

### BAB III

#### KEBIJAKAN HKm DI INDONESIA

Kondisi yang memungkinkan untuk pengelolaan hutan berkelanjutan salah satunya dilihat dari kebijakan yang mendukungnya. Dalam paparan ini dengan melihat kebijakan, rencana serta kerangka pikir kelembagaan yang konduktif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Kebijakan dalam hal ini adalah berkaitan dengan produk peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah dan upaya pengaturan operasionalnya dalam implementasi (Suharjito, dkk., 2000). Produk perundangan yang berorientasi pada komunitas maupun masyarakat ini yang kemudian akan dilihat. Orientasi dari kebijakan ini dapat dilihat sebagai acuan tentang seberapa besar konsen pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Termasuk dalam hal ini kebijakan pemerintah dalam pengelolaan SDH. Lebih fokus dalam kebijakan hutan kemasyarakatan.

Gejala kegagalan dunia kehutanan di Indonesia yang menyimpan banyak pertanyaan mulai memuncak dan tampak jelas setelah tumbanganya Orde Baru. Kegagalan ini menunjukkan pola kebijakan yang diterapkan pemerintah Orde Baru. Pola ini bukan berarti terbenam bersama Orde Baru karena masa reformasi juga telah memberi peluang yang lebih besar kepada masyarakat lokal untuk meniru pola-pola yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru. Mereka ikut menebang kayu di hutan tanpa kendali. *Illegal logging* telah menjadi kata-kata dalam keseharian tanpa penyelesaian. Bahkan di beberapa tempat, pemberantasan *illegal logging* berarti telah menutup mata pencaharian masyarakat lokal. Bangsa ini akan menghadapi suatu bentuk kejahatan yang sudah mengakar dan membudaya. Hutan yang rusak di Indonesia kemudian dipandang sebagai akibat kesalahan dalam paradigma pengelolaan atau pemanfaatan hutan.

Selama ini, fokus pengelolaan hutan di Indonesia secara garis besar murni melihat hutan sebagai fisik yang kurang dinamis. Hutan lebih dilihat sebagai kumpulan kayu atau pohon bagaikan benda mati yang tidak bergerak. Hutan dilihat sebagai sumberdaya alam yang bisa dieksploitasi untuk pemenuhan industri. Faktor kepentingan ekonomi lebih menjadi titik berat dibanding faktor konservasi atau pun kelestarian sumber daya hutan. Hutan dilihat sebagai sesuatu yang sederhana. Hutan lebih dilihat dari nilai kayu yang mampu menghasilkan uang. Hutan tidak dilihat sebagai sesuatu yang lebih kompleks. Sebagai contoh sederhana yaitu faktor manusia di sekitar hutan selama ini lebih banyak terabaikan, fauna merana, keanekaragaman hayati terancam musnah (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

*Share of benefit* tidak berjalan secara proposional dan transparan. Daerah-daerah penghasil sumber daya alam yang sangat besar dan penyumbang besar devisa negara hanya dapat “bantuan” dalam jumlah yang sangat kecil<sup>3</sup>. Ketidakadilan inilah yang dapat menyulut konflik berkepanjangan antara pusat dan daerah. Konflik yang tak kunjung selesai antara pusat dan daerah seperti yang terjadi di Aceh (NAD) dan Papua. Semua disebabkan karena daerah dikuras sumber dayanya tetapi masyarakat daerah tersebut hidup dalam ketidakadilan dan kemiskinan. Lahirnya desentralisasi diharapkan menjadi solusi dan “pelipur lara” supaya negeri ini tetap utuh. Desentralisasi juga dimaksudkan untuk menumbuhkan pemberdayaan masyarakat yang lebih baik dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan negara. Kemandirian yang penuh inisiatif dari masyarakat sangat dituntut dalam desentralisasi (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

Kebijakan otonomi daerah bukan hanya sebatas masalah pemerintahan, tetapi juga berarti desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang tertuang dalam kebijakan desentralisasi menjadi acuan dalam pengelolaan sumberdaya alam

---

<sup>3</sup> Bantuan merupakan istilah penyaluran dana dari pusat ke daerah pada era Orba. Dalam UU 22/1999 istilah ini sudah berubah menjadi dana perimbangan antara pusat dan daerah. Hanya saja dalam UU ini masih memakai istilah ini yaitu bantuan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa yang berupa bagian dari perolehan

termasuk pengelolaan sumberdaya hutan. Memasuki Orde Reformasi, sistem desentralisasi terus merangkak perlahan dengan dibukanya “akses” keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan pada bidang tertentu. Penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan sumberdaya alam (PSDA) yang dalam konteks ini khususnya pengelolaan sumberdaya hutan (PSDH), secara nyata sangat diperlukan (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

Penyelenggaraan negara khususnya dalam pembangunan kehutanan Indonesia tidak terlepas dari dua sistem yang saling bertentangan yaitu sistem yang bersifat sentralistik dan desentralistik. PSDH yang sentralistik pernah jaya pada masa Orde Baru. Seiring berjalannya waktu dan perubahan pemikiran, sistem yang sentralistik tidak lagi populer dan berangsur-angsur ditinggalkan. Hal ini karena sistem ini lebih menitikberatkan pada kebijakan pengelolaan hutan yang terpusat, tidak transparan, dan tidak partisipatif, serta “terlalu” eksploitatif terhadap sumber daya hutan. Hal ini dibuktikan pada era sentralisasi tersebut telah banyak mewarisi persoalan kronis yaitu berupa kerusakan hutan yang tidak dapat terbendung lagi (*deforestasi*). Laju kerusakan yang terjadi mencapai angka 1,6 juta Ha/tahun (Dephut, 2002), bahkan laporan dari Baplan Dephut menunjukkan angka yang mencengangkan, yaitu 3,8 juta Ha/tahun.

*Deforestasi* dan degradasi hutan tersebut diakibatkan oleh adanya *illegal logging*, perambahan hutan, kebakaran hutan, HPH yang kurang termonitor, dan segudang permasalahan lainnya. Di sisi lain mata rantai korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sulit terputus. Keadaan ini memperparah keadaan dunia kehutanan Indonesia. Walaupun sistem sentralisasi telah terbukti mengakibatkan kerusakan yang tidak sedikit, tetapi era desentralisasi tidak secara otomatis dapat mengatasi keadaan tersebut. Desentralisasi di beberapa kasus bahkan mempercepat laju kerusakan hutan. Pemberian Izin Pemungutan Hasil

Timur misalnya, justru menjadi faktor yang berperan besar dalam percepatan laju *deforestasi* itu sendiri. Hal ini karena mereka masih mengedepankan paradigma *timber management* yang berfokus pada hasil hutan kayu (Fuadi dan Rahman, 2004).

