

STRENGTHENING FOREST MANAGEMENT IN INDONESIA THROUGH LAND TENURE REFORM

Tanggapan dari perspektif sosio-legal

Myrna A. Safitri

Spektakuler! Inilah kata yang ingin saya sampaikan tatkala selesai membaca buku ini. Setidaknya ada beberapa alasan yang menjadikannya layak disebut demikian. Pertama, buku ini sangat kaya data dan fakta tentang hutan dan pengelolaan hutan termasuk masalah-masalah utamanya seperti konflik. Kedua, ia berhasil menegaskan kembali argumentasi pentingnya kepastian penguasaan tanah hutan dalam menyelesaikan masalah yang melegenda dalam kebijakan dan aksi pengelolaan hutan di Indonesia. Namun, yang membedakannya dengan publikasi lain adalah cakupan bahasan yang lebih luas meliputi berbagai dimensi: hukum, kehutanan, sosial dan administrasi-politik. Dengan demikian buku ini memberikan sebuah cara pandang yang utuh dalam memahami persoalan penguasaan tanah hutan. Ketiga, tidak seperti kebanyakan publikasi yang ada, buku ini tidak berhenti hanya pada upaya mengidentifikasi penyebab dan akibat dari ketiadaan kepastian penguasaan tanah hutan, namun menawarkan kerangka aksi yang menyeluruh bagi upaya pembaruan. Oleh sebab itu kehadirannya perlu disikapi sebagai sebuah ajakan konstruktif untuk membahas dan mengatasi masalah ini dengan spirit kebersamaan daripada sekedar kritik tanpa jalan keluar.

Tanggapan ini saya buat dengan menggunakan tiga kekuatan utama buku ini sebagai acuan. Dengan fakta dan data yang kaya, maka tesis yang disampaikan tentang ketidakjelasan kepastian penguasaan tanah sekaligus basis kewenangan Departemen Kehutanan dalam menguasai kawasan hutan negara sebagai masalah penting dalam krisis pengelolaan hutan di Indonesia tidak terbantahkan. Meskipun demikian, ada hal yang saya rasakan mengganggu, yakni banyak bagian dari buku ini yang berisikan informasi yang tidak tuntas dan acap diakhiri dengan pernyataan yang sebenarnya penting dan dapat menjadi kunci tetapi tidak dielaborasi lebih dalam terutama tentang keterkaitan dengan tesis pentingnya kepastian penguasaan tanah. Sebutlah sebagai contoh dalam bagian tentang kerangka hukum ini disebutkan tentang kontradiksi UU No.22/1999 dan PP 34/2002 terkait kewenangan regulasi dan perizinan serta kecenderungan re-sentralisasi pembuatan keputusan di sektor kehutanan. Pertanyaannya kemudian adalah apa kaitan antara konflik kewenangan dan sifat sentralistik atau desentralistik kekuasaan tersebut dengan persoalan ketidakpastian penguasaan tanah hutan? Apakah yang ingin ditampilkan di sini ketidakpastian

penguasaan antara pemerintah dan rakyat atau ketidakjelasan kewenangan antara level pemerintahan? Jika keduanya, bagaimana keterkaitan satu sama lain?

Buku ini memberikan dua opsi bagi reforma pertanahan di kawasan hutan. Pertama, mengakui hak kepemilikan rakyat (individual atau kolektif) pada tanah kawasan hutan yang terbukti memang dihaki oleh rakyat sebelumnya. Kedua, menganjurkan adanya pengelolaan hutan bersama, seperti melalui program hutan kemasyarakatan, di kawasan yang nyata-nyata bebas dari kepemilikan rakyat, karenanya absah menjadi kawasan hutan negara (kemudian disebutkan luasnya sekarang tidak lebih dari 10% dari luas seluruh kawasan yang diakui sebagai hutan negara). Kedua opsi ini memang sangat dibutuhkan. Tetapi, perlu pula melihat keduanya dalam situasi transisi ekologi, sosial dan politik. Dalam kondisi hutan yang telah banyak mengalami kerusakan, bagaimana hak-hak kepemilikan ataupun model pengelolaan hutan bersama bisa menjamin kepastian perekonomian rakyat? Dalam kondisi eksistensi komunitas hutan diisi dengan fakta adanya komunitas dengan komposisi etnik (asli dan migran) yang beragam hidup dalam sebuah area yang sama, bagaimana pembagian mekanisme pengakuan hak dan pengelolaan bersama itu dapat dilakukan dengan mulus tanpa menimbulkan friksi baru dalam masyarakat. Lalu, dalam bagaimana dapat memastikan adanya prinsip keadilan internal masyarakat ketika pengakuan hak diberikan?

