

HASIL KAJIAN

TATA RUANG, KEPASTIAN LAHAN DAN KONFLIK TUMBUKAN KLAIM LAHAN DI PULAU SUMATERA DAN KALIMANTAN: DI ANTARA TUNTUTAN PERTUMBUHAN EKONOMI, DINAMIKA KEBIJAKAN DAN LAJU INVESTASI BERBASIS LAHAN

Bayu Wirawan, Susila Utama, Ika Rachmawati Suratno, Joihot Rizal Tambunan, Andhaman Muthadir, Wahyu Mulyana, Ivo Setiono, Arief Wicaksono, Suraya A. Afiff.

Juli 2019

Ringkasan Eksekutif

Konflik lahan dan sumber daya alam di Indonesia merupakan fenomena puncak gunung es dari sejumlah masalah dan faktor lainnya yang tidak muncul di permukaan. Konflik lahan dan sumber daya alam terkait erat dengan terus meningkatnya permintaan lahan untuk berbagai kepentingan, antara lain perluasan industri berbasis lahan skala besar, seperti perkebunan kelapa sawit, hutan tanaman industri (HTI) untuk mendukung industri kertas, dan pertambangan. Tingginya tingkat permintaan lahan tersebut tidak diimbangi oleh kepastian hukum dari penataan ruang. Dalam keadaan ini, kebijakan tata ruang yang seharusnya menjadi salah satu pertimbangan utama dalam masalah perizinan menjadi kurang berwibawa.

Secara hukum, kebijakan tata ruang di Indonesia bertujuan untuk mengatur pemanfaatan lahan berwawasan lingkungan yang dijalankan melalui proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang. Namun dalam

pelaksanaannya di lapangan, kebijakan tata ruang mendapatkan tantangan tersendiri ketika menghadapi kebijakan lahan dari sektor-sektor lain misal perekonomian, perkebunan dan kehutanan.

Implementasi kebijakan tata ruang di Indonesia masih tidak konsisten sehingga alih-alih menyelesaikan ataupun mencegah konflik, aturan berdasarkan tata ruang kerap justru menimbulkan masalah. Salah satu sumber konflik lahan adalah penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang tidak konsisten sehingga menyebabkan kesimpangsiuran penerapan aturan di lapangan. Hal ini terjadi karena ketika proses penyusunan penyusunan RTRW tingkat daerah Provinsi (RTRWP) maupun Kabupaten/Kotamadya (RTRWK) masih berjalan, proses pembangunan tidak dapat dihentikan. Akibatnya banyak pembangunan berbasis lahan terpaksa menggunakan pedoman tata ruang yang belum disepakati.

Penelitian *Urban and Regional Development Institute* (URDI) yang didukung oleh *Conflict Resolution Unit - Indonesia Business Council for Sustainable Development* (CRU-IBCSO) mencoba menyajikan gambaran bagaimana kebijakan tata ruang berkontribusi dalam proses terjadinya konflik, baik dengan memicu eskalasi konflik ataupun menumbuhkan benih-benih konflik yang dapat muncul di masa mendatang.

Karena konflik berbasis lahan sangat kontekstual maka dipilih pendekatan studi kasus yang akan mempermudah pemahaman terhadap investasi berbasis lahan di suatu wilayah secara menyeluruh. Dua kasus dengan konteks konflik yang berbeda yaitu kasus Pulau Padang di Kabupaten Kepulauan Meranti dan kasus Blok C eks Proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) di Kabupaten Pulang Pisau dipilih untuk ditelaah. Keterkaitan kebijakan tata ruang dan dinamika konflik lahan dan sumber daya alam ditelaah melalui analisa kronospasial. Penelaahan kedua kasus ini memberikan bukti empiris tentang keterkaitan antara pengembangan hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit dengan proses penetapan aturan tata ruang dan potensi konflik yang disimpangkannya.

Berikut adalah temuan-temuan dari penelaahan kedua kasus studi tersebut:

- Proses penyelesaian rancangan RTRW yang berlarut-larut berpotensi menumbuhkan benih konflik terkait lahan karena menyebabkan kesimpangsiuran pedoman pemanfaatan lahan. Potensi konflik muncul karena proses pembangunan tidak dapat berhenti ketika proses penyusunan RTRW masih berlangsung. Hal ini ditemukan di Pulau Padang dimana perdebatan antara Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Pusat yang berlarut-larut menyebabkan dokumen RTRW tidak kunjung disepakati. Akhirnya peraturan RTRW yang lama digunakan sebagai pedoman berbagai pemanfaatan lahan atas nama pembangunan. Pemanfaatan lahan tersebut berpotensi untuk berbeda dengan peruntukan lahan yang terdapat dalam RTRW yang baru.

- Perubahan-perubahan pada RTRW memicu inkonsistensi peraturan terkait lahan, misalnya aturan pemberian izin HTI. Pada kasus studi Pulau Padang, inkonsistensi aturan perizinan HTI disebabkan karena perubahan ketentuan RTRW. Sebelum tahun 2013, RTRW merupakan dasar pemberian rekomendasi. Namun dalam aturan perizinan yang baru (setelah tahun 2013), RTRW dipertimbangkan sebagai dasar dalam pemberian rekomendasi namun keputusan akhir pemberian izin HTI berada pada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Perubahan ini membuka kemungkinan inkonsistensi izin HTI yang dikeluarkan Menteri dengan arahan pemanfaatan lahan yang tertuang dalam RTRW. Kerumitan ditambah lagi dengan aturan bahwa Menteri tetap dapat memberikan izin HTI meskipun Pemerintah Daerah tidak memberikan rekomendasi. Sementara pada kasus lahan eks PLG Blok C penerapan aturan yang berpedoman pada RTRW baru skala provinsi berdampak pada kegiatan investasi penggunaan lahan skala besar yang sebelumnya mengacu pada RTRW provinsi yang lama.
- Penyusunan RTRW secara *top-down* tanpa melalui proses paduserasi yang baik di tingkat lokal menyebabkan kebuntuan dalam proses penetapan RTRW. Pada kasus Blok C eks PLG, aspirasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat tidak saling bertemu. Hal ini menyebabkan kepastian fungsi ruang menjadi semakin tidak menentu, sehingga pemanfaatan lahan skala besar yang tidak dapat ditinjau kesesuaiannya.

- Kebijakan tata batas daerah administratif yang belum terdefinisi hingga tuntas memperumit penerapan kebijakan tata ruang. Penetapan arahan pemanfaatan ruang akan terbentur sehingga berpotensi menimbulkan konflik, baik jangka pendek maupun panjang. Permasalahan tata batas yang bersinggungan dengan batas konsesi perusahaan memicu konflik antar desa di Pulau Padang. Sementara di kawasan blok C eks PLG, ketidakjelasan tata batas administrasi desa walaupun tidak sampai menimbulkan konflik namun menimbulkan kekecewaan pemerintah desa karena absennya kontribusi perusahaan ke desa.
- Penyelesaian tata batas administratif desa secara partisipatif menjadi prioritas utama yang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum pemberian izin konsesi dilakukan. Dengan hal ini, aturan tata ruang dapat ditegakkan pada skala tapak. Penyelesaian tata batas administrasi desa juga secara tidak langsung menguatkan desa karena memiliki posisi tawar yang cukup terhadap perusahaan ketika terjadi konflik.

Studi kasus ini menyediakan bukti empiris dari adanya potensi konflik yang muncul ketika proses penetapan tata ruang tidak tuntas. Pada kondisi demikian, muncul celah-celah kesempatan yang kemudian dimanfaatkan oleh beberapa pihak untuk melakukan koreksi maupun pembenaran akan tindakannya. Disinilah pentingnya suatu analisa pembacaan kasus konflik berbasis lahan yang memasukkan pandangan tata ruang untuk dapat membaca kasus secara menyeluruh dan karenanya dapat merancang penyelesaian kasus yang tuntas.

Sementara itu tumbukan kebijakan perlu diselesaikan untuk menjamin penyelesaian konflik di tingkat tapak yang lebih langgeng. Penyelesaian konflik di tingkat tapak sering kali harus berkompromi dengan salah satu kebijakan namun tidak dapat diakomodasi oleh kebijakan lain, misalnya kebijakan tentang batas konsesi. Disini mediasi di tingkat kebijakan dapat dilakukan untuk menggerakkan para pemegang kebijakan dalam mencari solusi penyelesaian konflik yang lebih konstruktif.

Untuk kembali menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan, aturan tata ruang harus ditegakkan. Namun dalam penyusunannya dapat dipertimbangkan terobosan seperti penggunaan peta lahan yang menggambarkan keadaan nyata saat ini, termasuk mengakomodasi batas-batas definitif desa. Hal ini selain dapat mengurangi potensi konflik tata batas juga dapat menguatkan aturan tata ruang dan meningkatkan kewibawaan aturan tata ruang sebagai rujukan penggunaan lahan. Atas dasar yang sama pula, penting untuk memasukkan pengelolaan konflik dalam penyusunan RTRW.

Kata kunci: *konflik, resolusi konflik, pengelolaan konflik, mediasi, tata ruang, RTRW.*

KONFLIK LAHAN DAN SUMBER DAYA ALAM DI INDONESIA MERUPAKAN PUNCAK GUNUNG ES TUMPANG TINDIH KEBIJAKAN TATA RUANG DAN PEMANFAATAN LAHAN

EKSPANSI LAHAN DAN INKONSISTENSI PENGATURAN TATA RUANG

INDUSTRI KELAPA SAWIT

TERBESAR DI DUNIA

INDUSTRI KERTAS

PERINGKAT #6 DUNIA

PAKET KEBIJAKAN INVESTASI

MENDORONG

MENARIK INVESTOR BARU!

EKSPANSI LAHAN

1.000 KONFLIK LAHAN DI TAHUN 2013-2017

350.000 HEKTAR KAWASAN HUTAN LENYAP

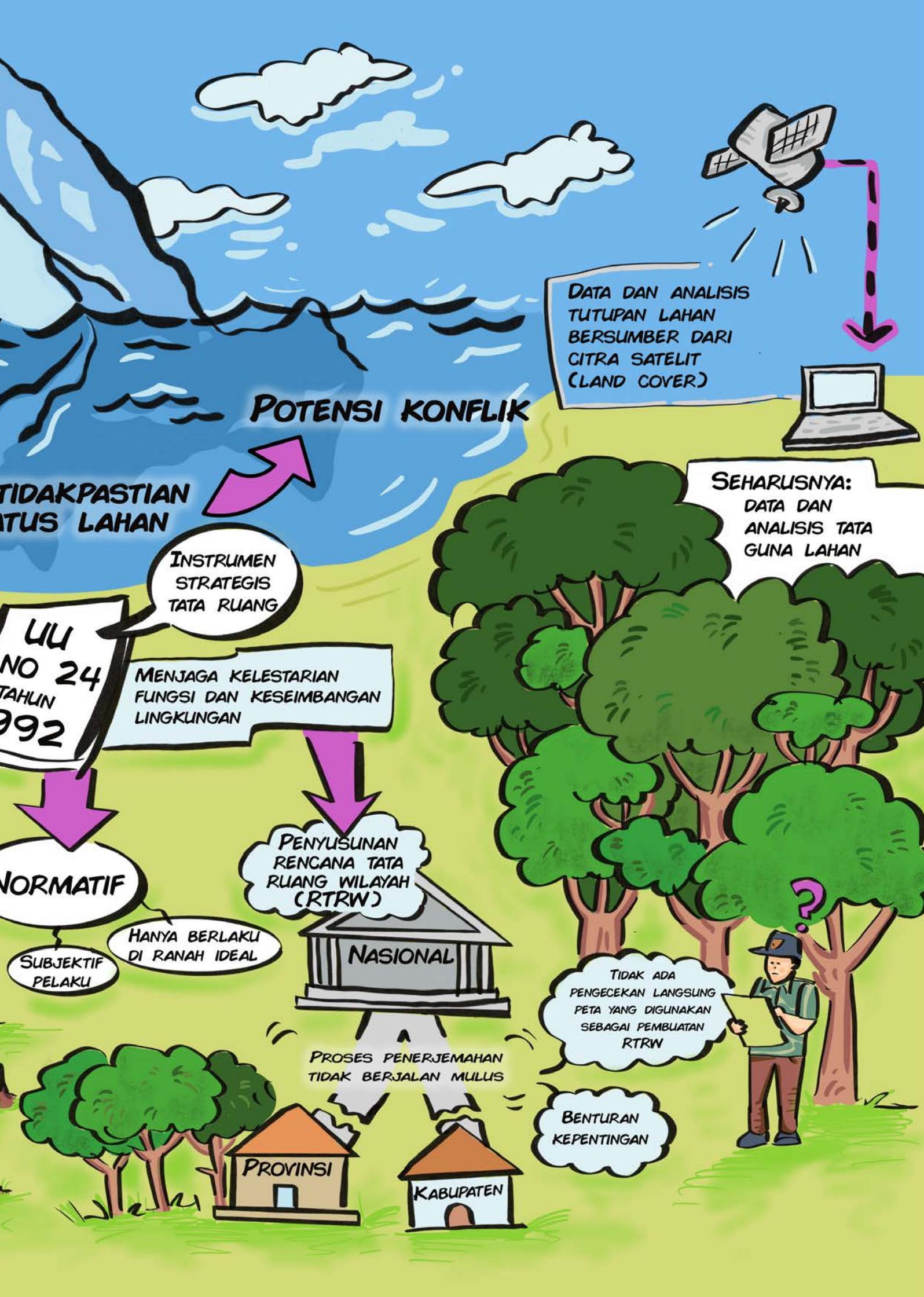
TUMPANG TINDIH FUNGSI DAN PEMANFAATAN KAWASAN HUTAN

TERDAPAT CELAH-CELAH

KE...
STA...