Pergeseran dalam paradigma pembangunan dari pendekatan pembangunan yang tersentralisasi dan *top down* menuju pendekatan pembangunan partisipatif memberikan imbas juga kepada pembangunan kehutanan, dari kehutanan industrial (konvensional) menuju kehutanan yang berbasis masyarakat. Dalam kepustakaan terdapat beberapa istilah yang digunakan secara bergantian, saling melengkapi, atau bahkan tertukar, yakni *community forestry*, *social forestry*, *participatory forestry*, *farm forestry*, *agroforestry*, dan lain-lain (Suharjito,dkk., 2000). Perkembangan wacana serta gagasan ini mendorong pula dalam implementasi kebijakan negara. Kebijakan yang muncul kemudian mencoba memfasilitasi serta membuka akses SD hutan terhadap masyarakat. Kebijakan yang muncul dalam memfasilitasi peran masyarakat dikeluarkannya kebijakan Hutan Kemasyarakatan (HKm).

## **A. Kebijakan Pemerintah Pusat**

### **1. SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995**

Berbicara tentang HKm tidak terlepas dari sejarah perjalanan kebijakan di tingkat pusat (Departemen Kehutanan). Pertama kali kebijakan HKm dicanangkan pemerintah sebagai salah satu proyek nasional pada tahun 1995. Kebijakan dimasa menteri DJAMALUDIN SURYOHADIKUSUMO dimulai dengan dikeluarkannya SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995. Dalam SK Menhut No. 622/1995 tersebut pada prinsipnya HKm diletakkan dalam kerangka perizinan dalam pemanfaatan hutan dan hak masyarakat dibatasi pada rehabilitasi hutan serta pemanfaatan hasil hutan non kayu. Pada perkembangannya, HKm telah menjadi salah satu instrumen pembangunan kehutanan versi pemerintah yang

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 622/95 Pemerintah memberikan batasan mengenai hutan kemasyarakatan. Disebutkan pada pasal 1 antara lain bahwa:

**KepMenhut 622/95 Pasal 1**

- (1) Hutan Kemasyarakatan adalah sistem pengelolaan hutan berdasarkan fungsinya dengan mengikutsertakan masyarakat.*
- (2) Areal Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan yang ditetapkan untuk kegiatan Hutan Kemasyarakatan.*
- (3) Peserta adalah orang yang sumber kehidupannya dari hutan atau kawasan hutan secara sukarela berperan aktif dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan.*
- (4) Hasil hutan dari Hutan Kemasyarakatan adalah komoditi hasil hutan bukan kayu.*

Dengan redaksi “mengikutsertakan”, Kepmenhut di atas jelas memposisikan masyarakat pada kondisi marjinal dan tidak memberikan konsekuensi bahwa pengelolaan didasarkan pada pendekatan partisipatif. Bahkan tampak jelas bahwa masyarakat ditempatkan tak lebih hanya sebagai objek, yang ditunjukkan terutama oleh kedudukan masyarakat yang tidak setara atau proporsional dengan Pemerintah. Bagian lain pasal ini juga mengatur pembatasan hasil hutan, yakni hanya hasil hutan bukan kayu. Pengaturan ini jelas diskriminatif, karena tidak memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan hasil hutan lainnya, terutama kayu. Demikian pula pada pasal 9 terdapat corak diskriminatif yang sangat jelas, di mana peserta kegiatan hutan kemasyarakatan hanya berhak untuk memungut dan memanfaatkan hasil hutan bukan kayu.

Kekurangan yang lain adalah masyarakat hanya menjadi pelipur lara serta tukang penanamaam hutan. Karena lahan yang diikutkan dalam program ini hanya lahan yang kritis bahkan sudah rusak. Bisa dilihat dengan jelas bahwa masyaarakat hanya diberi hak mengelola hutan tetapi tak dapat menikmati hasilnya. Kondisi mengikutsertakan masyarakat bagaikan pemerintah memberi gula-gula bagi rakyat yang ingin diikutsertakan dalam pengelolaan SD

... (sumber: ... dari diskusi dengan San Afri)

diberikan ketika negara sudah kehabisan sumber dayanya untuk melakukan reboisasi, tetapi adanya tuntutan rakyat untuk dilibatkan maupun membuka akses hutan. Sebuah keadaan yang sangat menguntungkan pemerintah seolah berbuat baik tetapi sungguh membodohi rakyatnya.

Walaupun dari sisi ekologi ide untuk “memanfaatkan” atau mengikutsertakan rakyat untuk mereboisasi hutan patut dicatat. Ide untuk membuka akses hutan bagi masyarakat sekitar hutan nampak baik. Masyarakat digalakkan dalam program penanaman hutan kritis diharapkan mampu menghijaukan hutan. Dari sisi ini negara dapat menghemat biaya sedangkan rakyat pun dilibatkan. Poin yang lain negara dapat memetik hasilnya dengan mudah terutama tanaman kerasnya. Ini dapat dilihat dalam pasal selanjutnya sebagai berikut.

#### **KepMenhut 622/95 Pasal 9**

Peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan berhak untuk memungut dan memanfaatkan hasil hutan bukan kayu di dalam areal kerjanya sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian dan berdasarkan ijin pemungutan yang diterbitkan oleh instansi kehutanan yang berwenang.

Di dalam pasal ini sekaligus memperlihatkan kebijakan yang cenderung *top-down* alias tidak partisipatif karena tidak melibatkan peserta HKM. Masih dalam pasal tsb, Dimana masyarakat tidak dapat menentukan jenis tanaman yang paling produktif bagi mereka, tetapi justru tanaman ditentukan pemerintah yang tentunya paling produktif bagi negara. Juga dalam pasal lain Pasal 6 tentang penunjukan peserta nampak juga kebijakan yang *top down*. Karena penunjukan peserta tidak transparan karena dalam pelaksanaannya penentuan ini lebih diserahkan kepada Kepala Dinas Kehutanan atas usul Kepala Desa atau Ketua Kelompok, atau Pengurus Koperasi yang bersangkutan dengan diketahui oleh Kepala Desa (Suharjito,dkk., 2000).

#### **KepMenhut 622/95 Pasal 6**

(1) Peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan dapat berupa perorangan, kelompok atau koperasi.

- (2) *Penunjukkan perorangan, kelompok atau koperasi sebagai peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan dilakukan oleh Kepala Dinas Kehutanan Dati I berdasarkan usulan Kepala Desa atau Kelompok, Pengurus Koperasi yang bersangkutan diketahui oleh Kepala Desa.*
- (3) *Peserta yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) membuat dan menandatangani Perjanjian dengan Instansi Kehutanan di Daerah mengenai keikutsertaan di dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan serta kesanggupannya untuk mentaati segala ketentuan yang berlaku.*
- (4) *Contoh/model perjanjian ditetapkan oleh Direktur Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan.*

Dari berbagai ketentuan tersebut tampak pula bahwa hutan kemasyarakatan dibangun bukan dengan proses *self interest* suatu komunitas masyarakat untuk mengelola hutan. Dengan kondisi seperti ini posisi tawar masyarakat jelas sangat inferior.

SK Menhut No. 622/1995 dari sisi ekologi mungkin memiliki sedikit kelebihan dimana HKm diletakkan pada kawasan hutan lindung yang kritis. Dalam salah satu bagian SK ini dapat dilihat bahwa KAWASAN HUTAN UNTUK KEGIATAN HUTAN KEMASYARAKATAN mencantumkan sebagai berikut.

