

MENDORONG PERWUJUDAN WILAYAH KELOLA RAKYAT DI KAWASAN HUTAN PASCA UU NO. 23/2014



RMI
The Indonesian Institute
for Forest and Environment

AKAR
Foundation

KATA PENGANTAR

Kajian mengenai UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan upaya perluasan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan menjadi kajian yang menarik. Kajian ini menjadi salah satu kajian awal implementasi UU ini dengan upaya perluasan wilayah perhutanan sosial dan hutan adat. Tidak hanya karena sebagian besar subyek (yaitu pemerintah daerah) sendiri belum banyak mengerti tentang proses peralihan dan hal-hal yang diatur oleh UU ini, juga karena terlihat justru banyak peluang bagi upaya perluasan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan untuk menjadi perhatian banyak pihak selain oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Kertas kebijakan ini disusun untuk melihat prasyarat-prasyarat yang diperlukan agar persoalan-persoalan yang selama ini dihadapi oleh advokat pengelolaan perhutanan sosial dan hutan adat dapat dijawab oleh UU ini, yang melihat kehutanan sebagai governansi ekologis yang tidak boleh dibatasi oleh wilayah administrasi tingkat kabupaten/kota.

Pada bagian awal kertas kebijakan ini kami sampaikan latar belakang mengapa kajian dan kertas kebijakan mengenai UU Pemerintahan Daerah yang baru dan kaitannya dengan upaya perluasan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan ini muncul. Kemudian kami jabarkan perubahan-perubahan yang terjadi dalam hal pengelolaan perhutanan sosial dan hutan adat. Pada bagian selanjutnya, kami jabarkan tantangan yang dihadapi oleh upaya perwujudan wilayah kelola rakyat ini, sesuai RPJMN 2014-2019, pasca lahirnya UU No. 23/2014. Pada bagian akhir, kami sampaikan rekomendasi untuk memperlancar upaya pencapaian salah satu target RPJMN seluas 12,7 juta hektar tersebut.

Semoga kertas kebijakan ini dapat menjadi salah satu masukan pemerintah dalam proses peralihan wewenang dan governansi perhutanan sosial dan hutan adat yang telah ditunggu-tunggu oleh banyak pihak, khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan.

Oktober 2015

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	i
Pendahuluan	1
Latar Belakang	2
Perhutanan Sosial	2
Kehutanan menjadi Urusan Pemerintahan Konkruen yang Bersifat Pilihan	3
Pelimpahan Kewenangan dan Implikasinya	4
Belajar Pengurusan Perhutanan Sosial dari Kabupaten Lebak, Banten	6
Belajar Pengurusan Perhutanan Sosial dari Kabupaten Lebong dan Rejang Lebong, Bengkulu	7
Tantangan yang Harus Diselesaikan	8
Usulan	8
Membaca Peluang dan Tantangan	9
Rekomendasi	10

Publikasi ini dibuat atas dukungan dari Rakyat Amerika melalui Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID). Isi publikasi ini tidak mencerminkan pandangan USAID maupun Pemerintah Amerika Serikat.

Penulis : Nia Ramdhaniaty, Mardha Tillah, Andi Komara
Tata letak : Indri Guli

Dipublikasikan Tahun 2015

PENDAHULUAN

Presiden Joko Widodo dalam Nawacita yang dituangkan dalam RPJMN 2015-2019 telah menetapkan lahan seluas 12,7 Juta Ha untuk dikelola masyarakat. Program ini menunjukkan semangat perluasan partisipasi rakyat secara intensif dalam pengelolaan hutan di Indonesia atau yang disebut perhutanan sosial. Secara eksplisit implementasi Perhutanan Sosial di Indonesia telah dicanangkan sejak tahun 2002 melalui program *Social Forestry*. Perwujudan perhutanan sosial di kawasan Hutan Produksi dan Hutan Lindung dapat dilihat melalui program Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat dan Kemitraan (pasal 84, PP No. 6/2007). Yang kemudian secara detail dijelaskan di dalam Permenhut No P.88/Menhut-II/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan dan PP.89/Menhut-II/2014 tentang Hutan Desa. Sedangkan di Hutan Konservasi diwujudkan dalam bentuk kolaborasi manajemen melalui Permenhut No.P.19/2004 dan No.P.56/2006. Dan kini sejalan dengan putusan MK 35/PUU-X/2012, pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat adat pun dinyatakan dalam Permenhut No. 32/2015 tentang Hutan Hak.

Namun di sisi lain, hampir bersamaan dengan ditetapkannya angka perluasan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan, terjadi perubahan kewenangan pemerintah daerah yang berpotensi memperlambat upaya pencapaian target 12,7 juta hektar kawasan perhutanan sosial tersebut bila tidak dipersiapkan dengan baik. UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah ini mengubah beberapa kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten, termasuk dalam sektor kehutanan. Terkait dengan perubahan ini, para pemangku kepentingan perlu memahami dan mempersiapkan hal-hal yang dibutuhkan agar tidak terjadi stagnansi dalam penetapan wilayah-wilayah perhutanan sosial.

Stagnansi ini, selain berpotensi menurunkan laju upaya pencapaian salah satu target RPJMN terkait wilayah kelola rakyat di kawasan hutan, juga dapat menyebabkan berlanjutnya tumpang tindih klaim dan konflik pengelolaan sumberdaya hutan, khususnya antara masyarakat lokal dan adat yang telah lama mengelola sumberdaya lokal di wilayah hutan sekitar mereka dengan institusi pengelola hutan Negara maupun dengan para pemilik konsesi kehutanan.

Salah satu konsekuensi perubahan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal perhutanan sosial adalah berubahnya kewenangan pemberian izin usaha perhutanan sosial dari bupati/walikota kepada gubernur, seperti diatur dalam Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. SE.5/MenLHK-II/2015. Tentu perubahan ini dapat mempengaruhi pelaksanaan perhutanan sosial. Perpindahan kewenangan ini mendapat berbagai tanggapan dari pemangku kepentingan, khususnya di daerah.

Ada pemangku kepentingan yang belum mengetahui perubahan ini, ada yang menitikberatkan pada kesiapan pihak manapun yang nantinya diberi kewenangan, hingga kekhawatiran mengenai penyediaan anggaran, seperti yang disebutkan di dalam SE Mendagri No. 120/253/sj tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan setelah ditetapkannya UU 23/2014. Dari berbagai tanggapan tersebut sesungguhnya memang butuh waktu untuk transisi dan sosialisasi lebih lanjut. Melalui kertas kebijakan ini akan menjelaskan tentang perubahan tersebut, peluang, tantangan dan faktor-faktor pemungkin agar stagnansi urusan Perhutanan Sosial akibat perubahan kewenangan ini dapat diminimalisir. Dan pada bagian akhir akan dijelaskan tentang rekomendasi terhadap perhutanan sosial pasca lahirnya UU tentang Pemerintahan Daerah ini.