19...

M...



LATAR BELAKANG

Konflik lahan dan sumber daya alam di Indonesia merupakan puncak gunung es dari sejumlah masalah dan faktor penyebab lain yang tidak muncul di permukaan. Konflik lahan dan sumber daya alam khususnya terkait erat dengan permintaan lahan untuk perluasan industri berbasis lahan skala besar, seperti perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri (HTI) yang salah satunya mendukung industri kertas. Pada tahun 2016 saja terdapat 11,9 juta hektar lahan perkebunan sawit¹ dan 4,9 juta hektar lahan yang diperuntukkan untuk HTI². Perkembangan ini membuat Indonesia menjadi produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia³ dan menempati peringkat keenam dunia di industri kertas⁴. Kedua sektor ini kemudian menjadi penggerak utama roda pembangunan di Indonesia.

Dukungan pemerintah melalui sektor perbankan diberikan dalam pengembangan investasi pada kedua sektor tersebut. Skema pengajuan kredit dipermudah terutama bagi pengusaha perkebunan kelapa sawit. Diperkirakan hingga akhir 2016, 8% pinjaman yang diberikan empat bank besar Indonesia senilai 12,5 juta dolar AS dikururkan untuk mendukung sektor kelapa sawit⁵.

Kebijakan negara dan daerah untuk mendukung para investor tampak jelas, misalnya melalui 16 jilid paket kebijakan ekonomi pemerintahan Presiden Joko Widodo. Paket kebijakan ini

menyederhanakan berbagai aturan yang mengurangi biaya operasional dengan tujuan untuk menguatkan iklim investasi dan menstimulasi masuknya investor-investor baru. Salah satunya dengan penyederhanaan perizinan dan memwajibkan daerah memiliki Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) guna mempermudah perizinan. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pun menggagas kerjasama dengan kementerian terkait untuk mensosialisasikan arahan ini.

Dorongan pengembangan sektor industri kelapa sawit dan kertas kemudian mendorong permintaan lahan secara masif. Ekspansi pengembangan lahan perkebunan tidak dapat dihindari. Namun pada saat yang bersamaan, rezim tata ruang di Indonesia juga baru berkembang. Undang-undang tata ruang pertama baru terbit pada tahun 1992, yaitu UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini merupakan instrumen strategis pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dengan tetap menjaga kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan. Undang-undang ini mengamanatkan tersusunnya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang.

Secara hukum, kebijakan tata ruang Indonesia dapat mengatur pemanfaatan lahan. Namun proses penetapan RTRW terkadang memakan waktu cukup lama, terutama karena adanya proses penerjemahan RTRW tingkat nasional (RTRWN) ke RTRW tingkat provinsi (RTRWP) dan RTRW tingkat kabupaten (RTRWK) yang tidak mulus. Sering ditemui adanya benturan kepentingan dalam pembahasan pedoman tata ruang tersebut.

Sementara itu, proses pembangunan harus tetap berjalan tanpa bisa menunggu penetapan pedoman tata ruang. Akibatnya, tingginya permintaan lahan untuk pengembangan industri berbasis lahan dengan skala besar tersebut

1 Direktorat Jenderal Perkebunan, 2016, Statistik Perkebunan Indonesia 2015-2017: Kelapa Sawit. <http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinympuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf>

2 <http://industri.bisnis.com/read/20160203/99/515864/jokowi-kaget-hutan-industri-kalah-luas-dari-kebun-sawit>. Jokowi Kaget Hutan Industri Kalah Luas dari Kebun Sawit (3 Februari 2016)

3 <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/ri-masih-jadi-raja-sawit-dunia>. RI Masih Jadi Raja Sawit Dunia (4 Februari 2017)

4 <http://bisnis.liputan6.com/read/2448844/menperin-industri-kertas-ri-duduki-peringkat-6-dunia>. Menperin: Industri Kertas RI Duduki Peringkat 6 Dunia (1 Maret 2016)

5 Aidenvironment, 2017, Nordic investments in banks financing Indonesian palm oil. <https://fairfinanceguide.org/media/373743/2017-05-nordic-investments-in-banks-financing-indonesian-palm-oil-no.pdf>

kerap tidak diimbangi oleh kepastian hukum dari penataan ruang. Pada keadaan ini, kebijakan tata ruang yang seharusnya menjadi salah satu pertimbangan dalam masalah perizinan menjadi kurang berwibawa.

Adapun peraturan tata ruang yang ada masih bersifat normatif dan hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum sehingga hanya dapat berlaku pada ranah ideal. Penjabaran teknis berisi rencana rinci dan penjabaran taktis berisi aturan pengembangan khusus belum tersusun dengan baik. Karena sifatnya yang normatif maka aturan tata-ruang tersebut mengakibatkan adanya celah-celah pada rencana tata ruang yang kemudian dipahami secara subyektif oleh para pelaku yang menggunakannya. Dalam jangka panjang, hal ini dapat menimbulkan konflik karena perbedaan subyektif tersebut.

Persoalan tata ruang di Indonesia juga sedikit banyak dipengaruhi oleh dasar penyusunan tata ruang. Pada saat ini, penyusunan tata ruang di Indonesia terutama hanya menggunakan data dan analisis tutupan lahan (*land cover*) yang bersumber dari data citra satelit yang tidak diikuti dengan proses pengecekan lapangan sehingga menjadi data penggunaan tanah (*land use*) pada berbagai level (tingkatan perencanaan). Itu semua terjadi karena tidak tersedianya peta penggunaan tanah dengan berbagai skala disertai dengan meningkatnya penggunaan citra satelit sebagai data input. Padahal hasil (makna) sangat berbeda⁶ antara peta penggunaan tanah dengan peta dari citra satelit. Sebagai contoh, tutupan lahan suatu kawasan adalah hutan akan tetapi penggunaannya bisa sebagai kawasan pariwisata, sehingga sangat jelas secara aktivitas dan dampak yang ditimbulkan juga akan berbeda. Akibatnya, RTRW tidak mencerminkan kenyataan di lapangan. Dampaknya terlihat jelas ketika terjadi peningkatan permintaan lahan untuk industri berbasis lahan skala besar.

6 Wawancara tanggal 12 Maret 2018 dengan Roos Akbar, Guru Besar Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan – Institut Teknologi Bandung.

Seringkali ditemui kasus dimana Pemerintah mengalokasikan izin investasi berbasis lahan kepada investor di wilayah yang sebenarnya telah dikelola oleh warga masyarakat.

Penggunaan analisa tutupan lahan tanpa diikuti pengecekan lapangan juga mempengaruhi kecenderungan permintaan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan status Area Penggunaan Lain (APL) yang lebih luas dari porsi kawasan hutan di wilayahnya. Hal ini memicu kekisruhan proses penyusunan RTRW dan menjadi sumber ketegangan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, terutama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Pada sisi lain, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) belum dapat berperan optimal untuk menjembatani adanya kekisruhan ini karena ketiadaan kuasa Kementerian ATR untuk mengatur penetapan kawasan hutan. Kekisruhan akibat tumpang tindih antara penetapan fungsi dan pemanfaatan kawasan hutan menyebabkan lebih dari 350 ribu hektar hutan alam lenyap, disertai munculnya lebih dari 1000 konflik pada periode 2013-2017 di delapan provinsi di Indonesia⁷. Kekacauan tata kelola hutan dan lahan terbukti menjadi sumber konflik baru.

Terlihat jelas bahwa terdapat hubungan cukup erat antara pengembangan investasi skala besar berbasis lahan dengan inkonsistensi pengaturan tata ruang dan potensi kejadian konflik lahan dan sumber daya alam pada berbagai skala. Berdasarkan situasi ini, *Urban and Regional Development Institute* (URDI) dengan dukungan *Conflict Resolution Unit* (CRU) – *Indonesian Business Council for Sustainable Development* (IBCSD) melakukan kajian tentang hubungan ekstensifikasi investasi berbasis lahan dengan ketidakpastian dan kesimpangsiuran kebijakan terkait penataan ruang yang berkontribusi terhadap terjadinya konflik.

7 Forest Watch Indonesia, 2018, Silang Sengkarut Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia. http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2018/03/Dummy_15Maret2018_Silang_Sengkarut.pdf

METODOLOGI

Dalam kajian ini, URDI memilih pendekatan studi kasus untuk mempermudah pemahaman terhadap investasi berbasis lahan di suatu wilayah secara menyeluruh. Pendekatan studi kasus dilakukan terhadap dua kasus yang telah dipilih untuk menggambarkan dinamika pengembangan hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit yang berkontribusi terhadap timbulnya konflik, dikaitkan dengan kerangka kebijakan nasional, terutama tentang penataan ruang dan perizinan industri berbasis lahan.

Studi dilakukan dalam periode waktu September 2017 hingga Mei 2018 di dua lokasi studi yang dipilih, yakni Pulau Padang di Kabupaten Kepulauan Meranti dan Blok C eks Proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) di Kabupaten Pulang Pisau. Kasus Pulau Padang mewakili dinamika pada pengembangan industri HTI dengan kejadian konflik terbuka sedangkan kasus blok C eks PLG di Pulang Pisau mewakili dinamika pengembangan industri kelapa sawit yang ditengarai menumbuhkan benih-benih konflik. Kedua wilayah merupakan bagian dari ekosistem penting gambut.

Studi dibatasi pada kajian tata ruang dan konflik lahan dan sumber daya alam pada investasi berbasis lahan non-tambang. Elaborasi kajian dilakukan dengan penelaahan peraturan dan kebijakan terkait penataan ruang terutama pada wilayah rawan konflik lahan dan sumber daya alam.

Penataan guna lahan melibatkan proses yang sangat panjang, rumit, dan saling terkait. Karena itu, diperlukan adanya batas waktu (*cut off year*) sebagai navigasi awal. Berikut ini adalah acuan waktu dalam kajian ini.

- Kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) 1982 yang menjadi kebijakan awal kehutanan di Indonesia. Kebijakan ini kemudian menjadi salah satu pemicu kesimpangsiuran tata guna lahan pada kawasan hutan;
- Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang menjadi titik awal evolusi kebijakan penataan ruang Indonesia menuju pengembangan wilayah yang mawas akan keberlanjutan lingkungan; dan
- Pergeseran politik nasional menuju era Reformasi tahun 1998, yang mengubah lanskap politik Indonesia dan mendorong terjadinya desentralisasi besar-besaran dan otonomi daerah disertai restrukturisasi perekonomian untuk mendorong mesin pertumbuhan ekonomi berbasis lahan.

Pada tahapan pengkajian, dilakukan beberapa analisis pemanfaatan ruang yang meliputi analisis kebijakan rencana tata ruang pada kerangka yurisdiksi sub-nasional, analisis struktur dan pola ruang, analisis terkait pemanfaatan ruang, analisis konsistensi penggunaan lahan dengan RTRW di lokasi studi kasus, analisis potensi dan pemicu konflik serta pendalaman peran para aktor terkait dengan dinamika tersebut.

