

RaTA

Manual Penilaian Cepat Konflik Pertanahan

Gamma Galudra
Martua Sirait
Gamal Pasya
Chip Fay
Suyanto
Meine van Noordwijk
Ujjwal Pradhan



RaTA

**Manual Penilaian Cepat
Konflik Pertanahan**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

RaTA

Manual Penilaian Cepat Konflik Pertanahan

Gamma Galudra
Martua Sirait
Gamal Pasya
Chip Fay
Suyanto
Meine van Noordwijk
Ujjwal Pradhan

STPN Press, 2013

RaTA: Manual Penilaian Cepat Konflik Pertanahan
©ICRAF

Diterjemahkan dari:

RaTA: A Rapid Land Tenure Assessment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflicts. (Galudra G, Sirait M, Pasya G, Fay C, Suyanto, van Noordwijk M, dan Pradhan U. 2010),
Bogor, Indonesia, World Agroforestry Centre.
www.worldagroforestrycentre.org/sea

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
STPN Press, September 2013

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239

Fax: (0274) 587138

Website: www.pppm.stpn.ac.id

E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Gamma Galudra, Martua Sirait, Gamal Pasya, Chip Fay,
Suyanto, Meine van Noordwijk, Ujjwal Pradhan

Penerjemah: Stefanus Aswar Herwinarko & Ariyantri E. Tarman

Editor Terjemahan: Ahmad Nashih Luthfi

Layout & Cover: Nazir Salim

Pracetak: Deden Dani Saleh

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

RaTA: Manual Penilaian Cepat Konflik Pertanahan
STPN Press, 2013

x + 138 hlm.: 13 x 20 cm

ISBN: 602-7894-06-7

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN
DIPERBANYAK UNTUK
KEPENTINGAN PENDIDIKAN
DAN KALANGAN SENDIRI**



PENGANTAR PENERBIT

Salah satu cita-cita Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dalam mengembangkan lembaga penelitiannya adalah berupaya membangun metode penelitian agraria yang sifatnya multidisipliner, tidak tersekat-sekat pada disiplin ilmu tertentu. STPN juga sedang merintis laboratorium penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan. Kami merasa buku *RaTA: A Rapid Land Tenure Assessment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflicts* yang terjemahannya ada di tangan pembaca ini sifatnya strategis terhadap dua konteks di atas. Ini melengkapi produk pengetahuan lembaga STPN yang lain.

Selain topik-topik sengketa dan konflik pertanahan telah dikaji oleh para mahasiswa dalam bentuk tugas dan skripsi, dalam dua tahun ini topik tersebut cukup mendapat perhatian di STPN. Hal ini mengingat BPN RI sendiri menempatkan penyelesaian konflik pertanahan sebagai agenda strategis. Menyadari hal tersebut, BPN RI sejak beberapa tahun yang lalu melahirkan kedeputian baru Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan di BPN RI. Kebijakan ini tidak terlepas dari

kenyataan bahwa sengketa dan konflik pertanahan di Indonesia bersifat kronis, meluas, dan mendalam, sehingga tepat disebut sebagai masalah yang bersifat *extra-ordinary* yang memerlukan penanganan yang luar biasa pula: dari sisi pengkajian, pendataan, hingga langkah-langkah penyelesaiannya oleh pengambil keputusan.

Atas dasar itulah maka STPN merasa penting meresonansi keprihatinan bersama akan masalah sengketa dan konflik pertanahan tersebut dalam bentuk pengkajian, pengkayaan pengajaran, publikasi, hingga idealnya adalah mengupayakan jalan keluarnya. Pada tahun 2013 ini, edisi pertama *Jurnal Bhumi* memuat tulisan yang bersifat pemetaan dan penjelasan konteks terjadinya sengketa-konflik dalam judul “Rantai Penjelaras Konflik-Konflik Agraria Yang Kronis, Sistemik, dan Meluas di Indonesia”. Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat pada tahun 2013 ini mengangkat isu tersebut sebagai topik yang diteliti, dengan Mesuji sebagai kasus yang dikaji.

Dalam buku ini kita bisa mengikuti tahapan RaTA yang bergerak dari beberapa level sumber data, dilakukan oleh peneliti dengan latar belakang disiplin ilmu, menghasilkan keluaran/target informasi yang beragam, hingga berujung pada resolusi konflik. Buku ini disertai dengan ilustrasi empiris hasil RaTA yang digunakan melakukan penilaian di lapangan.

Akhirnya, kami ucapkan terima kasih kepada Aswar Herwinarko yang telah menterjemahkan naskah ini, Ahmad Nashih Luthfi yang telah mengeditori terjemahan,

dan M. Nazir Salim yang telah me-*layout*-kannya. Kami berharap bahwa perspektif luas yang kita bangun bersama-sama dapat benar-benar terwujud. Selamat menikmati dan mengambil manfaat dari buku ini.

Terima kasih.

Deden Dani Saleh

UNTUK APAKAH BUKU PEGANGAN INI

Manual ini ditulis berdasarkan pengalaman Indonesia dan pengetahuan yang terkait dengan pengalaman itu. Tujuan utama buku pegangan ini antara lain:

1. Memperkenalkan secara praktis hubungan antara penguasaan tanah dan klaim tanah, apakah kita berbicara tentang persoalan klaim tanah berfungsi sebagai faktor penyebab atau faktor yang memperparah konflik, atau apakah kita sedang membicarakan klaim tanah yang muncul ketika konflik sudah selesai.
2. Memberi sumbangan bagi usaha untuk membuat kebijakan penguasaan tanah semakin baik lewat pemahaman atas dinamika dan pluralisme sistem penguasaan tanah.
3. Membuat para praktisi akrab dengan berbagai campuran kebijakan dan membuat para pejabat semakin tahu bahwa beberapa kebijakan yang campur aduk pun bisa membuat sengketa klaim tanah muncul tanpa disangka-sangka.

Buku pegangan ini bukanlah sebuah analisis komparatif atas beberapa sistem dan metode, dan bukan pula merupakan sebuah penelitian teoretis atas beberapa pen-

dekatan penguasaan tanah. Banyak metode penilaian cepat memiliki tujuan dan prinsip yang sama, dan bermacam kerangka metodologis pun bisa digunakan. Buku Pegangan ini tidak bermaksud menyajikan sebuah tinjauan menyeluruh atas metode-metode itu. Melainkan, buku pegangan ini terutama merupakan sebuah alat pendidikan bagi pembaca yang sedang mencari metode dan alat yang baru, efisien dan cocok untuknya. Buku Pegangan ini menawarkan beberapa alat praktis yang dikembangkan di seluruh Indonesia dalam beberapa proyek World Agroforestry Centre-South East Asia dan digunakan oleh beberapa agensi pembangunan di beberapa tahun belakangan ini. Buku Pegangan ini semoga bisa memberi sumbangan bagi peningkatan keahlian dalam bidang penelitian dan pembangunan di antara orang-orang yang melaksanakan penelitian lapangan. Lebih penting lagi, buku pegangan ini juga merupakan sebuah proses pelatihan diri bagi mereka yang menjalankan proyek ini.

Para pembaca yang disasar oleh buku pegangan ini antara lain para teknisi pembangunan di beberapa lembaga nasional yang mengurus konflik tanah dan sengketa tanah, para ahli lapangan LSM, dan pejabat pemerintah. Buku Pegangan ini juga ditujukan memberi bantuan bagi para teknisi dan konsultan yang sedang menangani persoalan konflik tanah, yang sedang melakukan penelitian tentang penguasaan tanah, dan sedang mengajukan beberapa kebijakan yang ditujukan untuk membuat penguasaan tanah semakin baik.

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit ~ v

Untuk Apakah Buku Pegangan Ini? ~ viii

Bagian I

Latar Belakang:

Pentingnya Penilaian atas Penguasaan Tanah ~ 1

Bagian II

Konflik Penguasaan Tanah ~ 6

Bagian III

RaTA: Penilaian Cepat atas Penguasaan Tanah ~ 18

Bagian IV

Beberapa Studi Kasus ~ 36

Bagian V

Kesimpulan Akhir ~ 101

Daftar Pustaka ~ 123

BAGIAN I

LATAR BELAKANG: PENTINGNYA PENILAIAN ATAS PENGUASAAN TANAH

Persoalan penguasaan tanah seringkali disebut sebagai penyebab utama terjadinya beberapa konflik komunal atau konflik separatis yang penuh kekerasan. Meskipun tidak jelas apa yang dipertaruhkan di belakang konflik ‘etnik’ atau ‘konflik’ keagamaan yang meletus sejak turunnya Soeharto dari tampuk kekuasaan, tetapi umumnya dinyatakan dalam berbagai bentuk bahwa masalah tanah dan masalah sumber daya alam merupakan penyebab utama konflik-konflik itu. Di Kalimantan Barat, meskipun memang ada beberapa sifat buruk yang dilekatkan pada orang Madura oleh beberapa kelompok lain, tetapi terjadinya disposesi dan marginalisasi yang dialami orang Dayak untuk mengakses sumber daya alam itu pun bisa menjelaskan mengapa sebuah konflik etnis terjadi dan meletus, jika kejadian itu dibandingkan dengan yang terjadi di beberapa provinsi lain di Kalimantan (De Jonge dan Nooteboom, 2006; Peluso 2008; van Klinken, 2008). Di Sulawesi Tengah, persaingan dalam menga-

mankan akses tanah dalam konteks migrasi orang dan terus berubahnya pola kepemilikan dan penggunaan tanah pun menyebabkan terjadinya konflik antara orang pribumi dan para pendatang (Aragon, 2001; 2002). Penyebab yang sama juga ditemukan dalam konflik yang terjadi di Maluku, di sana banyak pendatang dari Jawa dan Bugis mendapatkan lebih banyak keuntungan dan pengistimewaan selama pemerintahan Soeharto untuk mengakses sumber daya alam, sehingga orang pribumi pun iri kepada mereka (Brown *et al.*, 2005). Di Papua, ketidakadilan yang ditimbulkan oleh kekuasaan dan pengaturan yang dijalankan negara pun dilaporkan banyak menimbulkan ketegangan di sana (Chauvel dan Bhakti, 2004). Karena itu, dengan memahami bagaimana tanah dan sumber daya alam dikuasai, diatur dan dibagi-bagi, dan bagaimana bermacam aktor mengakses dan menggunakan tanah dan sumber daya alam itu, maka kita bisa memahami penyebab sesungguhnya dari konflik-konflik etnik dan keagamaan yang terjadi di sana (Clark, 2004).

Penjelasan di atas menunjukkan pentingnya penilaian penguasaan tanah sebagai bagian dari analisis atas konfliknya. Bagaimana pun, penilaian penguasaan tanah dibutuhkan bukan hanya untuk mengetahui penyebab sesungguhnya dari konflik kekerasan yang terjadi, tetapi juga dibutuhkan untuk menjalankan program yang ditujukan untuk membantu komunitas lokal untuk mewujudkan penataan sumber daya alam lebih baik. Freundenberger (1994) mengajukan tiga alasan mengapa penelitian

atas penguasaan tanah sedemikian penting dalam program manajemen sumber daya alam: pertama, penguasaan tanah itu berdampak pada orang-orang yang memiliki akses terhadap sumber daya; kedua, penguasaan tanah itu menentukan apakah orang mau ikut serta dalam aktivitas proyek itu atau tidak; dan ketiga, penguasaan tanah itu berdampak pada distribusi manfaat program itu.

Manajemen efektif untuk menangani persoalan lingkungan harus mempertimbangkan penguasaan tanah sejak dini pada tahap perancangannya. Di Afrika, persoalan penguasaan tanah menjadi masalah yang menyebabkan tidak bisa dijalankannya banyak proyek pengambilalihan tanah yang digunakan untuk penghutanan dan penghutanan ulang. Proyek itu merupakan bagian dari Clean Development Mechanism (CDM) yang tertera pada *Kyoto Protocol*. Masalah itu terjadi hanya karena pemahaman mereka tentang penguasaan tanah biasanya terlalu sedikit, terlalu umum, miring, tidak jelas atau keliru. Diskoneksi antara sistem penguasaan tanah adat dengan sistem penguasaan tanah hak pun membuat semua proyek CDM di Afrika tidak bisa dijalankan (Unruh, 2008). Tanpa memahami bagaimana aturan penguasaan tanah berlaku, maka beberapa program yang didasarkan pada sumber daya alam pun menjadi sangat berpeluang untuk menghadapi masalah besar, yang bisa menyebabkan terjadinya konflik di masa datang. Ada juga bahaya tertentu bahwa program semacam itu bisa memperkecil hak orang atas sumber daya, mata pencaharian dan

keamanan. Banyak praktisi sudah mengingatkan para ilmuwan dan pembuat kebijakan tentang pentingnya persoalan hak milik dalam konteks perubahan iklim (Griffiths, 2007; RRI, 2008).

Dalam penelitian tentang penghidupan orang, maka akses dan hak yang pasti atas tanah bisa sangat mendasar untuk mewujudkan kepastian pangan dan pembangunan pedesaan yang berkelanjutan. Tidak memadai dan sempitnya hak untuk memanfaatkan tanah dan beberapa sumber daya alam lain dan juga penguasaan yang tidak pasti atas hak-hak itu seringkali menyebabkan terjadinya kemiskinan dan kelaparan yang mendalam. Di sebagian besar masyarakat, akses atas tanah menyebabkan beberapa individu atau kelompok tega untuk mengorbankan orang atau kelompok lain. Tiap program harus memastikan bahwa masalah apa pun yang membuat orang tidak bisa menikmati hak itu harus dilenyapkan atau diperkecil. Secara esensial, penelitian penguasaan tanah itu sangat dibutuhkan agar kepastian penguasaan tanah bisa dipas-tikan, padahal kepastian penguasaan tanah itu merupakan syarat wajib untuk meningkatkan kesejahteraan orang (FAO, 2002; United Nations, 2003)

Ironisnya, kepastian pangan dan kemiskinan memang terkait erat dengan masalah yang ditimbulkan oleh manajemen pembabatan hutan dan manajemen tanah. Walau para peneliti mengakui terjadinya kemerosotan tanah dan penggundulan hutan secara global, tetapi mereka tidak banyak memberi perhatian untuk memahami

sebab-sebab utama kecenderungan yang tidak diinginkan itu. Karena itu, harus dilakukan penelitian atas beberapa aspek penguasaan tanah yang berdampak pada manajemen tanah hutan, tanah penggembalaan dan tanah pertanian, dan juga manajemen sumber daya pohon dan beberapa produk kecil hutan (Otsuka dan Place, 2001)

BAGIAN II

KONFLIK PENGUASAAN TANAH

Akses tanah diatur lewat sistem penguasaan tanah. Penguasaan tanah (*land tenure*) adalah hubungan hukum atau hubungan adat di antara orang-orang sebagai individu atau kelompok dalam kaitannya dengan tanah. Sistem itu adalah sistem yang menata hak dan institusi. Sistem itu mengatur akses tanah dan penggunaan tanah. Institusi itu terdiri dari beberapa aturan yang dibuat oleh masyarakat untuk mengatur perilaku. Aturan-aturan itu menentukan hak akses orang ke beberapa sumber daya alam tertentu. Aturan-aturan itu juga merupakan sebarang penegasan sosial atas hubungan-hubungan itu, seperti bagaimana hak milik atas tanah diberikan kepada pihak-pihak yang ada dalam masyarakat, dan bagaimana akses diberikan bagi hak untuk menggunakan, menguasai dan mengalihkannya lahan. Juga, aturan-aturan itu mengatur tanggung jawab dan larangan yang terkait dengan hak itu (FAO, 2002). Tanah dan sumber daya alam yang terdapat padanya merupakan objek dari penataan penguasaan tanah. Penataan penguasaan tanah itu ditentukan oleh para aktor sebagai proses sosial.

Kotak 1. Sistem Penguasaan Tanah Adat dan Sistem Penguasaan Tanah Hak di Indonesia

Undang-undang Pokok Agraria 1960 mengatur keseluruhan bidang pertanahan di Indonesia. Undang-undang itu menjadi panduan bagi pemerintah untuk mengakui dan memberikan tujuh jenis hak terkait tanah. Jika dilihat dari sudut pandang hukum barat umum, hak yang paling menyeluruh dan pasti adalah hak milik. Enam hak lainnya berbentuk hak pemanfaatan tanah yang dimiliki oleh Negara. Dengan adanya Peraturan Pemerintah no. 24, maka tanah pun digolongkan menjadi dua jenis, jenis pertama adalah Tanah Adat (hak lama), hak semacam itu diakui sudah lebih dulu ada daripada berlakunya Undang-Undang Agraria 1960, dan jenis kedua adalah Tanah Negara, yang terbuka untuk dibagi-bagikan kepada pihak privat, menjadi hak baru.

Di sisi lain, kawasan hutan berada di bawah yurisdiksi Departemen Kehutanan. Undang-undang Kehutanan 1999 memberi kewenangan bagi Departemen Kehutanan untuk menentukan dan mengatur zona hutan Indonesia. Undang-undang itu menggolongkan hutan menjadi dua area berbeda:

1. Kawasan Hutan Negara, di situ pemerintah menetapkan bahwa hak privat atas tanah hutan itu tidak ada; dan
2. Hutan Hak, di situ tanah dan tutupan lahan itu dianggap sebagai hutan, dan hak privat pun terlekat pada tanah itu.

Dua undang-undang itu dan banyak peraturan tambahan lainnya memberi banyak perhatian pada pengakuan Hak

Ulayat, tetapi kenyataannya pengakuan *de facto* sangatlah sedikit dan sejauh ini memang tipis sekali kemauan politik untuk terwujudnya pengakuan itu. Salah satu pengecualian pentingnya adalah prosedur pengakuan ‘titel tanah komunal privat’ bagi beberapa komunitas adat yang diberlakukan dalam sebuah keputusan Badan Pertanahan Nasional 1999. Keputusan itu menjadi panduan untuk pencatatan tanah adat (Keputusan Menteri no. 5 tahun 1999). Undang-undang Pokok Agraria menegaskan bahwa hak adat yang ada tidak bisa diakui atas “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”, tetapi hal ini tidak disebutkan jelas dalam undang-undang kehutanan. Pemerintah Indonesia mengakui hak komunitas adat hanya dalam prinsip saja dan bukan dalam praktiknya.

Kesepakatan penguasaan tanah yang diatur dalam undang-undang itu dapat berubah jika para aktornya memandang persoalan dengan cara berbeda-beda. Sayangnya Keputusan DPR no IX/2001 tentang Reforma Tanah dan Manajemen Sumber Daya Alam yang diharapkan bisa memecahkan masalah tumpang tindihnya hukum dan interpretasi itu tidak berhasil mendorong para aktor untuk mewujudkan kesatuan penataan penguasaan tanah.

Diambil dari Contreras-Hermosilla dan Fay (2005) dan Galudra et al. (2006)

Catatan editor: Kategori Hutan Adat kini telah diakui oleh konstitusi, terhitung sejak 16 Mei 2013. Hutan adat bukan lagi bagian dari kawasan hutan negara yang berada di bawah penguasaan Kementerian Kehutanan, tetapi hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Demikian keputusan MK dalam

perkara Nomor 35/PUU-X/2012 menindak-lanjuti gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Keputusan ini membatalkan Pasal 1 Ayat (6)—dan beberapa pasal lain—dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Aturan-aturan dan norma-norma yang mengatur penguasaan tanah itu biasanya ditangani oleh organisasi dengan bentuk penguasaan hak dan organisasi adat. Karenanya, untuk memahami penguasaan tanah, orang harus sepenuhnya memahami konteks sejarah dan politik yang membentuk sistem penguasaan tanah itu. Konflik penguasaan tanah merupakan hasil dari persaingan perebutan kekuasaan, ideologi dan sejarah lokal, yang menyebabkan terjadinya pola ketidakmerataan yang terus berubah. Jelas, itu menunjukkan bahwa penguasaan itu bukan hanya terkait institusi, tetapi juga menyangkut proses yang memunculkan institusi-institusi itu. Institusi-institusi mengacu pada tata kelola hutan (*forest governance*) (Koning et al., 2008). Istilah “tata kelola hutan” itu meliputi beberapa topik yang terkait dengan bagaimana sumber daya hutan itu diatur dan bagaimana ditetapkannya keputusan penggunaan hutan, dan siapa yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan, hingga penegakan hukum hutan dan kebijakan di lapangan. Banyak aktor terlibat dalam proses itu, sehingga terciptalah sebuah hubungan rumit yang terdiri dari persekutuan atau persaingan terkait dengan tanah. Bagaimanapun, ketika satu

pemain kuat mengejar kepentingannya dan merugikan orang lain, maka konflik pun bisa meletus. akan tetapi harus diingat bahwa konflik tanah bukan hanya merupakan konflik kepentingan di antara para aktor yang bertarung.

Kotak 2. Penguasaan Tanah Berbeda dari Bentuk Penguasaan Lain (pohon, air, dll.)

Piranti RaTA (*rapid land tenure assessment*) atau penilaian cepat atas penguasaan tanah difokuskan untuk mengurus sengketa persoalan penguasaan tanah. Piranti ini digunakan untuk menangani hak dan institusi yang menentukan akses dan penggunaan tanah. Akan tetapi, meskipun cakupan piranti ini terbatas, kita tidak boleh mengabaikan kemungkinan adanya bentuk penguasaan tanah lain yang juga bisa dipersengketakan, seperti penguasaan pohon, air, dll. Hak atas pohon seringkali berbeda dari hak atas tanah. Penguasaan pohon meliputi sekumpulan hak atas pohon dan hasilnya yang bisa diambil oleh bermacam orang pada waktu yang berbeda-beda. Hak atas pohon itu meliputi hak untuk memiliki atau mewarisi pohon, hak untuk menanam pohon, hak untuk memanfaatkan pohon dan hasil pohon. Di Indonesia, hak semacam itu bisa ditemukan di Kalimantan, seperti misalnya *Tembawang*. *Tembawang* adalah sebuah sistem pertanian hutan yang mengelompokkan pohon dalam golongan pohon pribadi dan pohon milik keluarga, tanpa memperhitungkan siapa pemilik lahan tempat tumbuhnya pohon itu.

Penguasaan air mengacu pada hak pengguna untuk memanfaatkan air dari sumber air, misalnya aliran sungai,

danau atau sumber air tanah. Di beberapa daerah yang melimpah airnya dan penggunaannya sedikit, maka sistem penguasaan air itu umumnya tidak rumit atau penuh pertentangan. Di beberapa daerah lain, terutama daerah kering yang di situ terdapat aliran irigasi, maka sistem penguasaan air itu seringkali merupakan sumber konflik, entah sengketa hukum maupun bentrokan fisik. Penelitian yang membahas sistem penguasaan air di Indonesia telah banyak dilakukan. Hak jenis itu di Indonesia diatur dalam Undang-undang No 7/2004. Diadopsi dari Fortman (1985) dan Peluso (1996)

Herrera dan da Passano (2006) menggolong tiga jenis penyebab konflik penguasaan tanah. Salah satu penyebab utama konflik itu adalah *pengaruh politik*, yang selalu ada di hampir setiap konflik penguasaan tanah. Potensi melebur menjadi konflik ketika beberapa perubahan besar (yang sungguh terjadi atau dianggap ada) terjadi atas akses yang dimiliki satu atau lebih pihak ke tanah dan atas kepastian penguasaan tanah. Seperti yang sudah diamati, tumpang tindihnya sistem perundang-undangan status hak di atas sistem adat memunculkan beberapa peluang bagi orang untuk mencari keuntungan dari bermacam sistem itu ketika mengklaim sumber daya (Peluso, 1995).

Penyebab lain yang bisa menimbulkan konflik penguasaan tanah adalah beberapa *aspek hukum*. Pada banyak konflik penguasaan tanah, masalah utamanya adalah bahwa beberapa aktor tidak tahu akan hak hukum mereka atau tidak tahu tentang bermacam kerangka hukum yang

mengatur akses ke beberapa area dan pemanfaatan sumber daya alam dengan cara yang saling berlawanan. Benturan antara dua atau lebih organisasi yang memegang kewenangan hukum untuk mengatur daerah yang sama juga bisa menimbulkan terjadinya konflik penguasaan tanah. Penyebab besar lain konflik penguasaan tanah adalah *faktor ekonomi*. Jika misalnya tanah merupakan satu-satunya sumber pendapatan dan menjadi sumber daya satu-satunya si aktor dan menjadi gantungan hidupnya, maka mereka semakin mungkin untuk terlibat dalam konflik, dan mereka siap untuk melakukan apa pun untuk mempertahankan kedudukan mereka.

Dari penjelasan di atas, konflik penguasaan tanah secara jelas disebabkan oleh tiga penyebab itu. Akan tetapi tidak ada analisis rinci tentang sengketa klaim atas akses dan pemanfaatan tanah sebagai sumber utama konflik penguasaan tanah. Sumber utama klaim sengketa itu bisa dilacak pada tidak adanya kejelasan, legitimasi, dan legalitas kebijakan penguasaan tanah (lihat Kotak 3 untuk sumber-sumber utama klaim sengketa masalah penguasaan tanah). Legalitas mengacu pada segarisnya keadaan pada hak dan prinsip konstitusional, sementara legitimasi mengacu pada keterlibatan penuh aktor dalam diskusi tentang reformasi hukum. Konflik penguasaan tanah itu muncul dari persepsi dan bermacam interpretasi orang terkait hak mereka atas tanah dan sumber daya hutan.

Kotak 3. Sumber Klaim Sengketa terkait Masalah Penguasaan Tanah

1. Perubahan historis pemerintah dari komunitas lokal menuju campuran dukungan kolonial kepada para penguasa setempat dan kontrol luar atas kepentingan ekonomi dan politik negara, dan menyatunya komunitas lokal itu kedalam sebuah negara kesatuan yang memberlakukan hukum formal, yang demikian ini meninggalkan berbagai pihak bersengketa atas tanah dan wilayah.
2. Dualitas sistem penguasaan tanah antara undang-undang negara formal (yang juga dipahami dan diterapkan setengah-setengah) melawan klaim informal atau klaim adat yang sebagian besar tidak berhasil diselesaikan.
3. Sengketa batas tanah yang disebabkan oleh status kepemilikan atau status pengelolaan, atau perbedaan persepsi atas kepemilikan tanah.
4. Tumpang tindih berbagai bentuk hak di atas bidang tanah yang sama akibat berbeda-bedanya tujuan, kepentingan dan yurisdiksi bermacam departemen pemerintah atau karena undang-undangnya berubah-ubah.
5. Tidak adanya pengakuan atas hak adat atau hak informal dalam proyek pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah.
6. Catatan register tanah yang tidak jelas dan hak atas tanah yang berbeda-beda di atas tanah yang sama oleh beberapa pihak.
7. Semakin besarnya penggunaan tanah untuk perta-

- nian komersial yang ekstensif, sehingga terjadi persaingan untuk memperebutkan akses atas tanah.
8. Ketidakmerataan pemilikan tanah, yang terkait dengan kemiskinan ekstrem dan hilangnya kesempatan penghidupan, sehingga perebutan atas tanah pun semakin sengit.
 9. Terusir dan pulanginya kembali penduduk akibat konflik yang disebabkan oleh perang atau pemindahan paksa penduduk yang dilakukan pemerintah.
 10. Berpindahnya penduduk luar ke dalam komunitas dan sistem penguasaan yang telah mapan, sehingga terjadi konflik dan kesalahpahaman terkait aturan akses ke tanah, serta mudah tergodanya pengusaha setempat yang menjual klaim ilegal atas tanah.

