

MEKANISME AKSES PADA HAK KEPEMILIKAN DI KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN PRODUKSI MERANTI, SUMATERA SELATAN

*(The Access Mechanism to the Property Rights in Forest Management Unit
of Meranti, South Sumatra)*

Ja Posman Napitu¹, Aceng Hidayat², Sambas Basuni³, Sofyan Sjaif⁴

¹Balai Pengelolaan Hutan Produksi Wilayah II Medan Jalan Sisingamangaraja XII No.14 Medan,
Sumatera Utara 20217

E-mail: njpnapitu@gmail.com

²Departemen Ekonomi Sumber Daya dan Lingkungan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen,
Institut Pertanian Bogor. Jalan Agatis Wing 3 Lantai 2, Darmaga Bogor

E-mail: a.hidayat.esl@gmail.com

³Departemen Konservasi Sumber Daya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan
Institut Pertanian Bogor. PO.BOX. 168, Darmaga Bogor

E-mail: basuni.sambas@gmail.com

⁴Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia
Institut Pertanian Bogor. Gedung FEMA Wing 1 Lantai 5, Darmaga Bogor

E-mail: sofyan.sjaif@gmail.com

Diterima 10 Februari 2017, direvisi 22 Mei 2017, disetujui 5 Juni 2017

ABSTRACT

The interest of various parties on forest utilization access lead to the ambiguity of property rights due to user overlapping. This research explained the ambiguity factors of property rights from access mechanism and its relation to the land conflict. The research using purposive sampling method to obtain data of land use change, documents, historical study, as well as in-depth interviews of 123 people key informant. Rapid Land Tenure Assessment (RaTA) and descriptive analysis method were used to analyze the data. The results showed that both access and property rights theory could explain the overlapping use on forest area in Meranti Forest Management Unit (FMU). Analysis of rights-based access mechanism explained factors within the property rights status and the causes of land overlapping, i.e. the dynamics of management change, boundaries area issues, and lack of control. The factors of land user based on structure mechanism were the kinship ties, patroness system or pesirah, community and religious leaders. The access of structure mechanism have lead to claim of 38.53% areas of Meranti FMU. Changes of the rules have increased new users and causing overlapping between bussines license holder with community access. The research recommends avoiding change of area management forms, and for involving local communities in determining new users, duration, and profit sharing.

Keywords: Access; property rights; rights-based mechanism; structure mechanism.

ABSTRAK

Kepentingan berbagai pihak terkait akses pemanfaatan hutan mengakibatkan ketidakjelasan hak kepemilikan karena tumpang tindih pengguna. Penelitian ini menjelaskan faktor penyebab ketidakjelasan hak kepemilikan dari mekanisme akses dan kaitannya dengan konflik lahan. Peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* untuk mendapatkan data perubahan lahan, dokumen proses tata batas dan kepemilikan lahan, sejarah pengelolaan, wawancara mendalam dengan 123 orang tokoh kunci. Analisis data menggunakan *Rapid Land Tenure Assessment* (RaTA) dan analisis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa teori akses dan hak kepemilikan dapat menjelaskan tumpang tindih lahan pada wilayah KPHP Meranti. Analisis akses mekanisme hak menjelaskan faktor-faktor perubahan status kepemilikan lahan dan penyebab tumpang tindih lahan, yaitu: a) dinamika perubahan pengelolaan, b) permasalahan batas kawasan, dan c) lemahnya pengawasan. Faktor penyebab pengguna lahan dari mekanisme struktur antara lain: ikatan kekerabatan, pemberian dari *pesirah* (sistem patrones), dan

tokoh masyarakat/pemimpin agama. Akses mekanisme struktur mengakibatkan klaim lahan seluas 38,53% pada wilayah KPHP Meranti. Perubahan aturan main selalu menimbulkan pengguna baru dan mengakibatkan tumpang tindih pemanfaatan antara pemegang izin usaha dengan akses masyarakat. Rekomendasi dari penelitian ini adalah: a) menghindari perubahan bentuk pengelolaan, dan b) melibatkan masyarakat lokal untuk menentukan siapa pengguna, batas waktu, dan besaran kontribusi pendapatan.

Kata kunci: Akses; hak kepemilikan; mekanisme hak; mekanisme struktur.

I. PENDAHULUAN

Pemanfaatan kawasan hutan produksi sebagaimana diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 pada Undang Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, menjelaskan berbagai bentuk pemanfaatan yang dapat dilaksanakan sesuai aturan perizinan. Perizinan usaha dimaksud dapat diberikan kepada perseorangan, koperasi, swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Adanya izin pemanfaatan yang diberikan kepada salah satu pihak sesuai aturan yang digunakan (*rule in use*) akan membatasi hak pemilikan pihak lain (*non excludeble*), namun tidak dapat membatasi penggunaan lain (*non rivalery*) (Schalager dan Ostrom, 1992; Suharti, Darusman, Nugroho & Sundawati, 2016).

Menurut Nugroho (2013) ada dua fungsi pemerintah dalam mengatur pemanfaatan hutan, yaitu pengalokasian dan pendistribusian kawasan hutan produksi. Fungsi alokasi merupakan representasi publik diberi kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan sumber daya apa yang akan dimanfaatkan, untuk apa, dan bagaimana cara pemanfaatannya. Sedangkan fungsi distribusi merupakan alokasi kawasan hutan dapat dimanfaatkan masyarakat, dan negara memperoleh devisa dari pemanfaatan kepada masyarakat dengan prinsip-prinsip keadilan distribusi (*redistributional equity*) (Larson dan Pulhin, 2012). Kedua fungsi tersebut dituangkan dalam aturan yang digunakan Pasal 28 dan Pasal 29 pada UU Nomor 41 Tahun 1999 dan aturan turunannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 3 Tahun 2008 jo. PP Nomor 6 Tahun 2007.

Kenyataannya, perbedaan cara pandang pengguna dan inkonsistensi implementasi aturan sering mengakibatkan aturan pemanfaatan menjadi beban (Mulyaningrum, Kartodihardjo, Jaya & Nugroho, 2013). Perubahan aturan juga dapat mengubah pengguna lama (masyarakat) ke pengguna baru Hutan Tanaman Industri (HTI), dimana aturan menjadi alat klaim dari akses mekanisme hak. Perubahan menyebabkan konflik antara masyarakat dan pemerintah dan HTI (Mutolib dan Ismono, 2015). Aturan yang digunakan juga dapat mengakibatkan kawasan hutan menjadi subyek ekonomi yang dapat jatuh kepada satu pihak (Sylviani dan Hakim, 2014). Perubahan tersebut terjadi disebabkan bahwa, ada berbagai faktor penyebab, yaitu faktor lingkungan ekonomi, lingkungan politik, lingkungan aturan hukum, lingkungan sosial dan teknologi yang akan mengubah kelembagaan pengatur pemanfaatan sumber daya alam (Dolsak dan Ostrom, 2003). Ketidakjelasan narasi aturan dan inkonsistensi dimana lebih didominasi pemahaman ilmu kehutanan dan mengabaikan pengguna lain, khususnya masyarakat sekitar hutan atau interaksi sosial sering diabaikan (Kartodihardjo, 2013). Tidak adanya peran serta masyarakat dalam pengaturan pemanfaatan, mengakibatkan masyarakat terpisah dari interaksi sosialnya dalam pengelolaan hutan, khususnya dalam mencari kebutuhan kehidupannya sendiri (*livelihoods*) dengan membentuk akses terhadap kawasan hutan (Ingram *et al.*, 2014).

Menurut Ribot dan Peluso (2003), definisi akses terhadap kawasan hutan merupakan kemampuan pengguna untuk mendapatkan

manfaat dari hutan. Bentuk akses dapat dibagi menjadi dua yaitu: a) akses mekanisme hak, dan b) akses mekanisme struktur. Akses hak, merupakan terbentuknya akses dari adanya aturan pemanfaatan terkait interaksi dan kepentingan dalam ikatan kekuasaan berupa pemberian izin. Akses mekanisme hak terbentuk dari adanya hukum dan aturan yang mengatur pemanfaatan dan memposisikan pemerintah sebagai regulator bagi pihak yang memiliki otoritas terhadap akses. Akses berdasarkan mekanisme struktur, terbentuk dari adanya hubungan sosial atau kekerabatan di antara sesama pengguna yang umumnya telah ada sebelumnya (Priyatna & Kinseng, 2013). Mekanisme akses akan dipengaruhi situasi aksi dan faktor eksogen kelembagaan yaitu: atribut biofisik, aturan yang digunakan (*rule in use*) dan atribut komunitas terhadap *outcome* (Fennell, 2011).

