# Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial

Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia

Edisi revisi
Jakarta,
7 November 2011

# Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial

Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia

Edisi revisi
Jakarta,
7 November 2011

Tim penulis naskah:
Myrna A. Safitri (Koordinator), Muayat Ali Muhshi, Mumu Muhajir, Muhammad Shohibuddin, Yance Arizona, Martua Sirait, Grahat Nagara, Andiko, Sandra Moniaga, Hasbi Berliani, Emila Widawati, Siti Rakhma Mary, Gamma Galudra, Suwito, Andri Santosa, Hery Santoso.

# Ucapan terima kasih

Dokumen ini adalah edisi revisi dari dokumen berjudul sama yang terbit pada 3 Oktober 2011. Kami melakukan revisi ini setelah dokumen edisi perdana didiskusikan dengan Kementerian Kehutanan pada tanggal 10-11 Oktober 2011.

Dokumen ini terwujud berkat kolaborasi sejumlah lembaga: Epistema Institute, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), Working Group Tenure (WG-Tenure), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KPSHK), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Pusaka, Kemitraan, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Sajogjo Institute (Sains), Lingkar Pembaruan Pedesaan dan Agraria (Karsa), KKI-Warsi, Java Learning Center (Javlec), Sustainable Social Development Partnership (Scale Up), Kamar Masyarakat Dewan Kehutanan Nasional, The Samdhana Institute Indonesia dan Yayasan Biosfer-Manusia (Bioma). Terdapat pula beberapa peneliti dan akademisi: Sandra Moniaga, Mubariq Ahmad, Hariadi Kartodihardjo, Christine Wulandari, Martua Sirait, Gamma Galudra, Satyawan Sunito dan Grahat Nagara. Kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh pimpinan lembaga serta para peneliti dan akademisi tersebut atas kerja sama untuk membangun kesepahaman dan solusi sebagaimana tertuang dalam dokumen ini.

Kami memahami dokumen ini sebagai pertanggungjawaban untuk turut memikirkan penyelesaian konkrit dan terukur terhadap reformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan, yang berkepastian hukum dan berkeadilan sosial dan lingkungan. Namun, patut pula diakui bahwa Konferensi Internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan serta usaha kehutanan di Lombok, 11-15 Juli 2011 yang diselenggarakan oleh Kementerian Kehutanan, Rights and Resources Initiative (RRI) dan International Tropical Timber Organization (ITTO) adalah pemicu untuk melanjutkan upaya mengkonsolidasikan gagasan dan aksi. Kami berterima kasih kepada semua lembaga itu yang memberikan kesempatan kepada kami untuk terlibat aktif dalam Konferensi tersebut. Kepada beberapa lembaga: Samdhana Institute, the Ford Foundation Jakarta, Forest Peoples Programme dan ICRAF-SEA yang aktif mendukung ide-ide kelompok masyarakat sipil dalam kaitan dengan upaya ini, tak luput kami ucapkan terima kasih.

Akhirnya, kepada aktivis lembaga swadaya masyarakat, baik yang mewakili lembaga-lembaga pendukung penerbitan dokumen ini atau bukan, kepada para penulis naskah, dan kepada Saudara Andi Sandhi sebagai penata letak, kami sampaikan penghargaan dan terima kasih atas kerja keras Anda. Mari kita satukan langkah membuat perubahan yang berarti bagi masyarakat dan alam Indonesia!

Jakarta, 7 November 2011
Fasilitator kelompok masyarakat sipil untuk reformasi tenurial

Myrna A. Safitri
Direktur Eksekutif Epistema Institute

# Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial

## Pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia mengenai prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia

## Ringkasan eksekutif

Kehutanan Indonesia di masa depan perlu membebaskan diri dari beban persoalan tenurial. Ketidakpastian dan ketimpangan penguasaan kawasan hutan telah menghambat pencapaian efektifitas dan keadilan dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Persoalan ini tidak hanya menimpa masyarakat adat ataupun masyarakat lokal tetapi juga institusi bisnis kehutanan dan pemerintah. Tumpang tindih klaim atas kawasan hutan, pemberian izin yang tidak terkoordinasi, penafian pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal memicu kemunculan konflik-konflik tenurial di kawasan hutan.

Kita memerlukan *sebuah arah perubahan kebijakan penguasaan kawasan hutan untuk mencapai kepastian dan keadilan tenurial*. Kepastian tenurial terwujud dengan sistem hukum dan kebijakan yang jelas untuk memberikan hak yang kuat dan terlindungi bagi seluruh kelompok pengguna hutan. Sementara itu, keadilan tenurial memastikan meluasnya akses kelompok masyarakat, terutama yang berada pada lapis dasar kemiskinan, pada kawasan hutan, tidak tereksklusi dalam proses pengambilan kebijakan, dan memperoleh manfaat yang nyata dari aksesnya itu.

Reformasi kebijakan tenurial tanah dan hutan adalah mandat dari UUD 1945, Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UU No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Oleh sebab itu, Pemerintah perlu melakukan reformasi ini dengan sungguh-sungguh. Diperlukan arah yang jelas dalam reformasi dimaksud.

Kelompok masyarakat sipil Indonesia mengusulkan tiga ranah perubahan sebagai cara untuk mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan hutan. Ketiganya adalah: (1) **Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan; (2) Penyelesaian konflik kehutanan; (3) Perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.**

*Ketiga ranah ini harus dilakukan secara simultan dan sinergis pada paruh terakhir Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhonono (2011-2014).* Demi tujuan itu maka kolaborasi perlu dilakukan baik di dalam atau antar institusi pemerintahan, atau antara pemerintah dengan kelompok masyarakat sipil. Prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi perlu menjiwai seluruh aksi bersama yang akan disepakati. Pada titik terakhir, evaluasi dan kontrol publik menjadi cara untuk menjamin bahwa arah perubahan ini tidak keluar dari strategi yang dicanangkan.

# Daftar isi

Ucapan terima kasih ..... v
Ringkasan eksekutif ..... vii
Daftar singkatan ..... xi
1. Pendahuluan ..... 1
2. Landasan hukum ..... 2
3. Prinsip-prinsip ..... 4
4. Mengukur perubahan ..... 5
5. Tiga ranah perubahan ..... 6
Ranah pertama: Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan ..... 6
Ranah kedua: Penyelesaian konflik kehutanan ..... 23
Ranah ketiga: Perluasan kawasan kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal ..... 35
6. Penutup ..... 55
Referensi ..... 56
Lampiran 1: Wilayah masyarakat adat/lokal yang terpetakan 2011 ..... 57
Lampiran 2: Profil organisasi dan individu pendukung ..... 58

# Daftar singkatan

| | |
|---|---|
| AMAN | Aliansi Masyarakat Adat Nusantara |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| APBN | Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara |
| Bioma | Biosfer-Manusia |
| Bakosurtanal | Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional |
| Balitbanghut | Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan |
| Bappenas | Badan Perencanaan Pembangunan Nasional |
| BKPM | Badan Koordinasi Penanaman Modal |
| BKTRD | Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah |
| BKTRN | Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional |
| BORA | Badan Otorita Reforma Agraria |
| BPDAS | Balai Pengelola Daerah Aliran Sungai |
| BPDASPS | Bina Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Perhutanan Sosial |
| BPKH | Balai Pemantapan Kawasan Hutan |
| BPN | Badan Pertanahan Nasional |
| BRWA | Badan Registrasi Wilayah Adat |
| BUK | Bina Usaha Kehutanan |
| DAK | Dana Alokasi Khusus |
| Ditjen | Direktorat Jenderal |
| DKN | Dewan Kehutanan Nasional |
| DR | Dana Reboisasi |
| ESDM | Energi dan Sumber Daya Mineral |
| FKKM | Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat |
| FPIC | *Free, prior and informed consent* |
| HKm | Hutan Kemasyarakatan |
| HPH | Hak Pengusahaan Hutan |
| HPHD | Hak Pengelolaan Hutan Desa |
| HPHTI | Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri |
| HTR | Hutan Tanaman Rakyat |
| HuMa | Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis |
| ICRAF - SEA | International Centre for Research in Agroforestry - Southeast Asia regional program |
| Inpres | Instruksi Presiden |
| IUPHH-HKm | Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan pada Hutan Kemasyarakatan |
| IUPHHK-HA | Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam |
| IUPHHK-HT | Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman |
| IUPHHK-HTR | Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat |
| Javlec | Java Learning Center |
| JKPP | Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif |
| Karsa | Lingkar Pembaruan Pedesaan dan Agraria |
| Kemendagri | Kementerian Dalam Negeri |
| Kemenhut | Kementerian Kehutanan |
| Kemenkeu | Kementerian Keuangan |
| Kemenkominfo | Kementerian Komunikasi dan Informasi |
| Kemenkop | Kementerian Koperasi |

| | |
|---|---|
| Kemenkumham | Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia |
| Kementan | Kementerian Pertanian |
| KLHS | Kajian Lingkungan Hidup Strategis |
| KNUPKA | Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria |
| Komnas HAM | Komisi Nasional Hak Asasi Manusia |
| KKI Warsi | Komunitas Konservasi Indonesia Warsi |
| KPA | Konsorsium Pembaruan Agraria |
| KPK | Komisi Pemberantasan Korupsi |
| KPSHK | Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan |
| LSM | Lembaga Swadaya Masyarakat |
| Pemda | Pemerintah Daerah |
| Permenhut | Peraturan Menteri Kehutanan |
| PHBM | Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat |
| PHKA | Pelestarian Hutan dan Konservasi Alam |
| PP | Peraturan Pemerintah |
| REDD+ | *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation+* |
| Renja | Rencana Kerja |
| Renstra | Rencana Strategis |
| RKTN | Rencana Kehutanan Tingkat Nasional |
| RRI | Rights and Resources Initiative |
| Sains | Sajogjo Institute |
| Scale Up | Sustainable Social Development Partnership |
| SDM | Sumber Daya Manusia |
| Setjen | Sekretariatb Jenderal |
| Setneg | Sekretariat Negara |
| SKPD | Satuan Kerja Perangkat Daerah |
| UKM | Usaha Kecil dan Menengah |
| UKP4 | Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan |
| UPT | Unit Pelaksana Teknis |
| UU | Undang-undang |
| UUPA | Undang-undang Pokok Agraria |
| WGP | *Working Group* Pemberdayaan |
| WGT | *Working Group* Tenure |

# 1. Pendahuluan

Ketidakpastian dan ketimpangan penguasaan kawasan hutan menghambat pencapaian efektifitas dan keadilan dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Persoalan ini tidak hanya menimpa masyarakat adat ataupun masyarakat lokal, yang berdiam dan memanfaatkan lahan dan sumber daya di dalam kawasan hutan, tetapi juga institusi bisnis kehutanan dan pemerintah. Tumpang tindih klaim atas kawasan hutan terjadi di antaranya akibat legislasi dan kebijakan yang tidak terformulasi jelas, pemberian izin yang tidak terkoordinasi dan penafian pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal pengguna hutan lainnya. Ini memicu kemunculan konflik-konflik tenurial di kawasan hutan. Konflik itu sebagian bermuasal dari kebijakan kehutanan kolonial, dan sebagian lain muncul dan bereskalasi di masa kini.

Kehutanan Indonesia perlu membebaskan diri dari beban persoalan tenurial. Untuk itu kita memerlukan ***sebuah arah perubahan kebijakan penguasaan kawasan hutan untuk mencapai kepastian dan keadilan tenurial.*** Kepastian tenurial terwujud dalam bentuk tersedianya sistem hukum dan kebijakan yang jelas untuk memberikan hak yang kuat dan terlindungi bagi seluruh kelompok pengguna hutan. Sementara itu, keadilan tenurial memastikan meluasnya kelompok masyarakat terutama yang berada pada lapis dasar kemiskinan untuk memperoleh akses pada kawasan hutan, tidak tereksklusi dalam proses pengambilan kebijakan, dan memperoleh manfaat yang nyata dari aksesnya itu.

Perubahan-perubahan kebijakan yang inkremental perlu diarahkan menjadi perubahan yang terarah, berdimensi jangka panjang dan diterima oleh semua pihak. Upaya-upaya perubahan kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah saat ini adalah modal awal untuk memulai langkah ini. Namun, koreksi dan penyempurnaan kebijakan perlu terus dilakukan. Komitmen pemerintah, khususnya Kementerian Kehutanan (Kemenhut), untuk memperbaiki kebijakan tenurial sebagaimana nyata dari penyelenggaraan Konferensi Internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan serta usaha kehutanan di Lombok, 11-15 Juli 2011 perlu mendapat dukungan. Dokumen ini dimaksudkan untuk menyumbang pada upaya menuju perubahan dimaksud.

Dokumen ini adalah pandangan kelompok masyarakat sipil Indonesia mengenai strategi, arah dan langkah-langkah reformasi kebijakan terkait penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia (selanjutnya disebut reformasi kebijakan tenurial) dalam paruh kedua periode administrasi Kabinet Indonesia Bersatu II (2011-2014). Kelompok ini terdiri dari sejumlah organisasi yang meliputi Epistema Institute, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), Working Group Tenure (WG-Tenure), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KPSHK), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Pusaka, Kemitraan, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Sajogjo Institute (Sains), Lingkar Pembaruan Pedesaan dan Agraria (Karsa), KKI-Warsi, Java Learning Center (Javlec), Sustainable Social Development Partnership (Scale Up), The Samdhana Institute Indonesia dan Yayasan Biosfer-Manusia (Bioma) serta beberapa peneliti dan akademisi.

Terdiri dari enam bagian, dokumen ini diawali dengan pendahuluan, dan bagian kedua yang menunjukkan dasar hukum bagi upaya reformasi kebijakan tenurial. Bagian ketiga merinci prinsip-

prinsip untuk reformasi kebijakan. Bagian keempat menjelaskan mengenai kriteria untuk mengukur perubahan kebijakan tenurial, kemudian dilanjutkan dengan bagian kelima yang mendeskripsikan tiga ranah perubahan untuk reformasi kebijakan tenurial di Indonesia. Menutup dokumen ini adalah bagian yang menegaskan kembali beberapa prinsip penting untuk menjadikan upaya mereformasi kebijakan tenurial berhasil.

## 2. Landasan hukum

Upaya mereformasi kebijakan tenurial menuju terciptanya kepastian dan keadilan tenurial bagi seluruh kelompok pengguna hutan adalah mandat dari UUD 1945, Ketetapan (TAP) MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA), dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Merujuk pada UUD 1945, maka *reformasi kebijakan tenurial perlu ditempatkan dalam keseimbangan pelaksanaan aspek-aspek berikut*:

(1) Pengejawantahan negara hukum Indonesia (Pasal 1 ayat 3 UUD 1945);

(2) Pelaksanaan desentralisasi yang adil dan bertanggungjawab (Pasal 18A);

(3) Pengakuan negara atas hak-hak masyarakat adat (Pasal 18B, 28I)[1];

(4) Alat bagi pelaksanaan hak menguasai negara yang efektif untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya (Pasal 3 ayat 3);

(5) Pelaksanaan tanggung jawab negara untuk menjamin perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama dalam hal:

**a.** Hak rakyat untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;

**b.** Hak rakyat untuk hidup sejahtera, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat;

**c.** Hak rakyat untuk mempunyai hak milik pribadi yang tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang.

Selanjutnya, reformasi kebijakan tenurial adalah pelaksanaan dari TAP MPR No. IX/MPR/2001. Ketetapan ini memiliki kembali dasar hukumnya yang kuat dengan terbitnya UU No. 12 tahun 2011 yang menggantikan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan (lihat Kotak 1).

Kepastian dan keadilan tenurial adalah cara menjalankan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang didefinisikan oleh Pasal 2 TAP MPR No. IX/MPR/2001 sebagai *sebuah proses berkesinambungan mengenai penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.*

[1] Dalam berbagai legislasi, istilah masyarakat hukum adat juga digunakan selain istilah masyarakat adat. Dalam dokumen ini keduanya digunakan bergantian.

Kepastian dan keadilan tenurial juga menjadi prasyarat bagi pengelolaan sumber daya alam Atas dasar itu, TAP MPR No. IX/MPR/2001 menjadi landasan bagi seluruh peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam (Pasal 1).

*Reformasi kebijakan tenurial harus pula dijalankan dengan merujuk pada sembilan prinsip penting dalam UUPA:*

(1) Pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat dan hukum adat mereka (Pasal 3 dan Pasal 5);

(2) Hak menguasai negara atas tanah dan kekayaan alam sebagai kewenangan publik untuk mengatur penguasaan, pengalokasian, pemanfaatan, perlindungan kelestarian tanah dan hutan secara adil, memberikan kemakmuran pada rakyat (Pasal 2);

(3) Fungsi sosial atas tanah (Pasal 6);

(4) Distribusi tanah dan hutan yang adil dan larangan konsentrasi penguasaan tanah dan hutan (Pasal 7, Pasal 13);

(5) Asas nasionalitas dimana warga negara mendapatkan prioritas dalam distribusi penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hutan (Pasal 9 ayat 1);

(6) Keadilan gender yang terwujud dalam kesempatan yang sama bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh hak atas tanah dan hutan (Pasal 9 ayat 2);

(7) Kemandirian rakyat (Pasal 10);

(8) Perlindungan terhadap kelompok miskin (Pasal 11);

(9) Kewajiban melestarikan hutan bagi pemegang hak atas tanah dan hutan (Pasal 15).

Kotak 1.

### Akhiri polemik terhadap kedudukan hukum Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam bertujuan menjadi rujukan dan arah bagi pengaturan tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Dalam kurun waktu 2002-2003, polemik terhadap status hukum Ketetapan ini berlangsung. Musababnya adalah tafsir beberapa pihak bahwa dengan perubahan tugas dan wewenang MPR pasca amandemen UUD 1945 di tahun 2002, maka TAP MPR dipandang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum. Untuk memberikan kepastian hukum terhadap status TAP MPR, maka MPR menerbitkan sebuah Ketetapan di tahun 2003 (TAP MPR No. I/MPR/2003) tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Ketetapan itu membagi seluruh TAP MPR dalam kurun waktu dimaksud ke dalam enam kategori. TAP MPR No. IX/MPR/2001 termasuk dalam kategori keempat, yakni sebagai Ketetapan yang berlaku sampai dengan terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Dengan demikian maka tidak ada alasan mempertanyakan status hukum TAP MPR No. IX/MPR/2001. Namun, status hukum dari TAP ini kembali membuka perdebatan ketika UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi memasukkan TAP MPR ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat 1). Apakah TAP MPR menjadi sumber hukum? Pendapat yang mengingkari menyatakan tidak dengan merujuk pada ketentuan Pasal 7 ayat 1 UU No. 10 tahun 2004. Sebaliknya, pendapat berbeda dengan merujuk pada Pasal 7 ayat 4 UU No. 10 tahun 2004 menyatakan bahwa TAP MPR masih tetap berlaku sepanjang diperintahkan oleh UUD 1945. Pasal 7 ayat 4 UU No. 10 tahun 2004 menyatakan: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi". Polemik seputar kedudukan hukum TAP MPR (secara umum) dan TAP MPR No. IX/MPR/2001 berakhir dengan keluarnya UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan UU No. 10 tahun 2004. Pasal 7 ayat 1 UU No. 12 tahun 2011 kembali menempatkan TAP MPR ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan, berada di bawah UUD 1945. Dengan hirarki ini maka TAP MPR menjadi produk peraturan yang lebih tinggi, karenanya harus dirujuk oleh undang-undang. Atas dasar inilah maka status TAP MPR No. IX/MPR/2001 sebagai landasan pengaturan bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam tidak perlu diperdebatkan lagi.