TEMUAN STUDI

Studi kasus Pulau Padang

Gambaran konflik

Konflik terbuka di Pulau Padang terjadi antara masyarakat dengan perusahaan pemegang konsesi HTI dan juga antara desa dengan perusahaan serta antar desa. Konflik ini bersumber dari tumbukan klaim atas batas-batas lahan yang dipertahankan oleh masing-masing pihak. Perusahaan mengklaim batas lahan berupa konsesi sesuai izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Sementara itu, masyarakat dan desa yang lahannya masuk dalam areal konsesi mengklaim bahwa mereka sudah tinggal dan mengelola lahan tersebut sejak lama serta berpegang pada peta yang diterbitkan sebelum adanya konsesi.

Aksi masyarakat dan organisasi masyarakat dalam menolak keberadaan perusahaan berlangsung lewat aksi-aksi moderat hingga ekstrem seperti demonstrasi, penghadangan, sabotase, stempel darah, jahit mulut, hingga ancaman bakar diri. Aksi tidak hanya dilakukan di Pulau Padang, tetapi juga di Selat Panjang, Pekanbaru, dan Jakarta.

Penelusuran dokumen dan informasi di lapangan menemukan bahwa kasus di Pulau Padang bermula dari terbitnya Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) No. SK.327/Menhut-II/2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 130/Kpts-II/1993 tanggal 27 Februari 1993 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri pada 12 Juni 2009. Berdasarkan Kepmenhut tersebut, perusahaan pemegang konsesi HTI penambahan areal HTI dari semula seluas 235.140 hektar menjadi 350.167 hektar. Dari jumlah tersebut, 41.205 hektar berada di Pulau Padang. Berpedoman pada SK tersebut, perusahaan mulai melakukan berbagai kegiatan seperti mengundang perwakilan warga, melakukan sosialisasi, memasukkan alat berat, membangun dermaga, dan lainnya.

Bersamaan dengan ini, penolakan masyarakat terhadap kehadiran perusahaan mulai berlangsung bersama dengan Serikat Tani Riau (STR), dan organisasi masyarakat lainnya. Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Riau dan Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau (Jikalahari) kemudian melaporkan mantan Menhut ke KPK terkait izin perusahaan⁸. Aksi penolakan di lapangan makin sering dilakukan, masyarakat melangsungkan 64 aksi sejak 26 Agustus 2009 hingga 8 Januari 2012⁹.

8 <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/lingkungan/09/12/10/94856-walhi-akan-laporkan-ms-kaban-ke-kpk> (10 Desember 2009)

9 <https://madealikade.wordpress.com/2012/07/10/kronologis-kasus-pulau-padang-4/>

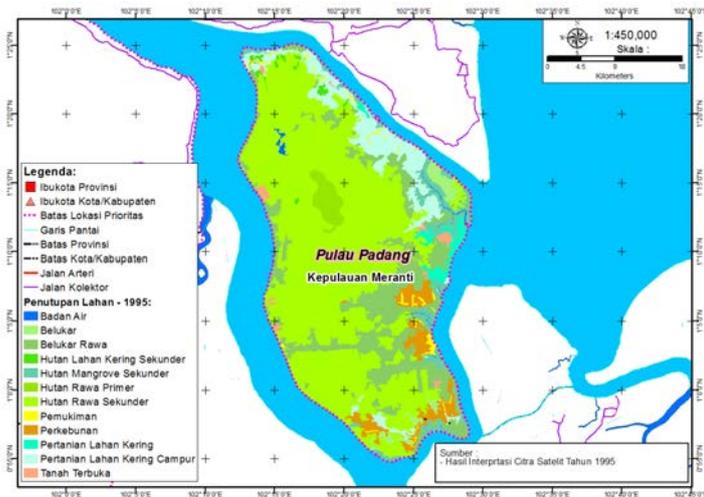
Ketidaksesuaian peruntukkan ruang berdasarkan RTRW dengan kondisi tutupan lahan

Sementara itu terlepas dari dikeluarkannya perizinan oleh Kementerian Kehutanan, wilayah Kabupaten Kepulauan Meranti termasuk di dalamnya wilayah Pulau Padang, masih dalam proses paduserasi RTRW. Hanya RTRWN yang saat itu telah disahkan peraturannya yaitu melalui PP No. 26 Tahun 2008 jo PP No. 13 tahun 2017 tentang RTRWN. Sementara itu RTRWP Riau dan RTRWK Kepulauan Meranti masih dalam proses penyusunan. Berlarutnya proses penyusunan disebabkan karena besarnya ketidaksesuaian peruntukkan ruang dalam RTRWN, baik terhadap usulan RTRWP Riau maupun terhadap usulan RTRWK Kepulauan Meranti. Kondisi ini juga diperumit pula dengan ketidaksesuaian peruntukkan ruang dengan kondisi tutupan hutan Pulau Padang.

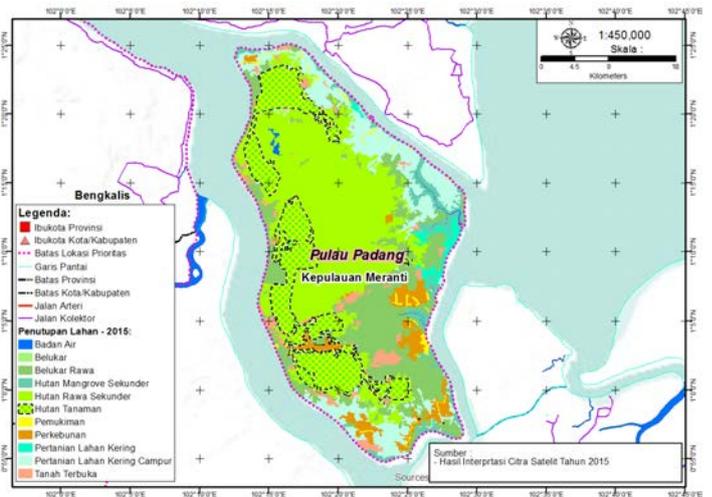
Peruntukkan ruang pulau Padang menurut RTRWN adalah kawasan lindung sebanyak 94,7% dari luas seluruh Pulau Padang dan sisanya merupakan kawasan budidaya (5,3%) dikarenakan merupakan peruntukkan kawasan gambut yang harus dilindungi. Namun pada draf RTRWP Riau tahun 2013, peruntukkan ruang di Pulau Padang adalah untuk hutan produksi terbatas sebesar 62,4%, hutan produksi

konversi sebesar 5,4%, kawasan konservasi sebesar 4,6%, perkebunan rakyat sebesar 6,3% dan peruntukan lainnya sebesar 3,6%. Sementara itu draf RTRWK Kepulauan Meranti 2017 menunjukkan bahwa peruntukkan ruang di Pulau Padang terdiri dari kawasan pertanian lahan basah, kawasan hutan produksi terbatas, kawasan lindung gambut, kawasan suaka alam, hutan mangrove, permukiman, dan lainnya.

Sementara itu peta tutupan lahan tahun 2015 menunjukkan bahwa tutupan lahan kawasan hutan di Pulau Padang tinggal tersisa sebesar 38,5% dari luas keseluruhannya (lihat gambar 1 dan 2). Sebagian besar wilayahnya telah berubah dari kawasan hutan menjadi belukar, perkebunan, pertanian dan permukiman. Dari sini, terlihat bahwa pemanfaatan ruang di Pulau Padang tidak sesuai, baik dengan arahan pengaturan pola ruang oleh Pemerintah dan keadaan tutupan lahan. Hal serupa juga ditemui ketika dilakukan padu serasi antara peta tutupan lahan dengan draf RTRWP Riau maupun draf RTRWK Kepulauan Meranti. Ditemui ketidaksesuaian dengan derajat yang berbeda-beda.



Gambar1. Peta Tutupan Lahan Pulau Padang 1995



Gambar2. Peta Tutupan Lahan Pulau Padang 2015

Perizinan HTI tidak sesuai peruntukkan lahannya

Terkait dengan perizinan HTI di Pulau Padang, peruntukan ruang untuk konsesi HTI, yaitu hutan produksi tetap, hampir tidak terakomodasi di semua tingkatan RTRW. Jika peta Lampiran SK 327/Menhut-II/2009 ditumpangtindihkan dengan Peta Lampiran VII PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional, konsesi HTI di Pulau Padang berada pada kawasan lindung dan budidaya. Sementara berdasarkan Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 1994 tentang RTRWP Riau, areal konsesi HTI di Pulau Padang berada pada arahan pemanfaatan kawasan hutan, arahan pemanfaatan kawasan perkebunan, dan kawasan lindung. Sementara itu, berdasarkan Perda Kabupaten Bengkalis No. 19 Tahun 2004 tentang RTRWK Bengkalis (Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan hasil pemekaran kabupaten Bengkalis), areal konsesi HTI di Pulau Padang berada di kawasan lindung dan budidaya. Areal konsesi HTI di Pulau Padang juga tidak konsisten dengan kawasan hutan (TGHK) 1986. Peruntukan kawasan berdasarkan TGHK tersebut yaitu untuk suaka alam, hutan produksi terbatas, dan hutan produksi konversi.

Upaya perbaikan keterlanjuran perizinan dilakukan dengan merevisi SK 327/Menhut-II/2009 dengan SK 180/Menhut-II/2013. Dalam SK ini, Desa Mengkirau, Desa Bagan Melibur, dan sebagian Desa Lukit dikeluarkan dari areal konsesi HTI sehingga luas areal yang baru menjadi sekitar 32.000 hektar. Meskipun demikian, penggunaan lahan untuk HTI di Pulau Padang masih tidak konsisten dengan RTRW. Berdasarkan RTRWN 2017 (PP No. 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN), konsesi HTI di Pulau Padang 100% berada di kawasan gambut.

Inkonsistensi penggunaan lahan dengan RTRW terkait dengan potensi konflik.

Inkonsistensi penggunaan lahan memicu tidak hanya konflik antara masyarakat dan perusahaan, namun juga konflik antar desa. Saat beroperasi, perusahaan juga berpedoman pada Surat Kesepakatan Bersama No. 001/PPD-KM/X/2011 tentang Pengelolaan HTI di Pulau Padang. Berdasarkan data perusahaan, areal konsesi yang tumpang tindih dengan lahan masyarakat per 31 Desember 2011 terdiri dari lahan atas 12 nama/keompok tani dengan luas 10.014 hektar. Dari luas total tersebut, konflik atas lahan 8.995 hektar sudah diselesaikan dan 1.019 hektar masih dalam proses penyelesaian¹⁰. Namun demikian, terdapat juga lahan yang diklaim milik masyarakat namun tidak masuk dalam areal yang diklaim tumpang tindih oleh perusahaan.

Konflik antara desa dengan perusahaan di Pulau Padang terjadi karena persoalan batas administrasi desa yang belum jelas. Hal ini dikarenakan pemetaan partisipatif yang dilakukan perusahaan pada tahun 2012 tidak dilakukan dengan benar. Beberapa kawasan yang tidak masuk dalam areal konsesi ternyata dimasuki oleh perusahaan, seperti yang terungkap ketika warga masyarakat melakukan pengecekan tapal batas antara Kelurahan Teluk Belitung dengan Desa Bagan Melibur dan Desa Lukit, dan menemukan bahwa hutan yang ada di Kelurahan Teluk Belitung sudah ditebang perusahaan¹¹. Kelurahan Teluk Belitung tidak masuk dalam areal konsesi pada awalnya.

Konflik antar desa tentang tapal batas juga terjadi di Pulau Padang. Konflik diawali saat Menhut merevisi SK 327/Menhut-II/2009 dengan mengeluarkan seluruh Desa Mengkirau dan Desa Bagan Melibur serta sebagian Desa Lukit

10 Tim Mediasi. 2012. Laporan Tim Mediasi Penyelesaian Tuntutan Masyarakat Setempat Terhadap Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HTI) di Pulau Padang Kabupaten Kepulauan Meranti Provinsi Riau.