Diskusi Kelompok Terfokus Pemerintah Daerah dengan narasumber Pemerintah Pusat dalam membicarakan peluang dan tantangan perwujudan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan pasca UU No. 23/2014

LATAR BELAKANG

UU No. 23/2014 lahir karena kekhawatiran akan tidak terkontrolnya pelaksanaan pemerintahan yang bersandar pada pendekatan otonomi daerah (Djohan dalam Kurniawan, 2015). Menurut Dirjen Otda Kemendagri 2010-2014 Djohermansyah Djohan selaku inisiator UU ini, ada beberapa masalah pemerintahan daerah yang muncul dari UU No. 32 tahun 2004 yaitu antara lain pemekaran daerah yang "kebablasan", dalam hal kewenangan, tumpang tindih dan ketidakjelasan, termasuk ketidakseimbangan beban urusan antara provinsi dan kabupaten/kota ditata ulang, jalinan hierarki pusat dan daerah yang selama ini putus di tingkat kabupaten/kota-sehingga menimbulkan ketidakpatuhan bupati/wali kota kepada gubernur-disambung kembali, kontrol pemerintah pusat yang sangat lemah terhadap kepala daerah diperkuat dengan sanksi-sanksi. Hal ini juga disampaikan oleh Hariadi Kartodihardjo (2013) selaku Ketua Dewan Kehutanan Nasional (DKN) dalam pertemuan di sebuah workshop DKN di Yogyakarta dua tahun silam. Hariadi menyampaikan bahwa dalam diskusi sebelumnya di Surabaya mengenai revisi perijinan berbagai peraturan pelayanan publik, Kemendagri sudah menyatakan arah perubahan kebijakan dimana institusi Pemerintah ini melihat bahwa kehutanan merupakan lanskap dan ekosistem sehingga peran propinsi sangat tinggi dibandingkan kabupaten.

Saat ini peraturan yang mengatur pemerintahan daerah telah berubah seiring lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari peraturan tersebut banyak hal yang berubah drastis khususnya kewenangan di daerah kewenangan daerah saat ini dititikberatkan pada pemerintah provinsi. Hal ini terlihat dari beberapa urusan pemerintahan tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, salah satunya urusan kehutanan. Urusan kehutanan kini menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota hanya mendapat wewenang mengurus Taman Hutan Raya (Tahura) (pasal 14). Segala wewenang seperti perizinan dan non perizinan, pelayanan publik seperti penetapan wilayah, perencanaan DAS dan usulan rehabilitasi DAS yang sebelumnya menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota kini menjadi wewenang pemerintah provinsi. Perubahan kewenangan tersebut belum diikuti dengan perubahan turunan kebijakan lainnya, seperti PP 6/2007 yang masih menyebutkan ijin usaha perhutanan sosial berada dibawah kewenangan Bupati/Walikota jika berada dalam kabupaten/kota yang sama, serta PP 44/2004 yang menyatakan Bupati/Walikota memiliki kewenangan untuk menjadi Ketua Panitia Tata Batas.

Perubahan kewenangan tersebut tentunya memunculkan eksekusi bagi masyarakat, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) maupun pemerintah pusat. Perhutanan sosial dan penetapan hutan adat yang seyogyanya dapat diimplementasikan cepat perlu melihat berbagai peluang, kendala dan tantangan yang akan dihadapi pasca lahirnya UU 23/2014 dan melihat kesiapan pemerintah daerah mengimplementasikan UU 23/2014 dalam mendukung program Perhutanan Sosial di Indonesia.

PERHUTANAN SOSIAL

Seperti tertulis dalam artikelnya yang berjudul Perhutanan Sosial (PS), CIFOR (2003) menyatakan bahwa PS bukanlah program melainkan konsep yang dapat diturunkan menjadi program dan *project*. Repong Damar di Sumatera, Simpung di Kalimantan, Kane atau hutan keluarga di Timor adalah bentuk-bentuk pengelolaan hutan secara turun temurun yang merupakan bentuk perhutanan sosial asli di nusantara (CIFOR, 2003). RMI sendiri memiliki catatan yang komprehensif tentang konsep perhutanan sosial yang dianut di masyarakat adat Kasepuhan yang disebut sistem *leuweung* (Santosa et. al., 2007). Ada pula berbagai konsep PS yang diperkenalkan dari Negara lain yang diadopsi oleh Indonesia, misalnya pengelolaan partisipatif (CIFOR, 2003). Sejalan dengan hal tersebut, PS yang dimaksud di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), adalah program yang terdiri dari Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan serta Hutan Adat. Sub-program yang terakhir disebutkan adalah sub-program di luar tanah Negara, menurut Putusan MK No. 35/2012 yang menyatakan bahwa Hutan Adat merupakan hutan hak masyarakat adat yang hidup bergantung pada hutannya.

Konsep Perhutanan Sosial (PS) yang dilembagakan muncul untuk beberapa tujuan. Dari berbagai sumber yang membahas tentang PS, tujuan PS adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dan untuk menjaga kelestarian hutan (CIFOR, 2003; Wiratno, 2014, 2015). Tujuan lain PS seperti dijabarkan Kartodihardjo [Ano15] dan CIFOR [CIF03] adalah sebagai salah satu pilihan solusi akibat banyaknya konflik yang terjadi antara pengelola hutan, yaitu Negara dan pengusaha besar, dengan masyarakat. Kartodihardjo [Ano15] lebih lanjut menjelaskan bahwa konflik tersebut berasal dari tiga doktrin kehutanan yang mendominasi kebijakan kehutanan Indonesia *timber primacy, the long term* dan *absolute standard* yang ketiganya mengesampingkan unsur dan kepentingan masyarakat sekitar hutan.



Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Lebak menjelaskan strategi instansinya dalam menghadapi masa peralihan pengurusan hutan adat di depan Ketua DPRD Kabupaten Lebak, Wakil Bupati Lebak dan Bupati Lebak, bersama tim kajian.

KEHUTANAN MENJADI URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN YANG BERSIFAT PILIHAN

UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan 3 jenis urusan pemerintah dengan pemegang kewenangan yang berbeda. Tabel berikut menggambarkan urusan pemerintahan beserta Pemegang Kewenangannya pada Sektor Kewenangan yang terkait dengan Perhutanan Sosial.