*Akhirnya, reformasi kebijakan tenurial harus kita pahami sebagai upaya melaksanakan mandat UU No. 41 tahun 1999 mengenai penyelenggaraan kehutanan yang menciptakan kesejahteraan rakyat, berkeadilan dan berkelanjutan.* Pasal 3 UU No. 41 tahun 1999 adalah rujukan penting bagi tujuan ini. Reformasi kebijakan tenurial harus mendukung tujuan-tujuan berikut:

(1) Menjamin keberadaan hutan secara proporsional dengan fungsi pemanfaatan yang optimal;

(2) Pelestarian hutan melalui peningkatan daya dukung daerah aliran sungai;

(3) Kemandirian masyarakat menuju ketahanan sosial-ekonomi dan tanggung jawab pada pelestarian hutan;

(4) Distribusi pemanfaatan hutan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

## 3. Prinsip-prinsip

Reformasi kebijakan tenurial berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

(1) Penghormatan terhadap hak asasi manusia;

(2) Keadilan, termasuk keadilan gender;

(3) Kesejahteraan;

(4) Kelestarian hutan;

(5) Kepastian hukum;

(6) Keragaman hukum dan kebudayaan yang berkeadilan;

(7) Partisipasi;

(8) Transparansi;

(9) Akuntabilitas;

(10) Devolusi dan desentralisasi;

(11) Kesetaraan;

(12) Pemberdayaan;

(13) Kerjasama para pihak;

(14) Koordinasi antar sektor.

# 4. Mengukur perubahan

Kami berpandangan bahwa implementasi reformasi kebijakan tenurial terukur melalui elemen-elemen berikut:

(1) Perbaikan kebijakan dan proses pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan secara partisipatif, dapat diterima semua pihak, dan mampu memberikan legalitas yang kuat bagi pemerintah, masyarakat dan kelompok usaha;

(2) Bertambahnya luas kawasan hutan yang telah selesai ditatabatas dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara;

(3) Diakuinya peta-peta yang diperoleh melalui pemetaan oleh masyarakat ke dalam pemetaan kawasan hutan dan pengalokasian kawasan hutan untuk masyarakat;

(4) Terselesaikannya secara hukum status keberadaan desa-desa di dalam kawasan hutan dari jumlah yang terdata hingga Juli 2011;

(5) Adanya institusi dan mekanisme independen untuk penyelesaian konflik;

(6) Bertambahnya kasus-kasus konflik yang berhasil diselesaikan dan berkurangnya kemunculan konflik-konflik baru hingga tahun 2014;

(7) Meluasnya kawasan kelola rakyat (meliputi kawasan hutan untuk masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya) yang dapat diakses oleh kelompok termiskin dan tuna kisma dalam masyarakat tersebut, dari jumlah yang terdata pada bulan Juli 2011;

(8) Tersedianya sistem pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lokal atas tanah dan kawasan hutan dengan prosedur pengakuan hak yang mudah diakses dan sederhana;

(9) Bertambahnya izin dan bentuk-bentuk hukum lainnya bagi pengakuan hak masyarakat adat dan lokal;

(10) Meningkatnya kesejahteraan masyarakat yang memperoleh izin dan akses pada kawasan hutan;

(11) Meningkatnya kelestarian kawasan hutan yang dikelola pemerintah, masyarakat adat dan lokal serta kelompok usaha;

(12) Adanya dukungan anggaran yang jelas untuk perluasan kawasan kelola rakyat dan program pembangunan ekonomi dan lingkungan terpadu di kawasan itu.

# 5. Tiga ranah perubahan

Perubahan menuju kepastian dan keadilan tenurial di kawasan hutan Indonesia memerlukan aksi bersama pemerintah dan kelompok masyarakat sipil pada tiga ranah utama yang meliputi:

1. **Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan;**
2. **Penyelesaian konflik kehutanan;**
3. **Perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.**

***Kami menegaskan bahwa ketiga ranah dimaksud harus dijalankan secara simultan dan sinergis. Hanya dengan cara itu maka perubahan yang dicanangkan akan dapat terwujud pada paruh akhir masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu II ini.***

## Ranah pertama
## Perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan

### Mengapa kita perlu bekerja di ranah ini?

Untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan. Proses ini diawali dengan penunjukan, penetapan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Tujuan akhirnya adalah terdapatnya suatu kawasan hutan yang legal dan *legitimate*. "legal" berarti secara hukum sudah mengikuti tata aturan yang sudah ditetapkan (baik secara prosedural maupun substansinya) dan "*legitimate*" berarti adanya pengakuan dan penerimaan dari pihak lain atas tata batas dan keberadaan kawasan hutan tersebut. Kawasan hutan yang legal dan *legitimate* ini memberikan kepastian hukum tidak hanya bagi negara c.q. Kemenhut tetapi juga bagi masyarakat sekitar hutan dan pemegang izin usaha kehutanan.

Tidak tercapainya kawasan hutan yang legal dan *legitimate* menjadi salah satu pemicu lahirnya konflik dengan berbagai pihak di kawasan hutan. Fakta bahwa hanya sekitar 14,24 juta hektar atau sekitar 12% kawasan hutan yang telah ditetapkan menunjukkan minimnya kawasan yang telah mempunyai status hukum yang final. Jika persoalan ini tidak segera dituntaskan maka perbedaan tafsir terhadap kekuatan hukum kawasan hutan yang ada sekarang tidak dapat terhindarkan.[2]

Di sisi yang lain, kita juga menemukan bahwa dalam praktiknya, pemerintah sering mengeluarkan keputusan penunjukan kawasan hutan tanpa terlebih dahulu melakukan pengecekan tentang klaim pihak ketiga atas kawasan tersebut serta keberadan pemukiman-pemukiman masyarakat di dalamnya. Sebuah bukti yang akurat dari persoalan ini terpampang melalui data Kemenhut dan Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan terdapat 31.957 desa

[2] Sebagai contoh adalah gugatan beberapa bupati dan individu kepada Mahkamah Konstitusi terkait dengan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 tahun 1999.

yang berinteraksi dengan hutan dan 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan.

Kami memandang proses tata batas kawasan secara fisik di lapangan adalah tahap penting dalam seluruh proses pengukuhan kawasan hutan yang tidak bisa digantikan hanya dengan titik titk koordinat diatas peta. Kenyataannya, tidak semua penataan batas kawasan hutan itu dilakukan dengan baik. Masih banyak kawasan hutan yang tata batasnya belum sampai pada tahap "temu gelang", atau lokasi patok batas hutan juga acap tidak jelas sehingga tidak dapat diverifikasi lokasinya berdasarkan berita acaranya. Tidak hanya itu, proses penataan batas kawasan seringkali abai terhadap partisipasi aktif masyarakat adat dan lokal yang berkepentingan dengan hak-hak atas tanahnya. Pelibatan masyarakat secara nyata dan peluang mereka untuk memberikan afirmasi atas dasar pemberian informasi yang akurat terhadap pelaksanaan dan implikasi penataan batas itu kerap tidak dijalankan. Hal ini terlihat jelas dari tidak jelasnya mekanisme penyelesaian ketika masyarakat tidak sepakat atau keberatan dengan proses penataan batas.

Penataan batas kawasan adalah tahap penting dalam seluruh proses pengukuhan kawasan hutan. Kenyataannya, tidak semua penataan batas kawasan hutan itu dilakukan dengan baik.

Kesemua hal tersebut menimbulkan permasalahan yang tidak sederhana baik secara hukum maupun sosial. Masalah hukumnya tidak hanya sebagaimana dinyatakan di atas terkait dengan status hukum final dari kawasan hutan negara yang dihormati semua pihak, tetapi juga merupakan pelanggaran konstitusional karena seolah membenarkan pemerintah untuk melakukan perampasan hak masyarakatnya secara semena-mena. Secara sosial, masalahnya adalah konflik yang tidak terelakkan akibat penunjukan kawasan hutan kurang memperhatikan tumpang tindih klaim/konflik dengan masyarakat atau pihak lain.

Atas dasar itulah maka perbaikan kebijakan mengenai pengukuhan kawasan hutan serta percepatan proses penetapan kawasan hutan penting dilakukan. Ini untuk memberikan kepastian hukum yang final terhadap kawasan hutan yang akan dikelola langsung oleh negara c.q. Kemenhut, memberikan keadilan pada masyarakat dan mempermudah penyelesaian konflik.

Dalam kerangka perbaikan kebijakan di ranah ini, kami memandang penting pula penyelesaian dualisme pengurusan tanah di Indonesia. Penguasaan tanah-tanah di dalam kawasan hutan menjadi kewenangan Kemenhut dan tanah-tanah di luarnya ada di bawah kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Fakta ini berimplikasi pada ketidaksetaraan bentuk kepastian hukum penguasaan tanah oleh masyarakat di dalam dan di luar kawasan hutan. Di luar kawasan dimungkinkan pemberian sertifikat tanah (penguasan privat) sedangkan di dalam kawasan tidak dimungkinkan karena asumsi bahwa tanah kawasan hutan dikuasai oleh negara (dalam hal ini Kemenhut). Satu-satunya legalitas masyarakat untuk memanfaatkan tanah di dalam kawasan hutan adalah melalui izin-izin kehutanan. Meski izin-izin acap disebut bukan sebagai izin untuk memanfaatkan tanah, melainkan izin untuk memanfaatkan sumber daya hutan di atasnya, dalam beberapa hal ini tidak dapat disangkal adalah salah satu bentuk izin pemanfaatan tanah. Izin pemanfaatan hutan tanaman dimana pemegang izin dapat menanami kawasan hutan adalah pula izin untuk memanfaatkan tanah tersebut.

Praktik dualisme administrasi pertanahan selama ini telah menambah beban Kemenhut dan memperumit administrasi pertanahan di Indonesia. Kemenhut harus mengurusi tanah di dalam kawasan hutan, dimana sebenarnya ini adalah kewenangan BPN. Sebaliknya, kondisi ini membatasi kewenangan Kemenhut untuk mengurus pengelolaan hutan yang berada di atas tanah-tanah di luar kawasan hutan, namun belum ditetapkan pula sebagai hutan hak.[3] Pengelolaan hutan di atas tanah-tanah yang berada di lokasi Areal Penggunaan Lain (APL), tidak ada pada Kemenhut tetapi pada Pemerintah Daerah (Pemda). Hal ini menyebabkan azas keterpaduan dalam penyelenggaraan kehutanan sebagaimana dimandatkan UU No. 41 tahun1999 tentang Kehutanan tidak terpenuhi.

Kami mengakui bahwa perangkat hukum dan kebijakan terkait dengan penguasaan tanah dan kawasan hutan telah tersedia. Meskipun demikian, perangkat ini masih belum mampu secara menyeluruh menyediakan kepastian tenurial kepada pemerintah, dalam hal ini Kemenhut dan kementerian lainnya, masyarakat dan pemegang izin usaha kehutanan dan pemegang izin lain. Demikian pula belum ada kerangka hukum dan kebijakan yang terpadu terkait dengan penguasaan tanah dan kawasan hutan. Keterpaduan kerangka hukum ini merupakan rekomendasi dari Konferensi Internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan dan kewirausahaan di Lombok, 11-15 Juli 2011.

Perangkat hukum dan kebijakan terkait dengan penguasaan tanah dan kawasan hutan telah tersedia. Meskipun demikian, perangkat ini masih belum mampu secara menyeluruh menyediakan kepastian tenurial kepada pemerintah, dalam hal ini Kemenhut, masyarakat dan pemegang izin usaha kehutanan. Demikian pula belum ada kerangka hukum dan kebijakan yang terpadu terkait dengan penguasaan tanah dan kawasan hutan.

Perubahan dan perbaikan diperlukan untuk menyempurnakan perangkat hukum dan kebijakan yang ada dengan tujuan untuk:

1. Memperkuat legalitas kawasan hutan;
2. Memperkuat kepastian hak semua pihak atas kawasan hutan;
3. Menciptakan sistem yang efektif untuk percepatan pengukuhan kawasan hutan;
4. Mendorong pembentukan kebijakan terpadu dalam penguasaan tanah dan kawasan hutan dan koordinasi kewenangan antara sektor yang terkait dengan urusan penguasaan tanah dan kawasan hutan.

## Faktor pendukung

### 1. Dukungan kebijakan dan peraturan perundang-undangan

Belum selesainya proses pengukuhan kawasan hutan di Indonesia dengan segenap implikasi hukum dan sosialnya sudah menjadi perhatian Kemenhut. Di dalam Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) Kemenhut 2011-2030 (Peraturan Menteri Kehutanan –Permenhut– P.49/Menhut-II/2011) disebutkan dari luas kawasan hutan dan perairan seluruh Indonesia seluas 130,68 juta hektar, hanya 14,24 juta hektar yang sudah ditetapkan. Selain itu RKTN juga menyebutkan adanya rencana pelepasan kawasan hutan kepada masyarakat sebagai salah satu cara dalam menyelesaikan konflik.

[3] UU No. 41 tahun1999 membagi penguasaan hutan ke dalam hutan negara dan hutan hak. Yang dimaksud dengan hutan hak adalah hutan yang ada di atas tanah yang dibebani dengan hak atas tanah menurut UUPA (hak milik, hak guna usaha, hak pakai). Permenhut No. P.26/Menhut-II/2005 menyatakan bahwa hutan hak itu ada setelah ditunjuk oleh Bupati/Walikota.

Rencana Strategis (Renstra) Kemenhut 2010–2014 juga memberikan arahan pada pentingnya dilakukan proses penataan batas kawasan hutan. Renstra ini diterjemahkan ke dalam Rencana Kerja (Renja) Kemenhut yang berisi juga target penataan batas kawasan hutan.

Kemenhut juga sudah mengatur proses pengukuhan kawasan hutan ini dalam berbagai peraturan, diantaranya dalam Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Permenhut No P.47/Menhut-II/2010 tentang Panitia Tata Batas dan Permenhut P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Namun ketiga peraturan ini masih memiliki kelemahan.

Peraturan-peraturan yang disebutkan di atas bermaksud untuk menerjemahkan Pasal 5 ayat 3 UU No. 41 tahun 1999 yang menyatakan bahwa penetapan status hutan dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah yang dimaksud di sini adalah pemerintah pusat (Pasal 1 angka 14 UU No. 41 tahun 1999). Hanya saja, Pasal 15 PP No. 44 tahun 2004 menyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri (dalam hal ini adalah Menteri Kehutanan). Dengan ketentuan ini maka kewenangan penetapan kawasan hutan hanya berada di tangan Menteri Kehutanan, bukan di tangan pemerintah (pusat). Hal ini juga bertentangan pula dengan Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Mekanisme pengukuhan hutan umumnya memberikan ruang partisipasi yang sangat terbatas kepada masyarakat, terutama masyarakat adat. UU No. 41 tahun 1999 sebagaimana termaktub dalam azas-azasnya sangat memperhatikan aspirasi dan keadaan masyarakat, termasuk dalam proses perencanaan kehutanan. Selain itu, Pasal 68 UU No. 41 tahun 1999 juga sudah memberikan isyarat adanya mekanisme penyelesaian konflik dan kompensasi ketika terjadi hilangnya hak masyarakat atas hutan. Namun hal ini tidak dijabarkan dalam PP No. 44 tahun 2004 dan Permenhut turunannya, yang seharusnya merupakan penjabaran mengenai prosedur, prinsip dan azas-azas dalam perencanaan kehutanan. Dalam PP No. 44 tahun 2004 juga tidak disebutkan bagaimana mekanisme aspirasi masyarakat dapat diterima dalam proses penunjukan maupun penataan batas kawasan hutan. Penyelesaian sengketa dan keberatan pun tidak dijabarkan.

Penyelesaian hak-hak masyarakat disebutkan dalam Permenhut P.50/2011, namun tidak jelas bagaimana mekanismenya serta, yang lebih mendasar lagi, tidak ada mekanisme bagi masyarakat untuk menyuarakan penolakannya. Apakah masyarakat harus menyampaikannya kepada panitia batas, pemerintah daerah, Kemenhut atau pengadilan? Terbatasnya ruang partisipasi masyarakat semakin dikukuhkan dengan semakin kuatnya posisi pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Planologi (Ditjen Planologi), dalam proses penataan batas untuk menetapkan kawasan hutan Negara. secara sepihak. Ditjen Planologi berwenang untuk mengesahkan berita acara tata batas yang tidak disahkan oleh panitia tata batas (berdasarkan Permenhut No P.47/2010) dan mengesahkan berita acara tata batas yang berisi belum temu gelangnya tata batas hutan (berdasarkan Permenhut P.50/2011).

Oleh sebab itu kami berpandangan peraturan-peraturan ini harus segera dicabut karena bertentangan dengan UUPA dan UU No. 41 tahun 1999. Peraturan-peraturan baru perlu segera dibuat untuk memastikan partisipasi yang penuh dan efektif dari masyarakat sekitar hutan dan juga masyarakat yang ada di dalam *enclave* dalam pengukuhan kawasan hutan. Kepastian kawasan

hutan negara yang legal dan *legitimate* ini sangat diperlukan bukan hanya untuk menjamin kepastian aset negara seperti yang dihasilkan dari kajian KPK dengan 17 temuan, serta tindak lanjutnya pada Ditjen Planologi, tetapi juga menjamin kepastian aset rakyat pada kawasan yang dijadikan sebagai kawasan hutan negara.

Dukungan peraturan yang juga penting adalah yang terkait dengan soal keterbukaan informasi di Kemenhut. Permenhut No. P.7/Menhut-II/2011 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkup Kementerian Kehutanan perlu diterapkan secara konsisten terutama untuk membuka akses masyarakat luas pada dokumen-dokumen berita acara penataan batas beserta lampiran peta petanya, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Dengan akses ini maka masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam tidak hanya dalam membangun perencanaan hutan yang berkepastian hukum dan berkeadilan tetapi juga mengawasi pengelolaan kawasan hutan yang diatur oleh pemerintah pusat dan daerah secara nyata.

