

KESATUAN
PENGELOLAAN HUTAN
&
HAK-AKSES MASYARAKAT
TERHADAP HUTAN



Buku Saku:

**Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)
dan Hak-Akses Masyarakat Terhadap Hutan**

Diterbitkan oleh:

Working Group on Forest-Land Tenure

Villa Citra Bantarjati,

Jl Belimbing II Blok E.4 No.14

Phone: +62(251) 8326967

Fax: +62(251) 8326967

Website: <http://www.wg-tenure.org>

Email: wg_tenure@cbn.net.id

Cetakan pertama, Oktober 2012

Penyunting:

Asep Yunan Firdaus

Tata letak:

muem art studio

Ucapan Terima Kasih

Dengan terbitnya buku saku ini, kami dari Working Group on Forest-Land Tenure (WGT) mengucapkan terima kasih atas kontribusi pihak-pihak yang mendukung terwujudnya buku ini. Untuk itu kami haturkan banyak terima kasih khususnya kepada Pusdiklathut Kementerian Kehutanan, ICRAF, Samdhana Institute, Kemitraan dan HuMa. Selain itu kami juga haturkan terima kasih kepada Bapak Agus Wiyanto, Ibu Lili Purba, Bapak Martua Sirait, Bapak Gamal Pasya, Bapak Gamma Galudra, dan Bapak Widiyanto yang telah membagikan ilmu dan pengetahuannya yang disampaikan pada pelatihan “Perangkat Analisis Land Tenure dan Penanganan Konflik dalam Pengelolaan KPH” yang dilaksanakan pada pertengahan tahun 2012.

Materi-materi yang disampaikan pada pelatihan tersebut menjadi bahan utama dalam penyusunan buku saku ini. Tidak lupa kami juga sampaikan ucapan terima kasih kepada para peserta pelatihan yang telah membagi pengalamannya terkait pengelolaan KPH dan penyelesaian konflik di dalamnya. Tidak pernah kami lupakan juga adalah kerja keras dari para pelaksana program WGT yang dalam situasi apapun tetap mampu menjalankan amanah lembaga. Untuk itu kami ucapkan terima kasih kepada Ibu Dwi Suciana dan Lia Amalia. Dan kepada para pengurus

WGT khususnya Bapak Iman Santoso sebagai Ketua, kami ucapkan terima kasih atas bimbingannya selama ini. Dan kepada Bapak Muayat Ali Mushi, Bapak Asep Yunan Firdaus dan Bapak Mahir Takaka, kami haturkan banyak terima kasih atas saran dan dukungannya.

Buku saku ini pada akhirnya dapat dicetak atas dukungan dari Kemitraan yang telah mendukung program WGT yaitu program “Peningkatan Kapasitas Organisasi KPH Dalam Isu Land Tenure dan Penanganan Konflik” pada tahun 2012.

Kepada pihak-pihak yang tidak kami sebutkan satu persatu namun telah berkontribusi dalam kegiatan-kegiatan WGT selama ini, kami haturkan terima kasih dan semoga dalam waktu ke depan kita tetap dapat bekerja sama ■

Kata Pengantar

Satu lagi buku yang diterbitkan oleh Working Group on Forest-Land Tenure (WGT) yang mengangkat tema mengenai KPH dan hak-akses masyarakat terhadap hutan. Kami menyebutnya buku saku, dengan maksud agar buku ini dapat dengan mudah dibawa kemana-mana bagi mereka yang sedang bergelut dengan isu pengelolaan hutan lestari dan penyelesaian konflik kehutanan.

Buku saku ini dibuat demikian untuk memudahkan para pembaca untuk mendapatkan informasi mengenai KPH yang dicanangkan oleh Pemerintah cq. Kementerian Kehutanan, dan sekaligus mendapatkan topik-topik hangat tetapi ringkas seputar pemikiran, konsep dan strategi penyelesaian konflik land tenure dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Konflik land tenure di kawasan hutan adalah suatu kenyataan. Daripada menghidarinya, sikap pengertian, berfikir positif dan kritis terhadap konflik dapat mengarahkan pada arah penyelesaian yang tepat.

Chuck Bokor (2006) dari Economic Development Unit/ OMAFRA mengajukan saran penting tentang bagaimana agar penyelesaian sengketa berjalan efektif, yaitu:

“Understanding conflict is important before you can

deal with it effectively. Research tells us that conflict evolves through stages, involves an observable process and has a number of common characteristics. Recognizing and understanding what may be happening is the first step in resolving the situation effectively. Some conflicts can be avoided entirely, or at least kept from escalating, if you understand what is happening, your style and attitudes about conflict and its causes”.

Masih jadi pertanyaan bagi kita apakah KPH dapat menjadi salah satu cara untuk menyelesaikan konflik? Di dalam buku saku ini, dengan memahami bagaimana sebenarnya konsep dan strategi pelaksanaan KPH itu, ada peluang bagi kita untuk menggunakannya sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan konflik. Namun demikian, ada prasyarat penting yang harus ada sebelum KPH benar-benar dapat menjadi cara untuk menyelesaikan konflik, antara lain tumpang tindih status kawasan sudah jelas, keterlibatan masyarakat lokal dan adat yang maksimal dan konsisten dengan tujuan dari dibangunnya KPH.

Mudah-mudahan buku saku ini dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi kita semua, dan bila ada kritik dan saran untuk perbaikan buku ini, mohon disampaikan kepada sekretariat WGT melalui email wg_tenure@cbn.net.id ■

Bogor, Oktober 2012

Daftar Isi

Kata Pengantar v

Pendahuluan 1

1. Apa itu KPH? 7

- A. Pengertian KPH 8
- B. Latar Belakang Singkat Pengelolaan Hutan Indonesia 12
- C. Tujuan dan Peran/Fungsi KPH 15

2. Kebijakan dan Pembangunan KPH 18

- A. Kebijakan KPH 18
- B. Pembangunan KPH 33

3. Konflik Tenure dan KPH 47

- A. Apa Itu Tenure? 47
- B. Forest-Land Tenure 49
- C. Apa itu Konflik? 51
- D. Wujud Konflik 54
- E. KPH Sebagai Skema Penyelesaian Konflik? 57
- F. Kapasitas dan Kewenangan KPH dalam Penanganan Konflik Tenurial Kehutanan 63
- G. Akar Konflik Kehutanan 64
- H. Alat Bantu untuk Menyelesaikan Konflik Kehutanan 65
 - 1) Rapid Land-Tenure Assessment (RaTA) 65
 - 2) Analisa Gaya Bersengketa (AGATA) 67
 - 3) Huma-win (Sistem Data Base Konflik) 69

KESATUAN
PENGELOLAAN HUTAN
&
HAK-AKSES MASYARAKAT
TERHADAP HUTAN

Pendahuluan

Isu Tenure¹ dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA), salah satunya hutan, sudah berkembang cukup pesat pasca reformasi 1998, mengingat pada situasi sebelumnya penguasaan dan pemanfaatan SDA dimonopoli oleh rezim pemeritahan saat itu dan didistribusikan kepada segelintir kelompok orang. Isu tenure bukan lagi “makanan” dari para aktivis atau peneliti saja, tetapi sudah menjadi menu diskusi Pemerintah dan pelaku bisnis. Bahkan dalam hal-hal tertentu, konsep tenure sudah diadopsi ke dalam kebijakan pemerintahan. Misalnya di Kementerian Kehutanan, saat ini telah dibentuk suatu bidang kerja yang mengurus isu tenure yaitu di Direktorat Pengukuhan, Penatagunaan dan Tenurial Kawasan Hutan dibawah kedirjenan Planologi. Salah satu tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh direktorat ini adalah melakukan mediasi masalah tenurial kehutanan². Sementara pada tingkat daerah sudah diberikan kewenangan untuk

¹ Istilah tenure Kata “tenure” memiliki asal kata dari bahasa Latin yang “tenere” yang berarti menguasai (to hold or grasp) (ellsworth, 2002). Basset dan Crummey mengemukakan bahwa istilah ‘tenure’ dalam bahasa inggris merupakan istilah yang berasal dari bahasa Latin yang berarti menguasai atau memiliki (Leonard and Longbottom, 2000). Aspek terpenting dari istilah tersebut adalah status hukumnya. Itu sebabnya, membicarakan istilah tenure pasti berarti membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas sumber daya alam tertentu pada sebuah masyarakat (Laudjeng, dkk 2001).

² Lihat dalam Permenhut No.33 tahun 2012 mengenai Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.40/Menhut-li/2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan

penyelesaian konflik sosial yang didalamnya termasuk konflik yang berkaitan dengan alokasi sumber daya alam³.

Paska *International Conference on Forest Land Tenure, Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context*, yang diadakan di Lombok pada tanggal 11-15 Juli 2011, wacana dan implementasi konsep tenure semakin maju dan mulai menjadi bahan bagi pembentukan kebijakan penguasaan dan pengelolaan Hutan. Namun demikian, kondisi ini barulah awal dari upaya untuk mengintegrasikan konsep tenure ke dalam kebijakan-kebijakan penguasaan dan pemanfaatan hutan dengan tetap dipandu oleh tujuan untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan.

Beberapa peraturan/kebijakan yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan untuk memperluas akses masyarakat dalam pengelolaan hutan antara lain melalui skema-skema pemberdayaan masyarakat seperti HKm, Hutan Desa, dan juga HTR.

Meskipun beberapa kalangan masih menganggap skema pemberdayaan ini berjalan lambat akibat hambatan-hambatan prosedural dan politik daerah dalam mengalokasikan sumber daya alam setempat, skema-skema pemberdayaan seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD) dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dianggap sebagai *milestone* kearah perluasan ruang/wilayah kelola rakyat pada kawasan hutan. Meskipun bukan dalam konteks penguasaan berbasis hak milik (status

³ Lihat dalam UU No.7 Tahun 2012 tentang khususnya pada pasal 5 dan 8

penguasaan tertinggi dalam konsep bundle of rights dari schlager dan Ostrom (1992), tetapi penguasaan sumber daya melalui skema HKm, HTR, dan HD cukup memberikan keamanan tenurial bagi masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Dalam Permenhut No. P.10/Menhut II/2011, Pemantapan kawasan hutan merupakan salah satu dari 6 (enam) Kebijakan Prioritas Kementerian Kehutanan. Implementasi kebijakan prioritas pembangunan yang kelima yaitu Pemantapan Kawasan Hutan yang dilaksanakan melalui Program Pemantapan Pemanfaatan Potensi Sumberdaya Hutan dan Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup. Kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pelaksanaan Program Pemantapan Pemanfaatan Potensi Sumberdaya Hutan adalah pengukuhan dan penatagunaan kawasan hutan dan pembentukan wilayah pengelolaan dan perubahan kawasan hutan dengan kegiatan utama pembangunan kesatuan pengelolaan hutan (KPH). Selanjutnya dalam Permenhut No. P.49/Menhut II/2011 tentang Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) Tahun 2011-2030, Arahan Pemanfaatan kawasan untuk pengusahaan hutan skala kecil (berdasarkan kondisi kawasan hutan pada bulan April 2011) adalah seluas 6,97 juta ha. Meskipun luasannya masih sangat jauh dibandingkan dengan kawasan untuk pengusahaan hutan skala besar yang mencapai 54,52 juta ha, namun peluang ini patut didorong untuk diwujudkan. Peluang pengelolaan hutan oleh masyarakat (CBFM) yang bertujuan mulia ini tentunya benar-benar harus menyentuh masyarakat yang

berhak.

Working Group on Forest-Land Tenure (WGT) memandang bahwa penerapan konsep forest-land tenure dalam penguasaan dan pemanfaatan hutan merupakan prasyarat bagi terwujudnya pengelolaan hutan lestari dan juga sebagai kondisi pemungkin bagi implementasi program, termasuk REDD. Dengan kondisi nyata adanya 33.000 desa berada di dalam dan sekitar kawasan hutan “Negara” menjadi tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk mengatur land tenure di kawasan hutan secara tepat dan berkeadilan. Letter of Intent (LoI) Kerjasama Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi & Degradasi Hutan (REDD) antara Indonesia dan Norwegia yang akhir-akhir ini banyak dibicarakan tidak hanya isu moratorium (penundaan ijin konversi hutan alam dan lahan gambut dalam jangka waktu dua tahun), tetapi pada fase transformasi yang dimulai sejak tahun 2011 antara lain ini juga disinggung mengenai konflik land tenure dan kompensasi klaim-klaim masyarakat.

Pada kenyataannya konflik land tenure di kawasan masih banyak terjadi. Pada tahun 2010, HuMa mencatat terjadi sebanyak 85 konflik sumber daya alam di bidang kehutanan di enam propinsi dengan luas wilayah yang dipersengketakan mencapai 2.445.539,31 hektar. Konflik paling banyak terjadi antara masyarakat dengan perusahaan (91,14%) diikuti dengan konflik antara masyarakat dengan Pemerintah Pusat (7,93%), Pemerintah Daerah (0,45%), selanjutnya dengan BUMN (0,42%) dan terakhir konflik dengan kelompok masyarakat yang dibentuk untuk suatu proyek atau program tertentu.