Kenyataan lain yang harus disebut adalah bahwa konflik yang terkait persoalan penguasaan tanah itu memang dinamis, bukan statis, dan harus dilihat dan dinilai lewat adaptabilitas terhadap sistem penguasaan tanah. Seperti halnya sebagian besar tata penguasaan tanah dan sumber daya, kita memulai penilaian itu dengan objek sumber daya alam yang nyata, seperti bidang lahan, sumber daya alam yang ada di permukaan lahan seperti pohon, hutan, dll., air dan arus air, bahan tambang yang ada di bawahnya seperti air mineral dan bahan tambang lain. Dalam situasi terakhir itu, kelola penguasaan hutan memang sedemikian dinamis, meliputi pula sumber daya alam yang tidak bisa disentuh. Sumber daya alam yang tidak bisa dilihat tetapi bisa dirasakan dan dihargai di

dunia global oleh layanan karbonnya; stok karbon; titipan karbon (*carbon sequestration*), dan beberapa emisi gas, dll.

Tantangan yang dihadapi oleh analisis empiris adalah ia harus memahami kompleksitas dinamika itu, terutama ketika aturan yang ada dalam sistem penguasaan tanah itu berubah ketika banyak aktor terlibat di dalamnya, atau ketika aturan itu berubah karena adanya campur tangan pemerintah atas tata kelola akses lahan dan semakin besarnya kewenangan setempat, atau karena adanya peluang pasar atau alasan ekonomi lain (Cotula, 2007). Perubahan-perubahan itu membuat banyak aktor memiliki kekuasaan dan klaim “legitimate” yang mempengaruhi sistem penguasaan tanah. Konflik bisa muncul ketika aktor-aktor itu mengejar “klaim legitimate” mereka itu; sehingga analisis atas sistem penguasaan tanah itu pun tidak boleh terlalu mementingkan hubungan kekuasaan di antara para aktor.

Konflik penguasaan tanah itu harus juga berkaitan dengan kepastian tanah di luar aspek hukum. Ada anggapan bahwa sebuah bukti tanah legal (*legal land title*) bisa disamakan dengan hak tanah pasti (*secure land rights*). Anggapan itu memandang bukti tanah dan hak tanah pasti sebagai syarat mutlak bagi para petani untuk berinvestasi atas tanah dan syarat manajemen yang bagus atas sumber daya alam (Alston dll., 1996; Feder dll., 1988). Anggapan itu membuat orang hanya memperhatikan aspek hukum dan mengabaikan rajutan rumit faktor

sosial, ekonomi, dan politik yang berpengaruh pada kepastian dan ketidakpastian sistem penguasaan tanah (Mehta dll., 1999; Ostrom, 2001)

Karena itu, negosiasi dan penegakan hak dan klaim pun menjadi fokus utama diskusi, sementara pentingnya relasi kekuasaan itu sudah diakui. Akibatnya, penggunaan tanah dan penguasaan tanah pun menjadi sebuah arena rumit yang berisi relasi sosial dan relasi politik yang saling tumpang tindih dan saling bersaing (Juul dan Lund, 2002; Leach dll., 2002; Leach dll., 1999; Mehta dll., 1999). Ambiguitas dan beberapa tatanan normatif yang saling bertentangan pun bisa saja hadir bersamaan, dan bermacam kelompok dan institusi bisa berebut yurisdiksi untuk menyelesaikan sengketa dan menetapkan norma. Kalau seperti itu, maka klaim penguasaan tanah yang saling berlawanan itu harus dilihat dalam kaitannya dengan kapasitas para aktor untuk membela hak mereka.

Banyak sekali klaim, kepentingan, interpretasi atas hak dan norma, dan fakta yang digunakan oleh para aktor untuk bersengketa itu pun merupakan sebuah contoh sempurna pluralisme hukum dan pentingnya relasi kekuasaan dalam mengembangkan penyelesaian konflik (Biezefeld, 2004). Sejauh mana orang bisa membuat hukum menguntungkannya pun tergantung pada distribusi kekuasaan (Turk, 1978). Sejarah adalah sebuah catatan yang dikonstruksi dan direkonstruksi oleh orang. Juga peta dan arsip pun tidak bisa menjadi bukti objektif, dan distribusi kekuasaan itu menentukan versi kenyataan mana

yang akan menang (Berry, 1997). Akibatnya, penegakan hak pun menjadi bagian dari analisis ini. Dalam konteks ini, RaTA bisa membantu orang semakin memahami pentingnya relasi sosial, termasuk relasi kekuasaan, dalam menegakkan klaim penguasaan tanah dan dalam proses terus-menerus penciptaan, negosiasi dan perebutan hak itu.

BAGIAN III

RATA: PENILAIAN CEPAT ATAS PENGUASAAN TANAH

A. Tujuan RaTA

Konflik penguasaan tanah timbul akibat adanya bermacam persepsi dan interpretasi orang atas hak mereka terhadap tanah dan sumber daya hutan. Penyebab utama konflik penguasaan tanah itu bisa dilacak pada bermacam klaim yang saling bertentangan oleh aktor-aktor akibat tidak adanya kejelasan, legitimasi dan legalitas kebijakan penguasaan tanah. Legalitas mengacu pada sesuai tidaknya keadaan atau tindakan terhadap hak dan prinsip konstitusional, sementara legitimasi mengacu pada keterlibatan penuh si aktor dalam diskusi tentang reformasi hukum. Tidak seperti buku panduan lain yang hanya menyebutkan sistem penguasaan yang ada dan konflik umum (Bruce, 1989; Engel and Korf, 2005; Freudenberger, 1994; Herrera dan da Passano, 2006, USAID, 2005), maka RaTA (*rapid land tenure assessment*) ini mempertimbangkan bermacam klaim yang saling bertentangan

itu di antara bermacam aktor yang memegang hak dan kekuasaan. Ini mengingat klaim yang saling berlawanan itu memang terkait dengan beberapa kebijakan penguasaan tanah yang berlawanan atau berubah-ubah, yang terjadi di berbagai masa sejarah dan untuk bermacam tujuan. Dengan menggunakan studi kebijakan untuk menganalisis peran kebijakan dalam sengketa dan konflik pertanahan, maka RaTA bisa memberikan pilihan kebijakan, dan intervensi yang bisa ditawarkan sebagai sebuah solusi alternatif untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Kotak 4. Keharusan untuk Memikirkan Persoalan Konflik Pertanahan Lewat Buku Panduan Praktis

Seperti disebutkan di atas, telah terjadi gerakan besar terkait persoalan tanah dan konfliknya oleh beberapa agensi pembangunan resmi di beberapa tahun belakangan ini. Beberapa agensi itu menganggap konflik akut itu disebabkan oleh faktor struktural seperti ketidakmerataan ekonomi, kelangkaan tanah dan perubahan dalam sistem penguasaan tanah. Beberapa agensi lain berpendapat bahwa hak tanah dan negasi sejarahnya merupakan inti dari banyak konflik itu.

Pendapat-pendapat itu membuat beberapa agensi lain menyusun buku panduan praktis untuk mengevaluasi dampak konflik kebijakan pertanahan maupun sebagai alat pelatihan bagi mediator yang bekerja mengurus hak tanah atau pula agar informasi tentang hak tanah itu bisa dibaca oleh komunitas dan pemerintah setempat. Kebijakan tanah dan buku panduan penting itu bisa dilihat di tautan internet berikut ini:

1. OECD Development Assistance Committee (DAC) Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation (CPDC) <http://www1.umn.edu/humanrts/>
2. World Bank Land Policies Research Report: <http://econ.worldbank.org/>
3. USAID Land and Conflict Toolkits http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/
4. EU Land Policy Guidelines: <http://www.donorplatform.org/>
5. FAO Land Tenure and Alternative Conflict Management http://www.fao.org/sd/dim_in1/
6. DFID Land: Better Access and Secure Rights for Poor People: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/LandPaper2007.pdf>

Lima tujuan mempelajari RaTA di bawah ini digunakan untuk menangani konflik penguasaan tanah: pembahasan umum tentang penggunaan tanah dan konflik, analisis aktor, bermacam bentuk klaim historis dan klaim legal yang ditemukan, hubungan di antara klaim-klaim itu terhadap kebijakan dan beberapa hukum tanah (adat, agama, dll.), dan mekanisme pemecahan konflik.

Tabel 1. Tujuan Mempelajari RaTA

	Sasaran
Tujuan 1	Menjelaskan pembacaan umum atas hubungan penggunaan dan konflik tanah dengan konteks tertentu: konteks politik, konteks ekonomi, konteks lingkungan, dll.
Tujuan 2	Mengidentifikasi dan menganalisis para aktor.
Tujuan 3	Mengidentifikasi bermacam bentuk klaim historis dan klaim legal oleh para aktor yang ditemukan.
Tujuan 4	Mengidentifikasi berbagai institusi dan aturan yang mengatur pengelolaan sumber daya alam, dan menganalisis hubungan antara bermacam klaim itu dengan kebijakan dan hukum tanah (adat).
Tujuan 5	Menentukan pilihan kebijakan /intervensi bagi mekanisme resolusi konflik

B. Beberapa Langkah Mempelajari RaTA

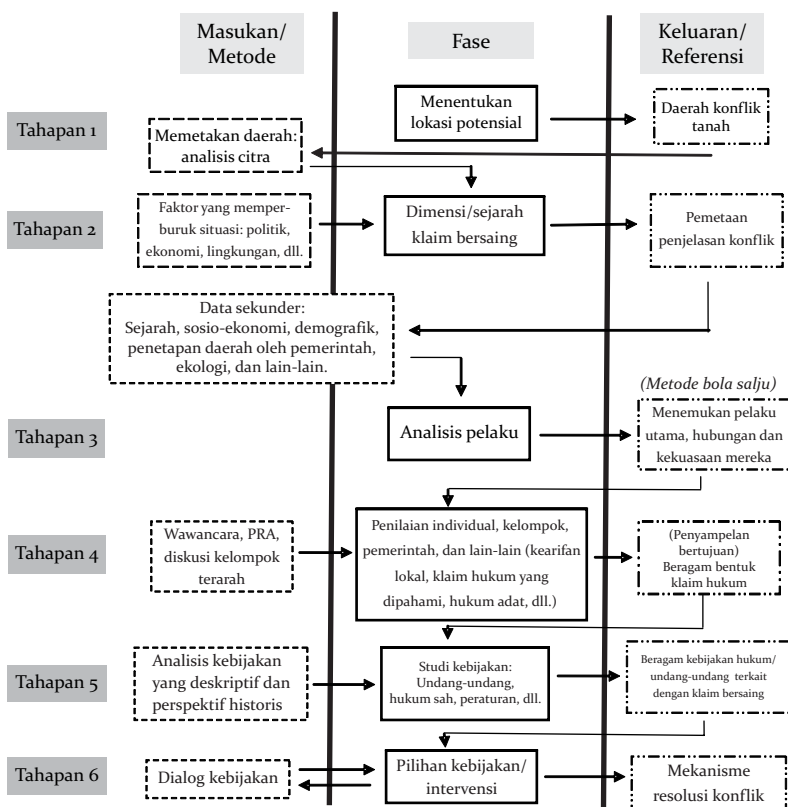
1. Menentukan dan Memetakan Tempat Potensial

Tahap awal piranti RaTA ini dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data sekunder. Pertanyaan yang hendak dijawab pada langkah pertama ini adalah adakah daerah yang sedang diamati itu sedang mengalami persengketaan atau tidak, atau adakah daerah itu berpotensi untuk mengalami konflik. Informasi semacam itu bisa didapatkan dari berbagai situs web, koran, laporan resmi, televisi, dll. Beberapa sumber alternatif yang bisa dipertimbangkan adalah wawancara misalnya dengan LSM setempat, pejabat pemerintah atau laporan yang tidak dipublikasikan oleh pemerintah.

Langkah selanjutnya adalah memastikan jenis penggunaan tanah yang dikaitkan dengan klaim sengketa. Langkah itu juga menentukan penggunaan tanah yang

berlawanan itu dan sumber daya apa yang diperebutkan. Langkah itu juga menentukan jenis sistem penguasaan tanahnya. Terlebih, dalam RaTA, analisis spasial dan pemetaan partisipatif bisa digunakan untuk menentukan sengketa penggunaan tanah itu dan sumber daya yang diperebutkan. Bagaimanapun, pemetaan partisipatif bermanfaat untuk memahami definisi setempat tentang jenis penggunaan tanah dan lembaga yang terkait dengan penggunaan tanah dan penggunaan sumber dayanya. Karenanya, dalam RaTA, kedua pendekatan itu digunakan.

Gambar 1. Tahapan dan Sasaran RaTA



Data pokok meliputi: data administratif (peta dari tingkat provinsi hingga tingkat desa), peta tanah dan peta geologis, peta jaringan jalan dan sungai, dan peta status tanah atau status hutan. Peta-peta itu bisa didapatkan dari beberapa dinas di pemerintah, departemen kehutanan, dan atau dari agensi pemetaan atau survei. Kumpulan data lain yang bermanfaat bisa didapatkan dari statistik yang termuat dalam laporan resmi tentang cakupan dan penggunaan tanah dalam sejarahnya. Karena RaTA digunakan untuk memahami mengapa terjadi konflik penguasaan tanah, maka tempat paling bagus untuk diteliti adalah tempat yang di situ konflik sedang terjadi. Akan tetapi RaTA juga bisa diterapkan atas tempat-tempat yang di situ konflik belum terjadi tetapi di situ pembicaraan tentang akses penguasaan tanah dan klaim sengketa sudah muncul atau sebuah proyek pembangunan sedang dijalankan tetapi berpotensi menimbulkan dampak pada penggunaan dan akses terhadap sumber daya alam (Lihat Kotak 2 tentang Penyebab Klaim Sengketa terkait Persoalan Penguasaan Tanah).

2. Dimensi Klaim Sengketa

Pembicaraan tentang aspek klaim sengketa meliputi pembahasan tentang dimensi apa yang diperebutkan oleh klaim-klaim yang bersengketa itu dan bobot relatif yang diberikan oleh tiap aktor kepada apa yang diperebutkan itu. Aspek selanjutnya tidak hanya didasarkan pada kepentingan para aktor, tetapi juga terkait dengan perasaan

dan persepsi mereka.

Parameter dimensi dan parameter intensitas itu harus dijelaskan. Semakin besar jumlah aktor yang terlibat dan semakin besar terjadinya kekerasan, maka semakin besarlah apa yang diperebutkan di situ. Dimensi lain yang harus dipertimbangkan adalah hubungan di antara pihak-pihak yang bertikai itu. Ketika pihak-pihak yang berkonflik itu memang saling mencurigai dan bermusuhan satu sama lain, maka sengketa klaim mereka pun bisa menjadi sengit. Sejarah klaim sengketa (lama dan seberapa seringnya) dan proses pemecahannya harus juga diperhitungkan.

3. Analisis Aktor

Analisis aktor dalam RaTA menggunakan dan mengikuti beberapa pendekatan teoretis. Analisis kekuasaan pemangku kepentingan (*stakeholders analysis*) yang dikembangkan oleh Mayer (2005) digunakan dalam studi ini. Analisis itu adalah sebuah alat yang membantu kita memahami bagaimana orang mempengaruhi kebijakan dan institusi, dan bagaimana kebijakan dan lembaga berdampak pada orang. Perubahan dalam hubungan di antara para aktor itu adalah faktor utama yang menyebabkan terjadinya konflik. Kebijakan dan lembaga biasanya membentuk dan seringkali menentukan hubungan di antara para aktor. Karenanya, Tahapan ini tidak hanya dijalankan untuk mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dalam klaim sengketa, tetapi juga untuk menimbang

kekuatan para aktor dengan cara memahami kebijakan, lembaga dan proses yang membentuk dan menentukan hubungan kekuasaan di antara para aktor yang bersengketa. Di sini para aktor harus diidentifikasi dengan hati-hati, meneliti lebih jauh dalam menyebut mereka sebagai subjek konflik dan subyek kepentingan dan legitimasi.

Teori lainnya adalah “Teori Akses” yang dikembangkan oleh Ribot dan Peluso (2003). Teori itu bisa digunakan untuk memahami kekuasaan. Pendekatan itu memandang akses sebagai sekumpulan kekuasaan (*a bundle of power*), sehingga teori itu berlawanan dengan pendekatan konvensional terhadap kepemilikan (*property*) sebab teori konvensional itu menganggap kepemilikan sebagai sekumpulan hak (*a bundle of right*) (Bromley dan Feeny, 1992; Ostrom dan Schlager, 1996). Pendekatan “sekumpulan hak” tidak bisa menjelaskan bagaimana kepentingan eksternal bisa menguasai beberapa sumber daya yang biasanya sumber daya itu dikuasai dan diatur oleh orang yang ada dalam kelompok. Terlebih, pendekatan itu tidak bisa menjelaskan bagaimana beberapa pengguna bisa menggunakan sarana tidak langsung untuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya itu seperti misalnya keuntungan yang didapatkan dari aktivitas “ilegal”. Teori akses itu bisa digunakan untuk menganalisis bagaimana seseorang menghasilkan keuntungan dari sesuatu, entah hal itu dikuasai atau tidak oleh orang itu (Ribot dan Peluso, 2003).

Terkait dengan analisis aktor itu, maka teori-teori di atas bisa menjelaskan faktor apa yang membuat para aktor menjadi terlibat dalam klaim sengketa, dalam menggunakan hak dan atau kekuasaan mereka. RaTA mengandaikan adanya perubahan hubungan kekuasaan. Perubahan itu membuat beberapa aktor terlibat dalam sengketa perebutan sumber daya alam. Analisis aktor menggunakan kedua pendekatan itu, memperhitungkan para aktor yang sungguh atau hanya beranggapan memiliki hak atas sumber daya alam dan para aktor yang sungguh memiliki kekuasaan untuk memastikan klaim mereka menang terhadap klaim aktor lain (Lihat Lampiran 1 dan Lampiran 2 untuk mengetahui bagaimana penggunaan analisis aktor dan pemetaan dalam buku pegangan ini).

Kotak 5. Mengkategorikan para Aktor

Tidak ada jawaban mudah untuk menentukan keseimbangan tepat di antara para aktor yang bersengketa. Dalam beberapa buku kuliah tentang partisipasi masyarakat sipil, istilah pemangku kepentingan (*stakeholder*) digunakan untuk mengganti istilah aktor, tetapi sesungguhnya dua istilah itu berbeda makna. Pemangku kepentingan adalah orang yang memiliki sebuah tiket dalam perjudian, sebagaimana dalam arti harafiahnya adalah “pemegang tongkat-perjudian”. Peluang menang merata ada pada semua pemegang tiket. Tetapi istilah aktor lebih memperlihatkan ketidakmerataan kekuasaan di antara para aktor. Di sini untuk memperkuat keputusannya, maka kelompok aktor harus menentukan dan

menyepakati kriteria yang digunakan untuk menentukan aktor utama dan aktor sekunder. Kita harus memastikan bahwa aktor utama merupakan orang-orang yang mengklaim sebagian besar area yang berada dalam hak milik mereka dan yang paling terkena dampak sengketa klaim. Kita harus juga mempertimbangkan semua pilihan yang bisa diambil oleh kelompok aktor jika sebuah kepentingan atau kebutuhan pokok yang terkait dengan sumber daya itu tidak dipenuhi.

Para aktor yang terlibat dengan klaim sengketa tetapi tidak terlalu terkena dampak sengketa itu digolongkan dalam aktor sekunder. Mereka bisa saja memainkan peran kunci dalam membuat aktor lain untuk menggunakan atau mengklaim tanah sebagai hak mereka, mereka bisa menciptakan kebijakan atau hukum, membuat beberapa aktor lain bisa menggunakan tanah itu, bertindak sebagai pihak ketiga atau perantara, atau bekerja di pihak lemah memainkan peran pembelaan, bergerak dalam arena politik yang lebih luas untuk mewujudkan pemerataan yang lebih besar.

4. Penilaian

Setelah melakukan analisis aktor, langkah selanjutnya adalah mengetahui perspektif para aktor terkait klaim sengketa atas sumber daya alam itu. Hal itu dilakukan dengan melakukan sebuah penilaian atas klaim itu oleh masyarakat, baik sebagai individu dan kelompok, dan penilaian atas pemerintah, dengan pertimbangan bahwa RaTA bukanlah piranti penilaian yang murni “ilmiah” dan “legal”; namun RaTA secara luas menggunakan “legalitas

yang dipikirkan warga negara” dan pengetahuan para aktor setempat. Hal itu didasarkan pada pendapat bahwa klaim tanah yang bersengketa itu terjadi karena banyak aktor memiliki persepsi berbeda tentang hak tanah “legal” dan memiliki pemahaman yang berbeda-beda tentang kebijakan terkait tanah. Keunggulan RaTA itu antara lain adalah bahwa RaTA bisa dijalankan dengan waktu yang efektif, mudah dan luwes untuk digabungkan dengan beberapa pendekatan “hukum” lain, dan bahwa RaTA bisa mendorong tumbuhnya hubungan di antara para peneliti, pengacara dan komunitas setempat.

a. Menjelajahi “Perspektif Setempat”

Penilaian atas persepsi setempat atau klaim hukum yang terlihat itu biasanya menunjukkan adanya bobot relatif beberapa aspek tertentu mengenai klaim penguasaan tanah, yang difokuskan pada kegunaan dan seringnya didokumentasi. Karenanya, metode yang ada untuk mendapatkan informasi pun biasanya menggunakan pendekatan *ad hoc*. Beberapa dari persoalan yang biasanya ditemukan terkait dengan pengelolaan sumber daya di tingkat setempat itu dijelaskan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Mengeksplorasi perspektif aktor lokal atas klaim penguasaan tanah

<i>Aspek yang diteliti dalam penilaian</i>	Penguasaan dan hak atas tanah	Bentuk hak, kepemilikan dan akses, pasal dan definisi penggunaan tanah, pengakuan hak, pengajuan “klaim” dan resolusi konflik dan banyak klaim	<i>Beberapa contoh gagasan untuk penelitian</i>
	Pengetahuan setempat tentang hukum dan hak tanah	Persepsi dan pemahaman atas undang -undang tanah dan hak, kesadaran akan hukum dan kebijakan tanah, pengetahuan lokal/tradisional	
	Pemerintah dan kebijakan pertanian	Regulasi yang ada, kesepakatan dengan berbagai organisasi (pemerintah, sektor privat atau desa), aksi kolektif, aturan adat dan undang-undang, kebijakan di berbagai tingkat administratif	
	Ancaman dan tingkat kekuasaan	Perilaku atas konflik, tingkat kepuasan da ri hak penggunaan tanah, preferensi terkait usaha melestarikan klaim atas hak tanah	
	Peluang potensial	Peluang yang tidak terduga, jaringan yang ada, kumpulan skema penyelesaian	

Untuk mengeksplorasi aspek-aspek itu, seperangkat alat, pertanyaan dan dokumen telah disusun di Lampiran 3-6. Meskipun perangkat itu khusus disusun untuk konteks Indonesia, tetapi perangkat itu dirancang cukup umum untuk digunakan di konteks daerah tropis lain.

b. Representasi di Konteks Setempat

Orang-orang kunci yang memegang informasi tentang pembuatan kebijakan dipilih dengan dasar bahwa mereka mewakili strata sosial yang ada di desa atau lembaga pemerintahan setempat. Kami sadar bahwa strata sosial di desa setempat dibentuk secara informal dan seringkali dipandang secara berbeda-beda oleh bermacam kelompok sosial. Misal, orang kaya lebih tidak tergantung pada tanah, sementara mereka memiliki kekuasaan yang lebih besar atas sumber daya dan pilihan untuk meng-

klaim tanah. Selain itu, orang miskin bisa saja lebih menyukai akses tanah daripada kepemilikan tanah, karena mereka terlalu lemah untuk bernegosiasi. Beberapa gagasan untuk memilih “beberapa strata sosial” di desa itu meliputi:

- Penataan kelembagaan berbasis gender untuk pembagian tanggung jawab dalam kehidupan sehari-hari; keterwakilan perempuan dan pembuatan keputusan, dll.
- Aset ekonomi dan kepemilikan tanah (pemilik tanah, penyewa, perantara)
- Representasi lembaga (adat, administratif)
- Pekerjaan (petani, nelayan, penebang pohon, dll.)

Di pihak lain, para pembuat kebijakan digolongkan secara formal berdasarkan aturan dan kebijakan pemerintah. Tetapi tidak semua dinas pemerintah memiliki kekuasaan atau tanggung jawab untuk membuat aturan. Kita harus mengidentifikasi para pembuat kebijakan itu dan menganalisis kedudukan mereka atas kebijakan itu, juga kekuatan untuk mengatur dan kepentingan mereka. Hal itu menentukan siapakah aktor yang berpengaruh dalam menentukan kebijakan yang berdampak pada sistem penguasaan tanah setempat. Berdasarkan kenyataan itu, Tabel 3 dan Lampiran 7 menjelaskan beberapa gagasan yang bisa digunakan untuk memilih orang-orang kunci yang berpengaruh atas para pembuat kebijakan.

Tabel 3. Orang-orang kunci berdasarkan dokumen resmi

	Provinsi	Kabupaten
Pembuat aturan	Dewan legislatif, pihak eksekutif, pengadilan, dinas-dinas	Walikota/bupati, dewan komisi
Pelaksana	Kantor setempat	Kantor setempat

Agar bisa menangkap masalah yang terkait dengan penguasaan tanah dan klaim hak yang dipandang oleh bermacam aktor secepatnya, maka kita harus mewawancarai lembaga pemerintahan dan informan yang tepat di tahap ini (lihat Lampiran 7). Selain itu kita bisa mewawancarai pejabat pemerintah, berdasarkan struktur dan hierarki pemerintah setempat atau dengan menggunakan pengambilan sampel bola salju.

5. Studi Kebijakan

Salah satu aspek penting dalam studi kebijakan adalah hukum. Dalam pengertian umum, hukum meliputi legislasi khusus, dan lebih luas lagi bisa dianggap sebagai pasal-pasal hukum konstitusional atau hukum internasional. Akan tetapi kebijakan memang bukan hukum. Hukum bisa memaksa atau melarang perilaku tertentu, tetapi kebijakan hanya mengarahkan aksi terhadap orang-orang yang paling bisa mencapai hasil yang diinginkan (lihat Kotak 4). Kita harus sadar jelas-jelas bahwa klaim sengketa umumnya muncul karena adanya kontradiksi, jurang perbedaan dan ketidakpastian dalam

hukum, kebijakan dan pemerintahan sebuah negara. Analisis kebijakan membutuhkan pemahaman tentang apa yang terlihat jelas dan apa yang tersembunyi. Kebijakan yang jelas terlihat bisa saja itu menghadirkan keadilan, kesejahteraan rakyat, sementara kebijakan yang tersembunyi mengandung hukum tersembunyi dalam beberapa kebijakan tertentu. Hal itu bisa terjadi dengan berbagai cara.