Selesainya pengukuhan kawasan hutan tidak berarti bahwa persoalan hukum telah tuntas terselesaikan. Dasar hukum bagi Kemenhut untuk menguasai tanah-tanah di dalam kawasan hutan negara perlu diberikan. Asumsi bahwa hak menguasai negara sebagaimana ada dalam UU No. 41 tahun 1999 tidak dapat digunakan. Kemenhut memerlukan dasar hukum yang lebih kuat. Dalam hal ini, Pasal 2 ayat 4 UUPA memberikan dasar hukum dimaksud melalui hak pengelolaan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah (lihat kotak 2).

Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Kehutanan berkaitan dengan penatabatasan kawasan hutan perlu dikajiulang dengan melibatkan pihak-pihak terkait dari kalangan kelompok masyarakat sipil, akademisi, perwakilan masyarakat dan sektor swasta.

**2. Dukungan instansi pemerintah lainya**

Perbaikan kebijakan terkait pengukuhan kawasan hutan sejatinya bukan agenda Kemenhut semata. Kami melihat beberapa instansi pemerintah/lembaga negara mendukung upaya ini. Salah satu dukungan itu misalnya berasal dari Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). UKP4 menginginkan adanya peta yang terintegrasi.[4] Selama ini peta kawasan hutan dari Kemenhut sendiri banyak versinya dan tidak berkesesuaian dengan peta-peta lanskap lain yang dimiliki oleh instansi pemerintah lainnya.

KPK dengan studi yang dilakukan di bawah unit pencegahannya menyampaikan 17 temuan dan rekomendasi bagi perbaikan kinerja Kemenhut, terutama Ditjen Planologi. Beberapa rekomendasi itu bersisian dengan masalah perencanaan kawasan hutan, termasuk pengukuhan kawasan hutan, seperti permintaan dibuatnya peta definitif kawasan hutan hutan dengan resolusi yang operasional pada tingkat tapak, peta hutan yang menjadi kunci daya dukung lingkungan sehingga harus dipertahankan, dan perbaikan norma, standar, prosedur, dan kriteria penatabatasan kawasan hutan, serta perbaikan prosedur perubahan fungsi, tukar menukar, dan perubahan peruntukan kawasan hutan.

[4] Lihat pidato kunci Kuntoro Mangkusubroto dalam Konferensi tenurial hutan di Lombok, 16 Juli 2011.

### 3. Dukungan pihak lain

Dukungan lain muncul melalui *Letter of Intent* antara Pemerintah Indonesia dan Norwegia yang berisi kesepakatan moratorium di kawasan hutan, termasuk kejelasan kawasan hutan demi terlaksananya skema REDD+. Pengaruh dokumen ini antara lain adalah pada lahirnya draft Strategi Nasional REDD+, rencana pembentukan lembaga REDD dan moratorium pemberian izin baru di kawasan hutan selama dua tahun dimulai pada tahun 2011 (Inpres No. 10 tahun 2011).

### 4. Dukungan kelompok masyarakat sipil

Dukungan perlunya ada kawasan hutan yang jelas dan bersifat legal dan *legitimate* juga hadir dari kalangan kelompok masyarakat sipil. Konferensi Internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan serta usaha kehutanan tanggal 11-15 Juli di Lombok, melihat pentingnya kawasan hutan yang jelas dan dapat diterima oleh semua pihak sebagai salah satu jalan bagi terciptanya kepastian tenurial bagi masyarakat dan pihak lainnya.

Kotak 2.

Memperkuat kewenangan Kementerian Kehutanan atas Kawasan Hutan Negara melalui Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan adalah alas hak bagi kementerian/lembaga/pemerintah daerah untuk menguasai tanah demi melaksanakan tugasnya. Di masa kolonial, hak pengelolaan dikenal dengan istilah *beheer* (S. 1911-110, S. 1940-430). Setelah kemerdekaan Indonesia, dasar hukum yang digunakan adalah PP No. 8/1953 tentang Penguasaan Tanah Negara. Peraturan ini tetap berlaku meski UUPA telah diundangkan pada tahun 1960, dengan penyesuaian terhadap penggunaan istilahnya. Hak penguasaan yang disebut dalam PP No. 8/1953 diubah menjadi hak pengelolaan. Ada beberapa peraturan terkait dengan hak pengelolaan ini.

Hak pengelolaan memungkinan instansi pemerintah memanfaatkan tanah untuk kepentingannya sendiri atau memberikannya kepada pihak lain. Untuk tujuan terakhir ini didasarkan pada perjanjian pemanfaatan antara instansi dengan pihak ketiga yang akan memanfaatkan tanah. Pihak ketiga kemudian membayar uang pemasukan kepada instansi pemegang hak pengelolaan. BPN menerbitkan sertifikat hak atas tanah, umumnya adalah hak pakai, hak guna bangunan atau hak guna usaha dengan ketentuan di dalam sertifikat tanah tercantum bahwa tanah tersebut berada di atas hak pengelolaan. Pada saat durasi hak berakhir maka tanah akan kembali pada pemegang hak pengelolaan.

Kemenhut perlu mempunyai hak pengelolaan atas kawasan hutan negara yang dikelolanya. Dengan memegang hak ini maka Kemenhut tidak akan terbebani dengan urusan pelepasan kawasan hutan untuk menjawab kebutuhan tanah bagi pembangunan di sektor lain. Hak pengelolaan memungkinkan Kemenhut menjalankan wewenang mengurus manajemen hutan terhadap pemegang hak atas tanah yang berada dalam lingkup hak pengelolaannya. Di dalam kawasan yang menjadi hak pengelolaan Kementerian juga tetap dimungkinkan pemberian izin-izin pemanfaatan hutan.

Pertimbangan memberikan hak pengelolaan kepada Kementerian Kehutanan telah diwacanakan oleh Pemerintah beberapa dekade silam. Dalam buku sejarah kehutanan Indonesia dinyatakan bahwa pengelolaan hutan memerlukan penguasaan atas tanah atas dasar PP No. 8/1953. Selain itu, Instruksi Menteri Dalam Negeri No, 26/1982 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 522.12/4275/Agr tanggal 3 November 1982 menyatakan bahwa pengesahan batas-batas kawasan tata guna hutan kesepakatan perlu mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri. Untuk setiap fungsi kawasan hutan agar segera dipastikan statusnya sebagai hak pengelolaan Kemenhut (Parlindungan 1989:27-8).

## Langkah-langkah yang harus dilakukan

1. **Merumuskan pengertian kawasan hutan, hutan negara, dan hutan adat yang tepat** (lihat kotak 3).
2. **Mendorong perbaikan kebijakan dan percepatan proses pengukuhan kawasan hutan** melalui:
   a) Revisi terhadap peraturan-peraturan (ketentuan dalam peraturan) yang menerjemahkan Pemerintah terbatas sebagai Kementerian Kehutanan serta tidak mendukung partisipasi yang hakiki dari masyarakat dalam proses pengukuhan kawasan hutan (PP No. 44 tahun 2004, Permenhut No. P.47/Menhut-II/2010 dan Permenhut No. P.50/Menhut-II/2011).
   b) Pelaksanaan penunjukan kawasan hutan yang melibatkan semua pihak dan didukung data awal yang baik.
   c) Perbaikan kelembagaan panitia tata batas dengan kewenangan penuh.

d) Pelaksanaan penataan batas dan penatagunaan fungsi hutan yang partisipatif, transparan, dan menghormati hak-hak masyarakat.
e) Penyediaan anggaran bagi penataan batas areal kerja kawasan hutan yang telah dialokasikan kepada masyarakat baik berupa hutan kemasyarakatan atau hutan desa.
f) Perbaikan pada mekanisme penyelesaian sengketa dengan memuat mekanisme pengaduan bagi masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan.

3. **Membangun sistem pemetaan yang akuntabel, terbuka dan terintegrasi** melalui:
   a) Adanya dasar hukum dan kebijakan bagi penyusunan peta kawasan hutan yang terbuka dan terintegrasi.
   b) Penyusunan satu peta terpadu (*one map*) yang diberlakukan sebagai acuan semua instansi pemerintah (kementerian/lembaga dan pemerintah daerah) dalam pengambilan keputusan dan penyusunan program kerja.
   c) Pengadopsian dan pengintegrasian peta-peta partisipatif yang dibuat oleh masyarakat dan LSM ke dalam peta resmi.
   d) Pengintegrasian peta-peta wilayah adat ke dalam peta tata ruang di daerah dan peta status lahan pada BPN.
   e) Mendorong implementasi Permenhut No. P.7/Menhut-II/2011 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkup Kementerian Kehutanan.
4. **Menyelesaikan tumpang tinding perizinan di kawasan hutan dan melakukan penegakan hukum terhadap pemberian izin-izin yang menyimpang dari fungsi kawasan hutan** melalui:
   a) Melakukan pengkajian ulang terhadap tumpang tindih izin , baik dari sektor kehutanan, perkebunan, tambang dan sektor lain.
   b) Menerapkan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis) yang tertuang dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai basis dalam pemberian dan pengajian ulang izin-izin.
   c) Menerbitkan izin dan melepaskan kawasan hutan untuk sektor lain hanya pada kawasan yang telah dikukuhkan sebagai kawasan hutan negara.
5. **Menyelesaikan status hukum desa-desa dalam (berinteraksi dengan) kawasan hutan,** melalui:
   a) Pemetaan sosial dan pemetaan wilayah desa secara partisipatif sebagai tindak lanjut data Kemenhut dan BPS 2007;
   b) Membentuk tim lintas pelaku, lintas instansi untuk menyelesaikan masalah desa-desa di dalam (berinteraksi dengan) kawasan hutan melalui Keputusan Menteri Kehutanan;
   c) Menetapkan prioritas desa-desa yang akan dilepaskan dari kawasan hutan dalam kurun waktu 2011-2014;
   d) Menyelesaikan proses pelepasan kawasan hutan bagi wilayah desa-desa yang ada di dalam kawasan hutan;
   e) Membentuk tim kerja Kemenhut-BPN untuk menjadikan wilayah desa-desa yang dilepaskan dari kawasan hutan sebagai subjek dan objek reforma agraria;
   f) Memberikan kepastian hukum terhadap status desa-desa yang tetap berada di dalam kawasan hutan dan kepastian tenurial kepada desa-desa tersebut.

6. **Menetapkan hak pengelolaan sebagai alas hak yang sah bagi Kemenhut untuk menguasai kawasan hutan negara** (lihat kotak 2) yang dijalankan dengan:
   a) Membuat sebuah landasan hukum bagi adanya hak pengelolaan bagi Kementerian Kehutanan dengan mengacu pada Pasal 2 ayat 4 UUPA dan PP No. 24 tahun 2007 mengenai pendaftaran tanah;
   b) Menetapkan kawasan hutan negara yang menjadi objek hak pengelolaan Kemenhut;
   c) Menetapkan panduan pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan Kemenhut.

Kotak 3.
Hentikan salah kaprah terhadap konsep kawasan hutan

Salah kaprah dalam menafsirkan beberapa konsep hukum terkait dengan kategorisasi dan tipologi penguasaan hutan dan tanah mengakibatkan berlanjutnya dualisme administrasi pertanahan. Kami mengidentifikasi konsep-konsep di bawah ini sebagai dasar pijak utama untuk merumuskan konsep keterpaduan kerangka hukum dan kebijakan dimaksud.

Kawasan hutan meliputi hutan negara, hutan hak dan hutan yang dikuasai masyarakat adat

Selama ini kawasan hutan acap dipandang sama dengan hutan negara. Sesungguhnya ini adalah warisan dari UU No. 5 tahun 1967. UU No. 41 tahun 1999 mempunyai pandangan berbeda mengenai hal ini. Kawasan hutan menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 41 tahun 1999 adalah sebuah pengalokasian tanah oleh pemerintah untuk dijadikan hutan tetap. Dengan demikian, status sebagai kawasan hutan tidak merujuk pada status penguasaan tanahnya. UU No. 41 tahun 1999 juga tidak pernah menyatakan bahwa kawasan hutan adalah hutan negara. Pasal 1 angka 4-nya menyebutkan hutan negara sebagai hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Dengan asumsi ini maka kita dapat menyatakan bahwa mengacu pada UU No. 41 tahun 1999, kawasan hutan sebagai bentuk kebijakan pengalokasian tanah dapat terdiri dari semua status penguasaan atas hutan. Kawasan hutan dapat terdiri dari hutan negara, hutan hak dan hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat.

Penguasaan kawasan hutan adalah penguasaan pula atas tanah

Asumsi bahwa penguasan hutan terpisah dengan penguasaan tanah tidak dapat diterima. Pada kenyataanya yang disebut sebagai kawasan hutan itu adalah wilayah tertentu (artinya tanah) beserta sumber daya di dalamnya yang secara administratif (maksudnya dengan Keputusan Menteri Kehutanan) disebut sebagai (kawasan) hutan. Keengganan kita untuk mengakui bahwa penguasaan kawasan hutan adalah penguasaan tanah umumnya didasari oleh dua pandangan. Pertama, bahwa penguasaan tanah itu sama dengan pemilikan. Sejatinya, penguasaan itu bukanlah sekadar pemilikan. Penguasaan meliputi segala macam hak untuk memiliki, menggunakan atau menikmati suatu benda. Dalam hal ini, penguasaan dapat dipandang sebagai *a bundle of property rights*. Kedua, bahwa hak penguasaan hanya mungkin ada pada negara. Ini menunjukkan kerancuan untuk menggunakan istilah yang sama mengenai penguasaan dengan konsep hak menguasai negara. Hak penguasaan atas tanah di Indonesia meliputi spektrum pemegang hak yang luas, dimulai dari hak seluruh bangsa, hak negara untuk mengatur dan menjalankan kewenangan publik, hak ulayat masyarakat hukum adat, hingga hak-hak privat individual warga negara.

Dengan argumen di atas maka semestinya kita menerima pandangan bahwa penguasaan kawasan hutan memerlukan penguasaan atas tanah. Apakah penguasaan itu berupa hak milik atau hak lainnya, apakah penguasaan itu ada pada negara atau pada masyarakat hukum adat dan individu warga negara adalah hal berbeda yang perlu dibahas selanjutnya.