Sebagian besar konflik terjadi karena tumpang tindih penguasaan dan pemanfaatan lahan (land use). Perencanaan pembangunan kehutanan sampai saat ini belum secara penuh memperhatikan realitas hak-hak masyarakat, pemanfaatan dan penguasaan lahan di lapangan. Sementara itu pihak pemerintah dalam merespon konflik yang terjadi seringkali menggunakan pendekatan hukum positif semata, sehingga posisi masyarakat yang kebanyakan tidak memiliki bukti tertulis atas hak-hak mereka menjadi sangat lemah.

Sesuai peran strategis KPH dalam menjawab tantangan permasalahan land tenure dalam pengelolaan hutan antara lain adalah optimalisasi akses masyarakat dalam pengelolaan hutan serta resolusi konflik. Proses-proses identifikasi hak-hak masyarakat serta proses penyelesaian konflik dapat ditangani secara bersama di level tapak dalam proses tata hutan dan pengelolaan KPH yang diatur dalam kebijakan Kehutanan maupun kebijakan Kemendagri, seperti yang tertuang dalam Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi Dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Di Daerah, Pasal 4 Ayat 2 (a) disebutkan bahwa tugas dan fungsi KPHP dan KPHL antara lain adalah pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayahnya yang meliputi tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi, perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dalam kegiatan "tata hutan" kondisi pemanfaatan lahan (land use) di suatu wilayah serta pihak-pihak yang

terkait (analisis stakeholder) penting untuk diperhatikan sebagai dasar penyusunan rencana pengelolaan hutan. Isu strategis ini diambil oleh WG-Tenure untuk mendorong terwujudnya ruang kelola masyarakat dalam pengelolaan KPH dengan melakukan penguatan pemahaman dan kapasitas organisasi KPH terhadap masalah land tenure, sehingga land tenure diletakkan sebagai bahan pertimbangan utama dalam melakukan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan KPH ■

Apa Itu KPH?

Wacana dan diskusi KPH sebenarnya sudah berlangsung lama, sejak UU Pokok-Pokok Kehutanan No.5 Tahun 1967 (UU No.5/1967) terbit. Namun pada masa itu, KPH diartikan sebagai kesatuan pemangkuan hutan sebagaimana diterapkan dalam pengelolaan hutan oleh Perum Perhutani di Pulau Jawa⁴. Di dalam pasal 10 UU No.5/1967 disebutkan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pengurusan Hutan Negara yang sebaik-baiknya, maka dibentuk Kesatuan-kesatuan Pemangkuan Hutan dan Kesatuan-kesatuan Pengusahaan Hutan yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Menteri. Dalam prakteknya Kesatuan pemangkuan hutan di Jawa di kelola oleh organisasi berbentuk Perum Perhutani, sementara untuk di luar Jawa pengelolaan dan dan pemanfaatannya diserahkan kepada pengusaha melalui pemberian izin perusahaan hutan terutama Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman. Mengapa demikian?, karena kebijakan pengelolaan hutan di luar Jawa menggunakan konsep Kesatuan Pengusahaan Hutan menjadi basis bagi pemberian izin oleh pemerintah.

⁴ Putu Oka Ngakan, Heru Komarudin dan Moira Moeliono, "Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah", Governance Brief No.28, CIFOR, (Januari 2008), hal 2

Periode dekade 80-an, pengusahaan hutan utamanya diberikan dengan perizinan HPH sementara dekade 90-an utamanya diberikan dengan perizinan Hutan Tanaman.

Setelah terbitnya Undang-Undang Kehutanan No.41 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No.5/1967, sekiranya sampai 2007, pembahasan mengenai pembentukan KPH dalam arti kesatuan pengelolaan Hutan justru terbelengket karena tenggelam dalam dinamika pencatatan politik lahan dan politik ekonomi kehutanan, yang langsung maupun tidak langsung menggeser prioritas kemantapan kawasan hutan sebagai kondisi pemungkin pembangunan kehutanan menjadi pemanfaatan hutan melalui pemberian izin.⁵

Setelah tahun 2007, dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No.6 Tahun 2007 dan revisinya PP No.3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, pembahasan KPH kembali mengemuka.

Dalam situasi pembahasan KPH semakin mengedepan, adalah penting bagi kita semua untuk mengetahui hal ihwal mengenai KPH agar niat untuk memberikan dukungan, masukan maupun kritik dapat terarahkan dengan tepat.

A. Pengertian KPH

Dalam PP No.6 Tahun 2007 Pasal 1 angka 1, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) diartikan sebagai wilayah

⁵ Kementerian Kehutanan – Dirjen Planologi, Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi, (Jakarta: Dit. Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, 2011), hal. 3

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) diartikan sebagai wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

Istilah KPH memang disebutkan di dalam UU No.41/1999 di dalam bagian penjelasan pasal 17 ayat (1), namun tidak ada penjelasan dari KPH dimaksud. KPH di dalam UU No.41/1999 justru menjadi bagian dari pengertian Unit pengelolaan sebagai undang-undang payungnya. Di dalam UU No.41/1999, KPH sebagai bagian dari Unit Pengelolaan diartikan

sebagai kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL), kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP), kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK), kesatuan pengelolaan hutan kemasyarakatan (KPHKM), kesatuan pengelolaan hutan adat (KPHA), dan kesatuan pengelolaan daerah aliran sungai (KPDAS).

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 230/Kpts-II/2003 Tentang Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi menyebutkan pengertian KPH Produksi adalah unit pengelolaan hutan produksi terkecil yang dapat di kelola secara efisien dan lestari.

Antara pengertian yang berasal dari UU No.41/1999 atau Kepmen Kehutanan No.230/2003 dan PP No.6/2007 dapat

menimbulkan kebingungan bila tidak benar-benar mencermatinnya. Ada unsur pembentuk pengertian yang berbeda antara UU 41/1999 atau Kepmen 230/2003 dengan PP 6/2007, khususnya unsur “unit pengelolaan hutan terkecil”. Pada PP 6/2007 tidak ada frasa “unit pengelolaan hutan terkecil”, sehingga menimbulkan penafsiran yang mungkin berbeda-beda diantara para pihak.

Ada kritik yang dikemukakan oleh CIFOR dalam briefing papernya yang menganalisis apa yang dimaksud dengan terkecil? khususnya jika dikaitkan dengan institusi. Menurut CIFOR⁶ Apakah KPH itu sendiri atau ada unit-unit kecil di dalam sebuah wilayah KPH yang lebih luas. Dengan adanya kata “terkecil” menjadi pertanyaan mengenai lalu apa pengertian sesungguhnya dari KPH.

Ketidakteragaman penggunaan istilah didalam dokumen peraturan dan kebijakan tersebut bukan saja menyulitkan pemahaman tentang konsep KPH itu sendiri, tetapi juga dapat menimbulkan permasalahan dalam pembentukan wilayah dan struktur organisasi pengelolaannya. Apabila KPH diartikan sebagai unit pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokoknya, maka satu wilayah kabupaten yang luas bisa mencakup beberapa KPH yang tentunya masing-masing disertai dengan struktur organisasinya. Hal ini akan menjadikan sistem pengelolaan hutan model KPH tidak efisien sehingga menyimpang dari tujuan pembentukannya. Selain itu, banyaknya KPH yang berupa unit-unit terkecil dalam satu wilayah kabupaten akan menyulitkan tata hubungan kerja antara unit-unit KPH dengan KPH tingkat kabupaten, tingkat provinsi dan tingkat pusat.

⁶ Op.cit.

Perbandingan Pengertian KPH

UU No.41 /1999"kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL), kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP), kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK), kesatuan pengelolaan hutan kemasyarakatan (KPHKM), kesatuan pengelolaan hutan adat (KPHA), dan kesatuan pengelolaan daerah aliran sungai (KPDAS)"

PP No.6 / 2007"wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari"

Kepmen Kehutanan 203/2003"unit pengelolaan hutan produksi terkecil yang dapat di kelola secara efisien dan lestari"

Dalam perdebatan awal tentang definisi KPH, terdapat pengertian yang beragam, apakah KPH mencakup hanya kawasan hutan (yang sudah ditunjuk), atau termasuk hutan rakyat, atau hanya kawasan hutan yang telah dikukuhkan. Ini juga belum mendapatkan jawaban yang tegas dan dari hasil assessment yang dilakukan oleh WG Tenurial di berbagai KPH di Propinsi Lampung, Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat, sehingga menjadi titik kritis bagi pengelola KPH dilapangan.

B. Latar belakang singkat pengelolaan hutan Indonesia

Dalam bukunya yang berjudul “Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi”, Kementerian Kehutanan menggambarkan bahwa pentingnya memastikan kawasan hutan yang aman dan bebas konflik adalah mimpi setiap rimbawan sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967). Kepastian dan keamanan kawasan disadari merupakan prakondisi yang mutlak diperlukan dalam pengelolaan hutan lestari. Kebutuhan untuk memberikan batas kawasan hutan yang akan dipertahankan sebagai hutan tetap – diakui baik oleh masyarakat maupun peraturan-perundangan⁷.

Di pulau Jawa, pengelolaan hutan sesungguhnya didominasi oleh konsep yang dikembangkan sebelumnya oleh pemerintah Hindia Belanda ketika mereka menguasai Indonesia. Bila kembali membuka sejarah tentang Pengelolaan Hutan di Indonesia—khususnya pengelolaan hutan jati di Jawa, hal ini erat kaitannya dengan pembentukan KPH, meskipun bukan dalam definisi Kesatuan Pengelolaan Hutan tetapi dalam definisi Kesatuan Pemangkuan Hutan (Houtvesterij dan Opper-Houtvestrij)⁸.

Konsep Houtvesterij yang dibuat oleh Bruinsma merupakan konsep pengelolaan kawasan hutan dengan

⁷ Kementerian Kehutanan, Op.cit. hal.3-4

⁸ Teguh Yuwono, Sejarah Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa, dimuat dalam media informasi KPH http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=73&Itemid=200, diunduh pada 12 November 2012.

pembentukan Planning Unit (Boschafdelling/Bagian Hutan) dan manajemen unit organisasi pengelola hutan (organisasi teritorial) yang efektif dan efisien. Dalam konsep Houtvesterij tersebut kawasan hutan ditata, dipetakan dan diinventarisasi, dan dieksploitasi secara swakelola sehingga tindakan pengelolaan hutan dapat dilakukan lebih intensif. Secara garis besar ada dua organisasi pokok dalam konsep Houtvesterij, yaitu: planning unit; bertugas mengendalikan/ mengontrol kelestarian hasil (berupa standing stock), dan management unit; sebagai organisasi pengelolaan hutan berfungsi untuk mengendalikan keuntungan finansial perusahaan. Antara konsep planning unit dengan management unit saling berdiri sendiri (terpisah dan mandiri), dan tidak ada yang menjadi sub-ordinasi dari yang lain, akan tetapi keduanya bersinergi untuk mencapai kelestarian hasil dan kelestarian perusahaan⁹.

Kelanjutan proses pengelolaan hutan di Jawa utamanya dilakukan oleh Perum Perhutani yang menguasai 1/5 bagian (2,45 Juta Ha)¹⁰ dari pulau Jawa. Pengelolaan hutan oleh rakyat melalui hutan rakyat jumlahnya hampir 800.000 Ha¹¹. Namun di tengah situasi penguasaan dan pemilikan hutan oleh pemerintah dan masyarakat banyak sekali konflik yang belum terselesaikan sampai sekarang. Sebagai respon terhadap

⁹ Ibid.

¹⁰ Luas wilayah kerja Perum Perhutani diambil dari <http://perumperhutani.com/profil/wilayah-kerja/>, diunduh pada 11 November 2012.

¹¹ Billy Hindra, "Potensi dan Kelembagaan Hutan Rakyat", (Prosiding Seminar Hasil Litbang Hasil Hutan, 2006), hal 14.

konflik, Perhutani mengeluarkan kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Tidak semua setuju dengan skema ini, terutama mereka (masyarakat) yang menghendaki pemilikan hutan seperti hutan rakyat.

Sementara di luar pulau Jawa, proses ekspansi pemanfaatan hutan dimulai dengan pernyataan dari Presiden Soeharto pada tahun 1971 di Pasar Klewer, Solo dalam pidato tanpa teks sebagai berikut;

‘Sungguh kita akan mampu membayar hutang itu. Dari satu sumber saja, dari kayu, kita melihat kekuatan kita. Sekarang kita mempunyai 120 juta hektar hutan. Tetapi karena kita harus mengamankan hutan-hutan kita supaya tidak menimbulkan bahaya, maka hanya sepertiga dari 120 juta hektar hutan yang bisa kita tebang. Berarti 40 juta hektar hutan yang bisa kita tebang. Hasilnya paling sedikit 70 juta m³ dalam setahun. ... Itu berarti hasil penebangan hutan kita mencapai 1,4 miliar dolar AS. Jadi, untuk membayar (hutang-pen), 300 juta dolar AS tiap tahun, bukan soal. Apalagi kalau diingat bahwa kita masih mempunyai sumber-sumber lain seperti timah, besi, maupun bauksit dan lain-lain’.¹²

Selanjutnya, pemberian Konsensi di hutan-hutan di luar pulau Jawa dilakukan secara massif, utamanya untuk HPH. Pemberian konsensi tersebut dilakukan tanpa prosedur

¹² Rikardo Simarmata, Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat di Indonesia, RIPP-UNDP, (Jakarta: 2007)

lelang. Pada periode tahun 1967-1980, HPH sudah diberikan kepada 519 HPH dengan luas wilayah 53 juta ha. Sampai pertengahan tahun 1990-an terdapat 10 perusahaan yang menguasai 228 HPH meliputi 27 juta ha hutan alam produksi atau 45% dari 60 juta ha hutan yang dialokasikan untuk HPH.¹³ Selain HPH, Hutan Tanaman juga merupakan konsesi yang cukup memakan areal hutan dalam skala luas. Di luar HPH dan HTI, luas hutan di luar Jawa didominasi oleh Taman Nasional yang tersebut di seluruh pulau di Indonesia.