Terakhir, saya mendapat kesan adanya beberapa ketidakbersambungan antara argumen-argumen yang berhasil dibangun dengan baik pada buku ini dengan matriks agenda aksi yang diusulkan. Sekedar menyebutkan contoh, dalam salah satu bagiannya buku ini menyebutkan bahwa tantangan bagi pengakuan hak kepemilikan rakyat adalah kemungkinan terjadinya konflik antar masyarakat. Untuk itu disebutkan perlu dipikirkan tentang peradilan agraria. Sayangnya, gagasan ini selain tidak dikembangkan lebih jauh juga lenyap dalam matriks usulan aksi. Kemudian, menarik pula ketika melihat bahwa dalam matriks ini upaya mengubah sikap dan perilaku aparat pemerintah mempunyai derajat kesukaran yang lebih rendah dibandingkan upaya membuat reformasi kebijakan dan penegakan hukum. Bagaimana penilaian semacam ini bisa muncul? Tidakkah kunci terpenting dari setiap pembaruan adalah perubahan sikap dan perilaku aktor kuncinya? Sebagaimana kita saksikan, perubahan dalam hal ini memerlukan waktu dan energi yang lebih besar. Karenanya, tentu menarik mengetahui pertimbangan di balik penilaian derajat kesulitan ini karena saya menyadari sebuah matriks tidak akan banyak bisa bercerita tentang sebuah argumen.

Demikianlah apa yang bisa saya lihat dari buku ini. Saya menyadari bahwa kacamata dan pengalaman yang berbeda akan menghasilkan kesimpulan yang berlainan. Tetapi,

apapun cara pandang yang saya gunakan, saya tidak mempunyai keberatan terhadap tesis utama buku ini. Semoga buku ini dapat mengingatkan kita untuk segera membuat perubahan.

Depok, 17 Desember 2005

bahwa selain dibahas tentang peluang dari beberapa produk hukum yang ada (TAP MPR No.IX/MPR/2001) penguasaan kawasan hutan, buku ini menyebutkan pentingnya posisi TAP MPR IX/MPR/2001 dan menyatakan akan membedah produk hukum terkait dengan menggunakan rujukan TAP tersebut, tetapi pada kenyataannya hal ini tidak dilakukan, sehingga analisis hukum yang ada pada berbagai peraturan terkesan terpisah-pisah. Ketika membahas ttg UU 22/1999 dan UU 41 serta PP 34, misalnya, disebutkan adanya ketidakkonsistenan. Dimana UU 22 memberikan kewenangan pengelolaan hutan (SDA) pada pemerintah daerah, tetapi PP 34 menarik kembali kewenangan itu.

Apa kaitan antara sifat sentralistik dan desentralistik dengan kepastian penguasaan tanah? Apakah jika semakin desentralistik maka jaminan kepastian penguasaan juga semakin besar atau sebaliknya, atau tidak ada korelasi apapun.

Dalam seksi legal juga dibahas isu governance, korupsi, penyalahgunaan wewenang, dll

Ada banyak problem dengan peraturan perundang-undangan: tumpang-tindih, kontradiktif, membingungkan, tidak ada atau tidak ditegakkan dengan baik dll. Namun tidak dijelaskan ttg hubungan antara kondisi tersebut dengan persoalan kepastian hak atas tanah hutan.

Isu uncertainty penting, tetapi tidak jelas batasan yang digunakan:

- tenure insecurity
- ketidakjelasan kewenangan.

Ketidakpastian penguasaan tanah berimplikasi pada masyarakat adat, dan perempuan. (kemiskinan, pelanggaran HAM, dll).

Pentingnya kepastian juga dilihat dari berbagai pihak: Bagi Masyarakat, bagi Departemen Kehutanan, bagi pengusaha. Tenure security sebagai insentif bagi investasi sosial-ekonomi dalam pengelolaan hutan.

Mengapa tidak juga ada perubahan?

Dari sisi Dephut: ---- Kekawatiran pembagian dan penjualan tanah.

Argumen hanya pemerintah yang bisa mengelola hutan dengan baik. (Public goods managed by public authority). Fakta menunjukkan sebaliknya.

Perlu balance infor –menunjukkan ttg kasus jual-beli tanah dan pengkaplingan tanah. Apa yang ada dibalik ini semua? Persoalannya bukan pada ada tidaknya hak tetapi masalah sosial-ekonomi lainnya. Pada kenyataannya, tanpa jual-beli terselubung tetap ada meski masyarakat tidak punya hak. Pertanyaan yang mestinya bisa dikembangkan adalah:

- Apakah perlu mendisain bentuk property rights baru? Yang tidak bisa diakomodir oleh hak milik? Transfer of rights dibuat seketat mungkin misalnya larangan untuk mengalihkan fungsi lahan --- UUPA dan UU Penataan Ruang yang penting dikuatkan.
- Menggunakan disain yang ada tetapi mengatasi masalah pengkaplingan dan jual beli dengan upaya lain misalnya bantuan peningkatan ekonomi masyarakat, keterkaitan ekonomi kota-desa.

Tidak cukup hanya dengan mengutip Wb yang menyatakan bahwa di Jawa sangat sedikit petani yang menjual tanahnya setelah mendapat kepastian hak. Jual-atau tidak bukan semata-mata karena ada/tidak ada hak tetapi Karena kebutuhan ekonomi, hak hanyalah menjadi alat memuluskan atau sedikit menghambat. Ketika ada hambatan maka yang dilakukan orang adalah mencari siasat lain misalnya dengan menyewakan. (de jure transfer of right tidak sama dengan de facto transfer of right).

Ketidakjelasan ttg hutan negara sebagai kawasan bebas dari hak atas tanah menjadikan Dephut mengeluarkan izin-izin di atas kawasan tersebut.

Tanggapan ini akan melihat dari:

- (1) Bagaimana buku ini mengolah informasi.
- (2) Bagaimana buku ini mengolah argumentasi.
- (3) Bagaimana buku ini mengkaitkan antara argumentasi dan usulan agenda aksi.