**KepMenhut 622/95 Pasal 3**

- (1) *Kawasan hutan yang dapat dilaksanakan kegiatan Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan dengan fungsi hutan lindung yang kritis dan perlu direhabilitasi dan/atau hutan produksi.*

Dari keputusan ini pemerintah mencoba memasukkan nilai ekologi. Nilai yang coba dikembangkan oleh negara dengan melaksanakan rehabilitasi terhadap hutan. Pemerintah melakukan penanaman kembali sekaligus melakukan revitalisasi hutan kembali. Dukungan pemerintah terhadap kebijakan yang sadar ekologis ini nampak pula dalam pasal yang lain, yaitu,

**KepMenhut 622/95 Pasal 3**

- (2) *Kegiatan Hutan Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mulai dari perencanaan, penanaman, pemeliharaan, perlindungan, pemungutan, pengolahan, dan pemasaran.*

Nampak sebuah kebijakan yang mencoba memiliki kesadaran ekologi dan ini juga nampak dari kewajiban para peserta untuk memiliki kesadaran ini. Dilihat dari aturan berikutnya,

**KepMenhut 622/95 Pasal 11**

Peserta Hutan Kemasyarakatan mempunyai kewajiban untuk:

- a. *Tertlibat secara langsung dalam proses penyusunan rencana pengusahaan dan pelaksanaan kegiatan Hutan Kemasyarakatan*

*c. Memperbanyak tanaman dengan pengkayaan tanaman dan penanaman pada lahan-lahan yang kosong dengan jenis pohon serbaguna/tanaman kehidupan.*

*d. Melakukan penataan batas areal kerjanya sesuai dengan yang telah disetujui yang dituangkan dalam perjanjian .*

*e. Menjaga, mencegah dan mengambil segala tindakan dalam pengendalian kebakaran hutan.*

*f. Menjaga dan mencegah kerusakan pohon-pohon serta hasil hutan lainnya di dalam areal Hutan Kemasyarakatan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab dan/atau oleh ternak atau yang lainnya.*

Dan ini juga didukung dengan fasilitasi maupun dukungan pemerintah dalam program

ini. Dukungan dalam hal dana maupun dukungan dalam bidang peningkatann kapasitas anggota kelompok. Ini terlihat dalam aturan,

**KepMenhut 622/95** Pasal 12 “*Biaya untuk kegiatan Hutan Kemasyarakatan dibebankan kepada Pemerintah*”

**KepMenhut 622/95** BAB X BIMBINGAN, PENGENDALIAN, PENGAWSAN DAN PEMBINAAN HUTAN KEMASYARAKATAN

Dari beberapa pasal diatas kebijakan yang dikembangkan memang seolah nampak pemerintah sadar ekologi. Kesadaran ini dilihat pula dari adanya dukungan keuangan maupun fasilitasi yang lain. Masyarakat yang tergabung dalam HKm dapat meminta pelatihan dari dinas.

Penting perlu dicatat bersama SK Menhut No. 622/1995 sebagai instrumen pemerintah dalam model pengelolaan hutan berbasis masyarakat ternyata mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, bahwa dalam HKm, masyarakat hanya diikuti dalam mengelola hutan, tidak secara bersama-sama dengan kedudukan setara bersama pemerintah dalam mengelola hutan. *Kedua*, cenderung diskriminatif, pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal hanya pada hasil non kayu saja. HKm dalam konsep ini hanya dapat dilaksanakan pada hutan lindung yang kritis dan perlu direhabilitasi, bukan hutan lindung yang masih baik. *Ketiga*, tidak transparan karena hanya didasarkan penunjukkan Kepala Dinas Kehutanan setempat, atas usul dari kepala desa dan pengurus koperasi, tanpa melibatkan masyarakat

• • • • •



timpang dan sepihak, banyak kewajiban dibebankan pada masyarakat tetapi tidak pada pemerintah. Sementara di pihak pemerintah dapat membatalkan izin dengan sepihak<sup>4</sup>. *Keempat*, memiliki kesadaran ekologis dalam dukungan finansial dan kebijakan. *Kelima*, kebijakn ini memiliki nilai terobosan dalam menggerakkan rakyat demi partisipasi sekaligus eksploitasi.

## **2. SK Menhut No. 677/1998**

Kebijakan HKm ini tidak bertahan lama seiring dengan perubahan kebijakan kehutanan di Departemen Kehutanan. Kebijakan HKm telah mengalami perubahannya. Perubahan pertama yaitu menjadi SK Menhutbun No. 677/Kpts-II/1998. Kebijakan yang dibuat semasa pejabat menterinya Dr. Ir. MUSLIMIN NASUTION. Keluarnya membawa angin segar bagi masyarakat karena ada kandungan dalam SK tersebut yang menunjukkan kemajuan substansi dibanding dengan SK sebelumnya. Kemajuan secara substansi antara lain *pertama*, yaitu tentang pengaturan cakupan areal HKm yang tidak hanya di hutan produksi tetapi juga mencakup di hutan lindung. Ini dapat dilihat dalam,

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 4 ayat**

*(1) Kawasan hutan yang dapat dijadikan areal hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan produksi, hutan lindung dan kawasan pelestarian alam pada zonasi tertentu, yang tidak dibebani hak-hak lain di bidang kehutanan.*

*Kedua*, Kemajuan yang muncul dilihat dari kejelasan hak pakai atau pengelolaan hutan. Masyarakat sebagai pengelola diberi hak kelola selama 35 Tahun. Sebuah kejelasan yang cukup menyenangkan bagi pengelola: Mereka memiliki hak kelola yang jelas tanpa ketakutan sampai kapan kelola berakhir. Walaupun hak mereka dapat dicabut sewaktu-waktu oleh menteri, tetapi kejelasan waktu terhadap hak kelola cukup melegakan. Dari sisi substansi ini jelas dapat mendukung keberlanjutan ekologi maupun konservasi hutan. Ini dapat dilihat dalam

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 5 ayat**

---

<sup>4</sup> Lihat *Warta FKKM Edisi Oktober 1998 Vol. 1 No 5*

(4) Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan diberikan untuk jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun.