Baru belakang setelah proses reformasi tahun 1998 dan penerbitan UU No.41/1999, wacana dan implementasi konsep KPH untuk hutan di luar pulau Jawa mulai gencar dilakukan. KPH-KPH model untuk hutan di luar Pulau Jawa dibentuk dan dalam proses pembangunan. Saat ini, KPH di luar pulau Jawa berjumlah 113, baik yang sudah dibentuk maupun dalam tahap perencanaan.¹⁴

C. Tujuan dan Peran/Fungsi KPH

Ada tiga hal utama yang menjadi tujuan dari keberadaan KPH antara lain:

□ *Aspek Kawasan*

Kualitas dan kuantitas sumber daya hutan yang semakin menurun (Terdapat begitu luas kawasan hutan yang *open*

¹³ Andri Santosa dkk., "Pengelolaan hutan oleh/bersama masyarakat, Antara realita dan kebijakan", Koalisi untuk Perubahan Kebijakan Kehutanan, (Jakarta: 2007)

¹⁴ Kementerian Kehutanan, Ditjen Planologi, "Kebijakan Pembangunan KPH", (makalah dipresentasikan pada workshop Pelatihan Perangkat Analisis Land Tenure dan Penanganan Konflik dalam Pengelolaan KPH, pada tanggal 5-9 Juli 2012 di Puncak – Bogor)

aces dan tidak terkelola dan tak bertanggung).

□ *Aspek Kelembagaan*

- 1) Profesionalisme kehutanan rendah,
- 2) Organisasi kehutanan di daerah tidak dimaksudkan untuk mengelola hutan di tingkat tapak.
- 3) Kegagalan dalam membangun satuan terkecil (unit) dalam pengelolaan hutan

□ *Aspek Rencana*

- 1) Optimalisasi pemanfaatan hutan masih rendah
- 2) Kepentingan berbagai pihak terhadap hutan dan kawasan hutan semakin meningkat

Sementara peran atau fungsi dari KPH adalah:

- untuk membenahi tata kelola kehutanan (good forestry governance).
- mendorong terwujudnya desentralisasi nyata di bidang kehutanan.
- mengoptimalkan akses masyarakat terhadap hutan serta merupakan salah satu jalan bagi resolusi konflik.
- menjamin penyelenggaraan pengelolaan hutan akan tepat lokasi, tepat sasaran, tepat kegiatan, tepat pendanaan.
- Untuk menangani wilayah-wilayah open acces yang hingga saat ini tidak bertanggung.
- menjembatani optimalisasi pemanfaatan potensi pendanaan dari sumber yang tidak mengikat (al: bantuan negara donor, perdagangan karbon) untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

- untuk mendukung fungsi MRV (Measurement, Reporting, Verification) dalam proses penanganan perubahan iklim.
- Memudahkan investasi sektor kehutanan, karena ketersediaan data/informasi detail tingkat lapangan.
- untuk meningkatkan keberhasilan penanganan rehabilitasi hutan dan reklamasi, karena KPH akan menjalankan penanaman, pemeliharaan, pendataan, perlindungan, monev.
- untuk meningkatkan keberhasilan kegiatan konservasi dan perlindungan hutan.

Antara tujuan dan peran pembangunan KPH nampaknya belum diperjelas dengan pemberian kewenangan yang memadai untuk menjalankan fungsi fungsi KPH secara optimal, seperti misalnya penanganan konflik yang belum disebutkan secara eksplisit sebagai kewenangannya KPH, dimana masih sebatas pada pencegahan konflik dengan mencegah wilayah yang dikuasai masyarakat masuk dalam KPH atau memberikan kesempatan kepada mereka untuk masuk dalam skema-skema pengelolaan hutan oleh masyarakat (Permendagri no. 61/2010), dilain pihak UU Konflik Sosial memandatkan Pemerintah Daerah untuk melakukan pencegahan dan penanganan konflik sosial (UU 7/2012), dimana KPH sebagai kelembagaan daerah tentunya memiliki tanggung jawab untuk menjalankannya ■

Kebijakan dan Pembangunan KPH¹⁵

A. Kebijakan KPH

Sesuai pasal 4 UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya penguasaan hutan oleh Negara tersebut memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

1. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan
2. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan
3. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Pengurusan hutan tersebut di atas bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta

¹⁵ Bagian ini disadur dari presentasi Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Ditjen Planologi, Kementerian Kehutanan, yang dipresentasikan pada Pelatihan Perangkat Analisis Land Tenure dan Penanganan Konflik dalam Pengelolaan KPH, pada tanggal 5-9 Juli 2012 di Puncak – Bogor, yang diselenggarakan atas kerja sama WGT-Kemitraan-Kementerian Kehutanan.

serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat. Pengurusan tersebut meliputi kegiatan penyelenggaraan:

1. Perencanaan Kehutanan.
2. Pengelolaan hutan.
3. Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan.
4. Pengawasan.

Sedangkan Pengelolaan hutan sendiri, mencakup hal-hal:

1. Tata Hutan
2. Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan
3. Pemanfaatan hutan
4. Penggunaan Kawasan Hutan
5. Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan
6. Perlindungan dan Konservasi Alam

Dalam menyelenggarakan pengelolaan hutan untuk mencapai kelestarian hutan dibutuhkan unit-unit pengelolaan hutan atau Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan **organisasi pengelolanya di tingkat tapak (lapangan)**, sesuai peraturan perundangan yang ada organisasi pengelola ini merupakan organisasi pemerintah

Beberapa peraturan perundangan yang terkait dengan Pembangunan KPH antara lain:

1. Landasan Kebijakan
 - UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya
 - UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
 - UU 32 tahun tentang Pemerintahan Daerah

- PP 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan
2. Landasan Implementasi Pembangunan
- PP 6/2007 Jo PP 3/2008 tentang Tata Hutan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
 - PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota
 - PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
3. Landasan Teknis Penyelenggaraan
- Permenhut P. 6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah KPH
 - Permenhut P.6/Menhut-II/2009 tentang NSPK Pengelolaan Hutan pada KPHL dan KPHP.
 - Permendagri No. 61 tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP di Daerah.
 - Permenhut No. P.42/Menhut-II/2011 tentang Standar Bidang Teknis Kehutanan pada KPHL dan KPHP.
 - Permenhut No. P.54/Menhut-II/2011 tentang perubahan atas Permenhut No. P.41/Menhut-II/2011 tentang Standar Fasilitas Sarana dan Prasarana pada KPHL dan KPHP Model.

Landasan kebijakan dan implementasi pembangunan tersebut diatas dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49,

Tambahan Lembaran Negara Nomor 3419).

Pasal 3 menyebutkan bahwa, Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Selanjutnya pada Pasal 5 menyebutkan bahwa Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui:

- a. Perlindungan sistem penyangga kehidupan;
- b. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
- c. Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Adapun pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sesuai dengan Pasal 26 dilakukan melalui kegiatan:

- a. Pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam;
 - b. Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.
2. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang .

Semua hutan di wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka penguasaan tersebut negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan (Pasal 4). Pengurusan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat, yang meliputi (Pasal 10):

- a. perencanaan kehutanan,
- b. pengelolaan hutan,
- c. penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan
- d. pengawasan

Dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan hutan tersebut diperlukan pembentukan wilayah pengelolaan hutan sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) dilaksanakan untuk tingkat:

- a. provinsi
- b. kabupaten/kota, dan
- c. unit pengelolaan

Pasal 21 menyebutkan bahwa pengelolaan hutan meliputi kegiatan:

- a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
- b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan,

- c. rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan
- d. perlindungan hutan dan konservasi alam.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 21 disebutkan bahwa:

- ♦ Hutan merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat, dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat.
- ♦ Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah. Mengingat berbagai kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas yang membutuhkan kemampuan pengelolaan secara khusus, maka pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah tertentu dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perusahaan perseroan (Persero), yang pembinaannya di bawah Menteri.

3. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah (Pasal 10 ayat 1).

Selanjutnya pasal 10 ayat (2) menyebutkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 10 ayat (5) dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan

kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau

Organisasi perangkat daerah dalam Pasal 120 ayat (1) disebutkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Terkait dengan Dinas yang akan menangani urusan disebutkan dalam pasal 124 ayat (1) bahwa Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.

Ayat (2) menyatakan Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Ayat (3) Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Terkait dengan Lembaga teknis daerah pasal 125 ayat (1) menyebutkan Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan

Pasal 28 ayat (2) Unit Pengelolaan Hutan terdiri dari:

- a. Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK).
- b. Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL).
- c. Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP).

Pasal 29 menyebutkan:

- a. ayat (1) Instansi Kehutanan Pusat di Daerah yang bertanggungjawab di bidang konservasi mengusulkan rancang bangun unit pengelolaan hutan konservasi berdasarkan kriteria dan standar yang ditetapkan oleh Menteri.
- b. Ayat (2) Berdasarkan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).Menteri menetapkan arahan pencadangan unit pengelolaan hutan konservasi.
- c. Ayat (3) Menteri menetapkan kesatuan pengelolaan hutan konservasi berdasarkan arahan pencadangan

unit pengelolaan hutan konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 30 menyebutkan:

- a. Ayat (1) Gubernur dengan pertimbangan Bupati/ Walikota menyusun Rancang Bangun Unit Pengelolaan Hutan Lindung dan Unit Pengelolaan Hutan Produksi.
- b. Ayat (2) Rancang Bangun Unit Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan kriteria dan standar yang ditetapkan oleh Menteri.
- c. Ayat (3) Rancang Bangun Unit Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh Gubernur kepada Menteri.
- d. Ayat (4) Berdasarkan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Menteri menetapkan arahan pencadangan Unit Pengelolaan Hutan Lindung dan Unit Pengelolaan Hutan Produksi.
- e. Ayat (5) Berdasarkan arahan pencadangan Unit Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Gubernur membentuk Unit Pengelolaan Hutan Lindung dan Unit Pengelolaan Hutan Produksi.
- f. Ayat (6) Pembentukan Unit Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai Unit Pengelolaan Hutan

Pasal 32 ayat (1) Pada setiap Unit Pengelolaan Hutan dibentuk institusi pengelola. Institusi Pengelola

bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pengelolaan hutan yang meliputi : Perencanaan pengelolaan, Pengorganisasian, Pelaksanaan pengelolaan, dan pengendalian serta pengawasan.

5. Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 Jo Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 2008 tentang Tata Hutan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.

Pengertian KPH didefinisikan pada Pasal 1 yang berbunyi Kasatuan Pengelolaan Hutan selanjutnya disebut KPH adalah wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

Pada pasal 3 ayat (3) dinyatakan bahwa kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terbagi dalam KPH yang menjadi bagian dari penguatan sistem pengurusan hutan nasional, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/Kota.

Selanjutnya Pasal 5 menyatakan bahwa KPH meliputi KPH Konservasi (KPHK), KPH Lindung (KPHL), KPH Produksi (KPHP).

Terkait organisasi, pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa Menteri Menetapkan Organisasi KPHK, KPHL dan KPHP. Lebih lanjut ayat (2) menyebutkan Penetapan Organisasi tersebut dilakukan berdasarkan:

- a. Usulan Pemerintah Provinsi, dalam hal KPHP atau KPHL berada dalam lintas Kab/Kota.
- b. Usulan Pemerintah kabupaten/kota dalam hal KPHL dan KPHP berada dalam Kab/Kota.

c. Pertimbangan teknis dari pemerintah provinsi.