**Program, kegiatan, pihak dan waktu pelaksanaan**

| Program | Kegiatan | Hasil | Instansi yang bertanggungjawab dan instansi yang terlibat | LSM/jaringan/forum lintas pelaku yang berpotensi menjadi mitra/pengawal proses | Waktu |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Pemantapan definisi hukum kawasan hutan, hutan negara dan hutan adat.** | 1.1 Mengkaji ulang rumusan definisi hukum kawasan hutan, hutan negara dan hutan adat yang tepat. | • Dokumen kajian sebagai tafsir resmi definisi kawasan hutan, hutan negara dan hutan adat. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• BPN<br>• UKP4<br>• Bappenas | • Epistema Institute<br>• HuMa<br>• AMAN<br>• PUSAKA<br>• Karsa<br>• Kemitraan<br>• ICRAF-SEA | 2011 |
| **2. Perbaikan kebijakan dan percepatan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan.** | 2.1 Revisi terhadap peraturan-peraturan (ketentuan dalam peraturan)yang hanya menerjemahkan Pemerintah sebagai Menteri Kehutanan, serta merevisi peraturan (ketentuan dalam peraturan) yang tidak mendukung partisipasi yang hakiki dari masyarakat dalam proses pengukuhan kawasan hutan (PP No. 44 tahun 2004, Permenhut No. P.47/Menhut-II/2010 dan | • Amandemen PP No. 44 tahun 2004 untuk ketentuan terkait kewenangan Pemerintah dan Menteri Kehutanan serta terkait ketentuan partisipasi masyarakat dalam pengukuhan kawasan hutan dan perencanaan hutan secara umum;<br>• Peraturan Menteri Kehutanan tentang perubahan Permenhut No. P.47/Menhut-II/2010 dan Permenhut No. P.50/Menhut-II/2011. | • BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• UKP4 | • Epistema Institute<br>• HuMa<br>• AMAN<br>• JKPP/Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA)<br>• Kemitraan<br>• ICRAF-SEA | 2011-2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Permenhut No. P.50/Menhut-II/2011). | | | | |
| | 2.2 Perbaikan kelembagaan panitia tata batas. | • Peraturan tentang Perubahan Permenhut panitia tata batas kawasan hutan.<br>• Penerbitan Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan, Kepala BPN dan Menteri Dalam Negeri mengenai penataan batas kawasan hutan. | • BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum).<br>• Kemendagri<br>• UKP4<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• HUMa | 2011-2012 |
| | 2.3 Membuat kebijakan bersama antara Kemenhut, BPN dan Kemendagri mengenai mekanisme pengaduan yang dapat diakses dengan mudah bagi masyarakat dalam pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan. | • Surat Keputusan Bersama Menhut, Kepala BPN dan Mendagri tentang mekanisme penanganan pengaduan masyarakat terkait pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan. | • BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• Kemendagri<br>• UKP4<br>• Pemda | • HuMa<br>• Epistema Institute<br>• ICEL<br>• Kemitraan<br>• WG-Tenure | 2012 |
| | 2.4 Pelaksanaan penataan batas yang partisipatif, transparan dan menghormati hak-hak masyarakat. | • Penambahan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penataan batas utamanya dari masyarakat terkena dampak langsung. | • BPN/Kanwil BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi)<br>• Kemendagri<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• AMAN | Mulai 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.5.Melanjutkan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan yang melibatkan semua pihak dan didukung data awal yang baik. | • Penambahan Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penetapan Kawasan Hutan. | • BPN/Kanwil BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi)<br>• Kemendagri<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• AMAN | Mulai 2012 |
| **3. Pengembangan sistem pemetaan yang akuntabel, terbuka dan terintegrasi.** | 3.1 Membentuk kebijakan peta kawasan hutan yang terbuka dan terintegrasi. | • Surat keputusan bersama atau Nota Kesepahaman Menteri Kehutanan, Kepala BPN dan Kepala Bakosurtanal tentang integrasi peta kawasan hutan dan peta tata guna tanah yang dapat diakses oleh publik. | • BPN<br>• Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• Bakosurtanal<br>• BPN<br>• UKP4<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• HUMa<br>• Karsa<br>• Kemitraan | 2012 |
| | 3.2 Pengadopsian dan pengintegrasian peta-peta partisipatif yang dibuat oleh masyarakat kelompok masyarakat sipil ke dalam peta resmi pemerintah. | • Nota kesepahaman Kemenhut dengan Badan Registrasi Wilayah Adat untuk menjadikan peta-peta BRWA sebagai basis pembuatan peta resmi kehutanan. | • Kemenhut (Ditjen Planologi)<br>• Bakosurtanal<br>• BPN<br>• UKP4<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• DKN<br>• WG-Tenure<br>• HuMa | Mulai 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 3.3 Pengintegrasian peta-peta wilayah adat ke dalam peta tata ruang di daerah dan peta status lahan pada BPN. | Nota kesepahaman Kepala BPN dan Kemendagri, Kementerian PU, Kepala Bakosurtanal dengan Badan Registrasi Wilayah Adat untuk menjadikan peta-peta BRWA sebagai basis pembuatan peta resmi untuk penataan ruang di daerah dan peta status penguasaan tanah di BPN. | • Bakosurtanal<br>• Ditjen Penataan Ruang Kementerian PU<br>• BPN<br>• Kemendagri<br>• Pemda<br>• BKPRN/BKPRD | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• ICRAF-SEA | Mulai 2012 |
| | 3.4 Mendorong implementasi Permenhut No. P.7/Menhut-II/2011 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkup Kementerian Kehutanan. | • Keputusan Menteri Kehutanan untuk pembentukan tim lintas direktorat jenderal/badan dan kelompok masyarakat sipil untuk percepatan implementasi Permenhut No. P.7/Menhut-II/2011. | • Kemenhut (Biro Humas, Ditjen Planologi)<br>• Kemenkominfo | • HuMa<br>• ICEL<br>• WG-Tenure | Mulai 2011 |
| **4. Penyelesaian tumpang-tindih perizinan di kawasan hutan dan penegakan hukumnya.** | 4.1 Membangun sistem basis data (*data base*) perizinan di dalam kawasan hutan yang dapat diakses oleh publik. | • Sistem *data base on-line* mengenai perizinan di dalam kawasan hutan. | • Kemenhut (seluruh Ditjen terkait)<br>• BPN<br>• Kementerian Pertanian (seluruh ditjen terkait)<br>• Kementerian ESDM (seluruh ditjen terkait)<br>• Kementerian BUMN<br>• Bappenas | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• JATAM<br>• Sawit Watch<br>• HuMa<br>• Sains<br>• Kemitraan<br>• DKN<br>• WG-Tenure | 2011-2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | • Kantor Menko Perekonomian<br>• BKPM. | | |
| | 4.2 Melakukan pendataan terhadap semua perizinan di dalam kawasan hutan pada wilayah-wilayah yang termasuk ke dalam peta indikatif moratorium pemberian izin berdasarkan Inpres No. 10 tahun 2011. | • Dokumen hasil pendataan. | • Kemenhut (seluruh Ditjen terkait)<br>• BPN<br>• Kementerian Pertanian (seluruh ditjen terkait)<br>• Kementerian ESDM (seluruh ditjen terkait)<br>• Bappenas<br>• Kantor Menko Perekonomian. | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• JATAM<br>• Sawit Watch<br>• HuMa<br>• KPA<br>• Epistema Institute<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Kemitraan | 2012 |
| | 4.3 Mengkajiulang izin-izin yang ada di kawasan hutan berdasarkan hasil Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang dimandatkan oleh UU No.32 tahun 2009. | • Terbitnya PP tentang KLHS.<br>• Kajiulang perizinan kehutanan, pertambangan dan perkebunan, baik yang diterbitkan pemerintah pusat maupun daerah<br>• Menerbitkan izin kehutanan hanya pada hutan negara yang telah dikukuhkan. | • Kemen LH<br>• Kemenhut<br>• Kementerian ESDM<br>• Kementerian BUMN<br>• UKP4<br>• Bappenas<br>• Pemda | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• JATAM<br>• Sawit Watch<br>• HuMa<br>• KPA<br>• Epistema Institute<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Kemitraan | 2012 |
| | 4.4 Membentuk kebijakan penyelesaian tumpang-tindih perizinan pada kawasan-kawasan | • Keputusan bersama Menhut, Mendagri, Kepala BPN, Mentan dan Menteri ESDM tentang penyelesaian tumpang-tindih | • Kemenhut (seluruh Ditjen terkait)<br>• BPN<br>• Kementerian Pertanian (seluruh ditjen terkait) | • JKPP/BRWA<br>• AMAN<br>• JATAM<br>• Sawit Watch<br>• HuMa<br>• KPA | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | yang termasuk ke dalam peta indikatif moratorium pemberian izin berdasarkan Inpres No. 10 tahun 2011. | perizinan sebagai pelaksanaan Inpres No. 10 tahun 2011. | • Kementerian ESDM (seluruh ditjen terkait)<br>• Kementerian BUMN<br>• Bappenas<br>• Kantor Menko Perekonomian<br>• Pemda | • Epistema Institute<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Kemitraan | |
| | 4.5 Penegakan hukum terhadap pemberian izin-izin yang melanggar ketentuan fungsi kawasan hutan di wilayah-wilayah yang termasuk ke dalam peta indikatif moratorium berdasarkan Inpres No. 10 tahun 2011. | • Dokumentasi kasus-kasus penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan peradilan terhadap penyimpangan pemberian izin di dalam kawasan hutan. | • Kemenhut (seluruh ditjen terkait)<br>• KPK<br>• Kepolisian<br>• Kejaksaan<br>• Mahkamah Agung<br>• Komisi kepolisian, komisi kejaksaan, komisi yudisial<br>• Ombudsman.<br>• Kementerian ESDM<br>• Kementerian pertanian<br>• BPN<br>• BKPM<br>• Pemda | • PiLNet<br>• YLBHI<br>• ICW<br>• HuMa<br>• ICEL | Mulai 2012 |
| **5. Penyelesaian status hukum desa-desa dalam kawasan hutan.** | 5.1 Pemetaan sosial dan pemetaan wilayah desa secara partisipatif sebagai tindak lanjut data Kemenhut dan BPS 2007. | • Dokumen hasil pemetaan. | • Kemenhut (Balitbanghut, Ditjen Planologi)<br>• Kemendagri<br>• Pemda | • Karsa<br>• Sains<br>• JKPP/BRWA<br>• Epistema Institute<br>• DKN Kamar Masyarakat<br>• AMAN<br>• KPA | 2011-2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 5.2 Membentuk tim lintas pelaku, lintas instansi untuk menyelesaikan masalah desa-desa di dalam (berinteraksi dengan) kawasan hutan melalui Keputusan Menteri Kehutanan. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang tim kerja untuk menyelesaikan masalah-masalah desa di dalam (berinteraksi) dengan kawasan hutan. | • Kemenhut (Balitbanghut, Ditjen Planologi, Biro Hukum, ditjen lain yang terkait)<br>• Kemendagri<br>• Kementerian BUMN<br>• Pemda | • Karsa<br>• Sains<br>• JKPP/BRWA<br>• Epistema Institute<br>• DKN Kamar Masyarakat<br>• AMAN<br>• KPA | 2012 |
| | 5.3 Menetapkan prioritas desa-desa yang akan dilepaskan dari kawasan hutan dalam kurun waktu 2012-2014. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang penunjukan wilayah-wilayah desa yang diprioritaskan dalam pelepasan kawasan hutan. | • Kemenhut (Balitbanghut, Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• Kemendagri<br>• Bappenas<br>• Pemda | • Karsa<br>• Sains<br>• JKPP/BRWA<br>• Epistema Institute<br>• DKN Kamar Masyarakat<br>• AMAN<br>• KPA | 2012 |
| | 5.4 Menyelesaikan proses pelepasan kawasan hutan bagi wilayah desa-desa yang ada di dalam kawasan hutan. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang pelapasan kawasan hutan di wilayah-wilayah desa yang ada dalam kawasan hutan. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• Kemendagri<br>• Kementerian BUMN<br>• Pemda | • DKN Kamar Masyarakat;<br>• AMAN<br>• Karsa<br>• Sains<br>• HuMa<br>• KPA | 2012-2013 |
| | 5.5. Membentuk tim kerja Kemenhut-BPN untuk menjadi-kan wilayah desa-desa yang dilepaskan dari kawasan hutan sebagai objek reforma agraria . | • Keputusan bersama Menteri Kehutanan-Kepala BPN untuk menjadikan wilayah-wilayah desa yang dilepaskan dari kawasan hutan sebagai objek reforma agraria. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• BPN<br>• Kementerian BUMN<br>• Kemendagri<br>• Pemda | • DKN kamar masyarakat;<br>• AMAN<br>• Karsa<br>• Sains<br>• HuMa<br>• KPA | 2013-2014 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 5.6. Memberikan kepastian hukum pada status desa-desa yang memutuskan tetap berada di dalam kawasan hutan dan kepastian tenurialnya. | • Keputusan bersama Menteri Kehutanan, Kementerian dalam negeri dan Kepala BPN tentang status hukum desa-desa yang ada di dalam kawasan hutan. | • Kemenhut<br>• BPN<br>• Kementerian BUMN<br>• Kemendagri<br>• Pemerintah daerah<br>• Bappenas/Bappeda<br>• Kantor Menko Perekonomian<br>• Kantor Menko Kesejahteraan Rakyat | • KPA<br>• HuMa<br>• DKN<br>• Sains<br>• Kemitraan | 2013-2014 |
| **6. Memperkuat legalitas penguasaan Kemenhut atas kawasan hutan melalui hak pengelolaan.** | 6.1 Membuat sebuah landasan hukum bagi adanya hak pengelolaan bagi Kemenhut dengan mengacu pada Pasal 2 ayat 4 UUPA dan PP No. 24 tahun 2007 mengenai pendaftaran tanah. | • Peraturan Presiden mengenai hak pengelolaan bagi Kemenhut. | • Sekneg<br>• Kemenhut (Biro Hukum)<br>• BPN | • Epistema Institute<br>• HuMa | 2012-2013 |
| | 6.2 Menetapkan kawasan hutan negara yang menjadi objek hak pengelolaan Kemenhut. | • Keputusan Kepala BPN dan Menhut mengenai penetapan kawasan hutan negara sebagai objek hak pengelolaan Kemenhut. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum)<br>• BPN | • Epistema Institute<br>• HuMa<br>• KPA | 2014 |
| | 6.3 Menetapkan panduan pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan Kemenhut. | • Keputusan bersama Kepala BPN dan Menhut tentang panduan pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan Kemenhut. | • Kemenhut (Biro Hukum)<br>• BPN | • Epistema Institute<br>• HuMa<br>• KPA | 2014 |

# Ranah kedua

# Penyelesaian konflik kehutanan

## Mengapa kita perlu bekerja di ranah ini?

Konflik tenurial kehutanan hampir merata terjadi di seluruh Indonesia. Data terbaru yang dirilis HuMa (2011) menyebutkan adanya 85 kasus konflik terbuka di kawasan hutan Indonesia. Konflik menyebabkan hilangnya ketenangan, penghidupan bahkan nyawa anggota masyarakat yang berkonflik. Konflik juga tidak memberikan kepastian usaha bagi pemegang izin bahkan mengganggu kinerja pemerintah.

Konflik tenurial kehutanan ini disebabkan oleh berbagai hal, seperti pelanggaran terhadap prosedur penunjukkan kawasan hutan dan klaim wilayah hutan sebagai hutan negara secara sepihak oleh Kemenhut maupun pemerintahan kolonial. Konflik diperparah ketika lahan tersebut diserahkan kepada pihak lain dengan menafikan keberadaan dan pengakuan pada hak-hak masyarakat.

Sudah banyak inisiatif untuk penyelesaian konflik, baik di tingkat akar rumput sampai tingkat nasional, hanya saja mekanisme penyelesaian yang bersifat komprehensif dan terlembaga masih belum kita jumpai. Karena itu kita sama-sama lihat bahwa kecepatan penyelesaian konflik lebih lambat dari lahirnya konflik baru.

Penyelesaian konflik kehutanan akan berdampak positif, tidak hanya pada membuka akses kesejahteraan bagi masyarakat, tetapi juga memberikan kepastian usaha bagi pemegang izin. Dampak lainnya adalah kurangnya kerusakan dan deforestasi hutan.

Sudah banyak inisiatif untuk penyelesaian konflik, baik di tingkat akar rumput sampai tingkat nasional, hanya saja mekanisme penyelesaian yang bersifat komprehensif dan terlembaga masih belum kita jumpai. Karena itu kita sama-sama lihat bahwa kecepatan penyelesaian konflik lebih lambat dari lahirnya konflik baru.

## Tipologi konflik tenurial kehutanan

Penyelesaian konflik kehutanan harus memperhatikan tipologi konflik yang ada. Jika dilihat dari aktor yang terlibat, maka konflik tersebut dapat digolongkan ke dalam beberapa kategori:

(1) Konflik antara masyarakat adat dengan Kemenhut. Ini terjadi akibat ditunjuk dan/atau ditetapkannya wilayah adat sebagai kawasan hutan negara;

(2) Konflik antara masyarakat vs. Kemenhut vs. BPN. Misalnya konflik karena penerbitan bukti hak atas tanah pada wilayah yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan;

(3) Konflik antara masyarakat transmigran vs. masyarakata (adat/lokal)vs. Kemenhut vs. pemerintah daerah vs. BPN. Misalnya konflik karena program transmigrasi yang dilakukan di kawasan hutan. Program ini menyebabkan perlunya penerbitan sertifikat hak milik atas tanah;

(4) Konflik antara masyarakat petani pendatang vs. Kemenhut vs. pemerintah daerah. Misalnya konflik karena adanya gelombang petani yang memasuki kawasan hutan dan melakukan aktivitas pertanian di dalam kawasan tersebut;

(5) Konflik antara masyarakat desa vs. Kemenhut. Misalnya konflik karena kawasan hutan memasuki wilayah desa;

(6) Konflik antara calo tanah vs. elite politik vs. masyarakat petani vs. Kemenhut vs. BPN. Misalnya konflik karena adanya makelar/calo tanah yang umumnya didukung ormas/parpol yang memperjual-belikan tanah kawasan hutan dan membantu penerbitan sertifikat pada tanah-tanah tersebut;

(7) Konflik antara masyarakat lokal (adat) vs pemegang izin. Meskipun ini terjadi akibat Kemenhut melakukan klaim secara sepihak atas kawasan hutan dan memberikan hak memanfaatkannya kepada pemegang izin, seringkali konflik tipologi ini juga dipicu karena pembatasan akses masyarakat terhadap hutan oleh pemegang izin.

(8) Konflik antar pemegang izin kehutanan dan izin-izin lain seperti pertambangan dan perkebunan.

(9) Konflik karena gabungan berbagai aktor 1-8.

## Faktor pendukung

### 1. Dukungan kebijakan dan peraturan perundang-undangan

UU No. 41 tahun 1999, UUPA dan TAP MPR No. IX/MPR/2001 mengatur dan memandatkan penyelesian konflik kehutanan/pertanahan. Selain itu, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014 menegaskan perlunya dibentuk mekanisme khusus penyelesaian konflik tanah dan sumber daya alam. Dalam tataran yang lain, Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan juga memuat agenda penyelesaian konflik pertanahan dan sumber daya alam. Perangkat hukum dan kebijakan ini menandakan kuatnya landasan hukum bagi upaya penyelesaian konflik tenurial.

Di dalam Kemenhut, kebijakan untuk menyelesaikan konflik kehutanan mulai terlihat dengan antara lain diterbitkannya Kepmenhut No. SK.254/Menhut-II/2008 tentang Pembentukan Tim Mediasi Konflik Kehutanan. Selain itu, berbagai dokumen perencanaan kehutanan (RKTN, Renstra, RKL Kemenhut) mempertegas hal ini dengan dimasukkan soal penyelesaian konflik ke dalam program kerja Kemenhut. Hal ini bisa dilihat dalam dokumen RKTN 2011–2030 yang menyebutkan Kemenhut akan melepaskan kurang lebih 18 juta hektar kawasan hutan sebagai salah satu cara penyelesaian konflik dengan masyarakat dan pihak lainnya.

Akhirnya, kami juga perlu menyebutkan bahwa Dewan Kehutanan Nasional (DKN) telah pula menjalankan inisiatif untuk menyelesaikan beberapa konflik kehutanan secara *ad hoc*. Di tengah ketiadaan mekanisme yang terlembaga mengenai penyelesaian konflik kehutanan, inisiatif ini patut mendapat dukungan

Meskipun demikian, masih terdapat beberapa kekurangan dalam keseluruhan upaya membangun kebijakan penyelesaian konflik tenurial ini. Konferensi Internasional tentang tenurial dan tata kelola hutan serta usaha kehutanan di Lombok tanggal 11-15 Juli 2011 merekomendasikan kepada pemerintah untuk menciptakan kelembagaan atau mekanisme penyelesaian konflik yang

independen. Independensi di sini menjadi kata kunci yang penting untuk menjadikan penyelesaian konflik legitimate dan dapat diterima semua pihak. Selain persoalan terkait legitimasi, penyelesaian konflik perlu dilakukan secara melembaga dengan prosedur yang mudah dilalui oleh pihak-pihak berkonflik. Pertama, ini untuk menunjukkan bahwa penyelesaian konflik tenurial adalah bagian dari tanggung jawab negara untuk menciptakan ketertiban umum. Kedua, pelembagaan penyelesaian konflik juga akan menjawab kebutuhan pihak berkonflik akan kepastian hukum. Kami memandang bahwa seluruh permasalahan ini masih belum terjawab dengan upaya-upaya penyelesaian konflik yang ada di Kemenhut.

**2. Dukungan instansi pemerintah dan lembaga negara lainya**

Penyelesaian konflik tenurial bukanlah tanggung jawab dan masalah Kemenhut saja. Hal ini disebabkan konflik tenurial muncul karena kebijakan dari instansi pemerintah lain melalui pemberian izin-izin pertambangan, perkebunan, sertifikat tanah, pengalokasian kawasan transmigrasi dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan militer dan pengalokasian ruang lain dalam kebijakan tata ruang daerah. Oleh sebab itu maka penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan juga mensyaratkan adanya koordinasi yang kokoh antar instansi.

Kami mengidentifikasi beberapa perkembangan menarik yang patut dicermati pula oleh Kemenhut dalam upaya membangun koordinasi tersebut. Keberadaan kedeputian penyelesaian sengketa pertanahan di BPN, misalnya, adalah hal yang perlu dioptimalkan. Bappenas yang mengusung Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan – sebagaimana dinyatakan sebelumnya memandatkan penyelesaian konflik tenurial – adalah instansi lain yang juga penting dalam membangun kerja sama. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berinisiatif memetakan konflik sumber daya alam menjadi institusi yang penting untuk menjalin koordinasi. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) telah menunjukkan perhatian khusus pada upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang terkait dengan konflik pertanahan. Komisi ini juga menjadi institusi yang penting untuk menjalin koordinasi. Terakhir, Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi yang semestinya berperan sebagai lembaga penyelesaian konflik yang *legitimate* perlu juga dilibatkan dalam proses ini.