Akses yang tidak terkontrol terhadap kawasan hutan juga menyebabkan degradasi dan deforestasi (Quizon, 2013; Tsujino, Yumoto, Kitamura, Djamaluddin & Darnaedi, 2016). Akses mekanisme struktur di Indonesia sudah dimulai dari sejarah panjang penggunaan lahan dan sangat terkait dengan atraksi kultur budaya dan adanya hubungan patron-klien di masyarakat, dengan membuka *para rimbo* yaitu jenis kebun karet hutan (Ministry of Forestry, 2008; Pirard, Petit & Baral, 2017). Sedangkan mekanisme hak (*access base rights mechanism*) sudah ada sejak era kolonial hingga saat ini. Menurut Febryano, Suharjo, Darusman, Kusmana & Hidayat, (2015) penggunaan kawasan hutan di Indonesia saat ini lebih dipahami dari bagaimana kawasan hutan dimanfaatkan sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku atau mekanisme hak.

Pengguna kawasan hutan, lebih dilihat pada status legal dan tidak legal yang merupakan prinsip dalam mekanisme hak. Legal yang dimaksud apabila pengguna mendapatkan izin dari Menteri Kehutanan, sedangkan ilegal tidak ada izin atau tidak sesuai dengan aturan. Akses struktur diposisikan berada pada status

ilegal karena tidak ada izin penggunaan lahan yang faktanya mereka telah berada di dalam kawasan hutan jauh sebelum lahan tersebut sebagai kawasan hutan. Mekanisme akses hak dan struktur mengakibatkan keragaman pengguna kawasan. Kepentingan para pihak menjadi bias dalam memahami pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) sebagaimana dijelaskan Karsudi, Soekmadi & Kartodihardjo (2010).

Berbagai kepentingan dan pengaruh para pihak dapat menimbulkan, antara lain: ketidakjelasan hak kepemilikan, keragaman pengguna, memonopoli terhadap kawasan hutan, perebutan hasil dan konflik. Perbedaan luas penguasaan kawasan hutan yang menimbulkan rasa ketidakadilan juga diakibatkan kurangnya kontrol negara dalam kepemilikan lahan dan pembagian hasil (Shivakoti dan Ostrom, 2007). Rumusan masalah tersebut menjadi landasan pentingnya penelitian dilakukan. Analisis perubahan akses dalam penelitian dilakukan dengan tiga tahapan yaitu: 1) Identifikasi akses serta penyebab, 2) Bentuk akses, 3) Hak kepemilikan, dan 4) Legalitas dan status pengguna.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di KPHP Meranti di Kabupaten Musi Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan pada bulan September 2015 sampai dengan Juni 2016. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan analisis spasial, studi peta dan studi literatur, langkah kerja dengan pendekatan *Rapid Land Tenure Assessment* (RaTA) (Galudra *et al.*, 2010). Pengumpulan data meliputi perubahan lahan, studi dokumen, sejarah dan peta perubahan. Mengetahui bentuk akses, peran dan status pengguna dilakukan dengan *in-depth interview* secara *snowball sampling* sebanyak 123 orang nara sumber kunci terdiri dari 97 orang masyarakat dari delapan desa, empat orang dari Kementerian Lingkungan

Hidup dan Kehutanan (KLHK), delapan orang dari Dinas Kehutanan Kabupaten, empat orang dari Dinas Kehutanan Provinsi dan lima orang unit pelaksana teknis (UPT) KLHK dan lima orang pemegang izin usaha bidang kehutanan. Hasil penelitian menjelaskan bagaimana akses terjadi, akibat yang ditimbulkan. Parameter analisis akses adalah bentuk akses, legalitas akses, kepentingan dan aturan yang mengatur pengguna.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Identifikasi Penyebab Akses

Identifikasi penyebab timbulnya akses diurai dari faktor yang memengaruhi, antara lain; 1) Perubahan luas kawasan hutan, 2) Kendala lapangan dan proses birokrasi dalam tata batas, dan 3) Kendala kegiatan pengawasan dan pemeliharaan batas kawasan.

1. Perubahan luas kawasan hutan

Perubahan pengelolaan atau pengguna diikuti dengan perubahan luas area kelola, serta aturan hukum yang mengatur. Perubahan pengelolaan sudah terjadi sejak era-kolonial Belanda hingga Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Sumatera Selatan Tahun 2014. Era-kolonial Belanda, kawasan hutan dibuat plot sebanyak 52 plot

yang disebut dengan “*register*”. Register yang berada dan berdekatan dengan wilayah kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Meranti adalah : 1) Register-2 *Grensregelingskaart Soko-soeban* dengan *Governments Besluit van 30 Juli 1924 Nomor 1*, 2) Register-3 *Grensregeling-skaart Boering* dengan *Government Besluit van 30 Juli 1924 Nomor 2* seluas 582 hektar, 3) Register-4 *Grensregelingskaart Semandai* dengan *Government Besluit* tanggal 30 Juli 1924 Nomor 2 seluas 1.806 hektar, dan 4) Register-37 *Grensregelingskaart Dangko* dengan *Governments Besluit van 30 Juli 1924 Nomor 37* atau saat ini dikenal dengan Suaka Alam Dangku seluas ± 31.752 hektar. Dinamika perubahan penataan kembali kawasan hutan dilakukan sejak adanya Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) Tahun 1982 sampai adanya usulan pelepasan kawasan karena adanya Dampak Penting dan Cukup Luas serta bernilai Strategis (DPCLS) tahun 2014 seluas ±19.645 hektar. Kondisi ini mengakibatkan Kementerian Kehutanan melakukan *enclave* pada kawasan hutan melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan (SK Menhut) Nomor 866/Menhut-II/2014. Dinamika perubahan luas kawasan hutan sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Dinamika pengelolaan kawasan hutan di Provinsi Sumatera Selatan

Table 1. Dynamics of forest regime in South Sumatra Province

Perubahan pengelolaan (<i>Change of forest regime</i>)	Dasar hukum (<i>Basic of law</i>)	Institusi penguasa (<i>Institution of arbiter</i>)	Luas/hektar (<i>Area/hectare</i>)
Register TGHK	Governments Besluit van 1834/1924*)	Kolonial Kementerian Pertanian	1.073.679 4.624.950
Peta Perubahan	SK Menteri Pertanian Nomor 925/ Kpts/Um/12/1982*)	Departemen Kehutanan	5.214.600
RTRWP 1992	SK Menteri Kehutanan Nomor 410/ Kpts-II/1986*)	Departemen Kehutanan	4.416.837
RTRWP 2007	SK Menteri Kehutanan Nomor 76/Kpts-II/2001*)	Kementerian Kehutanan	4.247.469
DPCLS	Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.822/Menhut-II/2013*) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.866/Menhut-II/2014*)	Kementerian Kehutanan	3.466.901

Sumber (Source): Data primer, diolah (*Primary data, processed*)

2. Kendala proses tata batas kawasan

Dinamika perubahan pengelolaan terkait tata batas menimbulkan berbagai permasalahan dalam proses tata batas. Permasalahan teknis perubahan dapat mengakibatkan ketidakjelasan batas kawasan akibat tumpang tindih (*overlapping*). Selain itu secara psikologis menurunkan semangat dan *etos* kinerja *juru ukur* atau operator lapangan akibat tidak selesai-selesainya pekerjaan. Selain kedua permasalahan diatas, kendala tata batas lainnya adalah, inkonsistensi terhadap aturan dalam tahapan tahapan dalam proses pengukuhan batas kawasan hutan. Pasal 14 dan Pasal 15 UU Nomor 41 Tahun 1999, menjelaskan bahwa proses dimulai dari, yaitu a) penunjukan kawasan hutan, b) penataan batas kawasan hutan, c) pemetaan kawasan hutan, dan d) penetapan kawasan hutan. Inkonsistensi muncul dari sejak diterbitkannya SK Menhut Nomor 76/KPTS-II/2001 jo. SK Menhut Nomor SK. 822/Menhut-II/2013, dan SK Menhut Nomor SK.866/Menhut-II/2014 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Sumatera Selatan. Keputusan tersebut secara legal formal berdampak pada batalnya Keputusan Penetapan secara parsial-parsial pada Tahun 1998, akibat kembali kepada keputusan penunjukan kawasan hutan se-Provinsi Sumatera Selatan. Yang dikuatkan dengan amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terkait *judicial review* definisi kawasan hutan dari UU Nomor 41 Tahun 1999, yaitu: kawasan hutan baru dapat disebut kawasan hutan apabila telah ada “keputusan penetapan” bukan hanya “keputusan penunjukan”, sehingga keputusan penunjukan hanya bersifat pengaturan kawasan secara administratif bukan legalitas..

Kendala tata batas selanjutnya lamanya proses, dari tahapan penunjukan hingga penetapan. Tidak jarang pada akhir tahapan yaitu penetapan menjadi permasalahan baru. Ketika keputusan penetapan dikeluarkan, kenyataan lapangan batas kawasan hutan

telah berubah dan ditempati pengguna baru (Sinabutar, Nugroho, Kartodihardjo & Darusman 2015; Sylviani dan Hakim, 2014).