Dalam penjelasannya Organisasi KPH yang akan ditetapkan mempunyai bentuk:

- a. sebuah organisasi pengelola hutan yang :
 - 1) mampu menyelenggarakan pengelolaan yang dapat menghasilkan nilai ekonomi dari pemanfaatan hutan dalam keseimbangan dengan fungsi konservasi, perlindungan, dan sosial dari hutan;
 - 2) mampu mengembangkan investasi dan menggerakkan lapangan kerja;
 - 3) mempunyai kompetensi menyusun perencanaan dan monitoring/evaluasi berbasis spasial;
 - 4) mempunyai kompetensi untuk melindungi kepentingan hutan (termasuk kepentingan publik dari hutan);
 - 5) mampu menjawab jangkauan dampak pengelolaan hutan yang bersifat lokal, nasional dan sekaligus global (misal : peran hutan dalam mitigasi perubahan iklim global/*climate change*); dan
 - 6) berbasis pada profesionalisme kehutanan.
- b. Organisasi yang merupakan cerminan integrasi (kolaborasi / sinergi) dari Pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
- c. Pembentukan organisasi KPH tetap menghormati keberadaan unit-unit (izin-izin) pemanfaatan hutan yang telah ada.
- d. Struktur organisasi dan rincian tugas dan fungsinya

- memberikan jaminan dapat memfasilitasi terselenggaranya pengelolaan hutan secara lestari.
- e. Organisasi yang memiliki kelenturan (fleksibel) untuk menyesuaikan dengan kondisi/tipologi setempat serta perubahan lingkungan strategis yang berpengaruh terhadap pengelolaan hutan. Sedangkan sesuai pasal 9, Organisasi KPH mempunyai tugas dan fungsi:
 - a. Menyelenggarakan pengelolaan hutan yang meliputi:
 - 1). Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan
 - 2). Pemanfaatan hutan dalam hal pemantauan dan pengendalian terhadap pemegang ijin.
 - 3). Penggunaan kawasan hutan dalam hal pemantauan dan pengendalian terhadap pemegang ijin.
 - 4). Pemanfaatan hutan di wilayah tertentu.
 - 5). Rehabilitasi hutan dan reklamasi.
 - 6). Perlindungan hutan dan konservasi alam.
 - b. Menjabarkan kebijakan kehutanan Nasional, Provinsi, Kab/Kota untuk diimplementasikan.
 - c. Melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian.
 - d. Melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya.

Sedangkan tanggung jawab pembangunan dan pendanaan KPH dijelaskan dalam pasal 10 ayat (1) yang berbunyi Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kab/Kota sesuai kewenangannya bertanggung jawab terhadap pembangunan KPH dan infrastrukturnya.

Selanjutnya ayat (2) menyebutkan Dana Pembangunan KPH bersumber dari: APBN, APBD dan/atau dana lain yang tidak mengikat sesuai peraturan perundangan.

6. Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan KPH terdapat dalam Bidang AA Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Kehutanan Sub Bidang 8 Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan, dinyatakan bahwa:

- Urusan Pemda Kab/Kota:
Pertimbangan penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung dan produksi serta institusi wilayah pengelolaan hutan
- Urusan Pemda Provinsi
Pelaksanaan penyusunan rancang bangun, pembentukan dan pengusulan penetapan wilayah pengelolaan hutan lindung dan produksi serta pertimbangan teknis institusi wilayah pengelolaan hutan.
- Urusan pemerintah Pusat

Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria, dan pelaksanaan penetapan pembentukan wilayah pengelolaan hutan, penetapan wilayah pengelolaan dan institusi wilayah pengelolaan serta arahan pencadangan.

7. Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Dalam menimbang disebutkan bahwa untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah.

Pasal 1 di ketentuan umum disebutkan bahwa Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Selanjutnya Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Dalam beberapa pasal di jelaskan Dinas daerah Provinsi atau Kab/Kota mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada dinas daerah tersebut dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau

beberapa daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.

Untuk menampung bentuk kelembagaan lain sebagai perangkat daerah Pasal 45 ayat (1) Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya, pemerintah daerah dapat membentuk lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah.

Selanjutnya ayat (2) menyatakan Organisasi dan tata kerja serta eselonisasi lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Dari beberapa landasan hukum yang telah diuraikan diatas, terdapat 2 hal mendesak yang perlu segera dijabarkan untuk menjadi landasan bagi percepatan pembangunan KPH, yaitu : Pengaturan tentang Wilayah KPH dan Pengaturan tentang Kelembagaan KPH. Khusus untuk Wilayah KPH telah terbit Permenhut No. P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah KPH, yang secara rinci akan diuraikan dalam bab berikut.

Selain itu, perkembangan peraturan perundang-undangan juga perlu diperhatikan, terutama yang terkait dengan konflik dan pengelolaan sumber daya alam. Pada tahun 2012 telah disahkan Undang-Undang No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Relevansi undang-undang ini dengan konflik di sektor kehutanan

adalah klausul yang menyatakan sumber konflik yaitu: (Pasal 5)

- a. permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya;
- b. persetujuan antarumat beragama dan/atau antar umat beragama, antarsuku, dan antaretnis;
- c. sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi;
- d. sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha; atau
- e. distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Pada pasal-pasal lain dalam UU No.7 Tahun 2012 ada pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pencegahan dan penghentian konflik, serta pemulihan paska konflik.

Dengan adanya UU No.7 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Konflik Sosial dan UU Kehutanan yang juga memiliki pengaturan mengenai penyelesaian konflik serta dikembangkannya KPH sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan konflik, jangan sampai antara pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan) dengan pemerintah saling tarik menarik kewenangan atas dasar dua undang-undang yang berbeda. Justeru dalam hal ini, kerja sama dan koordinasi antara perangkat pemerintah pusat maupun daerah harus berjalan harmonis. Tujuannya adalah agar konflik dapat diselesaikan dan oleh karena itu masyarakat akan lebih sejahtera.

B. Pembangunan KPH

Permenhut No. P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah KPH, merupakan kriteria dan standar yang menjadi landasan bagi proses pembentukan wilayah KPH. Prosedur pembentukan wilayah KPH ini dibedakan antara proses pembentukan wilayah KPHP/KPHL dan proses pembentukan wilayah KPHK.

Secara umum pembentukan wilayah KPH harus mempertimbangkan:

1. Karakteristik lahan;
2. Tipe hutan;
3. Fungsi hutan;
4. Kondisi daerah aliran sungai;
5. Kondisi sosial, budaya, ekonomi masyarakat;
6. Kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat;
7. Batas administrasi pemerintahan;
8. Hamparan yang secara geografis merupakan satu kesatuan;
9. Batas alam atau buatan yang bersifat permanen; dan
10. Penguasaan lahan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, kriteria pembentukan wilayah KPH adalah sebagai berikut :

1. Kepastian wilayah kelola.
2. Kelayakan ekologi.
3. Kelayakan pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan.

4. Kelayakan pengembangan pemanfaatan hutan.

Masing-masing kriteria mempunyai indikator sebagai berikut:

1. Kepastian wilayah kelola.
 - a. Berada dalam kawasan hutan tetap setelah tahap penunjukan atau panataan batas, atau penetapan kawasan hutan,
 - b. Mempunyai letak, luas dan batas yang jelas dan relatif permanen,
 - c. Setiap areal unit pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan wajib mendaftarkan arealnya dalam wilayah KPH,
 - d. Batas wilayah KPH sejauh mungkin mengikuti batas-batas alam.
2. Kelayakan ekologi.
 - a. Posisi dan letak wilayah KPH mempertimbangkan kesesuaian terhadap DAS atau Sub DAS;
 - b. Mempertimbangkan homogenitas geomorfologi dan tipe hutan; dan
 - c. Bentuk areal mengarah ke ideal dari aspek ekologi, yaitu areal yang kompak lebih baik dari pada bentuk terfragmentasi dan bentuk membulat lebih baik daripada bentuk memanjang;
3. kelayakan pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan.
 - a. Luas wilayah KPH dalam batas rentang kendali yang optimum;
 - b. Luas wilayah KPH mempertimbangkan intensitas pengelolaan dari aspek produksi; dan

- c. Mempertimbangkan keutuhan batas izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, serta lembaga pengelolaan hutan lain yang telah ada.
4. Kelayakan pengembangan pemanfaatan hutan.
 - a. Mempertimbangkan kemungkinan pemanfaatan potensi sumber daya hutan;
 - b. Merupakan areal yang kompak atau memiliki tingkat fragmentasi areal yang rendah; dan
 - c. Memiliki tingkat aksesibilitas yang memadai.

Sedangkan pembentukan wilayah KPHnya melalui **tahapan** sebagai berikut

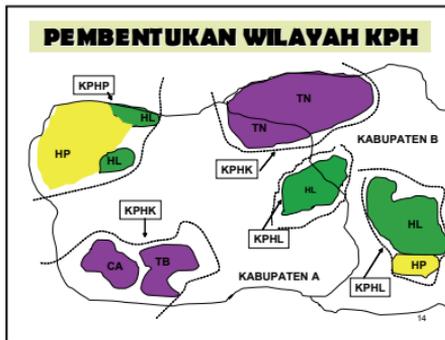
1. Untuk KPHP dan KPHL
 - a. Rancang bangun KPH (dipersiapkan oleh Dinas dengan dukungan UPT Planologi serta pertimbangan dari Bupati/Walikota dan disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Kehutanan).
 - b. Arahan pencadangan KPH (Dipersiapkan oleh Departemen Kehutanan cq. Ditjen Planologi Kehutanan dan disampaikan kepada Gubernur sebagai bahan penyusunan usulan penetapan).
 - c. Usulan Penetapan KPH (dipersiapkan oleh Dinas dengan dukungan UPT Planologi serta pertimbangan dari Bupati/Walikota dengan memperhatikan arahan pencadangan selanjutnya disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Kehutanan).
 - d. Penetapan wilayah KPH. (dipersiapkan oleh Ditjen Planologi dengan pembahasan dan masukan dari Eselon I terkait, selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan).

2. Untuk KPHK

- a. Rancang bangun KPH (dipersiapkan oleh UPT Ditjen PHKA dengan dukungan UPT Planologi dan disampaikan oleh Dirjen PHKA kepada Menteri Kehutanan)
- b. Arahan pencadangan KPH (Dipersiapkan oleh Ditjen Planologi Kehutanan dengan pembahasan dan masukan Eselon I terkait, selanjutnya disampaikan kepada Menteri Kehutanan untuk bahan penetapan wilayah KPH).
- c. Penetapan wilayah KPH (Dipersiapkan oleh Dirjen Planologi Kehutanan selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Kehutanan)

Dalam permenhut ini juga dimungkinkan untuk menetapkan wilayah KPH Model. sedangkan KPH Model sendiri merupakan wujud awal dari KPH yang secara bertahap dikembangkan menuju situasi dan kondisi aktual organisasi KPH di tingkat tapak.

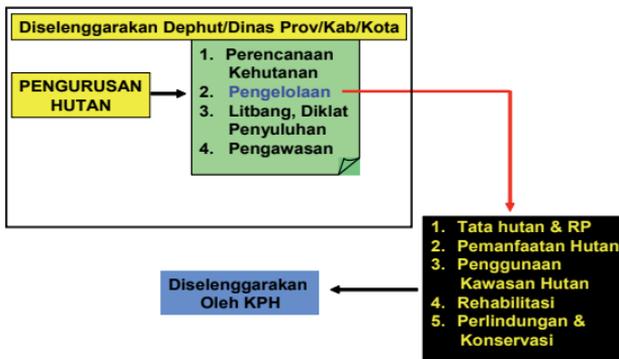
Gambaran wilayah KPH dapat di lihat pada gambar di bawah ini:



kelembagaan KPH adalah harus juga mempertimbangkan aspek otonomi daerah khususnya pembagian urusan seperti yang telah diatur dalam PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Ini diperlukan untuk mendapatkan kejelasan wewenang dan peran masing-masing institusi penyelenggaraan pengelolaan hutan.

Dengan demikian perlu dilakukan identifikasi penyelenggaraan pengelolaan hutan untuk mendapatkan kejelasan peran masing-masing khususnya dengan kelembagaan KPH yang akan dibentuk.

Berdasarkan deskripsi peraturan perundangan yang telah diuraikan di atas secara ringkas digambarkan posisi pengurusan hutan dan pengelolaan hutan (lihat bagan 1). Penggambaran ini memperlihatkan tupoksi yang berbeda antara “penyelenggaraan pengurusan/administrasi” dan “penyelenggaraan manajemen/pengelolaan hutan”.



BAGAN 1 POSISI PENGURUSAN DAN PENGELOLAAN HUTAN

Menelaah hasil identifikasi terhadap pembagian urusan/kegiatan serta siapa yang berwenang menyelenggarakan urusan tersebut, terdapat *urusan/kegiatan yang belum jelas di level mana penyelenggaranya* (apakah Pemerintah/Pusat, atau Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota). Kegiatan tersebut adalah:

1. Penyelenggara Tata Hutan (di PP 38/2007 tidak diatur tetapi di PP lain, tugas ini menjadi kewenangan KPH).
2. Penyelenggara Penyusunan Rencana Pengelolaan (di PP 38/2007 tidak diatur) tetapi di PP lain, tugas ini menjadi kewenangan KPH.
3. Penyelenggara pemanfaatan wilayah tertentu (areal dalam kawasan hutan yang tidak/belum dibebani ijin serta oleh menteri pemanfatannya diberikan kepada KPH).

Sedangkan bagian pengelolaan hutan yang seharusnya dilakukan oleh KPH sesuai dengan PP 6/2007 Jo PP 3/2008, sebagian *telah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah*, yaitu: Rehabilitasi dan Reklamasi serta Perindungan dan Konservasi Alam.