**3. Inisiatif selaras dari kelompok masyarakat sipil**

Penyelesaian konflik tenuria menjadi agenda utama perubahan yang diusung oleh kelompok masyarakat sipil Indonesia sejak lebih dari satu dasawarsa silam. Kelompok ini mengusulkan adanya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, KNUPKA - yang berlanjut dengan usulan pembentukan BORA (Badan Otorita Reforma Agraria) sebagai sebuah lembaga independen yang diserahi tugas menyelesaikan konflik tanpa terbatasi oleh kawasan hutan atau bukan kawasan hutan. Argumen utama dibalik usulan ini adalah karakter konflik tenurial yang lintas sektor dan lintas waktu mensyaratkan adanya lembaga khusus yang independen, tidak terperangkap ke dalam konflik kewenangan dengan pihak-pihak lain, serta mampu bekerja efektif untuk menangani konflik masa kini dan masa lalu. Usul ini masih relevan hingga kini. Pemerintah seyogianya memperhatikan urgensi pembentukan serupa itu.

## Prasyarat untuk penyelesaian konflik yang efektif

1. **Kepercayaan semua pihak**

   Hal pertama yang perlu dipersyaratkan kepada institusi yang akan menyelesaikan konflik tenurial adalah adanya kepercayaan para pihak yang berkonflik terhadap institusi tersebut. Reputasi, kredibilitas dan independensi lembaga atau orang yang menyelesaikan konflik harus diperhatikan.

2. **Ketersediaan data dan pengolahan data yang akuntabel**

   Penyelesaian konflik yang baik mensyaratkan adanya data dan informasi yang akurat mengenai musabab, aktor dan korban. Mengingat banyak konfik tenurial terjadi akibat pelaksanaan kebijakan dan perizinan maka diperlukan ketersediaan dan keterbukaan data yang terkait dengan peta dan data penunjukkan kawasan hutan dan penataan batas, peta dan data wilayah klaim masyarakat, dokumen dan peta pemanfaatan dan pengalokasian kawasan hutan (IUPHHK, RKU/RKP, dan sebagainya).

   Akses para pihak yang berkonflik dan lembaga/pihak yang menyelesaikan konflik pada seluruh data tersebut harus dibuka. Dalam hal penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan maka diperlukan pula kerja sama antara beberapa unit penting dalam Kemenhut seperti Badan Planologi dengan beberapa lembaga yang telah melakukan upaya penyelesaian konflik dan mengembangkan basis data konflik kehutanan seperti DKN, WG-Tenure atau HuMa.

3. **Ketersediaan sumber daya manusia dan dana yang memadai**

   Ketersediaan sumber daya manusia (SDM) dan dana merupakan prasyarat penting lainnya yang perlu diperhatikan. Kebijakan tidak akan jalan jika tidak ada alokasi anggaran dan kejelasan siapa yang akan melaksanakannya. Ketersediaan tenaga dalam penyelesaian konflik, misalnya, bisa berbagai macam, antara lain (1) fasilitator, yang mendampingi masyarakat dalam proses penyelesaian konflik; (2) assesor, pihak yang mendalami data konflik yang disampaikan para pihak dan melakukan verifikasi datanya; (3) pengolah data; (4) mediator, pihak ketiga yang disepakati bersama yang akan melakukan rangkaian mediasi; (5) ahli hukum, keahlian ini diperlukan untuk menjaga dan membungkus proses penyelesaiannya dalam bentuk kesepakatan yang memiliki kekuatan hukum yang dapat dijalankan. Semua tenaga di atas membutuhkan keahlian khusus dan karenanya membutuhkan dukungan dana yang mumpuni.

   Dukungan dana dapat dialokasikan dari APBN/APBD mengingat sudah ada kebijakan umum mengenai penyelesaian konflik tanah dan sumber daya alam di RPJM 2010–2014. Sumber dana dari pihak ketiga perlu namun harus dengan persyaratan yang ketat dan tidak mengikat.

4. **Unit penanganan pengaduan sebagai lini terdepan pencegahan konflik**

   Dengan memahami konflik sebagai proses yang bereskalasi dari keluhan hingga pertentangan secara terbuka maka keberadaan unit yang menangani pengaduan

masyarakat mengenai pemicu konflik sangat penting. Unit ini perlu berada pada instansi terdekat dengan masyarakat.

5. **Keberlanjutan penanganan konflik**

   Masalah konflik tenurial kehutanan bersifat laten dan memerlukan sumber daya ekstra untuk menyelesaikannya. Karena itu, penyelesaiannya tidak dapat digantungkan pada periode jabatan atau dibatasi alokasi anggaran APBN/APBD. Kebijakan penyelesaian konflik harus melekat ke dalam program kerja pemerintah secara berkelanjutan dengan komitmen pendanaan yang juga berlanjut.

6. **Keadilan dan kesejahteraan bagi korban**

   Mekanisme penyelesaian konflik melalui pengadilan menjumpai banyak kendala untuk memberikan keadilan pada korban. Prosedur yang rumit dan mahal dan korupsi adalah beberapa masalah di antaranya. Sementara penyelesaian diluar pengadilan menghadapi masalah tidak permanennya solusi yang diambil. Namun masalah terbesar bagi penyelesaian konflik adalah sejauh mana dapat memberikan rasa keadilan bagi korban. Keadilan bagi korban adalah kunci sukses penyelesaian konflik. Jika keadilan bagi korban tercapai, maka konflik biasanya dapat diselesaikan.

   Masalahnya, mekanisme yang ada (baik melalui atau diluar pengadilan) sering mempersulit korban untuk menggapai keadilan. Apalagi jika korbannya adalah kaum miskin dan termarjinalkan seperti perempuan dan masyarakat adat. Penyelesaian konflik juga harus memperhatikan ketersediaan akses bagi kaum miskin dan termarjinalkan ini untuk memperoleh keadilan dalam putusan atau kesepakatan penyelesaian konflik. Melekat ke dalam akses kepada keadilan ini adalah jaminan bahwa korban akan memperoleh perbaikan hidup setelah konflik diselesaikan. Program-program pemulihan sosial-ekonomi pasca konflik perlu dilakukan.

## Langkah-langkah yang harus dilakukan

1. **Membangun strategi terpadu untuk penyelesaian konflik tenurial kehutanan.**

   Program ini dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan antar pihak dalam menyelesaikan konflik. Kegiatan yang bisa dilakukan antara lain berupa penemuan tipologi konflik, pemilahan konflik yang akan diselesaikan dengan melihat kewenangan lembaga penyelesaian konflik dan tipologi konfliknya.

2. **Mempercepat proses penyelesaian konflik dan mencegah terjadinya konflik baru.**

   Proses penyelesaian konflik di sektor kehutanan tidak bisa dengan cepat menyelesaikan konfik yang sudah ada dan bahkan luput untuk dapat mencegah terjadinya konflik baru. Diperlukan mekanisme penyelesaian lain yang sudah terbukti memberikan penyelesaian konflik, misalnya penyelesaian yang dilakukan oleh masyarakat sendiri. Mekanisme penyelesaian lain ini bisa jadi bersifat antara dan sementara atau *ad hoc* namun dapat memberikan keadilan dan kepastian akses bagi masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan. Mekanisme penyelesaian itu antara lain melalui proses perjanjian/kesepakatan antar pihak yang berkonflik.

3. **Pelembagaan penyelesaian konflik.**

   Ini dilakukan dengan memperkuat lembaga penyelesaian konflik yang sudah ada dan yang sudah berjalan efektif menyelesaikan konflik. Jangka menengahnya adalah membuat lembaga independen yang menyelesaikan konflik tenurial (tidak hanya di kawasan hutan) yang dapat mengeksekusi. Lembaga dimaksud dapat bekerja sama dengan pihak lain untuk mengidentifikasi konflik dan memfasilitasi perundingan atau menjalankan mediasi.

**Program, kegiatan, pihak dan waktu pelaksanaan**

| Program | Kegiatan | Hasil | Instansi yang bertanggungjawab dan instansi yang terlibat | LSM/jaringan/forum lintas pelaku yang berpotensi menjadi mitra/pengawal proses | Waktu |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Membuat strategi terpadu untuk penyelesaian konflik tenurial kehutanan.** | 1.1 Membuat kajian tipologi konflik kehutanan dan efektifitas model-model penyelesaian konflik. | • Dokumen hasil kajian tipologi konflik kehutanan dan efektiftas model-model penyelesaian konflik. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Task Force Resolusi Konflik)<br>• BPN (Kedeputian penyelesaian sengketa pertanahan)<br>• Komnas HAM | • DKN<br>• WG-Tenure<br>• Epistema Institute<br>• HuMa<br>• Scale Up<br>• Warsi<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute | 2011-2012 |
| | 1.2 Pendataan konflik bersama kelompok masyarakat sipil dan instansi pemerintah lain. | • Nota kesepahaman untuk pengembangan sistem pendataan konflik kehutanan yang dapat diakses publik.<br>• Data konflik yang dapat diakses publik. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Task Force Resolusi Konflik)<br>• BPN (Kedeputian penyelesaian sengketa pertanahan)<br>• Komnas HAM<br>• DPD | • DKN<br>• HuMa<br>• JKPP<br>• Sawit Watch<br>• Forest Watch Indonesia (FWI)<br>• WG-Tenure<br>• Scale Up<br>• Warsi<br>• Samdhana Institute | 2011-2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1.3 Membuat strategi penyelesaian konflik kehutanan yang dikoordinasikan dengan Kementerian/Lem-baga lain. | • Dokumen strategi penyelesaian konflik kehutanan.<br>• Peraturan Menteri Kehutanan tentang prosedur dan mekanisme penyelesaian konflik kehutanan.<br>• Surat keputusan Bersama antara Kementrian Kehutanan, dan Badan Pertanahan Nasional untuk penyelesaian konflik tenurial kehutanan. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum, Task Force Resolusi Konflik)<br>• BPN<br>• Bappenas<br>• Komnas HAM | • DKN<br>• HuMa<br>• JKPP<br>• Sawit Watch<br>• Forest Watch Indonesia (FWI)<br>• WG-Tenure<br>• Epistema Institute<br>• AMAN<br>• Kemitraan<br>• Pusaka<br>• KPA<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Scale Up<br>• Warsi | 2012 |
| **2. Mempercepat proses penyelesaian konflik dan mencegah terjadinya konflik baru.** | 2.1 Membuat daftar prioritas penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan 2012-2014. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang prioritas kasus/wilayah penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan 2012-2014.<br>• Keputusan bersama Menteri Kehutanan dan Kepala BPN mengenai penentuan prioritas penyelesaian konflik tenurial yang melibatkan kedua lembaga. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• BPN (Kedeputian penyelesaian sengketa)<br>• DKN<br>• Komnas HAM | • DKN<br>• HuMa<br>• JKPP<br>• Sawit Watch<br>• Forest Watch Indonesia (FWI)<br>• WG-Tenure<br>• Epistema Institute<br>• AMAN<br>• Pusaka<br>• KPA<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Scale Up<br>• Warsi<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.2. Membentuk tim penyelesaian konflik pada wilayah/kasus prioritas. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang Tim penyelesaian konflik pada wilayah/kasus prioritas 2012-2014 untuk menggantikan Keputusan Menhut No. SK.254/Menhut-II/2008. Keputusan ini memberikan mandat kepada Task Force Resolusi Konflik sebagai tim penyelesaian konflik pada kasus prioritas dgn jelas kewenangannya.<br>• Keputusan bersama Menteri Kehutanan dan Kepala BPN mengenai tim terpadu penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• BPN (Kedeputian penyelesaian sengketa)<br>• Komnas HAM | • DKN<br>• HuMa<br>• JKPP<br>• Sawit Watch<br>• Forest Watch Indonesia (FWI)<br>• WG-Tenure<br>• Epistema Institute<br>• AMAN<br>• Pusaka<br>• KPA<br>• FKKM<br>• KPSHK<br>• Scale Up<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute | 2012 |
| | 2.3 Menyelesaikan konflik pada kasus/wilayah prioritas melalui mediasi dan negosiasi yang dituangkan ke dalam kesepakatan. | • Dokumentasi proses penyelesaian konflik dan rencana tindak lanjut. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• BPN<br>• Komnas HAM | • DKN<br>• HuMa<br>• JKPP<br>• Sawit Watch<br>• Forest Watch Indonesia (FWI)<br>• WG-Tenure<br>• AMAN<br>• Pusaka<br>• KPA | 2012-2014 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | • FKKM<br>• KPSHK<br>• Scale Up<br>• Warsi<br>• Kemitraan | |
| | 2.4 Membentuk PP untuk penyelesaian sengketa diluar pengadilan di sektor kehutanan sebagai pelaksanaan Pasal 74 UU No. 41 tahun 1999. Yang memuat kebijakan untuk mengakui mekanisme penyelesaian konflik yang dilakukan oleh masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia. | • PP tentang penyelesaian sengketa tenurial kehutanan diluar pengadilan. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• Setneg<br>• Kemenkumham<br>• BPN<br>• Komnas HAM<br>• Mahkamah Agung | • DKN<br>• AMAN<br>• HUMa<br>• Epistema Institute<br>• WG-Tenure. | 2012-2013 |
| **3. Pelembagaan penyelesaian konflik** | 3.1 Memperjelas peran DKN untuk mendorong penyelesaian konflik tenurial kehutanan dengan otoritas yang jelas dan alokasi anggaran yang | • Revisi Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 254/Menhut-II/2008 tentang Tim Mediasi Resolusi Konflik dengan menjadikan DKN sebagai lembaga penyelesai konflik | • Setjen Kemenhut (Biro hukum). | • DKN<br>• HuMa<br>• WG-Tenure<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | memadai. | kehutanan sebelum adanya lembaga independen.<br>• Menyediakan alokasi anggaran yang memadai untuk DKN<br>• Membentuk unit pengaduan konflik di Kemenhut. | | | |
| | 3.2 Membentuk unit pengaduan konflik di Kemenhut sebagai bagian dari Tim Mediasi Konflik DKN dan unit-unit pengaduan konflik di dinas-dinas kehutanan. | • Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pembentukan unit pengaduan konflik di Kemenhut sebagai bagian dari Tim Mediasi ResolusiKonflik dengan penugasan staf, alokasi anggaran dan sarana untuk pembentukan unit pengaduan tersebut.<br>• Keputusan bersama Menhut dan Mendagri mengenai pembentukan unit pengaduan konflik kehutanan pada instansi pemerintah daerah. | • Setjen Kemenhut (Biro hukum).<br>• Kemendagri (Direktorat Penanganan Konflik). | • DKN<br>• HuMa<br>• WG-Tenure<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute<br>• KPA | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 3.3. Membentuk komite bersama antara Kemenhut, Kemendagri, BPN, Komnas HAM, beberapa Gubernur/Bupati dan kelompok masyarakat sipil untuk mempersiapkan kelembagaan independen penyelesaian konflik tenurial. | • Keputusan bersama Menhut, Mendagri, Ketua BPN dan Ketua Komnas HAM untuk mempersiapkan kelembagaan independen penyelesaian konflik tenurial/agraria. | • Menhut<br>• Mendagri<br>• Kepala BPN<br>• Ketua Komnas HAM | • DKN<br>• HuMa<br>• KPA<br>• WG-Tenure<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute<br>• Epistema Institute | 2012 |
| | 3.4. Membentuk lembaga independen untuk penyelesaian konflik tenurial dengan kewenangan mengeksekusi dan sejalan dengan otonomi daerah. | • PP tentang lembaga independen penyelesaian konflik tenurial.<br>• Lembaga independen untuk penyelesaian konflik tenurial yang terbentuk dilengkapi dengan struktur, personil, dan pendanaan.<br>• Keputusan bersama Menhut, Kepala BPN, Mendagri mengenai pembentukan unit pengaduan konflik kehutanan pada instansi pemerintah daerah. | • Kemenhut<br>• BPN<br>• Setneg<br>• Kemenkumham<br>• Bappenas (Dit.Hukum dan HAM)<br>• Komnas HAM<br>• Kemendagri | • KPA<br>• HuMa<br>• Epistema Institute<br>• WG-Tenure<br>• AMAN<br>• Pusaka<br>• Kemitraan<br>• Samdhana Institute | 2012-2014 |

## Ranah ketiga

## Perluasan kawasan kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan masyarakat lokal

**Mengapa kita bekerja di ranah ini?**

Masyarakat adat dan masyarakat lokal adalah dua tipologi utama masyarakat yang ada di dalam dan sekitar kawasan hutan. Keduanya mempunyai sejarah penguasaan tanah dan sumber daya yang berbeda yang berimbas pada perbedaan basis klaim terhadap kawasan hutan. Dalam praktiknya, kedua kelompok ini belum memperoleh hak-hak yang kuat atas klaimnya tersebut serta belum pula mendapatkan akses yang memadai terhadap kawasan hutan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat penting karena selama ini masyarakat adat termasuk salah satu kelompok yang terpinggirkan. Padahal, sekitar 30-50 juta orang masyarakat adat hidup dan menggantungkan hidupnya dari kawasan hutan. Tidak adanya dasar hukum yang kuat dan dapat diterima oleh masyarakat adat untuk mengakui dan melindungi hak-haknya membuat kelompok ini semakin rentan. Dimasukkannya hutan adat sebagai bagian dari hutan negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 dan pasal 5 ayat 2 UU No. 41 tahun 1999 adalah pokok soal utama dalam hal ini. Ketentuan semacam ini bertentangan dengan UUD 1945 dan UUPA.

Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat juga penting karena sifat hak masyarakat adat yang khas, yaitu bersifat kolektif dan turun temurun yang keberadaannya lebih dahulu ada sebelum republik berdiri. Kekhasan inilah yang menjadi salah satu argumen untuk memperlakukan masyarakat adat secara khusus dalam persoalan tenurial hutan.

Secara umum, masyarakat yang tinggal dan hidup di desa-desa di dalam dan sekitar hutan baik yang mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat atau masyarakat lokal banyak yang hidup dalam kemiskinan. CIFOR (2006) menyebutkan bahwa 15% dari 48 juta orang yang tinggal di dalam dan sekitar hutan merupakan masyarakat miskin. Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010–2014 menunjukkan bahwa pada tahun 2003 ada sekitar 10,2 juta orang miskin yang berada di sekitar wilayah hutan. Sementara itu 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.