1. Dalam praktiknya kebijakan bisa berubah substansinya akibat implementasi berbeda yang dilakukan oleh agensi.
2. Kebijakan dilihat secara sistematis dan kolektif dengan cara tertentu oleh yang menjadi sasaran kebijakan itu.
3. Aksi pemerintah bisa terikat pada bermacam kepentingan (Pal, 1989).

Kotak 6. Definisi Kebijakan

Kata “kebijakan [*policy*]” bukan sebuah konsep yang terdefinisi ketat tetapi sebuah konsep yang sangat lentur, dan digunakan dengan berbagai cara pada berbagai kesempatan:

Keputusan khusus atau kumpulan keputusan yang dirancang untuk menjalankan serangkaian aksi
Keputusan khusus atau sekumpulan keputusan beserta aksi-aksi yang terkait dengan implementasi keputusan itu.

Sebuah program yang terproyeksi dan terdiri dari beberapa tujuan dan sarana yang diinginkan untuk mencapai tujuan itu.

Langkah atau metode aksi tertentu yang dipilih (oleh pemerintah, lembaga, kelompok atau individu) di antara banyak pilihan dan dengan mempertimbangkan beberapa kondisi yang ada untuk mengarahkan dan biasanya untuk menentukan keputusan sekarang atau masa depan. Seperangkat keputusan yang saling terkait beserta tujuan jangka panjangnya
Diambil dari ILRI (1995)

Beberapa gaya dan pendekatan digunakan untuk mendukung RaTA (lihat Tabel 4 dan Kotak 7)

Tabel 4. Gaya analisis kebijakan

Gaya	Karakteristik
Analisis isi	<ul style="list-style-type: none"> • Deskripsi empiris tentang isi sebuah kebijakan publik yang ada • Berfokus pada kebijakan yang sedang berlaku • Ditujukan untuk memastikan konsistensi dan hubungan dengan aturan konstitusional, aturan legal dan aturan kebijakan
Analisis sejarah	<ul style="list-style-type: none"> • Memandang kebijakan lebih luas, pada rentang beberapa dasa warsa • Mengasumsikan bahwa kebijakan publik yang sedang berlaku pastilah ditentukan oleh kejadian-kejadian di masa lampau dan mengandung dampak tersembunyi dari kejadian-kejadian masa lalu itu
Analisis proses	<ul style="list-style-type: none"> • Berfokus pada proses, keputusan, debat, konflik dan kompromi politis yang melahirkan kebijakan publik • Beranggapan bahwa kebijakan paling jelas diterangkan dengan melihat sistem politiknya
Evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> • Berfokus pada usaha menilai kebijakan menurut konsistensi antara cara dan tujuan, dan dampaknya pada sasaran yang ditargetkan.

Sumber: Diambil dari Pal (1989)

Kotak 7. Analisis Pernyataan Kebijakan dan Hukum

Analisis dokumen kebijakan adalah sebuah bagian penting dari analisis kebijakan. Bahasa, gaya dan panjang dokumen kebijakan bisa menunjukkan kepada kita tentang konteks dan proses. Sebuah pemeriksaan dokumen kebijakan penting bisa meliputi:

- Mengumpulkan dokumen kebijakan yang terkait dengan akses hutan, hak dan orang
- Mengelompokkan isi dokumen itu yang terkait dengan tujuan analisis
- Menggarisbawahi inkonsistensi, keterkaitan dan tumpang tindih yang ada di antara dokumen-dokumen itu
- Membandingkan dokumen itu dengan kedudukan kelompok pemangku kepentingan atas klaim tanah
- Mencatat tiap konflik yang disebabkan oleh dokumen-dokumen itu
- Mengidentifikasi mekanisme yang bisa digunakan untuk menghadirkan dialog di antara para pemangku kepentingan itu untuk mewujudkan perdamaian

Diambil dari Mayers dan Bass (2004)

6. Pilihan Kebijakan

Langkah terakhir dalam RaTA adalah menentukan manakah di antara bermacam kebijakan alternatif itu yang paling bisa mencapai tujuan-tujuan yang ada dengan mempertimbangkan hubungan antara kebijakan dan klaim-klaim yang saling bersengketa itu. Daripada berusaha memahami kebijakan, kita lebih memberi perhatian

pada usaha untuk membuat keputusan alternatif yang bisa digunakan untuk mendamaikan klaim-klaim yang bersengketa itu. Reformasi regulasi dan reformasi kebijakan yang tepat seringkali harus dilakukan untuk mencegah terjadinya sengketa klaim tanah terus-menerus. Persengketaan yang melibatkan beberapa hak legal yang saling berbenturan itu bisa saja membutuhkan proses pengadilan agar bisa dipecahkan secara efektif. Dalam beberapa konteks, pengadilan sengketa tanah terbukti sangat membantu memecahkan sengketa tanah.

Di pihak lain, pengalaman pun menunjukkan bahwa berbagai sengketa tanah lebih baik diselesaikan di luar pengadilan. Pengadilan memiliki kapasitas terbatas untuk memproses sengketa tanah secara efisien dan transparan. Kapasitas terbatas itu menjadi hambatan serius di banyak tempat. Perdebatan di pengadilan tidak selalu menjadi perdebatan yang paling ampuh untuk menyelesaikan sengketa (USAID, 2005). Jadi, proses penyelesaian sengketa alternatif khususnya mediasi dan arbitrase bisa dimanfaatkan, sementara itu mekanisme adat dan mekanisme berbasis komunitas untuk penyelesaian sengketa bisa digunakan di beberapa kejadian. Di sini kita akan mencari penyelesaian sengketa tanah berdasarkan mekanisme adat dan komunitas itu. Cara terbaik untuk menyelesaikan sengketa tanah adalah memperbesar dan melindungi kepastian penguasaan tanah.

BAGIAN IV

BEBERAPA STUDI KASUS

Bagian ini menyajikan empat studi kasus yang terjadi di Indonesia. Studi pertama dilakukan di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Studi itu lebih memperlihatkan bagaimana RaTA bisa digunakan untuk membantu penilaian hukum dan sosial. Selain itu, tiga studi kasus lainnya dijalankan di bekas proyek Eks Proyek Tanah Gambut Sejuta Hektar, Kalimantan Tengah, Taman Nasional Gunung Halimun-Salak, Banten dan Jawa Barat dan Suaka Alam Sungai Lamandau, Kalimantan Tengah. Studi-studi kasus itu lebih dipusatkan pada dampak dan implikasinya lebih jauh. Studi kasus terakhir di Lamandau memperlihatkan sebuah kenyataan menarik ketika klaim penguasana tanah dibedakan dari klaim penguasaan pohon.

A. Studi kasus 1. Penilaian Sosial dan Hukum atas Pengelolaan Sumber Daya Hutan yang Berbasis Komunitas di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur¹

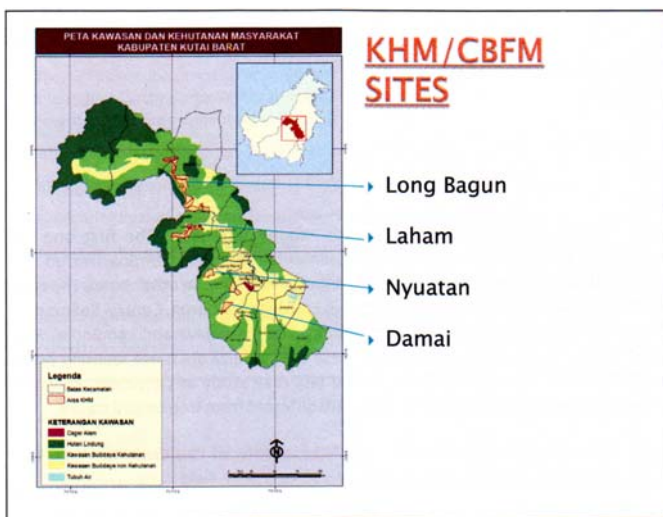
Untuk menindaklanjuti usaha mengendalikan Perubahan iklim, maka studi kasus di kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, dilaksanakan sebagai sebuah studi kasus untuk meneliti bagaimana RaTA bisa digunakan untuk menindaklanjuti rencana REDD+, terutama untuk menangani aspek penguasaan tanah dan sumber daya agar cocok dengan standar CCBA terutama Draft REDD+ Social and Environment Standard (edisi 2 Oktober 2009) (*The Climate, Community and Biodiversity Alliance*, 2009). Meskipun kerja penilaian yang dilakukan bersama WWF-Indonesia itu belum terwujud tetapi proses itu menunjukkan langkah-langkah bagaimana RaTA digunakan untuk penilaian.

1. Latar belakang

Program Kehutanan Masyarakat (KHM) mengalokasikan hutan seluas 114.000 ha di kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Area itu dianggap sebagai bukan kawasan hutan. Area itu harusnya berada di luar kawasan hutan, yang berada di bawah kewenangan pemerintah

¹ Temuan yang didapatkan dari studi ini telah dipresentasikan di Sendawar, Kutai Barat, Kalimantan Timur pada 18 Mei 2010 oleh Martua Sirait, Andiko, Andi Mangopo, Jentra dan Bambang Rudi Ananto.

setempat. Meskipun KHM berada di luar area hutan dan dikelola di bawah kewenangan pemerintah setempat, tidak ada jaminan bahwa area KHM akan bebas dari klaim tumpang tindih dari pemerintah pusat (i.e. Kementerian Kehutanan), pemerintah setempat dan juga klaim dari komunitas setempat. Beberapa kepentingan antara pemerintah pusat, pemerintah setempat dan juga komunitas setempat dan agenda komunitas global harus dipahami lebih baik agar orang bisa menyusun rencana pengelolaan sumber daya alam komprehensif yang ditujukan untuk mencegah kemerosotan hutan lebih lanjut.



Gambar 2. Lokasi KHM di Kabupaten Kutai

Untuk memahami lebih jelas kekuatan yang menggerakkan deforestasi dan deteriorisasi hutan dan

untuk membela kesejahteraan komunitas setempat, maka penilaian pun dikembangkan, terutama untuk menangani persoalan perubahan iklim dan kerangka REDD lewat CCBA sebagai salah satu standar dan usaha lain untuk mempertahankan hutan yang tersisa di Jantung Kalimantan.

2. Langkah-langkah

Tim peneliti menjalankan aktivitas beberapa langkah berikut ini:

1. Melakukan penelitian literatur terkait aspek sosial dan aspek hukum yang ada di sekeliling Kehutanan Masyarakat di kabupaten Kutai Barat dan memeriksa beberapa *prinsip*, *kriteia*, dan *indikator* yang terkait dengan persoalan penguasaan tanah, i.e. **prinsip 1** Hak atas tanah, wilayah dan sumber daya harus diakui dan dihormati.

Lihat tabel 5 dst. **Prinsip 6:** semua aktor dan pemegang hak terkait itu bisa berpartisipasi penuh dan efektif dalam program REDD+. **Prinsip 8:** program REDD+ tidak bertentangan dengan hukum setempat dan nasional, dan tidak melanggar perjanjian dan kesepakatan internasional. Lihat tabel 5 berikut.

Tabel 5. Standar Sosial dan Lingkungan REDD+

Prinsip 1: Hak atas tanah, wilayah dan sumber daya harus diakui dan dihormati	
Kriteria	Kerangka indikator
1.1 Program REDD+ secara efektif mengidentifikasi bermacam pemegang hak (hak status dan hak adat) dan hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya yang terkait dengan program itu.	<p>1.1.1 Sebuah proses ditetapkan untuk menginventarisasi dan memetakan penguasaan, penggunaan, akses dan pengelolaan yang ada atas tanah status dan tanah adat, wilayah dan sumber daya (termasuk hak kaum perempuan dan hak yang dimiliki oleh kelompok yang mungkin terpinggirkan), yang relevan dengan program itu, termasuk hak-hak yang satu sama lain tumpang tindih atau berbenturan.</p> <p>1.1.2 Rencana penggunaan tanah termasuk rencana pengelolaan hutan di beberapa area yang tercakup dalam program REDD+ mengidentifikasi hak yang dimiliki oleh semua pemegang hak dan batas-batas spasial hak mereka.</p>
1.2 Program REDD+ menghormati dan mengakui hak status maupun hak adat atas tanah, wilayah dan sumber daya yang dimiliki atau ditempati, digunakan atau didapatkan oleh suku pribumi atau komunitas setempat secara tradisional.	<p>1.2.1 Rencana penggunaan tanah termasuk rencana pengelolaan hutan di area yang termasuk dalam program REDD+ mengakui hak adat dan hak status penduduk pribumi dan komunitas setempat.</p> <p>1.2.2 Kebijakan program REDD+ nasional juga mengakui hak adat suku pribumi dan komunitas setempat.</p> <p>1.2.3 Program REDD+ mendukung dikuatkannya hak status atas tanah, wilayah dan sumber daya yang dimiliki atau ditempati atau digunakan atau didapatkan oleh suku pribumi dan komunitas lokal secara tradisional.</p>
1.3 Program REDD+ mengharuskan persetujuan yang diberikan oleh pemegang hak untuk mengikuti kegiatan yang berdampak pada hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya itu bebas dan sudah diberi informasi sebelumnya.	<p>1.3.1 Kebijakan program REDD+ nasional memegang prinsip persetujuan yang bebas, lebih dulu dan terinformasi (<i>free, prior and informed consent</i>, disingkat <i>FPIC</i>) dari para pemegang hak untuk tiap aktivitas yang berdampak pada hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya.</p> <p>1.3.2 Program REDD+ secara efektif menyebarkan informasi secara FPIC tentang pemegang hak untuk tiap aktivitas yang berdampak pada hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya.</p> <p>1.3.3 Pemegang hak kolektif ikut menentukan sebuah proses yang dibenarkan untuk mendapatkan persetujuan yang FPIC, termasuk menentukan siapa yang berwenang memberi persetujuan untuk pihak mereka.</p> <p>1.3.4 Persetujuan yang bebas, lebih dulu dan terinformasi itu didapatkan dari pemegang hak untuk tiap aktivitas yang berdampak pada hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya menurut proses yang disetujui.</p>
1.4. Program REDD+ meliputi proses untuk menyelesaikan sengketa hak atas tanah, wilayah, dan proses itu didasarkan pada persetujuan yang bebas, lebih dulu dan terinformasi dari pihak-pihak yang terlibat.	<p>1.4.1. Sebuah mekanisme yang transparan dan mudah diakses untuk mengadakan mediasi lokal, komunitas dan nasional untuk menyelesaikan sengketa hak atas tanah, wilayah dan sumber daya yang terkait dengan program REDD+ itu sudah maju dan bisa dijalankan.</p> <p>1.4.2. Sengketa diselesaikan dengan waktu yang terukur, dan kerangka waktu yang disepakati.</p>

1.5 Program REDD+ yang memunculkan kepemilikan pribadi atas hak karbon, maka hak itu dapat didasarkan pada hak status dan hak adat atas tanah, wilayah dan sumber daya (seperti disebut pada 1.1) yang bisa mengurangi emisi gas rumah kaca.	1.5.1. Sebuah proses transparan untuk menentukan hak karbon itu dikembangkan dan diterapkan berdasarkan hak status dan hak adat atas tanah, wilayah dan sumber daya (sebagaimana disebut pada 1.1) yang bisa mengurangi dan menghilangkan emisi gas rumah kaca.
Prinsip 6: Semua pemangku kepentingan dan pemegang hak boleh berpartisipasi penuh dan efektif dalam program REDD+	
Kriteria	Kerangka indikator
Program REDD+ mengidentifikasi dan mengkarakterisasi kelompok-kelompok pemangku kepentingan	<p>6.1.1. Kelompok pemangku kepentingan diidentifikasi, meliputi suku pribumi, komunitas setempat, perempuan dan beberapa kelompok yang mungkin terpinggirkan.</p> <p>6.1.2. Hak dan kepentingan tiap kelompok pemangku kepentingan dalam kaitannya dengan program REDD+ pun dikarakterisasi, termasuk juga halangan yang mungkin membuat mereka tidak bisa berpartisipasi</p>
Prinsip 8: Program REDD+ tidak bertentangan dengan hukum lokal dan hukum nasional dan perjanjian dan kesepakatan internasional yang berlaku	
8.1. Program REDD+ tidak bertentangan dengan hukum setempat, hukum nasional dan perjanjian dan kesepakatan internasional yang diakui atau diberlakukan oleh negara	<p>8.1.1. Perjanjian dan kesepakatan internasional yang relevan dengan program REDD+ sudah teridentifikasi</p> <p>8.1.2. Hukum nasional dan hukum lokal yang relevan dengan program REDD+ sudah teridentifikasi</p> <p>8.1.3. Tiap area yang di situ program REDD+ memang atau mungkin bertentangan dengan hukum lokal atau hukum nasional dan perjanjian dan kesepakatan internasional sudah teridentifikasi dan terus dimonitor.</p>

Tabel di atas (Prinsip 1, 6 dan 8 dan Kriteria dan Indikatornya) digunakan untuk mencari dokumen data sekunder, yang kesemuanya didasarkan pada tiga pertanyaan dasar yang dijelaskan dalam buku pegangan RaTA:

- Lokasi spesifik dari tanah dan sumber daya (objek dari program REDD+)
- Para aktor yang mengajukan klaim atas tanah dan sumber daya (subjek program REDD+)
- Dasar legal dan resmi dari yang digunakan para aktor (subjek) itu untuk mengklaim tanah dan sumber daya.

Langkah-langkah penggunaan RaTA untuk menjalankan penilaian lapangan di empat lokasi KHM (kecamatan Laham, Nyuatan, Damai, Long Bagun), lihat gambar 2.

1. Lokasi spesifik dari tanah dan sumber daya (objek program REDD+), dengan menggunakan:
 - a. Pemetaan klaim-klaim penguasaan yang saling berbenturan (Lampiran 3)
 - b. Urutan waktu mengenai klaim sengketa (Lampiran 4)
2. Para aktor yang telah mengajukan klaim atas tanah dan sumber daya (subjek program REDD+), dengan:
 - a. Melakukan sebuah analisis aktor (Lampiran 1)
 - b. Melakukan pemetaan identifikasi aktor (Lampiran 2)
3. Dasar hukum dan legitimasi yang digunakan para aktor (subjek) untuk mengklaim tanah dan sumber daya, dengan menggunakan Pertanyaan Terarah untuk Wawancara yang Setengah Terstruktur (Lampiran 5)
 - a. Poin 4 Pengetahuan setempat tentang hukum dan hak pertanahan
 - b. Poin 5 Pemerintahan dan isu kebijakan pertanahan
 - c. Poin 6 Definisi dan pengakuan hak kepemilikan

3. Kerangka waktu

Jika data sekunder didapatkan dan data primer (aktor) ingin dilakukan untuk mengungkapkan pandangan mereka, maka sebuah kerangka waktu untuk penilai yang terlatih atau berkeahlian, tanpa partisipasi masyarakat

sipil, sebuah pra penilaian pun bisa dilakukan menurut apa yang dijelaskan berikut.

Tabel 6. Kerangka waktu untuk penelitian dan aktivitas

No	Hari orang/aktivitas	Ahli ilmu sosial	Lawyer	Asisten (3 orang)	Lokasi
1	Pengumpulan Data Sekunder	2	3	4	
2	Lokakarya	3	2	2	Provinsi; aktor utama dan penilai
3	Kerja Lapangan	12	-	15	Pekerjaan Lapangan
4	Penulisan	10	10	15	
5	Presentasi	3	3	3	Ibukota
	Total hari	30	18	24	

B. Studi Kasus 2. Titik Lokasi Emisi dan Ketidakpastian: penguasaan tanah, beberapa kebijakan yang bermasalah dan klaim sengketa di Arena Proyek Gambut Sejuta Hektar di Kalimantan Tengah²

1. Latar Belakang dan Tujuan

Sebagai tuan rumah Conference of Parties (COP) ke-13 pada konvensi perubahan iklim tahun 2007 yang ditujukan untuk sebuah “Bali Road Map”, maka pemerintah

² Studi ini sebagian besar diambil dari G. Galudra, M. Van Noordwijk, Suyanto, Idris Sardi, dan U. Pradhan, 2009, yang berjudul *Hot Spot of Emission and Confusion: Land Tenure Insecurity, Contested Policies and Competing Claims in the Central Kalimantan Ex-Mega Rice Project Area*. Technical Report Submitted for AusAid dan telah dipublikasikan di G. Galudra, M van Noordwijk, S. Suyanto, I. Sardi, U. Pradhan and D

Indonesia berkemauan untuk menjalankan pertama kali skema pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi (REDD), untuk membangun sebuah jaringan nasional implementasi jangka panjang dan untuk memecahkan persoalan metodologis berat. Pelaksanaan COP ke-15 pada Desember 2009 diharapkan mengesahkan skema REDD internasional dan mengadakan mekanisme pendanaan internasional. Detail-detailnya masih dinegosiasikan dan meliputi 'cakupan' mekanisme yang sejauh ini didasarkan pada konsep hutan (deforestasi dan degradasi hutan) yang mungkin atau mungkin tidak bisa diterapkan pada area tanah gambut.

Daerah gambut di Kalimantan Tengah bisa menjadi tempat penting untuk mencari cara terbaik dalam mengurangi emisi dan memasukkan emisi tanah gambut ke dalam skema REDD yang sedang dibuat. Ada sebuah kesepakatan yang tersebar luas bahwa jenis pengurangan emisi itu secara teknis mudah, mendesak (emisi tinggi) dan mungkin efektif dalam penggunaan biaya. Pengurangan emisi di sini mengharuskan adanya restorasi ekologis, sehingga berlawanan dengan rencana pemerintah untuk mengubah sebuah area yang dianggap tidak banyak membawa perkembangan terkait dengan kerusakan lingkungannya. Berbagai tahap kebijakan dan program pemerintah yang meliputi mobilitas orang, telah membuat

Catacutan, 2011. Hot spots of confusion: contested policies and competing carbon claims in the peatland of Central Kalimantan (Indonesia). *International Forestry Review* 13(4): 431-441.

banyak aktor memiliki klaim atas berbagai hak. Sekelompok pengklaim pun muncul padahal sengketa atas hak pada periode sebelumnya belum diselesaikan.

Dalam sejarahnya, sungai-sungai yang ada di daerah gambut di Kalimantan Tengah itu hanya menjadi titik masuk untuk digunakan oleh manusia, dengan adanya serangkaian pemukiman dan tradisi pergerakan orang hulu-hilir berbagai kelompok suku, yang mempraktikkan “ladang bergulir” di sepanjang daerah dekat desa. Berbagai klaim orang atas beberapa bagian pinggir sungai dan daerah pedalaman pun tergantung pada rincian sejarah pemukiman. Dibangunnya saluran drainase untuk Proyek Gambut Sejuta Hektar dan dibangunnya pemukiman transmigrasi bukan hanya menyebabkan datangnya banyak orang dengan berbagai klaim atas tanah, tetapi juga mengubah banyak penataan kelembagaan komunitas dan sistem penguasaan tanah yang ada. Kebijakan pemerintah setempat untuk mengundang perusahaan kelapa sawit dan perusahaan tambang ke area itu bukan hanya menyebabkan terjadinya masalah dan perubahan atas sistem penguasaan tanah, tetapi juga berlawanan dengan kebijakan nasional dan keputusan untuk melestarikan dan melindungi area gambut dari penggunaan tanah.

REDD dan harapan “pasar karbon” pun memunculkan beberapa persoalan “hak”. Isu penting dalam debat REDD antara lain: (1) siapa yang memiliki atau bisa mengklaim hak untuk “menjual karbon” atau mengundang ko-investasi dalam usaha pengurangan emisi (komunitas setem-

pat, mereka yang mendapatkan konsesi, satuan manajemen hutan, pemerintah setempat, pemerintah nasional); dan (2) siapa yang memiliki atau bisa mengklaim hak untuk menerima pembayaran dari kerusakan yang dihindari. Dua persoalan itu mengharuskan adanya kejelasan dan keadilan prosedur lewat resolusi penguasaan tanah dan hak manajemen hutan dan hak aktor atas tanah berhutan dan sumber dayanya. Kejelasan itu tidak selalu ada dalam banyak daerah. Di sebuah area gambut, bentuk khusus aksi kolektif pun dibutuhkan karena pengeringan “spons” di tiap sisi itu pasti berdampak pada hidrologi bukit gambut itu secara keseluruhan. Sejauh ini, tidak ada lembaga atau konsep hak dan tanggung jawab yang muncul dan cocok dengan skala sumber dayanya. Studi ini meringkas dan berfokus pada usaha untuk memperjelas hak dalam konteks pengurangan emisi dan implementasi REDD.

2. Lokasi Studi

Studi penguasaan tanah ini dirancang berbarengan dengan beberapa penelitian tentang kehidupan sehari-hari, perkembangan institusional sekitar REDD, dan pilihan untuk perbaikan kesejahteraan berbasis pohon. Tempat studi ini di Blok A (selatan) dan Blok E (utara) di area Proyek Gambut Sejuta Hektar, kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Dua lokasi itu dipilih untuk merepresentasikan area hutan dan area kehutanan yang terdegradasi. Menurut administrasinya, dua desa itu termasuk

dalam dua kecamatan di kabupaten Kapuas: kecamatan Mantangai dan Kecamatan Timpah. Secara keseluruhan ada 13 pemukiman di sepanjang sungai Kapuas.

3. Kebijakan dan Regulasi: Dari Masa Lalu ke Masa Kini

a. Munculnya dan diakuinya hukum adat di jaman sebelum kolonial dan di jaman kolonial

Di Kalimantan Tengah, tingkat struktur desa yang muncul pun mengakui adanya *Damang* (dewan adat) sebagai lembaga peradilan adat (Biro Pemerintahan Desa, 1996). Kekuasaan kolonial Belanda datang belakangan atas sebagian besar wilayah Kalimantan, karena basis sumber daya yang sedikit itu tidak dianggap layak untuk dimanfaatkan. Penguasaan atas daerah pantai dan perdagangannya pun lebih diutamakan daripada klaim teritorial. Di dalam negosiasi Tumbang Anoi tahun 1894 antara pemerintah kolonial Hindia Belanda dan para penguasa setempat, ditetapkan bahwa peran *Damang* pun diperluas untuk memberikan bantuan dan dukungan bagi tugas pemerintahan. Akan tetapi hak penggunaan tanah *adat* belum secara eksplisit menjadi bagian dari proses legalisasi. Baru tahun 1928, kewenangan *adat* atas hak penggunaan tanah pun diakui oleh pemerintah kolonial.