*Ketiga, Dibentuknya Rencana Induk Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan (RIPHKM)*

yang merupakan rencana induk pengusahaan hutan kemasyarakatan. Pembentukannya disusun untuk satu periode jangka waktu Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan. Dalam penyusunan ini mencoba melibatkan pihak luar seperti LSM, dan perguruan Tinggi. Sebuah ide yang menyadari arti pentingnya peran serta rakyat dan sadar gagasan partisipasi. Gagasan ini dapat dilihat dalam,

**KepMenhut No. 677/1998 Pasal 6 ayat**

(2) *RIPHKM disusun oleh pemegang hak dengan pembinaan dari Kepala Kantor Wilayah, yang dapat dibantu oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dan atau Perguruan Tinggi,*

*Keempat.* hasil hutan yang dapat dipungut masyarakat tidak hanya non kayu (hasil di bawah tegakan dan manfaat lingkungan lainnya), tetapi juga hasil hutan kayu. Memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat menikmati hasil pokok yaitu kayu. Sebuah hasil hutan yang selama ini hak preogratif negara dan masyarakat hanya sebagai penonton,

Dan yang *Kelima*, Ide tentang ekowisata, dimana hutan dapat dimanfaatkan dalam bentuk taman rekreasi. Masyarakat dikenalkan bahwa hutan bukan hanya memiliki fungsi ekonomi dari hasil kayu dan non kayu tetapi hutan punya fungsi ekologi. Bahkan ekologi dapat menghasilkan uang. Kesadaran ekologi ternyata dapat menghasilkan uang juga. Ide keempat serta kelima dapat dilihat dalam,

**KepMenhut No. 677/1998 Pasal 7 ayat**

(2) *Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan hutan produksi dilaksanakan dengan cara mengusahakan hasil hutan non kayu dan komoditi lainnya serta jasa rekreasi lingkungan, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk diusahakan, yang meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, perlindungan, pengamanan, pemungutan dan pemasaran yang berpedoman pada azas kelestarian.*

(3) *Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan hutan lindung dilaksanakan untuk pengusahaan hutan non kayu dan jasa rekreasi, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk diusahakan.*

(4) *Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan pelestarian alam dilaksanakan untuk mengusahakan jasa rekreasi, pemanfaatan serta penangkaran satwa dan*

### 3. SK Menhut No. 31/ 2001

Tiga tahun kemudian terjadi perubahan lagi atas kebijakan ini, tepatnya pada tanggal 12 Februari 2001 Menteri Kehutanan DR NUR MAHMUDI ISMAIL mengeluarkan keputusan bernomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan HKm. Salah satu alasan dikeluarkannya dua surat keputusan sebelumnya, yakni SK Menhut No. 677/1998 dan No. 865/1999, dianggap tidak sesuai lagi dengan UU No. 41/1999 (Konsideran Menimbang huruf c). Untuk itu di bawah payung SK Menhut No. 31/2001, Departemen Kehutanan mengelola sebuah proyek HKm di 10 provinsi. Dalam beberapa tahun, proyek ini telah melakukan langkah-langkah persiapan (pemetaan wilayah dan penyiapan masyarakat) sampai akhirnya menghasilkan 13 usulan pencadangan dari 13 kabupaten. Kabupaten Gunung Kidul adalah satu di antaranya. Hanya saja sampai sekarang SK Menteri Kehutanan tentang pencadangan HKm tersebut tak kunjung datang.

SK Menhut No. 31/ 2001 yang konsiderannya mengacu pada UU No 22/1999, oleh sebagian kalangan kebijakan ini dipandang dapat menjadi peluang besar implementasi desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan. SK ini memuat tentang kewenangan Bupati untuk memberikan izin kepada kelompok masyarakat dalam pengelolaan HKm; posisi pemerintah kabupaten (Pemkab) untuk proaktif dalam memfasilitasi masyarakat; partisipasi masyarakat, memperjuangkan keadilan ekonomi (*share of benefit*); dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*) dalam mengelola sumber daya hutan secara lestari.

Prinsip dasar yang menjadi salah satu pertimbangan dalam pengembangan HKm adalah masyarakat sebagai pelaku utama. Secara tersurat dalam KepMenhut No. 31/2001 pasal 2 menyatakan bahwa "*HKm diselenggarakan dengan berazaskan kelestarian fungsi hutan dari aspek ekosistem, kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, pengelolaan sumberdaya alam yang demokratis, keadilan sosial, akuntabilitas publik, serta kepastian*

*memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya”.*

Penyelenggaraan HKm pada hakikatnya merupakan proses berbagi peran dan tugas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Hal ini tertuang jelas dalam

KepMenhut Pasal 4 yang menyatakan bahwa ayat (1) *“Ruang lingkup penyelenggaraan HKm meliputi pengaturan tugas dan fungsi serta tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam aspek-aspek penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, dan pengendalian”*; serta ayat (2) *“Aspek-aspek penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebagai satu kesatuan mulai dari penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, sampai dengan pengendalian”*. Penyiapan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan kesiapan kelembagaan masyarakat setempat dalam pengelolaan HKm.

Perjalanan kebijakan HKm dengan mencermati ketiga kebijakan menteri diatas mundul gambaran cukup kompleks. Gambaran bahwa HKm masih nampak bias kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Terjadinya sebuah pelajaran tentang evolusi kekuasaan. Kebijakan yang dibuat dengan semangat ini kentara ketika Penetapan kawasan masih ditangan menteri. Pemerintah daerah cenderung hanya jadi penonton semata.

Penetapan kebijakan ini memang ada sebuah proses evolusi kebijakan. Proses evolusi yang nampak kentara adalah semakin kuatnya kewenangan Bupati dalam hal ini pemerintah Kabupaten atau Kota dalam mengelola HKm. Pemerintah kabupaten/kota semakin diberi kewenangan untuk mendukung pengelolaan Hutan ini. Evolusi kebijakan dari ketiga ketetapan menteri dapat dilihat dari tabel berikut:

No	Substansi	SK Menhut No. 622/1995	SK Menhut No. 677/1998	SK Menhut No. 31/2001
1	Kawasan yang digarap	Hutan lindung yang kritis atau rusak dan hutan produksi Hutan non HPH (Psl 3,1)	Hutan lindung yang dan hutan produksi Hutan non HPH (Psl 4,1)	Luas karena semua hutan negara (Psl 1,1)
2	Pemberi Izin	Menteri dari usul KanWil atau Dinas TK I (Psl 3,4)	Menteri usulan dari Kanwil dengan rekomendasi Gubernur (Psl 4,3)	Bupati ( Psl 1, ayat3 dan 4)
3	Peserta HKm	Perorangan, kelompok dan koperasi (Psl 6,1)	Koperasi (Psl 5,1)	Kelompok dan Koperasi (Psl 11 dan 17)
4	Hak Peserta	*Lahan per orang 4 ha (Psl 8) *Hasil Hutan Non kayu (Psl 9)	*Hak Kelola 35 Tahun (Psl 5,4) *Hasil berbeda tiap jenis hutan; Hasil Kayu, dan non kayu khusus hutan produksi(Psl 7,2); pada hutan lindung hasil non kayu serta jasa rekreasi atau ekowisata (Psl 7,3)	*Hak Kelola 25 Tahun (Psl 20) *dua jenis izin sementara selama 3-5 tahun untuk kelompok dan defenitif untuk koperasi (Psl 21) *Hasil Hutan kayu dan non Kayu (Psl 1,2)
5	Kewajiban	*Keamanan, penataan, pengolahan dan menjaga kawasan hutan (Psl 11) *Iuran HH non Kayu (Psl 11)	*penataan, pengolaham dan menjaga kawasan hutan (Psl 13) *Iuran HH(Psl 13)	*penataan, pengolahan, rehabilitasi, menjaga kawasan hutan dan pemadaman kebakaran hutan (Psl 46, 47 dan 55)
6	Dana	Pemerintah (Psl 12)	Tidak jelas dari mana	Dari kabupaten dan sumber lain (Psl 25)
7	Pengawasan	Dinas TK I dan TK II (Psl 14,2)	Kan wil (Psl 16)	Pemerintah, Pem Prof, Pem Kab tetapi dominan di Pem Kab (Bab VI) dan Masyarakat dapat mengajukan gugatan (Psl 54)
8	Penjabutan izin	Dep Kehutanan (Psl 13,1)	Menteri setelah ada peringatan 3 kali dari KanWil (Psl 15)	Pem Kab (Psl 57, 2)
9	Rentang kendali	Dominasi Menteri paling menonjol	Ada pendelegasian kewenangan kepada KanWil	Pendelegasian kewenangan yang besar kepada Pem Kab
10	Partisipasi	Minim ada partisipasi	Terbuka partisipasi dari LSM PT (Pel 6 Psl 11)	Terbuka partisipasi dari LSM. PT dan