11 Harian online Metroterkini, 18 Oktober 2014, Pemetaan Partisipatif Bermasalah, Perusahaan HTI Babat Hutan Teluk Belitung

dari areal konsesi melalui SK 180/Menhut-II/2013. Namun pada saat itu, peta yang dikeluarkan oleh Kemenhut dan menjadi pedoman oleh perusahaan berbeda dengan peta yang dijadikan acuan bagi masing-masing desa. Desa Lukit berpegang pada peta tahun 1980, sedangkan Desa Bagan Melibur berpegang pada peta tahun 2006 yang dikeluarkan oleh Pemkab Bengkalis¹². Meskipun masih ada ketidakjelasan tentang tapal batas desa, perusahaan tetap melakukan *land clearing* di wilayah yang diklaim oleh masing-masing desa tersebut¹³. Saat ini Desa Mengkirau sudah tidak ada konflik dengan perusahaan¹⁴, tetapi Desa Bagan Melibur dan Desa Lukit masih terlibat konflik dengan perusahaan dan konflik antar kedua desa itu sendiri.

Berbagai pihak seperti dari Pemerintah Daerah Kepulauan Meranti dan Badan Restorasi Gambut (BRG) sudah memfasilitasi penyelesaian tapal batas kedua desa, namun persoalan tersebut belum juga terselesaikan. Hal ini ditengarai terjadi karena adanya beberapa kepentingan atas wilayah yang disengketakan, seperti persepsi bahwa hal itu akan mengurangi bantuan perusahaan ke desa akibat luas desa berkurang¹⁵ dan adanya kelompok warga yang memang memanfaatkan situasi tersebut¹⁶.

Dari konflik yang terjadi seperti dijelaskan di atas, terlihat bahwa kejelasan tapal batas administrasi desa mempunyai pengaruh yang signifikan untuk mencegah dan menyelesaikan konflik yang terjadi.

Analisa kronospasial dalam membaca dinamika aktor terlibat konflik

Aktor yang terlibat dalam konflik di Pulau Padang sangat dinamis. Posisi aktor dalam konflik dalam studi ini terbagi tiga kelompok, yaitu aktor yang pro, aktor kontra, dan aktor antara pro/kontra (netral/abu-abu) terhadap adanya konsesi HTI. Perubahan keberpihakan aktor dari pro menjadi kontra ataupun sebaliknya terjadi seiring dengan penerbitan kebijakan hingga pergantian kepemimpinan baik di daerah maupun pusat.

Jika ditelaah lebih mendalam, aktor yang konsisten pro terhadap konsesi HTI umumnya adalah aktor pemerintah. Aktor tersebut berada di tingkat lokal, provinsi dan pusat. Keterlibatan aktor ini terutama terkait dengan perizinan yang memang menjadi kewenangannya. Aktor tersebut antara lain Menteri Kehutanan yang mengeluarkan SK 327/Menhut-II/2013 dan SK 180/Menhut-II/2013, Gubernur Riau dan Wakil Bupati Bengkalis yang memberikan rekomendasi izin HTI perusahaan di Pulau Padang.

Sementara itu, aktor yang konsisten kontra terhadap adanya konsesi HTI di Pulau Padang umumnya berasal dari masyarakat, organisasi masyarakat (ormas), dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Keberadaan aktor tersebut hanya di tingkat lokal dan provinsi. Keterlibatan aktor masyarakat lebih berkenaan dengan upaya mempertahankan areal/wilayah yang menjadi tumpuan hidupnya. Sedangkan keterlibatan aktor dari ormas dan LSM terkait upaya-upaya kampanye penyelamatan dan pelestarian lingkungan. Adapun aktor netral/abu-abu umumnya adalah politisi di tingkat lokal dan juga di pusat. Peran aktor yang abu-abu ini sulit dibuktikan namun pengaruhnya dalam konflik sangat besar. Aktor tersebut misalnya anggota DPR RI dan DPD RI. Perubahan keberpihakan yang mencolok terjadi pada STR (Serikat Tani Riau).

Dinamika perubahan posisi aktor terkait konflik Pulau Padang dapat dilihat pada gambar berikut.

12 <http://mediacenter.riau.go.id/read/4321/meranti-bentuk-tim-penyelesaian-tapal-batas-d.html>

13 Harian Online Selatpanjangpos.com, 11 September 2016, Audiensi Konflik dengan Perusahaan HTI, Masyarakat Desa Bagan Melibur Merasa Kecewa

14 Wawancara tanggal 7 Desember 2017 dengan Kepala Desa Mengkirau.

15 Wawancara tanggal 5 Desember 2017 dengan Sekjend JMGR.

16 Wawancara tanggal 7 Februari 2018 dengan perwakilan LSM Hakiki.

Gambar3. Diagram kronospasial konflik lahan dan SDA dan dinamika aktor di Pulau Padang

1980an

1896
Kepmenhut 173/kpts-II/1986
TGHK Provinsi Riau [APL: 2,07%]

1990an

1994
Perda 10/1994 RUTR
Provinsi Riau [APL: 5,82%]

1994
Surat Mendagri 474/1994 –
RUTR perlu ditinjau ulang
disertai proses padu Serasi

1998
SK Gub. Riau 105.1/III/1998
tidak mengakui padu serasi
dan tetap pada Perda RUTR
1994

2000-2003

2001
Draft Revisi RUTR Prov.
Riau [APL: 52,75%]

2003
SE Menhut 404/Menhut-II/03
Kawasan Hutan harus mengacu
TGHK [APL: 2,07]

2004

- RTRW Bengkalis disahkan
- Menhut terbitkan SK perubahan izin HTI tahun 1997
- Gubernur Riau rekomendasikan izin perluasan HTI

Menhut
Gubernur
Kadishut

2005

- Badan perjuangan Meranti dibentuk
- Pelantikan Bupati Bengkalis
- Bupati Bengkalis rekomendasikan izin perluasan HTI

Wagub
Bengkalis

2006

- Gubernur Riau terbitkan izin lingkungan perluasan HTI

Gubernur

2007

- Gubernur Riau terbitkan izin lingkungan perluasan HTI

Bappeda
Riau

Kabaplan

2008

- Gubernur dan DPRD Riau setuju pembentukan Kab. Meranti
- Kab. Kepulauan Meranti terbentuk

Gubernur

2009

- Menhut terbitkan izin perluasan HTI
- Pj. Bupati Meranti minta izin HTI ditinjau ulang
- Aksi masyarakat & LSM mulai muncul

Kadishut
Walhi
Pj. Bupati Meranti
Jikalahari
Kades di P Padang

Surat Gubernur Riau
050/Bappeda/56.10 Usulan
penambahan kawasan bukan
hutan seluas 3,53 juta ha

SK Menhut
410/Menhut-VII/2009
Pembentukan Timdu
Kehutanan

2010

- Pelantikan Bupati Meranti
- Perusahaan persiapan operasi
- Aksi masyarakat makin meningkat

Gubernur
Pj. Dishut
Camat
Kades
Anggota DPR RI
Bupati Meranti
Walhi
Warga & Kades

2011

- Menhut membentuk tim mediasi
- Perusahaan memobilisasi alat berat
- Aksi masyarakat memuncak

JMGR
STR
Warga P Padang
Ketua DPR
Komisi A&B DPRD Riau
DPRD Meranti
Menhut

SK Menhut 7651/Menhut-VII/KUH/2011 Penetapan
Kawasan Hutan Riau seluas 7,12 juta ha [APL: 21%]

2012

- Bupati rekomendasikan revisi izin HTI
- Operasional perusahaan dihentikan
- Aksi masyarakat tetap tinggi

Menhut
Gubernur
Camat
Ketua Apindo
Kadishut Meranti
Anggota DPRD
STR
Rumah Pohon
Warga P Padang

2013

- Perusahaan kembali beroperasi
- Aksi masyarakat menurun
- Menhut revisi izin HTI

Jikalahari
Walhi
Anggota DPR RI
Koperasi JTS
Warga
Menhut
Kadishut Meranti
Forum Kades

Rekomendasi pelepasan kawasan hutan oleh Timdu
seluas 2,74 juta ha dari usulan provinsi seluas 3,53 juta ha
[APL: 21,01%]

2014

- Dirjen instruksikan penyelesaian konflik lahan
- Perusahaan beroperasi
- Aksi masyarakat kembali naik

Anggota DPRD
DKNI
Dirjen BUK
Warga P Padang
JMGR

SK Menhut 673/Menhut-II/2014
Akomodasi usulan Timdu seluas
1,64 juta ha

SK Menhut 878/Menhut-II/2014
Kawasan Hutan Provinsi Riau
[APL: 37,7%]

2015

- Perusahaan tanam perdana tanaman kehidupan
- Aksi masyarakat kembali meningkat

JMGR
Warga
Rumah Pohon
Laskar Alam
KLHK
Kades
Bupati Meranti

Ombudsman merekomendasikan perubahan SK 673 dan SK 878
untuk mengakomodir permukiman dan fasum

2016

- Perusahaan halangi sidak BRG
- KLHK hentikan sementara operasi perusahaan
- Aksi masyarakat menurun

Perusahaan HTI
Kadishut Meranti
Kades
Sekjen KLHK
Ketua BRG
JMGR
Warga

SK Menteri LHK 314/MenLHK/SETJEN
/PLA.2/4/2016 Pelepasan Kawasan Hutan
tidak berkategori DPCLS seluas 65 ribu ha

SK Menteri LHK 903/MenLHK/SETJEN/PLA.2/12/2016
Kawasan Hutan Provinsi Riau [APL: 40,17%]

2017

- Perusahaan gugat KHLK
- KLHK Tolak RKU perusahaan
- Aksi masyarakat menurun

MenLHK
Sekjen KLHK
RAPP
Gubernur

DPRD Riau mensahkan Raperda
RTRW Riau [APL: 37,48%] dan
[Outline: 4,49%]

Menteri LHK menolak RTRW Provinsi
Riau karena belum mengakomodasi PP
Gambut serta belum memiliki KLHS

2018

- Perusahaan ajukan pembatalan keputusan KLHK
- Perusahaan dapat persetujuan RKU

RAPP
MenLHK

31 Maret
17 April
8 Mei

Draft KLHS RTRW Provinsi diajukan ke KLHK
Draft KLHS RTRW Provinsi telah divalidasi oleh
KLHK dan dievaluasi Kemendagri
Perda 10/2018 RTRW Provinsi Riau [APL: 40,17%]

Pro HTI
Kontra HTI
Antara pro dan kontra
Pertukaran aktor
Tahun
Tahun perubahan politik nasional

Studi kasus Blok C Eks PLG di Kabupaten Pulang Pisau, Kalimantan Tengah

Gambaran konflik

Secara karakteristik, terdapat dua tipologi utama konflik di kawasan ini: pertama, konflik tentang kebijakan penetapan kawasan hutan; dan kedua, konflik antara perusahaan perkebunan besar kelapa sawit dengan desa-desa dimana kawasan perkebunan tersebut berada.

Konflik kebijakan penetapan kawasan hutan terjadi antara perusahaan perkebunan, pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat (khususnya KLHK). Perubahan penetapan kawasan hutan oleh KLHK menyebabkan investasi perusahaan perkebunan yang disetujui oleh Pemda Kabupaten Pulang Pisau saling tumpang tindih di kawasan hutan produksi sejak tahun 2006. Dalam situasi ini, dinamika kebijakan yang mendukung keberlanjutan lingkungan dianggap sebagai faktor penghambat keberlangsungan usaha. Perubahan juga menyebabkan adanya fenomena keterlanjuran penerbitan izin investasi yang tidak sesuai dengan pola tata ruang.