Menurut pengakuan itu, lembaga adat bisa mengeluarkan hak guna tanah (surat segel) bagi komunitas setempat dan rumah tangga yang ada di komunitas itu.

Beberapa hak guna tanah adat yang ada dan diakui selama jaman itu dan masih dipraktikkan hingga sekarang antara lain adalah (Usup dll., 2008; WALHI, 1997; Biro Pemerintahan Desa, 1996):

1. *Eka Malan Manan Satiar* adalah hak bagi komunitas setempat untuk berburu hewan, membuka hutan untuk ladang, dan mengumpulkan hasil hutan non kayu seperti damar, gemor, jelutung, rotan dan panting. Daerah itu disebut sebagai tanah yang digunakan oleh komunitas, dan biasanya memiliki lebar lima kilometer di sekeliling pemukiman komunitas.
2. *Kaleka* adalah sebutan untuk sebuah pemukiman komunitas adat kuno yang telah ditinggalkan dan sudah menjadi hutan sekunder. Area itu dianggap sebagai tempat yang suci dan dianggap sebagai tempat yang berada di bawah hak tanah adat komunal.
3. *Petak bahu* adalah sebuah area bekas ladang berpindah yang telah berubah menjadi hutan tanaman, sebagian besar petak bahu itu ditanami durian, cempedak, karet dan rotan, beserta regenerasi hutan alamnya. Banyak pengolah ladang bergulir itu sebenarnya berdasarkan hak terdahulu, dibolehkan menggunakan dan mengumpulkan hasil hutan di situ.
4. *Pahewan/tajahan* dan *sepan* adalah area hutan suci, di situ komunitas setempat memiliki hak dan kewajiban untuk melindungi area itu dari aktivitas penggunaan tanah apa pun.
5. *Beje* adalah sebutan untuk kolam ikan yang dibuat

oleh komunitas setempat untuk menjebak dan menyimpan ikan selama musim kemarau. Kolam itu bisa dimiliki pribadi atau dimiliki komunal.

6. *Handil* adalah hak komunitas setempat untuk membangun saluran pengeringan kecil untuk membuka ladang berpindah. Pekerjaan itu biasanya dilakukan dalam aktivitas kelompok dan tiap anggota kelompok pun mendapatkan dua hektar tanah sepanjang saluran itu. Kepemilikan dianggap komunal.
7. *Tatas* adalah hak untuk membangun saluran air kecil untuk mengumpulkan kayu dan hasil hutan non kayu di tanah hutan dan untuk mendapatkan ikan. Para pemegang tatas bisa memungut pajak atau bea untuk tiap hasil hutan yang dikumpulkan oleh komunitas setempat yang melintasi saluran air itu. Biasanya pungutan yang dikumpulkan itu tidak lebih dari 10 persen nilai hasil hutan yang diangkut.

Pada masa awal kemerdekaan Republik Indonesia, *status quo* hak setempat pun masih berlaku. Tahun 1953, pemerintahan baru itu tetap mendukung yurisdiksi adat. Hak guna tanah adat masih diakui dan dilegalkan dalam kerangka pemerintah Indonesia lewat UUPA tahun 1960. Karena undang-undang itu belum dihapus, maka pasal-pasalnya pun penting untuk perdebatan legalitas, karena beberapa aturan yang muncul sesudahnya mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Selama masa itu, pemerintah berusaha mengintegrasikan hak penggunaan tanah komunitas yang ada itu secara serasi ke dalam undang-

undang pertanahan negara. Munculnya Orde Baru tahun 1965 menimbulkan beralihnya kekuasaan pemerintah pusat.

b. Munculnya konsesi hutan dan runtuhnya hukum adat

Selama pemerintahan Soeharto (1965-1998), pemerintah mengeluarkan banyak ijin untuk perusahaan internasional maupun perusahaan nasional untuk mengeksploitasi tanah hutan, meskipun ada persoalan yang belum selesai tentang bagaimana pemerintah memandang hak penggunaan tanah adat yang tercantum pada undang-undang negara. Sebuah studi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Urusan Agraria tahun 1970-an meneliti adanya hak penggunaan tanah adat di Kalimantan Tengah, dan menyatakan bahwa lembaga adat telah semakin lemah. Akhirnya, pernyataan itu menunjukkan bahwa penggunaan tanah oleh komunitas yang ada itu tidak bisa diakui sebagai hak guna tanah (Abdurrahman, 1996). Di paruh kedua tahun 1970-an, pemerintah mengeluarkan Undang-undang no. 5/1979, yang kemudian menghapus proses tradisional dan mengganti peran Damang sebagai pemimpin komunitas dengan kepala desa yang dipilih oleh pemerintah. Undang-undang baru itu menghancurkan sistem hukum dan pembuatan keputusan adat, dan merongrong kepercayaan orang atas lembaga adat.

Beberapa akademisi menentang penafsiran itu (Abdurrahman, 1996; Mahadi, 1978; Yanmarto 1997), tetapi pemerintah tetap bersikukuh dengan pendapat mereka

bahwa hak penggunaan tanah hanya bisa diakui jika lembaga adat yang mengatur masyarakat itu masih ada, dan tidak adanya lembaga itu membuat pemerintah pusat berhak mengeluarkan hak konsesi. Penelitian ini dan diberlakukannya Tata Guna Hutan Kesepakatan 1982 menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyebut tanah hutan Kalimantan Tengah sebagai tanah negara. Di tahun itu pula, beberapa peraturan dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri (Peraturan Menteri No. 26/1982, tertanggal 13 Mei 1982) dan oleh Direktorat Agraria (Peraturan Menteri No. 586/1982, tertanggal 17 Juli 1982), memerintahkan Gubernur Kalimantan Tengah untuk mendukung kesepakatan itu. Kebijakan itu menjadi dasar kuat bagi perusahaan kayu untuk beroperasi di tanah hutan.

Untuk mendukung operasi perusahaan kayu, beberapa peraturan dikeluarkan untuk memperkecil hak guna adat di dalam wilayah konsesi perusahaan kayu, seperti misalnya Peraturan Pemerintah no. 12/1970 dan Peraturan Pemerintah no. 28/1985. Usaha untuk membatasi komunitas dalam menggunakan tanah dalam area konsesi hutan itu juga didukung oleh beberapa keputusan menteri, seperti Keputusan Menteri Pertanian no. 749/1974 dan Keputusan Menteri Kehutanan no. 194/1986 dan no. 251/1993. Dalam struktur kekuasaan jaman itu, aturan-aturan itu menjadi dasar hukum bagi konsesi kayu untuk mengendalikan aktivitas komunitas adat dan secara bertahap merampas hak guna tanah mereka (Pramono, 1990). Undang-undang Pokok Agraria 1960 dengan

bermacam kesepakatannya pun dianggap ketinggalan jaman, tetapi belum secara formal dihapus.

Tahun 1984, menteri dalam negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri no. 539/5707/SJ yang menghapus kewenangan kepala desa dan camat untuk memberikan surat keterangan tanah kepada komunitas setempat. Sehingga, komunitas itu pun tidak lagi memiliki perlindungan hukum atas hak guna tanah historis mereka dan tanah mereka pun semakin banyak jatuh dalam kekuasaan konsesi hutan dan semakin banyak area konsesi yang memakan area guna tanah komunitas.

Banyak area suci dan area komunal diduduki oleh perusahaan kayu dan kemudian diubah menjadi kepemilikan pribadi sehingga banyak komunitas setempat membuka hutan menurut hak *handil* dan *tatas*. Jadi dampak besar konsesi hutan itu adalah lenyapnya hak suci dan hak komunal atas area tertentu dan diubahnya hak itu menjadi hak privat. Peran negara dalam mengubah hak milik dan relasi milik itu jelas sekali. Apa yang kita temukan lewat berbagai klaim itu adalah kompleksnya dinamika yang terjadi seiring bergulirnya waktu dan adanya relasi sosial yang terus berubah sebagai kekuatan proaktif dan kekuatan reaktif terhadap dinamika internal dan aksi eksternal, terutama aksi negara dan perusahaan. Di akhir tahun 1995, pemerintah mengalokasikan tanah hutan 715.945 ha di area penelitian itu kepada 12 konsesi hutan (Dinas Kehutanan Daerah Kalimantan Tengah, 1995).

c. Proyek Gambut Sejuta Hektar: bencana yang terencana

Swasembada beras adalah tujuan yang pernah dicapai di masa awal Orde Baru dan dianggap sebagai kepentingan nasional strategis. Swasembada itu mulai merosot di paruh pertama tahun 1990-an. Untuk menghadapi ancaman itu, Presiden Soeharto memberikan dukungan besar bagi gagasan untuk mengadakan sebuah “proyek besar” di Kalimantan Tengah dengan mengubah hutan gambut yang sudah digunduli menjadi persawahan, dengan membuat jaringan saluran pengeringan dan diterapkannya sistem produksi padi Jawa, yang difasilitasi dengan didatangkannya transmigran dari luar daerah itu. Proyek itu dikenal sebagai Proyek Gambut Sejuta Hektar dan diperkuat dengan Keputusan Presiden no. 82 dan 83 (Hidayat, 2008; Departemen Kehutanan, 1996; Departemen Kehutanan, 1997).

Dari sebuah pola pengelolaan kehutanan produksi selektif berkelanjutan (setidaknya di atas kertas), sebuah peralihan bisa dilakukan menuju “pembabatan hutan liar” atau pola pembabatan habis lewat Keputusan Menteri Kehutanan no. 166/1996 (Bappeda, 1996). Karenanya, hak penebangan hutan itu dialihkan kepada para pengembang proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Ironisnya, salah satu alasan dasar dijalankannya proyek tanah gambut sejuta hektar itu adalah bahwa area itu dianggap sebagai tanah negara sehingga harus bebas dari klaim penggunaan tanah dan hak yang dipegang oleh komunitas setempat (Pemda Kalimantan Tengah, 1006). Keyakinan itu jelas

tidak berdasar pada realitas di lapangan.

Antara tahun 1997 dan 1999, banyak demonstrasi dilakukan oleh komunitas, menuntut pemerintah untuk memberi ganti rugi atas tanah mereka dan untuk menghormati dan mengembalikan hak tanah mereka. Tahun 2001 pemerintah Kabupaten Kapuas mengeluarkan sebuah Keputusan Bupati No. 17/580.1/BPN.42.2001a yang memerintahkan kantor pertanahan kabupaten dan beberapa kantor pemerintah untuk mendaftarkan hak guna lahan komunitas yang sudah digunakan oleh proyek tanah gambut sejuta hektar itu dan memberi wewenang kepada dinas-dinas itu untuk memberikan ganti rugi yang “adil” bagi kerugian tanah mereka. Akan tetapi pemerintah hanya mendaftarkan dan mengganti rugi area 90 meter untuk kebun komunitas dan 150 meter untuk beje/tatas/handil di pinggir saluran air proyek tanah gambut sejuta hektar (Yayasan Petak Danum, 2002). Kebijakan itu jelas mengecewakan komunitas setempat yang bertahun-tahun menggunakan tanah jauh lebih luas daripada itu, terutama ketika Badan Pertanahan Nasional tahun 2003 mengakui penggunaan tanah komunitas dan luas tanah mereka yang lebih luas daripada tanah ganti rugi.

Proses inventarisasi itu terbukti sulit karena banyak batas alam yang digunakan untuk menandai batas wilayah hak guna tanah komunitas telah dilenyapkan oleh kerja konstruksi proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Konflik terkait persoalan itu pun belum terselesaikan dan banyak komunitas menuntut agar pemerintah memberikan ganti

rugi yang “adil” bagi kerugian mereka atas hilangnya hak guna tanah. Dampak proyek tanah gambut sejuta hektar itu bukan hanya hilangnya mata pencaharian komunitas, tetapi juga timbulnya ketidakpastian akses dan penggunaan berkelanjutan mereka atas hak tanah mereka. Tidak adanya dasar hukum untuk aktivitas yang ditetapkan pemerintah itu pun memunculkan masalah nantinya, ketika tujuan kebijakan pusat bergeser.

d. Proyek Tanah Gambut Sejuta Hektar pada era kebijakan desentralisasi: era akses terbuka

Setelah kekuasaan Soeharto berakhir, lewat beberapa keputusan presiden, seperti Keputusan Presiden No. 80/1998, No. 74/1998, No 133/1998 dan No. 80/1999, maka pemerintah pusat memutuskan menghentikan proyek tanah gambut sejuta hektar itu dan menyerahkan hak kelolanya kepada pemerintah provinsi. Hal itu menjadi tanda bermulanya periode “otonomi daerah”. Pemerintah mengeluarkan Undang-undang no. 62/1998, yang memberikan kewenangan atas sejumlah urusan kehutanan kepada bupati. Ketika kebijakan desentralisasi itu dijalankan tahun 2001, maka pemerintah kabupaten Kapuas pun segera mengeluarkan sebanyak mungkin konsesi skala kecil dan mulai memungut pajak dari perusahaan konsesi hutan. Selama masa itu, bupati dan gubernur pun diijinkan memberi ijin penebangan hutan per tahun 100 ha dan konsesi hutan kecil 10.000 ha bagi pemilik lahan pribadi, komunitas dan pemilik hutan adat. Pemerintah kabupaten

Kapuas antara lain juga mulai memungut bea bagi banyak sekali aktivitas kehutanan, memungut pajak kayu, pajak ekspor kayu gelondongan dan bea transportasi kayu gelondongan. Area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu pun semakin gundul dan mengalami penurunan kualitas hutan akibat kebijakan-kebijakan itu, sekitar 41 konsesi kecil sekarang beroperasi di area bekas proyek gambut itu.

Karena adanya banyak kritik pedas atas terjadinya penggundulan hutan dan pembalakan liar itu, maka pada bulan Februari 2002, kementerian kehutanan menghapus kewenangan kabupaten untuk menangani ijin konsesi skala kecil. Beberapa aturan baru pun dikeluarkan oleh pemerintah pusat, seperti Keputusan Menteri Kehutanan no. 6886/2002, No. P.03/2005 dan No. P.07/2005. Aturan-aturan itu mengembalikan kewenangan kepada Kementerian Kehutanan untuk mengeluarkan konsesi hutan. Tetapi tidak satupun aturan itu menyebut persoalan pengelolaan area bekas proyek gambut sejuta hektar, terutama menyangkut masalah pembagian hak.

Tahun 2003, sebuah peraturan pemerintah provinsi no. 8/2003 dikeluarkan oleh Bappeda sebagai dasar hukum bagi aktivitas pemerintah kabupaten untuk menggunakan dan membagi-bagikan area hutan untuk kebun kelapa sawit dan pertambangan. Setelah pemerintah menghapuskan kewenangan kabupaten untuk memberikan ijin konsesi skala kecil, maka pemerintah kabupaten pun mengeluarkan bermacam aturan untuk mengeksploitasi area tanah yang berhutan. Sekitar 369.000 ha

area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu pun dijadikan konsesi perkebunan sawit, sementara 41.536 dialokasikan untuk konsesi tambang (BP KAPET DAS KAKAB, 2009). Menariknya, kedua ijin itu tumpang tindih sehingga menimbulkan kebingungan bagi pemegang ijin.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah setempat untuk mengeksploitasi area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Kenyataannya pemerintah kabupaten itu mengaku memiliki dukungan ilmiah untuk kebijakannya itu. Berdasarkan penelitian Dinas Penelitian dan Pengembangan Pertanian 1998, sekitar 327.853 ha area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu dianggap cocok untuk perkebunan sawit, dan 345.340 ha cocok untuk karet (Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 1998).

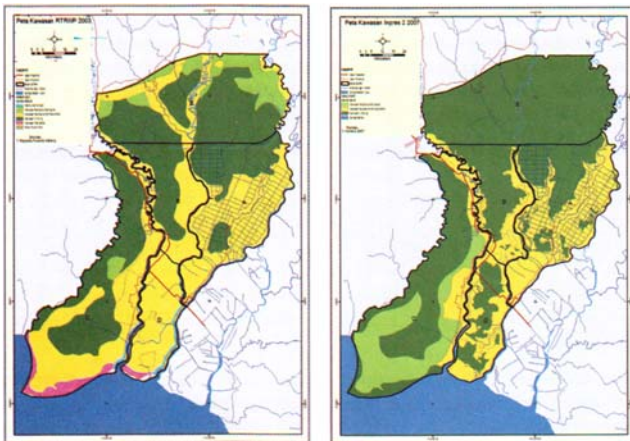
Era setelah proyek tanah gambut sejuta hektar itu juga menjadi awal munculnya pengakuan atas lembaga adat. Pemerintah kabupaten mengesahkan peraturan pemerintah kabupaten Kapuas no. 14/1998 yang mengakui adanya lembaga *kadamaian* dan memberikan peran pengelolaan bagi lembaga adat. Tetapi aturan itu tidak berisi pasal yang menjelaskan hak penggunaan tanah adat. Tahun 1998, pemerintah provinsi Kalimantan Tengah pun mengeluarkan pernyataan yang mengatakan bahwa tanah sejauh lima kilometer dari tepi sungai harus diberikan kepada komunitas menurut hak penggunaan tanah adat, meskipun pernyataannya itu tidak memiliki dasar hukum. Karenanya tidak jelas perlindungan sejauh

apa yang bisa diberikan oleh pernyataan itu kepada hak penggunaan tanah adat di jaman yang dipenuhi campur aduk kebijakan itu, sebab jaman itu menimbulkan sengketa akses terbuka dan klaim sengketa atas area itu. Tiap orang punya tafsiran tentang siapa yang harus mengatur dan menggunakan tanah area bekas proyek gambut sejuta hektar. Pada tingkat kebijakan, pemerintah pusat dan pemerintah setempat saling berbenturan dan memiliki pandangan mereka masing-masing tentang alokasi hak atas area itu. Konflik yang sedang berlangsung seperti itu memperparah sistem penguasaan tanah di area tersebut. Konflik itu juga menjadi halangan utama terwujudnya pengakuan hak penggunaan tanah adat.

e. Sebuah tempat penting yang diakui: reaksi pemerintah setempat terhadap kebijakan revitalisasi nasional

Perkiraan karbon dioksida dan emisi gas rumah kaca lain yang muncul dari publikasi di Indonesia menempatkan negara ini sebagai salah satu penghasil gas karbon dioksida dan emisi gas rumah kaca terbesar, dengan lebih dari separuh gas itu berasal dari daerah gambut. Pada tahun 2007 pemerintah pusat mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden no. 2/2007, tentang pengelolaan dan alokasi area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar untuk konservasi, rehabilitasi dan perkebunan. Untuk mendukung inisiatif keputusan terkait konservasi dan rehabilitasi itu, tahun 2008 Kementerian Kehutanan

mengeluarkan Peraturan Menteri no. 55/2008 yang berisi sebuah rencana besar konservasi dan rehabilitasi area gambut untuk 10 tahun (2007-2017). Dua surat keputusan itu memperkuat kekuasaan pemerintah pusat atas area gambut dengan menempatkan area itu dalam program konservasi dan rehabilitasinya. Tetapi, dua keputusan itu pastilah bertumpang tindih dengan kepentingan pemerintah setempat. Menurut dua keputusan itu, sedikit sekali dari area gambut itu yang bisa digunakan untuk perkebunan, 10.000 ha untuk perkebunan sawit dan 7.500 ha untuk perkebunan karet, jika dibandingkan dengan Perencanaan Spasial Kalimantan Tengah, yang mengalokasikan 369.000 ha untuk perkebunan sawit dan 41.536 ha untuk pertambangan (lihat gambar 3 dan 4).



Gambar 3 dan 4. Perbandingan antara peta perencanaan spasial provinsi yang dibuat oleh Kantor Pemerintah Kalimantan Tengah dan Peta revitalisasi Nasional yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan.

Untuk mencegah agar kepentingan-kepentingan itu jangan sampai meluas, pada Juli 2008, pemerintah provinsi mengeluarkan sebuah nota bagi semua dinas provinsi dan kabupaten yang memerintahkan mereka untuk tidak memproses tiap permohonan sertifikat atau hak hingga alokasi penggunaan tanah di Kalimantan Tengah yang saling berbenturan itu selesai. Meskipun sebagian besar konsesi perkebunan sawit memang menunggu proses selesainya sertifikat tanah mereka, tetapi nota itu tidak otomatis menghentikan konsesi itu untuk beroperasi penuh.

Menurut kebijakan nasional itu, pemerintah kabupaten harus menghapuskan beberapa ijin konsesi perkebunan sawit (Keputusan Pemerintah Kabupaten Kapuas no. 89/2009). Itu adalah sebuah tindakan yang didukung oleh pemerintah provinsi (Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah no. 525/05/EK, tertanggal 20 Januari 2009). Akan tetapi tidak semua konsesi dibatalkan. Penutupan aktivitas operasional konsesi perkebunan sawit akan menjadi tugas bagi pemerintah kabupaten karena banyak konsesi itu sudah mendapatkan arahan lokasi dan ijin pembukaan lahan jauh sebelum Perda provinsi itu diedarkan.

Ironisnya, sedikit sekali konsesi yang dilengkapi oleh analisis dampak lingkungan untuk memenuhi syarat hukum selanjutnya. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup no. 5/2001 mengharuskan tiap pemegang konsesi untuk mengadakan analisis dampak lingkungan itu

sebelum beroperasi, tetapi pemerintah kabupaten maupun pemegang konsesi tidak mentaati keputusan itu. Jelas kebijakan yang membuat pemerintah pusat memegang lagi kewenangan itu dan yang menghapus hak alokasi pemerintah setempat atas area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu tidak memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan banyak sekali klaim sengketa yang ada, tetapi malah memperparah situasi.

4. Dampak Kebijakan di Lapangan

a. Sejernih lumpur: jadi, siapa yang mengatur tanah?

Bahasan tentang lahan gambut yang diatur dengan kebijakan-kebijakan yang tidak efektif itu bisa menunjukkan bahwa area gambut itu bukan hanya merupakan area penghasil CO₂ yang besar, tetapi juga merupakan titik api konflik segitiga antara aktor komunitas setempat, aktor pemerintah setempat dan aktor pemerintah pusat. Dalam sejarahnya, perbenturan di antara kebijakan dan lembaga itu pernah mengubah sistem penguasaan tanah pra kolonial menjadi sebuah ketidakpastian penguasaan tanah tingkat tinggi untuk semua aktor di area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah. Dampak yang sekarang dirasakan akibat terjadinya perubahan kebijakan itu adalah adanya kebingungan tentang siapa yang sesungguhnya mengatur tanah dan siapa yang berwenang untuk mengeluarkan hak atas tanah. Jika usaha untuk mengurangi oksidasi lahan gambut itu sungguh

berhasil, penyelesaian atas konflik-konflik itu harus dijadikan prioritas tertinggi, yang membutuhkan sebuah cara pandang yang peka terhadap semua perspektif, tetapi juga yang bisa memberikan cara untuk membuat tujuan-tujuan yang lebih tinggi bisa berdamai lewat negosiasi.

Di jaman dulu, area itu berada di bawah kewenangan lembaga adat, yang mengalokasikan beberapa hak bagi komunitas lokal untuk mengakses dan menggunakan tanah hutan itu. Hak alokasi itu dihormati dan diakui oleh pemerintah Hindia Belanda dan juga diakui oleh republik Indonesia yang baru terbentuk. Tetapi hak-hak itu secara bertahap diubah, terutama ketika konsesi hutan mulai beroperasi di area itu. Beberapa kebijakan tahun 1970-an dan 1980-an pun memperkecil kewenangan banyak lembaga adat, sehingga konsesi hutan pun semakin mudah beroperasi. Pemerintah tidak sadar bahwa banyak komunitas setempat masih memegang hak adat dan masih memiliki kewenangan lembaga adat hingga sekarang. Para operator konsesi hutan jaman itu memiliki kekuasaan untuk menghilangkan hak dan klaim penggunaan tanah adat.

Dampak atas area itu adalah banyak komunitas setempat yang melihat peluang baru untuk menentang pengaturan akses tanah yang sekarang dan bergabung dengan konsesi hutan untuk membuka dan menebang hutan. Banyak komunitas membangun sistem drainase kecil untuk mengangkut kayu gelondongan dari hutan, sehingga mendapatkan hak handil dan hak tatas dari pekerjaan itu,

yang jelas mengubah situasi penguasaan tanah. Sebelum itu, banyak komunitas memiliki hak milik yang luasnya tidak lebih dari lima kilometer dari pemukiman mereka, tetapi pekerjaan drainase itu memperluas kepemilikan mereka lebih jauh dan tentu saja mengubah sistem penguasaan tanah sebelumnya.

Masa yang paling menghancurkan adalah masa setelah terhentinya proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Praktik penggunaan tanah yang dilakukan banyak komunitas pun dirusak oleh proyek itu, dan ironisnya tidak ada ganti rugi atas kerusakan itu hanya karena pemerintah meyakini bahwa komunitas tidak memiliki hak guna atas tanah yang berada di area itu. Tetapi ketika proyek tanah gambut sejuta hektar dihentikan dan pemerintah berusaha memberikan ganti rugi yang “adil” bagi komunitas atas kerugian hak guna itu, maka batas-batas tanah yang menandai mana hak mereka pun telah dilenyapkan oleh proyek itu, sehingga pemerintah dan komunitas pun kesulitan untuk menyelesaikan masalah hak penggunaan tanah dan kepemilikannya. Banyak klaim tanah yang diajukan komunitas bertambah besar tiap tahun dan beberapa komunitas telah mendapatkan surat keterangan tanah dari kepala desa. Meskipun pemerintah setempat mengakui adanya hak guna tanah adat di tahun 1999 dan 2008, tetapi pengakuan itu tidak pernah terwujud dalam praktik.

Ketidakjelasan siapa yang mengatur area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu sebenarnya diketahui

oleh para pembuat kebijakan di pemerintah setempat (kabupaten dan provinsi) dan juga di tingkat pemerintah pusat. Tahun 1999, pemerintah menyerahkan bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu kepada pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi pun menggunakan kewenangan itu untuk membagi-bagikan area itu untuk konsesi pertambangan dan perkebunan kelapa sawit. Tetapi kemudian pemerintah pusat mengambil alih lagi kewenangan itu di tahun 2007. Kebingungan pun semakin parah, karena sebagian besar area itu telah dialokasikan oleh pemerintah setempat untuk konsesi pertambangan dan kelapa sawit sejak tahun 2004, dan beberapa area sudah beroperasi aktif. Lalu tahun 2008 pemerintah pusat mengalokasikan tanah itu untuk tujuan konservasi dan rehabilitasi. Hingga sekarang, masih ada ketidakpastian besar tentang cara terbaik untuk menghilangkan kebingungan tentang pengelolaan dan alokasi hak.

b. Konflik dan sengketa tanah yang terjadi

Dampak utama bermacam interpretasi dan kebijakan yang saling berbenturan itu adalah terjadinya konflik dan munculnya sengketa klaim penguasaan tanah yang terjadi di antara komunitas dan di dalam komunitas yang bermukim di area bekas proyek gambut sejuta hektar. Akibatnya, konflik dan sengketa klaim itu berdampak pada sistem penguasaan tanah dan menyebabkan ketidakpastian penguasaan tanah.