Sejarah pelaksanaan tata batas kawasan hutan di Kabupaten Musi Banyuasin dimulai tahun anggaran 1990/1991 dan 1994/1995 dan selesai secara bertahap pada tahun anggaran 1995/1996 dan 1997/1998. Berita Acara Tata Batas (BATB) dilaksanakan pada tahun 1996 dan 1997 dan sebahagian telah memiliki keputusan penetapan. Wilayah KPHP Meranti memiliki BATB pada tanggal 16 Oktober 2001 dan Keputusan Penetapan Nomor: SK.3595/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 2 Mei 2014, yang berarti 13 tahun setelah BATB, baru memiliki kekuatan hukum tetap. Walaupun keputusan penetapan tersebut hanya sebahagian dari kelompok hutan produksi Meranti atau sebahagian dari wilayah KPHP Meranti, akibat tata batas kawasan belum temu-gelang. Hasil studi dokumen menunjukkan tidak selesainya tata batas hingga temu-gelang di Hutan Produksi (HP) Meranti disebabkan, antara lain: a) pengaruh bertambah-berkurangnya izin dan perubahan luas areal konsesi, b) prosedur birokrasi yang berbelit-belit, dan c) terbatasnya anggaran pelaksanaan tata batas. Hasil pengamatan lapangan memperlihatkan bahwa kondisi saat ini tanda batas hanya dipahami sebatas garis-garis dan titik titik koordinat diatas kertas peta. Pal batas secara fisik lapangannya bisa jadi sudah berpindah atau sudah tidak ada. Batas yang dibuat masyarakat secara alami berupa tanaman karet, pisang atau tanaman pagar lebih kuat dan mudah terlihat dan dipahami. Perkembangan tata batas di Kabupaten Musi Banyuasin, sebagaimana terlihat pada Tabel 2.

3. Kendala pengawasan dan pemeliharaan

Pengawasan dan pemeliharaan batas kawasan merupakan proses kegiatan dalam perlindungan kawasan hutan. Keberhasilan pengawasan hutan dapat dilihat dari semakin kecilnya dampak (*low impact*) kerusakan yang ditimbulkan. Pengawasan kawasan hutan

Tabel 2 Perkembangan tata batas kawasan hutan Kabupaten Musi Banyuasin
 Table 2 Forest Area boundaries progres in Musi Banyuasin Regency

Kelompok Hutan (Forest groups)	Waktu Pelaksanaan/ Tahun (Access of time /years)	Luas/ Hektar (Area/ Hectare)	Berita Acara Tata Batas (Boundaries official report)	Tanggal Pengesahan (Authentication Date)	Keputusan Penetapan (Forestry Minister Decree)
SM. Dangku	1985/86	31.752	24-3-1986	18-01-91	245/Kpts-II/1991
Dangku	1995/96	-	12-12-1995	-	245/Kpts-II/1991
Air Lalan I	1987/88	-	21-09-1987	18-01-91	SK.3093/Menhut-VII/KUH/2014
Air Lalan II	1988/89	-	20-02-1989	18-01-91	SK.3093/Menhut-VII/KUH/2014
S. Sembulan	1989/90	-	-	-	110/Kpts-II/1999 03/03/1999
Meranti I,II	1990/91	-	-	-	-
Meranti I	1994/95	-	-	-	SK.3595/Menhut-VII/KUH/2014
Mangsang Mendis	1993/94	-	-	-	SK.3093/Menhut-VII/KUH/2014
Telang I, II	1993/94	1.237	31-03-1994	11-11-97	SK.3577/Menhut-VII/KUH/2014
Upang I, II	1993/94	649	31-03-1994	10-02-98	72/Kpts-II/1997
Lalan T Dalam	1995/96	-	24-01-1996	-	-
Lalan T Dalam	1994/96	26.069	19-12-2000	-	Tidak ada keterangan*)
Muara Saleh	1995/96	-	21-12-1995	11-11-97	3596/Menhut-VII/KUH/2014
P.Alang G.	1985/86	16,78	12-03-1996	10-02-98	81/Kpts-II/1998
Meranti I	1995/96	-	24-01-1996	16-10-01	SK.3595/Menhut-VII/KUH/2014
Meranti II	1996/97	-	27-08-1997	-	-
A.Lalan I	1995/96	-	24-01-1996	16-10-01	SK.3093/Menhut-VII/KUH/2014
A.Lalan II	1996/97	-	26-09-1997	-	SK.3093/Menhut-VII/KUH/2014

*) Apakah menyatu dengan SK Air Lalan

Sumber (source) : http://webgis.dephut.go.id:8080/kemenhut/images/peta-cetak/Penetapan_KH/PetaTAP_Sumatera.pdf

sangat terkait dengan tanda batas yang akan diperiksa/diawasi. Pengaruh kepentingan dan integritas serta kemampuan sumber daya manusia (SDM) sangat erat terkait pengaruh pengawasan (Nurtjahjawilasa, Kartodihardjo, Nurrochmat & Justianto, 2015). Pengawasan kawasan hutan diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.43/Menhut-II/2013 dengan kegiatan, antara lain; 1) melaksanakan pemeliharaan dan pengamanan batas areal kerja, 2) melakukan rintis batas dan pal batas sebagai acuan letak batas areal kerja, 3) menyampaikan laporan hasil pelaksanaan pemeliharaan dan pengamanan batas areal per tahun kepada kantor Balai Pemantauan Kawasan Hutan (BPKH), 4) pelaksanaan orientasi dan rekonstruksi batas areal kerja, serta 5) orientasi dan rekonstruksi batas dilakukan oleh pemegang izin pemanfaatan hutan, pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan dengan pengawasan BPKH.

Hasil penelitian menunjukkan kendala pengawasan dan pemeliharaan tata batas karena, yaitu: a) permasalahan ketersediaan anggaran, b) keseriusan operator lapangan dan c) kurangnya jumlah Polisi Kehutanan (Polhut) sebagai penegak hukum dan pelaksana patroli lapangan. Lemahnya pengawasan juga memunculkan motif pengguna baru. Akses masyarakat terjadi akibat adanya pengaruh dari: a) semakin terbukanya aksesibilitas ke kawasan hutan dan b) kemudahan kredit untuk memiliki kendaraan bermotor. Dampak lemahnya pengawasan kawasan hutan di Kabupaten Musi Banyuasin, yaitu: a) terdapat 18 pemilik izin usaha (perkebunan) yang masuk ke dalam kawasan hutan, namun memiliki izin usaha perkebunan dari pemerintah daerah atau izin tidak prosedural; b) pemilik perkebunan membeli lahan partikelir yang memiliki izin pada era kolonial *Eigendom* (milik mutlak)

dan *Verponding* (harta tetap) di dalam kawasan hutan; c) pemilik usaha dengan sengaja merambah kawasan hutan; dan d) pal batas banyak hilang yang dicabut dari titiknya dan atau dipindah.

Akses struktur lain dari lemahnya pengawasan ialah munculnya desa transmigrasi swakarsa mandiri, yang merupakan desa transmigrasi bentuk “samaran program transmigrasi pemerintah”. Dibentuk oleh masyarakat pendatang umumnya dari Provinsi Lampung membuat nama dan struktur desa baru, namun tidak memiliki izin pemerintah daerah. Akses transmigrasi ilegal yang dilakukan pendatang difasilitasi tokoh masyarakat dan oknum lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal. Para pelaku menjual lahan rata-rata Rp2.000.000-Rp5.000.000 per hektar.

B. Perubahan Mekanisme Akses

1. Perubahan akses mekanisme hak

Tantangan pengelolaan sumber daya adalah: a) lemahnya kontrol karena adanya kepentingan pengguna dengan mengubah bentuk akses untuk keuntungan individu, dan b) perangkat hukum dan aturan tidak mudah dipahami dan dilaksanakan dengan baik dan c) penghayatan pengelolaan pada kepedulian lingkungan hanya sebatas melaksakan tugas dan hubungan birokrasi. Perubahan akses mekanisme hak, umumnya selalu diikuti dengan pemberian istilah baru bagi pengguna, sebagai contoh: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA) sebelumnya Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) sebelumnya Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Adat. Perubahan nama atau istilah akan memunculkan perhatian dan pemahaman baru sebagaimana dijelaskan Hendricks (1991) berawal klaim terjadi

dari adanya proses pemberian nama pada objek yang tidak dikenal. Pemberian nama yang tidak dikenal memancing perhatian, ketegangan dan mencari keuntungan oleh para pihak, perbedaan pemahaman, kepentingan.

Perubahan aturan dari relasi kekuasaan erat kaitannya dalam menentukan pengguna baru dan tidak jarang disertai dengan pemberian istilah baru dan menimbulkan bentuk akses baru. Akses baru akan menguntungkan pihak pengguna baru sementara pengguna sebelumnya menjadi ilegal. Perubahan akses mekanisme hak, sejak 1969-2015 sebagaimana terlihat pada Tabel 3.

Perubahan aturan pemanfaatan, secara garis besar terbagi ke dalam 4 tahap perubahan, yaitu;

- a) UU Nomor 78 Tahun 1958 Tentang Penanaman Modal Asing. Kebijakan ekonomi pemerintah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan negara sebagai modal pembangunan dengan menarik investor asing. Mekanisme akses dari aturan tersebut pemberian izin perusahaan hutan yaitu: Padeca Co. Ltd (Korea) dan Sunrise Co. Ltd (Korea);
- b) UU Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), perubahan kepemilikan modal investasi Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) dari swasta asing ke swasta nasional. Perubahan akses dari kebijakan tersebut adalah perusahaan Padeca Co. Ltd terbagi menjadi 3 badan hukum perusahaan swasta nasional, yaitu: PT. Padeca, PT. Wisma Lukita, dan PT. Niti Remaja;
- c) PP Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Tim Terpadu Pengamanan Hutan (TTPH) dan terkait penilaian kinerja HPH pada tahun 1995/96 menjadi dasar pencabutan izin HPH. Pasca pencabutan HPH memunculkan akses baru yaitu izin konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) PT. Musi Hutan Persada dan PT.

Tabel 3. Perubahan rezim pada akses mekanisme hak
 Table 3. Change of regime on rights-based access

Akses (Access)	Hasil/Manfaat (Result/Benefit)	Aliran kepentingan (The flow of interest)	Cara perubahan akses (The way of access changed)
Perusahaan HPH (1969/70- 1993/98)	Produksi kayu	Memengaruhi kebijakan untuk mempertahankan areal konsesi HPH	Aturan: pelaksanaan Sistem Silvikultur Intensif (SILIN), pencegahan pencurian kayu dengan tim pengamanan hutan terpadu, pembatasan kuota tebang.
Perusahaan HTI (1990-2015)	Produksi kayu HTI	Mengatasi perambahan hutan oleh masyarakat dan pengendalian kebakaran hutan	Penggunaan Dana Reboisasi (DR), percepatan pembangunan HTI dengan fasilitasi sarana-prasarana, program pemberantasan <i>illegal logging</i> .
Izin Pinjam Pakai Kawasan-IPHHK (1985/2008-2015)	Pertambangan mineral dan minyak gas	Pertambangan dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan areal HTI.	Peraturan pertambangan tertutup dan terbuka, fasilitasi pengamanan areal pertambangan.
Hutan Tanaman Rakyat (HTR) (2013-2015)	Kawasan hutan produksi dikelola masyarakat	Memeroleh kawasan hutan untuk dikelola selama 30 tahun dan dapat diperpanjang.	Kelompok masyarakat desa sekitar dengan pola kemitraan atau <i>developer</i> dengan peran pihak ketiga.
Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah (IP4T) (2014-2015)	Ekonomi individu, pekerjaan	Pelepasan kawasan hutan menjadi hak milik masyarakat, pemberian bantuan usaha masyarakat	Penguatan kapasitas sosial dengan pengembalian hutan adat/ulayat dengan dilakukannya proyek Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) di kawasan hutan.

Sumber (Source) : Diolah dari data lapangan, 2015, dan modifikasi dari Priyatna *et al.*, 2013 (*Processed from field collecting, 2015, and modified from Priyatna et al., 2013*)

Pakerin berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) Nomor 126/KPTS-II/1990 dan 226/KPTS-II/1998;

- d) UU Nomor 41 Tahun 1999 dan turunannya terkait: 1) tindak lanjut percepatan pembangunan HTI (enam unit konsesi HTI sejak 2004-2009; 2) pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR); 3) Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH); dan 4) pengelolaan wilayah KPHP.

Perubahan izin sebagaimana terlihat pada Tabel 4. Peta perubahan pengguna kawasan pada HP Meranti sebagaimana Gambar 1.

2. Perubahan akses mekanisme struktur

Akses mekanisme struktur pada HP Meranti sangat terkait dengan sejarah pembukaan hutan era-HPH. Suku asli di wilayah HP

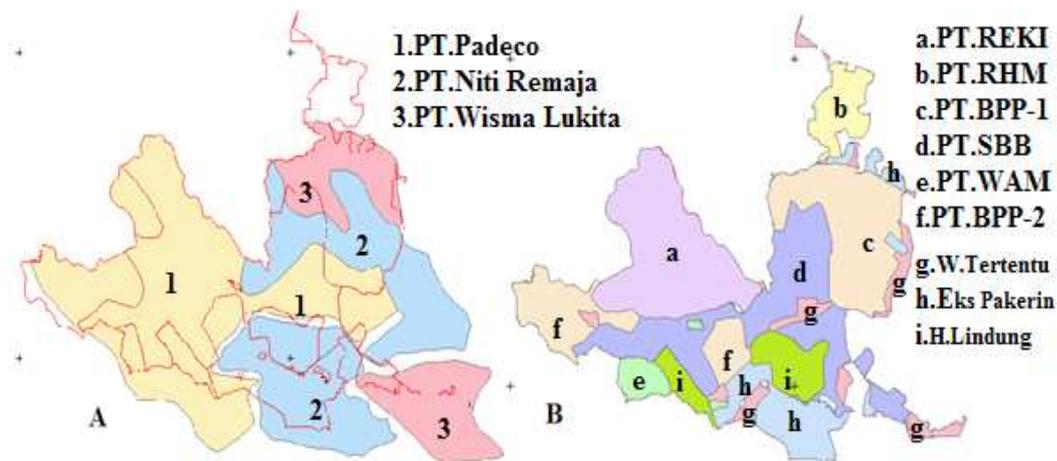
Meranti adalah suku Musi dan suku Kubu. Selain kedua suku tersebut, pendatang yang dominan adalah suku Komerling yang hijrah dalam dua gelombang; *pertama* pelarian dari tentara pemberontakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) tahun 1957-1959, dan *kedua* pencari kayu era “banjir log” (eksploitasi kayu besar-besaran) yang merupakan pendatang dari Desa Sei Lapan. Ketiga suku tersebut merupakan suku yang lebih dominan dalam membentuk akses mekanisme struktur.

Berdasarkan akses mekanisme struktur dari ketiga suku dominan tersebut, penguasaan lahan dapat digolongkan dalam 5 (lima) bentuk akses struktur, yaitu: 1) Suku Kubu/ *Suku Anak Dalam* (SAD), sebagai penduduk asli. Akses mekanisme struktur yang

Tabel 4 Izin bidang kehutanan dari akses mekanisme hak pasca UU Nomor 41 Tahun 1999
 Table 4 Permit of forestry sector from rights-based access after Law of 41/1999

No	Mekanisme hak (Rights-based access)	Keputusan Menteri (Minister decree)	Lama waktu/tahun (Duration/year)	Luas/hektar (Area/hectare)
1	PT. REKI (Sumsel)	SK.293/Menhut-II/2007*)	100	52.170
2	PT. BPP – I	337/Menhut-II/2004*)	100	59.345
3	PT. BPP – II	SK.79/Kpts-II/2009*)	60	24.050
4	PT. RHM	SK.90/Menhut-II/2007*)	60	67.100
5	PT. SBB	249/ Menhut-II/2009*)	60	55.055
6	PT. WAM	SK./Menhut-II/2009*)	30	6.290
7	Eks PT. Pakerin	226/Kpts-II/1998*)	60	43.380
8	PT. Samhutani	86/Kpts-II/1999*)	30	58,88
9	Wilayah Tertentu	689/Menhut-II/2012*)	-	35,41

Sumber (Source): Data primer, diolah (Primary data, processed)



A. Sumber (Source): Lampiran Peta didalam Laporan Pembangunan Kehutanan Sumatera Selatan, 1985 (Map attachment in Forest Development Report South Sumatra 1985)

B. Sumber (Source) Lampiran Peta Surat Keputusan Menteri Kehutanan*) (Map attachment in Minister Decree*)

Gambar 1 Perubahan akses mekanisme hak (A) 1969-1993/1998 dan (B) 1998 s/d saat ini
 Figure 1. Change of rights-base mechanism access (A) 1969-1993/1998 and (B) 1998 to date

digunakan adalah klaim hutan merupakan tempat tinggal dan wilayah jelajah dalam mencari kebutuhan hidupnya (*homing*) sebagai pemilik sah terhadap kawasan hutan; 2) *Sistem perladangan berpindah*, umumnya dilakukan oleh suku Musi. Perladangan berpindah dilakukan masyarakat dengan membuka hutan untuk budidaya tanaman musiman (padi, jahe, ubi, dan palawija lainnya). Area bekas perladangan berpindah,

diklaim masyarakat sebagai hak milik; 3) *Para rimbo*, umumnya dilakukan oleh Suku Musi dan Suku Komerling. Para rimbo merupakan kebun karet hutan milik masyarakat yang ditanam secara tradisional dan keberadaan karet di hutan menunjukkan kepemilikan tanah milik masyarakat; 4) *Perkebunan Inti Rakyat* (PIR), umumnya dilakukan suku pendatang. PIR berawal dari perkebunan sawit milik rakyat yang difasilitasi perusahaan sawit.

Namun selanjutnya, PIR berkembang menjadi alat untuk mengakses lahan; 5) Pendatang Lampung, merupakan pendatang yang umumnya orang Jawa berasal dari Provinsi Lampung yang difasilitasi oknum tokoh masyarakat. Motif mendapatkan keuntungan pribadi dari jual-beli lahan dalam kawasan hutan. Akses mekanisme struktur menjadi polemik, jika tidak diselesaikan secara bijaksana dapat memicu terjadinya konflik terbuka dengan pemegang izin usaha (Gamin, Nugroho & Kartodihardjo, 2014).

Strategi akses dan memertahankan lahan dari mekanisme struktur oleh masyarakat dilakukan dengan cara, antara lain: a) mengubah biofisik kawasan hutan milik perusahaan menjadi kebun sawit dan atau karet, b) melakukan aksi demonstrasi, c) pemancangan papan atas nama pemilik, d) mengganggu aktivitas perusahaan, dan e)

melakukan pendekatan terhadap legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lewat partai politik. Bentuk akses berdasarkan mekanisme struktur pada wilayah KPHP Meranti dijelaskan pada Tabel 5.

C. Hak Kepemilikan Pengguna

Perubahan akses terhadap kawasan hutan yang sangat cepat, mengakibatkan ketidakjelasan pemilik dan keragaman pengguna. Berdasarkan norma dan hukum di masyarakat, penggunaan hanya pengakuan dari tokoh masyarakat dan sebagian ada yang tertulis berupa Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diterbitkan oknum kepala desa. SKT di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, dapat dikategorikan sebagai alat bukti yang sah untuk diajukan dalam pendaftaran tanah jika diketahui oleh camat. Permasalahan di lapangan adalah seluruh SKT hanya diketahui

Tabel 5. Tipe pelaku dan strategi akses mekanisme struktur
 Table 5. Agent and strategies of access structure mechanism

Tipe Pelaku (Agent)	Strategi akses (Access strategy)	Strategi memertahankan lahan (Strategy of land defence)	Modal akses (Modal of access)
Suku Anak Dalam/SAD	Klaim lahan dominasi hak pemilik hutan yang sah masyarakat asli setempat yaitu Suku Kubu.	Membuat patok (tanda batas) dan papan pengumuman milik SAD dan merusak tanaman milik HTI dan perkebunan.	Identitas dan relasi sosial, adat lokal (<i>homering</i>).
Perladangan berpindah	Membuka dan atau membakar lahan kawasan yang masih berhutan atau HTI/perkebunan	Menanam tanaman karet atau pisang sebagai simbol kepemilikan dan pagar batas kebun.	Modal identitas sosial, otoritas dan relasi sosial
Partuanan para rimbo	Pengakuan bahwa tanaman karet hutan merupakan milik masyarakat pembagian dari pesirah (para rimbo).	Memberi nama pada setiap batas pohon karet, sebagai tanda pemilik lahan; Contoh: <i>para hilir, para ulu</i> .	Modal relasi sosial dalam hubungan patron-klein
Perkebunan inti rakyat (PIR)	Membeli lahan dari tokoh masyarakat yang berdekatan perkebunan di kawasan hutan dan membentuk kelompok PIR	Membuat akte notaris dan bukti kepemilikan yang diketahui camat dan lurah setempat, menanam jenis yang sama dengan milik perkebunan	Modal finansial
Pendatang Lampung	Didatangkan orang dari Provinsi Lampung pada saat pemilihan kepala daerah, atau jual-beli lahan dari oknum kepala desa dengan pemberian Surat Keterangan Tanah (SKT)	Menanam tanaman semusim (ubi kayu dan jagung), membangun rumah tinggal untuk menunjukkan sebagai penduduk setempat, membuat nama dan struktur organisasi desa	Modal finansial

Sumber (Source) : Diolah dari data lapangan, 2015, dan modifikasi dari Priyatna et al., 2013 (*Processed from field collecting, 2015, and modified from Priyatna et al., 2013*)

kepala desa. Oleh karena itu, syarat untuk mengusulkan kawasan hutan agar di *enclave* menjadi tidak dapat diproses (tidak sah) ketika akan merevisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). Bagi masyarakat yang hanya memiliki SKT sebagai bukti kepemilikan tanah untuk pengajuan revisi RTRWP, pada saat ditolak mengakibatkan terjadinya konflik (Gamin *et al.*, 2014).

Terdapat kesamaan arti antara lahan budidaya dan kawasan hutan di masyarakat, sehingga ketika hutan dalam keadaan akses terbuka (*open access*), maka persepsi masyarakat bukanlah kawasan hutan sehingga dapat dikelola atau diperjual-belikan. Lahan hasil jual-beli antar anggota masyarakat terdapat pada hampir seluruh wilayah KPHP Meranti. Klaim lahan yang berbeda-beda mengakibatkan status pengguna kawasan hutan menjadi beragam, antara lain: a) pemilik kebun sawit/karet/kebun campuran, b) pengguna kawasan tidak resmi usaha perkebunan skala besar, c) pengguna resmi yang memiliki bukti tertulis dari Bupati namun tidak melalui prosedur yang berlaku, d) masyarakat klaim hutan adat, dan e) penyewa lahan. Keragaman pengguna mengakibatkan tumpang tindih pemanfaatan. Tumpang tindih penggunaan di KPHP Meranti disajikan

sebagaimana Tabel 6 dan Tabel 7.

Tabel 6 dan Tabel 7 memperlihatkan tumpang-tindih antara pemukiman, kebun milik masyarakat, izin Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) dan wilayah tertentu kelola KPHP Meranti. Sebanyak 22 unit IPPKH dan 4 unit izin perkebunan non-prosedural tumpang tindih dengan HTI dan di dalamnya juga terkait langsung dengan akses mekanisme struktur dari masyarakat PIR, kebun campuran dan *para rimbo*.

Berdasarkan klasifikasi hak kepemilikan di KPHP Meranti dapat dijelaskan, sebagai berikut: a) Hak akses (*access*), berupa: masyarakat lokal, pengunjung, tamu perusahaan, wisatawan hutan, pelintas sarana jalan perusahaan atau pemukiman; b) Hak pemanfaatan (*withdrawal*) terdapat pada pengguna yang mendapatkan izin konsesi HPH, HTI, HTR; c) Hak pengelolaan (*management*) terdapat pada KPHP Meranti; d) Hak untuk menentukan (*exclusion*) terdapat pada dinas kehutanan provinsi atau dinas kehutanan kabupaten; dan e) Hak mencabut (*alienation*) terdapat pada Kementerian Kehutanan (Kartodihardjo, 2007). Posisi dan status pengguna (*bundle of rights*) terkait tumpang tindih lebih banyak terjadi di areal

Tabel 6. Hak kepemilikan dan tumpang-tindih hak pada wilayah tertentu
Table 6. Property rights and overlapping in particularly areas

Pengguna (<i>User</i>)	Tumpang tindih hak pemanfaatan (<i>Utilization overlapping users</i>)				
	Pemilik (<i>Owner</i>)	Pengguna ilegal (<i>Illegal user</i>)	Penggunaan tidak prosedur (<i>not procedural using</i>)	Hutan adat (<i>Customary forest</i>)	Penyewa (<i>Rent</i>)
Pemukiman	√	√	-	√	√
Kebunan campuran	√	√	-	√	√
Perkebunan Non Prosedural					
PT. Pinago Utama	√	√	√	-	-
PT. BSS	√	√	√	√	-
PT. MBI	√	√	√	√	-
PT. PTPN VII	√	√	√	-	-

Keterangan : √ = terdapat

Sumber (*Source*) : Diolah dari data lapangan, 2015, dan modifikasi Schlager dan Ostrom, 1992 (*Processed from field collecting, 2015, and modified from Schlager dan Ostrom, 1992*)

Tabel 7 Posisi dan status pengguna di areal konsesi
 Table 7 Bundle of rights and user position in concession areas

Klasifikasi pengguna (User classification)	Posisi dan status pengguna (Bundle of rights and position user)						
	Pemukiman (Settlement)	Kebun (Owner plantation)	Tambang ilegal (Illegal mining)	Tambang resmi (Legal mining)	Hak ulayat (Claim community)	HTI/ IPPKH (IFP/ PPKH)	Penyewa (Rent)
Hak akses (access)	√	√	√	√	√	√	√
Hak pemanfaatan (withdrawal)							
Izin Usaha Kehutanan							
PT. REKI	√	√	-	-	√	√	-
PT RHM	√	√	-	√	√	√	-
PT. BPP-II	√	√	-	√	-	√	-
PT. BBB-I	√	√	√	√	√	√	√
PT. SBB	√	√	√	√	√	√	√
PT. WAM	√	√	-	-	-	-	-
Eks PT. Pakerin	√	√	-	√	√	√	√
Kel. Sarolangun	√	√	-	-	-	-	-
Tambang Batu Bara							
PT. Mensa Bara B.	-	√	-	-	-	√	-
PT. Persada MJ	-	√	-	-	-	√	-
PT. Lais Coal M.	√	-	-	-	-	√	-
PT. Andalan SA	-	-	-	-	-	√	-
PT. Duta Alam E	-	√	-	-	-	√	-
PT. Muba Coal M.	-	√	-	-	-	√	-
PT. Sentosa K E	-	√	-	-	-	√	-
Minyak-Gas/Pipa							
PT. Conoco	-	√	-	-	-	√	-
Phillips	-	√	-	-	-	√	-
PT. Sele Raya M D	-	√	-	-	-	√	-
Per.Gas Negara							
Kelompok Masyarakat							
Desa Sako suban	√	√	-	-	√	√	√
Desa Bintialo	√	√	√	√	-	√	√
Desa Pgkln Bulian	√	√	√	-	-	√	√
Desa Talang uluh	√	√	-	-	-	√	√
Desa Tpg Baru	√	√	-	-	-	√	√
Desa Pagar Desa	√	√	-	-	-	√	√
Desa P.Bayat	√	√	√	-	-	√	√
Desa Bayat Ilir	√	√	-	-	-	√	√
Guci B. Semandai	√	√	-	√	-	√	-

Keterangan: √ = terdapat

Sumber (Source) : Diolah dari data lapangan, 2015, dan modifikasi Schlager dan Ostrom, 1992 (Processed from field collecting, 2015, and modified from Schlager dan Ostrom, 1992)

izin konsesi. Tumpang tindih merupakan permasalahan yang kompleks dan memiliki potensi konflik sebagaimana dijelaskan Dhiaulhaq *et al.* (2014); Hyde, (2016); Kant, Vertinsky & Zheng (2016); dan Zhang, (2016).

D. Legalitas dan Status Pengguna

Analisis legalitas pengguna pada kawasan HP Meranti, dilihat dari ada tidaknya dasar hukum penggunaan. Akses legal merupakan akses yang memiliki izin dan sesuai dengan prosedural, sedangkan akses ilegal adalah akses yang tidak berizin atau memiliki izin tetapi tidak sesuai prosedural. Tumpang tindih akses legal dan ilegal mengakibatkan ketidakjelasan hak kepemilikan dalam kawasan hutan pada wilayah KPHP Meranti antara pemanfaatan lahan yang telah dikuasai masyarakat dan areal izin usaha. Hasil analisis citra dari *overlay* peta izin usaha, diperkirakan tumpang tindih lahan seluas 94.016 hektar atau 38,53% dari luas kawasan. Seluas 29.595 hektar atau sebesar 12,13% dari luas wilayah KPHP dari area yang tumpang tindih merupakan akses ilegal. Legalitas akses dan status pengguna lahan berdasarkan kolompok hutan dapat dilihat pada Tabel 8.

E. Tipologi Pengguna

Pengguna yang berbeda-beda, mengakibatkan tipologi penggunaan kawasan di KPHP Meranti sangat beragam. Pengelompokan pengguna dilakukan dari bentuk kegiatan/usaha yang dilakukan, yaitu pemilik lahan pemukiman, pemilik lahan kebun skala kecil, pemilik kebun skala besar, pertambangan ilegal, pertambangan legal, izin prosedural, hak ulayat dan penyewa. Status dan posisi pengguna yang berbeda-beda menjadi dasar klasifikasi tipologi penggunaan. Untuk menjelaskan tipologi penggunaan perlu mengetahui parameter antara lain, a) bentuk pemanfaatan, b) kegiatan, c) individu/kelompok atau organisasi, d) jenis izin usaha, e) pemberi wewenang/lembaga pengatur, f) batasan waktu, dan g) hak dan kewajiban.

Kaitan penggunaan dan parameter yang dianalisis terkait pemanfaatan kawasan hutan, akan memberi gambaran tipologi penggunaan dan kaitannya dengan tumpang-tindih kepemilikan. Pengamatan lapangan menunjukkan, bahwa selain permasalahan klaim lahan adat, faktor terjadinya konflik akibat tumpang-tindih lahan dapat juga disebabkan oleh adanya kesamaan jenis komoditi usaha dan ketidakdisiplinan terhadap jangka waktu perizinan, sebagai contoh:

- Kesamaan jenis komoditi tanaman karet antara milik rakyat dan pemegang izin konsesi HTI. Hal ini menimbulkan motivasi masyarakat untuk mengokupasi kawasan hutan untuk menanam karet. Tanggapan masyarakat adalah;

“Jika perusahaan bisa menanam karet kenapa masyarakat dilarang menanam karet di kawasan hutan”.

(Zulkarnain 54 tahun, Desa Sako Suban)

- Penggunaan kawasan hutan oleh pemegang izin usaha yang melebihi batas waktu perizinan, memunculkan aksi sepihak masyarakat untuk mengokupasi lokasi perizinan. Tanggapan masyarakat adalah;

“Perusahaan itu kan sudah habis batas waktu izinnya, tetapi masih beroperasi, artinya kami juga bisa memanfaatkan lahan itu”

(Teguh 65 tahun, Desa Peninggalan)

Tipologi penggunaan sebagaimana terlihat pada Tabel 9.

Pada Tabel 8, terlihat bahwa *exclusion* lahan dikawasan hutan bukan saja oleh pemerintah (Menteri KLHK/gubernur/bupati) tetapi juga masyarakat setempat melalui tokoh masyarakat dan/atau kepala desa sebagai pemilik hak otoritas (*Authority right*). Para pemilik hak otoritas dan *exclusion* yang dapat mengeksklusi pengguna lain dapat dikelompokkan dan dijelaskan sebagai berikut:

- a) Mantan pesirah, kepala desa dan tokoh masyarakat, menyuruh masyarakat/

Tabel 8 Legalitas akses dan status pengguna
Table 8 Legality of access and user status

Kelompok Hutan (<i>Forest groups</i>)	Luas/Hektar (<i>Areas/Hectare</i>)	Akses legal (<i>Legal access</i>)	Akses ilegal (<i>Illegal access</i>)
HP Meranti Sungai Bayat (HP)	120	IUIPHHK PT. BPP-I	PT. Daffah Tri Utama (izin tanpa prosedural) dan kebun masyarakat dan pemukiman
HPK Meranti Sungai Bayat (HPK)	8.785	Eks IUPHHK-HT PT. Pakerin dan izin usaha pertambangan (6.254 hektar)	Kebun campuran, pemukiman sebagai pemilik lahan.
HPT Meranti Lubuk Buah (HPT)	6.586	Wilayah Tertentu KPHP dan izin usaha pertambangan PT. Madhucon Indonesia, transmigrasi.	PT. MBI (perkebunan izin tanpa prosedural), pemukiman, lahan pertanian masyarakat, sarana umum (sekolah, kantor Kades)
HP Meranti Sungai Merah (HP)	4.976	Wilayah Tertentu KPHP, IUIPHHK HTI PT. SBB, IUP PT. Muba Coal Mine, MIGAS-Conoco P Ltd, Eks IUPHHK-HT PT. Pakerin	PT. Pinago Utama (izin tanpa prosedural) seluas 4.488 Hektar, pemukiman, kebun, pertanian masyarakat dan sarana umum
HPT/K Meranti Sungai Kapas	3.812	Wilayah Tertentu KPHP, Eks IUPHHK-HT PT. Pakerin.	PT. Pinago Utama seluas (1.150 Hektar), pemukiman, kebun, pertanian masyarakat, sarana umum.
HP Guci Buring Semandai	5.316	KPHP Meranti, Jalur pipa Minyak dan Gas.	Perumahan PTPN VII (ada Sertifikat Hak Milik), Plasma PTPN VII (NES IV), pemukiman ada SHM, kebun masyarakat, perkebunan PTPN VII
Jumlah	29.595		

Sumber (*Source*): Data lapangan, 2015, dan usulan RTRWP Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, 2012 (*Processed from field collecting, 2015, and recommendation RTRWP from Forest Service South Sumatra Province, 2012*)

- keluarga untuk memanfaatkan kawasan hutan. Wewenang berdasarkan adanya patron-klien, budaya dan ikatan sosial, di dalamnya ada berbagai motif kepentingan antara lain; ekonomi (jual-beli), kuatnya adat istiadat, serta kultur budaya masyarakat setempat;
- b) Pemerintah daerah (bupati/gubernur), pemberian izin sesuai hukum dan perundangan (prosedural) pada izin usaha pertambangan, namun ada juga yang non prosedural memberikan izin perkebunan Hak Guna Usaha (HGU) di dalam kawasan hutan. Modus ini biasanya dengan alasan kesalahan teknis (batas kawasan) atau kesalahan terstruktur. Namun ada juga yang sengaja dilakukan dengan motif keuntungan pribadi;
- c) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) memberikan izin pemanfaatan atau izin konsesi pada Hutan Tanaman Industri (HTI), dan Restorasi ekosistem (RE) atau izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPHK), berdasarkan wewenang sesuai aturan hukum dan perundangan yang berlaku.
- Akses dari ketiga kelompok tersebut, mengakibatkan tumpang-tindih pemanfaatan dan hak kepemilikan. Tidak jarang kepentingan dan pengaruh yang dimiliki masing-masing pihak, dapat mengakibatkan benturan atau konflik pemanfaatan kawasan