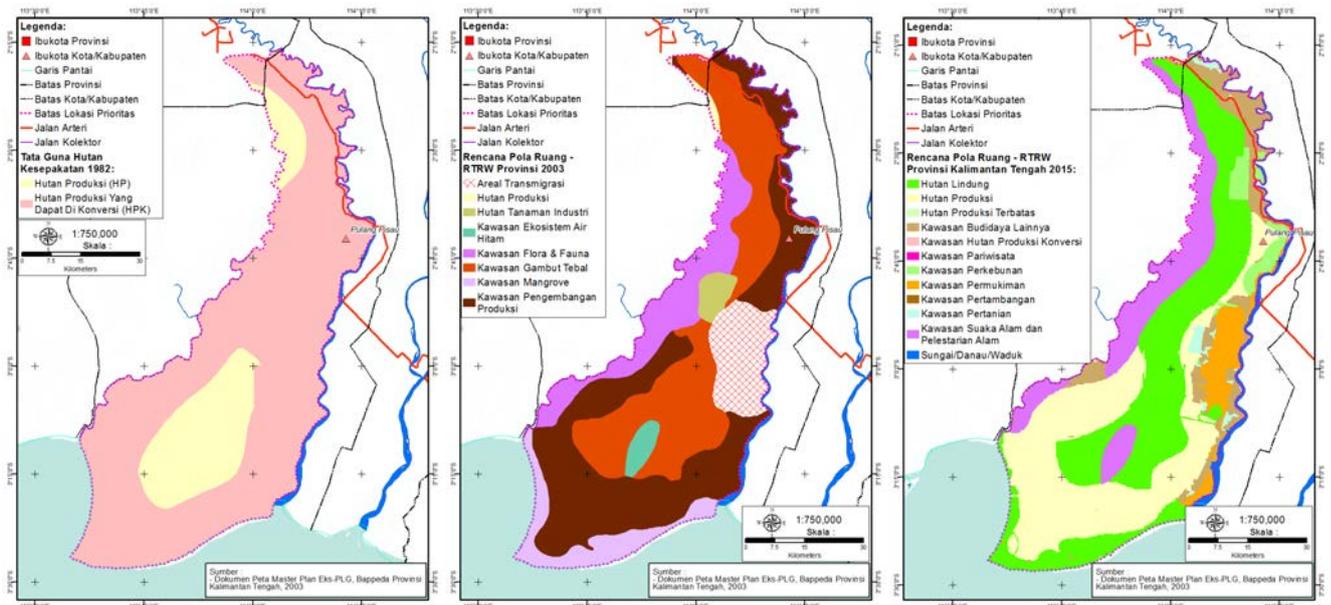
Pada konflik antara perusahaan dengan desa, ada dua hal yang muncul, yaitu ketidakjelasan batas wilayah dan dampak negatif keberadaan perusahaan terhadap kehidupan masyarakat. Warga masyarakat, termasuk beberapa aparat desa, yang ditemui tidak mengetahui luas wilayah konsesi perusahaan yang masuk dalam wilayah administrasi desa mereka. Hal ini juga berkaitan dengan belum selesainya penegasan tata batas desa oleh pemerintah¹⁷. Sementara itu dampak negatif keberadaan perusahaan

mulai dikeluhkan oleh masyarakat. Menurut warga masyarakat, keberadaan perusahaan perkebunan telah mengganggu sumber daya alam mereka, khususnya bagi warga masyarakat yang sumber hidupnya masih mengandalkan sumber daya alam (misalnya perikanan darat tradisional dan pertanian musiman). Warga masyarakat mengeluhkan proses ekspansi luas perkebunan dan bahwa penggunaan pupuk kimia oleh perusahaan telah merusak sistem tata air, mengancam kehidupan hewan liar, serta juga memunculkan hama yang menurunkan produktivitas ekonomi masyarakat desa.

Selain dampak ekologis tersebut, beberapa anggota masyarakat yang bekerja sebagai buruh di perkebunan kelapa sawit mulai mengeluhkan penurunan upah karena adanya perubahan sistem pembayaran oleh perusahaan. Pada saat awal perusahaan beroperasi, perhitungan upah didasarkan pada hari kerja namun pada saat ini didasarkan atas target jumlah tandan buah segar kelapa sawit yang dipanen.

Di kawasan eks PLG blok C ini, konflik terbuka memang belum terjadi. Ruang hidup masyarakat yang terkonsentrasi di kawasan pesisir sungai dan pantai masih berjauhan dengan ruang operasi perusahaan kelapa sawit. Akan tetapi, ekspansi perusahaan pada suatu saat akan bersinggungan dengan ruang hidup masyarakat desa. Apabila hal ini tidak dikelola dengan baik sejak awal, ledakan konflik dikhawatirkan tidak terelakkan pada masa mendatang.

17 Wawancara dengan Kepala Desa Cemantan, Kepala Desa Papuyu III Sei Puduk dan diskusi dengan warga Desa Sei Hambawang (Februari 2018)



Gambar4. Penetapan Pola Ruang Kawasan Blok C eks PLG berdasar TGHK 1982 (kiri), RTRWP 2003 (tengah) dan RTRWP 2015 (kanan).

Tumpukan kebijakan pada kawasan Blok C eks PLG

Karena nilai ekologis dan ekonominya, kawasan Blok C eks PLG terbebani oleh tumpang-tindih kebijakan, yaitu kebijakan TGHK 1982, RTRWP Kalimantan Tengah 2003, RTRWP Kalimantan Tengah 2015 dan draf RTRWK Kabupaten Pulang Pisau 2017. Dalam dinamika kebijakan ini, luasan Areal Penggunaan Lain (APL) di atas kawasan gambut menjadi salah satu sumber perdebatan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Inkonsistensi rencana pola ruang pada RTRW Provinsi Kalimantan Tengah menjadi faktor pendorong terjadinya konflik lahan di Kawasan Blok C eks PLG saat ini.

TGHK 1982 menetapkan pola ruang kawasan Blok C eks PLG sebagai kawasan hutan yang secara spesifik terdiri atas hutan produksi (HP) dan hutan yang dapat dikonversi (HPK). Berdasarkan ketentuan ini, tidak terdapat penetapan areal penggunaan lain (APL) di Kawasan Blok C eks PLG.

Pada penetapan RTRWP Kalimantan Tengah 2003, ditetapkan peruntukkan APL untuk areal transmigrasi dan Kawasan Pengembangan

Produksi (KPP). Penetapan ini tidak mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat sehingga menyebabkan ketidakpastian tata ruang di wilayah tersebut.

Pada tahun 2015, terbit RTRW Provinsi yang cenderung menguatkan peran sektor kehutanan dengan menetapkan peruntukkan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya. Namun RTRW Provinsi Kalimantan Tengah 2015 ini mulai mempertimbangkan keterlanjuran pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan pola tata ruang. Untuk menjembatani keterlanjuran tersebut, RTRW 2015 kemudian mengusulkan kawasan *outline* atau kawasan budidaya dalam kawasan hutan hingga ditetapkannya kebijakan baru. Beberapa keterlanjuran yang terpetakan dalam RTRW Provinsi 2015 di Kawasan Blok C eks PLG adalah adalah Ruang Kelola Masyarakat, Kawasan Pertanian, Kawasan Perkebunan, Kawasan IUPHHK, serta Fasilitas Sosial (Fasos) dan Fasilitas Umum (Fasum).

Inkonsistensi rencana pola ruang masing-masing RTRW provinsi inilah yang ditengarai menjadi faktor pendorong terjadinya konflik lahan di Kawasan Blok C eks PLG saat ini.

Perbedaan kepentingan dalam penyusunan RTRWK Pulang Pisau

Di luar itu, RTRW Kabupaten Pulang Pisau yang telah disetujui pemerintah pusat pada tahun 2012 tidak kunjung disahkan dalam Peraturan Daerah hingga akhir 2017 karena masih ada perbedaan pendapat tentang penetapan kawasan hutan APL di kabupaten antara pemerintah kabupaten dengan DPRD kabupaten. Pemerintah kabupaten mengajukan APL seluas 17% disertai adanya *outline* untuk kawasan yang masih tumpang tindih, sementara DPRD kabupaten menginginkan adanya ketegasan APL (tanpa ada *outline*) dengan luasan sebesar 40% dari luas kabupaten¹⁸.

Namun jika ditelisik, terdapat perbedaan notasi dalam *outline* kawasan budidaya dalam kawasan hutan antara draf RTRW Kabupaten dengan RTRW Provinsi Kalimantan Tengah 2015. RTRW kabupaten mengarahkan pengembangan kegiatan perkebunan dimana pada saat ini kawasan tersebut telah berkembang menjadi Perkebunan Besar Kelapa Sawit, sementara RTRW Provinsi menetapkan *outline* kawasan tersebut sebagai kawasan IUPHHK, yang berarti berfungsi untuk kegiatan budidaya di bidang kehutanan.

Analisis Konsistensi Penggunaan Lahan dengan RTRW

Izin konsesi perkebunan kelapa sawit pada dasarnya hanya dapat diberikan pada kawasan APL. Namun dalam penerapannya di lapangan, karena adanya benturan kepentingan, aturan ini tidak diindahkan. Berdasarkan aturan RTRWN dan RTRWP Kalimantan Tengah, izin konsesi perkebunan kelapa sawit tidak sesuai. Namun hal ini tertolak belakang dengan aturan berdasarkan RTRWK Pulang Pisau dimana terdapat arahan untuk perkebunan besar kelapa sawit.

Terdapat dua blok konsesi dengan tujuh perusahaan besar swasta (PBS) kelapa sawit di kawasan ini, yaitu konsesi di bagian selatan dan di bagian tengah. Konsesi di bagian selatan merupakan konsesi terbesar yang dimiliki oleh

sebuah grup yang mencakup empat perusahaan. Konsesi milik grup ini pada draf RTRWK Pulang Pisau 2017 dimasukkan dalam kawasan budidaya dalam kawasan kehutanan untuk perkebunan, namun peruntukan perkebunan ini tidak sesuai dengan penunjukan kawasan hutan dalam SK No. 529/Menhut-II/2012 yang kemudian diadopsi dalam RTRW Provinsi tahun 2015 yang menunjukkan kawasan tersebut adalah kawasan hutan produksi.

Hasil analisa juga menemukan adanya lompatan perizinan yang dilakukan oleh grup ini dimana izin lokasi dikeluarkan setelah Izin Usaha Perkebunan (IUP). Berdasarkan Permen Pertanian No. 98 Tahun 2013, IUP seharusnya diberikan setelah diperolehnya izin lokasi. Bahkan persetujuan AMDAL sebagai izin lingkungan dari Gubernur Kalimantan Tengah ditengarai tidak dimiliki oleh perusahaan yang masuk dalam grup ini.¹⁹

Pada Blok C Juga terdapat dua perusahaan lain yang memiliki konsesi selain empat perusahaan yang tergabung dalam satu grup sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, hanya saja kedua perusahaan ini tidak beroperasi karena masih belum dapat menyelesaikan proses pembebasan lahan ataupun faktor lainnya.

Temuan lain pada penelusuran peta daring BPN per Maret 2018 menunjukkan tidak ada satu pun perusahaan di kawasan Blok C eks PLG memiliki izin HGU. Pada kasus blok konsesi yang berada di tengah, hal ini mungkin terjadi karena kedua perusahaan tersebut masih dalam tahap pengurusan HGU karena lokasinya berada di kawasan APL. Namun pada blok konsesi di bagian selatan yang ternaungi dalam satu grup besar, terdapat kemungkinan BPN tidak dapat memproses sertifikasi HGU bagi empat perusahaan di bawah satu grup besar ini karena lokasi mereka berada di kawasan hutan produksi (berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 529/Menhut-II/2012 dan RTRWP 2015). Keluarnya moratorium perizinan pada lahan gambut juga faktor penguat bagi BPN untuk tidak dapat mengeluarkan sertifikat HGU.²⁰

18 Wawancara dengan Kepala Seksi Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Pulang Pisau (Desember 2017)

19 https://www.telapak.org/wp-content/uploads/2013/10/menguji_hukum.pdf

20 <http://kalteng.prokal.co/read/news/33136-bpn-benarkan-7-pbs-di-kapuas-dan-pulang-pisau-tak-kantongi-hgu.html>

Pada dasarnya, perkebunan kelapa sawit tidak boleh berada di dalam hutan produksi. Namun hal ini banyak ditemui di beberapa wilayah. Pemerintah kemudian mengusulkan jalan tengah atas terjadinya keterlanjutan ini dengan menerbitkan PP No. 60 Tahun 2012 pada 6 Juli 2012 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Fungsi dan Kawasan Hutan. PP ini memberikan kesempatan pada perusahaan perkebunan sawit di kawasan hutan produksi untuk mengurus tukar guling lahan pengganti. Namun pada kasus di kabupaten Pulang Pisau dan bahkan Provinsi Kalimantan Tengah, hal ini tidak dapat dilakukan setelah ditetapkannya kawasan hutan berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 529 Tahun 2012. Pengurusan pinjam pakai kawasan hutan juga menjadi masalah tersendiri karena klausul ini hanya diperbolehkan untuk pertanian yang berkepentingan dengan ketahanan energi sementara grup perusahaan yang berada di Blok C lebih berfokus pada industri non energi.