Tahun 2004 sebuah perusahaan perkebunan sawit

menggunakan tanah yang berada di area yang dikelola oleh desa Matangai Hulu, desa Kalumpang dan desa Sei. Hal yang paling dipermasalahkan oleh komunitas itu adalah bahwa konsesi dijalankan dua hingga tiga kilometer tanah dari tepi sungai sehingga mencaplok tanah yang diklaim milik komunitas, mereka memiliki hak atas tanah hingga sejauh lima kilometer dari tepi sungai. Konflik itu semakin parah karena banyak dari tanah konsesi itu bukan hanya ditanami kelapa sawit tetapi juga dibagikan kepada orang dari luar desa. Jadi ada potensi terjadinya konflik horizontal di area itu antara komunitas lokal dan pendatang. Komunitas sudah berusaha berkonsultasi tentang masalah itu dengan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten dan Bupati tetapi belum dicapai penyelesaiannya. Konflik semacam itu bukan hanya terjadi di tiga desa tersebut, tetapi juga di banyak desa lain yang berada di area bekas proyek gambut sejuta hektar. Banyak perusahaan kelapa sawit beroperasi di area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar dan perusahaan-perusahaan itu berkonflik dengan para penduduk desa. Perusahaan-perusahaan itu menguasai sekitar 55.000 ha tanah.

Konflik besar lain terjadi di area itu terkait dengan batas desa. Dilaporkan konflik batas desa telah terjadi di beberapa desa termasuk di desa Matangai Hulu, Kalumpang, Sei Ahas dan Katunjung. Setelah proyek tanah gambut sejuta hektar itu dihentikan, komunitas lokal pun mulai menggunakan tanah yang terbengkalai itu untuk

ditanami. Sebelumnya, komunitas-komunitas itu telah membuka dan menggunakan area itu melalui hak handel dan tatas sebelum era konsesi hutan. Ketika mereka mendengar bahwa area pertanian mereka itu dialokasikan untuk konsesi perkebunan sawit oleh pemerintah kabupaten, maka para anggota komunitas itu pun segera memperkuat klaim mereka atas tanah dengan cara berusaha mendapatkan surat keterangan tanah dari kepala desa. Sayangnya banyak surat keterangan tanah itu menimbulkan konflik antar warga desa karena surat keterangan tanah itu dikeluarkan tanpa melihat batas desa.

c. Hak tanah dan hak karbon: keduanya bisa saja tidak pasti

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakpastian penguasaan tanah adalah sebuah persoalan besar di area ini. Ketidakpastian tenurial adalah sebuah elemen dasar dalam mitigasi perubahan iklim. Studi ini juga menunjukkan dampak dari ketidakpastian hak tanah dan penguasaan tanah itu yang turut menyebabkan timbulnya konflik di area bekas proyek gambut sejuta hektar, sebab sistem penguasaan tanah yang mengatur dan menata daerah itu masih tidak pasti. Beberapa komunitas setempat memegang beberapa hak adat atas penggunaan dan akses tanah, tetapi masih cukup tidak pasti bagaimana mereka akan diakui dan dilindungi oleh pemerintah. Beberapa dari komunitas lokal itu masih memegang surat keterangan tanah dari kepala desa, tetapi hak itu masih tum-

pang tindih. Konflik antar desa pun terjadi karena hak yang dikeluarkan oleh kepala desa itu tidak memperhitungkan batas desa. Persoalan hak yang belum selesai dan dipersengketakan itu bisa menjadi penghalang bagi skema REDD.

Meskipun hak adat diakui oleh pemerintah setempat, tetapi pengakuan itu tidak memberi perlindungan hukum bagi komunitas. Konsesi perkebunan sawit telah menggunakan beberapa area lahan tanpa persetujuan komunitas. Konflik pun terjadi di banyak tempat. Hak adat juga belum dicakup dalam proses perencanaan spasial provinsi, sehingga banyak konsesi perkebunan sawit beroperasi dalam keadaan berbenturan dengan hak guna tanah adat. Hak adat juga tidak dimasukkan dalam proses perencanaan spasial provinsi karena tidak ada pengakuan pemerintah atas hak itu. Pemerintah gagal mengakui hak adat kolektif dari kaum adat atas hutan yang mereka warisi dari leluhur mereka, atau pemerintah hanya mengakui sedikit sekali tanah tradisi mereka, dan menetapkan hutan lain sebagai “tanah negara”.

Kebingungan terkait hak tanah juga terjadi di antara para pembuat kebijakan. Pemerintah setempat dan pemerintah pusat pun masih berselisih tentang bagaimana menggunakan area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Pemerintah setempat mengatakan bahwa mereka ingin menggunakan area itu untuk tujuan pembangunan dengan mengundang perusahaan tambang dan konsesi kelapa sawit ke area itu dan mereka juga memberikan perlindungan hukum untuk konsesi itu agar

beroperasi. Tetapi di pihak lain, pemerintah pusat mengalokasikan area itu hanya untuk tujuan rehabilitasi dan reforestasi. Pemerintah pusat berusaha melindungi bukit gambut dari aktivitas penggunaan tanah, sebab lahan gambut itu mudah sekali terbakar. Pemerintah pusat telah menghapus hak pemerintah setempat atas area itu. Sekarang pun belum pasti kapan konflik itu akan selesai.

5. Kesimpulan

Area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar mengandung banyak masalah seperti misalnya bermacam interpretasi atas dan tumpang tindih di antara kebijakan terkait alokasi hak antara pemerintah setempat dan pemerintah pusat, masalah penataan institusional, pengakuan atas hak guna tanah adat yang tidak pasti, dan masalah strategi penghidupan komunitas setempat.

Pada dasarnya masalah lingkungan yang sedang berlangsung itu terkait dengan struktur pemerintahan yang berbenturan di berbagai level. Perencanaan penggunaan tanah dan penggolongan hutan pun masih diperselisihkan, dan bisa menjadi masalah yang membutuhkan penanganan untuk dipecahkan, sehingga nantinya memudahkan implementasi skema REDD. Sejarah perencanaan pemerintah untuk area itu menimbulkan tingkat kerumitan yang besar dan mungkin istimewa. Kebijakan yang sekarang dijalankan pun berusaha memperkuat kewenangan pemerintah pusat dan kenyataannya kebijakan itu bisa memperparah situasi, lewat penerapan

dengan alasan adanya kekayaan ekosistem dan fungsi hidrologisnya. Secara administratif, area itu terletak di provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten di dalam wilayah tiga kabupaten (Bogor, Sukabumi, dan Lebak) dengan luas area 113.357 hektar. (Gambar 5). Taman nasional itu sendiri bisa dicapai empat jam dari Jakarta, ibu kota Indonesia, dengan berkendara menuju kota Rangkasbitung, ibu kota kabupaten Lebak.

Ketika pemerintah mengubah status Gunung Salak-Halimun menjadi taman nasional, orang yang bermukim di dalam area taman nasional itu pun melihat perubahan status itu sebagai perampasan hak mereka atas tanah. Karena takut diusir, maka mulai 16 hingga 18 Oktober, orang dari 31 desa yang berada di taman nasional itu pun mengadakan pertemuan di Bogor dan menolak keputusan pemerintah. Perlawanan masyarakat setempat itu dan ketidakmauan pemerintah untuk mengakui hak orang setempat banyak dilaporkan oleh koran nasional dan lokal (Kompas, 2003a).

Konflik itu semakin memburuk di awal tahun 2008, ketika bupati Lebak menyatakan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengeluarkan 15.000 hektar lahan dari area taman nasional. Para bupati itu menggunakan beberapa undang-undang dan kebijakan sebagai dasar untuk mengklaim tanah yang berada di wilayah taman nasional itu. Salah satu alasan gagalnya penyelesaian konflik itu adalah bahwa tidak satupun lembaga meneliti klaim yang dianggap legal oleh tiap aktor yang

menggunakan dan menguasai tiap petak lahan di area taman nasional.

2. Nalar Ilmiah dan Perdebatan Historis atas Dinyatakannya Gunung Halimun-Salak sebagai Taman Nasional

Sejarah preservasi di Indonesia bermula pada tahun 1880-an di bawah kekuasaan kolonial Belanda. Mungkin regulasi preservasi paling terkenal yang dikeluarkan oleh pemerintah Belanda waktu itu adalah Undang-undang Perlindungan Alam 1941 (*Natuurbeschermings Ordonantie* 1941) yang mengakui hak kaum pribumi dan mengharuskan dipertimbangkannya kaum pribumi itu ketika menetapkan suaka alam (Danusaputro, 1985). Tetapi waktu itu tidak jelas juga bagaimana hak kaum pribumi itu ditangani.

Waktu itu, area Gunung Halimun-Salak belum dinyatakan sebagai suaka alam, tetapi lebih sebagai hutan lindung (Hoemacommissie Bantam, 1932). Beberapa proses pemetaan dan penetapan batas pun dilakukan selama tahun 1906 hingga 1939 untuk menentukan batas hutan antara tanah hutan negara dan tanah hutan bukan milik negara (Galudra dll, 2005a; Galudra dll, 2005b). Pada awal tahun 1940-an, pemerintah kolonial Belanda mulai menjalankan proses untuk mempertimbangkan Gunung Halimun-Salam sebagai suaka alam, tetapi proses itu terhenti dan tidak dilanjutkan hingga kemerdekaan Indonesia. Tetapi pembicaraan tentang preservasi itu masih ada di antara para ahli hutan Indonesia, dosen universi-

tas dan pembuat kebijakan.

Selama jaman kekuasaan Orde Baru, antara tahun 1967 hingga 1997, preservasi tetap menjadi pembicaraan dominan untuk pengelolaan area terlindung. Tahun 1979, dengan menggunakan pemetaan hutan yang dilakukan oleh pemerintah Belanda, maka pemerintah Indonesia pun menyatakan Gunung Halimun sebagai sebuah suaka alam, dengan area seluas 40.000 ha. Ketetapan itu diberlakukan dengan Keputusan Menteri Kehutanan no. 40/1979 (Ryadisoetrisno, 1992). Akan tetapi luas area suaka alam itu pun mengecil hingga kurang dari 38.000 ha akibat protes yang dilancarkan oleh Perum Perhutani (sebuah konsesi perusahaan kayu gelondongan milik negara) (arsip Badan Planologi, tidak diterbitkan)

Pada bulan Februari 1992, pemerintah memutuskan untuk mengubah area itu menjadi sebuah taman nasional. Status yang berubah itu sesungguhnya tidak mengakomodasi persoalan konservasi koridor hutan Halimun Salak. Kaum konservasionis khawatir bahwa koridor hutan itu akan terdegradasi dan terdeforestasi akibat adanya aktivitas penebangan kayu dan penyerobotan tanah yang dilakukan oleh komunitas, sehingga banyak spesies makhluk hidup terlindungi pun terancam. Kekhawatiran mereka itu pun terbukti. Di bawah manajemen Perum Perhutani koridor itu kehilangan 50% dari hutannya, merosot dari 666.508 ha menjadi hanya 347.523 ha dalam waktu 11 tahun dari 1990 hingga 2001.

Baru setelah terjadinya beberapa bencana alam,

maka pemerintah pun memperhatikan persoalan penggundulan hutan dan persoalan perlindungan alam liar. Tahun 2001, lebih dari 60.000 orang mengungsi ketika sekitar 102 desa di kabupaten Lebak, Pandeglang dan Serang (di barat area Halimun-Salak) diterjang banjir. Bencana alam yang terjadi di sekeliling area Gunung Halimun-Salak itu memberi pembenaran bagi kaum konservasionis untuk mendorong pemerintah menyatakan keseluruhan area itu sebagai area lindung (Kompas, 2003b). Lebih jauh, penggundulan hutan itu juga digunakan untuk membuktikan buruknya pengelolaan yang dijalankan oleh Perum Perhutani (Kompas, 2003c and 2003d). Selama periode 1989 hingga 2001, area Gunung Halimun-Salak kehilangan 22.000 ha atau 25% hutannya karena adanya aktivitas penebangan dan perluasan pertanian ilegal, sehingga terjadilah krisis air di daerah di sekelilingnya dan habisnya habitat hewan dan tumbuhan liar (JICA, 2006).

Dengan alasan-alasan itulah maka tahun 2003, pemerintah pun mengeluarkan surat Keputusan Menteri Kehutanan no. 175/2003 yang menyatakan bahwa keseluruhan area Gunung Halimun-Salak merupakan taman nasional. Perum Perhutani berusaha melawan, tetapi gagal, sebab Perhutani telah kehilangan legitimasinya untuk mengelola area itu karena “buruknya manajemen”. Keputusan itu menandai kemenangan kaum konservasionis, tetapi dampak dari kontrol pemerintah atas area itu di bawah manajemen taman nasional itu akan jelas berbeda.

3. Apa yang Terpendam di Bawah Sana? Sengketa atas Akses Hutan dan Kepemilikan Hutan

a. Klaim legal Departemen Kehutanan atas penetapan Gunung Halimun-Salak sebagai Taman Nasional

Pertama-tama, dasar klaim legal Departemen Kehutanan untuk mendapatkan area Gunung Halimun-Salak itu tidak pasti. Sebelumnya, fungsi hidrologis dan kekeayaan hayati menjadi alasan yang mendorong ditetapkannya Gunung Halimun-Salak menjadi taman nasional, tetapi klaim itu hanya didasarkan pada argumen ilmiah dan argumen politik dan bukannya didasarkan pada klaim hukum. Keputusan Menteri 195/2003 dan Keputusan Menteri 419/1999 menegaskan bahwa area Gunung Halimun-Salak yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten itu adalah area hutan. Meskipun dua keputusan itu merupakan dasar hukum yang bisa digunakan oleh Departemen Kehutanan, tetapi keputusan lain (Keputusan Menteri 175/2003) mengharuskan pemerintah pusat dan daerah untuk mempetak-petakkan area Gunung Halimun Salak, sebelum ditetapkan sebagai zona hutan negara.

Mendesaknya keputusan menteri itu membuat beberapa dinas pemerintah dan LSM meyakini bahwa area itu sudah dibatasi dan dipetak-petakkan (WG-T, 2005). Bahkan Departemen Kehutanan mempercayai bahwa hanya 68 km dari 539 km batas taman nasional yang baru ditetapkan itu sudah digariskan batasnya, sehingga batas

lain pun menjadi tidak terlindungi dalam kaitannya dengan hukum. Tetapi informasi itu menyedatkan.

Tabel 7. Hutan-hutan yang terdaftar oleh pemerintah kolonial Belanda (1905-1930) di area Gunung Halimun-Salak

No	Hutan yang terdaftar	Keputusan Pemerintah	Tanggal pemetaan final	Luas (ha)
1	Jasinga I	Keputusan Pemerintah No 14/1927	13 Juli 1934	5.800
2	Jasinga II	Keputusan Pemerintah No 14/1927	23 Mei 1934/14	2.865
			September 1939	
3	Nanggung	Direktorat Pertanian No 3613/1930	28 Maret 1934	-
4	Salak Utara	Keputusan Pemerintah No 17/1925	1 Maret 1926	-
5	Salak	Staatsblad 562/1911	1 Agustus 1906	-
6	Halimun	Staatsblad 42/1905	17 September 1914	-
7	Sanggabuana Utara	Keputusan Pemerintah No 6/1915	4 Januari 1933	4.568
8	Sanggabuana Selatan	Keputusan Pemerintah No 6/1915	30 September 1924/ 11 November 1935	30.023
9	Bongkok	Keputusan Pemerintah No 6/1915	9 Oktober 1919	6.646

Sumber: Arsip Perum Perhutani Unit III Jawa Barat-Banten

Kenyataannya, berdasarkan arsip Perum Perhutani itu, sebagian besar area Gunung Halimun-Salak sudah ditetapkan, memiliki garis batas dan dipetak-petakan selama jaman pemerintah kolonial Belanda (lihat Tabel 7). Proses pemetaan yang sudah selesai itu menjadi dasar hukum bagi pemerintah kolonial Belanda untuk menetapkan sebagian besar area Gunung Halimun Salak itu sebagai wilayah hutan negara berdasarkan Undang-undang Kehutanan 1927 dan Peraturan Pemerintah 1932. Jadi

menurut struktur hukumnya, zona hutan negara itu masih terlindung hingga sekarang.

Selama masa pendudukan Jepang, beberapa kebijakan warisan pemerintah kolonial Belanda masih dijalankan, seperti halnya juga area Gunung Halimun-Salak. Berdasarkan Keputusan Pemerintah 4/1942, pemerintah Jepang memperluas area hutan negara Gunung Halimun-Salak dengan menghutankan lagi 91 ha pemukiman orang setempat dan 370,7 ha perkebunan swasta di Kabupaten Lebak.

Warisan kebijakan kolonial Belanda itu masih berlaku hingga setelah kemerdekaan. Kementerian Pertanian tahun 1954 mengeluarkan Keputusan Menteri no. 92 yang menetapkan bahwa 68.000 ha tanah di Jawa yang sudah ditinggalkan pemiliknya sebagai tanah perkebunan swasta termasuk area Gunung Halimun-Salak untuk dijadikan area hutan negara. Sekitar 14.562 ha perkebunan swasta telah dipetak-petakkan sejak tahun itu. Dua penetapan dua area hutan negara untuk mengidentifikasi perkebunan swasta di area Gunung Halimun-Salak itu dilakukan tahun 1967 dan 1992. Totalnya, sekitar 419 ha perkebunan swasta juga dipetak-petakkan pada periode itu.

Bisa disimpulkan bahwa hingga sekarang, dari 1280 km batas yang ada, hampir 1170 batas area Halimun-Salak sudah digariskan dan dipetak-petakkan sejak jaman pemerintah Belanda. Dalam petak-petak itu, tanah yang menjadi milik banyak komunitas setempat dan perkebunan pun dikeluarkan dari tanah hutan. Karenanya,

kenyataan itu digunakan oleh Departemen Kehutanan sebagai dasar hukum untuk klaim atas penetapan Halimun-Salak. Gagasan untuk mempetak-petakkan ulang taman nasional itu sebagai sebuah penyelesaian konflik tanah alternatif pun ditolak oleh Departemen Kehutanan, hanya karena semua zona hutan negara di area Gunung Halimun-Salak itu telah didaftar selama pemerintahan kolonial Belanda dan kemudian dipetak-petakkan selama jaman kemerdekaan, sehingga tidak bisa dipetak-petakkan lagi (Galudra, 2005; Galudra dll., 2005a; Galudra dll., 2005b).

**b. Klaim legal orang lokal atas penetapan
Gunung Halimun-Salak sebagai Taman Nasional**

Sekitar 343 kampung berada di dalam atau di sekeliling area yang ditetapkan sebagai taman nasional (JICA, 2006). Ada beberapa masalah terkait dengan orang setempat yang menggunakan area hutan taman nasional itu misalnya untuk mengambil hasil hutan non kayu (rotan, kayu, dll.), untuk menebang pohon dan mengubah area hutan itu dengan aktivitas bertani dan menambang (Galudra, 2003a; Galudra, 2003b). Tetapi tidak ada penyelesaian atas klaim hukum atas tanah yang diajukan oleh orang setempat.

Beberapa klaim hukum yang ditemukan dari orang setempat itu tidak berakar pada aspek hukum tetapi terkait dengan interaksi sosial kultural orang setempat itu dengan hutan. Para peladang berpindah mengklaim tanah

taman nasional itu berdasarkan hak tanah yang mereka dapatkan dari leluhur atau dari hak adat. Mereka mengklaim bahwa mereka telah membuka dan mengolah area itu sejak tahun 1920-an. Beberapa lainnya mengklaim bahwa area itu telah digunakan dan diakses sejak tahun 1940-an. Para peladang berpindah (kasepuhan) itu mengklaim bahwa para leluhur mereka adalah pasukan elit kerajaan Pajajaran. Mereka mempraktikkan pertanian ladang berpindah itu dengan menerapkan pengetahuan lingkungan mereka sendiri untuk mengelompokkan hutan menjadi tiga golongan: *leuweung geledegan/kolot* (hutan utama dan area terlindung), *leuweung titipan* (hutan leluhur) and *leuweung sampalan* (hutan buatan manusia, termasuk padang rumput dan tanah yang ditinggalkan petaninya) (Adimihardja, 1992; Galudra, 2003b). Sayangnya tidak ada penelitian yang bisa menyimpulkan berapa banyak orang yang mengklaim warisannya yang berada di dalam taman nasional itu dan berapa hektar tanah taman nasional itu yang bisa diserahkan kepada klaim semacam itu (Santosa dll., 2007).

Beberapa klaim legal yang diajukan oleh orang setempat itu didasarkan pada hak kepemilikan pribadi yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional tahun 1960-an. Klaim semacam itu bisa ditemukan di kabupaten Bogor dan Lebak. Dalam sejarahnya, distribusi hak milik tanah kepada orang setempat itu merupakan bagian dari sebuah program nasional reforma agraria. Orang yang mengolah tanah merupakan target utama reforma agraria

dan mereka menerima sertifikat tanah agar memiliki kepastian penguasaan tanah. Selama tahun 1950-an dan 1960-an mereka diajak untuk mendaftarkan tanah mereka sebelum mendapatkan hak kepemilikan tanah (Nurhawan dll, 2006). Meskipun Badan Pertanahan Nasional Kabupaten membela proses sertifikasi itu dengan menegaskan bahwa batas hutan belum jelas, tetapi Departemen kehutanan mempertahankan klaimnya dan mengajukan masalah ini ke proses pengadilan.

Sebelum area itu ditetapkan sebagai taman nasional, di periode tahun 1950-an hingga 1960-an, pihak-pihak yang berwenang berusaha memecahkan klaim yang tumpang tindih itu. Mereka membolehkan orang setempat untuk bertani tanah itu dengan syarat bahwa mereka menyetorkan 25% hasil panen dengan pihak berwenang. Mekanisme itu dijalankan dari tahun 1950-an hingga dihapuskan pada tahun 2003 setelah area itu menjadi taman nasional (Galudra dll., 2005a; Galudra dll., 2005b). Mekanisme itu memang memberikan kepastian penguasaan tanah dan menjadi dasar klaim hukum yang diajukan oleh orang setempat untuk mengolah tanah itu, meskipun legalitasnya masih diragukan.

**c. Klaim legal pemerintah kabupaten Lebak
atas penetapan Gunung Halimun-Salak
sebagai Taman Nasional**

Tidak seperti pemerintah kabupaten lain, pemerintah kabupaten Lebak memiliki beberapa kepentingan tertentu

atas Gunung Halimun-Salak dan sumber dayanya. Di tahun 2008, bupati Lebak mengajukan kasusnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait persoalan penguasaan tanah Gunung Halimun-Salak. Dia meminta dikeluarkannya 15.000 hektar tanah taman nasional di kabupaten Lebak untuk pertambangan, perkebunan dan pembangunan infrastruktur. Pihak yang berwenang atas taman nasional itu khawatir bahwa permintaan itu akan menimbulkan dampak ekologis dan hidrologis serius, termasuk lenyapnya bagian penting habitat hutan bagi spesies yang terancam punah.

Beberapa pihak lain khawatir bahwa permintaan bupati itu akan memperkecil area hutan di Provinsi Banten hingga 186.000 ha (22,7). Penyempitan itu akan bertentangan dengan usaha untuk menyelamatkan hutan yang masih tersisa di Jawa, yang menurut Undang-undang Kehutanan tahun 1999 (berdasarkan penilaian kapasitas muat atas pulau Jawa) harus setidaknya meliputi 30%. Jika klaim itu dikabulkan maka tutupan hutan di Jawa hanya akan tinggal 17,2%.

Klaim bupati Lebak itu didasarkan pada penggunaan area itu pada jaman dulu yang telah digunakan sebagai aktivitas pertambangan. Sejak tahun 1936, area seluas 8.000 ha telah digunakan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk aktivitas tambang, sebelum ditutup tahun 1991 karena hasil tambang emasnya sudah terlalu kecil. Tetapi area itu masih dikuasai oleh perusahaan tambang (PT Aneka Tambang), berdasarkan Undang-undang no. 91

tahun 1961. Sayangnya ada akses terbuka atas area itu dan banyak orang mulai menambang emas sendiri (Suhaeri, 1994). Di pertengahan tahun 2007, perusahaan tambang tersebut meninggalkan area itu, sehingga tidak ada orang yang menguasai area itu.

Bukti sejarah tersebut membuat bupati Lebak mengklaim area itu untuk aktivitas pertambangan dan aktivitas lain. Terlebih dia juga mengatakan bahwa penetapan taman nasional itu membuat orang setempat takut diusir. Departemen Kehutanan menolak tuduhan itu dan menegaskan bahwa area itu telah dipetak-petakan sejak jaman pemerintah Belanda. Ironisnya, masih tidak jelas siapa yang memiliki klaim legal yang benar atas area itu, karena setiap pihak menggunakan peta yang sama untuk mengklaim tanah.

4. Sebuah Pendekatan Sejarah: Menyibak Kebenaran di Balik Dasar Hukum yang Terlihat

Seperti yang sudah dijelaskan di awal, pemetak-petakan area Gunung Halimun-Salak dimulai pada jaman pemerintah kolonial Belanda. Selama periode 1905 hingga 1996, beberapa petak hutan dinyatakan digunakan untuk menentukan batas hutan guna menangani klaim orang setempat. Menurut Contreras-Hermosilla dan Fay (2005), proses pemetak-petakan yang sudah selesai itu memberikan legalitas bagi klaim pemerintah atas area itu sebagai wilayah hutan negara. Dalam kasus Halimun-Salak, area itu bisa dianggap sebagai zona hutan negara.

Di pihak lain, klaim sengketa yang timbul di wilayah hutan itu masih saja ada hingga kini. Orang setempat mengajukan klaim dengan menggunakan dasar sejarah. Hal itu memunculkan persoalan mengapa klaim sengketa itu muncul. Analisis sejarah digunakan untuk menjelaskan dan memahami klaim-klaim sengketa itu. Analisis sejarah itu membantu untuk memahami alotnya persengketaan dan persoalan legalitas proses pemetak-petakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sebelum pemerintah menerbitkan petak-petak hutan di wilayah Halimun-Salak itu, banyak orang setempat menggunakan area itu untuk ladang berpindah. Pemerintah Belanda berusaha mengontrol peladangan berpindah itu lewat beberapa regulasi pemerintah seperti Keputusan Pemerintah no. 6/1900 dan no. 8/1909 di tahun 1896, tetapi dua regulasi itu tidak menjelaskan hak legal dan kepastian penguasaan tanah bagi peladang berpindah. Residen Banten mengambil inisiatif untuk melegalkan penggunaan tanah mereka lewat Keputusan Residen no. 10453/7/1924. Keputusan itu membolehkan peladang berpindah bertani di tanah mereka menurut hak sewa dan memberi kepala desa kewenangan untuk mengalokasikan dan mendistribusikan tanah bagi para peladang berpindah. Dari tahun 1901 hingga 1925, Karesidenan Banten membagikan sekitar 101.140 ha tanah bagi para peladang berpindah (Kools, 1935; ANRI, 1980; Galudra, 2006). Keputusan Residen itu jelas memberi kepastian penguasaan tanah legal bagi peladang berpindah atas ta-

nah mereka.