No	Urusan Pemerintahan	Pemegang Kewenangan	Sifat Kewenangan	Sektor Kewenangan
1	Absolut	Pemerintah Pusat	Absolut	a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.
2	Konkuren	Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota	a. Wajib terkait Pelayanan Dasar	a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.
			b. Wajib yang tidak terkait dengan Pelayanan Dasar	Lingkungan Hidup Kebudayaan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pertanahan
			c. Pilihan	a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan Strategis Nasional, sesuai Pasal 13 UU No.23/2014.

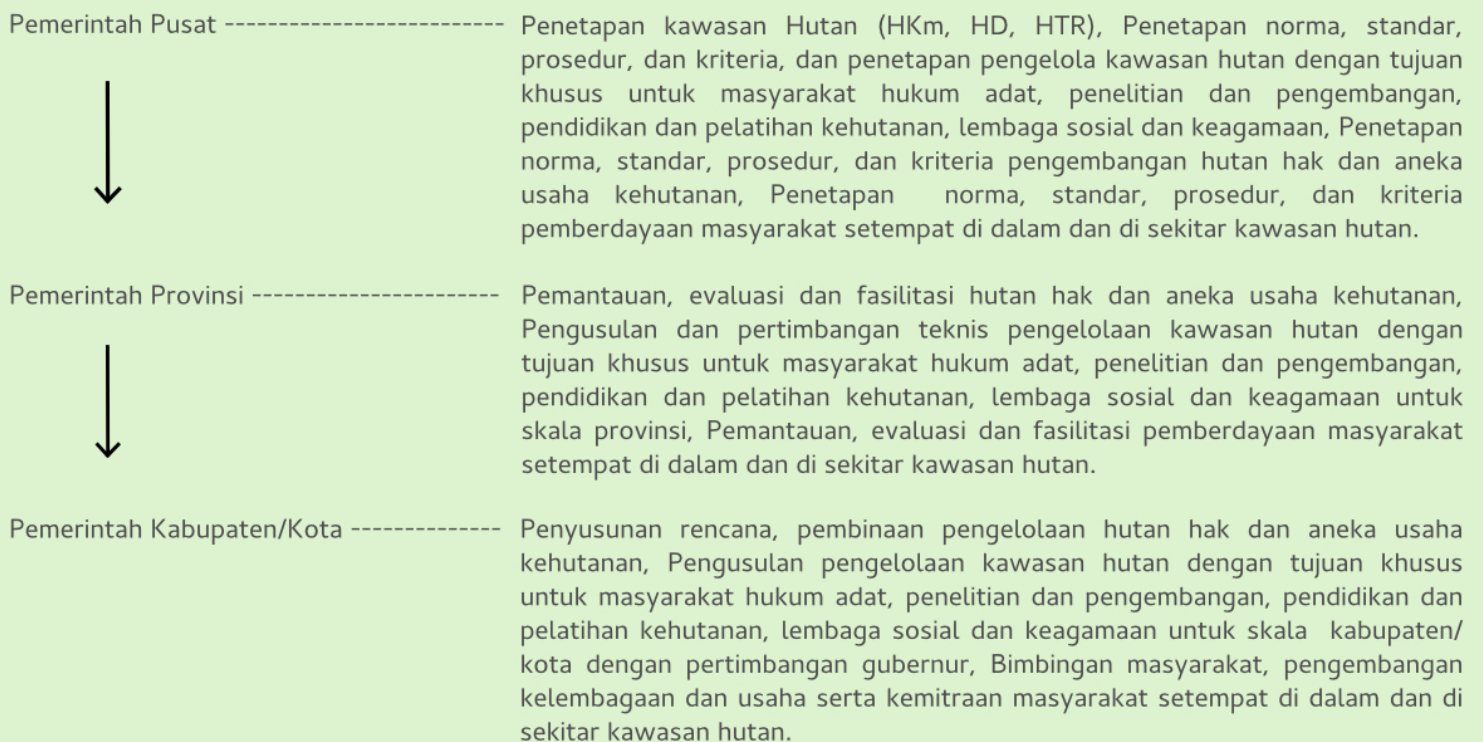
Perhutanan sosial sendiri adalah sektor yang multidisiplin. Walaupun kehutanan sendiri masuk ke dalam kewenangan konkuren pilihan, dimana artinya kabupaten sama sekali tidak punya wewenang dari sektor kehutanannya, namun pengurusan perhutanan sosial masih dapat dilakukan oleh kabupaten dengan pendekatan kewenangan pemerintah kabupaten/kota di sektor-sektor lain yang memiliki dampak bagi sukses atau tidaknya perwujudan perhutanan sosial. Arizona (2015) mengidentifikasi bidang Lingkungan Hidup, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Pertanahan serta Kebudayaan sebagai sektor yang memiliki peranan pada perwujudan perhutanan sosial. Berbeda dengan sektor kehutanan yang kewenangan pengurusannya berada di tangan pemerintah provinsi, ke-empat sektor yang disebutkan tadi masuk dalam kategori Urusan Wajib yang tidak berkaitan langsung dengan Pelayanan Dasar. Dalam UU No. 23 tahun 2014, wewenang pengurusan 4 sektor ini dibagi antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi. Dengan demikian, pengurusan pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan masih dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten, begitu juga dengan pengurusan kebudayaan dan pengurusan terkait kelestarian lingkungan.