Berdasarkan RTRW Provinsi, keberadaan usaha grup ini menjadi tidak sah. Ketika tawaran tukar guling lahan sulit dilakukan, hanya tersisa dua kemungkinan pilihan yaitu memberikan kesempatan untuk satu daur tanaman yang berarti modifikasi PP No. 60 Tahun 2012²¹ atau menghentikan kegiatan perkebunan²². Penghentian kegiatan yang berdampak pada penggantian biaya yang tentu harus ditetapkan melalui pembicaraan antara pemerintah dan perusahaan terkait.

Pada tingkat tapak, tim peneliti menemukan keberadaan konsesi grup di bagian selatan berdampak signifikan terhadap kehidupan masyarakat. Bahkan grup ini tidak melaksanakan kewajiban pengembangan perkebunan plasma yang disyaratkan Permen Pertanian No. 98 Tahun 2013 dengan alasan bahwa ketika mulai berusaha mereka masih mengacu pada Kepmen Pertanian No. 357 Tahun 2002 (yang tidak mensyaratkan hal tersebut).

21 Diskusi dengan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah

22 Wawancara tanggal 29 Januari 2018 dengan Bapak Humala Pontas Pangaribuan, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Tengah

Tapal batas yang tidak jelas berpotensi menyulut konflik

Sementara itu masyarakat juga berada pada posisi tawar yang rendah terhadap perusahaan karena belum jelasnya penetapan tata batas desa, termasuk yang berbatasan atau terkena dengan konsesi perusahaan. Sejumlah Kepala Desa²³ menyebutkan bahwa tidak ada masalah pada tata batas antar desa secara umum, tapi tata batas desa dengan konsesi perkebunan belum jelas. Muncul kekeliruan pemahaman bahwa wilayah administrasi desa berbatasan dengan konsesi perkebunan, sementara pada kenyataannya konsesi perkebunan seharusnya masuk dalam wilayah administrasi desa.

Ketidakjelasan tata batas administrasi desa (yang seharusnya ditegaskan pemerintah) membuat hak dan kewajiban masyarakat dan perusahaan menjadi bias. Menilik pengalaman PT. Uni Primacom di Kabupaten Kotawaringin Timur, kejelasan tata batas administrasi desa sangat melindungi usaha perusahaan²⁴. PT. Uni Primacom bahkan turut memfasilitasi pembuatan peta batas administrasi desa yang kemudian diakomodasi Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur. Pemda sangat mengapresiasi upaya tersebut karena dapat meminimalisasi potensi konflik antara masyarakat dan perusahaan.²⁵

Hingga akhir 2017, proses penegasan tata batas administrasi desa di Kabupaten Pulang Pisau baru terlaksana di beberapa kecamatan. Proses tersebut merupakan inisiatif beberapa lembaga swadaya masyarakat, diantaranya Kelompok Kerja Sistem Hutan Kemasyarakatan (Pokker SHK) dan Yayasan Betang Borneo (YBB).

23 Wawancara dengan Kepala Desa Cemantan dan Kepala Desa Bahaur Hilir tanggal 31 Januari 2018, Kepala Desa Papuyu III Sei Puduk tanggal 1 Februari 2018, mantan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Paduran Sebangau tanggal 2 Februari 2018, dan diskusi dengan warga Desa Sei Hambawang tanggal 3 Februari 2018.

24 Wawancara tanggal 27 Januari 2018 dengan Bapak M. Irfan Hafid, Kepala Bagian Kemitraan Masyarakat, PT. Uni Primacom

25 Wawancara tanggal 27 Januari 2018 dengan Bapak Harry, Bagian Administrasi Pemerintah, Kabupaten Kotawaringin Timur

Dinamika aktor yang terlibat konflik di Blok C eks PLG

Aktor yang terlibat dalam konflik lahan dan sumber daya alam di Blok C eks PLG cukup beragam, hanya saja dalam kurun waktu dari awal mula pengembangan perkebunan kelapa sawit di kawasan Blok C eks PLG hingga saat ini belum terlihat adanya perubahan dinamika keberpihakan aktor yang terlibat. Dinamika aktor dalam konflik lahan dan SDA di Blok C eks PLG dapat dilihat pada Gambar 5.

Hasil kajian dokumen dan temuan selama kunjungan lapangan memperlihatkan bahwa para aktor di dalam konflik di kawasan Blok C eks PLG relatif statis posisinya, baik yang pro pengembangan perkebunan besar kelapa sawit (terutama milik konsesi grup yang berada di bagian selatan), maupun yang kontra, serta aktor yang saat ini masih berdiri pada dua posisi itu.

Keberpihakan pada perlindungan lingkungan ditunjukkan oleh pemerintah pusat sejak era Presiden Megawati yang secara *de facto* memberikan perintah penghentian kegiatan PLG. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melanjutkannya dengan menerbitkan Inpres tentang rehabilitasi kawasan PLG serta Inpres tentang moratorium perizinan baru di Kalimantan Tengah. Dukungan juga diberikan oleh KLHK, walaupun mengalami tiga kali pergantian jabatan Menteri (mulai dari M. Prakoso, M.S. Kaban dan dilanjutkan oleh Zulkifli Hasan) secara partial melalui penetapan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK), penetapan Hutan Desa, maupun penetapan Hutan Produksi.

Keberpihakan kepada perlindungan kawasan hutan semakin tampak dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun

2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut yang merupakan penyempurnaan PP Nomor 71 tahun 2014. PP ini menjadi dasar bagi komitmen untuk melindungi dan memulihkan ekosistem gambut, serta mencegah kebakaran kawasan gambut. Sejalan dengan kondisi fisik kawasan Blok C yang keseluruhannya merupakan kawasan gambut, keberadaan PP ini dianggap sebagai kebijakan utama dalam membatasi penggunaan lahan untuk investasi berbasis lahan skala besar di kawasan Blok C eks PLG. Kebijakan kehutanan ini juga didukung oleh masyarakat karena keberadaan kegiatan perkebunan besar kelapa sawit dianggap mengganggu keberlanjutan mata pencaharian tradisional mereka, serta diduga turut berkontribusi terhadap kebakaran lahan dan hutan di Blok C.

Dilain pihak, perusahaan sebagai pihak yang berkepentingan dalam pengembangan PBS kelapa sawit terus berekspansi. Grup perusahaan di bagian selatan mengembangkan lahan hingga 80.000 hektar untuk perkebunan kelapa sawit. Keberadaan perkebunan sawit ini didukung oleh Bupati Kabupaten Pulang Pisau Achmad Amur (masa jabatan 2003-2013) melalui penerbitan izin usaha perkebunan besar (IUPB) pada akhir tahun 2006. Izin tersebut diterbitkan berdasarkan RTRW Provinsi tahun 2003, walaupun pada saat yang bersamaan pemerintah pusat telah melakukan upaya untuk merehabilitasi kawasan eks PLG untuk kepentingan kehutanan. Bupati ini bahkan masih menerbitkan IUPB di tahun 2011 dan 2012 walaupun berdasarkan penelusuran tim, perusahaan yang mendapatkan ijin di tahun 2011 dan 2012 tersebut belum beroperasi hingga awal tahun 2018.

Pada tingkat provinsi, terlihat adanya kegamangan dalam menghadapi situasi tumpang tindih antara perkebunan sawit dengan fungsi hutan produksi. Pada awalnya, terlihat adanya dukungan dari Gubernur (Aswami Gani) dan Bappeda saat itu yang terwujudkan dalam RTRW tahun 2003 dimana kawasan eks PLG Blok C ditetapkan sebagai areal penggunaan lain (APL). Namun sikap tersebut berubah mengikuti pergantian kepemimpinan.

Sejak terpilihnya Agustin Teras Narang sebagai gubernur pada tahun 2005, terlihat bahwa Gubernur berupaya untuk menjaga keseimbangan antara keinginan pemerintah pusat dalam hal rehabilitasi kawasan PLG dan kebutuhan daerah untuk pengembangan perkebunan, namun hingga akhir jabatannya Gubernur Teras Narang tidak mengambil tindakan apapun terhadap keterlanjuran keberadaan perusahaan besar kelapa sawit. Penetapan Perda No. 5 Tahun 2015 tentang RTRW Provinsi Kalimantan Tengah pun masih menysisakan bias karena walaupun mengikuti arahan penetapan kawasan hutan dari KLHK, dalam perda ini juga dicantumkan klausul kawasan *outline* (kawasan hutan yang akan digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan). Hal yang sama diteruskan pada kepemimpinan Sugianto Sabran yang menggantikan Teras Narang. Pada beberapa pernyataan di media, Sugianto menyatakan bahwa ia akan membereskan perizinan perkebunan kelapa sawit skala besar yang bermasalah, hanya saja pernyataan tersebut hingga bulan Mei tahun 2018 masih belum diikuti tindakan yang nyata.

Kegamangan juga ditemukan pada tingkat tapak khususnya dikalangan para pejabat pemerintah desa. Semua kepala desa yang diwawancarai menyatakan bahwa masyarakat desa mereka tidak mendapatkan keuntungan dari keberadaan perkebunan besar kelapa sawit, baik dalam hal pola plasma maupun bantuan dalam rangka tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan. Dari hal ini, dapat diketahui bahwa keberatan para kepala desa lebih disebabkan karena tidak jelasnya kontribusi ekonomis kepada masyarakat, dan bukan keberatan terhadap menurunnya kualitas lingkungan masyarakat.

Dinamika perubahan posisi aktor terkait konflik Pulang Pisau dapat dilihat pada gambar berikut.

1980an

1982
Kepmentan 759/1982 TGHK
Provinsi Kalteng [APL: 0,5%]

1990an

1993
Perda 5/1993 RUTR
Provinsi Kalteng
[APL: 27,4%]

1999
Kep. Gubernur Kalteng
008/965/IV/Bapp Penetapan
hasil paduserasi TGHK
[APL: 33,79%]

1999
Tidak ada tindak lanjut
penunjukan kawasan
oleh Menteri Kehutanan

2000an

2003
SK Baplan Kehutanan 778/VIII-KP/2000, KPP dan KPPL
dalam RUTR pada prinsipnya adalah APL sehingga tidak
perlu ada pelepasan kawasan hutan

2003

- Pelantikan Bupati Pulang Pisau
- Perda RTRW Kalteng disahkan
- Menhut meminta TGHK sbg acuan RTRW

10 Juli
SE Menhut 404/Menhut-II /03 Kawasan
hutan mengacu ke TGHK [APL: 0,5%]

20 September
Perda RTRW Provinsi Kalteng [APL: 32,96%]

2004

Menhut
Gubernur Kalteng
Bupati

- Presiden menyatakan PLG gagal dan harus direhabilitasi
- Menhut terbitkan SK terkait KHDTK

2005

- Pelantikan Gubernur Kalteng

Presiden
Menhut

2006

Gubernur Kalteng
SK Menhut 575/Menhut-II/2006, Pencabutan
SK Baplan Kehutanan tahun 2000

- Menhut mencabut SK Baplan tahun 2000 Kebakaran hutan besar di Kalteng

2007

- Presiden terbitkan Inpres rehabilitasi PLG
- Revisi RTRW Kalteng disusun
- Perusahaan sawit beroperasi di lahan PLG

Menhut

2008

Presiden
Menteri Pertanian
Bappeda Kalteng
Grup Perusahaan Sawit
Kades Hambawang
Bupati

- Kemenhut susun Masterplan PLG
- Kemenhut susun timdu kehutanan
- Provinsi dibantu Belanda susun Masterplan PLG

Rancangan Revisi Perda RTRW Provinsi
tahun 2003 disusun Pemda [APL: 45%]
Terbitnya UU 26/2007

Penataan Ruang membatalkan hasil
revisi yang sudah dilakukan

SK Menhut 314/Menhut-II/2008,
pembentukan Timdu untuk penyelesaian
masalah kehutanan

2009

- Indonesia komitmen mengurangi emisi

Menhut
Gubernur Kalteng

2010

Presiden

- Pembentukan Satgas REDD

2011

- APKASI Kalteng tetap pada RTRW 2003
- Menhut revisi TGHK
- Warga menyegel PKS terkait ganti rugi lahan
- Bupati kembali menerbitkan Izin Sawit
- Usulan 4 Hutan Desa di Pulang Pisau