Sayangnya, Dinas Kehutanan Belanda memasukkan tanah peladang berpindah itu ke dalam area hutan yang dipetakkan. Berdasarkan peta area yang dipetak-petakkan itu, maka dinas kehutanan pun berusaha mengendalikan penggunaan tanah itu dengan memberlakukan hukuman berat bagi mereka yang memasuki petak hutan itu secara ilegal. Tahun 1922, sekitar 3000 peladang berpindah dipenjarakan. Residen menolak proses pemetak-petakan itu karena dia yakin bahwa tanah yang sudah dimiliki oleh banyak orang setempat itu dirampas untuk dimasukkan ke dalam area hutan negara. Dia tahu sekitar 3000 ha tanah yang dimiliki para peladang berpindah telah dimasukkan ke dalam wilayah hutan negara dan sangat mungkin bahwa luas tanah yang dicaplok hutan negara itu lebih besar lagi. Dia juga mengancam kecerobohan Dinas Kehutanan Belanda yang tidak meminta persetujuan orang setempat ketika menetapkan batas hutan negara, sehingga banyak orang setempat dan bupati kebingungan (ANRI, 1976; ANRI, 1980). Dia juga menegaskan bahwa Dinas Kehutanan telah melanggar hukum karena semua tanah ladang berpindah itu dijamin oleh hukum lewat keputusan Residen (Kools, 1935).

Dinas Kehutanan Belanda membela klaim mereka dengan mengatakan bahwa selama proses pemetak-petakan hutan itu, tidak ada hak kepemilikan komunitas ditemukan berada di area hutan. Klaim dinas hutan itu didasarkan pada pasal yang mengatur wilayah negara pada

Undang-undang Agraria 1870 dan praktik umum atas interpretasi terhadap hutan negara sebagai semua tanah yang tidak bisa dibuktikan secara individual atau komunal dimiliki oleh warga desa (i.e. tanah yang tidak sedang diolah atau yang sudah ditinggalkan lebih dari tiga tahun). Di jaman itu, periode pembiaran tanah bekas ladang berpindah itu adalah enam hingga tujuh tahun (Kools, 1935), sehingga praktik interpretasi itu tidak akan cocok dengan definisi kepemilikan tanah individual maupun komunal.

Pemerintah sekarang kelihatannya tidak tahu akan perselisihan yang terjadi dalam sejarah itu. Departemen Kehutanan menganggap bahwa semua hutan yang didata selama pemerintahan kolonial Belanda itu telah dipetaktakkan menurut hukum, dan departemen itu tidak sadar bahwa masih saja ada klaim sengketa atas beberapa bagian wilayah hutan negara dari pihak para peladang berpindah yang hak tanahnya pernah dilegalkan oleh Residen Banten. Orang sampai sekarang masih memandang bahwa Departemen Kehutanan memiliki klaim yang lemah atas area Gunung Halimun-Salak, sehingga timbul kebingungan tentang penguasaan tanah di area itu.

Klaim hukum lemah yang diajukan oleh Departemen Kehutanan itu akhirnya menimbulkan tindakan reklamasi tanah yang dilakukan oleh orang setempat. Sebuah laporan tahun 1955 menunjukkan bahwa sekitar 1576 ha dari wilayah hutan negara Gunung Halimun-Salak sudah diubah menjadi pemukiman dan sistem pertanian oleh 2.546 rumah tangga. Laporan itu juga menegaskan bahwa

pengubahan hutan itu didasari klaim para penduduk desa bahwa area itu dulu merupakan milik para leluhur mereka yang menjalankan peladangan berpindah, sebelum diubah menjadi bagian wilayah hutan negara oleh pemerintah kolonial Belanda (Baplan-Dephut, tidak dipublikasikan). Sebuah penelitian serupa mendapati situasi yang sejenis (Galudra dll., 2005b), juga sebelum jaman Reformasi (Nurhawan dll., 2006). Pemerintah sekarang nampaknya tidak sadar akan adanya bukti sejarah dan harus memecahkan persoalan hukum terkait klaim-klaim itu, sebelum menetapkan area itu menjadi taman nasional.

5. Kesimpulan

Dalam esensinya, definisi kepemilikan tanah hutan dan proses pemetakan hutan yang didasarkan pada regulasi kolonial Belanda pun telah menjadi perkara sengketa tanah di area Gunung Halimun-Salak. Pemerintah sekarang nampaknya tidak sadar akan kondisi itu dan lebih memilih untuk melanjutkan kebijakan pemerintah kolonial Belanda, juga dengan memperluas regulasi kolonial terkait hutan, sebab kebijakan Belanda itu sudah siap untuk dijadikan dasar untuk ekspansi atau konsolidasi kontrol pemerintah atas area Gunung Halimun-Salak. Karenanya, ketika pemerintah menyatakan area Gunung Halimun-Salak sebagai taman nasional berdasarkan proses pemetakan yang dilakukan oleh penguasa kolonial Belanda, maka beberapa aktor pun menolaknya.

D. Studi Kasus 4. Bergerak Keluar dari Kebuntuan: Mencari Ruang untuk Kepastian Penguasaan Tanah di Zona Pendukung Timur Suaka Marga Satwa Sungai Lamandau, Kalimantan Tengah⁴

1. Latar Belakang

Dengan semakin parahnyanya kemerosotan hutan tropis Indonesia dan semakin kecilnya kepercayaan orang akan model area terlindung, maka perhatian pun dialihkan pada peran potensial yang bisa dimainkan oleh hutan komunitas dalam sekuestrasi karbon dan mempertahankan keragaman hayati. Tetapi tidak adanya hak kepemilikan *de jure* dan akses ke area hutan di Indonesia terbukti menjadi penghalang utama untuk sampai ke tujuan tersebut. Dalam kejadian semacam itu, usaha untuk memperkuat penguasaan lokal dengan bekerja sama dengan penduduk setempat pun bisa dipandang sebagai usaha yang layak untuk membangun ruang yang di situ kepentingan karbon dan kepentingan komunitas bisa berdampingan.

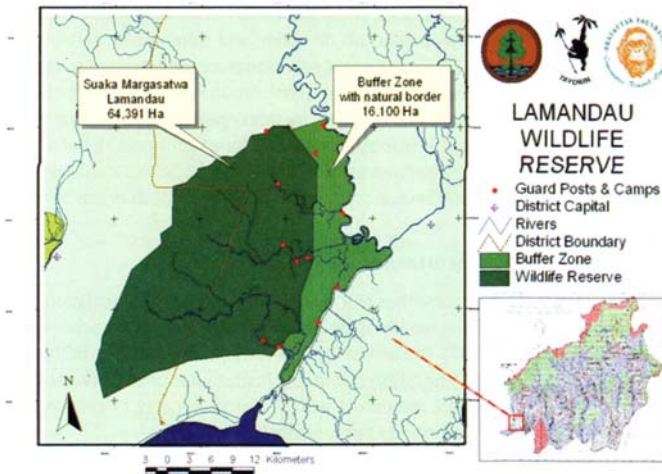
Proyek konservasi hutan dan pengembangan komunitas suaka marga satwa Sungai Lamandau adalah salah satu dari dua puluh satu proyek demonstrasi yang diusulkan oleh REDD. Proyek ini dimaksudkan untuk menun-

⁴ Studi ini diambil sebagian besar dari G. Galudra. 2009. *Moving Beyond the Impasse -Seeking Spaces for Tenure Security in the Eastern Buffer Zone of the Lamandau River Wildlife Reserve, Central Kalimantan Technical Report submitted for Clinton Foundation.*

jukkan bagaimana proyek REDD bisa ikut membantu komunitas yang tergantung pada hutan itu untuk keluar dari kemiskinan, untuk melestarikan hutan tropis, dan untuk memastikan terjadinya penurunan emisi GHG dalam kaitannya dengan penggunaan tanah, perubahan tutupan lahan dan deforestasi.

Proyek demonstrasi yang diusulkan oleh REDD itu meliputi area 77.600 ha, terdiri dari 54.000 suaka marga satwa Sungai Lamandau dan sisanya 23.600 ha berada di suaka marga satwa Sungai Lamandau dan sisi timur batas suaka marga satwa. Pada paruh pertama tahun 2009, sebuah penelitian RaTA dilakukan di zona pendukung timur suaka marga satwa tersebut. Penelitian itu merangkum penelitian tentang klaim sengketa dan kolaborasi yang bisa dilakukan dalam konteks pengurangan emisi dan keanekaragaman hayati di area pendukung suaka marga satwa itu. Penelitian bertujuan untuk:

1. Menemukan klaim dan hak penggunaan tanah hutan di zona pendukung timur suaka marga satwa.
2. Menemukan potensi yang ada agar diperoleh sinergi antara usaha untuk memperkuat penguasaan hutan, dengan melestarikan keanekaragaman hayati dan sekuestrasi karbon.



Gambar 6. Suaka Marga Satwa Sungai Lamandau dan daerah pendukung timurnya

2. Lokasi penelitian

Suaka marga satwa Sungai Lamandau di Kalimantan Tengah meliputi area luas di daerah hilir Sungai Lamandau, sebuah wilayah di ujung paling barat laut Kalimantan. Secara administratif, daerah itu terletak di dua kabupaten, yaitu kabupaten Sukamara yang meliputi bagian barat suaka marga satwa itu, dan kabupaten Kotawaringin Barat yang meliputi bagian timur suaka. Suaka itu seluas 78.000 hektar, dan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Kehutanan no. 162/1998 pada 26 Februari 1996 (Gambar 6).

3. Sepetak Wilayah dengan Tiga Kepentingan yang Bersengketa

a. Nilai biogeografis dan nilai konservasi

Secara global, Lamandau sangatlah penting untuk konservasi. Wilayah itu diyakini setingkat dengan taman nasional Tanjung Puting dalam hal endemisme tumbuhan dan keragaman spesiesnya, terutama di beberapa kantung orang utan (*Pongo pygmaeus*) yang terancam punah di seluruh area itu. Berdasarkan nilai konservasi itu, pada tahun 2004 pemerintah memutuskan untuk menetapkan batas dan mempetak-petakkan sebuah suaka marga satwa yang ditujukan untuk preservasi secara legal dan legitim. Proses pemetakan diselesaikan tahun 2005, tetapi luas suaka itu mengecil hingga hanya 56.584 ha. Alasan menyempitnya area itu adalah bahwa banyak tempat di area itu secara fisik tidak bisa diklasifikasikan sebagai suaka marga satwa karena sudah dikembangkan untuk perkebunan sawit dan permukiman (Departemen Kehutanan, 2005a; 2005b). Sebuah rencana baru pun diajukan untuk memperluas area konservasi hingga bagian timur suaka marga satwa itu. Sekitar 23.600 ha bagian timur suaka marga satwa itu pun ditetapkan dan dikelola oleh organisasi ini sebagai daerah pendukung. Daerah pendukung itu sebelumnya dikelola oleh dua konsesi hutan, tetapi konsesi itu sudah ditinggalkan dan menjadi area akses terbuka. Sejauh ini, area itu masih mengandung hutan alam dan beberapa habitat orang utan masih bisa ditemukan di daerah itu.

b. Klaim komunitas atas tanah dan hutan

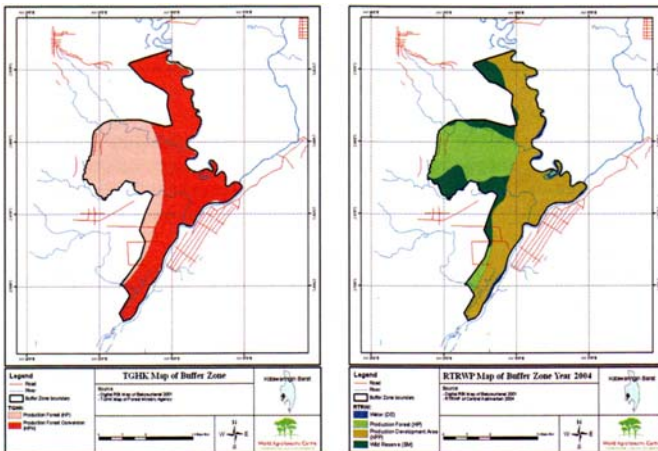
Bagian timur suaka marga satwa Sungai Lamandau itu meliputi empat desa dengan total populasi 20.789 orang, yang terpusat di muara Sungai Arut dan hilir Sungai Lamandau (BPS, 2007). Orang yang bermukim di empat desa itu bermatapencaharian utama mencari ikan dan menanam padi sawah dan padi ladang. Tanah hutan adalah sumber penting untuk mendapatkan kayu bakar dan bahan bangunan (bambu, rotan dan kayu). Pendapatan mereka yang musiman itu membuat hutan menjadi garis hidup dan jaminan hidup aman bagi orang setempat.

Umumnya orang setempat di desa-desa itu mengajukan klaim adat atas tanah hutan yang digunakan oleh para leluhur mereka untuk dibuka berladang, berburu dan untuk memungut hasil hutan. Banyak orang sebelumnya sudah membuka hutan dan bertani menurut sistem tradisional. Bukti sudah ditanamnya pohon karet, sawah dan pemukiman lama diajukan untuk mendukung klaim adat mereka. Kayu jelutung juga dipandanga oleh komunitas itu sebagai bagian dari klaim adat mereka, karena kayu itu sebelumnya diatur menurut peraturan adat dan nilai setempat (Dinas Kehutanan, 2008). Klaim lain yang diajukan oleh para penduduk desa itu adalah hak tradisional komunal. Mereka menyatakan bahwa daerah hingga 2,5 km dari tepi sungai Lamandau dan sungai Arut merupakan tanah leluhur mereka. Klaim itu tampaknya didukung oleh Gubernur Kalimantan Tengah (Biro Pemerintahan Desa, 1996).

Selain klaim adat, area itu didiami juga oleh para pendatang dari Jawa, Banjar dan Bugis. Para pendatang bermukim di situ sebagian besar selama jaman konsesi hutan dan program transmigrasi pada tahun 1980-an, dan mereka mengklaim beberapa bagian dari tanah hutan sebagai tanah yang sudah mereka olah. Sekitar 91 orang mengklaim area itu berdasarkan sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Tetapi klaim mereka itu tidak bisa dikonfirmasi oleh Badan Pertanahan Nasional setempat sebab administrasi tanah di situ masih bermasalah.

c. Status hukum hutan area pendukung dan kepentingan perkebunan kelapa sawit

Ada pandangan yang sama di antara para pembuat kebijakan terkait status legal hutan daerah pendukung. Peraturan Provinsi no. 8/2003 mengalokasikan sebagian besar daerah pendukung sebagai Kawasan Pengembangan Produksi; sementara Keputusan Menteri Pertanian no. 680/1981 menetapkan kawasan itu sebagai Hutan Produksi Konversi dan Hutan Produksi (Gambar 7 dan 9). Pembagian kawasan itu memberikan status hukum bagi konversi hutan menjadi perkebunan, transmigrasi, dll., karena kawasan itu disebut demikian oleh Peraturan Pemerintah no. 44/2004 dan Keputusan Menteri Kehutanan no. 53/2008.



Gambar 7 dan 8. Zona tata batas berdasarkan peta TGHK dan RTRW

Status hukum itu mendorong investor untuk mencari kesempatan untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit dan pabrik minyak sawit di dalam hutan. Sayangnya, investor itu memutuskan untuk tidak jadi berinvestasi karena sulitnya medan dan tidak adanya infrastruktur, seperti jaringan jalan. Sejauh ini, hanya konsesi kelapa sawit yang masih beroperasi di bagian utara suaka marga satwa itu. Tetapi mereka mungkin mencari kesempatan untuk mengeksploitasi kawasan hutan pendukung untuk dijadikan perkebunan sawit di masa datang, kecuali kalau status hukum hutan kawasan pendukung itu berubah.

d. Ancaman besar terjadinya konflik

Keputusan untuk menyelamatkan keanekaragaman hayati dalam hutan suaka marga satwa sungai Lamandau

itu semakin intensif dengan terjadinya beberapa perubahan besar di sekeliling tempat itu sejak 2006. Sejak tahun 2006, tiap akses komunitas ke dalam hutan kawasan pendukung itu dikendalikan oleh Badan Konservasi Sumber Daya Alam. Komunitas dibolehkan untuk mengakses dan menggunakan hutan untuk mengumpulkan kayu *jelutung*, *gembor* dan *nipah* dan juga untuk mencari ikan dan rotan, tetapi hanya ketika mereka diberi ijin oleh Badan tersebut. Tetapi Badan itu melarang komunitas menggunakan hutan untuk ladang berpindah, berburu dan menebang pohon. Badan itu berusaha mengendalikan agar eksploitasi tidak berkelanjutan terhadap sumber daya hutan yang dilakukan oleh komunitas setempat, karena tidak ada lembaga yang memiliki yurisdiksi atas area itu. Karenanya, larangan itu pun mengubah aktivitas mata pencaharian komunitas dari bertani menjadi mencari ikan. Tentu saja komunitas pun merasakan bahwa larangan itu memperkecil peluang mata pencaharian mereka. Badan itu harusnya sadar bahwa mata pencaharian komunitas itu tergantung pada hutan. Jika tidak, konflik bisa timbul.

4. **Menguji Situasi Penguasaan Tanah untuk Keanekaragaman dan Karbon**
 - a. **Memperkuat hukum adat untuk mengatur hak dan akses**

Peralihan hak milik harus dilakukan dengan cara yang tidak merusak sumber daya hutan bersama (Li 1996;

Stevens 1997). Secara tradisional, bagi komunitas Mandawai sebagaimana banyak orang yang tinggal di Kalimantan Tengah, hak atas teritori dipegang oleh individual, dan hak itu bisa diajukan atas area yang ditetapkan sebagai kawasan tradisional komunal. Dalam kawasan itu, tiap individu yang membuka petak hutan tanpa mengetahui sejarah pembukaan hutan itu, maka dia dan keturunannya dapat mengkalim tanah itu (Abdurahman, 1996). Seratus tahun kemudian hadirnya para pendatang dari Jawa, Banjar dan Bugis lewat transmigrasi spontan selama jaman konsesi hutan dan program transmigrasi pemerintah tahun 1980-an, tinggal di area itu dan mengubah penataan kawasan tradisional komunal.

Ada perbedaan pandangan tentang klaim kawasan tanah tradisional. Komunitas Mandawai mengklaim area 2,5 km dari tepi sungai Lamandau dan sungai Arut sebagai hak tradisional. Klaim mereka itu sejalan dengan pernyataan Gubernur Kalimantan Tengah tahun 1998 yang mengatakan bahwa jarak dua setengah kilometer dari tepi sungai harus dikembalikan kepada komunitas menurut hak guna tanah adat, meskipun pernyataan gubernur itu tidak punya kekuatan hukum. Tetapi tidak semua anggota komunitas sadar akan hak teritorial mereka itu, dan tidak tahu apakah hak mereka itu sungguh dimiliki atau diwariskan oleh para leluhur mereka menurut adat ataukah hak itu hanya diperkenalkan oleh pemerintah setempat selama jaman reformasi saja. Dalam jaman peralihan selama reformasi, maka muncullah kesempatan untuk

memanfaatkan ambiguitas dan kebingungan itu untuk mengubah hak adat menjadi hak tanah status. Diberlakukannya sistem hukum status atas sistem adat pun memunculkan celah kesempatan bagi orang untuk menggunakan bermacam sistem itu untuk mengklaim sumber daya (Peluso, 1995).

Penelitian ini tidak mendapati satupun lembaga adat yang menduduki area itu. Tetapi beberapa anggota komunitas mengatakan berlakunya aturan adat dalam menyadap jelutung, yaitu bahwa orang yang pertama kali menemukan pohon jelutung yang tidak ditandai, maka bisa menyadap pohon itu. Pohon jelutung itu bisa dipandang sebagai hak milik pribadi. Menurut hukum adat, orang lain yang menyadap pohon itu tanpa ijin dari pemiliknya bisa didenda. Dalam sejarahnya, memang ada lembaga adat yang mengontrol dan mengatur akses komunitas. Penelitian itu juga menunjukkan bahwa komunitas memiliki klaim penting atas pohon yang ada di hutan.

Usaha memperkuat lembaga adat untuk mengatur hak dan akses itu bisa menjadi pilihan untuk kepastian penguasaan tanah, tetapi usaha itu sangat sulit sebab sekarang tidak ada lembaga adat di daerah itu, karena kondisi sekarang terdapat banyak anggota komunitas. Beberapa di antara mereka bisa berpendapat bahwa situasi itu terjadi karena kewenangan setempat atas tanah dan sumber daya adat telah dirusak pada beberapa puluh tahun belakangan. Tidak adanya kepastian penguasaan tanah dan dampak uang dan oportunisme selama jaman

konsesi itu telah melemahkan lembaga adat. Dukungan dari pemerintah setempat lewat Peraturan Provinsi no. 16/2008 bisa menghidupkan lagi lembaga adat yang kuat, tetapi bagaimana lembaga itu bisa dijalankan dalam kaitannya dengan keanekaragaman hayati dan sekuestrasi karbon, itulah persoalan yang perlu dipikirkan.

Di pihak lain, kawasan pendukung itu juga telah diakses oleh orang lain yang berasal dari luar desa, khususnya orang Kumai, yang bermukim di hutan area pendukung dan menyadap jelutung. Sejauh ini, tidak ada persaingan dalam penggunaan pohon jelutung di antara para penduduk desa setempat dan orang Kumai itu. Sehingga untuk menghidupkan sebuah lembaga adat yang kuat maka dibutuhkanlah pemahaman yang lengkap tentang siapa yang bisa mendapatkan hak akses dan penggunaan tanah hutan, jenis hak apa yang harus diberikan, dan jenis aturan dan sanksi apa yang harus diberlakukan. Kalau persoalan itu tidak dipahami, maka konflik horizontal pastilah timbul.

b. Hutan kemasyarakatan di bawah kebijakan negara

Penelitian di suaka satwa sungai Lamandau itu juga menunjukkan adanya potensi kerja sama dalam menjaga hutan konservasi. Para pejabat pemerintah, praktisi konservasi, konsesi kelapa sawit dan tentu saja orang setempat berpotensi untuk saling melengkapi dan menguatkan satu sama lain. Lamandau Consortium (KPEL)

berhasil memfasilitasi sebuah kesepakatan antara dua konsesi kelapa sawit yang beroperasi di utara suaka marga satwa itu, yaitu PT Sungai Rangit dan PT Bumitama Guna-jaya Abadi. Pemilik dua konsesi itu sepakat untuk mengalokasikan area konsesi mereka sebagai kawasan pendukung di perbatasan kawasan suaka marga satwa itu. Mereka bersedia untuk tidak beroperasi di area yang ditetapkan sebagai kawasan pendukung itu.

Kesediaan dan kesepakatan semacam itu bisa dilakukan dengan komunitas setempat yang mengakses hutan kawasan pendukung. Mereka yang langsung tergantung pada hutan biasanya dianggap sebagai pihak yang memiliki hak paling besar untuk membela mata pencaharian dan lingkungan hidup mereka. Tidak langsung mereka merupakan suara yang mendukung konservasi hutan. Beberapa pilihan langsung berdasarkan beberapa peraturan pemerintah bisa diambil untuk memperbaiki kebijakan dan praktik yang sekarang diberlakukan untuk mengatur pengelolaan hutan kawasan pendukung. Departemen Kehutanan telah mengeluarkan sejumlah peraturan terkait dengan pengelolaan dan kontrol tanah hutan oleh komunitas setempat. Tabel 8 memperlihatkan beberapa skema kehutanan komunitas dalam hutan produksi berdasarkan peraturan pemerintah. Peraturan-peraturan itu memberikan kepastian penguasaan bagi komunitas setempat untuk mengakses dan menggunakan sumber daya hutan kawasan pendukung.

Tabel 8. Beberapa peraturan pemerintah terkait skema kehutanan komunitas dalam hutan produksi

Skema kehutanan masyarakat	Lembaga pengatur	Jenis hak yang dimiliki	Jangka waktu berlakunya hak
Hutan Kemasyarakatan	Kelompok petani hutan , tetapi setelah lima tahun harus membentuk koperasi	hak guna dan hak panen kelompok. Kuota untuk hak itu diberlakukan per tahun? Kayu tanaman sendiri sebesar 50 m3? Hasil non kayu 20 ton?	35 tahun dan lebih. Evaluasi tiap lima tahun.
Hutan Tanaman Rakyat	Usaha individu atau usaha tani bersama (koperasi)	Hak guna dan hak panen privat atau kelompok. Tidak ada kuota yang diberlakukan.	60 tahun dan bisa diperpanjang 35 tahun lagi.
<i>Hutan Desa</i>	Lembaga desa berdasarkan peraturan desa	Hak kelola. Kuota untuk hak ini diberlakukan tiap tahun? Kayu tanaman sendiri 50m3? Hasil non kayu 20 ton?	35 tahun dan lebih. Tiap lima tahun dievaluasi.

Sumber: Keputusan Menteri Kehutanan No 22/2009; No 18/2009; No 49/2008; No 5/2008; No 37/2007 and No 23/2007

Meskipun skema-skema itu memberikan kepastian penguasaan legal atas konservasi, sekuestrasi karbon dan partisipasi komunitas, tetapi masih tidak jelas bagaimana skema-skema itu bisa dipadukan dengan aturan adat dan sistem tenurial setempat. Akan tetapi skema-skema itu jelas membantu dalam menyelesaikan konflik penguasaan tanah. Beberapa studi kasus seperti di Lampung, Jambi, Gunung Kidul dan Lombok menunjukkan keberhasilan dalam memperkecil konflik penguasaan tanah dan dalam menyelesaikan klaim dan kepentingan sengketa di antara berbagai aktor (Nurka

dll., 2006; Suyanto, tt; Wiyono and Santoso, 2009a; 2009b).

Berdasarkan pengalaman-pengalam itu, skema hutan kerakyatan bisa menjadi sebuah cara yang menjanjikan untuk men-sinergikan bermacam kepentingan yang bersengketa dalam perkara keanekaragaman hayati, karbon dan mata pencaharian.

5. Kesimpulan

Di seluruh dunia, tempat-tempat yang dikhususkan untuk konservasi keanekaragaman hayati secara dramatis semakin menyempit dan sangat sedikit area liar yang bebas dari klaim tanah. Tiap pihak punya kepentingan yang berbeda-beda dan kepentingan-kepentingan itu diwujudkan dalam klaim tanah. Penyelesaian yang paling enak bagi tiap pihak untuk mengakui kepentingan pihak lain sehingga bisa tercapai penyelesaian yang sinergis. Bahaya yang ditimbulkan oleh entitas konservasi adalah bahwa ia sedemikian mudah menetapkan hutan dan terlalu mementingkan persoalan keanekaragaman hayati tanpa memikirkan hak dan mata pencaharian komunitas setempat.