Sesuai dengan amanat dari UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian urusan-urusan yang dalam PP 38 tahun 2007 merupakan urusan Pemerintahan provinsi atau Kabupaten/Kota, maka penyelenggaraan urusan tersebut adalah Perangkat Daerah baik itu Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Dengan demikian terlihat bahwa Organisasi KPH

melaksanakan kegiatan yang berbeda dengan yang akan dilakukan oleh Dinas. Yang sampai saat ini belum dilaksanakan (kecuali rehabilitasi dan linhut), kegiatan tersebut adalah:

1. Penyelenggaraan tata hutan.
2. Penyelenggaraan penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan.
3. penyelenggaraan Pemanfaatan hutan.
4. Penyelenggaraan Rehabilitasi dan reklamasi hutan-lahan.
5. Penyelenggaraan Perlindungan dan konservasi alam.

Mencermati pengaturan kelembagaan terkait dengan pembangunan kelembagaan KPH tersebut, terindikasi hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan PP 6/2007 Jo PP 3/2008, pasal 8 disebutkan bahwa Menteri Menetapkan Organisasi KPHK, KPHL dan KPHP.
2. Berdasarkan PP 38/2007 Bidang AA Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Kehutanan Sub Bidang 8 Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan disebutkan: Pusat melakukan urusan "Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria, dan pelaksanaan penetapan pembentukan wilayah pengelolaan hutan, penetapan wilayah pengelolaan dan institusi wilayah pengelolaan serta arahan pencadangan"
3. Berdasarkan PP 38/2007 Bidang AA Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Kehutanan Sub Bidang 42 Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan dan Sub Bidang 43 Reklamasi hutan, Daerah melakukan urusan

“Pelaksanaan rehabilitasi hutan”.

4. Berdasarkan PP 38/2007 Bidang AA Pembagian Urusan Pemerintah Bidang Kehutanan Sub Bidang 54 Perlindungan Hutan, Daerah melakukan urusan “Pelaksanaan Perlindungan.....”.
5. Terlihat bahwa terdapat kegiatan pengelolaan hutan (penyelenggaraan tata hutan, pelaksanaan penyusunan RPH, pemanfaatan wilayah tertentu) yang belum ditempatkan menjadi urusan siapa, apakah Pusat, Provinsi atau Kab/Kota.
6. Berdasarkan PP 41/2007 pasal 45, dimungkinkan untuk membentuk Organisasi Perangkat Daerah tertentu sepanjang terdapat peraturan perundangan yang memerintahkan untuk mengaturnya.

Dari peraturan perundangan yang ada terindikasi terdapat perbedaan dalam penetapan Organisasi KPH (khususnya KPHP dan KPHL). PP 6/2007 Jo PP 3/2008 (pasal 8) penetapan organisasi KPHK, KPHL dan KPHP oleh Menteri Kehutanan, dengan demikian dapat diinterpretasikan KPH adalah Organisasi Pusat.

Padahal urusan pemerintahan pada HL dan HP (sesuai PP 38/2007) lebih banyak menjadi urusan Daerah, sehingga dapat diinterpretasikan bahwa urusan di HL dan HP diselenggarakan oleh Organisasi perangkat daerah, oleh karena itu pembentukan organisasi KPHL dan KPHP mengikuti PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Dengan kompleksitas pengaturan kelembagaan KPH dengan pengaturan Organisasi Perangkat daerah tersebut,

perlu suatu “solusi” untuk mempercepat amanat peraturan perundangan dalam mewujudkan KPH. Dengan pertimbangan mendasar yang menjadi paradigma penyelenggaraan pengelolaan hutan oleh KPH akan ditemukan solusi kelembagaan KPH. Paradigma yang perlu menjadi pertimbangan tersebut adalah:

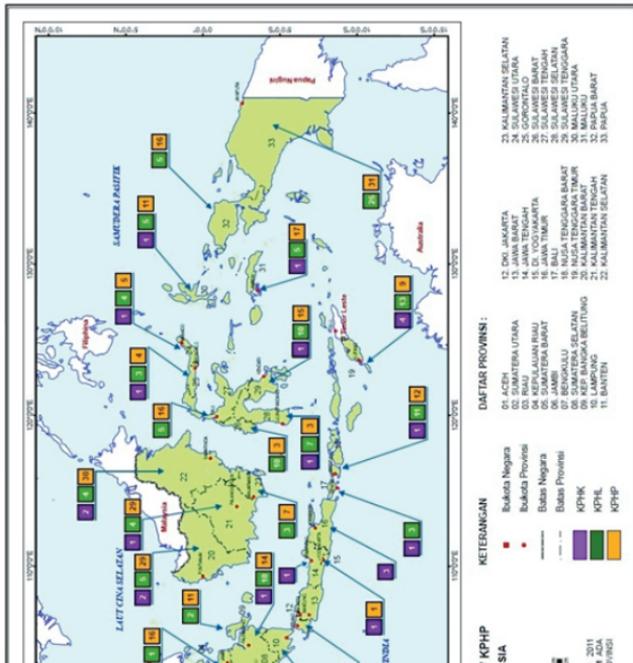
1. Fungsi pengelolaan hutan merupakan perangkat untuk membangun hutan lestari dengan mendekatkannya kepada penyelenggara pemerintahan di Daerah, oleh karena itu implementasinya menggunakan falsafah desentralisasi penyelenggaraan pengelolaan namun dengan tetap memperhatikan kriteria-kriteria atau syarat-syarat menuju suatu pengelolaan hutan yang benar.
2. Setiap wilayah daerah mempunyai kekhasan/ciri-ciri yang berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya, sehingga setiap daerah mempunyai kekhasan masing-masing dalam mengelola hutan.
3. Sesuai amanat peraturan perundangan bahwa, kelembagaan/organisasi KPH merupakan organisasi yang mempunyai tanggung jawab sangat besar, serta “benar-benar” menyelenggarakan pengelolaan yang sangat berbeda dengan penyelenggaraan “pengurusan”, oleh karena itu apabila menggunakan pendekatan desentralisasi maka kelembagaan/organisasi KPH harus berdiri sendiri dan berada langsung dibawah tanggung jawab pimpinan daerah (Gubernur atau Bupati).

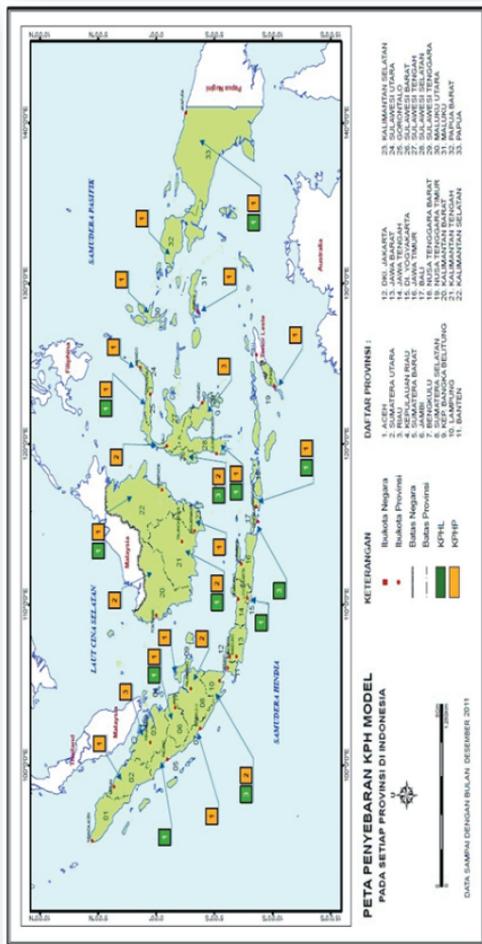
Berdasarkan analisis serta argumen yang telah

disampaikan tersebut diatas, maka Organisasi KPH merupakan Organisasi tertentu sebagai perangkat daerah seperti apa yang telah diatur dalam Pasal 45 PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dan setelah melalui koordinasi, sinergi dan sinkronisasi antara Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negera dan Reformasi Birokrasi, disepakati bahwa Organisasi KPHK adalah Organisasi Pusat, sedangkan Organisasi KPHL dan KPHP adalah Organisasi Perangkat daerah, serta berada langsung di bawah Gubernur/Bupati/Walikota, dan bukan dalam bentuk UPT Dinas. Matrik dibawah ini memperlihatkan mengapa Organisasi KPH bukan dalam bentuk UPTD.

Selanjutnya perlu disusun sebuah peraturan tentang Organisasi KPH oleh Mendagri serta Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) bagaimana teknis mengelola hutan oleh Organisasi KPH melalui Permenhut. Permen-permen ini akan digunakan sebagai pedoman pemerintah daerah dalam membangun kelembagaan KPH. Permen tersebut sbb:

- a. Permenhut No. P.6/Menhut-II/2010 tentang Pengelolaan Hutan pada KPHL dan KPHP
- b. Permendagri No. 61 tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP di Daerah





Konflik Tenure dan KPH

Setelah menjelaskan KPH pada bagian sebelumnya, pada bagian ketiga ini akan dijelaskan secara ringkas mengenai konflik tenure. Apa itu konflik tenure?. Untuk menjelaskannya perlu kita ketahui lebih dulu apa itu tenure dan apa itu konflik.

A. Apa itu tenure?

Tenure berasal dari kata “tenure” memiliki asal kata dari bahasa Latin yang “tenere” yang berarti menguasai (*to hold or grasp*) (ellsworth, 2002). Basset dan Crummey mengemukakan bahwa istilah ‘tenure’ dalam bahasa Inggris merupakan istilah yang berasal dari bahasa Latin yang berarti menguasai atau memiliki (Leonard and Longbottom, 2000). Aspek terpenting dari istilah tersebut adalah status hukumnya. Itu sebabnya, membicarakan istilah tenure pasti berarti membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas sumber daya alam tertentu pada sebuah masyarakat (Laudjeng,dkk 2001). Oleh karena itu, Basset dan Crummey juga mengkaitkan istilah “tenure” dengan “land” manakala membicarakan aspek hukum didalamnya, sehingga istilahnya menjadi land tenure. Land tenure merujuk kepada hak untuk menguasai tanah dan bukan

sebuah fakta menguasai tanah. Karena istilah *land tenure* merupakan istilah hukum yang memberikan sebuah hak atas tanah pada subjek/orang tertentu.

Lebih lanjut Riddell merumuskan *land tenure* sebagai “a bundle of rights”, dimana masing-masing hak dapat dilekatkan pada individu, kelompok atau entitas ekonomi, politik, bahkan agama. (lihat Fauzi, 1998). Fauzi, merujuk Riddell, mengatakan bahwa dengan pengertian sebundel atau serangkaian hak, berarti masing-masing hak dapat dipisahkan dari ikatannya lalu diletakkan tidak lagi dalam ikatan asalnya atau diletakkan dalam konteks yang berbeda. Ikatannya itu sendiri menunjukkannya sebagai suatu sistem.

Ada tiga komponen penting dalam konteks *land tenure system* yaitu: (Fauzi; 1998)

- (i) subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak bervariasi bisa dari individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi bahkan lembaga politik setingkat negara.
- (ii) objek hak, yang berupa persil tanah atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah. Objek hak termaksud harus bisa dibedakan dengan alat tertentu, dengan objek lainnya. Untuk objek hak berupa suatu persil tanah, batas-batasnya biasanya diberi suatu simbol. Objek hak bisa bersifat total bisa juga parsial. Misalnya, seseorang yang mempunyai hak atas pohon sagu tertentu, tidak dengan sendirinya mempunyai hak atas tanah dimana pohon sagu itu berdiri.
- (iii) Jenis haknya, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya.

Untuk jenis-jenis hak merentang dari hak milik, hak pakai, hak sewa, dll. Setiap jenis hak ini memiliki hubungan khusus dengan kewajiban tertentu yang dilekatkan oleh pihak lain (mulai dari individu lain hingga negara) dan keberlakuannya dalam suatu kurun waktu tertentu.

Dalam istilah yang lain Riddell menyebutkan bahwa setiap hak setidaknya mengandung 3 (tiga) dimensi, yakni dimensi manusia, ruang dan waktu.

B. Forest-land tenure

Bila konsep tenure atau land tenure dikaitkan dengan sumber daya hutan, maka kita akan membicarakan konsep penguasaan tanah di wilayah hutan atau yang biasa disebut sebagai forest-land tenure. Dengan menghubungkan konsep land tenure dengan hutan, maka kita tidak hanya bicara mengenai tanahnya semata tetapi juga hutannya dalam bentuk pohon dan segala kekayaan hutan di dalamnya.

Oleh karena itu, di dalam konsep forest-land tenure, kita akan membicarakan *tree tenure* yang terdiri dari sebundel hak terhadap “hasil hutan yang berkait dengan tumbuh-tumbuhan di atas tanah” yang dapat melekat pada berbagai subjek pada berbagai waktu yang berbeda. Dalam konteks ini, Fortman membagi 4 kategori utama, yakni: (Fortman dalam Fauzi, 1998)

- (i) Hak untuk memiliki atau mewarisi (*right to own or inherit*), yaitu jenis hak ini dipegang oleh komunitas, namun Fortman (dalam Raintree, 1987) mencatat bahwa sejumlah temuan menunjukkan bahwa pada sejumlah komunitas hak ini dipegang oleh rumah tangga, meskipun tanahnya tetap dipegang oleh komunitas.

- (ii) Hak untuk menanam (*right to plant*), yaitu suatu klaim (anggota) komunitas atas suatu persil tanah, pertama-tama akan menanam pohon sebagai petanda klaim simbolik, maupun batas-batas. Walaupun pada umumnya, hukum negara (ekternal) tidak mengakui hal ini, namun hal ini sangat efektif bagi hubungan internal antar maupun di dalam komunitas.
- (iii) Hak untuk memanfaatkan (*right to use*) pepohonan dan hasil dari pepohonan, yaitu suatu hak ini mencakup hak-hak untuk (a) mengumpulkan buah-batang-bunga, jamur atau benalu yang tumbuh, maupun binatang-binatang serangga, maupun burung; (b) memanfaatkan hasil dari pohon-pohon besar seperti madu; (c) memotong batang kayu untuk kayu bakar; (d) memanen hasil hutan seperti buah, biji-bijian, dan lain-lain; (e) mengambil segala yang dihasilkan pepohonan yang sudah berada di tanah seperti ranting maupun buah-buahan.
- (iv) Hak untuk melepaskan haknya atas pohon (*right of dispose*), yaitu suatu hak ini mencakup (i) menebang dan atau mencabut pohon yang dimiliki haknya; (ii) menjual-menyewakannya pada pihak lain, baik bersatu atau terpisah dengan tanah tempat pohon itu tumbuh.

Sementara itu, dari sisi legal formal sejumlah pengertian telah dirumuskan terkait dengan property rights, khususnya terkait dengan tanah dan hutan. Dalam Undang-Undang Kehutanan No.41 Tahun 1999 disebutkan antara lain:

- ◆ Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
- ◆ Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

- ◆ Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Dalam Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2007, disebutkan mengenai pengertian hutan kemasyarakatan dan hutan desa, yakni:

- ◆ Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat.
- ◆ Hutan desa adalah hutan negara yang belum dibebani izin/hak, yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa

C. Apa itu Konflik?

Konflik berasal dari bahasa latin yaitu *confligere* yang artinya menyerang bersama. Aslinya, kata tersebut lebih memiliki konotasi fisik daripada moral; namun di dalam bahasa inggris kedua konotasi tersebut terkandung di dalam kata konflik (Burton dan Dukes, 1990). Kata konflik dalam bahasa Indonesia memiliki arti perpecahan, perselisihan, atau pertentangan.

Pendefinisian konflik secara spesifik merupakan suatu yang rumit karena banyaknya *overlapping* (tumpang-tindih) komponen proses dan dinamika yang terlibat, oleh karenanya pendefinisian akan cenderung mengkombinasikan berbagai komponen tersebut (Isenhardt dan Spangle, 2000). Hal tersebut dapat dibuktikan dengan berbagai pengertian tentang konflik yang didefinisikan oleh beberapa ahli seperti ditayangkan pada Tabel dibawah ini.

Beberapa Definisi Tentang Konflik

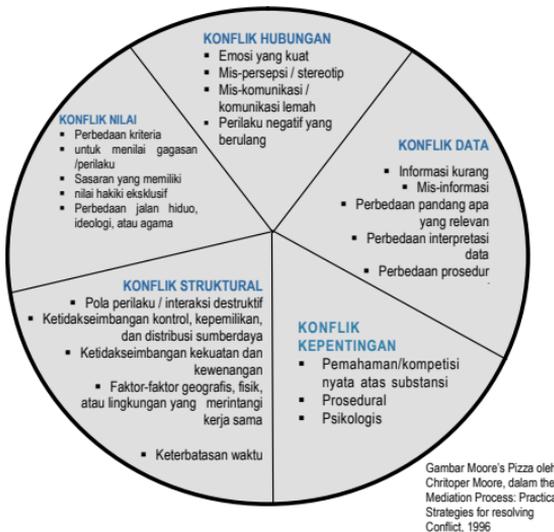
Sumber	Definisi Konflik	Tekanan Perbedaan
Fisher <i>et al</i> (2001)	Hubungan antara dua pihak atau lebih yang memiliki, atau yang merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan.	Sasaran
Wjarko dkk (2001)	Suatu situasi yang terjadi apabila seseorang atau sekelompok orang (bisa lebih) menunjukkan praktek-praktek untuk menghilangkan pengakuan (hak) orang atau kelompok lainnya mengenai benda atau kedudukan yang diperebutkan.	Hak atas benda dan/atau kedudukan.
LATIN (2000)	Benturan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, yang disebabkan adanya perbedaan nilai, status, kekuasaan, dan kelangkaan sumberdaya.	Nilai, status, kekuasaan, kelangkaan sumberdaya.
Kriesberg (1998)	Suatu kondisi sosial ketika dua orang/pihak atau lebih memanifestasikan keyakinan mereka akan suatu tujuan yang saling berbeda.	Keyakinan, tujuan.
Coser (1967) *	Perjuangan terhadap suatu gugatan dan nilai yang disebabkan oleh kelangkaan status, kekuasaan, dan sumberdaya.	Nilai, status, kekuasaan, sumberdaya.
Bush dan Folger (1994) *	Suatu perbedaan kebutuhan dan kepentingan antar para-pihak yang nampak dan nyata.	Kebutuhan, kepentingan.
Rubin <i>et al</i> (1994) *	Perbedaan kepentingan yang dirasakan atau diyakini yang membuat aspirasi para pihak tidak dapat dicapai secara simultan.	Kepentingan
Hocker dan Wilmot (1991) *	Eskpresi perjuangan antara minimal dua pihak yang saling berketegantungan yang saling merasa berketidak-sesuaian dalam tujuan, kelangkaan sumberdaya, dan adanya campurtangan oleh pihak lain dalam mencapai tujuan mereka.	Tujuan, kelangkaan sumberdaya.

Keterangan: *) Sumber: Isehart dan Spangle (2000)

Pada tabel tersebut, definisi konflik yang paling sederhana adalah hubungan antara dua pihak atau lebih yang memiliki, atau yang merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Fisher *et al.* 2001). Sementara itu, Kriesberg (1998) lebih mendefinisikan pengertian konflik dengan penekanan pada kondisi sosial. Dari berbagai pengertian tentang konflik yang disajikan, terdapat suatu kondisi yang selalu menyertai

dalam pendefinisian konflik yaitu adanya perbedaan. Letak perbedaan tersebut di antaranya adalah perbedaan-perbedaan dalam keyakinan, nilai, status, kekuasaan, sasaran, tujuan, kebutuhan, kepentingan, hak atas benda dan/atau kedudukan, dan kelangkaan sumberdaya, yang kesemuanya melekat pada masing-masing pihak yang berkonflik.

Konflik juga sering diidentikkan dengan suasana krisis, mengandung arti bahaya dan peluang. Dua kata kunci penting yang berkaitan dengan batasan konflik: *Disagreement* (ketidaksetujuan) dan *incompatible* (bertentangan/tidak cocok dengan/sulit didamaikan)¹⁶.



¹⁶ Asep Yunan Firdaus, et.al., Panduan Pelatihan: Mediasi Konflik Sumber Daya alam Penyusun, (Pekanbaru: Scale Up dan IMN (Impartial Mediator Network), 2012.

Dalam perkembangan dewasa ini makna konflik tidak hanya karena pertentangan kepentingan, tetapi juga karena sebab struktural, nilai-nilai, hubungan dan konflik data, yang kemudian dipersepsikan oleh aktor-aktor yang terlibat.¹⁷

D. Wujud Konflik

Konflik yang terjadi dapat dapat mewujudkan dalam berbagai bentuk atau cara, diantaranya adalah :

1. Perselisihan (*dispute*): paling mudah terlihat. Dapat berbentuk protes (*grievances*), tindakan indisipliner, keluhan (*complaints*), unjuk rasa ramai-ramai, tindakan pemaksaan (pemblokiran, penyanderaan, dsb.), tuntutan ataupun masih bersifat ancaman atau pemogokan baik antara pihak internal proyek ataupun dengan pihak luar.
2. Persaingan (*competition*) yang tidak sehat. Persaingan sebenarnya tidak sama dengan konflik, bila mengikuti aturan main yang jelas dan ketat.
3. Sabotase (*sabotage*): bentuk produk konflik yang tidak dapat diduga sebelumnya. Sabotase seringkali digunakan dalam permainan politik, dalam internal organisasi proyek atau dengan pihak eksternal yang dapat menjebak pihak lain.
4. Inefisiensi/Produktivitas Rendah: salah satu pihak dengan sengaja melakukan tindakan-tindakan yang berakibat menurunkan produktivitas dengan cara memperlambat kerja (*slow-down*), mengurangi output,

¹⁷ Ahmad zazali, dalam Panduan Pelatihan: Mediasi Konflik Sumber Daya alam Penyusun, (Pekanbaru: Scale Up dan IMN (Impartial Mediator Network), 2012.

melambatkan pengiriman, dll.

5. Penurunan Moril (*Low Morale*). Penurunan moril dicerminkan dalam menurunnya gairah kerja, meningkatnya tingkat kemangkiran, sakit (*hidden conflict*)
6. Menahan/Menyembunyikan Informasi. Informasi adalah salah satu sumberdaya yang sangat penting dan identik dengan kekuasaan (*power*). Penahanan/ menyembunyian informasi adalah identik dengan kemampuan mengendalikan kekuasaan tersebut. Tindakan-tindakan seperti ini menunjukkan adanya konflik tersembunyi dan ketidakpercayaan (*distrust*).¹⁸

Di buku saku ini, konflik berkaitan dengan *land tenure* berhubungan dengan kompetisi klaim antara berbagai pihak yang berkepentingan, tumpang tindih kebijakan penguasaan tanah dan bentuk tata kelola serta hak pengelolaan dan perijinan, akibat sejarah waktu yang berbeda dan untuk berbagai tujuan yang berbeda pula.

Umumnya, terdapat 10 sumber kompetisi klaim atas penguasaan tanah:

1. Sejarah perubahan pemerintahan dari masyarakat lokal menjadi gabungan dukungan terhadap penguasa lokal dan kontrol pihak luar untuk kepentingan ekonomi dan politik negara, menuju negara kesatuan dengan hukum yang formal, telah menyebabkan kerumitan penuntutan hak terhadap berbagai bagian dari bentang tanah.
2. Dualisme sistem penguasaan antara peraturan resmi pemerintah (tidak sepenuhnya dipahami dan

¹⁸ Ibid.

- dilaksanakan) dan klaim informal atau hukum adat tidak pernah terselesaikan.
3. Perselisihan batas tanah karena status penguasaan/ pengelolaan yang tidak jelas atau persepsi yang berbeda dari penguasaan tanah.
 4. Tumpang tindih hak oleh pihak yang berbeda untuk tanah yang sama karena perbedaan tujuan, kepentingan dan kewenangan dari berbagai departemen pemerintah atau dibawah rezim yang berbeda.
 5. Kurangnya pengakuan terhadap hukum adat/hak informal dalam proyek pembangunan pemerintah.
 6. Catatan pendaftaran tanah yang tidak jelas dan penguasaan beberapa pihak dengan sertifikat penguasaan tanah yang sama.
 7. Pertanian komersial yang meningkat dan penggunaan tanah yang ekstensif yang menyebabkan persaingan akses tanah.
 8. Ketidakmerataan penguasaan tanah, dihubungkan dengan jurang kemiskinan yang ekstrim dan peluang akses yang hilang, menyebabkan persaingan yang sengit atas tanah.
 9. Migrasi dan kembalinya populasi yang diakibatkan oleh konflik dari peperangan atau transmigrasi yang dipaksakan oleh proyek pemerintah.
 10. Perpindahan penduduk ke wilayah yang dihuni masyarakat dengan sistem penguasaan tanah setempat, menyebabkan konflik dan kesalahpahaman terhadap peraturan tentang akses tanah dan terbukanya peluang bagi pihak yang menjual klaim tidak sah atas tanah¹⁹.

¹⁹ G. Galudra, G. Pasya dan M. Sirait. 2010. Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Pemahaman Penguasaan Tanah Secara Ringkas – Sebuah alat untuk mengidentifikasi sifat dari konflik penguasaan tanah. ICRAF-SEA. 4 p.

E. KPH sebagai skema penyelesaian konflik?

Salah satu prioritas pembangunan kehutanan saat ini adalah melalui KPH. Menteri Kehutanan dalam sambutan tertulisnya pada buku Pembangunan KPH: Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi (2011), menyatakan bahwa pemerintah telah menetapkan pembangunan KPH menjadi salah satu prioritas nasional yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Strategis Kementerian Kehutanan (Renstra) 2010-2014. Pembangunan KPH diharapkan menjadi pendorong implementasi desentralisasi yang nyata, optimalisasi akses masyarakat terhadap sumber daya hutan sebagai salah satu jalan untuk resolusi konflik, kemudahan dan kepastian investasi, tertanganinya wilayah tertentu yang belum ada unit pengelolanya yaitu areal yang belum dibebani izin, serta upaya untuk meningkatkan keberhasilan rehabilitasi dan perlindungan hutan.

Pembentukan KPH bisa dijadikan sebagai peluang resolusi konflik. KPH dibangun sangat memperhatikan dan mempertimbangkan kekhasan masing masing daerah (*local specific*), sehingga KPH dibangun tidak “seragam”, untuk menghindari permasalahan pada masing masing wilayah (lokasi).

Ditjen Planologi Kementerian Kehutanan, juga meyakini bahwa KPH bisa menjadi salah satu upaya resolusi konflik kehutanan yang masih marak saat ini²⁰. Dengan peran strategis yang diemban oleh KPH, diharapkan konflik-

²⁰ Warta Tenure, “Permasalahan Land Tenure: Persiapan Dan Kesiapan Implementasi Redd”, WG-Tenure: Edisi 8, 2010

konflik yang terjadi lambat laun dapat diatasi.

Peran strategis yang saat ini diembah KPH adalah sebagai berikut:

- ***Mengoptimalkan akses masyarakat terhadap hutan serta merupakan salah satu jalan bagi resolusi konflik.*** Keberadaan KPH di tingkat lapangan yang dekat masyarakat, akan memudahkan pemahaman permasalahan riil di tingkat lapangan, untuk sekaligus memposisikan perannya dalam penetapan bentuk akses yang tepat bagi masyarakat serta saran solusi konflik.
- ***Mewujudkan bentuk nyata desentralisasi sektor kehutanan,*** karena organisasi KPHL dan KPHP adalah organisasi perangkat daerah.
- ***Menjadi nilai strategis bagi kepentingan Nasional,*** antara lain mendukung komitmen pemerintah untuk menurunkan emisi karbon sebesar 26 % pada tahun 2020 (dimana 14 % nya adalah sumbangan sektor kehutanan), karena KPH merupakan organisasi tingkat tapak (lapangan) yang akan berperan dalam penerapan pengelolaan hutan lestari, penurunan tingkat degradasi hutan, peningkatan rehabilitasi hutan, penurunan hotspot, serta dapat menjalankan fungsi Measurement, Reporting, Verification (MRV) yang merupakan salah satu indikator penting dalam penilaian keberhasilan penurunan emisi tersebut.
- ***Menjamin penyelenggaraan pengelolaan hutan akan tepat lokasi, tepat sasaran, tepat kegiatan, tepat pendanaan.***
- ***Menjembatani optimalisasi pemanfaatan potensi pendanaan penanganan iklim sektor kehutanan untuk kepentingan pembangunan masyarakat.*** Kemudahan dalam investasi

pengembangan sektor kehutanan, karena ketersediaan data/informasi detail tingkat lapangan.

- **Menjamin peningkatan keberhasilan penanganan rehabilitasi hutan dan reklamasi**, karena adanya organisasi tingkat lapangan yang mengambil peran untuk menjamin penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan reklamasi. Sekaligus akan menjalankan peran penanganan paska kegiatan seperti: pendataan, pemeliharaan, perlindungan, money.

Pertanyaanya adalah apakah benar KPH akan menjadi salah satu konsep/skema penyelesaian konflik? Pertanyaan yang sah untuk diajukan sesegera mungkin, meski untuk mendapatkan jawaban yang tepat dan jelas perlu menunggu waktu. Mengapa? Karena KPH saat ini masih ideal pada tataran konsep, sementara keberhasilan pada tataran pelaksanaan masih harus diuji, termasuk apakah bisa menyelesaikan konflik atau tidak.

Namun demikian, beberapa kalangan, terutama pemerintah, berharap agar pembentukan KPH bisa menjadi peluang resolusi konflik. Alasannya, karena KPH dibangun dengan sangat memperhatikan dan mempertimbangkan kekhasan masing masing daerah (*local specific*), sehingga KPH dibangun tidak “seragam”, untuk menghindari permasalahan pada masing masing wilayah (lokasi).²¹ KPH juga bisa menjadi jembatan bagi terjalannya komunikasi institusi di tingkat Pusat/Provinsi/Kabupaten/Kota dengan masyarakat, karena KPH merupakan institusi pemerintah yang berada di tingkat tapak. Terjalannya komunikasi

²¹ Ibid.

diharapkan dapat menjadi bahan bagi instansi pemerintah dalam menyusun program program di tingkatan masing masing (Pusat Provinsi Kabupaten/Kota). KPH harus berfungsi menterjemahkan programprogram Pusat/Provinsi/ Kab/Kota yang telah ditentukan ke tingkat lapangan sesuai kebutuhan spesifik lokasi dan masyarakat setempat. Sebagai organisasi tapak, KPH mempunyai “mata dan tangan” untuk menggali potensi sekaligus pemetaan social ekonomi masyarakat sekitar hutan. Disamping itu KPH dapat menjalin interaksi dan komunikasi intensif dengan masyarakat, sekaligus menggali alternative solusi sesuai kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian KPH dapat mengejawantahkan potensi dan permasalahan menjadi kegiatan yang benar benar mencerminkan harapan masyarakat dan aspirasi masyarakat.

Sebelum berkembangnya wacana KPH sebagai salah satu instrument pengelolaan hutan yang memasukkan wacana penyelesaian konflik sebagai bagian dari pengembangannya, skema-skema

“Sebagai organisasi tapak, KPH mempunyai “mata dan tangan” untuk menggali potensi sekaligus pemetaan social ekonomi masyarakatsekitar hutan. Disamping itu KPH dapat menjalin interaksi dan komunikasi intensif dengan masyarakat, sekaligus menggali alternative solusi sesuai kebutuhan masyarakat.”

kehutanan masyarakat dalam pengelolaan hutan yang dikembangkan sebelumnya seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD) dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sudah lebih dulu ditempatkan sebagai bagian dari upaya penyelesaian konflik, dengan cara memberikan akses yang lebih besar kepada masyarakat dalam pengelolaan hutan. Saat ini skema kehutanan masyarakat setidaknya berkembang dalam 4 tipologi antara lain:

1. Hutan Rakyat dengan skema kepemilikan;
2. Hutan Adat dengan skema pengakuan;
3. Kemitraan dengan skema perjanjian; dan
4. Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa dan Hutan Tanaman Rakyat dengan skema Pemberdayaan.

Sejumlah peraturan hukum dan kebijakan sudah diterbitkan untuk memberi dasar yuridis bagi skema-skema kehutanan masyarakat tersebut, meskipun satu sama lain memiliki tingkat kelengkapan peraturan yang berbeda. Sebagai contoh, skema Hutan Adat sampai saat ini belum memiliki peraturan pelaksana setingkat Peraturan Pemerintah (PP) sehingga belum bisa efektif dilaksanakan. Tetapi tidak demikian dengan Hutan Kemasyarakatan atau Hutan Desa yang didukung oleh perangkat peraturan yang lebih operasional mulai dari undang-undang sampai peraturan menteri. Oleh karena itu sejumlah keputusan administratif dari Menteri Kehutanan telah diterbitkan untuk memberikan izin berupa Hutan Kemasyarakatan (HKm) maupun Hutan Desa (HD). Dalam pandangan pemerintah, skema-skema kehutanan masyarakat bertujuan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan

hutan. Selain itu, tujuannya juga untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengelola dan mendapatkan manfaat dari hasil hutan. Bahkan dalam perkembangannya yang terkini, skema-skema kehutanan masyarakat juga dapat menjadi salah satu alas hak untuk memperoleh izin pelaksanaan proyek ujicoba Reducing Emission from Deforestation and forest Degradation (REDD)²². Dalam konteks kebijakan REDD, aspek kepastian hukum sangat penting tekanannya khususnya terkait dengan kepastian objek hak dan subjek hak. Tidak semua orang bisa memperoleh keuntungan dari usaha pemanfaatan penyerapan karbon (RAP-KARBON) dan atau penyimpanan karbon (PAN KARBON), kecuali ia mampu memenuhi syarat-syarat formal seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangan. Pemegang Izin Hutan Kemasyarakatan, Pengelola Hutan Desa dan Hutan Adat²³ menjadi salah satu dari sekian bentuk hak dan perizinan yang dapat melaksanakan usaha pemanfaatan RAP KARBON dan PAN KARBON.

²² Baca lebih jauh dalam Permenhut No.36/2009 pada Pasal 21 yang menyatakan bahwa Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi, Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus pada hutan produksi dan/atau hutan lindung, Hutan Rakyat, Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Masyarakat Hukum Adat, dan Hutan Desa dapat melaksanakan usaha pemanfaatan RAP-KARBON dan/atau PAN-KARBON sesuai dengan Peraturan ini.

²³ Untuk hutan adat masih tidak jelas statusnya, karena sampai saat ini belum ada peraturan pelaksana dari UU 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan khususnya pasal-pasal yang mengatur hutan adat. Sehingga dalam pelaksanaan usaha pemanfaatan RAP KARBON dan atau PAN KARBON, dapat disimpulkan sementara bahwa hutan adat belum bisa mengajukan mengajukan izin pemanfaatan RAP KARBON dan atau PAN KARBON.

F. Kapasitas dan Kewenangan KPH dalam penanganan konflik tenurial kehutanan

Seperti kita ketahui, bahwa Kementerian Kehutanan telah menambahkan tugas pokok dan fungsi baru bagi Direktorat Pengukuhan, Penatagunaan dan Tenurial Kawasan Hutan (pasal 147 dst, Permenhut 33/2012) untuk melakukan kajian dan langkah langkah preventif bagi konflik tenurial serta menugaskan Pusat Pengendalian (pasal 845 Permenhut no 33/2012) untuk melakukan mediasi konflik tenurial pada wilayah regionalnya masing masing. Tentunya kedua lembaga ini akan berhubungan langsung dengan KPH masing masing dimana konflik tenurial itu ada. KPH yang menjadi ujung tombak bagi pencegahan dan penanganan masalah konflik tenurial, tentunya harus diperlengkapi dengan dua hal:

- 1) Kesiapan sumber daya manusia KPH yang siap menangani masalah masalah tenurial kehutanan di wilayahnya dalam tahapan perencanaan maupun penanganan kasusnya. Kesiapan sumber daya manusia ini menjadi tugas bersama dimana WG-Tenurial dan Pusdiklatluh Kehutanan memfokuskan kerja kerjanya pada 2 tahun ini, memberikan pelatihan dan membuat buku saku ini ditujukan
- 2) Kewenangan untuk mengambil keputusan keputusan yang dibutuhkan untuk memberikan kepastian serta yang dapat memberikan kepuasan bagi para pihak yang berkonflik demi kesejahteraan rakyat dan kelestarian sumber daya hutan. Hal ini tidaklah mudah, dimana kedua kelembagaan Kemenhut baru mendapatkan tugas penangan konflik tenurial, sedangkan KPH sudah

lebih dahulu ada dan berhadapan langsung dengan konflik tenurial dilapangan. Dalam kondisi ini KPH haruslah dapat dimaknai sebagai perangkat daerah yang memiliki kewenangan penanganan konflik sesuai mandat UU Konflik Sosial no 7/2012 termasuk didalamnya konflik yang berkaitan dengan alokasi sumber daya alam (pasal 5 ayat d dan e, serta pasal 8).

Dua hal ini bagaikan 2 mata koin yang selalu saling berhubungan, tetapi menjadi sangat penting untuk terus digulirkan, karena kewenangan hanya dapat dijalankan dengan baik dengan dukungan sumber daya pendanaan dan sumber daya manusia yang memungkinkan menjalankan kewenangan tersebut. Dua hal ini akan sangat mengemuka dalam beberapa tahun kedepan perjalanan KPH di Indonesia kedepan.

G. Akar konflik kehutanan

Salah satu faktor yang bisa memberi optimisme bahwa KPH bisa menyelesaikan konflik tenure di kehutanan adalah focus kepada menyelesaikan akar masalah yang menyebabkan konflik tersebut. Akar-akar masalah yang sering dikemukakan antara lain:

- ◆ Ketidakjelasan status kawasan hutan, termasuk didalamnya mengenai tata batas dan peta yang bisa dijadikan pedoman bersama serta status pengukuhan-nya;
- ◆ Perizinan yang tumpang tindih dengan hak dari subjek lain; baik dalam satu sektor maupun dengan lain sektor

- (misalnya tambang dan perkebunan);
- ◆ Ketidakpastian hukum/peraturan akibat disharmoni vertikal dan horizontal;
 - ◆ Rendahnya pengakuan pemerintah atas klaim kepemilikan/penguasaan hutan oleh masyarakat lokal/adat berdasar hukum adat mereka;
 - ◆ Minimnya akses terhadap informasi lengkap mengenai kehutanan untuk para pihak yang berkepentingan, terutama masyarakat lokal/adat.

H. Alat bantu untuk menyelesaikan konflik kehutanan.

Kesadaran bahwa konflik merupakan ancaman apabila tidak direspon dengan tepat mendorong upaya berbagai kalangan untuk mengkreasi alat bantu yang bisa digunakan untuk menyelesaikan konflik kehutanan.

Working Group on Forest-Land Tenure (WGT) sebagai wadah berbagai organisasi yang memiliki konsen terhadap isu tenure, kemudian mengkonsolidasikan berbagai metode untuk membantu penyelesaian konflik kehutanan. Metode-metode tersebut adalah:

- **Rapid Land-Tenure Assessment (RaTA)**
- **Analisa Gaya Bersengketa (AGATA)**
- **Huma-win (sistem data base konflik)**

Dibawah ini akan diuraikan dengan ringkas 3 (tiga) alat bantu yang bisa mendukung upaya penyelesaian konflik kehutanan.

1) Rapid Land-Tenure Assessment (RaTA)

RaTA (Rapid Land Tenure Assessment) adalah suatu panduan praktis dan cepat dalam memahami tumpang tindih klaim atas sistem penguasaan tanah (land tenure).

Tujuan dari RaTa ini adalah:

- Memberikan pemahaman praktis hubungan antara sistem penguasaan tanah dan klaim tanah, apakah kita membi-carakan klaim tanah sebagai dampak penyebab konflik, atau kita berpikir bahwa klaim tanah muncul paska konflik.
- Memberikan pemahaman tentang kemajemukan (pluralisme) tentang klaim atas sumberdaya alam tersebut dan penyebab atau basis dari kemajemukan klaim tersebut
- Memberikan pemahaman tentang keterkaitan antara dinamika kebijakan sistem penguasaan tanah dengan terbentuknya klaim atas tanah tersebut



RaTA lebih bersifat *recognisance study*, yaitu sebuah kegiatan penelitian pendahuluan untuk menegaskan bahwa konflik sistem penguasaan tanah terjadi di lokasi tertentu dan berlangsung dalam kurun waktu tertentu. Dalam menganalisis data dan informasi yang sudah dihimpun, RaTA dibagi atas lima tujuan yaitu:

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

Selengkapnya mengenai metode RaTA dapat dibaca melalui buku yang diterbitkan oleh ICRAF South East Asia yang disunting oleh Gamma Galudra, Gamal Pasya, Martua Sirait, Chip Fay.

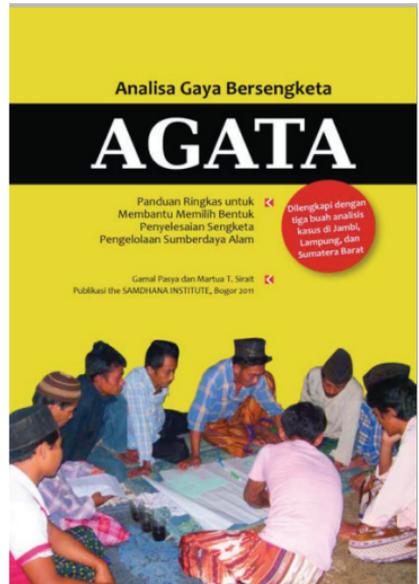
2) Analisa Gaya Bersengketa (AGATA)

Analisa Gaya Bersengketa (AGATA) adalah alat bantu untuk memeriksa sikap (gaya) para pihak dalam

menghadapi sengketa.

Tujuan dari AGATA adalah untuk:

- Memberikan pemahaman kepada mediator dan pihak lain yang mendukung penyelesaian sengketa tentang gaya para pihak dalam bersengketa.
- Menemukenali pilihan-pilihan cara penyelesaian sengketa atau bentuk intervensi strategis yang dapat dilakukan oleh mediator atau pihak lain untuk merespon gaya para pihak dalam menghadapi sengketa



Pertanyaan kunci yang akan dijawab oleh AGATA adalah:

- Bagaimanakan gaya para pihak dalam bersengketa
- Apakah gaya yang di-manifestasikan para pihak tersebut cukup memenuhi prakondisi minimal untuk memulai suatu proses mediasi atau negosiasi atau pendekatan non litigasi lainnya? Apakah momentum yang ada adalah momentum yang tepat bagi seorang mediator dan para pesengketa untuk memulai proses penyelesaian?
- Jika belum cukup memenuhi, apa yang perlu dilakukan

oleh seorang mediator agar proses penyelesaian sengketa bisa segera dimulai?

- d. Jika prasyarat-prasyarat yang ada sudah mencukupi, cara penyelesaian apakah yang menjadi pilihan terbaik bagi para pesengketa? Apakah melalui ADR (Alternatif Dispute Resolution) ataukah melalui jalur hukum? Jika melalui ADR, cara apakah yang sebaiknya ditempuh?

Selengkapnya mengenai Analisa Gaya Bersengketa dapat dibaca melalui buku yang diterbitkan oleh The Samdhana Institute, Setara, Kawantani, Qbar, Driya Media dan Ford Foundation, yang disusun oleh Gamal Pasya dan Martua Sirait, dengan Kontributor: Rukaiyah Rofiq, Ryan Hidayat, Nopi Juansyah, Kurniadi, Jomi Suhendri, Naldi Gantika.

3) Huma-win (sistem data base konflik)

Huma-win, adalah sistem database konflik yang dibangun berdasarkan sistem operasi yang compatible dengan windows. Sehingga ia bisa diinstal pada berbagai perangkat computer yang berbasis windows.

Pertanyaannya? Mengapa sistem data base diperlukan?

Database atau pangkalan data tak lain adalah perangkat untuk mencatat, mengorganisir, dan menstrukturkan data. Mengapa data perlu distrukturkan? Data yang terstruktur jauh lebih mudah dan cepat untuk diubah menjadi informasi. Database sebagai perangkat pencatatan terutama diperlukan bilamana kita harus menangani data dalam jumlah besar, yang sudah tidak mungkin lagi

dapat ditangani dengan mengandalkan daya ingat atau pencatatan sederhana. Menggunakan database serupa dengan menata tumpukan data dengan susunan tertentu. Data yang tersusun akan lebih mudah diolah, dipelajari dan disimpulkan.

Mereka yang berkecimpung dalam persoalan kehutanan umumnya paham, bahwa konflik di sektor kehutanan merupakan persoalan yang sejak lama hingga sekarang belum kunjung menemukan penyelesaian yang memuaskan. Selama lebih dari seratus tahun terakhir, jumlah konflik kehutanan demikian besarnya. Tambahan lagi, banyak riwayat konflik memperlihatkan bahwa konflik kehutanan seringkali sangat rumit. Bersangkut-paut dengan aspek kebijakan di sektor kehutanan, perijinan, dan kepastian hukum; pemanfaatan hasil hutan, mata pencaharian penduduk/komunitas setempat, keberlangsungan layanan alam, dan banyak lagi.

Maka, fungsi yang dasar dari database konflik kehutanan adalah untuk merekam dan kemudian menstrukturkan timbunan data konflik kehutanan. Pada akhirnya, tujuan yang lebih penting dari database konflik kehutanan adalah membantu penggunaanya untuk mempelajari berbagai aspek dari konflik kehutanan untuk kemudian, mengurai persoalan, mengenali faktor dan peluang penyelesaian masalah, dan mengupayakan penyelesaian yang terbaik.

Ada beberapa hal yang perlu disadari oleh pengelola database sebelum memulai pekerjaannya.

□ Pertama, banyak konflik kehutanan di Indonesia sudah

berumur panjang. Maka, selalu ada kemungkinan, bahwa untuk menangani sebuah kasus saja pengelola database harus merunut riwayatnya, membaca banyak keterangan, dan berhadapan dengan banyak data dalam berbagai bentuk fisiknya (elektronik, fisik, peta, salinan dokumen resmi, dsb).

- Kedua, menyangkut keterandalan sumber data dari segi ketepatannya. Pengelola database harus bersiap untuk membaca laporan kejadian yang miskin informasi, tidak terstruktur, dan berisi penuturan yang penuh muatan emosional, seperti perasaan marah, kecewa, diperlakukan tidak adil, dst. Konflik umumnya merupakan pengalaman yang tidak menyenangkan bagi orang yang terlibat di dalamnya. Maka amat wajar jika muatan subjektif dari penuturan tersebut sering mengurangi kadar ketepatannya. Persoalan ketepatan data dapat saja terjadi bahkan pada dokumen-dokumen resmi. Misalnya adalah salinan berita acara pemeriksaan kepolisian yang mengandung kekeliruan dalam penulisan nama orang, lokasi, atau tanggal.
- Ketiga, perjalanan konflik seringkali merupakan jalinan cerita yang rumit dan membingungkan. Tidak seluruh bagian dari riwayat konflik terbaca jelas, selalu ada bagian yang kabur atau miskin keterangan. Mungkin saja ada pula bagian-bagian cerita yang terlihat membingungkan atau tidak logis, karena sumber yang satu bertentangan dengan yang lain. Justru kekaburan atau ketidaksempurnaan itulah yang akan membimbing kerja pencarian fakta lebih lanjut.



Selengkapnya mengenai Huma-win dapat di akses melalui kantor HuMa, di jalan Jati Agung No.8 Jati Padang, Pasar Minggu ■

Bahan Rujukan:

- Bokor, Chuck, *“Community Readiness for Economic Development - Resolving Conflict Order”*, (Factsheet No. 01, Economic Development Unit/OMAFRA, 2006)
- Bruce, John W., 1998, *Review of Tenure Terminology*, Land Tenure Brief #1, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison.
- Cahyaningsih & Syaifullah, 2010. Profil dan Analisa Tenurial KPHP Model Register 47 Way Terusan Kabupaten Lampung Tengah Propinsi Lampung, Working Group Tenure, Bogor
- Ellsworth, Lynn, 2002, *A Place in the World: Tenure Security and Community Livelihoods, a Literature Review*, Forest Trends DC - Ford Foundation, N.Y.
- Fauzi, Noer, 1998, *Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda Ngo Indonesia Respons Terhadap Studi Tanah Adat- Proyek Administrasi Pertanahan*, makalah
- Firdaus, Asep Yunan, et.all., 2012, Panduan Pelatihan: Mediasi Konflik Sumber Daya alam Penyusun, (Pekanbaru: Scale Up dan IMN (Impartial Mediator Network).
- G. Galudra, G. Pasya dan M. Sirait. 2010. Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Pemahaman Penguasaan Tanah Secara Ringkas – Sebuah alat untuk mengidentifikasi sifat dari konflik penguasaan tanah. ICRAF-SEA.
- G.Pasya & M. Sirait, 2011 Analisa gaya bersengketa (AGATA); Panduan ringkas untuk membantu memilih bentuk penyelesaian sengketa pengelolaan sumberdaya alam, Samdhana Institute, Bogor

- Hindra, Billy, 2006, "Potensi dan Kelembagaan Hutan Rakyat", Prosiding Seminar Hasil Litbang Hasil Hutan. Kementerian Kehutanan – Dirjen Planologi, 2011, *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi*, (Jakarta: Dit.Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan.
- Kementerian Kehutanan, Ditjen Planologi, "Kebijakan Pembangunan KPH", (makalah dipresentasikan pada workshop Pelatihan Perangkat Analisis Land Tenure dan Penanganan Konflik dalam Pengelolaan KPH, pada tanggal 5-9 Juli 2012 di Puncak – Bogor
- Kus Saritano, 2010 Laporan Assesment dan Analisa Tenurial untuk Mendukung Pembentukan KPH Model Di Kabupaten Kapuas Prop Kalimantan Tengah, Working Group Tenure, Bogor
- Laudjeng, Hedar, dkk, 2001, *Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara di "Kawasan Hutan" di Indonesia: Studi Kasus dari Delapan Lokasi*, Makalah Singkat yang dipresentasikan dalam Lokakarya Penguasaan Lahan di Kawasan Hutan yang diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan bekerjasama dengan NRM/EPIQ, DFID, ICRAF di Bogor.
- Leonard, Rebeca, and Judy Longbottom, 2002, *Land Tenure Lexicon, A glossary of terms from English and French speaking West Africa*, Compiled by International Institute for Environment and Development (IIED).
- Mitra Samya, 2010 Assesment dan Analisa Tenurial untuk Mendukung Pembentukan dan Pengelolaan KPH Model Rinjani Barat, NTB, Working Group Tenure, Bogor

- Ngakan, Putu Oka, Heru Komarudin dan Moira Moeliono, 2008, "Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah", Governance Brief No.28, CIFOR.
- Perum Perhutani <http://perumperhutani.com/profil/wilayah-kerja/>, diunduh pada 11 November 2012.
- Santosa, Andri dkk., 2007, "Pengelolaan hutan oleh/bersama masyarakat, Antara realita dan kebijakan", Koalisi untuk Perubahan Kebijakan Kehutanan, Jakarta.
- Schlager, Edella; Ostrom, Elinor, 1992, Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics*, Vol. 68, No. 3. pp. 249-262
- Simarmata, Rikardo, 2007, Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat di Indonesia, RIPP-UNDP, Jakarta.
- Working Group Tenure, 2010, "Permasalahan Land Tenure: Persiapan Dan Kesiapan Implementasi Redd", Warta Tenure: Edisi 8.
- Yuwono, Teguh, Sejarah Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa, dimuat dalam media informasi KPH http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=73&Itemid=200, diunduh pada 12 November 2012.