PELIMPAHAN KEWENANGAN DAN IMPLIKASINYA

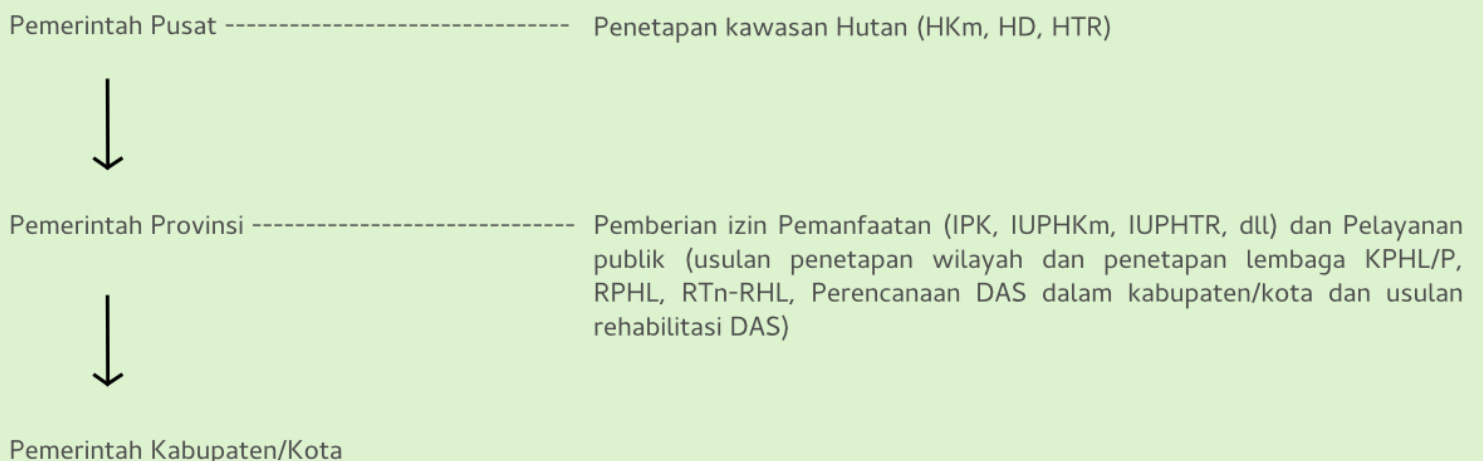
Kekhawatiran berbagai pihak, misalnya pihak pemerintah kabupaten akan hilangnya kewenangan mereka terkait pengurusan kehutanan secara umum, termasuk perhutanan sosial, sebenarnya sudah diatur di dalam UU No. 23 tahun 2014. Undang-undang ini memang seakan-akan menarik seluruh kewenangan dinas kehutanan dan perkebunan yang menjadi penanggungjawab pelaksanaan perhutanan sosial di tingkat kabupaten. Namun, sebenarnya hampir seluruh kewenangan dapat ditugaskan kembali kepada pemerintah kabupaten apabila kabupaten dinilai mampu menjalankan tugas dari wewenang tersebut, sesuai pasal 20, UU No. 23/2014. Pembagian tugas ini berdasarkan pada pemetaan tugas pembantuan kepada Daerah Kabupaten/Kota atau bahkan dengan cara menugasi Desa yang dilegitimasi melalui Peraturan Gubernur.

Berikut adalah gambaran perubahan kewenangan pemerintah dalam mewujudkan Perhutanan Sosial pra dan pasca lahirnya UU 23/2014.

Skema Perhutanan Sosial sebelum UU No. 23 Tahun 2014 :



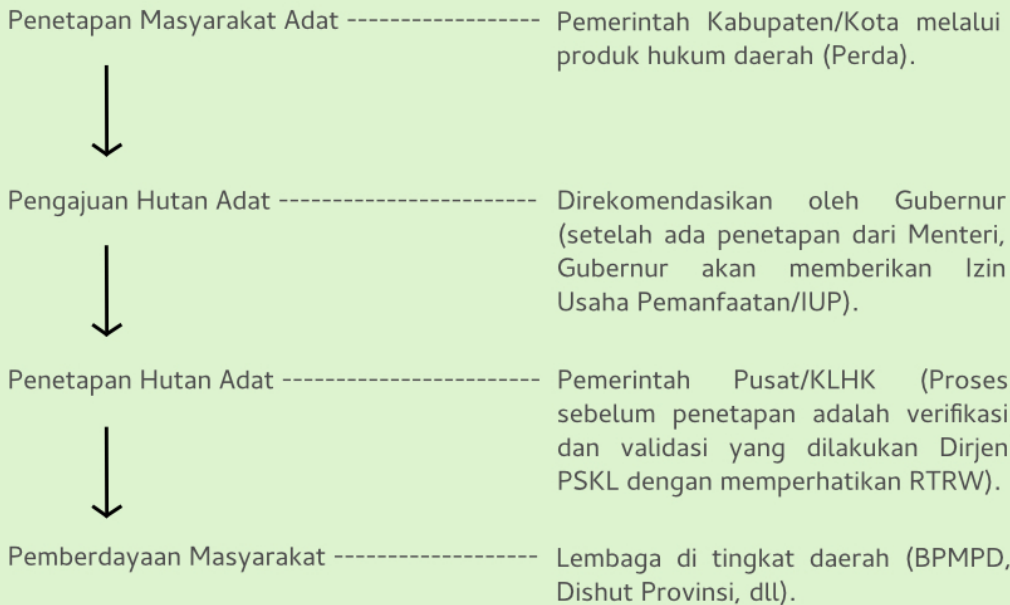
Skema Perhutanan Sosial setelah UU No. 23 Tahun 2014 :



PELIMPAHAN KEWENANGAN DAN IMPLIKASINYA

Skema Penetapan Hutan Hak (Permen LHK No.P.32/Menlhk-Setjen/2015)

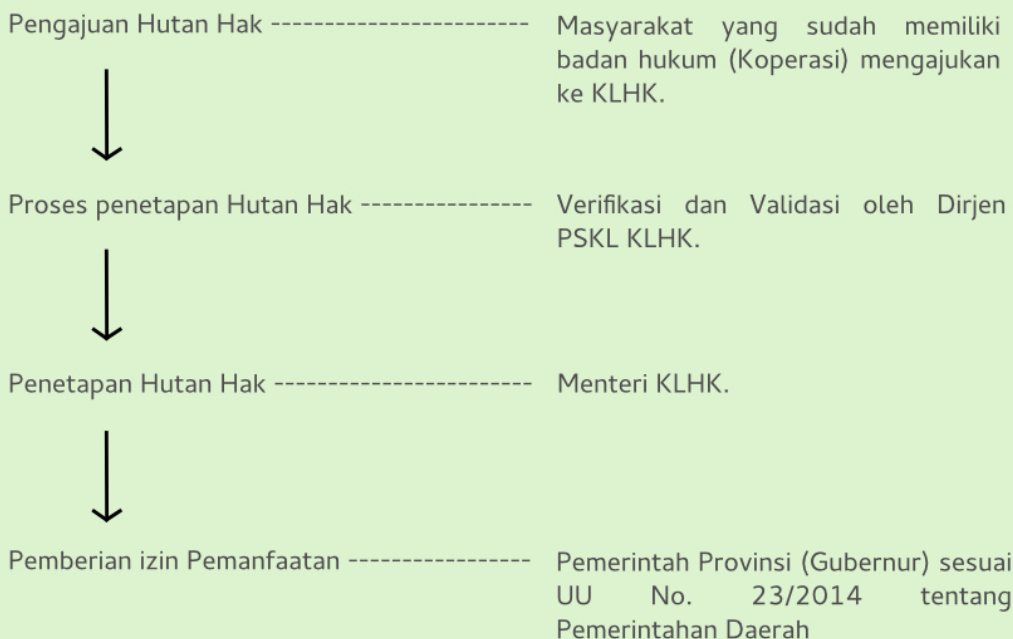
HUTAN ADAT



SYARAT PENGAJUAN (PASAL 6)