Presiden

31 Mei
SK Menhut 292/Menhut-II/2011, Kawasan
hutan Kalteng [APL: 17,84%]

Pernyataan APKASI Kalteng 08/APKASI/
KW-Kalteng/2011, Kebijakan
pengembangan perkebunan sawit tetap
mengacu Perda RTRW 2003 selama
perda tersebut belum dicabut

2012

Menhut
Warda Desa Papuyu
LSM Poker SHK
APKASI
Bupati
Kades Hambawang
Bupati

- Menhut kembali revisi TGHK
- Menhut menerbitkan SK Hutan Desa di 4 Desa
- Pelaporan pelanggaran perusahaan sawit
- Persetujuan Substansi RTRW Pulang Pisau

SK Menhut 529/Menhut-II/2012, Penetapan
Kawasan Hutan di Kalteng mencabut SK
Kementan tentang TGHK [APL: 17,55%]

2013

Grup Perusahaan Sawit
Menteri PU
Menhut
Kades Gohong
Ketua LPHD Buntoi
LSM Telapak
Walhi Nasional

2014

Kepala BLH Kalteng
Grup perusahaan Sawit

- BLH memeriksa Group perkebunan besar sawit di Blok C terkait dugaan karhutla

2015

- Walhi melaporkan jumlah konflik agraria di Kalteng
- Perda RTRW Kalteng disahkan
- Karhutla besar di Kalteng
- Gubernur instruksi bupati/walikota memeriksa perusahaan sawit
- KLHK menyegel perusahaan sawit terkait karhutla

Grup Perusahaan Sawit
Gubernur Kalteng
Pj. Gubernur Kalteng
Walhi Kalteng

Perda 5/2015 RTRW Provinsi Kalteng
[APL: 17,4%]

2016

BPN Kalteng
Gubernur Kalteng
Grup perusahaan Sawit

- Gubernur ultimatum perusahaan untuk selesaikan perizinan
- Group perkebunan besar sawit di Blok C belum memiliki HGU

2017

- Protes warga terkait plasma dan perluasan kebun perusahaan
- Belum ada tindak lanjut terkait ultimatum Gubernur tahun 2016
- Kades Hambawang mempertanyakan keuntungan pabrik kelapa sawit bagi masyarakat

Grup Perusahaan Sawit
Harian Kompas
Kades dan Warga Kanamit
Kades Hambawang

Usulan revisi Perda 5/2015
disertai usulan tambahan
kawasan outline [APL: 42%]

● Pro HTI ● Kontra HTI ● Antara pro dan kontra
● Pertukaran aktor ● Tahun ● Tahun perubahan politik nasional

Pembelajaran dari Kasus

Berdasarkan hasil temuan dan pembahasan di atas, beberapa pokok pembelajaran yang dapat diambil tentang konflik yang berhubungan dengan tata ruang dan keterkaitannya dengan konflik pemanfaatan lahan dan sumber daya alam, adalah:

- **Proses penyelesaian rancangan RTRW yang berlarut-larut berpotensi menumbuhkan benih konflik terkait lahan karena menyebabkan kesimpangsiuran pedoman pemanfaatan lahan.** Konflik muncul karena proses pembangunan tidak berhenti ketika proses penyusunan RTRW masih berlangsung. Hal ini ditemukan di Pulau Padang dimana perdebatan antara Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Pusat yang berlarut menyebabkan dokumen RTRW tidak kunjung disepakati. Sementara itu, tuntutan pembangunan berbasis lahan terus berjalan dan memerlukan arahan tata ruang. Akhirnya peraturan RTRW yang lama digunakan sebagai pedoman pemanfaatan lahan sementara peruntukan lahannya berbeda dengan peruntukan lahan yang terdapat dalam RTRW yang baru. Hal serupa juga terjadi di kawasan Blok C eks PLG Pulau Pisau dimana pengembangan konsesi PBS kelapa sawit menggunakan pedoman RTRWP 2003.
- **Perubahan terus-menerus RTRW memicu inkonsistensi penerapan peraturan terkait lahan misalnya aturan pemberian izin HTI.** Hal ini terjadi pada kasus studi Pulau Padang, dimana menurut aturan perizinan HTI sebelum tahun 2013, disebutkan bahwa RTRW merupakan dasar pemberian rekomendasi. Namun pada aturan perizinan yang baru (setelah tahun 2013), RTRW dipertimbangkan sebagai dasar dalam pemberian rekomendasi namun keputusan akhir pemberian izin HTI berada pada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Hal ini membuka kemungkinan inkonsistensi izin HTI yang dikeluarkan Menteri dengan arahan pemanfaatan lahan yang tertuang dalam RTRW. Kerumitan ditambah dengan aturan bahwa Menteri tetap dapat memberikan izin HTI meskipun Pemerintah Daerah tidak memberikan rekomendasi. Sementara pada kasus lahan eks PLG Blok C penerapan aturan yang berpedoman pada RTRW baru skala provinsi berdampak pada kegiatan investasi penggunaan lahan skala besar yang sebelumnya mengacu pada RTRW provinsi yang lama.

Gambar5. Diagram kronospasial konflik lahan dan SDA dan dinamika aktor di Blok C eks PLG

- **Penyusunan RTRW secara *top-down* tanpa proses paduserasi yang baik di tingkat lokal menyebabkan kebuntuan dalam proses penetapan RTRW.** Pada kasus Blok C eks PLG, aspirasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat tidak saling menyambut. Kebijakan RTRW yang telah disepakati secara nasional tidak secara otomatis menjadi kesepakatan di tingkat lokal (kabupaten). Proses pendampingan dari Kementerian ATR untuk menjembatani adanya perbedaan kepentingan belum berjalan sehingga kebuntuan semakin berkepanjangan. Hal ini menyebabkan kepastian fungsi ruang menjadi semakin tidak menentu, sehingga mengakibatkan adanya pemanfaatan lahan skala besar yang tidak dapat ditinjau kesesuaiannya.
- **Penegakan hukum terhadap ketidakpatuhan aturan tata ruang seperti RTRW belum atau tidak dijalankan dengan optimal.** Hal ini menyuburkan berbagai praktik yang menyimpang dalam penerapan aturan tata ruang baik yang dilakukan dengan tidak sengaja maupun disengaja oleh beberapa pihak. Ketika terdapat temuan penyimpangan, terdapat tanda tanya juga; siapa yang berhak untuk menegakkan aturan? Tidak jelasnya jawaban atas pertanyaan ini ditenggarai akan menumbuhkan benih-benik konflik di masa mendatang. Pada studi kasus Blok C eks PLG ditemukan bahwa dengan ditetapkannya RTRWP Kalimantan Tengah

yang baru ditemukan berbagai penyimpangan dalam kegiatan investasi penggunaan lahan skala besar yang sebelumnya mengacu pada RTRW provinsi yang lama. Di sini proses pengembangan perkebunan kelapa sawit skala besar ternyata belum memiliki ijin hak guna usaha (HGU).

- **Kebijakan tata batas daerah administratif yang belum terdefinisi hingga tuntas memperumit penerapan kebijakan tata ruang.** Penetapan arahan pemanfaatan ruang akan terbentur sehingga berpotensi menimbulkan konflik baik jangka pendek maupun panjang. Permasalahan tata batas yang bersinggungan dengan batas konsesi perusahaan memicu konflik antar desa di Pulau Padang. Sementara di kawasan blok C eks PLG, ketidakjelasan tata batas administrasi desa walaupun tidak sampai menimbulkan konflik namun menimbulkan kekecewaan bagi pemerintah desa terkait dengan absennya kontribusi perusahaan ke desa.
- **Penyelesaian tata batas administrasi desa secara partisipatif menjadi prioritas utama yang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum pemberian izin konsesi dilakukan.** Dengan menjalankan hal ini, aturan tata ruang dapat ditegakkan pada skala tapak. Penyelesaian tata batas administrasi desa juga secara tidak langsung menguatkan desa karena memiliki posisi tawar yang cukup terhadap perusahaan ketika terjadi konflik.

Rekomendasi

Intensitas konflik yang cenderung meningkat di Indonesia sebagai akibat dan dampak dari upaya percepatan perekonomian dan perubahan besar-besaran desentralisasi pemerintahan harus disikapi dengan bijaksana. Selain konflik yang telah atau sedang terjadi, perlu juga dipahami bahwa benih-benih konflik telah tertanam sebagai akibat dari proses pemberian izin yang tidak mengikuti aturan dan tidak transparan, kesenjangan keberpihakan atas kepentingan masyarakat dengan perusahaan serta kesimpangsiuran kebijakan tata ruang.

Sebagai salah satu upaya penyelesaian konflik yang tuntas, cara pembacaan konflik perlu diperkaya, salah satunya dengan analisis tata ruang. Pertimbangannya adalah bahwa dalam setiap konflik selain terdapat faktor penyebab (langsung maupun tidak langsung), kerap dijumpai faktor-faktor lain seperti ketidaksinkronan antara beberapa kebijakan nasional, dampak dari perjanjian internasional, dinamika ekonomi perdagangan domestik dan dunia, dan sebagainya. Artinya, konflik lahan dan sumber daya alam yang terjadi pada waktu tertentu di suatu daerah adalah puncak gunung es (*tip of the iceberg*) dari serangkaian masalah lain yang mengendap di bawah permukaan.

Untuk kembali menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan, aturan tata ruang harus ditegakkan. Meskipun penataan ruang bersifat *top-down* tetapi secara normatif membuka ruang dan saluran bagi aspirasi pembangunan daerah melalui mekanisme partisipasi masyarakat. Artinya, guna mengurangi potensi terjadinya berbagai sengketa penyusunan tata ruang perlu mencakup konsultasi publik dan proses-proses penyelesaian sengketa, baik sengketa yang laten maupun yang sudah mencuat.

Terobosan penggunaan peta lahan *existing* dalam penyusunan RTRW, termasuk mengakomodasi batas-batas definitif desa, selain dapat mengurangi potensi konflik tata batas juga dapat menguatkan aturan tata ruang dan meningkatkan kewibawaan aturan tata ruang sebagai rujukan penggunaan lahan. Atas dasar yang sama pula, penting untuk memasukkan pengelolaan konflik sebagai salah satu kegiatan dalam proses penyusunan RTRW.

Tumbukan kebijakan perlu diselesaikan untuk menjamin penyelesaian konflik di tingkat tapak yang lebih langgeng. Penyelesaian konflik di tingkat tapak sering kali berkompromi dengan salah satu kebijakan namun tidak dapat diakomodasi oleh kebijakan lain. Disini mediasi sengketa kebijakan dapat menggerakkan para pemegang kebijakan untuk mencari solusi penyelesaian konflik yang lebih konstruktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Muttaqien, Nurhanuddin Ahmad, dan Wahyu Wagiman, 2012. UU Perkebunan: Wajah Baru Agrarian Wet. Jakarta: Elsam-Sawit Watch-Pilnet.
- Ar Rozy, Belvage dan Karyanto, 2018. 'Konflik Tenurial di Pulau Padang dan Isolasi Ekonomi Lokal'. Jurnal Pemikiran Sosiologi 5.
- Bank Track. 2015. Bank Track Annual Report 2014.
- Charles Victor Barber and James Schweithelm. 2000. Trial by Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era of Crisis and Reform. World Resources Institute.
- Darjono. 2003. Makalah: Pengalaman Penegakan Hukum yang Berkaitan dengan Kebakaran di Areal Perkebunan dan HTI Rawa Gambut.
- D.S. Nugraha dan Suteki, 2018. 'Politik Hukum Penanganan Konflik Perkebunan oleh Pemerintah yang Berkeadilan Sosial'. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 20(1).
- Euroconsult, 2008. Rencana Induk Rehabilitasi dan Revitalisasi Kawasan Eks-Proyek Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah. Pemerintah Kalimantan Tengah.
- Hariadi Kartodihardjo dan Agus Supriono, 2000, Dampak Pembangunan Sektorial terhadap Konversi dan Degradasi Hutan Alam: Kasus Pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia. CIFOR: Bogor.
- Ikhwanuddin Mawardi, 2007, 'Rehabilitasi dan Revitalisasi Eks Proyek Pengembangan Lahan Gambut di Kalimantan Tengah', Jurnal Teknik Lingkungan, Vol. 8(3).
- Oka Karyanto, dkk. 2011. Pengelolaan Lansekap di Pulau Padang: Kajian Awal dan Roadmap.
- Luca Tacconi, 2003. Kebakaran di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor.
- Luca Tacconi. 2001. Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan. CIFOR. Bogor.
- M. Nazir Salim,. 2017. Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang. Yogyakarta: STPN Press.
- Rafli. 2012. Penataan Ruang dan Korupsi: Studi Kasus Provinsi Riau.
- Teguh Yuwono, 2012. Konflik Izin IUPHHK-HTI di Pulau Padang: Potret Buram Penataan Ruang dan Kelola Hutan di Indonesia.
- Tim Mediasi. 2012. Laporan Tim Mediasi Penyelesaian Tuntutan Masyarakat Setempat Terhadap Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HTI) di Pulau Padang Kabupaten Kepulauan Meranti Provinsi Riau. DKN
- TII Local Unit Riau. 2013. Sistem Verifikasi Legalitas Kayu dan Pengabaian Perizinan di Indonesia: Studi Kasus Riau.
- WRI, 2014, Keadaan Hutan: Indonesia. <https://wri-indonesia.org/id/publication/kondisi-hutan> diakses pada 7 April 2018
- Yayasan Puter Indonesia, 2016. Panduan Pencegahan Kebakaran Berbasis Masyarakat