Tabel 9. Tipologi penggunaan kawasan hutan
 Table 9. *Typology of using in forest areas*

Pemanfaatan lahan (<i>Land Utilization</i>)	Kegiatan (<i>Activity</i>)	Individu/ organisasi (<i>Individu/ organization</i>)	Jenis usaha (<i>Type of business</i>)	Pemberi wewenang (<i>Authority</i>)	Batas waktu (<i>Deadline</i>)	Kewajiban (<i>Obligations</i>)
Permukiman	Membuat rumah tempat tinggal	Masyarakat asli dan pendatang	Tidak ada	Kepala desa	Tidak ada	Membayar pajak
Kebun skala besar (perusahaan)	Kebun sawit atau karet	Perusahaan (PT/ CV)	PT/CV	Bupati	HGU waktu 20-30 tahun	PBB Tanah Restribusi Daerah
Kebun Skala kecil (masyarakat)	Karet, sawit atau kebun campuran, dan palawija	Individu masyarakat dan kelompok masyarakat	Tidak ada bentuk jenis usaha	Kepala desa tanpa pemberi izin/ wewenang	Batas bagi masyarakat tidak ada batas waktu	Kewajiban bayar pajak tanah (tidak ada dasar pemungutan)
Tambang ilegal (PETI)	Pertambangan ilegal bekas galian minyak dan pemasakan (ekstraksi)	Individu masyarakat dan kelompok masyarakat	Tidak ada (omset 1-5 milyar)	Kelompok masyarakat (tokoh atau kepala desa)	tidak ada	Membayar iuran bagi tokoh/aparat tertentu
Tambang resmi (izin pinjam pakai)	Membuka tambang (mineral, minyak dan gas) eksplorasi/ eksploitasi	Perusahaan swasta nasional, patungan maupun BUMN/ BUMD	PT/CV maupun BUMN/ BUMD	Izin tambang bupati, izin pinjam pakai dari KLHK	Eksplorasi 2-5 tahun Eksploitasi 10-15 tahun	Bayar pajak, izin usaha, izin usaha pinjam pakai, PNBP, kewajiban pihak ketiga)
Areal konsesi HTI	Eksplorasi kayu alam dengan Tebang Habis Permudaan Buatan (THPB) penanaman karet, akasia, jabon.	Perusahaan HTI	IUIPHHK - HT	KLHK	60-100 tahun (PT. WAM 60 th)	Membayar iuran usaha pemanfaatan (IUPH) PSDH dan DR
Pengakuan memiliki hak ulayat	Penguasaan lahan dengan bukti memiliki kebun <i>para rimbo</i>	Suku asli Desa Sako Suban, Bayat L. Bintialo, dan Talang Uluh	Tidak ada	Mantan pesirah (Patron bagi suku Musi, dan suku kubu)	Tidak ada	Tidak ada
Areal konsesi lain (HTR)	Tanaman keras berpohon selain sawit	Kelompok masyarakat	IUIHTR	KLHK	35 th dan perpan-jang	PNBP (PSDH-DR)
Izin pinjam pakai lainnya	Telekomunikasi, listrik dan irigasi	Pemerintah, perusahaan jasa/ swasta	IPHHK	KLHK	10-15 th atau selesai pekerjaan	Iuran usaha pemanfaatan (IUPH) pengganti nilai tegakan
Penyewa	Lahan pembakaran minyak PETI	Kelompok masyarakat	Individu/ kelompok	Kadesa/tokoh masyarakat	1-2 th	Tidak ada

Sumber (*Source*): Diolah dari data lapangan, 2015 (*Processed from field collecting, 2015*)

Perubahan ↓ Akses Hak ↓ Akses Struktur	Register 2 Grensregelingskart Sokosoeban dan Register 37 "Grensregelingskaart Dangkoe" dengan terbitnya <i>Besluit van Government 1834/1924</i> Tanah milik partuunan atau keresidenan dicadangan lahan produksi bagi negara dengan terbitkannya UU 13/1948 Perubahan <i>Vorstenlandz Gronduurreglement</i> Tanah partuk elir yang telah diberikan kepada masyarakat atau orang asing dikembalikan ke negara dengan terbitkannya UU 6/1953	Pemindahan tanah orang asing menjadi milik pemerintah desa dan atau negara UU 24/1954 Penghapusan Partikler dengan terbitkannya UU 1/1958 Mulai adanya izin Konsepsi Pa deco Co.Ltd Sun Rice Co.Ltd Asia Log Co.Ltd Dengan terbitkannya UU 78/1958 PMA Hak membuka lahan Hak memungut HH Hak-hak lain belum diatur terbitkannya UU 5/1960 UUPPA	Hutan dibagi ke dalam fungsi Produksi, Lindung dan Konservasi dengan terbitkannya UU 5/1967 pokok-pokok kehutanan Perusahaan asing berubah menjadi perusahaan swasta nasional (PMDN) izin konsepsi PMA menjadi PT. Pa deco, PT. Wisma Lukita PT. Niti Remaja UU 6/1968 PMDN Izin pengelolaan hutan dikenal dengan istilah HPH dan HPHH dengan terbitnya PP 21/1970 Terbentuknya Desa Transmigrasi SP A1-C5 dan Desa Transmigrasi Bayat dengan terbitnya UU 3/1972 tentang Transmigrasi	Luas hutan ditetapkan di Sumatera Selatan seluas 4.624.950 ha dengan adanya TGHK 925/Kpts/Um/12/1982 Luas hutan berkurang menjadi 4.416.837 ha dengan adanya UU 24/1992 Tata Ruang Perubahan istilah izin usaha menjadi IUIPHHK/IUIPHHK HT dan pengelolaan unit tapak dengan adanya UU 41/1999 Kehutanan Luas hutan berkurang menjadi 4.247.469 ha dengan revisi RTRWP sesuai UU 32/2004 Luas hutan berkurang menjadi 3.466.901 ha dengan terbitnya UU 26/2007 RTRWP/DPCLS
	1834/1924-1948-1953-1954	Tahun 1958-1960-1965-1967-1968-1970-1972-1973-1982-1992-1999		2002-2004-2007-2009-2012-2014
• Homering Suku Kubu dan <i>Pararimbo</i> , pemagian dari Pesirah Suku Musi/Banyuasin • Partikler diam bil • Tanah milik partuunan	• Perlindungan berpindah • Tanah milik partuunan • Perladangan berpindah • Kondisi lahan milik partuunan ditetapkan jadi kawasan hutan milik Negara	• Perlindungan berpindah • Perkebunan Inti Rakyat • Bentuk Desa transmigrasi swakarsa mandiri oleh pendatang dari Prov Lampung	• Perkebunan Inti Rakyat • Bentuk Desa transmigrasi swakarsa mandiri oleh pendatang dari Prov Lampung	
Akses hak, pemerintah lebih kepada pengambilalihan dari kekuasaan kolonial kepada Pemerintah Republik Akses hak, pemerintah terhadap kawasan hutan dengan memberikan investasi kepada pemegang izin usaha Akses hak, pemerintah mengakomodir kebutuhan lahan masyarakat, pemberian izin HTI, pertambangan dan membentuk pengelola di tingkat tapak				

Sumber : Diolah dari data lapangan (2016)
 Source : Field collecting) (2016)

Gambar 2. Perubahan akses yang terjadi di KPHP Meranti 1834/1924-2014
 Figure 2. Access change in FMU Meranti 1833/1924-2014

hutan. Gambaran perubahan akses kawasan hutan dari mekanisme hak dan struktur di KPHP Meranti sejak era kolonial sampai saat ini (1924-2014) disajikan sebagaimana Gambar 2.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Bagaimana semua pihak mendapatkan akses untuk memanfaatkan kawasan hutan dapat dijelaskan dengan teori akses yang dikembangkan oleh Ribot dan Peluso (2003). Adanya akses hak dan struktur yang tidak terkendali mengakibatkan kompleksitas permasalahan hak kepemilikan di KPHP Meranti. Akses mekanisme hak dengan pemberian istilah baru seperti HTI, RE, HTR, IPHHK dalam pengelolaan hutan di KPHP Meranti telah memaksa pihak lain (masyarakat) untuk keluar atau menjadi ilegal.

Pemberian akses mekanisme hak, cenderung tidak memerhatikan kondisi biofisik lapangan, kondisi ekonomi

masyarakat dan adat istiadat masyarakat suku Kubu dan Musi pada saat izin diberikan. Akses mekanisme hak yang tidak memerhatikan kondisi lapangan, mengakibatkan sengketa antara pemilik izin usaha dengan masyarakat sebagai pemilik lahan yang diperoleh dari mekanisme struktur, sebagaimana yang terjadi antara masyarakat suku Kubu dan suku Musi dengan PT. SBB dan PT BPP I dan II. Kondisi ini disebabkan masyarakat menjadi ilegal di tanah atau kampungnya sendiri.