1. Terdapat masyarakat hukum adat yang telah diakui pemerintah daerah melalui produk hukum daerah
2. Terdapat wilayah adat yang berupa hutan
3. Surat pernyataan dari masyarakat adat yang menyatakan wilayah adatnya sebagai hutan adat

HUTAN HAK NON HUTAN ADAT



SYARAT PENGAJUAN (PASAL 5)

1. Terdapat hak atas tanah yang dimiliki masyarakat baik tertulis atau tidak.
2. Terdapat tanah yang sebagian atau seluruhnya hutan.
3. Surat pernyataan dari masyarakat yang menyatakan tanahnya sebagai hutan hak

BELAJAR PENGURUSAN PERHUTANAN SOSIAL DARI KABUPATEN LEBAK, BANTEN

Terkait dengan putusan MK-35/2012 serta Permenhut no. 32 tahun 2015 tentang Hutan Hak dan PermenATR No. 9 tahun 2015 tentang Hak Komunal, maka keinginan Negara untuk mempertahankan area hutan konservasi di bawah otoritas Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) menjadi tidak relevan. Penetapan sebagai hutan adat yang dilandasi pengelolaan secara komunal akan membantu Pemerintah sendiri untuk mencapai target perluasan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan seluas 12,7 juta hektar. selain tentunya akan mengurangi konflik dan menjadi dasar untuk memperbaiki tata kelola pengelolaan sumberdaya alam di wilayah ini. Penentuan hutan adat ini akan menjadi dasar penentuan tugas dan wewenang pemerintah kabupaten dalam hal ini BPMPD, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Bapedda untuk mengambil peran sesuai kewenangannya dalam mewujudkan perhutanan sosial di wilayah-wilayah yang disiapkan menjadi hutan adat, mengikuti ketentuan yang diatur dalam UU No. 23/2014.

Namun begitu, perlu dicermati, misalnya dalam sektor energi dan sumberdaya alam. Dalam SE Mendagri telah diatur bahwa perizinan sudah harus ditangani di tingkat provinsi. Dari diskusi kami dengan pihak pemerintah kabupaten Lebak, yaitu Bapedda Lebak, menyatakan adanya penumpukan berkas permohonan perizinan tambang di tingkat provinsi saat ini. Hal ini terjadi dikarenakan pihak provinsi tidak memiliki sumberdaya manusia yang cukup yang dapat ditugaskan untuk mengurus perizinan ini. Kesangsian ini terjadi karena pihak provinsi belum mempersiapkan SDM dan sistem perizinan.

Saat ini, pemerintah Provinsi Banten sedang melakukan inventarisasi aset, sumberdaya manusia, tupoksi, dari Urusan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta Urusan Pilihan sesuai UU No. 23/2014 pasal 24. Program ini dilakukan berdasarkan pada Surat Keputusan Gubernur Banten No. 120.05/Kep.175-Huk/2015 tentang Pembentukan Tim Implementasi UU No. 23/2014. Namun begitu, untuk urusan Kehutanan, semua akan mengacu kepada SE MenLHK. Akibat tidak adanya tanggungjawab Dishutbun Kabupaten Lebak terhadap pelaksanaan program-program perhutanan sosial, pihak dinas yang sejatinya bertanggungjawab dalam pelaksanaan perhutanan sosial di tingkat kabupaten ini tidak fasih dalam memahami apa itu perhutanan sosial. Dalam penggalan data yang dilakukan oleh RMI dalam kerangka mengetahui respon Pemda, khususnya Dishutbun, terkait munculnya UU No. 23/2014, pihak Dishutbun belum mengetahui dan memahami secara fasih perihal Perhutanan Sosial yang ketentuannya diatur oleh KLHK. Karena tidak adanya desain dan implementasi perhutanan sosial di kabupaten ini, BPMPD Kabupaten Lebak menyatakan bahwa selama ini tidak ada pendekatan atau program khusus yang dilakukan oleh BPMPD Lebak untuk pemberdayaan desa yang berada di dalam wilayah hutan maupun pemberdayaan bagi masyarakat lokal dan adat yang hidup di sekitar dan di dalam hutan.

Hal yang sama terjadi pada masyarakat, yang diwakili oleh SABAKI. Perwakilan SABAKI fasih untuk menceritakan konsep pengelolaan hutan secara adat, namun belum mengetahui secara pasti tentang peraturan yang mengatur hutan hak yang berdasar pada Permenhut No. 32 tahun 2015 tentang Hutan Hak. Karena belum adanya praktek Perhutanan Sosial, apalagi dalam bentuk hutan adat sebelumnya, pihak masyarakat merumuskan hal-hal yang menjadi kewajiban dan hak mereka begitu hutan adat nanti ditetapkan. Mereka menyatakan bahwa SABAKI sebagai organisasi yang menaungi masyarakat Kasepuhan Banten Kidul perlu melakukan pengawasan dalam tata kelola pemanfaatan area yang nantinya ditetapkan sebagai hutan adat oleh Negara. Berbagai aturan adat terkait pengelolaan sumberdaya alam yang telah dianut secara ratusan tahun hingga hari ini, akan semakin menjadi dasar utama pengelolaan sumberdaya alam di wewengkon (wilayah adat) Kasepuhan (SABAKI, 2015). Kegiatan tambang tidak boleh sama sekali dilakukan di wilayah leuweung titipan yang merupakan pesanan dari leluhur agar tidak diganggu. Komitmen perbaikan tata kelola sumberdaya hutan mereka juga menjadi kewajiban yang akan dilaksanakan oleh masyarakat Kasepuhan.

Namun begitu, pihak masyarakat meminta adanya fungsi pengawasan pengelolaan sumberdaya hutan oleh dinas terkait, khususnya di tingkat kabupaten. Pemilihan pemerintah kabupaten dalam fungsi pengawasan serta pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hutan pasca ditetapkannya hutan adat Kasepuhan nanti, berdasar pada pertimbangan bahwa pemerintah kabupaten sejatinya lebih mengenal wilayah, situasi dan kondisi serta ancaman dan peluang dalam tata kelola hutan di Kabupaten Lebak. Keberadaan instansi yang melakukan fungsi pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan masyarakat juga perlu memperhatikan kemampuan mereka untuk turun ke lapangan. Masyarakat khawatir, bila kewenangan segala urusan pengawasan dan pembinaan tata kelola hutan adat dan pemberdayaan masyarakat di sekitar dan di dalam hutan nanti berada di tingkat provinsi, akan semakin sulit untuk mengharapkan kehadiran pihak pemerintah secara fisik di lapangan. Terkait dengan kekhawatiran ini, SABAKI mengusulkan BPMPD sebagai SKPD yang mengkoordinir kegiatan pemberdayaan masyarakat Kasepuhan pasca lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Lebak tentang Kasepuhan.

