

Penyunting:

Gamma Galudra, Gamal Pasya, Martua Sirait, Chip Fay



Rapid Land Tenure Assessment (RaTA)

Panduan Ringkas Bagi Praktisi

Edisi I

World Agroforestry Centre

Penyunting:

Gamma Galudra, Gamal Pasya, Martua Sirait, Chip Fay

**Rapid Land Tenure Assessment
(RaTA)
Panduan Ringkas Bagi Praktisi**

World Agroforestry Center - Asia Tenggara

Desember 2006

Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Panduan Ringkas Bagi Praktisi

@ 2006 World Agroforestry Centre
ISBN: 979-3198-32-X

World Agroforestry Centre
Southeast Asia Regional Program
Jl. Cifor, Situ Gede, Sidang Barang, Bogor 16680
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia
Tel: +62 251 625415, 625417
Fax: +62 251 625416
Email: icraf-indonesia@cgiar.org
www.worldagroforestrycentre.org/sea

Foto depan:

*Salah satu Tapal Batas di Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman,
Gunung Betung, Lampung oleh: Gamal Pasya, 2004*

Disain/tata letak:
Widodo Prayitno

Daftar Istilah

BATB	: Berita Acara Tata Batas
Bakosurtanal	: Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BRN	: Badan Rekonstruksi Nasional
CBFM	: Community Based Forest Management
ECPF	: Environmental Conflict Resolution in Protection Forest
FAO	: Food Agricultural Organization
FGD	: Focus Group Discussion
FKMHJBB	: Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat - Banten
GIS	: <i>Global Information System</i> (Sistem Informasi Global)
GPS	: <i>Global Positioning System</i>
GNRHL	: Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan
HGU	: Hak Guna Usaha
HK	: Hutan Konservasi
HKm	: Hutan Kemasyarakatan
HL	: Hutan Lindung
HP	: Hutan Produksi Tetap
HPH	: Hak Pengusahaan Hutan
HPK	: Hutan Produksi Dapat Dikonversi
HPT	: Hutan Produksi Terbatas
HTI	: Hutan Tanaman Industri
IPHHK	: Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu
IUB	: Ijin Usaha Perkebunan
IUPHH-HA	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam
IUPHH-HT	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman

MPTS	: Multi Purpose Tree Species
PBS	: Perkebunan Besar Swasta
PIR	: Perkebunan Inti Rakyat
PTPN	: Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara
PTB	: Panitia Tata Batas
RTRWP	: Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi
RTRWK	: Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
Sistem Penguasaan Tanah	: Seperangkat unsur terdiri atas berbagai subjek (pelaku) dan objek (benda) yang satu sama lain saling berhubungan membentuk dan mempengaruhi berbagai hak-hak kepemilikan, penguasaan dan akses atas tanah dalam satuan bidang tanah/wilayah daratan tertentu.
SPPT	: Surat Penarikan Pajak Tanah
TGHK	: Tata Guna Hutan Kesepakatan
TN	: Taman Nasional
TRI	: Tebu Rakyat Intensifikasi

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih disampaikan kepada:

- RMI (*The Indonesian Institute for Forest and Environment*) atas kerjasama pengumpulan data dan informasi pada studi kasus di Taman Nasional Gunung Halimun – Salak, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten.
- WATALA atas kerjasama fasilitasi dan kontribusi analisis GIS secara partisipatif di lapang pada kegiatan studi dan pendampingan kasus Pekon Sukapura di kawasan Hutan lindung Register 45B Bukit Rigit, Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Ucapan terimakasih juga disampaikan atas kerjasama pendampingan masyarakat di wilayah lainnya yaitu kasus sertifikasi lahan eks kawasan HPK (Hutan Produksi dapat Dikonversi) di Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat.
- WWF Lampung atas kerjasama fasilitasi dan pendampingan bagi masyarakat pada kasus sertifikasi lahan eks kawasan HPK (Hutan Produksi dapat Dikonversi) di Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat.

KATA PENGANTAR

Sejarah tanah di Indonesia adalah sejarah konflik yang melibatkan individu, masyarakat, korporasi, dan atau Negara/pemerintah. Sejak masa kolonial Belanda, konflik atas tanah sudah mulai terjadi. Di masa kemerdekaan, konflik pertanahan di kawasan perkebunan, pertanian, kawasan pertambangan, dan di kota-kota besar mulai menunjukkan wajahnya. Bahkan, Era Orde Baru boleh dikatakan menjadi lahan subur bagi persemaian konflik atas tanah dan sumberdaya alam.