Penyelesaiannya adalah bahwa komunitas diberi tanggung jawab untuk keanekaragaman hayati dan karbon. Dengan memadukan nilai dan norma komunitas terkait akses dan penggunaan itu, maka konservasi bisa dijalankan lebih baik. Akan tetapi harus dikatakan bahwa pemerintah memegang peran penting dalam memberikan

kepastian penguasaan dan mendukung aktivitas ekonomi yang cocok untuk area itu. Kebijakan yang sekarang berlaku cenderung merugikan hak komunitas untuk mengakses dan menggunakan hutan. Kebijakan itu tidak mampu melindungi hutan dari usaha mengubah hutan untuk kegunaan lain. Skema hutan kemasyarakatan yang dipadukan dengan hak, norma dan nilai komunitas itu bisa memunculkan kepastian penguasaan di area itu.

BAGIAN V

KESIMPULAN

Pengelolaan dan penggunaan tanah dan sumber dayanya beserta berbagai hasil dan penggunaannya biasanya dijalankan untuk mencapai bermacam tujuan. Karena itulah, pengelolaan tanah dan sumber daya jarang masuk dalam kategori milik pribadi, milik negara atau milik bersama. Penguasaan tanah sangatlah penuh pertentangan. Konflik dan persengketaan banyak timbul ketika penguasaan tanah yang ada menyingkirkan dan menarik pengguna tertentu yang berasal dari luar kelompok pengguna. Penguasaan tanah seringkali dipenuhi dengan banyak pihak yang mengklaim atas akses dan penggunaan tanah yang dipersoalkan. Dari studi kasus yang disajikan di atas, kami mendapati beberapa persoalan yang terkait dengan studi tentang penguasaan dan klaim atas tanah.

1. Pemahaman dan penyelesaian atas beberapa klaim yang saling tumpang tindih itu selanjutnya semakin memperumit situasi penguasaan sehingga pemahaman dan penyelesaian klaim itu terus berubah dan

berevolusi. Situasi itu semakin diperparah oleh kerangka hukum yang memang tidak memuaskan. Sejauh mana kerumitan itu bisa dilihat pada kasus bekas proyek tanah gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah (studi kasus 2). Dalam studi kasus itu, tidak satupun perangkat hukum yang menangani penguasaan tanah, melainkan penguasaan tanah itu ditangani dengan hukum yang mengurus organisasi dan administrasi. Dasar hukum untuk penguasaan tanah itu seringkali ambigu dan rawan untuk digugat secara hukum. Studi kasus itu juga memperlihatkan bahwa status hukum tanah dan sumber daya hutan itu pun menjadi tidak jelas sehingga kebingungan pun timbul terkait bukan hanya siapa yang memiliki hak untuk menggunakan dan mengakses sumber daya tanah dan hutan tetapi juga terkait persoalan siapa yang berwenang akan hak menentukan hak itu. Berdasarkan studi kasus itu, tugas untuk menetapkan dasar hukum pun semakin lebih sulit karena adanya beberapa sistem yang tumpang tindih dan tidak bisa berdamai di antara hukum tanah nasional dan antara hukum tanah komunitas dan adat.

2. Pertarungan perebutan penguasaan tanah itu menunjukkan adanya beberapa strategi diskursif di antara pihak-pihak yang berkonflik. Studi kasus Halimun-Salak menggambarkan bagaimana orang setempat mengklaim tanah taman nasional dengan cerita mitos masa lalu dan mengklaim tanah dengan tindakan baik

dan kemauan baik dari pemilik terdahulu. Meskipun terjadi pertarungan itu, orang setempat menggunakan klaim-klaim itu sebagai strategi untuk menegosiasi penguasaan tanah. Sebaliknya, pemerintah menggunakan bukan hanya hukum dan kebijakan, tetapi juga menggunakan kepentingan keanekaragaman dan konservasi di area itu. Pihak-pihak yang berkonflik itu memilih untuk bertarung dengan argumen hukum, argumen politik, argumen sejarah, argumen sosiokultural dan argumen moral.

Untuk mendukung klaim mereka, tergantung pada kerangka diskursif mana yang mereka anggap paling cocok untuk situasi itu. Sehingga untuk memahami klaim tanah itu, kita tidak cukup hanya memperhatikan aspek hukum, tetapi juga harus memperhitungkan perkembangan sejarah, politik dan ekonomi yang berperan menentukan klaim tanah dan potensi klaim itu untuk berubah menjadi sengketa atau tetap laten.

3. Penguasaan pohon pun berbeda dari penguasaan tanah. Studi kasus Lamandau memperlihatkan bagaimana penguasaan pohon bisa semakin memperparah kerumitan hak karbon. Proses negosiasi yang memberikan hak akses tanah kepada para penduduk desa di area itu bisa menimbulkan konflik lebih jauh terutama ketika pemilik pohon tidak otomatis menjadi pemilik tanah yang ditumbuhi pohon itu. Pemahaman atas penguasaan tanah itu harus juga dilengkapi dengan pemahaman tentang berbagai penggunaan dan akses

hak itu atas tanah dan pohon dan beberapa sumber daya yang ada di tanah itu. Skema hutan kemasyarakatan yang diajukan untuk memberikan akses bagi komunitas di sekeliling hutan itu bisa berguna untuk menyelesaikan klaim tumpang tindih atas akses dan penggunaan sumber daya. Tetapi kita harus hati-hati ketika mendefinisikan skema itu agar tidak membahayakan hak milik bersama dengan pengguna hutan lain.

Lampiran 1. Melakukan analisis aktor

Dalam RaTA, analisis aktor menggunakan dan menyesuaikan metode yang dijelaskan oleh Rietberger-McCracken dan Narayan (1998), Mayers (2005) dan Mayers dan Vermeulen (2005). Analisis ini meliputi empat langkah:

1. Mengidentifikasi aktor kunci.
2. Menyelidiki kepentingan dan dampak potensial para aktor
3. Mengidentifikasi pola dan konteks interaksi di antara para aktor, termasuk persepsi mereka tentang akses aktor lain kepada sumber daya alam. Dengan kata lain, identifikasi harus juga dilakukan dengan memetakan para aktor itu.
4. Menyelidiki kekuasaan dan peran potensial aktor dalam menilai tanah dan mempengaruhi konflik penguasaan tanah.

Identifikasi aktor kunci itu dilakukan dengan menekankan aspek-aspek dari pihak-pihak yang mendapat keuntungan dari inisiatif itu (lihat kotak 8 untuk identifikasi aktor). Identifikasi itu bisa dilakukan dengan berbagai cara, termasuk identifikasi yang dilakukan oleh aktor sendiri; identifikasi yang dilakukan oleh aktor lain; identifikasi oleh individu atau kelompok yang berpengetahuan; identifikasi oleh staf lapangan; identifikasi berdasarkan demografi; dan berdasarkan catatan tertulis dari proyek sebelumnya.

Kotak 8. Identifikasi aktor

Siapakah para aktor yang berhak untuk terlibat dalam konflik penguasaan tanah? Pertimbangkanlah pihak yang:

1. Memiliki hak formal dan informal yang ada atas tanah atau sumber daya alam.
2. Memiliki suatu derajat ikatan ekonomi dan sosial dengan sumber daya itu.
3. Mungkin mengalami kerugian, kerusakan atau dampak negatif potensial atau nyata dari keputusan atas sumber daya.
4. Terpengaruh sekarang atau bisa terkena dampak aktivitas yang terkait dengan basis sumber daya itu.
5. Memiliki kontinuitas hubungan dengan sumber daya.
6. Memiliki hubungan sejarah atau kultural dengan sumber daya yang diperebutkan.
7. Menunjukkan usaha dan kepentingan atas pengelolaan sumber daya.
8. Mengalami atau memiliki harapan atas intervensi kebijakan atau institusi.
9. Memiliki sumber daya untuk memobilisasi atau ingin memobilisasi.

Disesuaikan dari Borrini-Feyerabend dan Brown (1997) dan Mayers (2005)

Setelah para aktor teridentifikasi, kepentingan dan dampak potensial mereka harus dipahami lebih jelas. Beberapa metodologi yang dipakai untuk menjalankan analisis semacam itu meliputi: *brainstorming* untuk menghasilkan gagasan dan isu yang ada di suatu kelompok

aktor; wawancara setengah terstruktur yang di dalamnya daftar informal isu bisa digunakan untuk mengarahkan wawancara dengan kelompok aktor; mencari bermacam bahan terrekam dan urutan waktu (timeline) sejarah aktor tentang ikatan dan dampak kebijakan, lembaga, dan proses tertentu, dengan mendiskusikan penyebab dan akibat dari bermacam perubahan.

Langkah ketiga dilakukan dengan mengidentifikasi pola dan konteks hubungan. Langkah itu ditujukan untuk memahami hubungan di antara para aktor dan untuk menyelidiki beberapa faktor yang terlibat dalam konflik dan kerjasama, misalnya hubungan kewenangan, pembagian etnik, agama dan kultural, konteks sejarah dan institusi hukum. Langkah terakhir analisis itu dilakukan untuk mengetahui kekuatan aktor dan peran potensial mereka untuk mendapatkan akses atas tanah dan sumber daya alam. Kekuatan untuk mengakses tanah itu bisa didapatkan lewat teknologi, kapital, pasar, tenaga kerja dan peluang tenaga kerja, pengetahuan, kewenangan, identitas sosial dan negosiasi dengan relasi lain.

Untuk memudahkan analisis, maka semua informasi di atas pun “disimpan” dalam beberapa matriks. Hasil yang didapatkan dari langkah 1, 2 dan 3 dimasukkan ke dalam Tabel 9. Langkah terakhir (analisis kekuatan aktor) diringkas dalam Tabel 10.

Tabel 9. Identifikasi para aktor: kepentingan, interaksi dan persepsi mereka

Aktor	Kepentingan utama dalam hubungannya dengan tanah	Dampak kepentingan mereka terhadap konflik			Derajat interaksi*	Persepsinya tentang kepentingan pihak lain		
		+	0	-		+	0	-

* = Diurutkan dengan misalnya: TD= Tidak Diketahui; M= Bermitra; K= konflik.

Tabel 10. kekuatan aktor

Aktor	Peran aktor dalam dampak konflik klaim tanah	Dampak terhadap akses atas tanah lainnya			Tingkat kekuatan aktor terhadap akses tanah*
		+	0	-	

*= masukkan urutan atau angka berdasarkan: TD=tidak diketahui; 1=sedikit/tidak; 2=beberapa; 3=sedang; 4=besar; 5=sangat berpengaruh.

Lampiran 2. Pemetaan Identifikasi Aktor

Tujuan: mengidentifikasi dan menilai ketergantungan dan kekuatan bermacam aktor yang terlibat dalam konflik.

Penerapan: pemetaan identifikasi aktor membantu kita dalam mengidentifikasi keterlibatan atau dampak aktor itu terhadap konflik; seberapa kuat mereka; dan hubungan apa yang ada di antara mereka. Pemetaan ini berbeda dari analisis aktor yang dijelaskan sebelumnya, sebab pemetaan itu digunakan untuk membuat gambaran tentang hubungan di antara para aktor.

Yang disiapkan: diagram dan pen warna, kertas poster warna, lem batang.

Kotak 9. Hal-hal yang dibicarakan

1. Siapa pemegang hak untuk tiap area tanah?
2. Dengan memperhatikan hal itu, bagaimanakah kekuatan dan pengaruh tiap aktor?
3. Bisakah anda menggolong-golongkan aktor mana yang memiliki klaim atas area itu dan mereka yang mempengaruhi proses klaim\ sengketa?
4. Adakah perselisihan tentang siapa aktor yang sah dan siapa aktor yang tidak sah?

Lampiran 3: Memetakan penguasaan dan klaim sengketa atas penggunaan sumber daya

Tujuan:

- Untuk mengidentifikasi dan menunjukkan kawasan dan sumber daya di area yang penting itu, dan untuk mengidentifikasi beberapa kantong penguasaan yang luas.
- Untuk menangani persoalan yang timbul tentang bagaimana komunitas mengelola sumber daya yang dikuasainya.
- Untuk menunjukkan secara geografis di mana bisa timbul konflik penggunaan tanah atau sumber daya itu di masa datang.

Penerapan: Pemetaan selalu digunakan untuk mendapatkan pemahaman atas dimensi spasial dan batas geografis penggunaan tanah dan sumber daya. Pelibatan kelompok aktor dalam proses ini akan sangat membantu, sebab mereka bisa diajak berdiskusi tentang persoalan penguasaan dan agar para aktor itu menjadi lebih aktif dalam proses analisis. Tiap kawasan teritorial punya bermacam manfaat dan bisa diatur dengan bermacam penataan penguasaan. Aturan penguasaan adalah mekanisme yang digunakan oleh komunitas pertama-tama untuk menentukan batas ruang teritorial mereka dan untuk mengelola sumber daya yang ada dalam kawasan itu. Informasi sejarah yang berguna dapat juga diperoleh melalui

penggunaan peta sebagai dasar diskusi.

Bahan yang disiapkan: diagram dan pen warna, peta bisa diambil di tempat sehingga bisa lebih mudah diperbaiki dan diubah. Peta akhir harus didokumentasikan di atas kertas.

Kotak 10. Hal-hal yang didiskusikan

1. Adakah desa yang sedang diteliti ini memiliki wilayahnya sendiri atau memiliki wilayah yang sama dengan beberapa aktor lain?
2. Seberapa jelaskah batas desa itu digariskan? Adakah area yang tidak begitu jelas batas-batasnya? Tiap-tiap kemungkinan terjadinya konflik harus dicatat.
3. Bagaimana sejarah penetapan garis batas desa itu?
4. Adakah orang luar yang menggunakan kawasan itu? Untuk tujuan apa?
5. Dalam wilayah itu, mana saja area pemanfaatan lahan yang penting: ladang, ladang yang dibiarkan, hutan, penggembalaan ternak, dll.? Manakah di antara area itu yang merupakan tanah negara, tanah komunal, dan tanah individual?
6. Bagaimana wilayah desa itu berubah dari waktu ke waktu?
7. Siapakah pemegang hak untuk tiap area tanah?
8. Siapakah yang sekarang menggunakan area itu? Adakah aktor lain yang punya hak untuk klaim pemanfaatan atas tanah yang sama? Apa hubungan di antara para aktor itu?
9. Adakah tanah itu diatur menurut beberapa relasi penguasaan yang berbeda-beda? Peraturan apa yang menggariskan penataan itu?

Lampiran 4: Urutan waktu klaim sengketa

Tujuan: untuk membantu para aktor memeriksa sejarah klaim sengketa dan meningkatkan pemahaman mereka tentang urutan kejadian yang mengantar pada terjadinya klaim-klaim itu.

Penerapan: Urutan waktu klaim sengketa itu adalah alat yang berguna untuk menjernihkan dinamika klaim sengketa dan menunjukkan persoalan kuncinya. Khususnya, urutan waktu berguna sebagai latihan pemanasan dan bisa melibatkan para aktor dalam prosesnya. Urutan waktu itu bisa membantu dalam memahami penyebab utama klaim sengketa dan untuk memahami para aktor yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses klaim sengketa. Urutan waktu itu juga bermanfaat untuk menganalisis dinamika dan evolusi sistem penguasaan tanah setempat.

Bahan yang disiapkan: diagram dan pen warna.

Kotak 11. Hal-hal yang dibicarakan

1. Apa yang anda tahu tentang klaim sengketa dari dulu hingga kini?
2. Kejadian mana saja yang paling penting dalam menaikkan atau memperluas klaim? Mengapa?
3. Bagaimana kejadian-kejadian itu mempengaruhi klaim sengketa dan hubungan di antara pihak-pihak yang bersengketa?
4. Kejadian mana saja yang mengubah sistem penguasaan tanah setempat? Bagaimana dan mengapa?

Lampiran 5. Pertanyaan panduan untuk wawancara setengah terstruktur

Pertanyaan-pertanyaan ini bisa membantu pengguna untuk terfokus pada “gambar besar” dengan memikirkan secara praktis informasi detail yang dikumpulkan. Pertanyaan-pertanyaan ini akan mengarahkan pengguna untuk memahami dan menganalisis banyak sekali informasi.

A. Ketidakpastian klaim penguasaan

- Apa sifat kepentingan tanah Anda? Apakah Anda puas dengan batasan/sifat kepentingan itu?
- Apakah bukti kepemilikan atau kepentingan lain yang Anda miliki? Dapatkah Anda menjelaskan itu?
- Apakah Anda percaya kepentingan dan hak Anda atas tanah dapat diterapkan kepada pihak lain (termasuk pemerintah)? Kalau ya, kenapa? Kalau tidak, kenapa? Siapa yang mungkin melanggar kepentingan Anda?
- Apakah orang lain berada di dalam situasi yang sama dengan Anda dan apakah Anda pikir akan berguna untuk bertindak secara kolektif untuk melindungi kepentingan Anda?
- Apakah orang lain (individual atau kelompok) memiliki akses pada tanah Anda? Jika ya, siapa?
- Apakah Anda tahu lembaga atau organisasi yang didesain untuk melindungi kepentingan Anda? Siapa?
- Apakah Anda percaya lembaga/organisasi ini berfungsi secara adil dan mandiri dan apakah Anda memiliki akses ke lembaga/organisasi ini?

B. Penggunaan tanah yang bersaing atau berkonflik

- Apakah Anda bebas menggunakan tanah sesuai dengan keinginan Anda? Jika tidak, kenapa? Jelaskan konflik dan halangannya.
- Apakah masyarakat Anda bebas menggunakan sumber daya umum? Jika tidak, kenapa? Jelaskan konflik dan halangannya.
- Apa dampak pembatasan apa pun terhadap penggunaan tanah Anda? Apakah Anda atau siapa pun dalam masyarakat pernah terlibat dalam konfrontansi dengan kekerasan karena konflik atau pembatasan?
- Apakah ada mekanisme, orang-orang, organisasi, atau lembaga untuk mendengarkan dan menyelesaikan konflik? Apa saja? Formal? Informal? Apakah akan ada kesepakatan yang memuaskan kedua pihak atau hanya akan ada yang menang dan kalah?
- Apakah/siapakah yang menata kelola penggunaan tanah Anda? Siapa yang seharusnya melakukan itu? Kenapa?

C. Tingkat kekuasaan atas klaim tanah

- Apakah Anda/masyarakat Anda melakukan apa pun untuk memelihara, menerapkan, atau memperoleh kembali hak tersebut?
- Apakah Anda percaya bahwa metode-metode ini akan mendapatkan hasil yang diinginkan?
- Jika Anda tidak berhasil, apakah konsekuensi untuk Anda/masyarakat Anda?

D. Pengetahuan setempat (kearifan lokal) tentang hukum tanah dan hak tanah

- Apakah para pemilik tanah memiliki kejelasan mengenai hak atas tanah mereka? Apakah ada (beberapa) kebingungan atau gagasan yang bersaing mengenai hak?
- Apakah ada pemahaman bersama yang ditentang atau diganggu oleh hukum atau pemegang hak lain?
- Apakah para pemegang hak memiliki dokumen untuk mendukung klaim mereka? Jenis bukti apa lagi yang mereka gunakan yang dianggap dapat diterima untuk membuktikan klaim?
- Apakah kurangnya akses atas tanah menyebabkan adanya pemukiman informal atau ilegal pada tanah umum atau pribadi?

E. Isu Tata Kelola dan Kebijakan Tanah

- Mana saja lembaga utama yang bertanggung jawab atas persoalan tanah dan properti? Apakah tugas utama lembaga-lembagai itu? Adakah lembaga pemerintah utama yang terkait dengan persoalan tanah dan kepemilikan itu melakukan tugasnya dengan baik? Adakah beberapa lembaga sangat lemah? Jika ya, di bidang apa? Adakah layanan khusus terkait persoalan tanah dibutuhkan tetapi tidak tersedia (yaitu bahwa lembaga yang seharusnya memberikan pelayanan itu tetapi tidak memberi layanan)?
- Adakah hukum dan rejim kebijakan yang terkait dengan tanah dan kepemilikan berjalan dengan baik?

Adakah celah atau kelemahan lain dalam kaitannya dengan legislasi atau kebijakan (di atas kertas)? Apakah legislasi atau kebijakan terkait itu diterapkan dalam praktik?

- Legislasi jenis apa yang ada terkait dengan persoalan agraria di tingkat nasional dan regional dan internasional yang meningkatkan atau memperparah kepemilikan penguasaan tanah untuk kelompok yang terpinggirkan?
- Adakah perubahan terbaru dalam huku dan kebijakan pemerintah terkait hak tanah? Tahukah anda rincian perubahan itu? Adakah anda diminta dan bisa menjalankan atau memberlakukannya?
- Adakah seluruh struktur pemerintah telah disesuaikan dengan kebijakan pertanahan? Adakah situasi penguasaan tanah itu mudah dipahami dan diberlakukan atau malah kabur atau mudah disalahgunakan?
- Adakah kejadian nasional atau regional atau lokal yang berdampak pada kepentingan komunitas atas tanah?
- Adakah kapasitas lembaga memadai untuk mengelola atau memecahkan sengketa tanah? Mekanisme penyelesaian konflik macam apa yang harus diperkuat (misal, pengadilan, proses penyelesaian sengketa lain)?

F. Definisi dan pengakuan hak kepemilikan

- Apakah hak individual atau komunal atas tanah dijelaskan dengan buruk? Apakah para pemegang hak atas tanah tidak memiliki cukup jaminan bahwa hak milik dapat diterapkan?

- Apakah ada pengakuan secara hukum atau *de facto* atas akses dan hak milik umum? apakah kelompok yang telah menggunakan sumber daya umum secara tradisional terus memiliki akses ke sumber daya tersebut?
- Apakah definisi dan penerapan hak tanah secara umum dibatasi karena sistem administrasi tanah? Apakah ada kurang kepercayaan publik mengenai penggunaan lembaga administrasi tanah? Apakah lembaga administrasi tanah tidak efisien? Apakah ada kekurangan akses ke lembaga administrasi tanah? Apakah catatan tanah dapat diakses?
- Apakah hak *de facto* atas tanah dan sumber daya diakui? Apakah pengguna jangka panjang sudah dipaksa keluar karena kurangnya formalisasi hak atas tanah/milik sumber daya? Apakah ketidakcocokan antara sistem formal dan adat memberi kontribusi pada ketidakamanan penguasaan?

G. Resolusi konflik

- Siapa yang harusnya menyelesaikan konflik terkait tanah, pohon, air, binatang, dll.? Adakah orang atau individu itu membuat aturan?
- Bagaimana konflik sumber daya diselesaikan di jaman dulu? Adakah terjadi perubahan dalam hal prosedur penyelesaian konflik dari jaman dulu hingga kini?
- Adakah kejadian konflik yang belum diselesaikan? Mengapa?

Lampiran 6. Matriks Klaim Penguasaan

Matriks yang digunakan dalam analisis adalah teknik penting yang bisa diadaptasikan ke dalam beragam macam kebutuhan informasi. Matriks klaim penguasaan digunakan untuk menjelaskan klaim dasar pelaku dan melihat beragam faktor yang memengaruhi klaim dasar mereka. Matriks ini dapat dibuat untuk serangkaian perbandingan. Ini membantu menjelaskan jenis klaim yang digunakan oleh tiap pelaku yang bersaing.

Beberapa contoh, berdasarkan studi kasus di atas, menjelaskan penggunaan matriks ini. Jenis hak yang digunakan untuk mengklaim tanah dijelaskan di dalam matriks ini. Klaim dasar, menjelaskan apa yang digunakan para pelaku untuk mengerahkan kekuasaan mereka untuk mengklaim tanah “secara sah” atau menentang klaim lain, sementara faktor yang berpengaruh dijelaskan sebagai pengaruh eksternal/internal yang menggerakkan pelaku untuk membuat klaim atau terlibat dalam klaim bersaing.