Kemenhut telah mengembangkan perangkat kebijakan untuk pemberdayaan masyarakat di kawasan hutan melalui sejumlah skema seperti hutan kemasyarakatan (HKm), hutan desa, hutan tanaman rakyat (HTR) dan kemitraan. Meskipun demikian, capaian kebijakan tersebut terhadap targetnya sangat lambat. Sejak kebijakan ini diterbitkan pada tahun 2007 sampai Desember 2010 telah ditetapkan areal kerja HKm seluas 78.901,36 hektar, Hutan Desa seluas 13.351 hektar dan HTR seluas 631.638 hektar. Sedangkan untuk perizinannya sampai Desember 2010, telah diterbitkan oleh Bupati/Walikota sebanyak 11 Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) dengan luas 19.711,39 hektar, Gubernur menerbitkan 5 Hak Pengelolaan Hutan Desa (HPHD) dengan luas 10.310 hektar dan Bupati/Walikota menerbitkan 54 Izin Usaha Pemanfaatan

hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR) dengan luas 90.414,89 hektar. Selain lebih rendah terhadap target yang telah ditetapkan Kemenhut, jumlah izin yang telah diberikan itu juga jauh lebih rendah dibandingkan dengan perizinan yang diberikan pemerintah kepada pengusahaan hutan skala besar. Jumlah unit Hak Pengusahaan Hutan (HPH) sekarang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) pada tahun 2009 saja sebanyak 304 unit dengan luasan 25,7 juta hektar, sedangkan jumlah unit Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industi (HPHTI) atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) sampai tahun 2008 sebanyak 227 unit dengan luasan 10,03 juta hektar. Di sini kita melihat adaya ketimpangan pengalokasian kawasan hutan untuk masyarakat dan perusahaan. Dengan jelas, persoalan ketidakadilan tenurial kita temukan.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat terutama HKm dan Hutan Desa, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) oleh Perum Perhutani dan HTR juga masih sangat membatasi akses masyarakat dalam memanfaatkan hasil hutan bernilai tinggi khususnya kayu, dan belum memberikan prioritas kepada masyarakat miskin dan tidak bertanah (tuna kisma) atau hampir tuna kisma. Prosedur perolehan izin pemanfaatan kayu HKm dan Hutan Desa masih terpusat pada Menteri Kehutanan dengan mekanisme perizinannya terpisah dengan IUPHKm dan HPHD. Kebijakan pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi yaitu pada KSA (Kawasan Suaka Alam) dan KPA (Kawasan Pelestarian Alam) juga telah dikeluarkan oleh pemerintah dengan berbagai skema: (1) pengembangan desa konservasi; (2) pemberian izin untuk memungut hasil hutan bukan kayu di zona atau blok pemanfaatan, izin pemanfaatan tradisional, serta izin pengusahaan jasa wisata alam; dan (3) fasilitasi kemitraan pemegang izin pemanfaatan hutan dengan masyarakat. Kebijakan ini belum implementatif mengingat PP No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Pelestarian Alam baru diundangkan tanggal 19 Mei 2011 dan belum ada peraturan pelaksanaaanya. Selain itu, kebijakan ini juga belum mengakomodir HKm yang dapat diberikan pada hutan konservasi kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional. PP No. 6 tahun 2007 menyatakan bahwa ketentuan mengenai hutan kemasyarakatan pada hutan konservasi diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri.

Kondisi ini tersebut telah memberikan ketidakpastian dan menimbulkan konflik yang berkepanjangan bagi inisiatif HKm yang telah dibangun sebelumnya pada kawasan hutan yang fungsinya berubah menjadi hutan konservasi. Konsep atau skema desa konservasi juga belum memberikan kejelasan sejauh mana akses yang diberikan kepada masyarakat di kawasan konservasi ini dapat memberdayakan masyarakat.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi ini hanya diperuntukkan bagi masyarakat yang berada di sekitar KSA dan KPA–dan belum mengatur terhadap masyarakat yang telah ada di dalam kawasan tersebut. Kebijakan setingkat menteri yang menjelaskan hal ini adalah Permenhut No. P.56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional. Zona ini memungkinkan ditetapkannya wilayah khusus di dalam Taman Nasional karena akibat telah terdapat kelompok masyarakat dan sarana penunjang kehidupannya yang tinggal sebelum wilayah tersebut ditetapkan sebagai Taman Nasional. Apakah masyarakat yang ada dalam zona khusus bisa mengembangkan desa konservasi dan dapat mengakses izin-izin serta fasilitasi pemberdayaan masyarakat sesuai PP No. 28 tahun 2011?

Sementara itu dalam hal pengembangan pemberdayaan masyarakat melalui skema-skema kemitraan, sejauh ini tidak terdapat pedoman yang cukup memadai bagi tercapainya model-model kemitraan yang setara dan mampu memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat desa hutan pelaku kemitraan. Berdasarkan hasil studi dari berbagai kalangan, model-model kemitraan yang sudah berjalan, baik di lingkungan BUMN maupun swasta kehutanan, dipandang belum bisa memberikan keuntungan yang signifikan bagi lapisan-lapisan masyarakat terbawah. Keuntungan terbesar dari program-program kemitraan yang selama ini berjalan justru dirasakan oleh segenap masyarakat lapisan teratas. Situasi semacam inilah yang secara tidak langsung, program-program kemitraan di sektor kehutanan dipandang cenderung mereproduksi kesenjangan. Program-program kemitraan seperti PHBM di Jawa, ataupun kemitraan HTI di luar Jawa, perlu kiranya didorong untuk mencapai tingkat kemitraan yang memberdayakan, bukan sebaliknya. Intervensi kebijakan pemerintah, dalam hal ini Kemenhut, dipandang mendesak untuk dilakukan, baik karena alasan normatif untuk menjalankan amanat peraturan maupun karena alasan-alasan strategis untuk memutus rantai kemiskinan di lingkungan masyarakat desa hutan.

Berbagai gambaran tersebut di atas menunjukkan bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat belum sepenuhnya memenuhi azas dan tujuan penyelengaraan kehutanan (Ketentuan Umum Bagian Kedua Azas dan Tujuan, UU No. 41 tahun 1999), khususnya mengenai azas kerakyatan dan keadilan. Penjelasan azas kerakyatan dan keadilan dalam penyelengaraan kehutanan menyatakan setiap penyelenggaraan kehutanan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya, sehingga meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat.

Untuk memenuhi azas dan tujuan penyelenggaraan kehutanan sebagaimana diamanahkan UU No. 41 tahun 1999 dan pengakuan hak-hak masyarakat adat sebagaimana dimandatkan UUD 1945 dan UUPA, maka perlu segera dilakukan upaya mempercepat dan memperluas alokasi kawasan hutan bagi masyarakat adat dan masyarakat lokal lain di dalam dan di sekitar hutan atau yang sering disebut wilayah kelola rakyat.

**Sinergi legalitas dan kesejahteraan masyarakat dalam wilayah kelola rakyat**

Penguatan legalitas penguasaan masyarakat atas kawasan hutan sangat penting dan mendesak, namun hal itu semata belumlah memadai. Hak atas kawasan hutan yang diberikan kepada masyarakat tidak serta merta akan membuahkan manfaat aktual untuk meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat penerimanya. Demikian pula, hal itu juga tidak menjamin semua lapisan masyarakat akan memperoleh peluang yang sama untuk bisa mengakses kawasan hutan dan menikmati manfaat yang dapat ditimbulkannya. Oleh karena itu, **peningkatan kesejahteraan masyarakat pengelola hutan dan (re)distribusinya secara adil di antara anggota masyarakat, khususnya kepada kelompok miskin dan marjinal,** harus menjadi salah satu sasaran utama yang dituju oleh reformasi kebijakan tenurial hutan di Indonesia.

Penting disadari bahwa relasi-relasi penguasaan atas sumber daya pada kenyataannya merupakan relasi kompleks yang rumit. Ia tidak sekedar membentuk ***hubungan hukum*** (sebagai basis pemberian hak atas sumber daya tertentu), pun tidak semata membentuk ***hubungan teknis*** (yang berkaitan dengan teknologi dan manajemen pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya). Lebih dari itu, ia juga dan terutama membentuk ***hubungan-hubungan sosial*** (yakni menyangkut

posisi berbagai kelompok sosial dalam hal akses dan kontrol atas sumber daya). Yang terakhir ini bukan sebatas hubungan di antara negara-masyarakat-pengusaha (yang sering dikonstruksikan sebagai pengejawentahan dari "azas troika"); namun juga hubungan-hubungan sosial di antara berbagai kelompok dalam masyarakat sendiri (yakni menyangkut relasi gender, relasi antar lapisan sosial, antar etnis, antar generasi, dan sebagainya).

Dalam pengertian demikian, maka perluasan wilayah kelola rakyat pada dasarnya barulah langkah awal untuk menata ulang hubungan hukum antara masyarakat pengelola dengan kawasan hutan yang menjadi sumber penghidupannya. Namun hanya memperoleh hak atas sumber daya tidaklah mencukupi bagi penerimanya untuk dapat menarik manfaat nyata dari sumber daya tersebut. Pemberian hak akan memberikan pada penerimanya *endowment* atas suatu sumber daya, namun tidak menjamin penerimanya benar-benar mempunyai *entitlement.* Bahkan, pemberian hak itu sendiri justru dapat berdampak pada eksklusi kelompok miskin dan marjinal sehingga berpotensi mempertajam kesenjangan sosial di tengah masyarakat.

Untuk memastikan peningkatan kesejahteraan dan distribusi manfaat yang adil dapat terwujud, ada agenda lain yang harus dilakukan secara simultan bersama dengan upaya penataan ulang hubungan hukum, yakni menata ulang hubungan teknis dan hubungan sosial-nya. Termasuk ke dalam arti ini adalah mengembangkan kapabilisitas masyarakat dalam memanfaatkan dan mengusahakan sumber daya, dan sekaligus menata skema (re)distribusi manfaatnya secara adil di antara anggota masyarakat bersangkutan. Dengan memercayai bahwa masyarakat bukanlah komunitas yang homogen dan tidak terdiferensiasi, maka kita perlu mengidentifikasi dan melakukan tindakan afirmatif kepada kelompok yang miskin dan marjinal

Dengan demikian, ada dua agenda penting dalam peningkatan kesejahteraan rakyat itu, yakni *pertama*, agenda untuk mengembangkan kemampuan (*ability*) masyarakat penerima hak dalam berbagai aspek yang relevan, seperti tenaga kerja (*skills*), teknologi, modal, rantai pemasaran, manajerial, akses terhadap sarana produksi, dan sebagainya. Pengembangan *kemampuan* dalam berbagai aspek yang lebih luas ini harus dilakukan melalui penyediaan berbagai skema program pendukung dari pemerintah, termasuk pemerintah daerah, serta pihak-pihak lain yang terkait. Hal ini di antaranya mencakup: 1) pendampingan untuk pengembangan kelembagaan ekonomi, 2) peningkatan kapasitas, 3) penyediaan akses kredit seiring dengan penguatan kemampuan untuk menjadikan tabungan sebagai modal usaha kolektif, 4) penyediaan informasi pasar, 5) pengembangan pasar domestik, 6) investasi publik untuk sarana produksi pedesaan (irigasi, jalan produksi, alat angkutan, penerangan, air bersih, mesin dan alat pembuatan bahan mentah menjadi barang jadi/siap pakai) dan sebagainya. Hanya dengan demikianlah maka masyarakat mampu memaksimumkan manfaat dari kawasan hutan.

*Kedua*, agenda untuk mengembangkan *tindakan afirmatif* demi memastikan kelompok miskin dan marjinal dapat memperoleh peluang yang sama terhadap manfaat dari pemberian pengakuan pada wilayah kelola rakyat.

**Prasyarat**

Kami memandang bahwa perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan lokal harus memperhatikan prasyarat khusus yang berlaku pada setiap tipologi masyarakat dan pada upaya peningkatan kesejahteraan itu sendiri.

**Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat harus memenuhi beberapa prasyarat di bawah:**

- Mengakui bahwa hak masyarakat atas wilayah kehidupannya merupakan hak yang bersifat asli dalam artian ia sudah ada sebelum Republik Indonesia didirikan dan bersifat turun temurun. Dengan demikian, hak masyarakat adat harus dipahami sebagai hak asasi manusia (*human rights*), bukan sekedar hak hukum (*legal rights*) berian dari negara;
- Masyarakat adat adalah masyarakat yang dinamis, bukan statis. Masyarakat adat sendiri yang menjadi penentu apakah mereka masih ada atau tidak (*self-identifcation)*;
- Perlu memperhatikan dan memahami keberadaan masyarakat adat sebagai kontinum, ada masyarakat dengan resiliensi sosial-politik tinggi dan ada yang rendah. Juga perlu memperhatikan dan mempertimbangkan keberadaan suku-suku yang tidak berbasis desa administratif seperti halnya suku-suku nomadik seperti Suku Anak Dalam (Rimba);
- Pelibatan masyarakat adat secara aktif dalam perencanaan serta pelaksanaan kegiatan yang berdampak terhadap hak-hak dan lingkungan mereka. Dalam proses pengakuan hukum perlu menerapkan prinsip *free, prior aand informed consent* (FPIC);
- Diperlukan adanya proses/usulan proses yang bisa diikuti oleh beberapa instansi pemerintah, antara lain Kemenhut, BPN, kementerian dalam negeri dan pemerintah daerah dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat atas wilayah kehidupannya.

**Percepatan dan perluasan wilayah kelola rakyat yang menyediakan akses legal pada masyarakat lokal melalui instrumen kebijakan yang ada (HKm, Hutan Desa, dan HTR) memerlukan pemenuhan prasyarat berikut :**

- Berdasarkan prinsip keadilan dan pemerataan maka seluruh masyarakat desa hutan mendapat peluang dan kesempatan yang sama untuk difasilitasi, mengakses dan memanfaatkan kebijakan pemberdayaan masyarakat baik HKm, Hutan Desa maupun HTR sesuai fungsi hutan dan kondisi masyarakat;
- Pola pola kemitraan yang dibangun seperti PHBM dan HTR haruslah berorientasi untuk membangun kemandirian rakyat dan tidak bersifat eksploitatif dan hanya berpusat pada elite-elite kampung;
- Peranan aktif pemerintah daerah sangat penting dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat dari tahap pengusulan sampai fasilitasi pemberdayaan masyarakat baik sebelum maupun setelah memperoleh perizinan. Perlu kebijakan daerah yang tidak berseberangan dengan aspirasi masyarakat untuk memperoleh Izin HKm, Hutan Desa dan HTR. Kemenhut dapat memperkuat Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat baik melalui bantuan teknis maupun pendanaan;

- Kebijakan yang pro-aktif untuk perluasan wilayah kelola rakyat, melalui peraturan perundang-undangan yang memberikan kemudahan prosedur dalam perolehan hak kelola. Peraturan-peraturan ini dapat berupa peraturan di Kementerian Kehutanan (Peraturan Menteri Kehutanan), peraturan lintas Kementerian untuk mendukung percepatan perluasan wilayah kelola, seperti SKB Menteri, atau dalam bentuk Perpres atau Inpres.
- Kelompok masyarakat sipil memfasilitasi masyarakat dalam mengakses kebijakan pemberdayaan. Kemenhut harus proaktif membangun kerjasama dan sinergi dengan kelompok masyarakat sipil mulai dari tingkat lokal sampai tingkat nasional.

**Pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi harus memperhatikan prasyarat-prasyarat berikut:**

- Kepastian legalitas dan dukungan kepada masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan konservasi (KSA, KPA) harus diberikan sebagai upaya untuk membangun solidaritas bersama dalam menjaga fungsi konservasi yang ada.
- Dualisme kebijakan antara kebijakan kehutanan (UU No. 41 tahun 1999) dengan kebijakan konservasi (UU No. 5 tahun 1990) harus dihentikan dengan mengkompromikan PP No. 6 tahun 2007 dengan PP No. 28 tahun 2011 sehingga inisiatif pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi dapat terfasilitasi dengan baik.
- Undang-undang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5 tahun 1990) harus direvisi dengan mengakomodir inisiatif konservasi yang dilakukan masyarakat (adat dan lokal) yang sudah dijalankan selama turun temurun.

**Prasyarat untuk mengembangkan program kemitraan yang bisa mendorong terbangunnya kesetaraan di lingkungan masyarakat adalah sebagai berikut:**

- Diperlukan regulasi pemerintah yang bisa memberikan arah bagi terbangunnya skema kemitraan yang sekaligus mampu memberdayakan masyarakat desa hutan.
- Program kemitraan perlu diarahkan terutama kepada segenap lapisan masyarakat terbawah, atas dasar itu maka strategi kelembagaan dipandang sebagai sesuatu yang sangat penting.
- Perlu dihindari upaya-upaya kemitraan yang sebatas melibatkan kalangan masyarakat lapisan atas.
- Program kemitraan harus dilandasi atas kesetraan, oleh karena itu pendekatan afirmatif perlu dilakukan
- Dibutuhkan strategi monitoring dan evaluasi jangka panjang yang ditopang oleh kalangan independen.

**Sedangkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat diperlukan prasayarat sebagi berikut:**

- Dukungan data lapangan yang lengkap dan akurat bagi skema-skema penguatan hak, perizinan dan program-program dukungan untuk masyarakat. Diperlukan data mengenai peta sosial ekonomi masyarakat, termasuk tingkat ketimpangan penguasaan sumber produksi. Dibutuhkan keterlibatan berbagai pihak dalam penyediaan data semacam ini, termasuk partisipasi masyarakat dari berbagai latar belakang sosial yang berlainan;
- Dukungan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan keharusan. Kondisi sosial-ekonomi masyarakat di sekitar kawasan hutan kebanyakan sangat tertinggal karena keterbatasan akses, kualitas SDM, kondisi infrastruktur dan pelayanan publik. Peran pemerintah pada berbagai level sangat besar artinya untuk menerobos situasi keterbatasan semacam ini sehingga tercipta kondisi yang memungkinkan masyarakat untuk bisa memanfaatkan dan mengusahakan kawasan hutan secara produktif dan berkelanjutan;
- Integrasi pemberdayaan ekonomi masyarakat sektor kehutanan dengan sektor yang lain dalam bentuk industrialisasi pedesaan. Industrialisasi pedesaan yang dimaksud adalah penumbuhan nilai tambah dari produksi kehutanan dan pertanian di pedesaan yang tidak hanya bertumpu pada produksi bahan mentah, tetapi termasuk pengembangan produk jadi. Dengan demikian, pemberian legalitas hak pada masyarakat atas kawasan hutan harus diletakkan sebagai bagian dari upaya transformasi ekonomi masyarakat pedesaan yang lebih kuat, produktif dan terintegrasi dengan sektor-sektor ekonomi lainnya. Oleh karena itu, diperlukan integrasi kebijakan dan program antar sektor dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan, terutama mereka yang tinggal di sekitar atau di dalam kawasan hutan yang minim infrastruktur dan pelayanan publik;
- Adanya skema kredit khusus untuk masyarakat sekitar hutan seiring dengan pengembangan kemampuan pengelolaan usaha dan pengembangan kelembagaan ekonomi. Pengusahaan kawasan hutan yang produktif hanya mungkin dilakukan jika masyarakat dapat melakukan investasi jangka panjang. Investasi semacam ini tentunya mensyaratkan ketersediaan modal yang cukup besar yang di antaranya dapat dipenuhi melalui akses terhadap kredit perbankan. Dana publik harus dialokasikan secara mencukupi untuk menyediakan skema kredit khusus bagi masyarakat sekitar hutan. Pemberian akses kredit harus seiring dengan pengembangan kemampuan rakyat untuk mengelola usaha, baik dari segi kelembagaan, keahlian dan pengetahuan, akses informasi pasar dan alternatif pasar. Dengan demikian, akses kredit bisa memberikan daya produktif ketimbang menyediakan jalan bagi jeratan hutang
- Pengutamaan partisipasi kelompok miskin dan marjinal dalam skema pengembangan kelembagaan ekonomi dengan menitikberatkan pada upaya pemenuhan subsistensi secara produktif, sebelum menuju pada proses integrasi ke arah industrialisasi pedesaan.

