

Perbaiki pengukuhan kawasan hutan, kuatkan hak masyarakat: Pelajaran dari Barito Selatan



Ringkasan Eksekutif

Penataan batas di Kawasan Hutan Lindung Sungai Barito dan Sungai Kapuas di Barito Selatan pada tahun 2013 dan masalah-masalah yang mengikutinya memberikan pelajaran berharga untuk perbaikan kebijakan pengukuhan kawasan hutan. Pengalaman di Barito Selatan menunjukkan betapa pentingnya perbaikan proses pengukuhan kawasan hutan dengan memperhatikan pelibatan penuh masyarakat, perlindungan hak masyarakat di sekitar kawasan hutan, penyelesaian konflik tenurialnya dan perbaikan koordinasi dan komunikasi antar institusi pemerintah. Tanpa itu, tidak akan ada kawasan hutan yang legal dan *legitimate*, yang dibutuhkan tidak hanya bagi masyarakat, tetapi juga pelaku usaha dan pemerintah.

Meskipun ada komitmen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan perbaikan proses penataan batas kawasan hutan, kami menemukan bahwa ada sejumlah ganjalan, antara lain kurangnya sosialisasi kepada masyarakat dan aparat pemerintah lainnya, ketiadaan data penggunaan lahan, dana yang terbatas dan tidak cocok dengan dinamika lapangan, lemahnya koordinasi antar sektor dan tingkat pemerintah serta lemahnya kemauan politik untuk menerobos halangan birokrasi.

Perbaikan proses pengukuhan kawasan hutan tidak bisa dikerjakan jika tidak ada dukungan dari kegiatan lain yang pelaku dan kewenangan pelaksanaannya merentang dari

pemerintah pusat hingga ke desa. Demikian pula perlu koordinasi berbagai sektor (kehutanan, pertanahan, tata ruang, tambang, perkebunan, pemerintahan daerah). Identifikasi penggunaan dan kepemilikan lahan oleh masyarakat di sekitar kawasan hutan wajib dilakukan, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat sendiri. Proses itu perlu dilanjutkan dengan memberikan pelayanan pendaftaran tanah (baik individual maupun tanah bersama atau tanah ulayat) untuk memperkuat kekuatan hukumnya. Pelayanan pemerintah itu tentu harus didukung dengan sejumlah perubahan regulasi, kelembagaan dan penyediaan dana. Desa-desa harus diperjelas wilayahnya dan difasilitasi penyediaan informasi spasialnya yang disertai dengan informasi masyarakat, dinamika ekonomi dan ekosistemnya. Pengukuhan kawasan hutan harus disertai dengan keberadaan kelembagaan penyelesaian konflik yang transparan dan kuat sehingga solusi atas konfliknya adil dan terukur.

Akhirnya, perbaikan pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan menyediakan waktu dan materi yang cukup untuk sosialisasi proses dan dampak pengukuhan kawasan hutan atas lahan-lahan masyarakat, penyediaan dana yang cukup dan berkelanjutan, peningkatan kapasitas aparat pelaku dan pelibatan institusi lain selain institusi yang mengurus kehutanan.

Pendahuluan

Pengukuhan kawasan hutan—bersama dengan inventarisasi hutan—merupakan proses penting, pertama dan utama yang harus dilakukan pemerintah, sebelum melakukan pengurusan hutan lain seperti pemberian izin. Pengukuhan kawasan hutan merupakan serangkaian tahapan yang saling terkait yakni penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Tujuannya adalah memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan. Kepastian dimaksud meliputi kepastian status, letak, batas, dan luas kawasan hutan.