Tabel 11. Matriks klaim penguasaan dalam studi kasus di Area Eks Proyek Tanah Gambut

Pelaku yang Bersaing	Landasan Hak	Landasan Klaim	Faktor Berpengaruh
Pemerintah pusat	Hak negara mengontrol area hutan	Keputusan Presiden No. 2/2007 dan Surat Keputusan Menteri No. 55/2008 Prosedur Pelepasan Hutan (berdasarkan atas Undang-Undang Kehutanan No. 41/1999; SK Menteri Kehutanan No. 166/1996) Analisis Dampak Lingkungan (berdasarkan pada Undang-Undang Lingkungan No. 23/1997; Peraturan Menteri Pertanian No. 14/2009)	Perlindungan kubah gambut dan bahaya kebakaran (berdasarkan pada Laporan Akademis Kementerian Lingkungan 2007)
Pemerintah setempat (provinsi atau kabupaten)	Pemerintah setempat mengontrol dan mengalokasi hak	Peraturan Provinsi No. 8/2003 Peraturan Kabupaten No. 3/2002	Studi ilmiah oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian 1998
Masyarakat	Hak adat Hak pribadi	Hak komunal adat Surat keterangan tanah, dikeluarkan oleh kepala desa Hak <i>tatas</i> dan <i>handil</i>	Pernyataan gubernur Kalimantan Tengah pada 1998 Tradisi/peraturan leluhur Pengaruh konsesi hutan

Tabel 12. Matriks klaim penguasaan dalam studi kasus di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak

Pelaku yang Bersaing	Landasan Hak	Landasan Klaim	Faktor Berpengaruh
Dinas Taman Nasional	Hak negara mengontrol area hutan	SK Menteri Kehutanan No. 175/2003 SK Menteri Kehutanan No. 195/2003 SK Menteri Kehutanan No. 419/1999 Proses publikasi dan penetapan hutan dari 1905 hingga 1934	Kepentingan hidrologis (berdasarkan pada Hoemacommissie Bantam 1932) Kepentingan keanekaragaman spesies dan pelestarian Undang-undang pelestarian No. 5/1990
Pemerintah setempat (Kabupaten Lebak)	Pemerintah setempat mengontrol dan mengalokasi hak	Bukti historis (berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 91/1961) Proses publikasi dan penetapan hutan dari 1905 hingga 1934	Kepentingan pertambangan
Masyarakat (adat dan setempat)	Hak adat Hak pribadi	Hak tanah leluhur Sertifikat kepemilikan tanah, dikeluarkan oleh Badan Pertanahan pada 1960 Mekanisme pembagian keuntungan	Hukum adat Reformasi pertanian pada 1960 Pengaruh Perum Perhutani

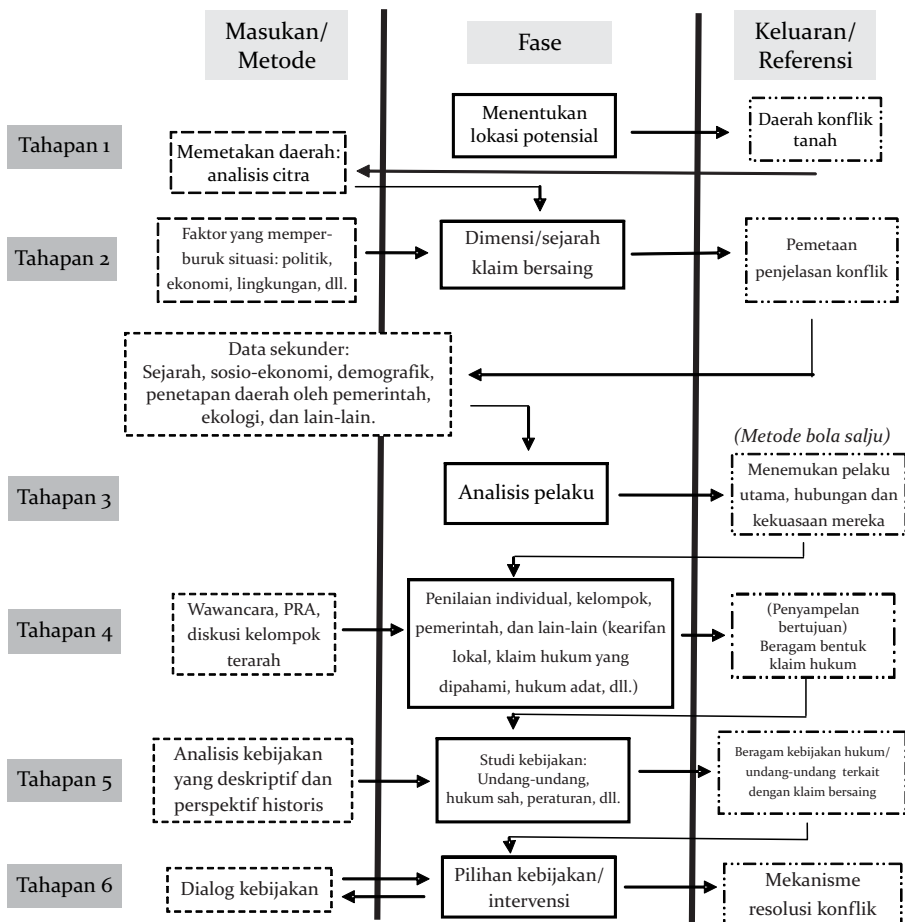
Tabel 13. Matriks klaim penguasaan dalam studi kasus
di kawasan penyangga bagian timur kawasan Suaka
Margasatwa Sungai Lamandau

Pelaku yang Bersaing	Landasan Hak	Landasan Klaim	Faktor Berpengaruh
Satuan pemerintah/pelestarian	Hak negara mengontrol area hutan	SK Menteri Kehutanan No. 162/1998 Proses publikasi dan penetapan hutan pada 2005	Tanaman endemik dan keanekaragaman spesies, terutama orang utan.
Masyarakat	Hak adat Hak pribadi	Hak individual adat untuk penggunaan tanah Penguasaan pohon (jelutung) Hak komunal adat Sertifikat tanah Bekas pohon karet, sawah, dan pemukiman	Pernyataan gubernur Kalimantan Tengah pada 1998 Tradisi/peraturan leluhur
Konsesi kelapa sawit	Hak guna dan pemanfaatan yang diturunkan	Peraturan Pemerintah No.8/2003 SK Menteri Pertanian No. 680/1981	Peraturan Pemerintah No. 44/2004 SK Menteri Kehutanan No. 53/2008

Lampiran 7. Informan Penting: siapa yang bisa menyediakan informasi isu klaim penguasaan?

- Pelanggar batas tanah dan orang yang bermukim di pemukiman tidak resmi
- Beragam pemilik tanah (termasuk penghuni liar), pengguna sumber daya (termasuk peternak), dan orang-orang tak bertanah (termasuk pria, wanita, dan anggota kelompok minoritas)
- Badan kadaster (tanah dan sumber daya) dan/atau badan administrasi tanah
- Pejabat yang mengawasi area berhutan dan/atau dilindungi
- Pejabat yang memiliki kewajiban alokasi sumber daya atau pemberian konsesi
- Distribusi tanah pemerintah atau unit realokasi dan penerima program tersebut
- Lembaga atau organisasi yang melindungi hak properti adat
- Pemegang izin sumber daya
- Kelompok yang secara tradisional menduduki area berhutan atau dilindungi
- Badan perencanaan pemerintah setempat (provinsi, kotamadya, kabupaten, kota)
- Badan resolusi sengketa setempat
- Masyarakat setempat atau pemimpin masyarakat adat
- Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Tahapan dan Sasaran RaTA



DAFTAR PUSTAKA

Konten Manual

- Alston LJ, Libecap GD, Schneider, R. 1996. *The determinants and impact of property rights: land titles on the Brazilian frontier* [Determinan dan dampak hak properti: hak atas tanah di perbatasan Brazil]. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5405. NBER Research Program in the Development of the American Economy.
- Aragon LV. 2002. Waiting for peace in Poso [Menunggu kedamaian di Poso]. *Inside Indonesia* 70 (April-June 2002): 11-12.
- Aragon LV. 2001. Communal violence in Central Sulawesi: where people eat fish and fish eat people [Kekeerasan komunal di Sulawesi Tengah: tempat orang makan ikan dan ikan makan orang]. *Indonesia* 72 (October): 45-79.
- Berry S. 1997. Tomatoes, land and hearsay: property and history in Asante in the time of structural adjustment [Tomat, tanah, dan desas-desus: properti dan sejarah di Asante pada masa penyesuaian

- struktural]. *World Development* 25(8): 1225-41.
- Biezefeld R. 2004. Discourse shopping in a dispute over land in rural Indonesia [Belanja wacana dalam sengketa tanah di pedesaan di Indonesia]. *Ethnology* 43(2): 137-154.
- Borrini-Feyerabend G, Brown M. 1997. Social Actors and Stakeholders. In: Borrini-Feyerabend G, ed. *Beyond fences: seeking social sustainability in conservation* [Pelaku dan Pemangku Kepentingan Sosial. Dalam: Borrini-Feyerabend G, ed. *Di balik batas: mencari keberlanjutan sosial dalam pelestarian*]. Volume 2: a resource book, 3-7. Gland, Switzerland: World Conservation Union.
- Brown G, Wilson C, Hadi S. 2005. *Overcoming violent conflicts: Volume 4, peace and development analysis in Maluku and North Maluku* [Mengatasi konflik kekerasan: Volume 4, analisis perdamaian dan pembangunan di Maluku dan Maluku Utara]. Jakarta: Crisis Prevention and Recovery Unit of the United Nations Development Programme; Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia; Badan Perencanaan dan Pembangunan Indonesia
- Bruce JW. 1989. *Rapid Appraisal of Tree and Land Tenure* [Penilaian Pohon dan Penguasaan Tanah dengan Cepat]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Bromley DW, Feeny D, eds. 1992. *Making the Commons work: theory, practice and policy* [Menyukkseskan Masyarakat Umum: teori, praktik, dan kebijakan]. San Francisco: ICS Press.

- Chauvel R, Bhakti IN. 2004. *The Papua conflict: Jakarta's perceptions and policies* [Konflik Papua: Persepsi dan kebijakan dari Jakarta]. Washington, DC: East-West Center.
- Clark S, Anggraini CN, Ashari L, Barnawi S, Didakus S, Ghewa Y, Mahur A, Manggut P, Said M. 2004. *More than just ownership: ten land and natural resource conflict case studies from East Java and Flores* [Lebih daripada sekadar kepemilikan: sepuluh studi kasus konflik tanah dan sumber daya alam dari Jawa Timur dan Flores]. Jakarta: World Bank.
- Contreras-Hermosilla A, Fay C. 2005. *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: issues and framework for action* [Memperkuat pengelolaan hutan di Indonesia melalui reformasi penguasaan tanah: isu dan kerangka kerja untuk tindakan]. Washington, DC: Forest Trends.
- Cotula L, ed. 2007. *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa* [Perubahan dalam sistem penguasaan tanah 'tradisional' di Afrika]. London: International Institute for Environment and Development; Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- De Jonge H, Nooteboom G. 2006. Why the Madurese? Ethnic conflicts in West and East Kalimantan compared [Kenapa Orang Madura? Perbandingan konflik etnis di Kalimantan Barat dan Timur]. *Asian Journal of Social Sciences* 34(3): 406-457.
- Engel A, Korf B. 2005. *Negotiation and mediation tech-*

- niques for natural resources management* [Teknik negosiasi dan mediasi unyuk pengelolaan sumber daya alam]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- [FAO] Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2002. *Land Tenure and Rural Development* [Penguasaan Tanah dan Pembangunan Pedesaan]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Feder G, Onchan T, Chalamwong Y, Hongladarom C. 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand* [Kebijakan tanah dan produktivitas pertanian di Thailand]. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Fortman L. 1985. The tree tenure factor in agroforestry with particular reference to Africa [Faktor penguasaan pohon dengan rujukan khusus ke Afrika]. *Agroforestry Systems* 2(4): 229–251.
- Freudenberger KS. 1994. *Tree and land tenure rapid appraisal tools* [Perangkat penilaian cepat untuk pohon dan penguasaan tanah]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Galudra G, Pasya G, Sirait M, Fay C. 2006. *Rapid land tenure assessment (RaTA): panduan ringkas bagi praktisi*. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.
- Griffiths T. 2007. *Seeing RED? Avoided deforestation and the rights of indigenous peoples and local communities* [Ada RED? Deforestasi yang dihindari dan hak orang asli dan masyarakat lokal]. London:

Forest and Peoples Programme.

- Herrera A, da Passano MG. 2006. *Land tenure alternative conflict management* [Pengelolaan alternatif konflik penguasaan tanah]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Juul K, Lund C, eds. 2002. *Negotiating property in Africa* [Menegosiasikan properti di Afrika]. Portsmouth: Heinemann.
- Keeley J, Scoones I. 2003. *Understanding environmental policy processes: cases from Africa* [Memahami proses kebijakan lingkungan: kasus dari Afrika]. Earthscan Publications.
- Leach M, Mearns R, Scoones I. 1999. Environmental entitlements: dynamics and institutions in community-based natural resource management [Hak lingkungan: dinamika dan lembaga dalam pengelolaan sumber daya berbasis komunitas]. *World Development* 27(2): 225-247.
- Mayers J. 2005. *Stakeholder power analysis* [Analisis kekuasaan pemangku kepentingan]. London: International Institute for Environment and Development.
- Mayers J, Vermeulen, S. 2005. *Stakeholder influence mapping* [Pemetaan pengaruh pemangku kepentingan]. London: International Institute for Environment and Development.
- Mayers J, Bass S. 2004. *Policy that works for forests and people: real prospects for governance and livelihoods* [Kebijakan yang berfungsi untuk hutan dan masyarakat: prospek nyata untuk tata kelola dan

- mata pencaharian]. London: International Institute for Environment and Development.
- Mehta L, Leach M, Nevell P, Scoones I, Sivaramakrishnan K, Way SA. 1999. *Exploring understandings of institutions and uncertainty: new directions in natural resource management* [Mengeksplorasi pemahaman lembaga dan ketidakpastian: tujuan baru dalam pengelolaan sumber daya alam]. Institute of Development Studies, Discussion Paper 372. Falmer, UK: University of Sussex.
- Ostrom E. 2001. The puzzle of counterproductive property rights reform: a conceptual analysis. In: De Janvry A, Gordillo AG, Platteau JP, Sadoulet E, eds. *Access to land, rural poverty and public action* [Teka-teki reformasi hak properti yang kontra-produktif: analisis konsep. Dalam: De Janvry A, Gordillo AG, Platteau JP, Sadoulet E, eds. *Akses ke tanah, kemiskinan pedesaan, dan tindakan publik*]. p. 129–150. London: Oxford University Press.
- Ostrom E, Schlager E. 1996. The formation of property rights. In: Hanna S, Folke C, Mäler KG, eds. *Rights to nature: ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment* [Hak kea lam: prinsip ekologi, ekonomi, budaya, dan politik lembaga untuk lingkungan]. p. 127–156. Washington, DC: Island Press.
- Otsuka K, Place F. 2001. *Land tenure and natural resource management: a comparative study of agrarian communities in Asia and Africa* [Pengelolaan pengu-

- asaan lahan dan sumber daya alam: studi komparatif masyarakat pertanian di Asia dan Afrika]. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pal LA. 1989. *Public policy: an introduction* [Kebijakan publik: pengantar]. Toronto: Nelson.
- Peluso NL. 2008. A political ecology of violence and territory in West Kalimantan [Ekologi politis dari kekerasan dan teritori di Kalimantan Barat]. *Asia Pacific Viewpoint* 49(1): 48–67.
- Peluso NL. 1996. Forest trees and family trees in an anthropogenic forest: ethics of access, property zones and environmental changes in Indonesia [Pohon hutan dan pohon keluarga dalam hutan antropogenis: etika akses, wilayah properti, dan perubahan lingkungan di Indonesia]. *Cooperative Studies in Society and History* 38: 510–548.
- Peluso NL. 1995. Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia [Ini hutan siapa? Kontra pemetaan teritori hutan di Kalimantan, Indonesia]. *Antipode* 27: 383–406.
- Ribot J, Peluso N. 2003. A theory of access [Teori akses]. *Rural Sociology* 68(2): 153–181.
- Rietberger-McCracken J, Narayan D. 1998. *Participation and social assessment: tools and techniques* [Partisipasi dan penilaian sosial: perangkat dan teknik]. Washington, DC: World Bank.
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2008. *Seeing people through the trees: scaling up efforts to advance rights and address poverty, conflict and climate change* [Memahami masyarakat lewat pohon: mening-

- katkan usaha untuk memajukan hak dan mengatasi kemiskinan, konflik, dan perubahan iklim]. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- Turk AT. 1978. Law as a weapon in social conflict. In: Reasons C, Rich R, eds. *The sociology of law: a conflict perspective* [Hukum sebagai senjata dalam konflik sosial. Dalam: Reasons C, Rich R, eds. *Sosiologi hukum: perspektif konflik*]. p. 213–32. Toronto: Butterworths.
- [UNECA] United Nations Economic Commission for Africa, Southern Africa Office. 2003. *Land tenure systems and sustainable development in Southern Africa* [Sistem penguasaan tanah dan pembangunan berkelanjutan di Afrika Selatan]. Lusaka: United Nations Economic Commission for Africa Southern Africa Office
- Unruh JD. 2008. Carbon sequestration in Africa: the land tenure problem [Sekuestrasi karbon di Afrika: masalah penguasaan tanah]. *Global Environmental Change* 18(4): 700–707.
- [USAID] United States of America Agency for International Development. 2005. *Land and conflict: a toolkit for intervention* [Tanah dan konflik: peralatan intervensi]. Washington, DC: United States of America Agency for International Development.
- Van Klinken G. 2008. Blood, timber and the state in West Kalimantan, Indonesia [Darah, kayu, dan negara di Kalimantan Barat, Indonesia]. *Asia Pacific Viewpoint* 49(1): 35–47.

Studi Kasus 1

[CCBA] Climate, Community and Biodiversity Alliance. 2009. Draft REDD+ social and environmental standards, version 2 [Draf standar sosial dan lingkungan REDD+, versi 2]. Arlington: Climate, Community and Biodiversity Alliance
http://www.climate-standards.org/REDD+/docs/REDD+SE_draft_10_02_09.pdf

Studi Kasus 2

Abdurrahman. 1996. *Kedudukan hukum adat masyarakat Dayak Kalimantan Tengah dalam pembangunan nasional*. Makalah dipresentasikan pada seminar dan lokakarya mengenai kebudayaan dan hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah, Kalimantan Tengah 9–12 Desember, Palangkaraya, Indonesia.

[BAPPEDA]. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. 1997. *Kebijaksanaan pengembangan tanah gambut di Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Kalimantan Tengah.

Biro Pemerintahan Desa. 1996. *Lembaga Kadamangan dan Hukum Adat Dayak Ngaju di Propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Biro Pemerintahan Desa Provinsi Kalimantan Tengah.

[BP KAPET DAS KAKAB] Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito. 2008. *Laporan akhir sinkronisasi program tahun 2009 BP KAPET DAS KAKAB*. Palangkaraya, Indonesia: Badan Pengelo-

la Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito, Kalimantan Tengah.

Dinas Kehutanan Kalimantan Tengah. 1995. *HPH-HPH yang beroperasi di Proyek Sejuta Hektar*.

Departemen Kehutanan. 1996. *Bahan kunjungan Bapak Menteri Kehutanan ke lokasi PLG Satu Juta Hektar*. Palangkaraya: Dinas Kehutanan Kabupaten.

Departemen Kehutanan. 1997. *Kebijaksanaan kehutanan dalam rangka menunjang PLG Satu Juta Hektar*. Palangkaraya, Indonesia: Dinas Kehutanan Kabupaten.

Hidayat H. 2008. *Politik lingkungan: pengelolaan hutan di masa Orde Baru dan Reformasi*. Jakarta: Yayasan Obor.

Mahadi. 1978. *Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*. Makalah dipresentasikan pada symposium mengenai undang-undang agrarian dasar dan status hukum adat. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Pemda Kalimantan Tengah. 1996. *Selayang pandang pengembangan tanah gambut untuk tanaman pangan di propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah.

Pramono A. 1990. *Masalah hukum adat sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat.

Usop et. al 2008. *Pengelolaan perkebunan sawit berkelanjutan di Kalimantan Tengah tahun 2008*. Bogor, Indonesia: Sawit Watch. Draft.

- [WALHI] Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. 1997. *Fakta-fakta lapangan pengembangan tanah gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah*. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.
- Yanmarto. 1997. *Status hukum Kebun Rotan Rakyat pada pembukaan tanah Gambut Satu Juta Hektar di kabupaten Kapuas*. Banjarmasin, Indonesia: Universitas Lambung Mangkurat.
- Yayasan Petak Danum. 2002. *Hasil evaluasi: masyarakat korban eks-PPLG 1 Juta Hektar di Kabupaten Kapuas*. Kuala Kapuas, Indonesia: Yayasan Petak Danum.

Studi Kasus 3

- Adimihardja K. 1992. *Kasepuhan yang tumbuh di atas yang luruh: pengelolaan lingkungan secara tradisional di kawasan Gunung Halimun Jawa Barat*. Bandung, Indonesia: Tarsito.
- [ANRI] Arsip Nasional Republik Indonesia. 1976. *Memori Serah Jabatan 1921–1930 (Jawa Barat)*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- [ANRI] Arsip Nasional Republik Indonesia. 1980. *Memori Serah Jabatan 1931–1940 Jawa Barat (1)*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Contreras-Hermosilla A, Fay C. 2005. *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: issues and framework for action* [Memperkuat pengelolaan hutan di Indonesia melalui reformasi penguasaan tanah: isu dan kerangka kerja tindakan]. Washington, DC: Forest Trends;

World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

Danasaputro M. 1985. *Hukum lingkungan, buku II: nasional*. Jakarta: Bina Cipta.

Galudra G. 2006. *Memahami konflik tenurial melalui pendekatan sejarah: studi kasus di Lebak, Banten*. Bogor, Indonesia: Working Group on Forest Land Tenure. <http://www.wg-tenure.org/html/fldwnld/GammaGaludraWTo2.pdf>

Galudra G. 2005. *Land tenure conflicts in the Halimun area: What are the alternative resolutions for land tenure conflicts?* [Konflik penguasaan tanah di area Halimun: Apa resolusi alternatif untuk konflik penguasaan tanah?] Rome: International Land Coalition; International Fund for Agricultural Development. <http://www.landcoalition.org/pdf/icrafconflict.pdf>

Galudra G, Sirait M, Ramdhaniaty N, Soenarto F, Nurzaman B. 2005a. History of land-use policies and designation of Mount Halimun-Salak National Park [Sejarah kebijakan penggunaan tanah dan penetapan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak]. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* XI(1): 1-13.

Galudra G, Ramdhaniaty N, Soenarto F, Nurzaman B, Sirait M. 2005b. Kondisi ketahanan pangan masyarakat dalam cengkeraman kebijakan tata ruang dan penetapan kawasan Halimun: studi kasus Desa Mekarsari (Lebak) dan Desa Malasari (Bogor). In: *Tanah masih di langit: penyelesaian masalah penguasaan tanah dan kekayaan alam di*

- Indonesia yang tak kunjung tuntas di Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Kemala. p. 653–674.
- Galudra G. 2003a. *Conservation policies versus reality: case study of flora, fauna and land utilization by local communities in Mount Halimun–Salak National Park* [Kebijakan pelestarian versus realitas: studi kasus flora, fauna, dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat setempat di Taman Nasional Gunung Halimun–Salak]. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003–2. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.
- Galudra G. 2003b. *Kasepuhan and their sociocultural interaction with the forest* [Kasepuhan dan interaksi sosiobudaya mereka dengan hutan]. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003_3. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.
- Hoemacommissie Bantam. 1932. *Tjiberang verslag* [Laporan Ciberang]. p. 61.
- [JICA] Japan International Cooperation Agency. 2006. *Rencana pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun–Salak*. Unpublished.
- Nurhawan R, Aprianto A, Sunarya Y, Engkus. 2006. *Laporan hasil RaTA Kampung Hanjawar, Kampung Kopo dan Kampung Pabangbon, Desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor dan Kampung Cibuluh, Desa Kiarasari, Kecamatan Sukajaya, Kabupaten Bogor*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment; World Agroforestry Centre (ICRAF) South-

east Asia Program.

[WG-T] Working Group on Forest Land Tenure. 2005. *Pendalaman kasus-kasus tenurial di kawasan hutan*. Bogor, Indonesia: Working Group on Forest Land Tenure.

Kompas. 2003a. *Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak dirambah*. 1 November 2003. p. 28.

Kompas. 2003b. *Krisis air di Pulau Jawa*. 15 August 2003. p. 37.

Kompas. 2003c. *Banjir bandang di Pelabuhan Ratu akibat penggundulan hutan*. 22 November 2003. p. 9.

Kompas. 2003d. *Pelabuhan Ratu diterjang banjir bandang, 1050 rumah terendam*. 27 November 2003. p. 20.

Kools JF. 1935. *Hoema's, Hoemablokken en Boschreserves in de Residentie Bantam*. Wageningen: Perusahaan Umum Kehutanan Negara.

Ryadisoetrisno B. 1992. *Konservasi dan Masyarakat*. Jakarta: [BSCC] Biological Science Club, University of Indonesia.

Santosa A, Listyana N, Ramdhaniaty B, Priatna A, Aprianto, Saputro GE. 2007. *Nyanghaiu ka hukum, Nyanghaiunjar ka Nagara: sebuah upaya masyarakat Cibedug memperoleh pengakuan*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment.

Suhaeri. 1994. *Pengembangan kelembagaan Taman Nasional Gunung Halimun*. Bogor, Indonesia: Institut Pertanian Bogor.

Studi Kasus 4

Biro Pemerintahan Desa. 1996. *Lembaga kadamangan dan hukum adat Dayak Ngaju di Propinsi Kalimantan*

- Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Biro Pemerintahan Desa Provinsi Kalimantan Tengah.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2007. *Statistik potensi desa Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2007*. Pangkalan Bun, Indonesia: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kotawaringin Barat.
- Departemen Kehutanan. 2005a. *Laporan: penataan batas definitif kawasan hutan suaka margasatwa, kelompok hutan Sungai Lamandau, Kabupaten Sukamara, Kalimantan Tengah*. Banjarbaru, Indonesia: Departemen Kehutanan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah V, Badan Planologi.
- Departemen Kehutanan. 2005b. *Laporan: Penataan Batas Definitif Kawasan Hutan Suaka Margasatwa, Kelompok Hutan Sungai Lamandau, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah*. Banjarbaru: Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah V, Badan Planologi, Departemen Kehutanan.
- Dinas Kehutanan. 2008. *Laporan akhir: inventarisasi potensi hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Kabupaten Kotawaringin Barat*. Pangkalan Bun, Indonesia: Dinas Kehutanan Kabupaten Kotawaringin Barat; PT Akurat Supramindo Konsul.
- Li TM. 1996. Images of community: discourse and strategy in property relations [Citra masyarakat: wacana dan strategi dalam hubungan properti]. *Development and Change* 27: 501–527.
- Peluso NL. 1995. Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia [Ini hutan siapa? Kontra pemetaan teritori hutan

- di Kalimantan, Indonesia]. *Antipode* 27: 383-406.
- Stevens S. 1997. New alliances for conservation. In: Stevens S, ed. *Conservation through cultural survival: indigenous peoples and protected areas* [Sekutu baru untuk pelestarian. Dalam: Stevens S, ed. *Pelestarian lewat kelangsungan hidup kebudayaan: orang asli dan area terlindungi*]. Washington, DC: Island Press.
- Suyanto. n.d. *Hutan Kemasyarakatan* (HKM): Menuju bentang alam yang sehat dan masyarakat sejahtera. RUPES Sumberjaya Brief No. 3. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program; Badan Litbang Kehutanan.
- Cahyaningsih N, Pasya G, Warsito. *Hutan Kemasyarakatan Kabupaten Lampung Barat: panduan cara memproses perijinan dan kiat sukses menghadapi evaluasi*. Bogor, Indonesia: Dinas Kehutanan; Balai PSDA; Kabupaten Lampung Barat; World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.
- Wiyono EB, Santoso H. 2009a. *Hutan Desa: kebijakan dan mekanisme kelembagaan*. Jakarta: Departemen Kehutanan Working Group Pemberdayaan Masyarakat; The Partnership for Governance Reform.
- Wiyono EB, Santoso H. 2009b. *Hutan Kemasyarakatan: kebijakan dan mekanisme kelembagaan*. Jakarta: Departemen Kehutanan Working Group Pemberdayaan Masyarakat; The Partnership for Governance Reform.

Sengketa dan konflik pertanahan di Indonesia bersifat kronis, meluas, dan mendalam. Kasus-kasus lama tidak kunjung di/terselesaikan, segera muncul kasus-kasus baru yang tidak kalah akutnya. Maka tepatlah sengketa dan konflik pertanahan disebut sebagai masalah yang bersifat *extra-ordinary*, sehingga memerlukan penanganan yang luar biasa pula: dari sisi pengkajian, pendataan, hingga langkah-langkah penyelesaiannya.

Dalam buku ini kita bisa mengikuti tahapan RaTA yang bergerak dari beberapa level sumber data, dilakukan oleh peneliti dengan latar belakang disiplin ilmu yang berbeda-beda, dan menghasilkan keluaran/target informasi yang beragam, hingga berujung pada resolusi konflik. Buku ini disertai dengan ilustrasi empiris hasil RaTA yang digunakan dalam melakukan penilaian di lapangan.



STPN Press
Jl. Tata Bumi, No. 5 Banyuraden,
Gamping, Sleman, Yogyakarta.



ICRAF
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia

