



Integrated White Paper  
**Semiloka**  
Menuju Kawasan Hutan yang  
Berkepastian Hukum dan Berkeadilan



Jakarta

13 Desember 2012

Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai peneliti dan akademisi yang atas sumbangan pemikirannya hingga tersusunnya tulisan ini, termasuk kepada Prof. Saldi Isra, Prof. Hariadi Kartodihardjo, Prof. Nur Hasan Ismail, Noer Fauzi Rachman, Myrna Safitri, Ifdhal Kasim, Martua Sirait, Nirarta Samadhi, Wahyu Wardhana, Mumu Muhajir, Timer Manurung, Eko Cahyono dan Grahat Nagara. Dukungan dari berbagai lembaga dan kementerian atas diskusi maupun gagasannya untuk Indonesia yang lebih baik dan bebas korupsi juga harus kami sampaikan kepada Kementerian Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pertanian, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pertanahan Nasional, Badan Informasi Geospasial, Komisi Nasional Hak Azasi Manusia dan UKP-PPP.

Terima kasih pula disampaikan kepada Yayasan Silvagama, KEMITRAAN dan The World Bank yang memungkinkan terselesaikannya tulisan ini.



## Bab Kesatu

# Harmonisasi Kebijakan Dalam Pengaturan Ruang Untuk Pengelolaan Sektor Sumberdaya Alam

### Sub Bab 1.1. Pendahuluan

---

#### **Konflik perizinan dan hak terjadi atas klaim pada areal yang sama**

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No: 45/PUU-IX/2011 terkait pengujian Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 tentang Kehutanan merupakan salah satu titik kulminasi betapa konflik dalam pengaturan keruangan termasuk khususnya kawasan hutan telah merugikan bangsa dan negara secara luar biasa. Tidak hanya berupa sengketa agraria yang jumlahnya tercatat mencapai 1.918 kasus (Sayogyo Institute, 2010), tetapi juga dalam bentuk tumpang tindih dalam perizinan sektoral, yang jumlahnya tidak kalah besar. Di Kalimantan, Sumatera, dan Papua saja tercatat setidaknya ada 1.052 pemegang izin pertambangan yang tumpang tindih dengan kawasan hutan hingga seluas 15 juta hektar (Silvagama dalam FWI, 2011). Angka-angka tersebut memberikan indikasi bahwa saling klaim terhadap kawasan yang sama menjadi persoalan kronis. Men-

---

---

dukung fakta-fakta statistik tersebut, berbagai tumpang tindih peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Di Sumatera, konflik tenurial mencuat di (baca: akibat) konsesi HTI Toba Pulp Lestari di Sumatera Utara, PT Wira Karya Sejahtera di Jambi, PT RAPP di Pulau Padang dan Semenanjung Kampar, Riau, PT SIL di Lampung (DKN, 2011). Konsesi perusahaan hutan Finantara Intiga seluas 299.700 ha di Kalimantan Barat, tumpang tindih dengan setidaknya 160 kampung (WG Tenure, 2005). HPH Austral Byna Kalimantan Tengah yang memiliki konsesi seluas 294.600 ha di Kalimantan Tengah tumpang tindih dengan puluhan konsesi, baik perkebunan sawit, perkebunan karet, maupun pertambangan batubara. Di kawasan tetangganya, perkebunan sawit PT. Antang Ganda Utama pun berkonflik dengan masyarakat karena saling klaim pada kawasan yang sama (FWI, 2011). Data yang dihimpun Kementerian Kehutanan (2012) menunjukkan terdapat 17 tipologi konflik penggunaan lahan dan kawasan hutan yang terkait dengan pelaksanaan transmigrasi, perizinan perkebunan dan tambang, serta perkembangan pemukiman di semua fungsi hutan konservasi, lindung maupun produksi. Sementara itu Kementerian Kehutanan juga menginventarisir sebanyak 49 konflik yang secara khusus berada di dalam lokasi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman (IUPHHK-HT)

---

**Ego sektoral dari perspektif legal formal terlihat dari bagaimana regulasi yang ada pada masing-masing sektoral enggan untuk saling berkonsultasi**

Bentuk konflik lainnya sengketa kewenangan antara lembaga negara baik pusat-daerah maupun sektoral. Dalam konteks keruangan sektoral salah satu konflik yang mengemuka adalah kata “pemerintah” dalam menentukan kawasan hutan sebagaimana UU 41/1999 tentang Kehutanan telah dipahami secara umum didefinisikan sebagai Menteri Kehutanan<sup>1</sup>, padahal di satu sisi daerah dengan otonominya juga memiliki kewenangan mengatur penataan ruang di wilayahnya masing-masing. Hal ini tidak hanya menjadi polemik dalam perumusan perencanaan pembangunan, tetapi juga kemudian menjadi konflik antara hubungan pusat-daerah. Ini pula yang menjadi dasar bagi Bupati di lima kabupaten di Kalimantan Tengah menggugat Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 tentang Kehutanan. Hal ini diperumit pula dengan keberadaan berbagai peraturan perun-

---

<sup>1</sup> Bahwa konflik kewenangan terjadi karena kata pemerintah dalam UU No. 41/1999 oleh PP 44/2004 ditafsirkan sempit sebagai Menteri Kehutanan. Padahal, Pemerintah semestinya dipahami sebagai seluruh instansi Pemerintah Pusat.

---

dang-undangan yang seolah ikut berebut wilayah Negara. Sementara UU 41/1999 tentang Kehutanan memberikan ruang bagi Pemerintah untuk menunjuk kawasan hutan yang saat ini mencapai 130-an juta hektar, rezim UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara seolah membiarkan begitu saja daratan yang sama kemudian harus dibagi habis pula ke dalam wilayah pertambangan. Hiruk pikuk keruangan ini kemudian ditambah lagi dengan konsep kawasan lainnya dalam pelbagai peraturan perundang-undangan misalnya pola dan struktur ruang dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, dan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dalam UU 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Persoalan tumpang tindih kewenangan tersebut merupakan salah satu alasan mengapa hingga saat ini dari 33 provinsi, baru 7 provinsi yang menyelesaikan penataan ruangnya (KPK, 2010).

---

**Menyelesaikan konflik regulasi dan kepastian usaha menjadi salah satu fondasi dasar bagi tercapainya upaya pemberantasan korupsi**

Permasalahan tumpang tindih pengaturan ini bukannya tidak disadari. Bahkan dalam Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi Jangka Menengah Tahun 2012-2014 dan Jangka Panjang Tahun 2012-2025, telah menegaskan perlunya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebijakan nasional dengan kebutuhan daerah terkait masalah sumber daya alam, khususnya terkait masalah bidang kehutanan, mineral dan batu bara, sumberdaya air, pertanahan, tata ruang, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai bagian dari fokus strategi jangka menengah pencegahan dan pemberantasan korupsi.

## Sub Bab 1.2. Permasalahan dan Rencana Aksi

**Permasalahan 1. Belum selarasnya berbagai regulasi yang mengatur urusan sumberdaya alam sehingga menghambat rekonsiliasi terhadap wilayah usaha pemanfaatan SDA untuk masing-masing sektoral.**

Beberapa kementerian pada dasarnya akan dibebankan untuk membangun wilayah usaha sektornya masing-masing. Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara<sup>2</sup> melalui Wilayah Usaha Pertambangan, yang kemudian diklasifikasi lagi ke dalam Wilayah Izin Usaha Pertambangan dan Wilayah Pertambangan Rakyat, misalnya menentukan lokasi yang akan diberikan izin. Sementara Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga mengatur adanya blok-blok tata pemanfaatan hutan berdasarkan Pasal 22. Secara normatif dalam Undang-nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan diatur juga tentang perlunya penyusunan perencanaan perkebunan termasuk dalam segi wilayahnya dengan memperhatikan rencana tata ruang dan lingkungan hidup diantaranya<sup>3</sup>. Sementara itu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga menetapkan adanya lahan pertanian berkelanjutan yang perlu diadakan oleh Pemerintah Daerah dalam penetapan tata ruangnya. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang<sup>4</sup> seharusnya mampu menjadi basis bagi seluruh penataan usaha seluruh sektor. Namun pengaturan kawasan budi daya dalam UU 26/2007 tidak menjelaskan bagaimana rencana pembangunan dan usaha masing-masing sektor tersebut harus diintegrasikan.

**Dampak 1. Memberikan peluang adanya tumpang tindih usaha**

Persoalan ini menyebabkan tidak adanya pedoman secara spasial bagi Pemerintah Daerah dalam menerbitkan kebijakan untuk mengelola sumberdaya alam dari berbagai sektor. Termasuk diantaranya dalam menerbitkan izin. Tanpa pedoman wilayah usaha tersebut, penerbitan izin memang diatur oleh pengaturan peruntukan sebagaimana diatur dalam penataan ruang, namun demikian regulasi masih memungkinkannya terjadi alokasi usaha untuk dua atau lebih sektor dalam satu fungsi peruntukan. Hal ini menyebabkan fungsi usaha tidak hanya tidak dapat dilakukan secara terencana, tetapi juga memberikan peluang bagi pemberian izin yang tumpang tindih antara kegiatan usaha. Persoalan ini menjadi titik rentan yang disalahgunakan sehingga berpotensi tidak hanya menjadi titik koruptif tetapi juga menimbulkan konflik.

---

<sup>2</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, selanjutnya disebut UU 4/2009.

<sup>3</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 84, selanjutnya disebut UU 18/2004. Lihat Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU 18/2004.

<sup>4</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, selanjutnya disebut UU 26/2007.

## (Usulan) Rencana Aksi 1. Upaya Penyelarasan Wilayah Usaha Sektoral

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Membangun peta penunjukan kawasan hutan dan tata guna hutan kesepakatan (TGHK).</li><li>▪ Meningkatkan kinerja penataan batas.</li><li>▪ Melakukan penetapan kawasan hutan secara parsial.</li><li>▪ Membentuk KPH model.</li><li>▪ Menetapkan pemantapan kawasan hutan sebagai prioritas rencana kerja Kementerian Kehutanan.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menyusun aturan tentang pengukuhan kawasan hutan yang menghasilkan kawasan hutan berdasarkan status hutannya yaitu hutan adat, hutan negara dan hutan hak.</li><li>▪ Menyusun perencanaan kehutanan yang menjelaskan blok pemanfaatan untuk hutan negara, hutan adat, dan hutan hak, hutan desa, maupun berdasarkan KPH.</li><li>▪ Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan dan pengelolaan hutan.</li><li>▪ Mempercepat perumusan rencana makro pemantapan kawasan hutan.</li><li>▪ Bersama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Pekerjaan Umum menyusun kriteria daya dukung dan daya tampung lingkungan.</li></ul>
Kementerian Lingkungan Hidup		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Mempercepat penyelesaian Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran UU No 32/2009 terutama yang terkait pemanfaatan dan pencadangan sumberdaya alam.</li><li>▪ Bersama Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pekerjaan Umum menyusun kriteria daya dukung dan daya tampung lingkungan.</li></ul>
Kementerian ESDM	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menyusun Wilayah Usaha Pertambangan.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Melakukan evaluasi terhadap penetapan wilayah usaha pertambangan dan potensi tumpang-tindihnya dengan perizinan lain.</li><li>▪ Mempercepat penyusunan wilayah izin usaha per-</li></ul>

		<p>tambangan, wilayah usaha pertambangan rakyat.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bersama Kementerian Pekerjaan Umum menyusun kriteria dalam penentuan wilayah terkait pertambangan, termasuk WUP, WIUP, dan WPR.</li> </ul>
Kementerian Pertanian		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun aturan penjelasan bagi Pasal 7 UU 18/2004 yang berbasis spasial dengan memastikan bahwa perencanaan perkebunan kabupaten/kota mengacu kepada perencanaan perkebunan provinsi yang diselaraskan dengan perencanaan perkebunan nasional;</li> <li>▪ Bersama Kementerian Pekerjaan Umum menyusun kriteria dalam penentuan areal peruntukan budidaya perkebunan.</li> </ul>
Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun regulasi yang tidak hanya melakukan rekonsiliasi ruang peruntukkan tetapi juga alokasi usaha masing-masing sektoral.</li> <li>▪ Menyusun regulasi terkait perencanaan dan pemanfaatan ruang yang menjamin terakomodasinya semua kepentingan sektor dalam bentuk alokasi peruntukan ruang sebagaimana termuat dalam rencana tata ruang.</li> </ul>

## Permasalahan 2. Mekanisme penerbitan izin terfragmentasi

Dengan fragmentasi tersebut, tumpang tindih dalam perizinan terjadi tanpa ada pejabat administrasi negara yang dapat dimintakan pertanggungjawaban. Artinya, fungsi izin (*vergunning*) sebagai instrumen tata usaha negara untuk pengendalian menjadi kehilangan fungsinya. Sementara itu, dari sisi kepentingan usaha, perizinan yang demikian membuat proses perizinan tidak hanya menjadi rumit tetapi juga

berisiko tinggi, pengambilan keputusan cenderung berbasis legal formil dan membuka ruang diskretif, dan menghancurkan sendi-sendi kepastian hukum bahkan koruptif. Hal ini pada akhirnya memberikan insentif terjadinya pelaksanaan kegiatan usaha yang menafikan proses perizinan yang harus dijalani.

**(Usulan) Rencana Aksi 2. Mendorong proses perizinan yang terintegratif**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Pertanian		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap mekanisme perizinan perkebunan, sehingga izin usaha perkebunan menjadi instrumen administrasi Negara yang berada di ujung proses mendapatkan izin. Dalam hal berada di dalam kawasan hutan, IUP diterbitkan setelah pelepasan kawasan hutan.</li> </ul>
Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap mekanisme perizinan pertambangan, sehingga izin usaha perkebunan menjadi instrumen administrasi Negara yang berada di ujung proses mendapatkan izin. Dalam hal berada di dalam kawasan hutan, IUP diterbitkan setelah pelepasan kawasan hutan.</li> </ul>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan evaluasi terhadap pelepasan kawasan dan pinjam pakai kawasan hutan untuk penggunaan di luar sektor kehutanan;</li> <li>▪ Melakukan revisi terhadap mekanisme pelepasan kawasan hutan untuk keperluan perizinan dan pinjam pakai kawasan hutan dengan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.</li> <li>▪ Segera menerapkan sanksi bagi pejabat pemberi izin yang tidak tepat lokasinya sesuai Undang-undang No 41/1999.</li> </ul>

Kementerian PU		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Segera menerapkan sanksi bagi pejabat pemberi izin yang tidak tepat lokasinya sesuai Undang-undang No 26/2007.</li> </ul>
----------------	--	--

### Permasalahan 3. Lemahnya kewenangan fungsi pengendalian pusat

Dengan adanya otonomi daerah terjadi proses pelimpahan wewenang dalam pengurusan terhadap sektor sumberdaya alam. Namun, dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut tidak dibarengi dengan mekanisme pengendalian terhadap kewenangan pengurusan izin. Hal ini membuat kebijakan pengelolaan sumberdaya alam tidak jarang berjalan tanpa terkendali, lebih jauh bahkan hingga menyebabkan kesewenang-wenangan. Pengendalian tersebut sebenarnya berusaha diperkuat dengan peningkatan transparansi seperti kewajiban untuk menyampaikan tembusan kepada pusat terhadap izin yang diterbitkan. Misalnya, dalam Permentan 26/2007, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus menyampaikan izin usaha yang sudah diterbitkannya kepada Kementerian Pertanian, pada kenyataannya aturan tersebut seolah tidak mengikat dengan kuat. Sementara di satu sisi, Kementerian Pertanian tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk melakukan pengendalian terhadap penerbitan izin tersebut.

### Dampak 3. Memberikan celah bagi penerbitan izin berjalan secara sewenang-wenang.

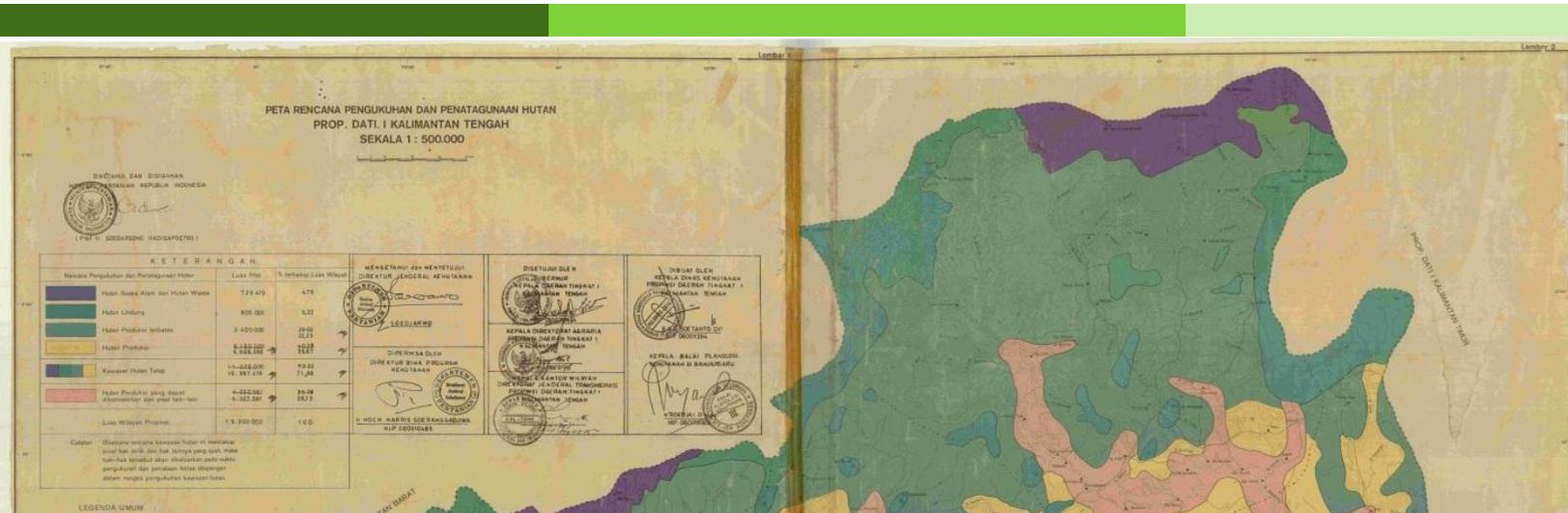
Dengan mengingat permasalahan nomor 1, ketidak pastian hukum dalam penentuan kawasan, dan tidak adanya pelapis kedua dalam pengawasan (*second line*) pemberian izin (karena lemahnya pengawasan dan pengendalian perijinan oleh Pusat), hal ini kemudian memberikan celah bagi pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam secara sewenang-wenang. Persoalan ini diperumit dengan sektoralisme dan otonomi daerah yang seolah mengkaburkan fungsi pengawasan, sementara Kementerian Dalam Negeri merasa tidak memiliki kompetensi teknis dalam hal mengawasi dan mengendalikan kebijakan dan keputusan administrasi negara Pemerintah Daerah, Kementerian Teknis di sisi lain merasa tidak memiliki kewenangan untuk mencabut keputusan yang dilakukan oleh daerah.

### (Usulan) Rencana Aksi 3. Memperkuat alat-alat pengendalian dalam pengelolaan sumberdaya alam.

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan seluruh izin yang diterbit-</li> </ul>

Kehutanan		<p>kan kepada Badan Informasi Geospasial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menggunakan data dan informasi geospasial yang disusun BIG sebagai dasar evaluasi dan proses perizinan.</li> </ul>
Kementerian Pertanian	Pembahasan mengenai jaminan pelepasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan seluruh izin yang diterbitkan kepada Badan Informasi Geospasial.</li> <li>▪ Menggunakan data dan informasi geospasial yang disusun BIG sebagai dasar evaluasi dan proses perizinan.</li> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Permentan 26/2007 yang mengharuskan setiap daerah melaporkan izin yang diterbitkan kepada Kementan dan Badan Informasi Geospasial.</li> <li>▪ Menyusun NSPK untuk mengendalikan perizinan yang diterbitkan oleh daerah.</li> </ul>
Kementerian ESDM		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan seluruh izin yang diterbitkan kepada Badan Informasi Geospasial.</li> <li>▪ Menggunakan data dan informasi geospasial yang disusun BIG sebagai dasar evaluasi dan proses perizinan.</li> <li>▪ Menyusun aturan yang menjadikan setiap daerah melaporkan izin yang diterbitkan kepada KemenESDM dan Badan Informasi Geospasial.</li> <li>▪ Menyusun NSPK untuk mengendalikan perizinan yang diterbitkan oleh daerah.</li> </ul>
Kementerian Dalam Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melaksanakan pengendalian terhadap izin-izin yang telah diterbitkan Bupati berdasarkan NSPK yang disusun oleh kementerian sektoral.</li> </ul>
Badan Informasi Geospasial		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membangun basis data dan informasi geospasial terhadap seluruh perizinan sektoral.</li> </ul>
Kementerian Keuangan	Pembahasan mengenai jaminan pelepasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kementerian Keuangan menetapkan aturan jaminan pelepasan dikelola oleh Kementerian Kehutanan.</li> </ul>
Badan Pertanahan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun aturan NSPK untuk penerbitan dan pencabutan HGU.</li> </ul>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi Permenhut P.33/2010 tentang pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan dengan menambahkan:</li> <li>▪ Syarat jaminan pelepasan</li> <li>▪ Standar dan jangka waktu pembatalan pelepasan kawasan hutan</li> <li>▪ Standar jangka waktu pemenuhan tujuan</li> </ul>

		<p>pelepasan sejak terbitnya HGU</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Standar format rekomendasi bupati/gubernur yang mencantumkan bahwa apabila realisasi pemanfaatan sesuai dengan tujuan pelepasan tidak tercapai dalam waktu yang ditentukan sejak terbitnya HGU, bupati/gubernur merekomendasikan lahan untuk ditunjuk kembali sebagai kawasan hutan</li><li>▪ Prosedur penunjukan ulang setelah terbitnya HGU atas rekomendasi bupati/gubernur</li></ul>
--	--	---



## Bab Kedua

# Penyelarasan Teknis dan Prosedural Pengukuhan Kawasan Hutan

### Sub Bab 2.1. Pendahuluan

#### **Peran hutan bagi negara dan masyarakat**

Berdasarkan fungsinya, hutan tidak hanya ditujukan untuk penyangga kehidupan lokal dan penggerak perekonomian nasional, namun sekaligus juga memiliki fungsi kelestarian bagi keseimbangan ekosistem global. Hutan khususnya sebagai fungsi penyangga kehidupan lokal masih signifikan bagi Indonesia, dengan 49 juta penduduknya yang masih menggantungkan kehidupannya dari sumberdaya hutan. Di satu sisi, ekonomi Indonesia berhutang banyak dari subsektor kehutanan sebagai roda penggerak ekonomi, meskipun dalam dekade terakhir kontribusi kehutanan dalam Produk Domestik Bruto (PDB) terus menurun. Tercatat pada tahun 2011, sub sektor kehutanan menyumbang potensi ekonomi hingga 0,7% dari total PDB. Fakta tersebut sebenarnya tidak bisa mengecilkan fungsi hutan yang sebenarnya luar biasa apabila dikelola dengan

---

optimal, mengingat luas kanopi Indonesia tercatat pada tahun 2011 masih mencapai 99 juta hektar<sup>5</sup>.

---

**Pengukuhan kawasan hutan sebagai bagian dari perencanaan hutan**

Untuk memanfaatkan sumberdaya alam termasuk di dalamnya hutan, dalam Pasal 33 UUD 1945, negara, yang diwakilkan kepada pemerintah, diamanatkan memastikan tujuan tersebut tercapai. Diantaranya memastikan bagaimana pengurusan hutan dilaksanakan secara optimal. Dengan kewajiban tersebut, pemerintah kemudian menentukan suatu kawasan menjadi kawasan hutan. Proses inilah yang dikenal dengan nama pengukuhan kawasan hutan. Ketentuan ini dipertegas dengan terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menjadikan proses pengukuhan kawasan hutan sebagai bagian dari daur perencanaan kehutanan. Sebagai bagian dari perencanaan kehutanan, pengukuhan kawasan hutan diharapkan dapat menjadi fondasi yang kokoh bagi tahapan pengurusan hutan berikutnya. Diatur dalam Pasal 15 UU 41/1999, secara teknis kegiatan pengukuhan kawasan hutan dibagi atas 4 (empat) tahapan mulai dari penunjukan kawasan hutan, kemudian dilanjutkan penataan batas, pemetaan, dan hingga ke penetapan kawasan hutan. Aturan ini kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan kemudian dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan dan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.47/Menhut-II/2010 tentang Panitia Tata Batas yang memberikan standar dan prosedur dari tiap tahapan pengukuhan kawasan hutan.

---

**Pengukuhan kawasan hutan berjalan tidak optimal**

Hal tersebut menempatkan pengukuhan kawasan hutan sebagai bagian kritis dalam pengurusan sumberdaya hutan. Pengukuhan dapat menentukan apakah suatu pengelolaan hutan dapat berjalan secara adil dan memiliki kepastian hukum. Sehingga fungsi hutan dapat dimanfaatkan dan berfungsi secara optimal. Namun, berbagai persoalan dalam pengukuhan kawasan hutan membuat pengukuhan kawasan hutan tidak hanya berjalan lambat tetapi juga tidak mampu mencapai tujuan utamanya, yaitu menjamin keadilan atas hak dan kepastian hukum. Meskipun secara legal formal kawasan hutan didefinisikan seluas 135,5 juta hektar, yang terdiri atas 130,5 juta hektar daratan dan 4,9 juta hektar konservasi perairan, dalam kenyataannya sulit untuk menyatakan bahwa kawasan hutan tersebut bebas konflik

---

<sup>5</sup> Statistik Kehutanan 2012

---

sehingga dapat memenuhi tujuan sebagaimana ditegaskan di awal. Hal ini terjadi karena dari seluruh luasan tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/Menhut-II/2011, baru 14,24 juta hektar yang telah mencapai tahap penetapan. Artinya baru 10,9% kawasan hutan yang telah dikukuhkan sebagai kawasan hutan tetap sehingga mencapai kepastian hukum. Melihat capaian realisasi penetapan kawasan hutan tiap tahun yang cukup rendah, banyak pihak yang pesimis bahwa persoalan pengukuhan kawasan hutan akan sulit untuk segera diselesaikan. Misalnya, pada tahun 2011, proses penetapan hanya dapat dilakukan terhadap 24 ribu hektar kawasan hutan<sup>6</sup>.

---

**Inisiatif perbaikan dalam kebijakan pengukuhan kawasan hutan**

Beberapa tahun ini upaya untuk memperbaiki kinerja Kementerian Kehutanan dalam proses pengukuhan kawasan hutan pada dasarnya juga berjalan. Terutama, melihat bahwa pengukuhan kawasan hutan tidak hanya menyebabkan buruknya pola pemanfaatan hutan tetapi juga menjadi jalan bagi korupsi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Kajian Sistem dan Kajian Kebijakan terhadap Sistem Perencanaan Kehutanan di Direktorat Jendral Planologi Kementerian Kehutanan misalnya, merekomendasikan diubahnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/2001 untuk digantikan dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan hutan. Aturan tersebut dan terbitnya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.47/Menhut-II/2010 tentang Panitia Tata Batas diantaranya menyelesaikan beberapa persoalan dalam pengukuhan kawasan hutan, khususnya terkait konflik kepentingan antara Bupati sebagai Ketua Panitia Tata Batas (PTB) dengan perannya sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Namun, persoalan dalam kegiatan pengukuhan kawasan hutan tidak hanya persoalan politis kewenangan bupati atau kepanitiaan dalam proses penataan batas. Berbagai isu teknis lainnya ikut menjadi hambatan dan tantangan dalam proses pengukuhan kawasan hutan yang dapat menjamin keadilan dan kepastian hukum. Hal yang lebih mendasar adalah belum atau tidak maksimalnya pengakuan, perlindungan dan pemenuhan negara atas hak-hak masyarakat atas hutan dan akses mereka pada hutan. Contoh nyatanya dapat dilihat dalam aturan pengukuhan kawasan hutan yang sama sekali tidak ada mekanisme penyelesaian hak-hak masyarakat yang cepat, mudah, murah.

---

**Urgensi percepatan**

Urgensi untuk mempercepat proses pengukuhan kawasan

---

<sup>6</sup> Statistik Kehutanan 2012

**pengukuhan kawasan hutan**

hutan menjadi menguat diantaranya dengan berbagai gugatan masyarakat terhadap Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Terlepas dari latar belakang pemohon yang berbeda, hampir seluruh perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji materi pasal-pasal dalam UU 41/1999, memiliki keterkaitan erat dengan bagaimana kawasan hutan ditunjuk dan ditetapkan. Salah satu contohnya, dalam Perkara Nomor: 45/PUU-IX/2011, lima Bupati di Kalimantan Tengah melakukan pengujian terhadap Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 yang merupakan pasal definisi bagi kawasan hutan. Permohonan ini menegaskan bahwa persoalan pengukuhan kawasan hutan tidak dapat diselesaikan hanya oleh Kementerian Kehutanan.

**Sub Bab 2.2. Permasalahan dan Rencana Aksi ke Depan**

**PERMASALAHAN PENUNJUKAN KAWASAN HUTAN**

**Permasalahan 4. Lemahnya kualitas peta penunjukan kawasan hutan**

Kualitas peta penunjukan yang ada masih terlalu lemah untuk dijadikan basis indikatif penataan batas yang optimal. Dengan skala hingga 1:250.000 deviasi yang terjadi dengan batas yang sesungguhnya terjadi di lapangan sangat besar. Belum lagi persoalan bahwa ada peta-peta penunjukan yang dibangun berdasarkan teknologi yang sudah tidak lagi memadai untuk digunakan saat ini. Melalui Pasal 5 Permenhut P.50/2011 upaya untuk memperbaiki kekurangan dalam inventarisasi hutan untuk mengidentifikasi hak-hak masyarakat sebenarnya telah dilakukan melalui mekanisme penyempurnaan peta penunjukan. Namun, pengadaan dan pengolahan Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) memerlukan biaya yang dan sumberdaya yang tidak sedikit.

**Dampak 4. Peta penunjukan yang ada tidak mampu menjadi indikasi penataan batas yang akurat**

Ketidakkuratan peta penunjukan mengakibatkan proses pengukuhan lebih lanjut sulit dituntaskan, termasuk proses inventarisasi hak-hak masyarakat pada saat penataan batas.

**(Usulan) Rencana Aksi 4. Meningkatkan kualitas peta penunjukan kawasan hutan**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Permenhut P.50/2011 untuk identifikasi hak-hak masyarakat melalui penyempurnaan penunjukan kawasan hutan menggunakan CSRT.</li> <li>▪ Pengadaan citra satelit resolusi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun prioritas penyempurnaan peta penunjukan kawasan hutan. Berkoordinasi dengan Lapan, BIG dan Bappenas dalam hal pengadaan CSRT.</li> </ul>

	tinggi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penunjukan kawasan hutan berikutnya disusun dengan skala 1:50.000.</li> </ul>
Badan Informasi Geospasial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun <i>template</i> nasional dan mengkoordinasikan kegiatan pengadaan data dan informasi geospasial. Menyusun standar format pemetaan dan mengkoordinasikan kegiatan pengadaan data dan informasi geospasial (BIG).</li> <li>▪ Inpres 6/2012 pengadaan CSRT melalui 1 pintu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bersama Lapan dan Bappenas membantu pengkoordinasian pengadaan citra satelit oleh berbagai institusi.</li> </ul>
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bersama Lapan dan Badan Informasi Geospasial membantu pengkoordinasian pengadaan citra satelit oleh berbagai institusi.</li> </ul>

#### Permasalahan 5. Adanya perbedaan dalam penggunaan peta dasar

Peta dasar yang digunakan tidak sama untuk seluruh kementerian/lembaga sehingga rawan menimbulkan konflik. Perbedaan peta dasar akan menyebabkan standar batas yang berbeda seperti penggunaan proyeksi dan ukuran garis. Penggunaan peta dasar yang berbeda untuk penyusunan informasi geospasial, akan menghasilkan peta tematik yang memiliki acuan batas yang berbeda satu sama lainnya. Belum lagi soal perbedaan skala diantara peta dasar yang digunakan. Tidak adanya aturan tentang peta dasar yang digunakan maupun standar dalam penyusunan peta tematik menyebabkan beragamnya standard dan batas dari tiap informasi geospasial, tidak hanya untuk perizinan tetapi juga dalam penentuan kawasan hutan.

#### Dampak 5. Peta dasar yang berbeda menyebabkan titik ikat antara peta tematik tidak berkesesuaian

Perbedaan ini menjadi salah satu titik rentan konflik ketika kemudian seluruh peta tematik yang ada harus disatukan dalam satu peta tunggal untuk pengambilan keputusan, misalnya untuk keperluan *gap analysis* penataan ruang atau keperluan penataan batas. Sebagai contoh, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan skala disusun berdasarkan batasan wilayah administratif peta, misalnya untuk provinsi ditentukan skala 1:250.000, sehingga kemudian peta penunjukan provinsi disusun dengan skala demikian. Tetapi di sisi lain tidak ada ketentuan tentang skala bagi peta perizinan. Perbedaan skala ini kemudian menyebabkan interpretasi batas menjadi beragam.

### (Usulan) Rencana Aksi 5. Mengimplementasikan Kebijakan One Map

Pihak Terkait	Upaya yang Telah Dilakukan	Rencana Aksi ke Depan
Badan Informasi Geospasial	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Membangun peta rupa bumi skala 1:50.000 untuk keperluan penyempurnaan penunjukkan kawasan hutan.</li><li>▪ Membangun peta rupa bumi skala 1:25.000 - 5.000 untuk keperluan pengelolaan SDA tingkat tapak.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menyempurnakan peta RBI dan membangun konsensus peta dasar tunggal untuk seluruh kementerian dan skalanya.</li></ul>
<b>Seluruh kementerian sektoral</b> (a.l. Kementan, Kemen ESDM, BPN, Kemenhut, Kemendagri, KemenPU dan KemenLH, Bappenas) dan Pemerintah Daerah		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Membangun konsensus dengan BIG dan kementerian sektoral lain peta dasar tunggal dan skalanya untuk seluruh kementerian.</li></ul>
UKP4	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>One map project</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Menuntaskan <i>one map project</i>.</li></ul>

### Permasalahan 6. Inventarisasi hutan belum dilaksanakan untuk memastikan pengukuhan kawasan hutan dapat berjalan optimal

Inventarisasi hutan belum berjalan sebagaimana diamanatkan UU 41/1999, bahwa inventarisasi hutan harus dilakukan secara utuh sehingga dapat menjadi dasar bagi kegiatan pengukuhan kawasan hutan. Dengan informasi yang diperoleh melalui inventarisasi hutan yang lengkap baik itu fisik hutan maupun sumberdaya manusianya (Pasal 13 (1) dan (2) UU Kehutanan), proses perencanaan hutan berikutnya diharapkan dapat berjalan dengan optimal. Termasuk menjadi dasar bagi pengukuhan kawasan hutan (Pasal 13 (4) UU Kehutanan). Artinya inventarisasi hutan merupakan prasyarat pengukuhan kawasan hutan yang baik.

Namun, proses penunjukan kawasan hutan yang ada saat ini belum didasarkan inventarisasi hutan yang utuh sehingga dapat dilanjutkan dengan proses penatabatasan dan penatagunaan fungsi yang optimal. Karena beberapa hal: Pertama, dari segi regulasi, aturan penjabaran dari inventarisasi hutan tidak mampu menjelaskan bagaimana hubungan inventarisasi hutan dengan kegiatan pengukuhan. Misalnya, pasal 10 Permenhut P.50/2011 menjelaskan kriteria untuk penunjukan kawasan hutan, namun tidak satupun dalam aturan tersebut yang menyatakan bagaimana hasil inventarisasi dapat menjadi dasar bagi penunjukan kawasan hutan. Kedua, dalam praksisnya maupun regulasi yang ada yaitu dalam PP 44/2004, inventarisasi hutan yang ada hanya mendasarkan pada pemetaan *sampling* terpusat dan hanya berkaitan dengan sumberdaya hutan berupa kayu.

**Dampak 6. Hasil inventarisasi hutan yang ada tidak mampu menjadi prasyarat bagi pengukuhan kawasan hutan**

Dengan regulasi tersebut, inventarisasi hutan tidak mampu menghasilkan data yang akurat untuk dapat digunakan dalam kegiatan pengukuhan kawasan hutan. Sementara itu dalam kegiatan pengukuhan kawasan hutan, aturan teknis tidak menjelaskan bagaimana penggunaan hasil inventarisasi hutan tersebut dapat berguna untuk kegiatan pengukuhan kawasan hutan, akibatnya kegiatan pengukuhan kawasan hutan tidak berjalan dengan memperhatikan kesesuaiannya sebagai kawasan hutan dan berjalan dengan baik.

**(Usulan) Rencana Aksi 6. Mengembangkan integrasi Informasi Geospasial tematik sebagai basis inventarisasi hutan**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membangun basis data informasi yang diperlukan untuk melakukan pengukuhan kawasan hutan. Misalnya dengan mengumpulkan data dan informasi potensi desa, flora dan fauna, iklim dan klasifikasi tanah. Dalam hal ini, Kementerian Kehutanan berkoordinasi dengan Badan Informasi Geospasial sebagai pusat integrasi data tematik informasi geospasial.</li> <li>▪ Melakukan Revisi PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 untuk memastikan inventarisasi hutan jadi prakondisi bagi kegiatan pengukuhan kawasan hutan.</li> <li>▪ Menerbitkan Peraturan Menteri Kehutanan tentang Pedoman Inventarisasi Hutan.</li> <li>▪ Menerbitkan aturan yang mempersyaratkan adanya inventarisasi hutan terhadap areal yang diusulkan menjadi kawasan hutan – baik itu melalui tukar menukar, tanah timbul, maupun penyerahan sukarela.</li> </ul>
Badan Informasi Geospasial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membangun template untuk integrasi data spasial tematik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengumpulkan data tematik spasial dari kementerian lain yang dapat membantu proses pengukuhan dan penatagunaa kawasan hutan.</li> <li>▪ Mengintegrasikan berbagai data dan informasi geospasial yang dapat membantu proses pengukuhan kawasan hutan berjalan optimal.</li> </ul>
Kementerian Pertanian		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyediakan data klasifikasi jenis, keterangan lahan, kesesuaian lahan dan iklim dan menyampaikannya kepada BIG untuk dijadikan tematik spasial.</li> </ul>
BMKG		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyediakan data curah hujan dan menyampaikannya kepada BIG untuk dijadikan tematik spasial.</li> </ul>

Badan Pusat Statistik		<ul style="list-style-type: none"> <li>Menyediakan data demografi (potensi desa, jumlah penduduk, mata pencaharian) dan menyampaikannya kepada BIG untuk dijadikan tematik spasial.</li> </ul>
Kementerian Dalam Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>Bersama dengan Kemenhut dan BPS melakukan inventarisasi sosial-ekonomi desa-desa di sekitar, beririsan dan di dalam kawasan hutan.</li> </ul>

### Permasalahan 7. Data kawasan hutan belum secara efektif terbuka untuk umum

UU 41/1999 telah mengatur adanya pengumuman bahkan sejak dalam tahap penunjukan, sehingga masyarakat yang terkena dampak dapat melakukan afirmasi, maupun pejabat pemerintah lainnya dapat berkoordinasi untuk melakukan penataan ruang dengan efektif. Namun, dalam aturan selanjutnya yaitu PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 tidak dijelaskan bagaimana proses penunjukan kawasan hutan dapat dilakukan secara transparan. Tidak adanya regulasi yang mengatur bagaimana apabila masyarakat yang terkena dampak akibat penunjukan kawasan hutan dapat terinformasi dan mengajukan keberatan terhadap proses penunjukan kawasan hutan.

### Dampak 7. Terbatasnya informasi bagi publik untuk memahami kebijakan kehutanan dan pejabat pemerintah lainnya dalam melakukan pengambilan keputusan

Peta penunjukan *update* tidak terbuka kepada publik sehingga menyulitkan pengambilan keputusan kementerian atau lembaga Negara lainnya, di sisi lain juga menyebabkan akses masyarakat untuk melakukan afirmasi terhadap kebijakan kawasan hutan terbatas.

### (Usulan) Rencana Aksi 7. Memastikan tersedianya informasi kawasan hutan teraktual bagi seluruh pihak

Pihak Terkait	Upaya yang Telah Dilakukan	Rencana Aksi ke Depan
Kementerian Kehutanan	SK Penunjukan kawasan Hutan ditampilkan dalam situs Kementerian Kehutanan, namun belum melampirkan peta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melakukan revisi terhadap aturan penunjukan kawasan hutan untuk membuka akses bagi masyarakat untuk mendapatkan peta penunjukan kawasan hutan.</li> <li>Menyediakan data dan informasi peta penunjukan kawasan hutan beserta surat keputusannya secara terbuka.</li> <li>Kementerian Kehutanan menyampaikan peta tematik kehutanan update secara berkala kepada BIG.</li> <li>Bersama dengan Kementerian Dalam Negeri membuat SKB tentang mekanisme penanganan pengaduan masyarakat terkait dengan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan.</li> </ul>
Badan Informasi		<ul style="list-style-type: none"> <li>Badan Informasi Geospasial</li> </ul>

Geospasial		menyediakan portal untuk menampilkan peta penunjukan kawasan hutan secara <i>update</i> .
------------	--	---

## PERMASALAHAN PENATAAN BATAS KAWASAN HUTAN

### Permasalahan 8. Tidak seluruh areal dapat dilakukan tata batas

Dalam praktiknya tidak seluruh areal dapat dilakukan tata batas. Persoalan teknis seperti medan yang tidak terjangkau oleh manusia, maupun persoalan politis batas negara dan batas wilayah administrasi antara daerah yang belum selesai bisa jadi kendala yang tidak mungkin diselesaikan oleh Kementerian Kehutanan semata. Selain itu, konflik-konflik dengan masyarakat yang tidak mampu diselesaikan juga menghambat pelaksanaan penataan batas. Untuk areal yang demikian, Kementerian Kehutanan seharusnya memiliki norma standar prosedur dan kriteria tentang bagaimana melaksanakan penataan batas untuk wilayah-wilayah yang tidak mungkin ditatabatas fisik.

### Dampak 8. Menghambat pelaksanaan tata batas

Persoalan tersebut menyebabkan proses penetapan menjadi tersendat, karena tidak tercapainya temu gelang penataan batas. Mengingat temu gelang dalam penataan batas merupakan syarat bagi penetapan kawasan hutan.

### (Usulan) Rencana Aksi 8. Memastikan adanya regulasi bagi pelaksanaan tata batas imajiner (tata batas yang menggunakan referensi spasial)

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan	Revisi Permenhut P.50/2011 mengakomodasi titik ikat imajiner dalam penataan batas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Pasal 15 dan penjelasan UU 41/1999 dengan mengakomodir titik ikat non fisik sebagai bagian dari penataan batas.</li> <li>▪ Melakukan revisi PP 44/2004 tentang definisi temu gelang dalam penataan batas sebagai syarat penetapan kawasan hutan dan ketentuan terkait partisipasi masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan.</li> <li>▪ Menyusun prioritas penataan batas, membagi antara kawasan hutan yang dapat segera di tata batas dan yang terlebih dahulu menggunakan penyempurnaan penunjukan.</li> <li>▪ Bersama dengan Kemendagri dan BPN membuat SKB untuk pelaksanaan koordinasi penataan batas kawasan hutan.</li> </ul>
Kementerian Dalam Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyelesaikan batas wilayah administratif secara paralel dengan penataan batas kawasan hutan.</li> </ul>

Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berkoordinasi dengan Kemendagri menyelesaikan batas wilayah administrasi secara paralel dengan penataan batas kawasan hutan.</li> </ul>
-------------------	--

**Permasalahan 9. Mekanisme penyelesaian hak masyarakat atas tanah dan hutan dalam kegiatan penataan batas belum diatur dengan jelas**

Meskipun disebutkan dalam Pasal 20 PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 tentang penyelesaian hak masyarakat dalam proses penataan batas. Namun, dalam aturan teknis tersebut, tidak diatur dengan tegas bagaimana mekanisme penyelesaian hak tersebut. Lebih rumit lagi, meskipun Pasal 68 UU 41/1999 jelas menyatakan beberapa norma terkait kompensasi, namun tidak ada penjabarannya baik dalam PP 44/2004 maupun Permenhut P.50/2011. Kemudian, Pasal 21 Permenhut P.50/2011 menyatakan hanya dua opsi penyelesaian hak masyarakat atas hutan pada batas luar<sup>7</sup>, pada kenyataannya tidak selalu dua opsi ini yang berlaku. Dalam kawasan hutan konservasi misalnya, pilihan dapat berupa penentuan zonasi kawasan atau relokasi. Pelemahan terhadap hak masyarakat pun kemudian terjadi ketika pengakuan atas tanah (khususnya milik) berdasarkan Permenhut P.50/2011 harus dibuktikan melalui bukti tertulis. Padahal, bukti tidak tertulis ini bahkan sudah diakui dalam PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

**Dampak 9. Proses penyelesaian tata batas tidak transparan berpeluang dilaksanakan secara arbiter bahkan sewenang-wenang**

Lemahnya pengakuan dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan penataan batas selain dapat menyebabkan potensi terlanggarnya hak-hak masyarakat atas tanah dan sumberdaya hutan, tetapi juga memungkinkan terjadinya pengambilan keputusan dalam Panitia Tata Batas (PTB) yang diskretif dan tidak rasional.

**(Usulan) Rencana Aksi 9. Melakukan pembenahan regulasi dalam penataan batas sehingga memastikan penyelesaian hak masyarakat atas tanah dan hutan dilaksanakan dengan cara yang adil**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap PP 44/2004, Permenhut P.50/2011 dan Permenhut P.47/2010 sehingga a. merevisi susunan keanggotaan PTB dengan melibatkan masyarakat; b. memberikan kewenangan kepada PTB untuk memfasilitasi penyelesaian hak di dalam penataan batas</li> </ul>

<sup>7</sup> Pasal 21 Permenhut P.50/2011 menyatakan bahwa: “Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Panitia Tata Batas melakukan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada: a. disepanjang trayek batas dikeluarkan dari trayek batas, b. di dalam kawasan hutan (*enclave*) dikeluarkan dari kawasan hutan yang pelaksanaan penataan batasnya dilaksanakan tersendiri.”

		<p>kawasan hutan, c. mengatur mekanisme yang lebih tegas tentang penyelesaian hak dalam penataan batas, d. mengatur mekanisme keberatan bagi masyarakat atas penyelesaian hak yang dilakukan; e. mengatur mekanisme dan anggaran kompensasi, f. menguatkan partisipasi individu maupun masyarakat secara umum dalam penataan batas kawasan hutan, g. mengatur mekanisme untuk mengakomodir peta-peta partisipatif.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Permenhut P.50/2011 sehingga memasukkan opsi dalam kawasan hutan, terpisah dari hutan negara atau opsi lain, seperti zona khusus dalam Taman Nasional, dengan mekanisme penyelesaian hak yang partisipatif dan transparan.</li> </ul>
<p>Pemerintah Kabupaten/Kota</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun aturan daerah untuk mensosialisasikan setiap rencana penataan batas dan membuka ruang partisipasi masyarakat dalam kegiatan penataan batas di wilayahnya.</li> <li>▪ Mempublikasi setiap hasil penatabatasan, baik itu Berita Acara Tata Batas (BATB), maupun peta penataan Batas.</li> </ul>

**Permasalahan 10. Regulasi mengatur pengakuan hak atas tanah dan hutan yang ada belum memadai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat**

Hingga saat ini proses pengakuan penataan batas yang ada berjalan secara dualistik antara kehutanan dengan pertanahan. Keduanya seolah tidak mampu saling bersinergi sehingga mampu menjadi jalan penyelesaian yang efektif. Hingga saat ini belum ada regulasi yang mengatur tentang bagaimana pengakuan hak atas tanah dan hutan secara komprehensif baik untuk hak individu maupun kolektif. Secara *a contrario* Pasal 68 UU 41/1999 misalnya mengakui adanya hak akses masyarakat terhadap hutan, namun dengan kegiatan pengukuhan kawasan hutan yang tidak memberikan ruang yang jelas dalam kawasan hutan. Dalam penyelesaian hak misalnya terdapat Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Masalah hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tapi instrumen tersebut tidak mampu berjalan optimal karena tidak mampu menjadi instrumen yang berlaku pada masyarakat adat di dalam kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan sendiri menjadi kegiatan yang redundan karena masyarakat kemudian tidak segera diadministrasikan hak atas tanahnya.

**Dampak 10. Penyelesaian hak masyarakat atas tanah dan hutan yang dilakukan dengan mekanisme legal formal tidak memenuhi kebutuhan masyarakat**

Terbatasnya opsi-opsi pengakuan hak masyarakat, khususnya terhadap masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan mengakibatkan terbatasnya opsi penyelesaian hak masyarakat hanya pada bentuk-

bentuk hak individual dan kolektif. Bentuk ini pada beberapa kelompok masyarakat tidak sesuai dengan karakter penguasaan komunal masyarakat atas tanahnya.

**(Usulan) Rencana Aksi 10. Membenahi regulasi sehingga memastikan penyelesaian hak masyarakat atas tanah dan hutan berjalan dengan adil dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan mengembangkan kerangka regulasi terkait hak komunal masyarakat hukum ada khususnya di wilayah-wilayah yang terkena penataan batas kawasan hutan**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi</i>
Kementerian Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membangun desa model untuk penyelesaian konflik hak atas tanah dalam kawasan hutan.</li> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Permenhut P.50/2011 untuk mengakomodir hak atas tanah yang tidak tertulis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mempercepat pencadangan areal hutan kemasyarakatan, hutan desa dan HTR.</li> <li>▪ Mempercepat proses pengukuhan kawasan hutan secara partisipatif di lokasi pencadangan hutan kemasyarakatan, hutan desa dan HTR.</li> </ul>
Badan Pertanahan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan pendaftaran tanah atas hak-hak lama masyarakat sebagaimana PP Pendaftaran Tanah secara paralel dengan proses penataan batas.</li> <li>▪ Melakukan revisi terhadap Permen Agraria/Kepala BPN No. 5/1999 tentang Penyelesaian Masalah hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.</li> <li>▪ Bekerjasama dengan Kemenhut mengembangkan kebijakan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan penataan batas kawasan melalui program reforma agraria di kawasan yang telah dilepaskan.</li> </ul>

**PERMASALAHAN PENETAPAN KAWASAN HUTAN**

**Permasalahan 11. Penetapan kawasan hutan yang ada tidak diterbitkan dalam skala operasional.**

Mengacu pada PP 44/2004 tentang perencanaan kehutanan peta yang diterbitkan dalam wilayah administratif provinsi harus diterbitkan dengan skala 1:250.000, sementara itu dalam Permenhut P.50/2011 diatur juga secara khusus bahwa peta peneta-

pan diterbitkan dalam skala 1:100.000. Padahal baik skala 250.000 maupun 100.000 pada dasarnya masih belum mampu memberikan kepastian atas batas letak dari status dan fungsi hutan, karena masih merupakan dominasi fungsi. Di sisi lain, peta penetapan yang ada juga merupakan hasil jeneralisasi dari tata batas kawasan hutan yang dilaksanakan dalam skala 1:25.000. Persoalannya juga semakin rumit karena pada skala-skala kunci tersebut seharusnya digunakan peta dasar dengan skalanya masing-masing.

**Dampak 11. Multi-interpretasi batas di lapangan dan ketidak pastian atas peta penetapan kawasan hutan itu sendiri.**

Penerbitan peta kawasan hutan dengan skala 1:100.000 belum mampu memberikan kepastian hukum atas batas dan letak dari status dan fungsi hutan. Hal ini dapat berdampak pada ketidakpastian batas di lapangan ketika harus dirujuk dengan peta.

**(Usulan) Rencana Aksi 11. Membenahi regulasi yang memastikan penetapan kawasan hutan mampu memberikan kepastian hukum atas batas dan letak dari status dan fungsi hutan.**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun NSPK penerbitan peta penetapan kawasan hutan dengan skala operasional.</li> <li>▪ Menyusun NSPK untuk menyampaikan peta penetapan kawasan hutan kepada Badan Informasi Geospasial.</li> </ul>

**Permasalahan 12. Penetapan hutan yang ada saat ini tidak memisahkan status kawasan hutan**

Penetapan kawasan hutan yang ada belum mampu memisahkan kawasan hutan berdasarkan statusnya – hutan adat, hutan negara, dan hutan hak, sebagaimana dinyatakan dalam UU 41/1999. Mengacu pada pasal 1 angka 11 PP 44/2004, diatur bahwa definisi penetapan kawasan hutan merupakan suatu penegasan tentang kepastian hukum mengenai status, batas dan luas suatu kawasan hutan menjadi kawasan hutan tetap. Dengan demikian seharusnya penetapan tidak hanya menentukan batas suatu kawasan hutan tetapi juga statusnya, yang merujuk pada UU 41/1999 terdiri atas tiga jenis, yaitu hutan negara, hutan hak, dan hutan adat.

**Dampak 12. Pembatasan hak masyarakat atas pengelolaan hutan**

Ditambah lagi dengan paradigma kawasan hutan dengan hutan negara, persoalan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya eksklusi terhadap hak atas tanah dan sumberdaya hutan masyarakat secara sewenang-wenang dan bertentangan dengan Pasal 36 dan 37 UU 41/1999 tentang Kehutanan.

**(Usulan) Rencana Aksi 12. Membenahi regulasi untuk memberikan ruang pengelolaan hutan hak dan hutan adat kepada masyarakat**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyelesaikan PP Hutan Adat.</li> <li>▪ Menyusun NSPK penerbitan peta penetapan kawasan hutan menampilkan status kawasan hutannya, baik itu hutan hak, adat, maupun Negara.</li> </ul>

**Permasalahan 13. Adanya peluang penentuan kawasan hutan tanpa penyelesaian hak masyarakat**

Esensi dari pengukuhan kawasan hutan seharusnya bertujuan untuk menyelesaikan hak-hak masyarakat – kepastian batas status dan fungsi kawasan hutan. Dengan pengukuhan kawasan hutan maka hutan dapat dikelola dengan kepastian hukum yang lebih baik. Sayangnya regulasi yang ada masih memungkinkan hal tersebut, diantaranya diatur dalam Pasal 22 ayat (2) PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011. Dalam Pasal 22 ayat (2) PP 44/2004 tersebut dinyatakan bahwa dalam hal penataan batas kawasan hutan temu gelang tetapi masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang belum diselesaikan, maka kawasan hutan tersebut ditetapkan oleh Menteri dengan memuat penjelasan hak-hak yang ada didalamnya untuk diselesaikan oleh Panitia Tata Batas yang bersangkutan.

**Dampak 13. Terbukanya peluang bagi konflik terus menerus**

Adanya ruang bagi penetapan kawasan hutan tanpa menyelesaikan hak-hak pihak ketiga justru membuka pintu bagi konflik yang tidak berkesudahan.

**(Usulan) Rencana Aksi 13. Menutup celah bagi terjadinya penentuan kawasan hutan yang tidak mengakui hak-hak masyarakat atas tanah dan hutannya**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan		Melakukan revisi PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 menutup celah bagi penetapan kawasan hutan tanpa menyelesaikan hak-hak masyarakat yang berdampak.



## Bab Ketiga

# Mekanisme Resolusi Konflik dalam Pengukuhan Kawasan Hutan

### Sub Bab 3.1. Pendahuluan

---

**Kebutuhan atas  
keamanan tenurial**

Akar dari persoalan konflik di kawasan hutan dapat dipadatkan dalam kalimat “tidak adanya kepastian penguasaan (*tenurial security*) tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat”. Tumpang tindih klaim atas kawasan hutan terjadi di antaranya akibat legislasi dan kebijakan yang tidak terformulasi jelas, pemberian izin yang tidak terkoordinasi tidak adanya pelayanan Pemerintah/Pemda atas pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal pengguna hutan lainnya. Ini memicu kemunculan konflik-konflik tenurial di kawasan hutan. Konflik yang sebagian bermuasal dari kebijakan kehutanan kolonial, dan sebagian lain muncul dan bereskalasi di masa kini. Hal ini berakibat pada pengurangan dan penutupan akses terhadap tanah, wilayah, dan SDA yang diperebutkan muncul dan meluas sebagai penghilangan hak ekonomi, sosial, budaya, dan hak sipil dan politik masyarakat, yang secara langsung berupa hilangnya wilayah hidup, mata

---

---

pencaharian, harta benda hingga jatuhnya korban jiwa. Menyempitnya ruang hidup rakyat, yang diiringi menurunnya kemandirian masyarakat di dan sekitar hutan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada gilirannya, mereka terlepas dari alat-alat produksinya berupa tanah dan sumber daya alam lainnya dan akhirnya hanya mampu bepangku pada tenaganya sendiri, masuk dalam pasar buruh murah dan proses kemiskinan struktural. (Rachman, 2012)

---

**Ketegangan dan pertarungan klaim atas teritori dengan Negara**

Potret sejarah kehutanan negara dan kenyataan pemanfaatan hutan di Indonesia selalu terkait dengan kondisi ketegangan dan pertarungan klaim antara negara dan petani terutama tentang persoalan akses dan kontrol atas kawasan sumberdaya hutan. Manakala kepentingan negara dan kepentingan petani (sekitar dan dalam kawasan) berbenturan, sering melahirkan kerusakan lingkungan, kemiskinan dan hubungan kekuasaan yang ambivalen dan rancu. Pergulatan ini meninggalkan jejak berupa rusaknya berbagai sumberdaya alam berbasis tanah yang sangat berharga dan rentan, bahkan termasuk juga wilayah yang sudah seabad mengenal apa yang disebut dengan kaidah ilmiah pengelolaan hutan. (Peluso, 2006). Ketegangan dan konflik muncul antara pengurus kehutanan dan masyarakat petani pinggiran/dalam kawasan hutan akibat dari pertentangan klaim yang memunculkan klaim tandingan yang telah menjadi gambar utama kondisi kehutanan di Indonesia berabad-abad. Menurut E.P Thompson (1975), sebagaimana dikutip Peluso, persoalannya bukanlah pada pemanfaatan lahan itu, tegasnya, masalahnya terletak pada kekuasaan dan hak kepemilikan. Praktik sejarah politik penataan ruang kekuasaan dan kepemilikan negara dengan jalan pengambilalihan kawasan kehutanan (produksi maupun konservasi) beserta sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya secara luas kerap diiringi dengan usaha-usaha sistematis yang mengingkari legitimasi sistem hak kepemilikan yang ada sebelumnya atas lahan dan sumberdaya alam lain berbasis tanah (dari masyarakat lokal), yang kemudian mendorong negara untuk menetapkan hubungan-hubungan baru dengan sarana-sarana produksi tersebut (Peluso, 2006). Maka, dengan dasar legitimasi ini, penduduk yang bermukim di sekitar/dalam kawasan hutan atau petani yang bergantung pada sumberdaya hutan lebih dirugikan ketimbang diuntungkan oleh penguasaan sentralistik negara atas hutan cadangan atau perkebunan hutan cadangan atau hutan (Blaikie, 1985). Dalam orientasi pengel-

---

olaan sumberdaya hutan, para pejabat kehutanan berasumsi bahwa hutan di seluruh Indonesia dianggap bebas masalah. Sehingga saat konsesi perusahaan hutan diberikan, pertimbangan keberadaan masyarakat lokal di sekitar kawasan hutan, tidak sempat difikirkan, atau sengaja diabaikan.<sup>8</sup>

Pada saat UU No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA-1960) ditetapkan, memang telah disebutkan bahwa hak menguasai negara atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya --dalam hal hukum publik-- dapat dikuasakan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan masyarakat adat. Namun, dalam kenyataannya hak “menguasai” tersebut hanya diberikan kepada Pemerintah Pusat dan daerah. Sehingga, masyarakat lokal dan pinggiran/sekitar kawasan hutan (baik dalam kawasan hutan produksi maupun hutan konservasi) tetap dilewatkan dalam proses pengelolaan kawasan hutan.<sup>9</sup> Sebab dalam praktiknya definisi Hak Menguasai Negara atas sumber-sumber kekayaan alam dan agraria ditafsirkan sebagai “memiliki” bukan “mengatur” atau mengorganisir untuk tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 33 UUD 1945.. Dalam konteks seperti ini dapat “dimaklumi” jika masyarakat di pinggiran/dalam ruang kawasan hutan, semakin dijauhkan dari hak dan akses utamanya atas sumberdaya hutan, bahkan kalau perlu dipisahkan sama sekali. Demikian halnya tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan dan program-program atas nama pembangunan dan pemberdayaan yang ditujukan untuk masyarakat pinggiran/dalam kawasan hutan. Alih-alih meningkatkan kesejahteraan, yang terjadi adalah upaya penyingkiran diam-diam masyarakat dari hutan, (Santoso, 2004).<sup>10</sup> Inilah salah

---

<sup>8</sup> Sumardjani, *Kehutanan; Mencari Pemahaman untuk Penyelesaian Terbaik*, dicetak oleh Flora Mundial Comminications, 2007

<sup>9</sup> Undang-undang Pokok Kehutanan No.5/1967 yang sering dipakai dalam pemanfaatan sumberdaya hutan dalam praksisnya lebih berwatak ekonomistik dan eksploitatif terhadap hutan, sering mengabaikan hak dan akses masyarakat adat dan sekitar kawasan terhadap hutan. Pada masa Orde Baru berdasarkan UU tersebut lahir Hak Penguasaan Hutan yang semakin eksploitatif atas hutan dan hasilnya hanya dinikmati oleh segelintir pemilik kuasa di zaman Orde Baru (Penguasa Orba, Politisi dan Militer). Lihat, Kartidiharjo dan Jhamtani (Peny.), *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*, (Equinox Publishing, Indonesia, 2006), hlm 26.

<sup>10</sup> “...orientasi kegiatan pemberdayaan masyarakat desa hutan justru menjauhkan masyarakat dari hal-hal yang menyangkut hutan dan kehutanan. Apa yang dinamakan sebagai pemberdayaan masyarakat umumnya memiliki arti mengurangi ketergantungan ekonomi masyarakat dari hutan. Maka tidak heran jika sampai hari ini masaih saja terjadi ketegangan-ketegangan antara masyarakat pengguna hutan dengan para petugas kehutanan. Masyarakat lokal memiliki hubungan yang sangat erat dengan hutan-hutan di sekitarnya. Adalah naif kalau apa yang dinamakan sebagai proyek etika sosial itu justru menyingkirkan mereka dari hutan-hutan yang selama ini menjadi tempat bergantung”. Hary

satu contoh dari proses yang disebut sebagai eksklusi<sup>11</sup> di wilayah kehutanan di Indonesia. Pada saat negara menggunakan kekuasaannya dalam memonopoli eksploitasi sumberdaya hutan dalam kerangka politik dan penguasaan ruang kawasan kehutanan (produksi dan konservasi) akan berakibat langsung pada proses penghilangan otonomi relatif dan memperparah kemiskinan akses masyarakat pinggiran hutan atas sumberdaya hutannya, (Peluso, 2006).

---

**Masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan**

Data Kementerian Kehutanan dan BPS (2007, 2009) menunjukkan terdapat 31.957 desa berinteraksi dengan hutan dan 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan. Masyarakat yang tinggal dan hidup di desa-desa tersebut yang selama ini menerima dampak langsung dari kerusakan hutan. CIFOR (2006) menyebutkan bahwa 15% dari 48 juta orang yang tinggal di dalam dan sekitar hutan merupakan masyarakat miskin.<sup>12</sup> CIFOR (2007) juga mencatat bahwa ada korelasi yang kuat antara tingginya kemiskinan dan tingginya tutupan hutan.<sup>13</sup> Data yang lain dari Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010 – 2014 menunjukkan bahwa pada tahun 2003 ada sekitar 10,2 juta orang miskin yang berada di sekitar wilayah hutan.<sup>14</sup> Sementara itu di data yang lain yang dirilis oleh Dephut dan BPS di tahun 2007 memperlihatkan masih adanya 5,5 juta orang yang tergolong miskin di sekitar kawasan hutan.<sup>15</sup> Menurut Sirait (2011) persoalan lain yang menjadi pendorong konflik di kawasan kehutanan adalah kom-

---

Santoso, *Perlawanan di Simpang Jalan: Kontes Harian di Desa-desa Sekitar Hutan di Jawa*, (Damar, Jogjakarta: 2004). hlm. 396-397.

<sup>11</sup> Istilah *eksklusi* dalam studi ini memakai batasan pengertian yang dijelaskan dalam karya Hall, Philips dan Tania Li, *Power of Exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia*, Singapore: National University of Singapore, 2011. Terminolog "*exclusion*" digunakan sebagai "kondisi" dimana orang berada dalam situasi tuna akses pada tanah, atau situasi yang mana tanah dikuasi dalam bentuk kepemilikan pribadi (*private property*) atau kepemilikan khusus lainnya seperti "Tanah Negara" dan sejenisnya. Eksklusi adalah juga bermakna "proses" yang menunjukkan bahwa aksi-aksi kekerasan intens dan berskala luas mengakibatkan orang miskin terusir dari tanahnya oleh atau atas nama orang yang berkuasa. Proses eksklusi ini tidak bisa hanya dilihat pada sudut pilihan "baik atau jelek" atau apakah suatu hal yang menyenangkan atau tidak, sebab ia bukanlah *opposisi biner* dari *inclusive*, pun *enclousure*. Tetapi eksklusi lebih tepat dihubungkan dengan dengan konsep "akses", sebagaimana dijelaskan Ribot dan Peluso dalam "A Theory of Access". *Rural Sociology*, 2003. Yakni, "akses" didefinisikan sebagai kemampuan untuk memperoleh manfaat dari sesuatu (*the ability to derive benefit from things*).

<sup>12</sup>Rositah, Erna, 2006, *Kemiskinan Masyarakat Desa Sekitar Hutan dan Penanggulangannya* (Governance Brief), Bogor: CIFOR

<sup>13</sup> W.D. Sunderlin, Sonya Dewi and Atie Puntodewo, 2007. *Poverty and forests: multi-country analysis of spatial association and proposed policy solutions*. Bogor: CIFOR

<sup>14</sup> Permenhut P.51/Menhut-II/2010 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan 2010 – 2014

<sup>15</sup> Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik, 2007, *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan 2007*, Jakarta: Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik.

---

binasi atas subjek atau kelompok masyarakat yang berbeda (masyarakat adat, pendatang, campuran) atas kawasan hutan yang berbeda (Hutan Lindung, Produksi, Konversi dan Konservasi) serta dengan status yang berbeda pula (sudah dikukuhkan, belum dikukuhkan, hasil tukar menukar) mewarnai kental konflik pertanahan dikawasan hutan saat ini. Tentu porsi terbesar sampai saat ini terjadi pada masyarakat adat, dengan kawasan hutan yang belum dikukuhkan pada setiap fungsi hutan.

---

**Model penyelesaian konflik selama ini**

Menurut Sirait (2011) proses penyelesaian konflik yang telah dilakukan selama ini setidaknya dapat dikategorikan dalam tiga kategori besar: Model Pertama, penyelesaiannya dilakukan langsung dengan pemegang ijin atau pengelola setempat, dengan pembayaran *fee* atas hasil hutan kayu kepada masyarakat sekitar. Model ini banyak dipraktekkan oleh HPH dimasa lalu dan juga difasilitasi Asosiasi untuk mendorong kebijakan daerah yang mengaturnya. Bahkan penyerahan sejumlah uang dan fasilitas umum (seperti rumah ibadah, fasilitas air dsb) dibuatkan acara khusus dengan menggunakan simbol adat budaya setempat. Terdapat pula model kesepakatan kesepakatan tertulis maupun tidak tertulis antara pengelola kawasan lindung maupun kawasan konservasi dengan membuka akses bagian tertentu oleh masyarakat. Model model ini sama sekali tidak melihat status tanah yang dipersengketakan dan sangat rentan atas perilaku koruptif dan represi.

Model kedua adalah menegosiasikan akses atas kawasan hutan berdasarkan fungsi kawasan hutan. Model-model ini dicoba dengan kebijakan kebijakan yang membuka akses bagi masyarakat untuk dapat melakukan pola pola tertentu pada wilayah tersebut. Misal Kebijakan KDTI SK Menhut no 47/1998 beberapa bulan sebelum reformasi 1998, dengan memberikan akses pada masyarakat adat Krui untuk tetap mengelola Repong Damarnya tanpa batas waktu, pada wilayah HL dan HP di Kelompok Hutan Pesisir, Lampung Barat. Kebijakan ini dibuat, merespons tuntutan masyarakat adat dan petani repong damar untuk mengembalikan tanahnya yang diambil oleh Dephut di tahun 1982.

Model ketiga adalah menegosiasikan status tanahnya, dengan menegosiasikan wilayah tertentu dikeluarkan dari kawasan hutan. Ada contoh model ini, yaitu pengalaman petani Sagara di Garut yang menuntut kembali status tanahnya yang diakui se-

---

bagai kawasan hutan produksi oleh Kehutanan dan dikelola oleh Perum Perhutani. Melalui proses yang panjang di meja pengadilan di tahun 1995 yang berakhir ditahun 1999, dimana dibuktikan melalui pengadilan bahwa kelompok hutan Pasir Salam, tidak memiliki data pengukuhan yang lengkap dan diakui sebagai tanah Negara bukan kawasan Hutan.

Namun demikian, sebagaimana diuraikan oleh Sirait (2011) dengan segala kekurangan dan kelebihan dari ketiga model penyelesaian konflik di atas belum dapat mengakomodir seluruh penyelesaian konflik pertanahan di kawasan hutan secara menyeluruh. Demikian pula belum dapat mengakomodir masalah ketimpangan penguasaan atas tanah yang ada saat ini. Karena itu dipelukan langkah-langkah lebih lanjut oleh beragam pihak (Pemerintah, CSO dan Swasta) yang terkait dalam pengelolaan kawasan hutan, baik pada ranah kebijakan dan regulasi, pengorganisasian dan implementasi dengan terus menemukenali kompleksitas masalah yang berbeda satu tempat dengan lainnya.

---

### **Sub Bab 3.2. Permasalahan dan Rencana Aksi ke Depan**

#### **Permasalahan 14. Tidak ada basis data dan informasi terkait konflik kehutanan yang menyeluruh**

Tidak ada basis data dan informasi terkait konflik kehutanan yang menyeluruh. Se-jauh ini semakin tinggi dan merebaknya persoalan konflik tenurial kehutanan belum memiliki basis data yang menyeluruh dalam makna sejarah, jumlah, sebaran, kontes-tasi aktor dan inisiatif penyelesaiannya antar pihak yang berkonflik. Seringkali konflik yang muncul masih dilihat secara teknokratik dengan penyelesaian yang instrumen-talistik. Sebab tidak pernah menyentuh akar masalahnya, yakni ketimpangan struktur agraria dan perebutan klaim. Data-data yang terhimpun masih bersifat umum dan kasuistis.

#### **Dampak 14. Penyelesaian konflik yang dilakukan banyak kalangan, sering mengulang, sporadik, tambal sulam dan karikatif**

Akibatnya, upaya penyelesaian konflik yang dilakukan banyak kalangan, sehingga tidak sistematis dan hanya bersifat *ad hoc*, sering mengulang, sporadik, tambal sulam dan karikatif. Tidak terdapat program dan kegiatan yang ditujukan untuk mencegah dan menyelesaikan konflik-konflik yang telah ada. Pada umumnya penyelesaian konflik dilakukan setelah terjadi konflik dan terdapat pengaduan konflik. Sehingga semakin hari proses eksklusi masyarakat sekitar/dalam kawasan hutan semakin meningkat, seiring konflik yang juga terus menerus muncul di seujur kawasan hutan nusantara. Minimnya ketersediaan data konflik secara menyeluruh berkontribusi

---

dalam ruwetnya mekanisme penyelesaian konflik hingga ke akar persoalan.

**(Usulan) Rencana Aksi 14. Membangun basis data dan informasi konflik agraria**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan, BPS, BPN, Komnas HAM, DKN, Kemendagri, BKPRN dan BIG		Membangun basis data dan informasi konflik agraria yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memetakan tipologi konflik agraria.</li> <li>▪ Membangun kesepahaman tentang permasalahan tenurial kehutanan.</li> <li>▪ Melakukan identifikasi hak masyarakat dan wilayah adat di dalam kawasan hutan.</li> </ul>
Kementerian Kehutanan, BPN, Pemda, Camat, Kades/Lurah, Masyarakat, Kemendagri		Bekerja sama melakukan pemetaan sosial terhadap masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal yang berada di dalam dan sekitar hutan.
Kementerian Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun data dan informasi tipologi konflik dan model-model penyelesaian konflik</li> <li>▪ Menentukan kriteria dan prioritas penyelesaian konflik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan distribusi informasi dan sosialisasi kepada masyarakat dan Pemda dalam rangka pencegahan dan penyelesaian konflik.</li> <li>▪ Melengkapi mekanisme kerja bagi unit kerja di Kementerian Kehutanan terkait dengan masalah tenurial serta melakukan koordinasi dengan K/L lainnya dalam upaya pencegahan dan penanganan konflik.</li> </ul>

**Permasalahan 15. Tidak ada lembaga yang secara khusus mempunyai kewenangan untuk menangani konflik agraria**

Tidak ada lembaga yang secara khusus mempunyai kewenangan untuk menangani konflik agraria, termasuk di dalamnya konflik kehutanan. Selama ini watak sektoralisme penyelesaian konflik masih cukup dominan di masing-masing wilayah konflik. Belum ada satu wadah khusus yang secara kelembagaan memiliki otoritas penuh untuk penyelesaian konflik kehutanan. Meskipun inisiatif di beberapa lembaga sudah berkontribusi dalam penyelesaian konflik, meski tidak mengatakan spesifik sebagai konflik kehutanan. Padahal mengingat luasan kawasan hutan yang semakin terancam karena beragam intervensi kebijakan dan program dalam dan luar negeri membutuhkan kekuatan kelembagaan untuk mengimbangnya.

---

**Dampak 15. Penanganan konflik berjalan kasuistis dan kontingentis**

Masih berseraknya penyelesaian konflik menurut persepektif dan cara masing-masing pihak dalam resolusi konflik. Namun demikian, ego sektoral penyelesaian konflik masih menjadi persoalan serius yang mempengaruhi banyak keputusan pengelolaan kawasan hutan. Ketiadaan lembaga khusus penyelesaian konflik, baik di pusat maupun di daerah membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada Negara. Sebab negara jarang hadir dalam persoalan-persoalan dasar masyarakat, termasuk konflik dalamnya.

**(Usulan) Rencana Aksi 15. Membangun konsensus perlunya lembaga penyelesaian konflik agraria**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian ESDM, Kementerian Pertanian, Kementerian PU, BPN, Bappenas, Komnas HAM, Kementerian Hukum dan HAM, UKP4, dan kementerian/lembaga terkait.		Membangun konsensus perlunya lembaga penyelesaian konflik agraria.

**Permasalahan 16. Proses pengukuhan hutan tidak mampu menjadi jalan bagi penyelesaian konflik**

Kelemahan dalam PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya menyebabkan proses pengukuhan kawasan hutan yang ada belum mampu menjadi jalan keluar penyelesaian konflik. Tidak diakui-nya hak masyarakat atas tanah dan hutan dalam proses pengukuhan membuat masyarakat dalam posisi rentan baik secara ekonomi maupun keamanan.

**Dampak 16. Legitimasi kawasan hutan menjadi rendah**

Permasalahan tersebut kemudian menyebabkan legitimasi kawasan hutan melemah dan kegiatan pengukuhan kawasan hutan berjalan lambat. Di sisi lain, kawasan hutan akhirnya dianggap hanya menjadi ajang bagi perampasan tanah masyarakat untuk kepentingan pemegang izin, baik itu untuk izin kehutanan maupun untuk izin penggunaan kawasan hutan.

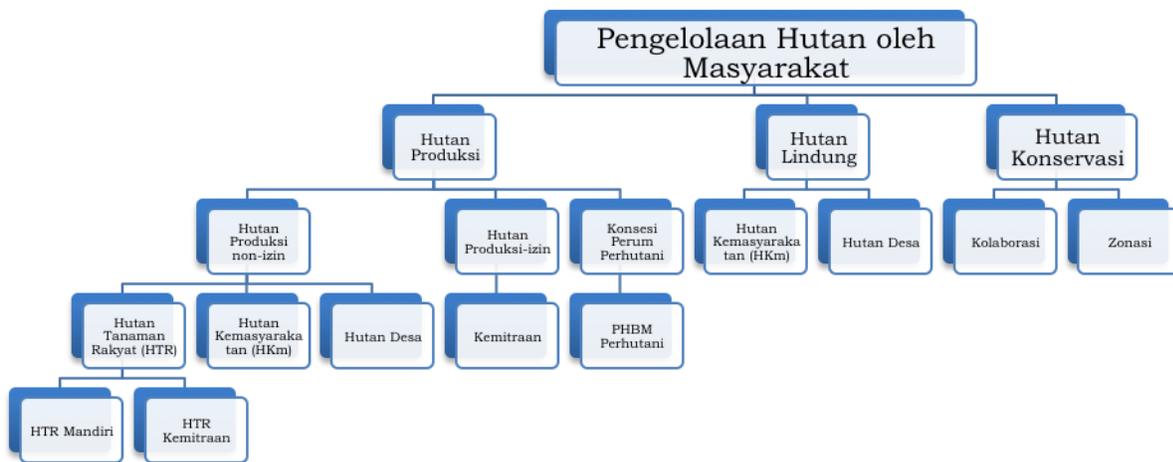
---

**(Usulan) Rencana Aksi 17. Melakukan pembenahan regulasi dan kebijakan dalam pengukuhan kawasan hutan sehingga mampu berkontribusi dalam penyelesaian konflik**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Kehutanan	Melakukan revisi terhadap Permenhut P.50/2011 dengan memasukkan bukti tidak tertulis untuk pengakuan hak atas tanah sebagaimana PP Pendaftaran Tanah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan revisi Permenhut P.47/2010 tentang Tugas dan Kewenangan PTB, dan jika diperlukan dalam bentuk peraturan lintas Menteri agar proses penataan batas dijalankan secara paralel dengan pendaftaran hak atas tanah dan registrasi wilayah adat.</li> <li>▪ Melakukan revisi PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011 untuk: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ memberi ruang bagi penyelesaian hak masyarakat atas tanah dengan cara non enclave – misal skema hutan hak dan hutan desa, atau hutan adat.</li> <li>▪ Mengatur NSPK kompensasi NSPK kompensasi, baik berupa lahan yang <i>clean and clear</i> maupun finansial terhadap hak-hak atas tanah yang dibebaskan akibat proses penataan batas.</li> <li>▪ menutup peluang adanya penetapan kawasan hutan tanpa penyelesaian hak-hak masyarakat yang terdampak. Melalui revisi PP 44/2004 dan Permenhut P.50/2011.</li> </ul> </li> </ul>
Badan Pertanahan Nasional		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyusun juknis untuk melakukan verifikasi terhadap hak-hak lama atas tanah dalam penyelesaian tata batas.</li> <li>▪ Pendaftaran tanah harus dilakukan terhadap tanah-tanah yang sudah diselesaikan penataan batas kawasan hutannya. Termasuk registrasi wilayah adat.</li> </ul>

**Permasalahan 17. Opsi-opsi pengaturan pengelolaan hutan oleh masyarakat atas hutan belum mampu menjadi jembatan bagi legalitas bagi hak masyarakat atas sumberdaya hutan**

Dalam pengaturan berbagai regulasi dan kebijakan maupun dalam praksisnya sebenarnya cukup banyak opsi-opsi pengelolaan hutan untuk masyarakat yang ditawarkan pemerintah (c.q. Kementerian Kehutanan), untuk seluruh fungsi hutan dan berbagai lokasi – baik yang sudah diberikan izin maupun yang belum. Setidaknya ada 10 (sepuluh) model pengelolaan mulai dari Hutan Tanaman Rakyat hingga pengaturan zonasi khusus di hutan konservasi (Safitri, 2012). Sayangnya, persoalan dalam regulasi yang rumit, pembagian lahan yang tidak berimbang dengan usaha besar, lokasi yang konflik, dan pendampingan yang tidak optimal membuat capaian opsi-opsi tersebut masih kurang optimal. Hingga tahun 2011, tercatat hanya 121 ribu hektar hutan yang dialokasi untuk masyarakat (Roadmap Forest Tenure, 2011), jauh dibandingkan izin usaha yang mencapai 35 juta hektar (Renstra Kementerian Kehutanan 2010-2014).



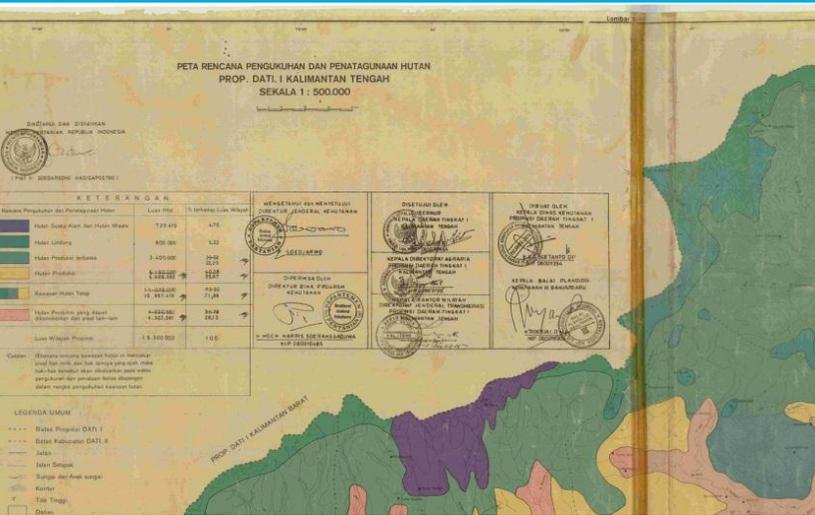
Sumber: Myrna Safitri (2012)

**Dampak 17. Akses masyarakat atas sumberdaya hutan dalam posisi illegal**

Berbagai persoalan tersebut di satu sisi diperumit pula dengan persoalan dalam pengukuhan kawasan hutan membuat berbagai kegiatan masyarakat untuk menguasai dan mengelola tanahnya maupun sumberdaya hutannya dalam posisi ilegal.

**(Usulan) Rencana Aksi 17. Melakukan pembenahan regulasi dan kebijakan dalam pengukuhan kawasan hutan sehingga mampu berkontribusi dalam penyelesaian konflik**

<i>Pihak Terkait</i>	<i>Upaya yang Telah Dilakukan</i>	<i>Rencana Aksi ke Depan</i>
Kementerian Sektoral (Kehutanan, Pertanian, Pertambangan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dalam Permentan No. 26 Tahun 2007 usaha budidaya di bawah 25 Hektar wajib didaftar oleh pemberi izin dan perusahaan perkebunan wajib bermitra dengan masyarakat serta setiap izin usaha baru wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat.</li> <li>▪ Dalam rangka pencadangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka mendorong upaya pemerintah provinsi, kab/kota menetapkan Kawasan Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memperluas wilayah kelola masyarakat – termasuk dengan pencadangannya sehingga moda ekonomi agraria tidak hanya berbasis pada pengusaha besar, tapi dapat dibangun melalui bentuk pengelolaan berbasis masyarakat.</li> <li>▪ Memberikan program-program pendampingan dalam pengelolaan sumberdaya alam berbasis masyarakat.</li> <li>▪ Melakukan revisi regulasi untuk mempermudah akses masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.</li> </ul>
Kementerian Sektoral (Kehutanan, Pertanian, Pertambangan) dan Kementerian Pekerjaan Umum		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengakomodir pemetaan lahan yang telah dikelola oleh masyarakat.</li> <li>▪ Memasukkan wilayah kelola masyarakat terhadap sumberdaya alam sebagai bagian ruang kelola yang harus diurus oleh pemerintah.</li> </ul>



inisiatif bagi

Percepatan pengukuhan kawasan hutan