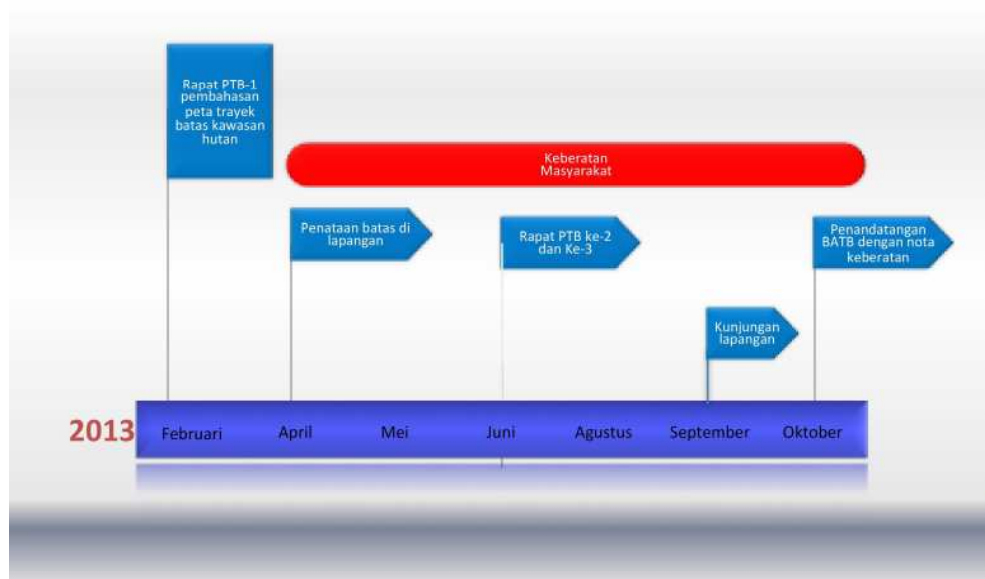
Hingga tahun 2009, capaian penetapan kawasan hutan sangat rendah. Namun, antara 2009-2014 terjadi lonjakan luar biasa. Kini sekitar 60% kawasan hutan telah ditetapkan. Terlepas dari angka fantastik ini, kita perlu mengetahui bagaimanakah sesungguhnya pengukuhan kawasan hutan itu dilaksanakan? Berbasis riset yang kami lakukan di Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah, dokumen ini memaparkan praktik penataan batas dan masalah yang menyertainya serta kebijakan yang diambil pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut.

Pengukuhan Kawasan Hutan dan Penyelesaian Konflik

Sampai tahun 2009, hanya 11,29% dari 120 juta hektar kawasan hutan yang sudah ditetapkan. Anehnya, jumlah kilometer kawasan hutan yang sudah ditata batas sampai tahun 2009 adalah 219.200 kilometer (atau 77,64% dari 282.300 kilometer panjang kawasan hutan).

Putusan MK 45/PUU-IX/2011 melecut pemerintah untuk melakukan percepatan pengukuhan kawasan hutan. Hasilnya luar biasa. Sampai Oktober 2014, persentase kawasan hutan yang sudah ditetapkan melonjak ke angka 60,42%. Kita belum mengetahui bagaimana lonjakan prosentase itu terjadi. Tetapi, kita mengetahui alasan utama mengapa belum semua kawasan hutan ditetapkan sampai tahun 2014, yakni banyaknya konflik dengan masyarakat. Penyelesaian konflik dengan masyarakat menemui titik pentingnya ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang memperkuat status hutan adat dan mempertegas bedanya dari hutan negara. Dua Putusan MK penting ini memberikan landasan untuk memperbaiki proses

Penataan Batas di Hutan Lindung Sungai Barito dan Sungai Kapuas



pengukuhan kawasan hutan yaitu mempercepat penetapan dengan menyelesaikan konflik dengan masyarakat.

Pada 11 Oktober 2012, Pemerintah memilih Kabupaten Barito Selatan di Kalimantan Tengah sebagai kabupaten pelopor percepatan pengukuhan kawasan hutan. Hal ini tercantum dalam kesepakatan antara Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4)/Satgas REDD dengan Gubernur Kalimantan Tengah. Selanjutnya, dilakukan proses konsolidasi dengan berbagai pihak, seperti Pemerintah Kabupaten Barito Selatan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan, Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Demikian pula dibentuk tim asistensi di tingkat pusat yang bertugas memberikan nasihat dan rekomendasi untuk perbaikan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan di Barito Selatan.

Penataan Batas Kawasan Hutan dan Permasalahannya

Barito Selatan memiliki kurang lebih 541.431 hektar kawasan hutan. Sebagian besar belum ditetapkan, dan bahkan ada yang baru ditunjuk. Salah satunya kawasan Hutan Lindung Sungai Barito-Sungai Kapuas yang melewati tiga kecamatan di Barito Selatan. Di kawasan inilah pada tahun 2013 dilakukan proses penataan batas sepanjang 73.837 kilometer.