		departemen		bahkan masyarakat (Psl29;40. dan 54)
11	Dukungan Pengetahuan Lokal	Minim	Ada (Psl 12)	Ada (Psl 1 ayat1; 12 ayat 3; 15 ayat 3, dll)

**Tabel 2**  
**Evolusi Kebijakan HKm**

**Ket :**

**SK Menhut** : Surat Keputusan Menteri Kehutanan

**Psl** : Pasal, dalam kurung pasal kemudian ayat

**Kan Wil** : Kantor Wilayah

**TK I** : Dinas tingkat Provinsi

**TK II** : Dinas tingkat Kabupaten

**Iuran HH** : Iuran Hasil Hutan

Jelas bahwa sepanjang perjalanannya kebijakan pemerintah pusat selalu mencari formula terbaru tetapi lemah dalam implementasi. Kebijakan HKm dapat menjadi pelajaran tentang inkonsistensi serta kegemaran negara membuat aturan. Aturan seolah menjadi komoditi disatu sisi dan rakyat dalam sisi yang lain. Komoditi yang layak dipermainkan bahkan dibodohi. Kalau tak mau disebut dikadali atau diakali semata oleh negara.

### **B. Kebijakan Pemerintah Daerah**

Ketika kebijakan dan program Hutan Kemasyarakatan (HKm) digulirkan ada harapan bahwa pelibatan masyarakat sekitar dalam pengelolaan sumber daya hutan (PSDH) akan meningkat secara signifikan. Dengan meyakini bahwa pelibatan masyarakat sekitar hutan lebih mampu menjamin keamanan dan kelestarian hutan, maka HKm menjadi salah satu solusi untuk menekan laju deforestasi yang kian hari semakin tidak tertangani. Partisipasi menjadi kata kunci dalam pelestarian hutan karena kawasan hutan negara yang sangat luas tidak mungkin bisa dimonitor dan diawasi oleh petugas Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang relatif terbatas jumlahnya. HKm menjadi suatu terobosan yang menguntungkan banyak pihak (*win win solution*) karena mempunyai prospek peningkatan kesejahteraan masyarakat

... (Dokumen 2004)

Salah satu kawasan yang menjadi sasaran SK HKm ini adalah hutan negara di Gunung Kidul. Areal hutan negara di Gunung Kidul yang rusak cukup banyak. Ada sekitar 13.755 ha hutan negara di Gunung Kidul. Hutan ini belum diketahui dengan pasti berapa prosentase hutan negara yang telah rusak. Kerusakan ditengarai telah mencapai lebih dari 50% hutan negara di Gunung Kidul. Kerusakan ini disebabkan banyak faktor baik dilihat dari faktor keterbatasan aparat yang bersangkutan, masyarakat di sekitar hutan atau yang jauh dari hutan, keadaan krisis ekonomi negara, dan tentu saja industri yang berkaitan dengan kehutanan.

Faktor-faktor ini sering bergerak menciptakan suasana *deforestasi* secara berkaitan satu sama lain atau pun juga bergerak sendiri-sendiri baik langsung maupun tidak langsung. Faktor *deforestasi* yang bergerak secara langsung sebagai contohnya adalah masyarakat sekitar hutan atau pun yang jauh dari hutan dan melakukan pencurian kayu. Sedangkan faktor yang bisa diasumsikan tidak secara langsung adalah industri yang berbasis kehutanan telah ikut mendorong terjadinya *deforestasi* di Gunung Kidul. Pada hakikatnya faktor industrilah yang paling kuat menjadi biang keladi atau penyebab *deforestasi* di Gunung Kidul pada umumnya.

*Deforestasi* hutan negara di Gunung Kidul terbesar dan dengan frekuensi cepat dimulai pada tahun 1997 walaupun sebelumnya juga telah mengalami *deforestasi* perlahan tapi pasti. *Deforestasi* perlahan terjadi karena laju penebangan baik *legal* maupun *illegal* di hutan negara yang pasti lebih cepat daripada rehabilitasi hutan atau lahan. Sedangkan *deforestasi* cepat disebabkan adanya krisis moneter di negeri ini. Krisis moneter di Indonesia terutama ditandai dengan adanya nilai tukar rupiah yang sangat lemah terhadap dollar. Sebagai akibatnya, eksportir mendapatkan keuntungan yang terlibat ganda karena adanya perbedaan nilai tukar mata uang terutama terhadap dollar dalam perdagangan ekspor.

— — — — — “ ” — — — — — adalah komoditas yang

berasal dari industri kehutanan khususnya mebel atau *furniture*. Krisis moneter telah mengakibatkan masyarakat sekitar hutan yang terhimpit ekonominya beramai-ramai menjarah hutan yang mengakibatkan *deforestasi*.

“Booming” industri kehutanan khususnya mebel atau *furniture* pada akhirnya menyebabkan peningkatan kebutuhan kayu. Eksportir bersemangat untuk melakukan ekspor dan melakukan perluasan pasar ke negara-negara Eropa dan Amerika untuk mendulang dollar. Eksportir mebel atau *furniture* menjadi kaya mendadak seiring dengan meningkatnya kebutuhan kayu untuk memenuhi kebutuhan industri mebel yang berorientasi ekspor. Apabila kita bersedia jujur, maka kebutuhan akan kayu untuk industri tersebut banyak yang diperoleh dengan cara *legal* maupun *illegal* yang disuplai dari berbagai daerah. Adapun salah satu daerah menyuplai kayu adalah Gunung Kidul. Suplai di Gunung Kidul bisa dikatakan bersumber dari hutan rakyat dan juga hutan negara (Sepsiaji dan Firman Fuadi, 2004).

Gunung Kidul pada akhir tahun 1997 dan 1998 atau puncak masa krisis moneter menjadi penyuplai yang cukup besar. Pada masa ini, masyarakat Indonesia secara umum dan juga khususnya Gunung Kidul mengalami guncangan perekonomian. Sebagaimana orang asumsikan atau benar adanya bahwa masyarakat Gunung Kidul masih banyak yang miskin atau masuk dalam program IDT (Inpres Desa Tertinggal), maka pada masa krisis moneter secara logis bertambah berat beban ekonomi yang ditanggung. Sebagai solusi dengan potensi yang ada, maka memanfaatkan hutan negara dan juga hutan rakyat untuk menutup atau meringankan beban ekonomi dengan *me-logging*. Rakyat dengan sendirinya melakukan strategi adaptasi dengan melihat potensi dari lingkungannya sendiri maupun potensi yang ada di luar dirinya.