Pihak provinsi, menurut perwakilan masyarakat, perlu mengawasi kinerja kabupaten, serta melakukan pengurusan terkait perizinan terkait perhutanan sosial. Catatan pamungkas dari masyarakat adalah bahwa mereka tidak terlalu mempermasalahkan dimana fungsi pengawasan dan pembinaan tata kelola hutan adat serta pemberdayaan masyarakat Kasepuhan terkait pengelolaan hutannya nanti akan diwenangkan sepanjang pihak yang diberi wewenang tersebut mampu melaksanakan amanat dari UU.

BELAJAR PENGURUSAN PERHUTANAN SOSIAL DARI KABUPATEN LEBONG DAN REJANG LEBONG, BENGKULU

Pengembangan hutan kemasyarakatan (HKm) di Kabupaten Rejang Lebong diawali melalui *pilot project* hutan kemasyarakatan tahun 1999 yang berlokasi di kawasan hutan lindung Bukit Daun (register 5) seluas 2.000 hektar. Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Menteri Kehutanan P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan, seluruh eks *pilot project* HKm di Provinsi Bengkulu dievaluasi oleh Departemen Kehutanan. Hasil dari proses fasilitasi program HKm tahun 1999 sampai 2009 tersebut, terdapat 52 kelompok tani hutan kemasyarakatan yang terhimpun 1.279 jumlah anggota kelompok tani dengan luas lahan 1.762.8 Ha. Kelompok tani HKm ini tersebar di tujuh Desa sepanjang daerah aliran Sungai Musi atau di kawasan Hutan Lindung Bukit Daun Register 5. Jumlah tersebut sebagian besar masuk dalam cakupan administrasi pemerintahan Kabupaten Kepahiang 6 Desa dan 1 di Kabupaten Rejang Lebong yaitu Desa Air Lanang.¹

Setelah proses verifikasi oleh Kementerian Kehutanan pada tahun 2013 Menteri Kehutanan Republik Indonesia mengeluarkan Surat Keputusan penunjukan Peta Areal Kerja untuk 5 (lima) Desa; Desa Air Lanang, Desa Tanjung Dalam, Desa Tebat Pulau, Desa Tebat Tenong Dalam dan Desa Baru Manis.²

Izin Peta Areal Kerja (PAK) untuk pengelolaan hutan melalui Skema Hutan Kemasyarakatan (HKm) melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.545/Menhut-II/2013 pada lahan seluas Lahan + 1.165 Ha tertanggal 30 juli 2013 yang diberikan kepada Gapoktan Tumbuh Lestari, Gapoktan Tri Setia, dan Gapoktan Rukun Makmur yang terdapat di Desa Air Lanang Desa Tebat Pulau dan Desa Baru Manis dan Nomor: SK.19/Menhut-II/2014 pada lahan seluas Lahan + 310 Ha tertanggal 9 januari 2014 untuk Gapoktan Maju Jaya dan Gapoktan Enggas Lestari terdapat Desa Tanjung Dalam dan Desa Tebat Tenong.

Atas dasar Surat Keputusan penunjukan Peta Areal Kerja ini pada tanggal 13 Mei 2015 Bupati Kabupaten Rejang Lebong memberikan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) melalui Keputusan Bupati RL, No: 180.186.III Tahun 2015 tentang pemberian Ijin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) kepada Gabungan Kelompok Tani dalam Kabupaten Rejang Lebong di 5 Desa (Air Lanang, Tebat Pulau, Tebat Tenong Dalam, Baru Manis dan Tanjung Dalam). Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan sumber daya hutan pada kawasan hutan lindung Register 5. Sebagai tindak lanjutnya, Bupati Rejang Lebong mengeluarkan Surat Keputusan Bupati, No: 180.186.III tahun 2015 yang memandatkan kepada pengarang Hutan Kemasyarakatan (HKm) untuk menyusun Rencana Umum dan Rencana Operasional secara priodik atau berjangka sehingga dalam pengelolaan Hutan Kemasyarakatan. Dokumen ini diharapkan dapat memenuhi azas Hutan Kemasyarakatan yang bermanfaat dan lestari secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya.

Dengan lahirnya IUPHKm di Kabupaten Rejang Lebong pasca lahirnya UU 23/2014 ini menyisakan beberapa harapan lain bagi kelompok tani HKm. Kelompok tani mengharapkan kepastian pemerintah daerah dan pusat dalam melakukan pendampingan terkait produksi hutan maupun pemberdayaan atau peningkatan kapasitas sumber daya masyarakat, serta opsi pendanaan dalam mendukung program yang disusun oleh masyarakat maupun pemerintah dalam mendorong optimalitas pengelolaan hasil hutan.

Sementara itu, Kabupaten Lebong yang terletak di bagian paling timur Propinsi Bengkulu merupakan kawasan hutan yang diperuntukan sebagai Kawasan Taman Nasional Kerinci Sebelat dengan luas 111.035 Ha, Hutan Lindung 20.777,40 Ha dan Cagar Alam 3.022,15 Ha. Konflik kehutanan yang terjadi di Kabupaten Lebong merupakan akibat dari konflik klaim kepemilikan lahan antara masyarakat lokal/adat dengan kawasan konservasi dan lindung yang diklaim sebagai kawasan hutan Negara. Inisiatif penyelesaian konflik dilakukan baik di kawasan Konservasi (taman nasional dan cagar alam) maupun di kawasan hutan lindung. Peraturan Menteri Kehutanan P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan adalah salah satu skema penyelesaian konflik dalam koridor hukum yang berlaku guna untuk mereposisi ulang ruang kelola rakyat sekaligus mendorong berpartisipasi aktif masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan kawasan hutan secara berkelanjutan.

Inisiatif pengelolaan hutan kemasyarakatan (HKm) ini dimulai sejak tahun 2010 yang dilakukan di kawasan hutan lindung Rimbo Pengadang Register 42 dan delapan desa yang berada di *buffer zone* hutan lindung Rimbo Pengadang yaitu; Desa Air Dingin, Kelurahan Rimbo Pengadang, Desa Talang Ratu, Desa Kota Donok, Desa Bukit Nibung, Desa Semelako III, Desa Danau Liang dan Desa Danau. Dari proses konsolidasi yang dilakukan terdapat 1.268 KK tergabung dalam 44 Kelompok Tani HKm pada luas lahan 3.231,5 Ha . pada tahun 2014 Menteri Kehutanan Republik Indonesia menerbitkan No.SK.21/Menhut-II/2014 Tanggal SK 9 januari 2014 untuk lahan seluas Lahan + 3.950 yang diberikan kepada Gabungan Kelompok Tani HKm Desa Air Dingin, Talang Ratu, Kota Donok, Bukit Nibung, Semelako III, Danau Liang, Desa Daneu dan Kelurahan Rimbo Pengadang. Namun penetapan sebagai areal HKm ini belum diikuti dengan penetapan IUPHKm yang kini berada di bawah kewenangan Gubernur.

¹ Di olah dari data Akar Foundation, <http://www.akar.or.id/adat/perkembangan-program-hutan-kemasyarakatan-hkm-di-bengkulu>

² Proseding Report Reposisi Ruang Kelola Melalui Kebijakan Berlaku, Akar Foundation 2011

TANTANGAN YANG HARUS DISELESAIKAN

Sebagai aset nasional, hutan merupakan hak milik umum bagi masyarakat global. Hutan juga merupakan penghidupan bagi 10 juta dari 36 juta masyarakat miskin Indonesia. Hilangnya hutan membahayakan penghidupan masyarakat pedesaan, jasa lingkungan, dan kemampuan Indonesia mengentaskan kemiskinan. Tata kelola hutan yang lemah merusak iklim investasi, potensi ekonomi pedesaan, daya saing dan reputasi internasional Indonesia. Tata kelola kehutanan yang buruk telah memicu terjadinya kerusakan lingkungan. Lebih dari itu, dampaknya juga menyebabkan kerugian yang signifikan pada penghidupan ekonomi pedesaan, iklim investasi, daya saing dan hilangnya pendapatan negara. Dibutuhkan strategi yang jelas untuk memperbaiki sektor kehutanan.



Diskusi Kelompok Terfokus Pemerintah Daerah dengan narasumber Pemerintah Pusat dalam membicarakan peluang dan tantangan perwujudan wilayah kelola rakyat di kawasan hutan pasca UU No. 23/2014

USULAN

Sebagai aset nasional, hutan merupakan hak milik umum bagi masyarakat global. Hutan juga merupakan penghidupan bagi 10 juta dari 36 juta masyarakat miskin Indonesia. Hilangnya hutan membahayakan penghidupan masyarakat pedesaan, jasa lingkungan, dan kemampuan Indonesia mengentaskan kemiskinan. Tata kelola hutan yang lemah merusak iklim investasi, potensi ekonomi pedesaan, daya saing dan reputasi internasional Indonesia. Tata kelola kehutanan yang buruk telah memicu terjadinya kerusakan lingkungan. Lebih dari itu, dampaknya juga menyebabkan kerugian yang signifikan pada penghidupan ekonomi pedesaan, iklim investasi, daya saing dan hilangnya pendapatan negara. Dibutuhkan strategi yang jelas untuk memperbaiki sektor kehutanan.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, saat ini daerah mengalami implikasi dalam segala bidang, salah satunya adalah kehutanan. Peraturan Perundang-undangan tersebut, saat ini belum memiliki regulasi teknis sehingga mempengaruhi sistem, tata kelola dan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di Pemerintahan provinsi maupun Pemerintahan Kabupaten/ Kota. Catatan dari hasil dialog publik bersama masyarakat kelompok tani hutan kemasyarakatan menghasilkan rekomendasi sebagai berikut; Mengeksplorasi peluang UU Nomor 23/2014 untuk memperkuat agenda advokasi masyarakat tani penggarap hutan. Terdapat hak dan kewajiban yang mengikat masyarakat kelompok tani sesuai dengan izin usaha pengelolaan hutan kemasyarakatan (IUPHKM) yang diberikan oleh kepala daerah terkait dalam jangka 35 tahun.

Hak tersebut meliputi; Memanfaatkan kawasan, Memanfaatkan jasa lingkungan, Memanfaatkan hasil hutan bukan kayu dan Mendapatkan fasilitasi. Sementara kewajiban Gapoktan tersebut; Melakukan penataan batas areal kerja kelompok, Penyusunan Rencana Kerja, Melakukan pemeliharaan dan perlindungan hutan, Membayar Provisi sumber daya hutan, Melaksanakan penatausahaan hasil hutan dan Menyampaikan laporan kepada dinas kehutanan provinsi. Sebagai Pemangku kawasan; Negara, dalam hal ini Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah melalui Instansi Teknis harus memastikan dukungan pendanaan terhadap program-program baik yang disusun oleh Gapoktan maupun Program yang disusun oleh Pemerintah termasuk kepastian dan sumber anggaran. Akses modal adalah kendala terbesar untuk memastikan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga kemudahan akses modal oleh petani penggarap haruslah dibuka ruang seluas-luasnya, baik oleh Perbankan maupun institusi resmi dan institusi swasta melalui Corporate Social Responsibility (CSR). Masing-masing pihak yang terlibat dalam proses fasilitasi pembangunan Hutan Kemasyarakatan (HKm) baik Pemerintah, Universitas, Swasta maupun Civil Society Organization (CSO) atau Organisasi Masyarakat Sipil harus memastikan akuntabilitas atau pertanggungjawaban dalam proses fasilitasi yang dilaksanakan.

MEMBACA PELUANG DAN TANTANGAN

Pada dasarnya kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah memiliki indeks tata kelola hutan sebagai acuan dalam pelaksanaan pengelolaan kehutanan di Indonesia. Empat indeks tersebut antara lain: kepastian kawasan hutan, keadilan pemanfaatan sumberdaya hutan, transparansi pengelolaan hutan dan kapasitas penegakan hukum. Dan hal ini sangat mungkin digunakan sebagai acuan bersama pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan tata kelola kehutanan yang lebih baik sekaligus mewujudkan Perhutanan Sosial di Indonesia.

Adapun tantangan yang harus diselesaikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam mewujudkan RPJMN 2015-2019 tersebut sekaligus pencapaian indeks tata kelola hutan antara lain:

A. Pemantapan Kawasan Hutan menuju Kepastian Status dan Fungsi Kawasan Hutan

Pemantapan kawasan hutan di Indonesia belum seluruhnya rampung. PP 44/2004 tentang Perencanaan Hutan memandatkan dengan tegas bahwa pengukuhan kawasan hutan harus segera diselesaikan. Penyelesaian tata batas, kelengkapan berita acara tata batas hingga pengukuhan kawasan hutan disebutkan menjadi rangkaian kegiatan yang harus dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi. Data-data lapangan di daerah akan menjadi kunci kesiapan untuk pemantapan kawasan hutan. Begitu pula dengan peta kepastian administrasi dan kepastian penguasaan ruang oleh masyarakat. Kesiapan data dan peta juga harus didukung oleh kesiapan pihak yang akan menerima data dan peta tersebut. Dalam konteks kehutanan, pelimpahan kewenangan tersebut akan berdampak Pemantapan kawasan hutan menjadi syarat mutlak pelaksanaan PS untuk panitia tata batas hanya sebatas camat aja, tidak ada keterlibatan kades atau masyarakatnya.

B. Pemberian Akses Masyarakat terhadap Kawasan Hutan

Hutan Desa, Hutan Kemitraan maupun Hutan Tanaman Rakyat merupakan skema-skema yang diusulkan oleh KLHK sebagai bentuk pemberian hak akses atas sumberdaya hutan di wilayahnya. Hutan Adat pun menjadi salah satu bentuk hak kelola rakyat yang diberikan kepada masyarakat adat sesuai dengan Permen LHK No. 32/2015. Dalam hal ini, Dirjen PSKL akan bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk melahirkan produk hukum daerah pengakuan keberadaan Masyarakat Adat sebagai prasyarat melahirkan dan menetapkan Hutan Adat di Indonesia.

Pada bulan Mei 2015 MenLHK mengeluarkan Surat Edaran SE.5/MenLHK-II/2015 berdasarkan Surat Edaran Mendagri nomor 120/253/sj. Surat Edaran ini mengatur berbagai kewenangan pengurusan perizinan dan non perizinan, misalnya IUPHHK-HTR, IUPHKm kehutanan sudah harus dipindahkan dari bupati/walikota kepada gubernur. Dengan dikeluarkannya SE ini, maka pemerintah daerah sudah memiliki pijakan operasional untuk memindahkan wewenang pengurusan terkait perhutanan sosial dari bupati/walikota menjadi kewenangan gubernur, apabila daerahnya mampu. Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa serta Hutan Tanaman Rakyat adalah skema-skema perhutanan sosial di wilayah tanah Negara. Mengikuti ketentuan UU No. 23 tahun 2014, pengurusan permohonan HKm, HD dan HTR dilakukan oleh kelompok masyarakat bersama-sama dengan gubernur. Peran gubernur juga berlaku pada wewenang pemberian izin usaha pemanfaatan hutan. Oleh karena itu sejak munculnya UU No. 23 tahun 2014, peran bupati/walikota digantikan sepenuhnya oleh gubernur, kecuali diatur dalam tugas pembantuan.

Perubahan kewenangan ini juga mengakibatkan adanya ketidaksesuaian dengan peraturan lain yang juga mengatur tentang Kehutanan seperti PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan. Dalam PP tersebut masih terdapat kewenangan pemerintah kabupaten khususnya dalam pemberian izin sedangkan dalam UU 23/2014 sudah tidak adalagi kewenangan Pemerintah Kabupaten. Selain itu dalam sistem pengurusan hutan nasional yang disebutkan dalam pasal 3 masih ada keterlibatan pemerintah kabupaten/kota, dimana menurut UU 23/2014 pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang lagi. Sehingga sudah seharusnya PP tersebut direvisi.

Selain itu, Permenhut No. 88/2014 dan Permenhut No. 89/2014 yang mengatur tentang HKm dan HD masing-masing menyebutkan bahwa perizinan HKm, HD dan HTR diberikan oleh bupati/walikota. Hal ini berbeda dengan UU No. 23 tahun 2014 yang telah menarik habis peran bupati/walikota dalam urusan kehutanan.

C. Kepastian Legalitas Masyarakat atas Pengelolaan Hutan

Kepastian hak kelola masyarakat harus dilegalisasikan secara tertulis dari pemerintah. HKm, HD dan HTR dilegitimasi implementasinya melalui penetapan lokasi HD, HKm maupun HTR berserta perijinan-perijinan yang ditetapkan oleh Menteri LHK maupun Kepala Daerah setempat. Sedangkan untuk Hutan Adat, pembentukan tim IP4T yang diusulkan melalui Perber 4 kementerian tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah di Dalam Kawasan Hutan menjadi basis hukum yang digunakan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan inventarisasi penggunaan lahan dan ruang. Selain itu untuk masyarakat adat, Permen ATR No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu menjadi basis legal untuk pemberian Hak Komunal secara tertulis kepada masyarakat adat. Bentuk legalitas yang kuat akan menjadi acuan bersama bagi masyarakat maupun Kementerian LHK dalam pengelolaan lahan dan hutan.

REKOMENDASI

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, saat ini daerah mengalami implikasi dalam segala bidang, salah satunya adalah kehutanan. Peraturan Perundang-undangan tersebut, saat ini belum memiliki regulasi teknis sehingga mempengaruhi sistem, tata kelola dan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di Pemerintahan provinsi maupun Pemerintahan Kabupaten/ Kota.

Berikut adalah beberapa catatan rekomendasi dalam mengimplementasikan UU 23/2014 untuk mewujudkan perluasan wilayah kelola rakyat seluas 12,7 juta hektar:

- a. Sosialisasi UU 23/2014 dan kebijakan Perhutanan Sosial kepada pemerintah daerah, khususnya di masa peralihan sebelum UU ini berlaku efektif tahun 2017.
- b. Inventarisasi personel, pendanaan, sarana dan prasarana dan dokumen (P3D) yang menyeluruh.
- c. Melakukan *Need-based Assessment* atas lembaga terkait yang mengurus kehutanan di daerah untuk mengetahui kesiapan perubahan kewenangan pengurusan kehutanan.
- d. Melakukan *Readiness-based Assessment* berdasarkan prinsip Pemerintahan (akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, profesional, bertanggungjawab) untuk menjadi dasar pemberian kewenangan pengurusan berbagai hal terkait perhutanan sosial di tingkat pemerintahan yang berbeda.
- e. Merevisi kebijakan turunan pendukung lainnya, seperti PP No. 44/2004, PP No. 6/2007, Permenhut No 88 dan 89 tahun 2015 tentang HKm dan HD yang melibatkan peran pemerintah tingkat kabupaten/kota menjadi provinsi.
- f. Menetapkan kawasan hutan sebagai penetapan alokasi kawasan perhutanan sosial dengan memperhatikan dan menyelesaikan hak-hak pihak ketiga.
- g. Rekomendasi dari Bupati/Walikota harus diperhitungkan dalam proses pengurusan perhutanan sosial.



Leuit (lumbung padi) di area hutan titipan masyarakat adat Kasepuhan.