Hasil analisis hak kepemilikan dan status pengguna dapat dijelaskan bahwa terdapat 6 (enam) izin usaha HTI/RE dan 5 (lima) izin usaha perkebunan non prosedural, serta 10 izin pinjam pakai kawasan hutan (IPHHK) pertambangan minyak dan gas, pertambangan mineral batu bara, dan izin jaringan listrik, telekomunikasi dan irigasi dari akses mekanisme hak (izin). Terdapat lima bentuk akses mekanisme struktur, yaitu; a) Akses dari wilayah jelajah (*homerling*) suku Kubu; b) *Para rimbo* suku Musi; c) Perladangan berpindah; d) Perkebunan Inti

Rakyat (PIR); dan e) Desa transmigrasi ilegal karena pendatang dari Lampung yang tersebar di seluruh wilayah kerja KPHP Meranti. Hasil analisis citra, peta izin usaha dan wilayah kelola masyarakat menyebabkan perkiraan luas tumpang-tindih pemanfaatan dari klaim lahan, permukiman dan izin tanpa prosedural seluas ±94.016 hektar (38,53%) dari luas kawasan, yang terdiri atas 64.421 hektar (68,52%) merupakan klaim lahan di izin konsesi dan ±29.595 hektar (12,13%) merupakan izin tidak sesuai prosedural yang dimiliki 5 (lima) perkebunan Sawit. Hasil penelitian juga menjelaskan bahwa kepentingan dan pengaruh para pihak sangat besar dalam perebutan pemanfaatan kawasan hutan di KPHP Meranti.

B. Saran

- a) Perubahan pengelolaan kawasan, seperti nama kegiatan dalam kegiatan kehutanan, sebaiknya memerhatikan kondisi fisik lapangan, kondisi ekonomi sosial masyarakat dan adat istiadat setempat. Perubahan pengelolaan dapat mengakibatkan perbedaan cara pandang para pengguna dan menimbulkan akses baru.
- b) Perlu keterlibatan masyarakat dalam menentukan perubahan pengelolaan kawasan hutan dalam penentuan siapa pengguna, apa yang dimanfaatkan, cara menggunakan dan penentuan pembagian hasil (kontribusi) dari hasil hutan yang diambil.

UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGMENT)

Terima kasih kepada Pusat Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Manusia Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Meranti, Balai Pemantauan Hutan Produksi Wilayah V Palembang, Dinas Kehutanan Kabupaten Musi Banyuasin, Dinas Kehutanan Provinsi–Sub Dinas (Subdin) Planologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dhiaulhaq, A., Gritten, D., De Bruyn, T., Yasmi, Y., Zazali, A., & Silalahi, M. (2014). Transforming conflict in plantations through mediation: Lessons and experiences from Sumatera, Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 41 (2014), 22–30. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2014.01.003>
- Dolšak, N., & Ostrom, E. (2003). The challenges of the commons. In Dolšak, N., & Ostrom, E. (Eds). *The commons in the new millennium : Challenges and adaptation*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press. <https://doi.org/10.1007/s11077-005-2857-5>
- Febryano, I.G., Suharjito, D., Darusman, D., Kusmana, C., & Hidayat, A. (2015). Aktor dan relasi kekuasaan dalam pengelolaan mangrove di Kabupaten Pesawaran, Provinsi Lampung, Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(2), 123–138.
- Fennell, L.A. (2011). Ostrom's law: Property rights in the commons. *International Journal of the Commons*, 5(1), 9–27.
- Gamin, G., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L.M. & Boer, R. (2014). Menyelesaikan konflik penguasaan kawasan hutan melalui pendekatan gaya sengketa para pihak di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lakitan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(1), 71 - 90.
- Galudra, G., Sirait, M., Pasya, G., Fay, C., Suyanto, van Noordwijk, M., & Pradhan, U. (2010). *RaTA: rapid land tenure assessment manual for identifying the nature of land tenure conflicts*. Bogor: World Agroforestry Centre.
- Hendricks, W. (1991). *How to manage conflict: A practical guide to effective conflict management*. Shawnee Mission, Kansas: National Press Publications.
- Hyde, W.F. (2016). Whereabouts devolution and collective forest management? *Forest Policy and Economics*, 72, 85–91.
- Ingram, J.C., Wilkie, D., Clements, T., McNab, R.B., Nelson, F., Baur, E.H..... Foley, C.A.H. (2014). Evidence of payments for ecosystem services as a mechanism for supporting biodiversity conservation and rural livelihoods. *Ecosystem Services*, 7, 10–21. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2013.12.003>
- Kant, S., Vertinsky, I., & Zheng, B. (2016). Valuation of first nations peoples's social, cultural, and land use activities using life satisfaction approach. *Forest Policy and Economics*, 72, 46–55. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.06.014>

- Karsudi, Soekmadi, R., & Kartodihardjo, H. (2010). Model pengembangan kelembagaan pembentukan wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan di Provinsi Papua. *Jurnal Manajemen Hutan Tanaman, XVI*(2), 92–100.
- Kartodihardjo, H. (2007). *Dibalik kerusakan hutan dan bencana alam. Masalah transformasi kebijakan kehutanan*. Jakarta: KEHATI.
- Kartodihardjo, H. (2013). Masalah cara pikir dan praktek kehutanan: Refleksi dan evaluasi II. In Kartodihardjo H (Ed.), *Kembali ke jalan lurus: Kritik penggunaan ilmu dan praktek kehutanan*. Bogor: Forci Development.
- Larson, A., & Pulhin, J. (2012). Enhancing forest tenure reforms through more responsive regulations. *Conservation and Society, 10*(2), 103. <https://doi.org/10.4103/0972-4923.97482>
- Ministry of Forestry. (2008). *Reducing emissions from deforestation and forest degradation in Indonesia*. Bogor: FORDA.
- Mulyaningrum, Kartodihardjo, H. Jaya, I.N.S., & Nurgroho, B. (2013). Stakeholders analysis of policy-making process: the case of timber legality policy on private forest. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika, XIX*(2), 156–162.
- Mutolib, A., Yonariza, Mahdi, & Ismono, H. (2015). Konflik agraria dan pelepasan tanah ulayat (Studi kasus pada masyarakat suku melayu di Kesatuan Pemangkuan Hutan Dharmasraya, Sumatera Barat). *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan, 12*(3), 213–225.
- Nugroho, B. (2013). Reformasi kelembagaan dan tata pemerintahan: Faktor pemungkin menuju tata kelola kehutanan yang baik. In Kartodihardjo, H. (Ed.). *Kembali ke jalan lurus: Kritik penggunaan ilmu dan praktek kehutanan*. Bogor: Forci Development..
- Nurtjahjawilasa, Kartodihardjo, H., Nurrochmat, D.R., Justianto, A. (2015). Analisis pemangku kepentingan dalam kebijakan pengelolaan dan pengembangan sumber daya manusia kehutanan. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan, 12*(3), 235–248.
- Ostrom, E. (2003). How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics, 15*(3), 239–270. <https://doi.org/10.1177/0951692803015003002>
- Pirard, R., Petit, H., & Baral, H. (2017). Local impacts of industrial tree plantations: An empirical analysis in Indonesia across plantation types. *Land Use Policy, 60* (2017), 242–253. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.10.038>
- Priyatna, F.N. & Kinseng, R.A., & Satria, A. (2013). Akses dan strategi aktor-aktor dalam pemanfaatan sumber daya Waduk Djuanda. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan, 8*(1), 1–9.
- Quizon A.B. (2013). *Land governance in Asia: Understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context*. Rome: International Land Coalition.
- Ribot, J.C. & Peluso, N.L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology, 68*(2), 153–181.
- Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics, 68*(3), 249–262.
- Shivakoti, G. & Ostrom, E. (2007). Facilitating decentralized policies for sustainable governance and management of forest resources in Asia. In Webb, E.L. & Shivakoti, G. (Eds.), *Decentralization, forests and rural communities. Policy outcomes in South and Southeast Asia*. California: SEGA Publications.
- Sinabutar, P., Nugroho, B., Kartodihardjo, H., & Darusman, D. (2015). Kepastian hukum dan pengakuan para pihak hasil pengukuhan kawasan hutan negara di Provinsi Riau. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, 12*(1), 27–40.
- Suharti, S., Darusman, D., Nugroho, B., & Sundawati, L. (2016). Kelembagaan dan perubahan hak akses masyarakat dalam pengelolaan hutan mangrove di Sinjai Timur, Sulawesi Selatan. *Solidity: Jurnal Sosiologi Pedesaan, Agustus 20*, 165–175.
- Sylviani, & Hakim, I. (2014). Analisis tenurial dalam pengembangan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Studi kasus KPH Gedong Wani, Provinsi Lampung. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan, 11* (4), 309–322.
- Tsujino, R., Yumoto, T., Kitamura, S., Djamiluddin, I. & Darnaedi, D. (2016). History of forest loss and degradation in Indonesia. *Land Use Policy, 57*(2016), 335–347.
- Zhang, D. (2016). Payments for forest-based environmental services: A close look. *Forest Policy and Economics, 72* (2016), 78–84.