Di Era Reformasi, konflik pertanahan merebak di hampir seluruh kawasan Nusantara. Sejak kurun waktu pemerintahan Orde Baru hingga tahun 2003, sedikitnya 1.920 kasus konflik atau sengketa atas tanah terjadi di negeri ini. Konflik yang mencakup daratan seluas sekitar 10,5 juta hektar tersebut telah mengakibatkan 600 ribu lebih keluarga menjadi korban. Hingga tahun 2003 tersebut, jumlah konflik sistem penguasaan tanah yang tertinggi terjadi pada tanah-tanah perkebunan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan di perkebunan besar swasta (PBS), yaitu mencapai 575 kasus yang mencakup kawasan seluas 330.000 Ha.

Eforia dan kebebasan yang diraih setelah jatuhnya Pemerintahan Soeharto, sedikit banyak mendorong munculnya berbagai konflik tanah di berbagai kawasan di Indonesia ke permukaan, yang sesungguhnya, pada masa orde baru hal itu masih berupa konflik laten. Kendati penyebab konflik sistem penguasaan tanah (*land tenure*) bisa sangat beragam, namun kurang atau tidak adanya kepastian hukum menyangkut akses, hak guna, dan kepastian status tanah menjadi faktor paling dominan. Kenyataan adanya tumpang tindih dan atau kontradiksi perundang-undangan menyangkut tanah dan sumberdaya alam, seperti dalam kasus hak ulayat (dalam UU Pokok Agraria dan UU Pokok Kehutanan), turut membuat konflik menjadi semakin tereskalasi.

Buku "Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Panduan Ringkas Bagi Praktisi" yang Anda baca ini merupakan sebuah upaya untuk membantu meretas jalan bagi penyelesaian berbagai konflik sistem penguasaan tanah yang terjadi di Indonesia. Buku ini diharapkan dapat menjadi panduan untuk memahami konflik sistem penguasaan tanah yang sedang atau sudah terjadi di Indonesia. Faktor penyebab konflik bisa bermacam-macam seperti situasi politik dan struktur kelembagaan, modal tanah dan sosial, kerangka ekonomi (subsisten atau pasar), atau aspek legalitas dan legitimasi; namun RaTA secara lebih mendalam lebih ditujukan untuk memahami konflik sistem penguasaan tanah dari aspek legalitas dan

legitimasi. Dengan membaca buku kecil ini, para praktisi dan pegiat dalam persoalan konflik tanah diharapkan dapat terbantu dalam memperoleh pengetahuan yang memadai tentang anatomi sebuah konflik menyangkut tanah di suatu tempat, sekaligus membuka jalan bagi penyelesaian yang lebih adil dan permanen.

Bagian pertama (Bab I) buku ini memberikan kerangka teoretik tentang sistem penguasaan tanah (*land tenure*) dan konteksnya di Indonesia.

Bab II dan Bab III buku memberi tekanan pada bagaimana RaTA dapat menjadi piranti untuk memahami dan menganalisis konflik yang terjadi. Kedua bab tersebut merupakan bagian-bagian yang memaparkan konsep dan penerapan RaTA sebagai alat bantu di lapangan.

Buku ini juga menyajikan bagaimana penerapan metoda RaTA di lapangan dalam upaya penyelesain berbagai konflik menyangkut sistem penguasaan tanah. Kasus perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak yang melibatkan Departemen Kehutanan dan masyarakat, kasus Enclave Pekon Sukapura di Lampung Barat, kasus Sertifikasi Tanah eks Kawasan HPK di Lampung Barat, merupakan beberapa contoh bagaimana aplikasi RaTA sangat efektif sebagai jalan untuk menyelesaikan persoalan sengkata.

Di dalam lembaga World Agroforestry Center – ICRAF Program Asia Tenggara, metode RaTA merupakan bagian yang tidak terlepas dari pengembangan metode-metode lainnya seperti RaBA (*Rapid Agrobiodiversity Appraisal*) dan RHA (*Rapid Hydrological Appraisal*), dan RaCSA (*Rapid Carbon Stock Appraisal*) yang seluruhnya merupakan seperangkat metode untuk dipergunakan dalam mendukung proses negosiasi antar pihak berkepentingan atas pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan. Metode RaTA sendiri akan dikembangkan secara dinamis mengakomodir perkembangan sains dan pengetahuan tentang sistem penguasaan tanah di masa mendatang. Oleh karenanya, RaTA akan terus disempurnakan dari waktu ke waktu.

Sebagai sebuah lembaga penelitian dan pengembangan, RaTA merupakan penggalan dedikasi dari kerangka kerja ICRAF di Indonesia. Semoga buku ini bermanfaat.

Cisarua, Desember 2006.

Chip Fay

KONTRIBUTOR

Nama	PROFESI, INSTITUSI
Gamma Galudra	Peneliti Perhutanan Sosial, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Syaifullah	Fasilitator Lapang Perhutanan Sosial, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Nurka C. Ningsih	Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat dan Kemitraan Multipihak, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Lisken Situmorang	Peneliti Kebijakan Lingkungan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Martua Sirait	Analisis Kebijakan Hutan Kemasyarakatan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Gamal Pasya	Analisis Kebijakan dan Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumberdaya Alam, staf Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lampung yang dimitrakan pada World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Chip Fay	Analisis Utama Kebijakan, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara
Chanda Kirana	Analisis Pembangunan Berkelanjutan dan Penguatan Masyarakat; Konsultan paruh waktu Bidang Kebijakan, World Agroforestry Center - ICRAF Asia Tenggara
Widodo Prayitno	Peneliti Konflik Pengelolaan Sumberdaya Alam, World Agroforestry Center – ICRAF Asia Tenggara.

Daftar Isi

Daftar Istilah	i
Ucapan Terima Kasih	iii
Kata Pengantar	v
Kontributor	vii
Daftar Isi	ix
I. Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik	
1.1. Pengertian Dasar Tentang Sistem Penguasaan Tanah (<i>Land Tenure</i>)	1
1.2. Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia	3
1.3. Mengapa Konflik Sistem Penguasaan Tanah Terjadi?	7
1.4. Perkembangan Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia	10
II. Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik	
2.1. Pengertian Dasar RaTA	13
2.2. Bagaimana RaTA dapat Membantu Memahami Konflik Sistem Penguasaan Tanah	13
2.3. Bagaimana RaTA Menganalisis	14
III. Cara Praktis Menggunakan RaTA	
3.1. Persiapan Studi: <i>Apa itu Subjek, Objek dan Hubungan antar Subjek terhadap Objek</i>	17
3.2. Indikator, Tahapan, Data dan Informasi yang Dibutuhkan bagi Pemahaman Konflik Sistem Penguasaan Tanah	18
3.2.1. <i>Seberapa pasti masyarakat memiliki hak-hak atas tanah tersebut</i>	19
3.2.2. <i>Seberapa pasti negara/pemerintah memiliki hak-hak atas tanah tersebut</i>	25
3.2.3. <i>Kebijakan apa saja yang memicu, memacu dan/atau meredam konflik Sistem Penguasaan tanah</i>	28
IV. Beberapa Contoh Studi Kasus Penggunaan RaTA	
4.1. Kasus Perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak	29
4.2. Kasus <i>Enclave</i> Pekon Sukapura dari Kawasan Reg 45B Hutan Lindung Bukit Rigin, Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat	36

4.3. Kasus sertifikasi Tanah Eks Kawasan HPK (Hutan Produksi Konversi), Kecamatan Bengkunt Kabupaten Lampung Barat	43
--	----

Daftar Tabel

1	Runutan Sejarah Penataan Batas dan Penetapan Kawasan Hutan Taman Nasional Gunung Salak-Halimun	33
---	--	----

Daftar Gambar

1	Konflik sistem penguasaan tanah di areal perkebunan tebu pabrik gula P.T. Bunga Mayang, Kabupaten Way Kanan Provinsi Lampung. Masyarakat adat setempat menggugat HGU atas lahan yang dikuasai oleh perusahaan tersebut	11
2	Aspek-aspek Penyebab Konflik Sistem Penguasaan Tanah	14
3	Alur Pikir Analisis RaTA	15
4	Ilustrasi Tentang Konflik Penguasaan Tanah Akibat Hubungan Antar Subjek	18
5	Peta Penunjukkan Taman Nasional Gunung Halimu-Salak berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 175/II/2003. Lebih kurang 367 kampung berada di dalam kawasan hutan taman nasional ini	30
6	Rona fisik wilayah pemukiman dan lahan garapan Kampung Hanjavar, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor. Kampung ini sudah dibentuk sejak tahun 1920, jauh sebelum Pemerintah Kolonial Belanda menunjuk kawasan tersebut sebagai kawasan hutan negara pada tahun 1927	34
7	Peta wilayah Pekon Sukapura seluas 302,5 hektar yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Register 45B Bukit Rigin. Masyarakat mengusulkan wilayah tersebut dikeluarkan dari Kawasan Hutan Lindung (Sumber: GIS Watala, 2003)	37
8	Rona fisik wilayah pemukiman Pekon (desa) Sukapura yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Register 45B Bukit Rigin, Kecamatan Sumberjaya, Kabupaten Lampung Barat. Mereka yang bermukim adalah para transmigran BRN tahun 1951-1952	40
9	Peta lokasi HPK di Kecamatan Bengkuntat, Kabupaten Lampung Barat. (Sumber: Peta WWF Lampung Program, 2005)	44

- 10 Desa (pekon) Tua Sukamarga menurut sejarahnya sudah berdiri sejak abad 18 dan menjadi pusat “pemerintahan” masyarakat adat Marga Bengkumat. Sebelum tahun 2000, sebagian wilayah desa tersebut masuk sebagai kawasan HPK. Setelah tahun tersebut, sebagian wilayahnya menjadi Kawasan Hutan Lindung 45

Daftar Kotak

- | | | |
|---|--|----|
| 1 | Contoh-Contoh Hak | 6 |
| 2 | Beberapa Kasus Penyebab Terjadinya Konflik Sistem Penguasaan Tanah | 8 |
| 3 | Contoh Pengembangan Secara Sederhana Tahap-Tahap Aplikasi RaTA pada kasus Konflik Tata Batas | 23 |

BAB I

Sistem Penguasaan Tanah & Konflik

1.1. Pengertian Dasar Tentang Sistem Penguasaan Tanah (*Land Tenure*)

Secara leksikal, masih terjadi perdebatan tentang padanan istilah *land tenure* di dalam bahasa Indonesia. Dalam bahasa Inggris, istilah *land tenure* dijelaskan dalam konteks legal sebagai sistem pemanfaatan dan/atau kepemilikan tanah. Istilah *land tenure* bisa juga menjelaskan bagaimana seseorang atau pihak tertentu memangku dan/atau memiliki tanah. Buku panduan ini menggunakan istilah *sistem penguasaan tanah* sebagai pengganti kata *land tenure*.

Sistem penguasaan tanah menjelaskan hak-hak yang dimiliki atas tanah. Hak atas tanah, jarang dipegang oleh satu pihak saja. Pada saat yang sama di bidang tanah yang sama, bisa saja terdapat sejumlah pihak yang memiliki hak penguasaan atas tanah tersebut secara bersamaan tetapi dengan sifat hak yang berbeda-beda. Dalam bahasa Inggris ini disebut sebagai '*bundle of rights*'.¹ Satu contoh yang mengilustrasikan istilah '*bundle of rights*' di Indonesia adalah kondisi dimana pada suatu taman nasional - hak kepemilikan tanah dipegang oleh negara, namun setiap warga negara memiliki hak untuk mengunjungi dan menikmati keindahan alamnya, sementara masyarakat yang tinggal disekitar dan didalam taman nasional tersebut memiliki hak untuk memakai (*right of use*) sumberdaya alam yang terdapat diatasnya untuk kesejahteraan mereka, namun terbatas pada hak untuk memungut hasil hutan. Mungkin juga Perhutani atau dinas kehutanan bekerjasama dengan pihak swasta memiliki hak untuk mengembangkan usaha (hak mengelola) eko-wisata didalamnya.² Disini terlihat betapa suatu pihak yang memiliki hak untuk menguasai tanah, belum tentu memegang hak kepemilikan atas tanah tersebut (sebaliknya kepemilikan secara pasti merupakan sebetuk hak penguasaan).

Suatu hal yang sangat penting sehubungan dengan sistem penguasaan tanah adalah jaminan kepastian terhadap hak penguasaan

(*tenure security*)³. Disini hak penguasaan dinyatakan pasti apabila pihak lain tidak dapat mengambil alih hak yang dimiliki oleh pihak tertentu, apapun bentuk penguasaan yang dimilikinya (Lihat box 1). Kepastian hak penguasaan hanya mungkin terjadi jika semua pihak mengakui dan menegakkan sistem hukum yang sama, sehingga tak ada kekhawatiran bahwa salah satu pihak akan kehilangan hak penguasaannya atas tanah. Perlu ditegaskan bahwa sistem penguasaan tanah, selalu menjelaskan hak legal sehubungan dengan relasi orang/institusi (subyek) dengan tanah (obyek), dan bukan menjelaskan kondisi *de facto* hubungan antara subyek dan obyek tersebut.

Kepastian hak penguasaan atas tanah seringkali juga terkait dengan jangka waktu tertentu yang pada prinsipnya diperlukan untuk mengembalikan modal (misalnya dalam konteks hak sewa atau hak guna usaha). Apabila jangka waktu penguasaan terlalu pendek dan secara realistis tidak memungkinkan pengembalian modal, maka bisa dikatakan bahwa hak penguasaan yang dimiliki suatu pihak tidak memiliki kepastian. Faktor lain yang dapat ditambahkan dalam memahami kepastian penguasaan adalah adanya sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang/institusi (subyek) untuk mendapatkan hak kepemilikan privat atas lahan (obyek)⁴. Aturan-aturan sistem penguasaan tanah menentukan bagaimana hak-hak atas tanah tersebut dialokasikan, apakah sebagai hak guna usaha (*rights of exploitation/cultivation*), hak sewa (*rights of lease*), hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan, serta sejumlah hak penguasaan lahan lainnya. Dalam pengertian sederhana, sistem penguasaan tanah menetapkan siapa pemilik/pengguna lahan/tanah, relasi pihak tersebut terhadap sumberdaya yang ada di atasnya, berapa jangka waktu hak penguasaan beserta syarat-syaratnya.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut sebelumnya, maka dalam buku panduan ini dibangun sebuah batasan tentang sistem penguasaan tanah yaitu seperangkat unsur terdiri atas berbagai subjek (pelaku) dan objek (benda) yang satu sama lain saling berhubungan membentuk dan mempengaruhi berbagai hak-hak kepemilikan, penguasaan dan akses atas tanah dalam satuan bidang tanah/wilayah daratan tertentu.

1.2. Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia

Persoalan sistem penguasaan tanah di Indonesia saat ini sarat ambiguitas yang cukup banyak menimbulkan konflik. Ada dua Undang Undang Pokok di Indonesia yang memiliki wewenang untuk mengatur sistem penguasaan tanah yaitu Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) - yang wewenang pelaksanaannya dipegang oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Undang Undang Pokok Kehutanan (UUPK), yang wewenang pelaksanaannya ada ditangan Departemen Kehutanan.

Secara sepintas, kedua UU yang mengatur masalah pertanahan ini berjalan seiring. UUPA mengatur masalah pertanahan di non kawasan hutan, sedangkan UUPK mengatur masalah pertanahan di kawasan hutan. Namun, terdapat perbedaan pokok terhadap hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat. Di dalam UUPK, disebutkan tentang masyarakat hukum adat namun tidak disebutkan hak ulayatnya, ini berbeda dengan UUPA yang jelas-jelas mengakui hak komunal masyarakat adat. Dengan tidak menyebutkan hak ulayat, maka dengan sendirinya UUPK tidak mengakui hak para warga masyarakat hukum adat untuk membuka hutan ulayatnya dan mengusahakan tanah bekas hutan yang dibukanya. UUPK ini hanya membatasi hak masyarakat hukum adat untuk memungut hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-harinya.

Menurut pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), sistem penguasaan tanah di Indonesia mengakui adanya berbagai hak berikut:

Hak milik - Hak milik digambarkan sebagai "hak yang paling penuh dan paling kuat yang bisa dimiliki atas tanah dan yang dapat diwariskan turun temurun". Suatu hak milik dapat dipindahkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia (individu) yang bisa mendapatkan hak milik, sedangkan jika menyangkut korporasi maka pemerintah akan menentukan korporasi mana yang berhak mendapatkan hak milik atas tanah dan syarat syarat apa yang harus dipenuhi oleh korporasi untuk mendapatkan hak ini.

Hak guna usaha - Suatu hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu, yang dapat diberikan kepada perusahaan yang berusaha dibidang pertanian, perikanan atau peternakan. Suatu hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah seluas minimum 5 ha, dengan catatan bahwa jika tanah yang bersangkutan lebih luas dari 25 hektar, investasi

yang cukup akan dilakukan dan pengelolaan usaha secara baik akan diberlakukan. Hak guna usaha bisa dipindahkan ketangan pihak lain. Jangka waktu pemberian hak guna usaha diberlakukan dengan ketat (maksimum 25 tahun). Hanya warga negara Indonesia dan badan usaha yang dibentuk berdasar undang undang Indonesia dan berdomisili di Indonesia dapat memperoleh hak guna usaha. Hak guna usaha dapat digunakan sebagai kolateral pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan (*security title*).

Hak guna bangunan - Hak guna bangunan digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan diatas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihak lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.

Hak pakai - Hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, dan/atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan didalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Selain diberikan kepada warga negara Indonesia, hak pakai juga dapat diberikan kepada warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Dalam kaitannya dengan tanah yang langsung dikontrol oleh negara, suatu hak pakai hanya dapat dipindahkan kepada pihak lain jika mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang.

Hak sewa - Suatu badan usaha atau individu memiliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaat lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha – termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku diatas tanah negara.

Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan
- Hak membuka tanah dan hak memungut -hasil-hutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan

Pemerintah. Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (*right of ownership*) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur didalam hukum adat.

Hak tanggungan – hak tanggungan tercantum dalam Undang Undang No. 4 1996 sehubungan dengan kepastian hak atas tanah dan obyek yang berkaitan dengan tanah (*Security Title on Land and Land-Related Objects*) dalam kasus hipotek

UUPA 1960 juga seringkali menyebutkan **Hak ulayat**, meski definisi hak ini tidak terjabarkan secara jelas. Yang mempunyai hak ulayat adalah masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, bukan orang seorang. Jenis hak ini berkaitan dengan hukum perdata, yaitu yang berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut, dan hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukkan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya.

Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia Menurut UUPK No. 5/1967 dan UUPK No. 41/1999 mengakui berbagai jenis izin pengelolaan tanah hutan sebagai berikut:

Hak pengelolaan tanah bersumber pada Hak Menguasai Negara, yang dapat melimpahkan pelaksanaan kewenangannya kepada pihak lain (Penjelasan Umum UUPA 1960). BPN berhak menyerahkan bentuk penguasaan tersebut kepada suatu kementerian, perusahaan negara atau pemerintah daerah. Pada tahun 1955, bentuk hak ini pernah diberikan oleh BPN kepada Jawatan Kehutanan melalui SK Mentan No. 165/Um/1955. Namun, dengan diberlakukannya UUPK No. 5/1967 dan UUPK No. 41/1999, bentuk hak ini tidak berlaku lagi bagi tanah-tanah kawasan hutan yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan saat ini. Kini, Departemen Kehutanan memiliki hak menguasai kawasan hutan serupa dengan yang dimiliki oleh BPN di non kawasan hutan.

Berdasarkan UUPK No. 41/1999, Departemen Kehutanan memiliki hak menguasai dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Melalui pemisahan antara hutan negara dan hutan milik, Departemen Kehutanan mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan di dalam kawasan hutan. Izin-izin dan hak-hak tersebut antara lain: izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan dan bukan kayu.

Kotak 1.

Contoh-Contoh Hak

- o Hak guna tanah
- o Hak mengecualikan orang dari penggunaan tanah
- o Hak mengatur bagaimana tanah dimanfaatkan
- o Hak mengambil manfaat dari tanah
- o Hak untuk dilindungi dari pengambilalihan
- o Hak untuk mengalihkan suatu hak kepada keturunannya (hak waris)
- o Hak untuk memindahkan hak tersebut (hak jual)
- o Hak tinggal pada suatu tanah
- o Hak untuk menikmati dari tanah dalam jangka waktu tertentu (hak sewa)
- o Hak dengan kewajiban untuk menggunakan tanah tersebut tanpa mengganggu anggota masyarakat lainnya.
- o Hak dengan kewajiban menyerahkan hak tersebut jika pemegang hak melanggar aturan

Sumber: FAO.2002. Land Tenure and Rural Development.Rome: FAO

- o Hak milik
- o Hak guna usaha
- o Hak guna bangunan
- o Hak pakai
- o Hak sewa
- o Hak membuka tanah
- o Hak memungut hasil hutan

Sumber: Pasal 16. Undang-Undang Pokok Agraria, 1960

1.3. Mengapa Konflik Sistem Penguasaan Tanah Terjadi?

Sebelum membahas bagaimana konflik sistem penguasaan terjadi, ada baiknya dipahami terlebih dahulu bentuk-bentuk situasi (*niche*) dari sistem penguasaan tanah tersebut yang dapat mempengaruhi jenis-jenis hak penguasaan atas tanah dan tanaman di atasnya. Situasi dari sistem penguasaan tanah dapat dikategorikan ke dalam berbagai kepemilikan hak penguasaan oleh pihak-pihak berikut:

1. Privat: disini bentuk hak penguasaan tanah diberikan kepada individu, rumah tangga, sekelompok masyarakat atau korporasi seperti entitas komersial atau organisasi nirlaba. Hak-hak penguasaan tanah oleh entitas privat bukan hanya terbatas pada pemanfaatan saja, tetapi juga hak pengalihan (*rights of transfer*) seperti jual beli atau waris, dan hak mengecualikan (*rights to exclude*).
2. Komunal: bentuk hak penguasaan tanah komunal melekat pada kelompok masyarakat tertentu dimana setiap anggotanya memiliki hak guna (*rights of use*) atas tanah-tanah komunal. Setiap anggota tidak memiliki hak mengecualikan (*rights to exclude*) kepada anggota lainnya.
3. Akses terbuka (*open access*): Situasi akses terbuka adalah keadaan dimana hak penguasaan tanah tidak diberikan kepada siapapun, namun tidak seorangpun dapat dikecualikan dari penggunaan tanah tersebut. Situasi akses terbuka sering terjadi di wilayah hutan, dan padang penggembalaan dimana semua pihak 'bebas menggunakannya'.
4. Pemerintah: unit-unit pemerintah (pusat maupun daerah) dapat memiliki hak penguasaan tanah hutan dan berusaha menjaga sumber daya hutan tersebut. Tanah-tanah hutan tersebut dapat saja berupa hutan lindung dan konservasi, demi pelestarian satwa, tumbuhan serta perlindungan hidrologi, atau dapat juga berupa hutan produksi untuk komersial, sebagai areal penebangan dan penanaman secara periodik. Hak-hak penguasaan tanah oleh masyarakat atas tanah-tanah hutan pemerintah beragam, tergantung pada aturan-aturan pemerintah⁵.

Ditinjau dari pembagian tersebut, maka nampak dengan jelas bagaimana berbagai jenis hak penguasaan tanah (*bundle of rights*) dapat berlaku atas sebidang tanah/kawasan daratan. Namun, jika tidak terdapat kesepakatan antar berbagai stakeholder pemangku penguasaan

tanah, mengenai bentuk situasi (*niche*) dari sistem penguasaan tanah yang berlaku atas sebidang tanah, maka dapat terjadi konflik karena hak-hak yang dipersepsikan dimiliki oleh masing-masing pihak akan saling berbenturan. Sebagai contoh, peladang berpindah mengklaim hak atas suatu kawasan sebagai lokasi perladangan mereka (situasi sistem penguasaan tanah komunal), sedangkan suatu perusahaan peternakan mengklaim kawasan yang sama sebagai kawasan penggembalaan ternak mereka berdasarkan hak penguasaan privat yang diperoleh dari pemerintah (situasi sistem penguasaan tanah privat).

Kotak 2 menyajikan beberapa contoh penyebab terjadinya konflik sistem penguasaan tanah.

Kotak 2.

Beberapa Kasus Penyebab Terjadinya Konflik Sistem Penguasaan Tanah

Konflik sistem penguasaan tanah secara teoritis disebabkan oleh (1) adanya kelangkaan tanah sebagai lahan garapan, (2) adanya eksternalitas negatif, penggunaan lahan oleh suatu pihak merugikan pihak lain, (3) adanya ketimpangan struktural, misalnya ketimpangan pemilikan dan penguasaan lahan termasuk ketimpangan distribusi, dan (4) kompetisi entitas antar-pihak terhadap lahan, misal lahan sebagai simbol sosial versus lahan sebagai simbol kapital. Dalam konflik suatu lahan terkadang penyebabnya lebih dari satu.

Berikut adalah beberapa kasus contoh konflik sistem penguasaan tanah:

- *Pertambahan penduduk.*
Semakin bertambahnya anggota masyarakat yang ingin menggunakan suatu tanah komunal sehingga akses terhadap tanah tersebut terbatas dan semakin intensif (menuju kerusakan lingkungan).
- *Privatisasi/individualisasi.*
Pengenalan jenis tanaman yang sangat menguntungkan mendorong beberapa anggota masyarakat menuntut individualisasi tanah komunal atau penerapan sistem bayaran untuk mengakses tanah komunal menciptakan anggota masyarakat miskin termarginalisasi.
- *Migrasi/pertambahan penduduk.*
Pendatang memiliki hak akses terhadap tanah-tanah namun tidak mengikuti aturan-aturan komunal setempat.
- *Pembangunan Proyek Skala Besar*
Taman Nasional dan Kawasan Konservasi Keanekaragaman Hayati lainnya mendorong pemerintah untuk mengecualikan hak akses masyarakat dengan alasan konservasi dan perlindungan DAS. Atau pembangunan bendungan untuk irigasi memaksa pemerintah untuk merelokasi pemukiman dan perladangan penduduk.
- *Ketidakpastian Kebijakan Nasional*
Hak-hak terhadap tanah oleh masyarakat adat diakui oleh UU Agraria, namun tidak dijabarkan bentuk pengakuannya dalam sistem perundang-undangan lainnya, seperti UU Kehutanan, UU Perkebunan dan UU Pertambangan.
- *Transformasi Hak*
Peralihan hak-hak komunal atas tanah hutan dari masyarakat menjadi hak negara.

Konflik sistem penguasaan tanah seperti diatas acapkali muncul ketika pemerintah tidak mengakui hak komunal masyarakat adat atas tanah dan mengalokasikan hak penguasaan tanah kepada pihak lain secara privat. Sebagai contoh, pemerintah memberikan hak pengusahaan hutan kepada korporasi (HPH, HTI, IPHH atau ijin perkebunan) dan pada saat bersamaan meniadakan hak-hak masyarakat adat pada hutan-hutan tersebut. Kondisi ini terjadi karena situasi dari sistem penguasaan tanah memiliki sifat-sifat kepentingan yang saling bersilangan (*web of intersecting interests*) satu sama lain. Sifat-sifat tersebut antara lain:

1. Kepentingan yang mendominasi (*overriding interests*): ketika kekuasaan yang berdaulat (negara atau masyarakat) memiliki 'kekuatan' untuk mengalokasikan atau merelokasikan melalui pengambilalihan.
2. Kepentingan yang tumpang-tindih (*overlapping interests*): ketika berbagai pihak mendapatkan alokasi berbagai 'hak' yang berbeda pada bidang lahan yang sama.
3. Kepentingan yang mendukung (*complementary interests*): ketika berbagai pihak memiliki 'kepentingan' yang sama pada bidang lahan yang sama (sebagai contoh, ketika anggota suatu masyarakat berbagi hak-hak komunal pada lahan pengembalaan).
4. Kepentingan yang bersaing (*competing interests*): ketika berbagai pihak yang memiliki kepentingan yang sama 'berkompetisi' pada bidang lahan yang sama⁶.

Selain itu, terdapat keyakinan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi akibat kompetisi pada isu akses (*access*), guna (*use*) dan kepastian (*security*) terhadap sumber daya alam:

- (1) Akses (*access*) didefinisikan sebagai kemampuan untuk menguasai tanah dan sumber daya alam lainnya, mengatur sumber daya tersebut dan mengalihkan haknya atas tanah sebagai bentuk kesempatan dan menarik keuntungan. Ketika akses pada tanah tidak dijamin maka tidak ada jaminan untuk mengambil keputusan bagaimana sumber daya tersebut dikelola atau bagaimana keuntungan dapat diraih dari hasil penjualan tanaman.
- (2) Selanjutnya, hak guna (*use*) didefinisikan sebagai hak untuk menggunakan tanah sebagai lahan pertanian, padang pengembalaan, pemungutan jenis-jenis produk kayu dan sebagainya.

Dalam banyak kasus, anggota masyarakat termiskin hanya memiliki hak guna. Jika hak ini hilang maka mereka tidak memiliki kemampuan untuk mencukupi nafkah mereka. Praktek guna lahan yang berbeda antara orientasi subsisten dan orientasi komersial saja mengakibatkan konflik.

- (3) Kepastian (*security*) didefinisikan sebagai kejelasan status hak seseorang pada tanah diakui oleh pihak lain dan dilindungi oleh hukum. Masyarakat dengan kepastian sistem penguasaan yang minim mudah kehilangan haknya akibat dari pengusiran. Tanpa adanya kepastian sistem penguasaan, rumah tangga akan sulit menjaga kecukupan nafkahnya dan menikmati sumber penghidupan yang berkelanjutan.

Buku panduan RaTA ini menggunakan teori dan asumsi di atas dimana 'persoalan-persoalan konflik sistem penguasaan berkisar pada kompetisi isu-isu hak guna, hak akses dan kepastian penguasaan'.

1.4. Perkembangan Konflik Sistem Penguasaan Tanah di Indonesia

Konflik sistem penguasaan tanah di Indonesia telah terjadi secara terbuka antara masyarakat, perusahaan dan pemerintah, dan seringkali berakhir dengan kekerasan. Timbulnya kekerasan disebabkan oleh tidak adanya dasar kebijakan yang jelas dari pemerintah untuk menghadapi konflik-konflik pertanahan, baik yang terjadi pada masa sebelum maupun sesudah era reformasi. Secara garis besar terdapat 6 (enam) jenis konflik sistem penguasaan tanah yang pernah terjadi (1) konflik karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dikeruk keuntungannya (dieksploitasi) secara massal, (2) konflik akibat program swasembada beras (Revolusi Hijau) yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah, (3) konflik di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU (Hak Guna Usaha) maupun karena pembangunan perkebunan-perkebunan inti rakyat (PIR) dan program sejenisnya, seperti Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), (4) konflik akibat pengusuran tanah untuk pariwisata, perumahan kaum kaya (real estate), kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya. (5) konflik akibat pengusuran-pengusuran dan pengambil-alihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan, dan (6) konflik akibat

pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatas-namakan kelestarian lingkungan⁷.

Berdasarkan inventarisasi kasus-kasus konflik sistem penguasaan tanah sepanjang kurun waktu pemerintahan Orde Baru hingga tahun 2003, tidak kurang dari 1.920 kasus konflik terjadi di Indonesia dengan cakupan luas sekitar 10.512.938,41 hektar yang mengakibatkan hingga 622.450 keluarga menjadi korban. Jumlah konflik sistem penguasaan tanah yang tertinggi hingga 2003 ini terjadi di tanah perkebunan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan di perkebunan besar swasta (PBS), yaitu sebanyak 575 kasus dengan luas sekitar 330.000 ha⁸.



Kredit photo: M. Van Noordwijk, 2000

Gambar 1. Konflik sistem penguasaan tanah di areal perkebunan tebu pabrik gula P.T. Bunga Mayang, Kabupaten Way Kanan, Provinsi Lampung. Masyarakat adat setempat menggugat HGU atas lahan yang dikuasai oleh perusahaan tersebut.