

RAPID LAND TENURE ASSESSMENT (RaTA):

Pemahaman Penguasaan Tanah secara Ringkas

Sebuah alat untuk mengidentifikasi sifat dari konflik penguasaan tanah

Trees in Multi-Use Landscape in Southeast Asia (TUL-SEA)

Seperangkat alat pendukung negosiasi untuk pengelolaan sumberdaya alam secara terpadu

Akses tanah : Hak, konflik dan kerjasama

Deforestasi, kebakaran hutan, pembalakan liar dan konflik tanah dengan masyarakat adat seringkali merupakan masalah utama dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Banyak pengamat/peneliti menghubungkan masalah ini dengan isu penguasaan tanah, namun hanya sedikit riset yang menyediakan analisis terperinci mengenai kompetisi klaim hak akses dan penggunaan tanah hutan. Sumber utama dari kompetisi klaim ini dikarenakan oleh kurangnya kejelasan legitimasi dan legalitas dari kebijakan penguasaan tanah. Legalitas mengacu kepada kesesuaian dengan hak dan prinsip konstitusi, sementara legitimasi mengacu kepada keterlibatan penuh dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam diskusi dan pembaharuan legal. Konflik penguasaan tanah muncul dari persepsi dan interpretasi yang berbeda yang dimiliki masyarakat terhadap hak mereka atas tanah dan sumberdaya hutan. Tidak seperti prosedur lain yang hanya mengidentifikasi sistem penguasaan tanah seadanya dan konflik umum saja, Pemahaman Penguasaan Tanah secara Ringkas (RATA) menyelidiki kompetisi klaim antara berbagai pihak yang berkepentingan karena kompetisi klaim ini seringkali berhubungan dengan tumpang tindih kebijakan penguasaan tanah, yang berkembang akibat sejarah waktu yang berbeda dan untuk berbagai tujuan yang berbeda pula.

Sepuluh Sumber Kompetisi Klaim atas Penguasaan Tanah

1. Sejarah perubahan pemerintahan dari masyarakat lokal menjadi gabungan dukungan terhadap penguasa lokal dan kontrol pihak luar untuk kepentingan ekonomi dan politik negara, menuju negara kesatuan dengan hukum yang formal, telah menyebabkan kerumitan penuntutan hak terhadap berbagai bagian dari bentang tanah.
2. Dualisme sistem penguasaan antara peraturan resmi pemerintah (tidak sepenuhnya dipahami dan dilaksanakan) dan klaim informal atau hukum adat tidak pernah terselesaikan.
3. Perselisihan batas tanah karena status penguasaan/pengelolaan yang tidak jelas atau persepsi yang berbeda dari penguasaan tanah.
4. Tumpang tindih hak oleh pihak yang berbeda untuk tanah yang sama karena perbedaan tujuan, kepentingan dan kewenangan dari berbagai departemen pemerintah atau dibawah rezim yang berbeda.
5. Kurangnya pengakuan terhadap hukum adat/hak informal dalam proyek pembangunan pemerintah.
6. Catatan pendaftaran tanah yang tidak jelas dan penguasaan beberapa pihak dengan sertifikat penguasaan tanah yang sama.
7. Pertanian komersial yang meningkat dan penggunaan tanah yang ekstensif yang menyebabkan persaingan akses tanah.
8. Ketidakteraturan penguasaan tanah, dihubungkan dengan jurang kemiskinan yang ekstrim dan peluang akses yang hilang, menyebabkan persaingan yang sengit atas tanah.
9. Migrasi dan kembalinya populasi yang diakibatkan oleh konflik dari peperangan atau transmigrasi yang dipaksakan oleh proyek pemerintah.
10. Perpindahan penduduk ke wilayah yang dihuni masyarakat dengan sistem penguasaan tanah setempat, menyebabkan konflik dan kesalahpahaman terhadap peraturan tentang akses tanah dan terbukanya peluang bagi pihak yang menjual klaim tidak sah atas tanah.

Tujuan Rata dan Kerangka Kerja Analisis

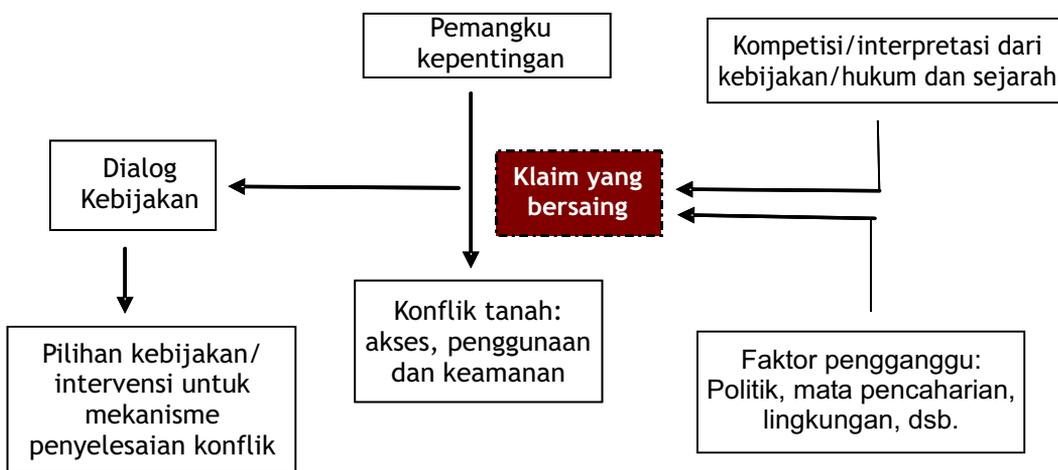
Rata bertujuan untuk mencari dan mengungkap kompetisi klaim historis dan legal antar berbagai pihak yang berkompetisi, yang berpegangan kepada hak dan kepentingan yang berbeda. Lima tujuan digunakan untuk menangani konflik penguasaan tanah, diantaranya pemahaman umum tentang tanah dan konflik, analisis pemangku kepentingan, berbagai bentuk dari klaim historis dan legal, keterkaitan dari klaim ini dengan kebijakan dan (adat) hukum pertanahan, dan mekanisme dari penyelesaian konflik (lihat Tabel 1).



Klaim Masyarakat Adat Melawan Perkebunan Tebu di Kabupaten Way Kanan, Lampung

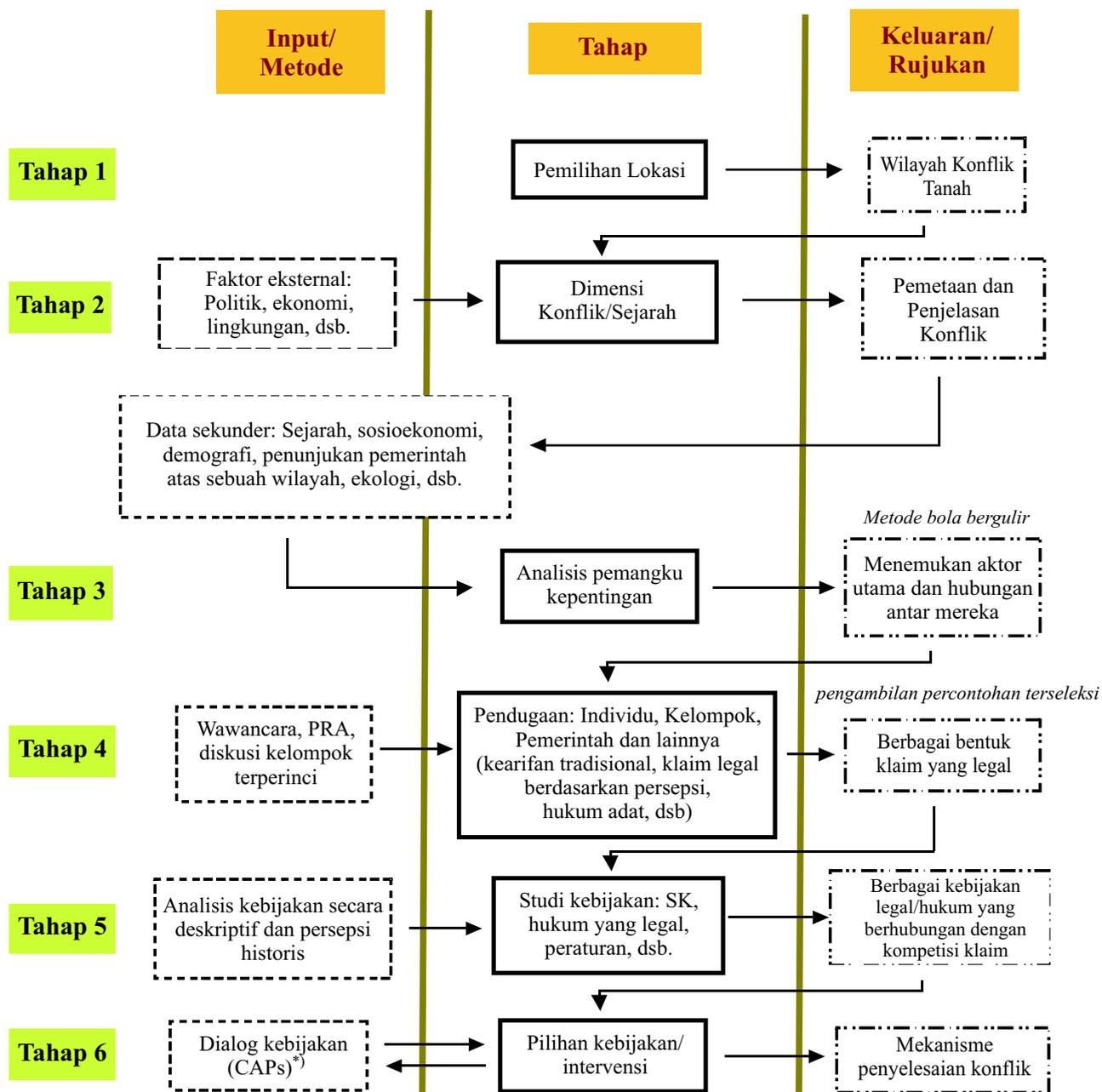
Tabel 1. Tujuan dari riset RaTA

	Tujuan	Pertanyaan
Tujuan 1	Menggambarkan keterkaitan umum dari tanah dan konflik terhadap keadaan tertentu; politik, ekonomi, lingkungan, dsbnya.	Kapankah konflik tanah ini muncul? Bagaimanakah konflik tanah ini terjadi? Dapatkah anda gambarkan faktor pemicu yang menyebabkan konflik tanah?
Tujuan 2	Mengidentifikasi dan menganalisis pemangku kepentingan	Aktor manakah yang terlibat langsung atau mempengaruhi pihak lain dalam konflik ini? Bagaimana pihak yang berkepentingan berkompetisi, berinteraksi dan berhubungan satu sama lain?
Tujuan 3	Mengidentifikasi berbagai bentuk dari klaim historis dan legal oleh pemangku kepentingan.	Jenis bukti seperti apa yang mereka gunakan atau pertimbangkan sebagai hal yang dapat diterima untuk membuktikan sebagai klaim? Apakah mereka percaya bahwa kepentingan dan hak atas tanah mereka dapat dilakukan? Apakah mereka mengetahui lembaga/organisasi legal yang melindungi kepentingan mereka?
Tujuan 4	Mengidentifikasi dan menganalisis hubungan antara berbagai klaim terhadap kebijakan dan hukum adat pertanahan	Apakah hukum (adat) resmi dan rezim kebijakan mengenai perihal pertanahan dan penguasaan? Apakah pemegang hak memiliki dukungan dari kebijakan yang ada? Apakah ada kebijakan dan perundang-undangan yang tumpang tindih?
Tujuan 5	Mengartikan pilihan kebijakan/intervensi untuk mekanisme penyelesaian konflik	Apakah ada kebijakan untuk mengelola atau menyelesaikan perselisihan tanah? Jenis penyelesaian konflik apa yang perlu disampaikan? Intervensi tingkat apa yang diperlukan?



Gambar 1. Kerangka kerja analisa RaTA

Sebagai kerangka kerja analisis (lihat Gambar 1), RaTA menawarkan bimbingan dalam menempatkan dan memperoleh data awal yang dibutuhkan oleh pembuat kebijakan/mediator dalam mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik berdasarkan kebijakan. Sebagai alat, RaTA memiliki enam langkah (lihat Gambar 2). Teknik yang berlainan seperti *Participatory Rural Appraisal* (PRA), analisis pemangku kepentingan dan penelitian dari kebijakan/hukum formal merupakan beberapa metode yang diperhitungkan pada berbagai tahap dalam RaTA.



*) CAPs (Analisis kolaboratif, Proses Penyelesaian atau Pendekatan Masalah)

Gambar 2. Pendekatan bertahap dari RaTA



wawancara, dialog dan aktivitas masyarakat selama proses RaTA

Studi kasus: Di Balik Kabut Gunung Halimun Salak – Ketidakjelasan hak legal dari berbagai klaim historis

113,357 hektar dari wilayah Gunung Halimun Salak ditetapkan sebagai taman nasional pada tahun 2003 karena kekayaan ekosistem dan fungsi hidrologisnya. Pal batas taman nasional yang dipancangkan dekat perbatasan menyebabkan kekhawatiran masyarakat yang masih memiliki klaim hak akses turun temurun atas tanah yang ditetapkan, walaupun tidak dipedulikan oleh pihak berwenang dari taman nasional. Apa yang dianggap legal oleh pihak berwenang dari taman nasional tidak dianggap sama oleh masyarakat setempat.