Ada permintaan yang tinggi dan ada kebutuhan ekonomi yang mendesak sedangkan potensi ada di depan mata. Potensi dapat diperoleh secara legal melalui hutan rakyat dan



menyuplai kayu untuk industri dengan kuantitas yang lumayan besar. Data yang diperoleh pada tahun 2003, kayu yang keluar dari Gunung Kidul tiap tahunnya mencapai kisaran 60 ribu kubik/tahun ke industri kayu di Klaten. Angka ini tentu saja bisa dikatakan kurang akurat karena pada masa "booming mebel di Jepara" banyak kayu dari Gunung Kidul yang juga dikirim ke Jepara.

Kayu dalam angka yang besar telah dikeluarkan dari Gunung Kidul. Keadaan ini secara ideal memerlukan keseimbangan antara penebangan dan penanaman sehingga ada kondisi hutan yang lestari. Hutan rakyat dan hutan negara menjadi sumber kayu di Gunung Kidul. Hutan rakyat tentu saja tidak mengalami banyak permasalahan yang berkaitan dengan *sustainable* kayu dan ekologi, namun hal sebaliknya untuk hutan negara. Rakyat atau masyarakat di Gunung Kidul perlu diacungi *jempol* karena rakyat sudah membuktikan bahwa hutan rakyat mampu *sustainable* dengan cara kearifan lokal dalam pengelolannya. Rakyat Gunung Kidul telah sadar bahwa kayu mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan penting untuk menopang kehidupan ekonomi. Kesadaran akan kayu mempunyai nilai ekonomi yang tinggi inilah yang menjadi penggerak masyarakat menjaga dan menanam tanaman kayu di lahan milik secara berkelanjutan.

Kemudian munculnya Kebijakan HKm melalui SK Menhut No. 31/Kpts-II/2001 menjadi instrumen penting desentralisasi karena memberikan kewenangan pemberian izin pengelolaan HKm kepada Bupati/Walikota sebagaimana tersebut dalam pasal 19 ayat 1. Jelas sudah bahwa HKm memenuhi kriteria kebijakan yang tepat untuk mendorong proses desentralisasi PSDH dan partisipasi masyarakat dalam PSDH yang diyakini ampuh menahan laju deforestasi. Bagaimana HKm menjadi prospek sumber pendanaan daerah yang jelas karena daerah akan menerima bagian dari Provisi Sumber Daya Hutan, belum lagi jika ada kesepakatan bagi hasil antara masyarakat dan Pemda dalam pengelolaan HKm.

Tetapi harapan itu harus benar-benar dijaga agar tidak "layu sebelum berkembang" karena proses yang ditempuh adalah sebuah jalan panjang. Sedikit kilas balik sejarah, sejak keluarnya SK Menhutbun No.677/Kpts-11/1998 di Kabupaten Gunung Kidul telah dilakukan kegiatan identifikasi dan inventarisasi kawasan hutan negara untuk kegiatan HKm seluas 4.186 ha, meskipun penetapan pencadangan areal HKm ini masih mengambang karena belum ada tanda tangan atau SK Menteri Kehutanan yang mengatur. Hingga akhir Desember tahun 2000 Kanwil Kehutanan DIY telah mengeluarkan 3 surat izin awal kepada 3 kelompok tani di Gunung Kidul (Zain Noor dalam Firman Fuadi, 2004).

Menyikapi perkembangan tersebut, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat Fasilitator Wilayah DIY (FKKM Faswil DIY) melakukan studi untuk mengkaji permasalahan pelaksanaan kegiatan HKm di Gunung Kidul. Inisiasi yang dilakukan oleh FKKM Faswil DIY mendapatkan tanggapan yang cukup positif dari berbagai stakeholder kehutanan di DIY. Hasil studi tentang pelaksanaan HKm di Gunung Kidul yang dipresentasikan dalam diskusi multipihak pada tanggal 25 Oktober 2001 mendapatkan banyak masukan yang dirumuskan dalam rencana tindak lanjut tentang advokasi kebijakan dan pengorganisasian petani.

Proses ini dilanjutkan dengan diskusi multipihak pada tanggal 10 November 2001 yang secara khusus membahas tentang penyerahan kewenangan pengelolaan hutan di DIY. Diskusi terakhir ini mengamanatkan kepada FKKM Faswil DIY untuk memfasilitasi dengan pendapat (*public hearing*) dengan DPRD DIY yang terlaksana pada tanggal 11 Desember 2001. Hasil *public hearing ini* kemudian ditindaklanjuti oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY dengan rapat koordinasi bersama Dinas Kabupaten yang hasilnya dilaporkan kepada Gubernur Provinsi DIY. Bersamaan dengan itu Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY juga mengirimkan surat kepada Direktur Jenderal Rehabilitasi

Pencadangan Areal Hutan Kemasyarakatan di Provinsi DIY (Zain Noor dalam Firman Fuadi:2004)..

Akhirnya Menteri Kehutanan mengeluarkan surat no. 252/ Menhut-V /2002 kepada Gubernur DI Yogyakarta untuk memberikan izin sementara melalui Bupati atas rekomendasi Gubernur cq. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY. Proses permohonan ulang izin HKmpun dimulai dan pada tanggal 1 Maret 2003 Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY mengeluarkan surat rekomendasi yang menyatakan bahwa 35 kelompok tani hutan pemohon izin HKm telah memenuhi syarat administratif sehingga izin bisa dikeluarkan oleh Bupati. Pada tanggal 14 Juni 2003 Bupati Gunung Kidul telah menandatangani SK No. 213 tentang Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan yang menjadi pijakan hukum pengelolaan HKm di Gunung Kidul. Dengan keluarnya SK ini mendorong bupati mengeluarkan izin sementara pengelolaan HKm pada 35 kelompok. Izin yang dikeluarkan berlaku untuk sementara 5 tahun. Izin sementara itu sudah ditandatangani oleh Bupati.

Dalam SK Bupati No. 213/2003 menarik ketika menyebutkan bahwa peserta HKm adalah Masyarakat setempat, dimana masyarakat akan diberikan izin apabila telah membentuk kelompok tani. Kelompok tani yang diberikan izin adalah kelompok tani yang sudah berbadan hukum tetap atau berbentuk koperasi (Pasal 3). Hal ini merupakan keputusan yang sedikit berbeda dengan SK Menhut No. 31/2001 yang menyatakan peserta HKm yang mendapatkan izin hanya Koperasi.