**Langkah-langkah yang harus dilakukan**

Perluasan wilayah kelola rakyat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat dan lokal harus dilakukan serangkaian langkah berikut:

1. **Pengakuan hak-hak masyarakat adat atas wilayahnya** melalui:
    a) Identifikasi, inventarisasi dan pemetaan wilayah adat (lihat lampiran 1 untuk inisiatif yang telah dilakukan Badan Registrasi Wilayah Adat, BRWA);
    b) Pemetaan sosial masyarakat adat;
    c) Penentuan prioritas pengakuan hak masyarakat adat 2012-2014;
    d) Penguatan sosial-ekonomi masyarakat adat di wilayah prioritas 2012-2014;
    e) Pengakuan keberadaan dan hak masyarakat adat oleh Pemda dan pelepasan kawasan hutan dimana terdapat wilayah adat pada wilayah prioritas 2012-2014;
    f) Pembentukan undang-undang untuk pengakuan dan perlindungan masyarakat adat. Hal ini didasari pandangan kami bahwa peraturan yang ada sekarang tidak efektif dan tidak kuat untuk mendorong Pemerintah Daerah melakukan pengakuan keberadaan masyarakat adat, terutama bila berkaitan dengan teritorial/kawasan hutan.
2. **Percepatan dan perluasan wilayah kelola masyarakat lokal di sekitar hutan dengan skema HKm, Hutan Desa dan HTR**, melalui:
    a) Dukungan kebijakan lintas sektor untuk pemberdayaan masyarakat sekitar hutan melalui kehutanan masyarakat yang dituangkan ke dalam Instruksi Presiden dan Keputusan Bersama Menteri/Kepala Badan terkait;
    b) Peningkatan dukungan sumber daya (anggaran)[5] yang memadai sesuai dengan target perluasan yang dicanangkan Pemerintah;
    c) Penyederhanaan prosedur penetapan areal kerja HKm dan Hutan Desa melalui amandemen pada Permenhut No. P.47/Menut-II/2007 dan Permenhut No. P.49/Menhut-II/2008 yang mendelegasikan kewenangan penetapan areal kerja HKm dan Hutan Desa dari Menteri kepada UPT BPKH (Balai Pemantapan Kawasan Hutan);
    d) Pengintegrasian izin pemanfaatan kayu oleh Koperasi dan BUM Desa ke dalam IUPHKm dan HPHD untuk mempermudah akses masyarakat memanen dan memasarkan kayu;
    e) Penyediaan layanan satu pintu untuk perizinan HKm, Hutan Desa dan HTR di daerah;

[5] Dalam simulasi perhitungan yang dilakukan oleh Kemitraan, biaya yang dibutuhkan untuk pengembangan program HKm dan Hutan Desa, sejak inisiasi, fasilitasi sampai terbitnya izin pemanfaatan oleh Bupati atau Gubernur, rata-rata sebesar Rp. 500.000/hektar. Dengan angka itu maka sedikitnya dibutuhkan biaya sebesar 250 milyar/ th (Hery Santoso, 2011). Sementara itu, anggaran Perhutanan Sosial yang tersedia di Kementerian Kehutanan pada tahun 2011 adalah Rp. 1,6 Milyar untuk HKm dan Hutan Desa. Sedangkan dana di UPT BPDAS sebesar Rp. 29 Milyar untuk HKm dan Rp. 19 Milyar untuk Hutan Desa. Jadi total keseluruhan anggaran untuk Perhutanan Sosial pada tahun 2011 sebesar Rp. 51,2 Milyar. Sedangkan anggaran Direktorat Perhutanan Sosial sebagai penangungjawab pelaksanaan HKm dan Hutan Desa menempati peringkat kedua dari bawah dibandingkan anggaran Direktorat yang lain dan UPT di dalam Ditjen BPDASPS.

f) Fasilitasi masyarakat dan pemerintah daerah;

g) Penambahan penetapan areal kerja HKm dan Hutan Desa dan penambahan jumlah izin HKm dan Hutan Desa dari angka yang terdata ada Agustus 2011;

h) Perubahan Permenhut terkait dengan perluasan pemanfaatan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Reboisasi (DR) untuk skema pemberdayaan masyarakat.

3. **Pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi** melalui:

a) Revisi Undang-undang No. 5 tahun 1990 sehingga mengakomodir inisiatif konservasi oleh masyarakat adat dan lokal;

b) Membangun konsep bersama tentang HKm Konservasi dan Desa Konservasi sebagai basis dalam mengembangkan kebijakan tentang pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi;

c) Penerbitan kebijakan pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi yang bisa memberikan perlindungan pada kepastian tenurial masyarakat.

4. **Pemberdayaan masyarakat melalui skema kemitraan**:

a) Penyusunan regulasi yang memuat pedoman-pedoman kemitraan yang adil dan bisa menumbuhkan kesetaraan;

b) Pengembangan pendekatan afirmatif;

c) Pengembangan lembaga arbitrase oleh pihak ketiga;

d) Pengembangan kelembagaan monitoring dan evaluasi yang berkelanjutan.

5. **Peningkatan kesejahteraan masyarakat**, melalui:

a) Akses masyarakat pada modal dan pemasaran hasil hutan dengan penguatan kelembagaan, kemampuan kelola usaha dan pengembangan produk;

b) Koordinasi lintas sektor untuk mempermudah akses permodalan/kredit, perluasan pasar hasil hutan kayu dan non-kayu dan pengembangan produk dari bahan mentah menjadi barang jadi atau setengah jadi;

c) Pendampingan sosial-ekonomi masyarakat guna memastikan terpenuhi dan terlindunginya akses kelompok miskin dan perempuan terhadap (re)distribusi manfaat hasil hutan;

d) Dukungan pembangunan infrastruktur pedesaan dan sarana produksi melalui investasi publik yang berorientasi pada kemandirian masyarakat pedesaan guna menghindari ketergantungan kekuatan ekonomi pedesaan pada investasi swasta.

**Program, kegiatan, pihak dan waktu pelaksanaan**

| Program | Kegiatan | Hasil | Instansi yang bertanggungjawab dan instansi yang terlibat | LSM/jaringan/forum lintas pelaku yang berpotensi menjadi mitra/pengawal proses | Waktu |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Pengakuan hak masyarakat adat.** | 1.1 Identifikasi, Inventarisasi, dan pemetaan wilayah kelola masyarakat adat di dalam dan luar kawasan hutan secara partisipatif; | • Nota kesepahaman Kemenhut, BPN, AMAN, BRWA untuk identifikasi, inventarisasi, dan pemetaan wilayah kelola masyarakat adat di dalam kawasan hutan; | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• BPN | • AMAN<br>• BRWA<br>• Kemitraan | 2011 |
| | | • Keputusan Menhut tentang pembentukan unit kerja di Ditjen Planologi untuk pelaksanaan identifikasi, inventarisasi dan pemetaan wilayah kelola masyarakat adat dalam kawasan hutan; | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum) | • AMAN<br>• BRWA/JKPP<br>• HuMa<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• Karsa<br>• Kemitraan | 2011 |
| | | • Keputusan Menhut tentang pembentukan tim kerja Kemenhut-AMAN, LSM untuk pelaksanaan identifikasi, inventarisasi dan | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Balitbanghut, Biro Hukum) | • AMAN<br>• BRWA/JKPP<br>• HuMa<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• Karsa | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | pemetaan wilayah masyarakat adat di dalam kawasan hutan; | | • Kemitraan<br>• Warsi<br>• Bioma | |
| | | • Dokumen hasil identifikasi, inventarisasi dan pemetaan wilayah kelola masyarakat adat yang dapat diakses publik. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Humas). | • AMAN<br>• BRWA/JKPP<br>• HuMa<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• Karsa<br>• Kemitraan<br>• KKI Warsi<br>• Bioma | 2012-2014 |
| | 1.2 Pemetaan sosial-ekonomi masyarakat adat; | • Keputusan Menhut untuk pembentukan tim pemetaan sosial masyarakat adat di dalam kawasan hutan; | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Balitbanghut, Biro Hukum) | • AMAN<br>• KPSHK<br>• KKI Warsi<br>• Sains<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• HuMa<br>• Karsa<br>• Kemitraan<br>• Bioma | 2012 |
| | | • Dokumen hasil pemetaan sosial yang telah dikonsultasikan dengan masyarakat adat dan kelompok masyarakat sipil. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Balitbanghut, Biro Humas) | • AMAN<br>• KPSHK<br>• KKI Warsi<br>• Sains<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• Karsa | 2012-2014 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | • Kemitraan<br>• Bioma | |
| | 1.3 Penentuan prioritas wilayah pengakuan bagi masyarakat adat berdasarkan hasil kegiatan 1.1 dan 1.2; | • Keputusan Menhut penetapan wilayah prioritas pengakuan masyarakat adat di dalam kawasan hutan 2012-2014. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, BUK, PHKA, BPDASPS, Balitbanghut, Biro Hukum) | • AMAN<br>• BRWA/JKPP<br>• KPSHK<br>• KKI Warsi<br>• Sains<br>• Pusaka<br>• Epistema Institute<br>• Karsa<br>• Kemitraan<br>• Bioma | 2013 |
| | 1.4 Pengakuan hak masyarakat adat; | • Peraturan Daerah Pengakuan Keberadaan dan Hak Masyarakat Adat pada wilayah prioritas. | • Kemendagri<br>• Kemenkumham<br>• Pemda. | • AMAN<br>• HuMa<br>• Epistema Institute<br>• Pusaka<br>• Karsa<br>• Kemitraan<br>• Bioma | Mulai 2013 |
| | | • Keputusan Menhut pelepasan kawasan hutan untuk wilayah adat di daerah prioritas. | • Kemenhut (Ditjen Planologi, Biro Hukum) | • AMAN<br>• HuMa<br>• Epistema Institute<br>• Pusaka<br>• Karsa. | Mulai 2013 |
| | 1.5 Pelaksanaan program penguatan ekonomi dan sosial masyarakat adat | • Keputusan Menhut tentang pelaksanaan program penguatan masyarakat adat di | • Kemenhut (Ditjen BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum) | • AMAN<br>• KPSHK<br>• Sains<br>• Bioma | 2013 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | dan lokal untuk penguatan akses kelompok miskin dan perempuan dalam masyarakat adat dan lokal pada manfaat hasil hutan. | dalam kawasan hutan 2012-2014. | | • Epistema Institute | |
| | | • Nota kesepahaman Kemenhut, beberapa Pemda di wilayah prioritas dan AMAN untuk pelaksanaan program penguatan ekonomi dan sosial masyarakat adat; | • Kemenhut (Ditjen BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Hukum) | • AMAN<br>• KPSHK<br>• Sains<br>• KKI Warsi<br>• Bioma<br>• Epistema Institute | 2013 |
| | | • Laporan pelaksanaan program penguatan ekonomi dan sosial masyarakat adat di dalam kawasan hutan 2012-2014. | • Kemenhut (Ditjen BUK, PHKA, BPDASPS, Biro Humas) | • AMAN<br>• KPSHK<br>• Sains<br>• KKI Warsi<br>• Bioma<br>• Epistema Institute | 2013-2014 |
| **2. Percepatan dan perluasan wilayah kelola masyarakat lokal di sekitar hutan melalui HKm, Hutan Desa, HTR.** | 2.1 Penguatan dukungan kebijakan lintas sektor untuk program pemberdayaan masyarakat lokal di dalam dan sekitar kawasan hutan; | • Inpres tentang pemberdayaan masyarakat di dalam dan sekitar hutan; | • Sekneg<br>• Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS)<br>• Kementrian PDT<br>• Kemenkop/UKM<br>• Kementan<br>• Kemendagri<br>• Kemenkeu | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• KPA<br>• Kemitraan | 2012 |
| | | • Keputusan bersama Menhut, Mendagri, Mentan, Menkop/UKM, Meneg PDT dan Menkeu untuk sinergi pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar hutan. | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.2 Penyederhanaan prosedur penetapan dan perizinan HKM dan Hutan Desa dan pengintegrasian izin pemanfaatan kayu dalam izin HKm dan Hutan Desa; | • Permenhut tentang perubahan ketiga atas Permenhut No. P. 37/Menhut-II/2007 tentang HKm, dan Permenhut tentang Perubahan ketiga atas Permenhut No. P.49/Mehut-II/2008 tentang Hutan Desa (Perubahan terkait dengan prosedur penetapan areal dan perizinan serta integrasi izin pemanfaatan kayu. | • Kemenhut (Ditjen BPDASPS dan Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Kemitraan<br>• KKI Warsi<br>• Javlec | 2011-2012 |
| | 2.3 Pembentukan unit pelayanan satu pintu untuk perizinan HKm, Hutan Desa dan HTR; | • Peraturan Menhut tentang Unit Layanan Satu Pintu dalam perizinan HKm, Hutan Desa dan HTR (Permenhut ini memberikan dasar hukum bagi pendayagunaan fungsi. UPT BP DAS, BPKH dan BP2HP sebagai unit layanan satu pintu di daerah). | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Kemitraan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.4 Fasilitasi dan pendampingan masyarakat yang lebih luas untuk pengajuan izin HKm, HTR dan Hutan Desa; | • Nota kesepahaman Kemenhut dengan LSM untuk perluasan program fasilitasi dan pendampingan masyarakat dalam pengajuan izin-izin HKM, Hutan Desa, HTR; | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• JKPP<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2012 |
| | | • Dokumen proses dan hasil pelaksanaan pendampingan masyarakat yang dapat diakses publik. | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Humas) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• JKPP<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2012-2014 |
| | 2.5 Fasilitasi dan pendampingan Pemda untuk pengajuan usulan areal kerja HKm, HTR, Hutan Desa; | • Nota kesepahaman Kemenhut dan Kemendagri untuk fasilitasi dan pendampingan Pemda dalam pengajuan usul pencadangan areal kerja dan pemberian izin HKm, Hutan Desa dan HTR; | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | • Keputusan Menhut untuk penentuan prioritas wilayah pendampingan Pemda 2011-2014; | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2012 |
| | | • Keputusan Menhut untuk pembentukan tim kerja pendampingan Pemda; | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Hukum). | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Kemitraan | 2012 |
| | | • Dokumen proses dan hasil pendampingan Pemda yang dapat diakses publik. | • Kemenhut (Ditjen BUK, BPDASPS, Biro Humas) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2012-2014 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2.6 Penambahan pencangan areal kerja HKm, Hutan Desa dan HTR oleh Kemenhut; | • Keputusan Menhut tentang penetapan areal kerja HKm, Hutan Desa dan HTR. | • Kemenhut (Ditjen BPDASPS, BUK, Planologi, Biro Hukum) | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Bioma<br>• Kemitraan | 2011-2014 |
| | 2.7 Penambahan pemberian izin HKM, Hutan Desa dan HTR oleh Bupati dan Gubernur. | • Keputusan Bupati/Gubernur tentang pemberian IUPHKM, HPHD, IUPHHK-HTR terutama di wilayah dampingan. | • Gubernur dan bupati di wilayah dampingan | • FKKM<br>• WG-Pemberdayaan<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Konsepsi<br>• Watala<br>• Samantha<br>• Bioma | 2011-2014 |
| **3. Pemberdayaan masyarakat di KSA dan KPA (kawasan konservasi)** | 3.1Revisi Undang-undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya sehingga mengakomodir inisiatif konservasi oleh masyarakat adat | • Naskah Revisi UU No. 5 tahun 1990 | • Kemenhut (PHKA, Biro Hukum)<br>• Tim Antar Departemen<br>• Sekneg | • DKN<br>• HuMa<br>• FKKM<br>• Pokja Kebijakan Konservasi | 2011 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | dan lokal | | | | |
| | 3.2 Membangun konsep bersama tentang HKm Konservasi dan Desa Konservasi sebagai basis dalam mengembangkan kebijakan tentang pemberdayaan masyarakat di kawasan konservasi | • Konsep/Permenhut Pemberdayaan Masyarakat di kawasan konservasi | • Kemenhut (PHKA, BPDASPS, Biro Hukum) | • Kemitraan<br>• FKKM<br>• Pokja Kebijakan Konservasi | 2011-2012 |
| **4. Pemberdayaan Masyarakat melalui Skema Kemitraan** | 4.1 Review model-model kemitraan sector kehutanan nasional | • Peta kemitraan sektor kehutanan nasional | • Kemenhut (BPDASPS) | • WGP<br>• FKKM<br>• DKN<br>• Javlec<br>• KKI Warsi Epistema Institute | |
| | 4.2 Penyusunan pedoman kemitraan nasional di sector kehutanan | • Permen pedoman kemitraan | • Kemenhut (BPDASPS) | • WGP,<br>• FKKM<br>• DKN | |
| | 4.3 Pengembangan lembaga arbitrase kemitraan di sector kehutanan | • Badan arbitrase kemitraan kehutanan | • DKN<br>• WGP | • FKKM<br>• Javlec<br>• KKI Warsi<br>• Epistema Institute | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **5. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.** | 5.1 Mengembangkan kemampuan kelembagaan ekonomi, pengembangan produk dan kemampuan kelola usaha masyarakat, dengan menyediakan dan mempermudah akses masyarakat lokal di dalam dan sekitar hutan terhadap permodalan dan pemasaran produksi; | • Keputusan bersama Menhut, Mendagri, Kemenkeu, Kepala Bank Rakyat Indonesia, Kemenkop/UKM, Kementan untuk peningkatan permodalan dan akses masyarakat di dalam dan sekitar hutan memasarkan hasil produksi. | • Kemenhut (Ditjen BU, BPDASPS, Biro Hukum)<br>• Kemendagri<br>• Kementan<br>• Kemenkop/UKM<br>• Kemenkeu<br>• Bank Rakyat Indonesia | • Sains<br>• KpSHK<br>• Yayasan Setara<br>• Kemitraan | 2012 |
| | 5.2 Pembentukan mekanisme dan kelembagaan untuk koordinasi penyaluran kredit dari berbagai sektor khusus untuk masyarakat sekitar hutan dalam pengembangan kewirausahaan HKm dan Hutan Desa; | • Forum koordinasi lintas sektor untuk penyaluran kredit UKM bagi masyarakat sekitar hutan di tingkat kabupaten pada daerah-daerah dampingan HKm dan Hutan Desa. | • Pemerintah kabupaten<br>• SKPD terkait (Kehutanan, Pertanian, Koperasi/UKM) | • Sains<br>• KPSHK<br>• Yayasan Setara<br>• Kemitraan<br>• LSM-LSM di daerah | Mulai 2012 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 5.3 Pembentukan peraturan yang memberikan afirmasi pada kelompok miskin dan marjinal, diiringi dengan pendampingan ekonomi-sosial masyarakat sekitar hutan untuk memastikan akses masyarakat miskin dan marjinal pada (re)distribusi manfaaat hutan di wilayah-wilayah prioritas HKm, HTR dan Hutan Desa. | • Dokumen catatan proses dan hasil fasilitasi yang dapat diakses publik. | • Pemerintah kabupaten<br>• SKPD terkait (Kehutanan, Pertanian, Koperasi/UKM)<br>• Pelaksana program pengentasan kemiskinan | • Sains<br>• KPSHK<br>• Yayasan Setara<br>• Kemitraan<br>• LSM-LSM di daerah | Mulai 2012 |

# 6. Penutup

Dokumen ini adalah bentuk pertanggungjawaban kelompok masyarakat sipil untuk mewujudkan perubahan yang berkeadilan dalam hak tenurial kehutanan. Kami menyusun dokumen ini untuk menyumbang pada upaya pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Kehutanan, melakukan reformasi kebijakan tenurial hutan. Meskipun dokumen ini difokuskan pada upaya reformasi kebijakan dalam kurun waktu 2011-2014, kami memahami bahwa periode ini harus dipahami pula sebagai masa untuk meletakkan batu pijakan yang kuat dalam upaya perbaikan kebijakan dan tata kelola kehutanan di masa depan.