Artikel dari sumber internet

- Aidenvironment. 2017, Nordic investments in banks financing Indonesian palm oil. <https://fairfinanceguide.org/media/373743/2017-05-nordic-investments-in-banks-financing-indonesian-palm-oil-no.pdf> diakses pada 3 Maret 2018.
- Made Ali. 2012. <https://madealikade.wordpress.com/2012/08/23/sp3-illog-riau-dan-korupsi-kehutanan/> diakses pada 11 Mei 2018
- Antaraneews. 2017. <http://www.antaraneews.com/print/262224/satgas-pmh-buka-kembali-14-kasus-perambah-liar-riau> diakses pada 6 April 2018
- Bappenas. 2008. Perencanaan Pengembangan dan Pengelolaan Kawasan Eks Proyek PLG. <https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/unit-kerja/deputi-bidang-kemiskinan-ketenagakerjaan-dan-ukm/direktorat-penanggulangan-kemiskinan/contents-direktorat-penanggulangan-kemiskinan/975-perencanaan-pengembangan-dan-pengelolaan-kawasan-eks-proyek-pengembangan-lahan-gambut-plg/> diakses pada 24 April 2018
- Bappenas. 2015. Paket Kebijakan Ekonomi VIII: Satu Peta Nasional, Kilang Minyak dan Bea Masuk Suku Cadang Pesawat. <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/paket-kebijakan-ekonomi-viii-satu-peta-nasional-kilang-minyak-dan-bea-masuk-suku-cadang-pesawat/> diakses pada 15 Desember 2017
- BPS Kabupaten Pulang Pisau, 2017. Pulang Pisau dalam Angka 2017. <http://www.bps.go.id/>, diakses pada 16 Maret 2018.
- BPS Pulang Pisau, 2017. Statistik Daerah Kabupaten Pulang Pisau 2017. <http://www.bps.go.id/>, diakses pada 26 Maret 2018.
- Dinas Kehutanan Provinsi Riau. 2014. Statistik Dinas Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2014. <http://www.bps.go.id/>, diakses pada 26 Maret 2018.
- Deny, Septian. 2016. Menperin: Industri Kertas RI Duduki Peringkat 6 Dunia. <http://bisnis.liputan6.com/read/2448844/menperin-industri-kertas-ri-duduki-peringkat-6-dunia> diakses pada 7 Maret 2018.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, 2016, Statistik Perkebunan Indonesia 2015-2017: Kelapa Sawit. <http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/statistik/2017/Kelapa-Sawit-2015-2017.pdf> diakses pada 3 Maret 2018.
- Environmental Paper Network. 2017. In The Red, An Assessment of Bank Policies for Financing Pulp and Paper. <http://www.environmentalpaper.eu/wp-content/uploads/2017/08/In-the-Red.pdf>. diakses pada 27 April 2018.
- Fazar. 2014. Meranti Bentuk Tim Penyelesaian Tapal Batas Desa Bagan Melibur. <http://mediacenter.riau.go.id/read/4321/meranti-bentuk-tim-penyelesaian-tapal-batas-d.html> diakses pada 18 Januari 2018.
- Forest Watch Indonesia. 2018. Silang Sengkarut Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia. http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2018/03/Dummy_15Maret2018_Silang_Sengkarut.pdf diakses pada 1 Mei 2018.
- Puan Handry. 2016. Kerusakan Ekosistem Hutan Akibat Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia. <https://terokaborneo.com/kerusakan-ekosistem-hutan-akibat-perkebunan-kelapa-sawit-di-indonesia/>. diakses pada 11 Januari 2018
- R. Hicks. 2017. In Picture: APP's Mega Pulp Mill. <http://www.eco-business.com/news/in-pictures-apps-mega-pulp-mill/>
- Jikalauhari. 2017. http://jikalauhari.or.id/kabar/laporan/kertas-posisi-rtrwp-riau-untuk-rakyat-bukan-untuk-segelintir-pemodal-dan-monopoli-korporasi/#_ftn20 diakses pada 11 Desember 2017
- Jikalauhari. 2017. <http://jikalauhari.or.id/kabar/rilis/aksi-koreksi-pemerintah-di-riau-ada-perbaikan-tapi-belum-berani-menghentikan-kejahatan-kehutanan/> diakses pada 11 April 2018
- Jikalauhari dan ICW. 2011. Hasil Eksaminasi Publik Terhadap Penghentian Penyidikan (SP3) Atas 14 Perusahaan IUPHHKHT di Provinsi Riau. <https://antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/doc/Eksaminasi%20Publik/hasileksaminasipubliksp3kehutananriau.pdf> diakses pada 9 Januari 2018.

- Jikalahari. 2005. RTRWP dan Masa Depan Hutan Alam Riau: Sebuah Masukan dan Bahan Pertimbangan untuk Revisi Perda No.10 Tahun 1994 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau. <http://jikalahari.or.id/wp-content/uploads/2016/03/Analisis-RTRWP.pdf> diakses pada 20 Februari 2018.
- Kumparan. 2017. RI Masih Jadi Raja Sawit Dunia. <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/ri-masih-jadi-raja-sawit-dunia> diakses pada 8 Februari 2018.
- Metroterkini. 2014. Pemetaan Partisipatif Bermasalah, Perusahaan HTI Babat Hutan Teluk Belitung, 18 Oktober.
- Mongabay. 2018. Berikut Target Pemerintah Realisasikan Kebijakan SAdu Peta <http://www.mongabay.co.id/2016/04/05/berikut-target-pemerintah-realisasikan-kebijakan-satu-peta/> diakses pada 8 April 2018
- Mongabay. 2017. Penyusunan Satu Peta Masih Berjalan Lamban, Mengapa? <https://www.mongabay.co.id/2017/11/03/penyusunan-satu-peta-masih-berjalan-lamban-mengapa/> diakses pada 3 Februari 2018
- Mongabay. 2015. Mengapa Sawit Berkembang Menjadi Komoditas Utama Indonesia? <http://www.mongabay.co.id/2015/04/17/mengapa-sawit-berkembang-sebagai-komoditas-perkebunan-utama-diindonesia/> diakses pada 17 April 2018.
- Mongabay, 2017, Restorasi Gambut Kanal Primer Eks PLG-pun Ditutup Permanen. <http://www.mongabay.co.id/2017/06/17/restorasi-gambut-kanal-primer-eks-plg-pun-ditutup-permanen/> diakses pada 7 Desember 2017
- Nate Rawlings, 2011. Indonesia Wildfire 2011-Top 10 Devastating Wildfires http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2076476_2076484_2076498,00.html diakses pada 20 Februari 2018.
- Pro Kalteng. 2016. BPN Benarkan 7 PBS di Kapuas dan Pulang Pisau Tak Kantongi HGU. <http://kalteng.prokal.co/read/news/33136-bpn-benarkan-7-pbs-di-kapuas-dan-pulang-pisau-tak-kantongi-hgu.html> diakses pada 4 April 2018
- Sawit Watch. 2013. Release Potret Petani Korban Perkebunan Monokultur. <http://sawitwatch.or.id/2013/09/release-potret-petani-korban-perkebunan-monokultur/> diakses pada 20 April 2018.
- Saragih, Samdysara. 2016. Jokowi Kaget Hutan Industri Kalah Luas dari Kebun Sawit <http://industri.bisnis.com/read/20160203/99/515864/jokowi-kaget-hutan-industri-kalah-luas-dari-kebun-sawit> diakses pada 3 Desember 2017.
- Selatpanjangpos. 2016. Audiensi Konflik dengan Perusahaan HTI, Masyarakat Desa Bagan Melibur Merasa Kecewa. 11 September 2016
- Tirto. 2018. Nelangsa Buruh di Kebun Sawit. <https://tirto.id/nelangsa-buruh-di-kebun-sawit-cJAR>
- Tribun Pekanbaru. 2018. Sekda Sebut Perda RTRW Riau Sudah Diparaf. <http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/05/09/sekda-sebut-perda-rtrw-riau-sudah-diparaf> diakses pada 11 Mei 2018
- Telapak. 2012. Menguji Hukum: Karbon, Tindak Kriminal dan Kekebalan Hukum di Sektor Perkebunan Indonesia. https://www.telapak.org/wp-content/uploads/2013/10/menguji_hukum.pdf diakses pada 3 Mei 2018.
- Wetlands. 2005. Provisional report of the Central Kalimantan Peatland Project. <https://www.wetlands.org/publications/provisional-report-of-the-central-kalimantan-peatland-project/> diakses pada 19 April 2018

Conflict Resolution Unit (CRU) merupakan prakarsa Kamar Dagang dan Industri (KADIN) untuk mendukung upaya mediasi konflik lahan dan sumber daya alam di Indonesia. Dalam menjalankan misinya tersebut, CRU diinkubasi melalui IBCSD, sebuah perkumpulan pelaku usaha anggota KADIN guna mendukung pembangunan berkelanjutan dari berbagai sektor. CRU didirikan untuk meningkatkan kepercayaan publik bahwa mediasi merupakan alternatif yang efektif dan tepatguna untuk menyelesaikan konflik lahan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Untuk ini, CRU menyediakan berbagai dukungan dalam proses mediasi agar proses berjalan sesuai dengan praktik terbaik seperti pengembangan sistem rujukan nasional untuk mediator konflik lahan dan sumber daya alam, peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pengembangan kemampuan bagi mediator, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat (LSM), instansi pemerintah dan mitra strategis lainnya, serta dukungan pada berbagai penelitian terkait konflik lahan. Inisiasi ini juga merupakan komitmen KADIN dalam mendorong praktik usaha yang berkelanjutan yang didukung penuh oleh Unit Perubahan Iklim Kerajaan Inggris (UKCCU). Informasi tentang CRU dapat diakses melalui <http://conflictresolutionunit.id>.



Informasi lebih lanjut dapat menghubungi :

CONFLICT RESOLUTION UNIT (CRU)

📍 Menara Duta Building, 7th Floor Wing B
Jl. HR Rasuna Said Kav B-9 Jakarta
12910

🌐 INDONESIA

✉ <http://conflictresolutionunit.id/>
cru@ibcsd.or.id

The Urban and Regional Development Institute (URDI) adalah lembaga penelitian swadaya yang didirikan pada 1995. URDI memiliki visi untuk mempromosikan pembangunan perkotaan dan daerah yang berkelanjutan secara sosial, ekonomi dan lingkungan di Indonesia.

Penelitian tata ruang, kepastian lahan dan konflik tumbukan klaim lahan di pulau Sumatera dan Kalimantan di antara tuntutan pertumbuhan ekonomi, dinamika kebijakan dan laju investasi berbasis lahan dilakukan oleh URDI dengan dukungan dari CRU

Disclaimer

Publikasi ini disiapkan melalui pendanaan UK aid oleh Pemerintah Kerajaan Inggris. Namun demikian pandangan yang diungkapkan tidak dapat ditafsirkan sebagai pendapat Pemerintah Kerajaan Inggris.