Munculnya rekomendasi Dishutbun Provinsi DIY dan SK Bupati Gunung Kidul tentang Pengelolaan HKm lazimnya akan membuat publik menilai bahwa telah terjadi kesepakatan dan kesepakatan antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten serta *stakeholder* kehutanan yang lain dalam penyelenggaraan HKm. Namun ternyata masih banyak terjadi perbedaan pemahaman tentang HKm antara para pihak yang berkepentingan.

gamang tentang peran mereka dalam penvelenggaraan HKm. Contoh lain adalah, kelompok tani tidak sepakat dengan skema bagi hasil yang ditetapkan pemerintah kabupaten melalui SK Bupati. Sementara kalangan ornop menilai proses penetapan SK Bupati kurang menghargai partisipasi masyarakat yang akan melaksanakan SK tersebut. Kesepahaman dan kesepakatan antar *stakeholder* masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk kesuksesan pengelolaan HKm di Gunung Kidul.

Dapat dilihat adanya perbedaan yang mencolok dalam aturan pembagian hasil hutan dalam SK Bupati No 213/2003 dengan Raperda HKm. SK Bupati No 213/2003 Pasal 12 ayat (1) Hasil tanaman tumpangsari sepenuhnya menjadi hak Kelompok Tani; ayat (2) Hasil tanaman pokok diatur sebagai berikut : a) swadaya murni, bagian Pemerintah Daerah 40 % (empat puluh persen) dan Kelompok 60 % (enam puluh persen); b) bantuan bibit dari Pemerintah Daerah dan atau pemerintah Pusat, bagian Pemerintah Daerah 50 % (lima puluh persen) dan Kelompok 50 % (lima puluh persen); c) bantuan penuh dari Pemerintah Daerah dan atau pemerintah Pusat, bagian Pemerintah Daerah 75 % (tujuh puluh lima persen) dan Kelompok 25 % (dua puluh lima persen); dan ayat (3) Pengaturan hasil sebagaimana dimaksud ayat (2) setelah dikurangi Provisi Sumber Daya Hutan dan kewajiban lain terhadap Pemerintah Pusat.

Aturan tentang bagi hasil dalam Raperda HKm draft V lebih merujuk pada keinginan masyarakat seperti Pasal 24 ayat 1) Hasil tanaman non kayu sepenuhnya menjadi hak kelompok tani hutan (KTH) pemegang izin pengelolaan hutan kemasyarakatan (IPHKm); ayat 2) Hasil hutan kayu yang diperoleh dari pengelolaan hutan kemasyarakatan, dikenakan provisi sumber daya hutan sebesar 10% (sepuluh prosen) per meter kubik dari kayu yang diperdagangkan; ayat 3) Pengelolaan hutan kemasyarakatan yang mendapatkan bantuan dari pemerintah setelah dikenakan provisi sumberdaya hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat

..... dan 90%

(delapan puluh prosen) untuk kelompok tani hutan (KTH) pemegang izin pengelolaan hutan kemasyarakatan (IPHKm); dan ayat 4) Bagian yang diterima pemerintah daerah dari provisi sumber daya hutan dan bagi hasil selanjutnya merupakan pendapatan asli daerah.

### **C. Tarik-Ulur kebijakan**

Implikasi dari keluarnya UU 22/1999<sup>5</sup> adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah kepada daerah. Uniknya, PP 25 tahun 2000 sebagai turunan dari UU 22/1999 tidak secara spesifik menyebutkan kewenangan apa yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah ini malah terlebih dahulu menjelaskan kewenangan Provinsi untuk menyusun pedoman-pedoman sehingga kewenangan daerah hanya diletakkan sebagai pelaksana pedoman-pedoman tersebut. Daerah kemudian mengalami disorientasi karena pada awalnya mendapat angin segar, tetapi kemudian sulit bernapas karena sempitnya ruang gerak untuk inisiatif lokal. Inkonsistensi peraturan perundangan inilah yang menimbulkan situasi penuh ketidakpastian dan menyebar bibit konflik.

Perwujudan konflik secara konkret dapat dilihat pada perbedaan sudut pandang antara pemerintah kabupaten dan pemerintah Provinsi tentang kewenangan masing-masing pihak dalam pengelolaan hutan negara di DIY. Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul misalnya, dalam berbagai kesempatan dan pemberitaan di media massa menyuarakan wacana perlunya kewenangan pengelolaan hutan berikut asset dan personil diserahkan kepada daerah. Sementara pihak Pemerintah Provinsi DIY tetap berpegang pada kebijakan pusat yang memberikan kewenangan pemangkuan kawasan hutan negara di Provinsi DIY kepada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY. Implikasi situasi ini bisa dilihat dalam penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKm), SK Menhutbun No. 31/Kpts-II/2001 yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk mengeluarkan izin pengelolaan HKm tetapi

1. Jika provinsi membuat

Bupati lambat merespons permohonan izin HKM yang diajukan oleh masyarakat.

Konflik serta ketidakpastian peraturan semakin diperparah dengan digantikannya UU 22/1999 dengan UU 32/2005. UU yang baru dikeluarkan semakin menambah ruwetnya pelaksanaan HKM di Gunung Kidul, ketika UU ini belum memiliki PPP yang menjadi penjabaran dari UU. Jelas pijakan pelaksanaan kebijakan HKM di Gunung Kidul semakin ruwet serta kurang kejelasan aturan.

Keadaan ini diperburuk dengan lemahnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat c.q. Departemen Kehutanan tentang peraturan perundangan terkait. PP No. 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan sudah cukup jelas mengatur tentang kewenangan pemberian izin yang dalam pasal 37 menyebutkan bahwa izin usaha pemanfaatan kawasan:

- a. diberikan oleh Bupati atau Walikota dengan tembusan kepada Menteri, Gubernur, dan instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan setempat apabila berada di dalam wilayah kabupaten/ kota;
- b. diberikan oleh Gubernur dengan tembusan kepada Menteri, Bupati atau Walikota dan instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan setempat apabila berada di lintas wilayah kabupaten/ kota dalam satu provinsi; dan
- c. diberikan oleh Menteri dengan tembusan kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota apabila berada di lintas provinsi.

Sehingga mestinya tidak perlu ada keraguan tentang kewenangan bupati dan gubernur dalam pengelolaan HKM. Kewenangan bupati sebagai kepala daerah memberikan izin tentunya tidak bertentangan dan tidak selayaknya dipertentangkan dengan kewenangan provinsi dalam pemangkuan kawasan hutan negara di DIY.

Munculnya rekomendasi Dishutbun Provinsi DIY dan SK Bupati Gunung Kidul

... ..

kesepehaman dan kesepakatan antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten serta stakeholder kehutanan yang lain dalam penyelenggaraan HKM. Namun ternyata masih banyak terjadi perbedaan pemahaman tentang HKM antara para pihak yang berkepentingan. Satu contoh misalnya, aparat Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY masih merasa gamang tentang peran mereka dalam penyelenggaraan HKM. Contoh lain adalah, kelompok tani tidak sepakat dengan skema bagi hasil yang ditetapkan pemerintah kabupaten melalui SK Bupati. Sementara kalangan ornop menilai proses penetapan SK Bupati kurang menghargai partisipasi masyarakat yang akan melaksanakan SK tersebut. Kesepehaman dan kesepakatan antar stakeholder masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk kesuksesan pengelolaan HKM di Gunung Kidul.

Dalam situasi seperti itu muncul inisiatif Komisi B DPRD Kabupaten Gunung Kidul untuk merancang peraturan daerah (Raperda) tentang pengelolaan HKM yang diharapkan bisa menjadi payung hukum bagi semua pihak. Tawaran ini mendapat sambutan hangat kalangan perguruan tinggi dan LSM yang bergabung dalam wadah Konsorsium Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (KPHKM). Pembahasan draft Raperda ini dilakukan dalam beberapa kali diskusi untuk kemudian dikonsultasikan kepada masyarakat luas. Konsultasi Publik Raperda HKM ini dilakukan pada berbagai tingkatan mulai dari tingkat kelompok, tingkat Bagian Daerah Hutan (BDH) dan tingkat Kabupaten. Proses penyusunan Raperda partisipatif ini diharapkan bisa meminimalisir konflik setelah Raperda disahkan. Sekarang proses Raperda ini berada pada status Draft V yang telah didaftarkan oleh Komisi B DPRD Kabupaten Gunung Kidul kepada Pimpinan Dewan untuk diagendakan pembahasannya dalam Sidang Paripurna.

Kebijakan pemerintah terasa tidak selamanya memihak dan menguntungkan rakyat. Kebijakan pemerintah pusat c.q. Departemen Kehutanan yang terus berubah-ubah

..... (11) .....

(Pemda). Perubahan ini berimbas kepada kelompok (masyarakat) berupa tidak adanya kejelasan hukum berkenaan dengan perizinan pengelolaan HKm sebelumnya berlarut-larut. Perubahan SK Menhut tentang HKm berimplikasi pada proses perizinan yang sudah berjalan hampir 6 (enam) tahun lebih sejak tahun 1999 hingga sampai 2004 baru keluar dalam bentuk izin sementara. Perjalanan ini telah memakan banyak biaya dan waktu yang tidak sedikit bagi masyarakat yang mengajukan izin HKm. Sebenarnya perizinan merupakan kunci bagi kelompok (KTH) dalam menggarap hutan. KTH masih diuji kesabarannya untuk mendapatkan izin HKm 25 tahun. Besar harapan dan apa mau dikata, semoga izin sementara HKm (5 tahun) bukan merupakan alat atau proses untuk mengulur waktu yang *endingnya* merupakan penolakan izin tetap 25 tahun.

Kebijakan pemerintah daerah berupa Perda dapat menjadi pemicu konflik. Tata urutan perundang-undangan RI menunjukkan Perda memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada SK Bupati. Pemda Gunung Kidul sudah menerbitkan SK Bupati No. 213/2003 Pasal 12 yang isinya justru tidak sesuai dengan keinginan petani, terutama masalah bagi hasil. Kenyataannya sebagian besar KTH tidak menerima skema bagi hasil ini (Laporan Tahunan KPHKm, 2004). KTH lebih menerima skema yang ada dalam Raperda HKm.

Satu hal yang sebaiknya tidak dilewatkan adalah masalah alokasi APBD ke program HKm. APBD tahun 2003 menyebutkan alokasi dana untuk program HKm sebesar 45 juta (Sumber: salah satu anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul periode 1999-2004). Secara nyata 35 KTH menerima bantuan masing-masing 1 juta sehingga yang dikeluarkan untuk HKm hanya sebesar 35 juta. Dana yang 10 juta belum diketahui alokasinya atau kemana larinya. Dana 35 juta oleh kelompok digunakan untuk berbagai macam kepentingan tergantung kondisi kelompok masing-masing. Ada indikasi penggunaan uang bantuan tersebut di kelompok kurang jelas. Hutan negara di Gunung Kidul mempunyai potensi yang

1. ... .. DAD ... .. pemerintah ... ..



peluang ini, sehingga alokasi APBD untuk HKm juga sangat kecil. Alokasi yang sangat kecil ini tentu saja sesuai dengan tersendat-sendatnya program HKm selama ini.

Tarik ulur kabupaten dan provinsi tentang kewenangan pemanfaatan dan pemangkuan kawasan hutan terjadi sejak ditetapkannya UU No 22/1999. Perwujudan konflik secara kongkrit dapat dilihat pada perbedaan sudut pandang antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi tentang kewenangan masing-masing pihak dalam pengelolaan hutan negara di DIY. Seperti yang akan dibahas dalam Bagian 4 Desentralisasi Setengah Hati: Salah Satu Masalah HKm, bahwa antara Pemprov dan Pemkab sama-sama *ngotot* atas kewenangan tersebut. Pada akhirnya Pemkab cenderung mengalah dan menanti kebaikan hati Pemprov dalam hal kewenangan hutan negara ini.

HKm yang sebenarnya juga mengatur *share benefit* antara pusat dengan daerah dan antara masyarakat dengan Pemkab yaitu mengatur bagi hasil dan provisi sumber daya hutan. Provisi sumberdaya hutan sebesar 10 % diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 74/1999 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Bagian daerah yang bersangkutan dari penerimaan provisi sumberdaya hutan sebesar 32 % seperti yang diatur dalam Pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah (PP) No 104/2000 tentang Dana Perimbangan yang merupakan peraturan pelaksana UU No. 25/1999.

Dana ini dapat digunakan untuk rehabilitasi dan perbaikan kualitas sumber daya hutan. Pendapatan asli daerah yang bersumber dari bagi hasil dengan kelompok masyarakat merupakan sumber penerimaan yang berasal dari masyarakat dan aset daerah yang kemudian disebut pendapatan asli daerah (PAD). Kabupaten Gunung Kidul dalam urusan sumber PAD ini diatur dalam Pasal 12 SK Bupati No. 213/2003 dan juga tercantum dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul (Raperda) tentang Hutan Kemasyarakatan yang

(Raperda) tentang Hutan Kemasyarakatan telah melalui uji publik dan akademik karena telah dibahas di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan dikonsultasikan ke masyarakat dari tingkat kelompok tani, Bagian Daerah Hutan (kecamatan), sampai dengan kabupaten. Raperda ini adalah hasil inisiatif DPRD periode 1999-2004, dan sekarang bola ada di tangan DPRD periode 2004-2009.

Demikian perjalanan Kebijakan Hkm yang sudah coba dilihat dalam keputusan daerah. Sebuah perjalanan yang penuh tarik-ulur kekuasaan antar pemerintah sendiri. Sebuah fenomena yang memunculkan asumsi bahwa negara tidak tunggal, negara masih gamang dalam membuat kebijakan yang memihak kepada rakyat, disisi lain nampak bahwa SD hutan masih dilihat sebagai *secend sector* sehingga layak dilupakan, kecuali ini sudah bersentuhan dengan uang maka menjadi pemikat. Kebingungan negara ini menampakkan bahawa kelanjutan HKM menjadi bumerang yang buruk bagi keberlanjutan ekosistem hutan. Nampak jelas bahwa luas negara terhadap sumber daya alam belum terdistribusi dengan