Kolaborasi adalah sentral dalam upaya mewujudkan gagasan mereformasi kebijakan tenurial ini. Kolabarasi internal pemerintah (koordinasi), baik antar kementerian/lembaga maupun antar unit kerja dalam kementerian, kolaborasi pemerintah pusat dan daerah adalah hal utama yang harus diperhatikan. Lain dari itu, kolaborasi antara pemerintah pusat/daerah dengan kelompok masyarakat sipil yang dilandasi oleh prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi menjadi pula kunci lainnya.

Akhirnya, kami harus menyampaikan bahwa tidak ada perbaikan dapat dilakukan tanpa evaluasi yang dilakukan dengan konsisten dan kontrol publik yang kuat terhadap jalannya program. Di sisi inilah kelompok masyarakat sipil siap berperan untuk mendorong perbaikan di segala lini dapat terwujud.

# Referensi


Andiko
2011 *Konflik kehutanan dan penanganannya di Indonesia.* Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Hotel Grand Cemara, Jakarta 31 Mei 2011

Arsyad, Idham
2011 *Forestry land reform: Gagasan dan pelaksanaannya di Indonesia.* Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Hotel Grand Cemara, Jakarta 31 Mei 2011.

Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik
2007 *Identifikasi desa dalam kawasan hutan 2007*. Jakarta: Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik.

Muhajir, Mumu, Yance Arizona, Andiko, Asep Y. Firdaus dan Myrna A. Safitri
2011 *Arah reformasi kebijakan penguasaan kawasan hutan di Indonesia.* Jakarta: HuMa dan Epistema Institute.

Muhshi, Muayat Ali, Mia Siscawati dan Hery Santoso
2011 *The challenge of community-based forest management after a decade of forestry reform in Indonesia.* Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Hotel Grand Cemara, Jakarta 31 Mei 2011.

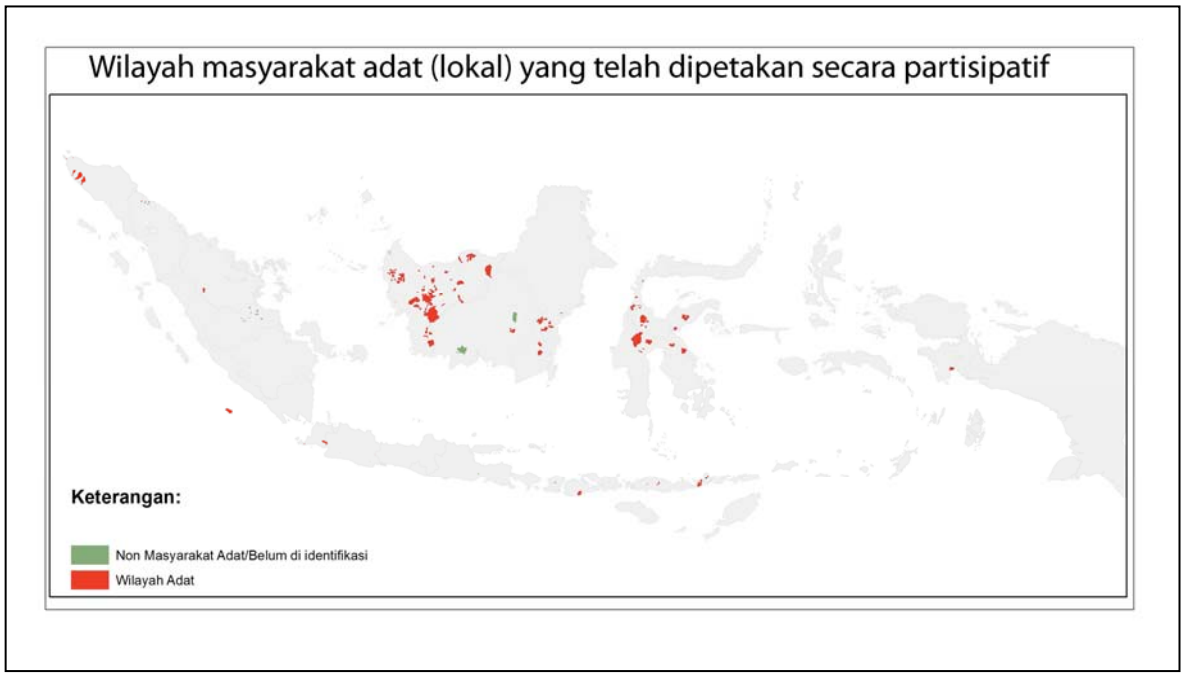
Nababan, Abdon
2011 *Hak-hak masyarakat atas tanah dan hutan: Perspektif berbagai kelompok masyarakat Pengguna Hutan*. Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Hotel Grand Cemara, Jakarta 31 Mei 2011.

Parlindungan, A.P.
1989 *Hak pengelolaan menurut UUPA*. Bandung: Mandar Maju.

Safitri, Myrna A.
2011 *Kepastian hukum atas kawasan hutan di Indonesia: Tunggakan masalah dalam konsep, legislasi dan interpretasi.* Makalah pada Lokakarya Merumuskan Arah Reformasi Kebijakan Penguasaan Hutan di Indonesia, Hotel Grand Cemara, Jakarta 31 Mei 2011.

Sirait, Martua, Andiko, Hariadi Kartodiharjo, Ahmad Zazali, Kasmita Widodo dan Ade Fadli.
2011 *Catatan tentang sub masalah penanganan konflik: Pengamatan selama Tenure Conference 11-15 Lombok 2011.* Makalah tidak dipublikasikan.

**Lampiran 1:**
**Wilayah masyarakat adat/lokal yang terpetakan 2011**




Sumber: BRWA, 2011.

**Lampiran 2**
**Profil organisasi dan individu pendukung**

| | |
|---|---|
| 1. | **Epistema Institute** adalah lembaga riset, pendidikan dan pengelolaan pengetahuan terkait dengan hukum dan keadilan eko-sosial. Lembaga ini mendukung peningkatan kualitas advokasi kelompok masyarakat sipil dalam reformasi hukum di Indonesia. Programnya antara lain lingkar belajar untuk keadilan eko-sosial, riset interdisipliner hukum, masyarakat dan lingkungan dan pusat pengelolaan sumber daya dan pengetahuan. Kontak: Jl. Jati Mulya IV No. 23 Jakarta 12540; Tel. 021 78832167; Fax. 021 7823957; e-mail: epistema@epistema.or.id; website: www.epistema.or.id. |
| 2. | **HuMa** merupakan perkumpulan yang bekerja mempromosikan pembaharuan hukum yang berbasis pada pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lokal atas sumber daya alam, keragaman sistem sosial/budaya dan hukum dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dan kelestarian ekologis. Kontak: Jl. Jatiagung No. 8, Jatimulya, Jatipadang, Pasar Minggu Jakarta Selatan;, Tel. 021 78845871; Fax. 021 7806959; e-mail huma@huma.or.id; website: www.huma.or.id. |
| 3. | **FKKM** merupakan forum dialog dan belajar bersama multipihak tentang kehutanan masyarakat. Forum ini bertujuan menjadi wadah pertukaran informasi untuk isu kehutanan masyarakat dan kebijakan kehutanan di Indonesia. Kontak: Gedung Kusnoto Lt 2 Jl. Ir. H. Juanda No. 18 Bogor 16002;Tel./Fax.: 0251.8310396; e-mail: seknas-fkkm@indo.net.id; website : www.fkkm.org. |
| 4. | **Working Group Tenure** adalah kelompok kerja multipihak untuk penanganan masalah penguasaan tanah (*land tenure*) di dalam kawasan hutan negara. Kelompok ini menjalankan program terkait dengan inventarisasi, identifikasi dan rekomendasi penyelesaian konflik-konflik kehutanan. Kontak: Perum Villa Citra Jl. Belimbing 2 Blok E4 No. 14, Bogor; Tel./Fax.: 0251 8326967; e-mail: wg_tenurial@cbn.net.id; website: www.wg-tenure.org. |
| 5. | **KPA** adalah konsorsium yang bertujuan untuk memperjuangkan terciptanya sistem agraria yang adil, dan menjamin pemerataan pengalokasian sumber-sumber agraria bagi seluruh rakyat; jaminan kepemilikan, penguasaan dan pemakaian sumber-sumber agraria bagi petani, nelayan, dan masyarakat adat; serta jaminan kesejahteraan bagi rakyat miskin. Kontak: Jl. Duren Tiga No. 64 Pancoran Jakarta Selatan 12760; Tel. 021 79191703; Fax. 021 79190264; e-mail: kpa@kpa.or.id; website: www.kpa.or.id. |
| 6. | **KPSHK** adalah organisasi jaringan yang bertujuan menjadi motor gerakan yang mendukung secara sistematik cara-cara pengelolaan hutan yang dikembangakan secara turun-temurun oleh masyarakat adat maupun masyarakat lokal di dalam dan di sekitar hutan. Kontak: Jl. Sutiragen V No.14, Indraprasta I – Bogor 16153; Tel. 0251 8380301; Fax.: 0251 8380301; e-mail: kpshk@kpshk.org; website: www.kpshk.org. |
| 7. | **AMAN** adalah organisasi kemasyarakatan independen yang anggotanya terdiri dari komunitas-komunitas masyarakat adat dari berbagai pelosok nusantara. AMAN merupakan wadah perjuangan bersama masyarakat adat untuk menegakkan kedaulatan masyarakat adat secara politik, kemandirian secara ekonomi dan untuk bermartabat secara budaya. Kontak: Jl. Tebet Utara 2C No. 22, Jakarta 12820; Tel./Fax.: 021 7802771; e-mail: rumahaman@cbn.net.id; website: www.aman.or.id. |
| 8. | **Pusaka** adalah lembaga yang melakukan riset advokasi, pendokumentasian dan mempromosikan hak-hak masyarakat adat, pengembangan kapasitas, pendidikan dan pemberdayaan yang berhubungan dengan tema hak-hak masyarakat adat, hak atas tanah, hak ekonomi, sosial dan budaya, serta penguatan organisasi masyarakat. Kontak: Kompleks Rawa Bambu Satu, Jl. B No. 6 B, Pasar Minggu, Jakarta 12520; Tel./Fax: 021 7892137;. e-mail: yay.pusaka@gmail.com. |

| | |
|---|---|
| 9. | **Kemitraan** adalah organisasi multi pemangku kepentingan yang didirikan untuk mendorong pembaruan tata pemerintahan nasional dan daerah. Program Kemitraan meliputi Tata Pemerintahan dalam Sektor Keamanan dan Peradilan (SJG), Tata Pemerintahan dalam Sektor Pelayanan Publik (PSG), Tata Pemerintahan Demokratis (DEG) dan Tata Pemerintahan dalam Sektor Ekonomi dan Lingkungan (EEG). Kontak: Jl. Wolter Monginsidi No. 3, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110; Tel. 021 72799566; Fax. 021 7205260; website: www.kemitraan.or.id. |
| 10. | **JKPP** adalah jaringan organisasi rakyat, ornop dan individu yang peduli pada isu-isu pemetaan partisipatif dan keruangan di Indonesia. Jaringan ini menjalankan beberapa program, antara lain untuk meningkatkan akses pelayanan pemetaan dan perencanaan partisipatif kepada rakyat dan meningkatkan advokasi kebijakan keruangan serta meningkatkan kualitas penggunaan pemetaan partisipatif sebagai alat perencanaan, pengorganisasian dan advokasi kebijakan. Kontak: Kasmita Widodo (Koordinator Nasional); Tel./Fax. 0251 8379143; e-mail: kwidodo@gmail.com, seknas@jkpp.org; website: www.jkpp.org. |
| 11. | **SAINS** adalah lembaga yang bergerak dalam pengembangan pengetahuan tentang agraria dan pembaruan pedesaan melalui penelitian, pendidikan, pelatihan, dan advokasi kebijakan, dengan tujuan untuk membangun massa kritis dalam gerakan menegakkan keadilan agraria dan membangun kemandirian desa. Kontak: Jl. Malabar No 22, Bogor 16151. Tel./Fax.: 0251 8374048; website: www.pustaka-agraria.org. |
| 12. | **KARSA** adalah perhimpunan yang beranggotakan orang-orang yang memiliki kepedulian isu pembaruan desa dan agraria. Karsa menyelenggarakan proses belajar dalam rangka meningkatkan pengetahuan, kapasitas dan kapabilitas peserta belajar guna mendorong terjadinya pembaruan pedesaan dan agraria. Kontak: Dsn Jambon, RT 05 RW 23 Desa , Gamping, Sleman, Jogjakarta 55291; Tel. 0274 7484045; Fax.: 0274 7498477; e-mail: perhimpunankarsa@indosat.net.id; website: www.perhimpunan-karsa.org. |
| 13. | **JAVLEC** adalah lembaga organisasi non pemerintah yang bekerja untuk isu-isu kehutanan, lingkungan dan kemiskinan masyarakat desa hutan di Jawa, Bali dan Madura. Lembaga ini mempunyai beberapa kluster program antara lain penanggulangan kemiskinan, peningkatan akses informasi dan komunikasi. Kontak: Jl. Kaliurang Km. 6,5. Plemburan RT 5 RW 25 No. 41. Sriharjo. Ngaglik. Sleman. Yogyakarta;. Tel. 0274 7100722; Fax. 0274 4532631; e-mail: javlec@javlec.org; website: www.javlec.org. |
| 14. | **KKI Warsi** mengupayakan terciptanya pembangunan dan pengembangan azas-azas konservasi berbasis masyarakat yang berkeadilan, berkesetaraan, partisipatif, keterbukaan dan berkelanjutan. Organisasi ini menjalankan program konservasi dan pemberdayaan masyarakat, kebijakan dan advokasi, komunikasi, informasi dan pembelajaran pengelolaan sumber daya alam berbasis masyarakat. Kontak: Jl. Inu Kertapati No.12. Kelurahan Pematang Sulur –Kecamatan Telanai Pura – Jambi.. Tel. 0741 66678, 66695; Fax. 0741 670509; e-mail : office@warsi.or.id, rimbopusako@gmail.com. |
| 15. | **SCALE UP** merupakan lembaga independen untuk mendorong terlaksananya pembangunan sosial yang akuntabel dan berkelanjutan melalui kemitraan *(partnership)* yang dinamis antara masyarakat sipil *(civil society)*, pemerintah *(goverment)* dan sektor swasta *(private sector)* guna terciptanya tata pengaturan kehidupan sosial yang baik dan kesejahteraan sosial yang berkeadilan. Kontak: Jl. Ketitiran No. 26, Kampung Melayu, Sukajadi, Pekanbaru, Riau; Tel./Fax. 0761 40028; e-mail: Infoscaleup@yahoo.com; website: www.scaleup.or.id. |
| 16. | **The Samdhana Institute Indonesia** adalah organisasi berbadan hukum Indonesia yang bertujuan untuk mempromosikan kehidupan yang harmoni dalam segala aspek sosial, lingkungan dan spiritial serta penyelesaian konflik lingkungan secara damai. Kontak: Jl. Guntur No. 32 Bogor 16151; Tel/Fax: 0251-8313947, website: www.samdhana.org. |
| 17. | **Yayasan Bioma** adalah lembaga swadaya masyarakat yang menjalankan misi peningkatan |

| | |
|---|---|
| | partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pemanfaatan secara berkelanjutan sumber daaya alam. Kontak: Jl. A.W. Syahranie Komplek Ratindo Griya Permai Blok F 7-8 Samarinda 75124 Kalimantan Timur. Tel./Fax.: 0541-739864; e-mail: biosfer.manusia@gmail.com |
| 18. | **Muayat Ali Muhshi** adalah konsultan independen untuk kehutanan masyarakat. Sebelumnya adalah pendiri dan sekretaris jenderal FKKM dan koordinator KPSHK. |
| 19. | **Sandra Moniaga** adalah mahasiswa doktoral di Universitas Leiden, Belanda, pendiri dan anggota HuMa serta anggota Dewan Pembina Epistema. |
| 20. | **Martua Sirait** adalah mahasiswa doktoral Institute of Social Science, Den Haag, juga menjadi peneliti di World Agroforestry Centre. |
| 21. | **Mubariq Ahmad** adalah dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, aktif pada berbagai lembaga internasional terkait dengan kehutanan dan perubahan iklim. |
| 22. | **Hariadi Kartodihardjo** adalah guru besar di Fakultas Kehutanan IPB, aktif pada beberapa kelompok kerja LSM tentang pembaruan kebijakan kehutanan dan sumber daya alam serta pada Dewan Kehutanan Nasional. |
| 23. | **Christine Wulandari** adalah staf pengajar di Fakultas Pertanian Universitas Lampung, aktif dalam berbagai organisasi nasional dan internasional untuk mendukung kehutanan masyarakat. |
| 24. | **Satyawan Sunito** adalah staf pengajar senior di Institut Pertanian Bogor, aktif dalam penelitian dan jaringan dengan kelompok masyarakat sipil terkait isu kehutanan masyarakat dan penyelesaian konflik kehutanan. |
| 25. | **Gamma Galudra** adalah peneliti di World Agroforestry Centre, melakukan banyak penelitian mengenai aspek tenurial dan konflik bersama dengan beberapa kelompok masyarakat sipil. |
| 26. | **Grahat Nagara** adalah peneliti pada Yayasan Silvagama, terlibat dalam kegiatan penelitian dan advokasi mengenai tata pemerintahan kehutanan, pernah bekerja dengan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk meneliti aspek korupsi di kehutanan. |