Proses penataan batas dimulai dengan pembuatan peta trayek yang disusun oleh Balai Pemantapan Kawasan Hutan

(BPKH) V Banjar Baru. Peta tersebut disepakati dalam rapat Panitia Tata Batas (PTB) pada bulan Februari 2013. Pada April 2013, selama kurang lebih satu bulan dilakukan penataan batas sementara di lapangan. Proses ini membuat masyarakat yang terkena penataan batas resah karena ada banyak batas yang melewati rumah, sawah, kebun dan tempat mereka mencari penghidupan di hutan. Mereka tidak pernah diberitahu perihal penataan batas serta keuntungan dan dampak kerugiannya bagi mereka.

Pada tanggal 27 Juni 2013, PTB melakukan rapat kedua yang membahas soal tata batas sementara. Pada rapat ini sudah ada keberatan formal yang diajukan oleh beberapa desa di sepanjang kawasan hutan yang ditata batas. Muncul juga masalah berupa ketiadaan dan kelemahan data dasar mengenai kondisi desa. Misalnya belum ada peta desa dan batas antar desa belum tuntas. Data penggunaan lahan oleh masyarakat atau pihak lainnya juga tidak tersedia.

Berita Acara Tata Batas (BATB) sementara yang sudah disiapkan tidak jadi ditandatangani oleh para pihak. Hal yang sama terjadi di rapat PTB selanjutnya pada tanggal 21 Agustus 2013. Salah satu kesepakatan rapat ini adalah melakukan sosialisasi dan peninjauan lapangan ke desa-desa yang menolak. Sebelum dilakukan peninjauan lapangan, PTB melakukan rapat khusus dengan tiga desa yang menolak yakni Desa Danau Masura, Desa Talio dan Desa Telok Betung. Rapat dihadiri oleh Kepala Desa Telok Betung

dan Danau Masura (Kepala Desa Talio tidak hadir). Rapat juga dihadiri Sekretaris Daerah Kabupaten Barito Selatan, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten, BPKH Wilayah V dan BPKH Wilayah XXI¹. Hasil rapat tetap sama. Para Kepala Desa atas nama masyarakat menolak wilayah desanya, sebagian atau seluruhnya, menjadi kawasan hutan.

Pada September 2013, PTB melakukan kunjungan lapangan ke ketiga desa yang menolak tersebut. Dalam kunjungan lapangan ini, PTB menemukan batas kawasan hutan yang berada di atas sawah dan kebun masyarakat (rotan maupun karet). Dalam diskusi terlihat perbedaan dalam melihat permasalahan. Masyarakat desa tetap tidak mau ada kawasan hutan di desanya, sementara pihak pemerintah tetap dengan proses penataan batas sambil menawarkan program perhutanan sosial.

Pada bulan Oktober 2013, dilakukan penandatanganan BATB untuk batas luar Kawasan Hutan Sungai Barito dengan mencantumkan adanya berita keberatan dari masyarakat. Jika pada mulanya hanya tiga desa yang menolak, di dalam BATB penataan batas sementara itu tercatat ada 11 Desa/Dusun yang menandatangani penolakan. Ternyata, desa-desa lain itu seperti dicontohkan Desa Batampang dan Desa Batilap, sebenarnya menolak penataan batas sementara, namun mereka tidak dilibatkan dalam proses rapat Panitia Tata Batas.

Pada bagan alur penataan batas kawasan hutan di bawah, kita melihat bahwa untuk sampai pada penandatanganan BATB Definitif diperlukan beberapa tahap lagi, termasuk melakukan penyelesaian hak-hak pihak ketiga. Namun, sejak Oktober 2013 sampai dengan November 2014, tidak ada lagi perkembangan lebih lanjut dari proses penataan batas kawasan hutan di Barito Selatan.

Pada Bulan Juni 2014, ada pembentukan PTB dengan SK Menhut No 4721/Menhut-VII/SET/2014 tentang Pembentukan PTB Kawasan Hutan Kabupaten/Kota Lingkup Provinsi Kalimantan Tengah. Namun tidak ada kegiatan di Barito Selatan. BPKH XXI mengalokasikan penataan batas tahun 2014 berada di wilayah lain (Kabupaten Pulang Pisau), dengan alasan kekurangan dana dan sumberdaya manusia.

Efek Domino Kerugian

Tidak dilanjutkannya proses penataan batas kawasan hutan di Barito Selatan tidak hanya merugikan masyarakat, tetapi juga menyandera Pemerintah Daerah dan merugikan kalangan usaha. Pemerintah Daerah terbatas dalam merencanakan pembangunan di wilayahnya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah Kabupaten tidak berani mengeluarkan kebijakan atau menindaklanjuti suatu keputusan di wilayah yang belum atau tidak jadi jelas statusnya.