Klaim tanah terhadap wilayah ini tidak hanya berlaku antara pihak yang berwenang dari taman nasional dan masyarakat setempat, tetapi juga dengan Pemerintah Kabupaten Lebak. Sekitar 15.000 hektar taman nasional diklaim bagi konsesi pertambangan, usaha perkebunan dan infrastruktur pembangunan. Kompetisi klaim ini menyebabkan ketidakpastian terhadap hak penguasaan di wilayah Gunung Halimun Salak.

Berdasarkan hasil wawancara, dokumen formal dan analisis kebijakan, pihak yang berwenang dari taman nasional mengklaim didasarkan atas lembaran negara dan proses pemetaan pada periode Pemerintahan Kolonial Belanda, yang kemudian dilanjutkan pada periode kemerdekaan sekitar tahun 1950an, 1970an dan 1980an. Dari 1280 km batas yang ditunjuk, hanya 110 km yang belum dimasukkan ke dalam lembaran negara dan pemetaan; sisanya dilindungi secara legal.

Di lain pihak, masyarakat setempat memiliki klaim berdasarkan sejarah, mata pencaharian dan legalitas adat. Berdasarkan sejarah, tanah yang disengketakan telah terlebih dahulu digunakan oleh masyarakat untuk perladangan berpindah sejak 1920an, jauh sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sebagai tanah negara. Bagaimanapun, secara legal, pemerintah pada saat itu sampai saat ini menolak sistem penggunaan tanah masyarakat setempat dan menganggap perladangan berpindah sebagai wilayah tidak bertuan dan bukan sebagai hak penguasaan yang sah.

Sebagai tambahan terhadap klaim berdasarkan keturunan, beberapa orang dari masyarakat juga memiliki sertifikat hak milik sebagai bukti yang sah. Sertifikat ini dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun 1960an sebagai bagian dari reforma agraria, sedangkan yang lainnya menganggap ketergantungan mereka akan mata pencahariannya sebagai klaim yang sah. Sebagai bagian dari RaTA, alat PRA digunakan di empat desa yang berada dalam wilayah taman nasional untuk memahami sifat dari klaim tersebut. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar (70%) dari sumber mata pencaharian masyarakat setempat bergantung kepada akses mereka terhadap taman nasional tersebut. Ketergantungan ini merupakan salah satu alasan mengapa masyarakat setempat mempertahankan klaim mereka.

Pemerintah Kabupaten Lebak juga memiliki klaim yang berbeda terhadap wilayah ini berdasarkan interpretasi sejarah dan kebijakan yang berbeda pula. Wilayah seluas 15.000 hektar dikelola oleh perusahaan pertambangan sejak tahun 1958 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 91 tahun 1961. Hukum ini tidak menyebutkan apapun mengenai zona hutan negara, dan oleh karena itu, semestinya wilayah tersebut dipertimbangkan sebagai tanah dibawah penguasaan negara, namun tidak sebagai zona hutan negara. Kecuali jika perbedaan interpretasi yang ada dari ketiga klaim dan kebijakan ini diselesaikan dan kebutuhan serta kepentingan semua pihak yang bersangkutan dipenuhi, konflik akan cenderung membahayakan keanekaragaman hayati di wilayah tersebut.



Desa dan ladang sawah di dalam taman nasional Gunung Halimun Salak



Pamflet ini diproduksi oleh Program TUL-SEA dengan pendanaan oleh Kementerian Federal untuk Kerjasama dan Pengembangan Ekonomi, Jerman.



Kontak:

TUL-SEA Project
WORLD AGROFORESTRY CENTRE
Southeast Asia Regional Office
Jl CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115
PO Box 161 Bogor 16001, Indonesia
Tel: +62 251 8625415 ; Fax: +62 251 8625416
E-mail: icraf-indonesia@cgiar.org

Kontribusi:

Pengarang: Gamma Galudra, Gamal Pasya and Martua Sirait
Foto: Gamma Galudra, Soetrisno, and Gamal Pasya
Desain & Layout: Vidya Fitriani and Diah Wulandari & Josef Arinto
Diterjemahkan oleh: Efrian Muharrom & Gamma Galudra