Tidak ada pelaku usaha yang mau memanfaatkan kawasan hutan yang belum jelas status hukumnya karena akan

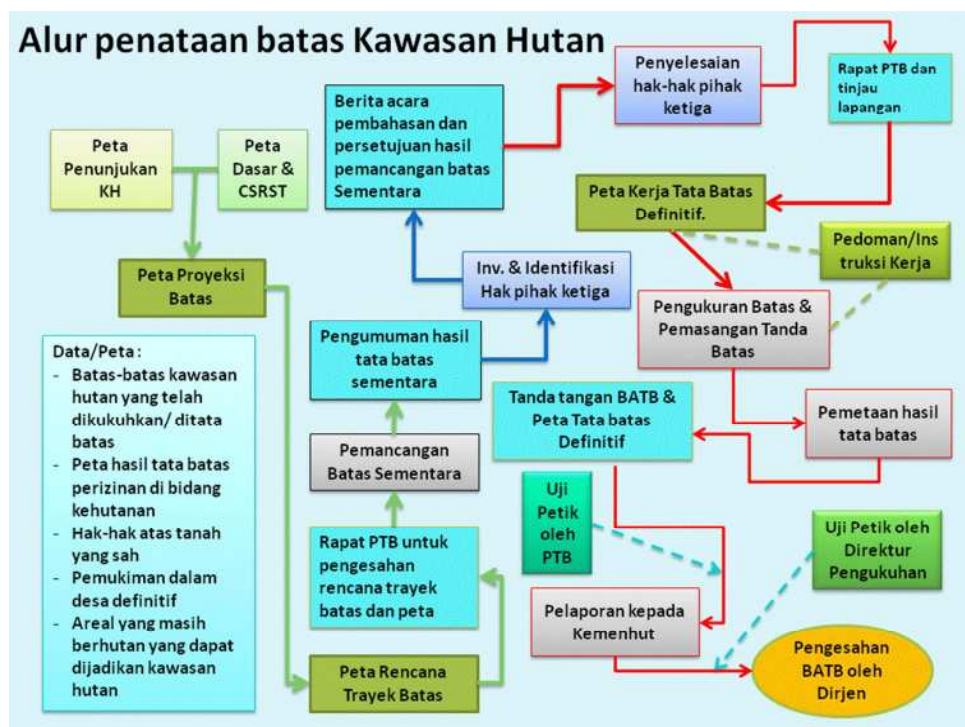
merugikan mereka secara finansial, waktu dan tenaga. Perusahaan juga perlu bersusah-payah memperbaiki citranya karena terpaksa berkonflik dengan masyarakat atau pihak lainnya akibat status kawasan hutan yang tidak *legitimate* itu. Seorang pelaku usaha pertambangan yang ada di Barito Selatan, misalnya, kesulitan menghadapi ketidakjelasan status kawasan hutan pada areal usahanya. Klaim kepemilikan atas lahan oleh masyarakat tidak berhenti datang. Padahal wilayah usahanya berada di dalam kawasan hutan negara. Seharusnya pelaku usaha ini terhindar dari proses melelahkan itu jika saja pemerintah melaksanakan dengan baik proses pengukuran kawasan hutannya.

Ketidaktejelasan status suatu kawasan hutan juga berdampak pada terlanggarnya hak asasi manusia dari masyarakat yang terkena penataan batas. Mereka tidak lagi dapat memanfaatkan tanah karena status tanahnya berubah menjadi kawasan hutan. Kerugian lainnya adalah hilangnya atau berkurangnya penikmatan atas hak. Bentuknya berupa keterbatasan untuk mengalihkan kepemilikan lahan kepada pihak lain dan ketidakmungkinan mendapatkan layanan negara berupa pendaftaran tanah.

Rekomendasi

Proses penataan batas kawasan hutan yang tertunda di Kabupaten Barito Selatan perlu segera dituntaskan dengan berbagai perbaikan berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Barito Selatan hendaknya melakukan proses identifikasi dan inventarisasi hak-hak masyarakat yang berada di dalam dan sekitar kawasan hutan yang sedang ditata batas. Identifikasi dan inventarisasi ini meliputi hak individual warga masyarakat maupun hak ulayat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Tujuannya untuk mengetahui masyarakat yang memiliki lahan di dalam kawasan hutan dan untuk menghindari terbitnya klaim tidak berdasar dari pihak lain yang ingin meneguk untung untuk diri sendiri.
2. Pemerintah Kabupaten Barito Selatan hendaknya memperkuat pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2012 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Barito Selatan, dengan membuat Perda Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat.



Perda ini akan jauh lebih kuat daripada Perda Kelembagaan Adat karena mengatur soal kejelasan wilayah adat, hak-hak apa saja yang dilindungi dan kewajiban Pemerintah Daerah dalam melindunginya.

2. Kementerian Agraria dan Tata Ruang hendaknya mulai membuat aturan soal pengakuan dan administrasi pertanahan bagi kepemilikan komunal. Ini sebagai antisipasi dari akan semakin banyaknya masyarakat hukum adat yang mendaftarkan wilayah adatnya.
3. Pemerintah Kabupaten Barito Selatan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang hendaknya memfasilitasi proses pengadministrasian hak-hak masyarakat atas lahan baik individual maupun komunal, baik yang memiliki bukti tertulis atau tidak. Pada proses pengadministrasian hak-hak masyarakat ini perlu diterima dan dipertimbangkan peta-peta wilayah masyarakat adat dan lokal yang dihasilkan oleh proses pemetaan partisipatif.
4. Pemerintah Kabupaten Barito Selatan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agraria dan Tata Ruang hendaknya melaksanakan proses identifikasi, inventarisasi dan sekaligus menyelesaikan hak-hak masyarakat yang berada di dalam dan

sekitar tata batas kawasan hutan sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala BPN Nomor 79 Tahun 2014, PB.3/ MENHUT-II/2014, 17.PRT/M/2014, 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah di dalam Kawasan Hutan. Kementerian yang menandatangani Peraturan Bersama ini hendaknya membuat petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan Peraturan Bersama agar ada pemahaman yang sama di antara berbagai pihak yang akan terlibat dalam proses tersebut.

5. Dalam proses penyelesaian hak-hak masyarakat di dalam kawasan hutan, hendaknya para pihak sebagaimana disinggung dalam angka 5 di atas perlu melihat dengan sungguh-sungguh kondisi ekosistem yang ada di atas lahan yang berkonflik: apakah masih berfungsi hutan atau tidak. Penelaahan pada fungsi ekosistem ini penting agar pemberian hak atas tanah itu tidak mengarah pada timbulnya kerusakan lingkungan yang juga akan merugikan pemegang hak.
6. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hendaknya memperbaiki proses pengukuhan kawasan hutan, utamanya dalam proses penataan batas kawasan hutan. Beberapa per-

baikan itu antara lain adalah:

- a. Proses sosialisasi dengan materi dan waktu yang memadai ditambahkan dalam proses penataan batas kawasan hutan.
 - b. Mengalokasikan pendanaan yang cukup dan berlanjut untuk proses penataan batas untuk mengantisipasi panjangnya proses penyelesaian konflik.
 - c. Melatih dan menyediakan secara memadai aparat yang melakukan penataan batas kawasan hutan yang mengerti aspek sosio-kultural masyarakat.
 - d. Mengikutsertakan peran dari unit lain di internal Kementerian Lingkungan dan Kehutanan dalam proses pengukuhan kawasan hutan seperti instansi yang mengurus perhutanan sosial agar ada penyelesaian yang tuntas dari temuan lapangan pada saat penataan batas kawasan hutan.
8. Bagi pelaku usaha hendaknya menghindari permohonan perizinan di atas kawasan yang belum jelas status hukumnya. Pelaku usaha juga hendaknya menggunakan pendekatan persuasif dalam menyelesaikan klaim masyarakat atas lahan yang tumpang tindih dengan wilayah kerjanya.

¹ BPKH XXI baru yang dibentuk pada Bulan Juli 2013 dan bertempat di Palangkaraya. BPKH ini yang nantinya meneruskan kerja BPKH IV khusus di Kalimantan Tengah.



Policy brief ini diterbitkan oleh Epistema Institute bekerjasama dengan Yayasan Betang Borneo dan atas dukungan USAID/Program Representasi

Penulis: Mumu Muhajir dan Gemma Ade Abimanyu

Foto Koleksi: Mumu Muhajir

Tata Letak: Andi Sandhi

Epistema Institute

Jalan Jati Padang Raya No. 25
Jakarta, 12540

Telepon : +62 21 7883 2167

Faksimile : +62 21 7883 0500

E-mail : epistema@epistema.or.id

Website : www.epistema.or.id

