

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Pemilihan Kasus

Indonesia merupakan salah satu Negara terbesar di kawasan Asia Tenggara, yang memiliki sumber daya hutan yang sangat besar. Hutan basah yang dimiliki Indonesia dikenal paling kaya dan sangat sempurna dalam hal struktur maupun komposisi. Didorong perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan membawa hutan menjadi salah satu sektor paling penting bagi Indonesia. Sementara itu dalam kalkulasi perdagangan internasional hutan merupakan suatu Potensi yang strategis yang dimiliki Indonesia.

Bagi Indonesia, sektor kehutanan merupakan penghasil devisa terbesar, mengalahkan tekstil dan produk tekstil (TPT) yang selama ini menurut perkiraan orang merupakan penghasil devisa terbesar. Hal ini disebabkan TPT memiliki ketergantungan yang besar pada bahan baku impor. Perolehan Negara dari hutan didapat, misalnya dari dana reboisasi (DR), provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), pajak bumi dan bangunan (PBB), Iuran Hak Penguasaan Hutan (IHPH), dan sebagainya. Tahun 1994-1999 saja, penghasilan pemerintah atas tanah hutan papua sebesar Rp 558 milyar, belum lagi prasarana yang ditinggalkan oleh pemilik Hak Pengelolaan Hutan (HPH), antara lain berupa jalan, yang kemudian digunakan sebagai jalan propinsi atau kabupaten, dan membuka hubungan dengan daerah yang sebelumnya terisolir.¹ Pada tahun 2006, Perhutani membukukan laba sebesar Rp 193 miliar, naik dari tahun sebelumnya sebesar Rp 166,3 miliar.

¹ Titus Sarijanto, *Selain Pencurian dan Penyelundupan Konflik Sosial pun Terjadi di Seputar Lokasi HPH*, Opini Kompas, Rabu, 24-05-2000. Halaman: 15.

Sementara realisasi produksi kayu jati Perhutani untuk tahun 2005 mencapai 357.644 meter kubik atau naik 104 persen dari rencana 344.204 meter kubik.²

Dalam sejarah kehutanan Indonesia paska kemerdekaan 1945 dikenal istilah hutan rakyat. Istilah hutan rakyat muncul pada penjelasan Undang-undang nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Didalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 itu, istilah yang dipakai adalah hutan milik, yaitu hutan atau tanaman pohon-pohonan yang tumbuh diatas lahan milik. Jadi sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 di Indonesia hanya dikenal hutan Negara. Setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang kemudian direvisi melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dan melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 diubah menjadi Undang-Undang istilah hutan rakyat kemudian tidak dikenal lagi.

Munculya permasalahan pengolahan hutan di Indonesia memang tidak terlepas dari perbedaan cara pandang atau persepsi dan perbedaan kepentingan terhadap kegiatan pengolahan hutan itu sendiri. sehingga terjadi ketidakadilan ditengah masyarakat sebagai akibat penguasaan sumber daya alam hutan dimana hak-hak masyarakat kadang terpinggirkan baik oleh sistem penguasaan hutan oleh Negara melalui badan usaha milik Negara (BUMN) maupun Hak Pengelolaan Hutan (HPH) Perseroan (Perhutani dan Inhutani), ternyata menghasilkan sumber daya hutan yang tidak lestari. Menurut San Afri Awang beberapa indikator yang menunjukkan sumber daya hutan tidak lestari (dari aspek kayu saja) baik yang dikelola oleh BUMN (Perseroan) maupun BUMS (HPH) adalah :

² *Indonesian Forests and Timber Industry*, Perhutani K., Feb. 14.06.2006

Pertama : potensi kayu persatuan hektar terus menurun, *kedua* : tebangannya lebih besar dari tiap volume yang dihasilkan, *ketiga* : luas tanah kosong terus bertambah, *keempat* : banyak kegagalan pembuatan tanaman, *kelima* : di luar Jawa banyak areal HPH tidak diperpanjang karena tidak dapat mempertahankan keberlanjutan hasil, *keenam* : setelah kegiatan pengusahaan hutan berlangsung ternyata menghasilkan lahan kosong, semak belukar, dan lahan kritis.³

Dalam kurun waktu lima tahun (1998-2003) yang semarak dengan aksi massal penjarahan hutan, terjadi laju penurunan rata-rata 8,4% sehingga pengurangan potensi produksi mencapai 13 juta kubik (m³) per tahun. Periode di mana kental diwarnai tindakan penjarahan hutan tersebut juga menimbulkan akibat rendahnya produktivitas pohon, yang hanya mencapai tingkat produksi kayu dibawah rata-rata 100 m³ per hektar. Sampai dengan tahun 2004, jumlah lahan kosong masih relative luas, mencapai 346.000 hektar.⁴

Permasalahan penjarahan hutan ini berdampak kepada kapasitas kawasan hutan Jawa yang semakin rendah dalam fungsinya sebagai penjamin proses ekosistem. Dari 22% lahan pulau Jawa yang dikelola Perhutani saja belum dapat sepenuhnya berfungsi sebagai hutan.⁵

Kondisi ini selanjutnya membawa sengketa berkepanjangan antara masyarakat lokal yang terpinggirkan berhadapan dengan pihak pengusaha hutan. Penguasaan atas lahan hutan terus berlangsung, tanpa memberi penyelesaian dan manfaat bagi kedua pihak, yang ada justru kerusakan sumber daya hutan itu sendiri sebagai dampak dari penguasaan lahan yang sepihak.

³ San Afri Awang, *Politik Kehutanan Masyarakat*, CCSS & Kresi Wacana, Yogyakarta, 2003, halaman 32.

⁴ I. Fuji Raharjo dan S. Jawana Adam, *Dialog Hutan Jawa Mengurai Makna Filosofis PHBM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hal. 04.

⁵ *Ibid*, Hal. 05.

Konflik yang bermula dari terbatasnya akses masyarakat terhadap hutan meningkat menjadi konflik sosial yang terjadi di kawasan hutan yang dikuasai perhutani maupun disepular lokasi HPH dan konflik ini merupakan dampak atas ketidakadilan yang dirasakan masyarakat selama ini.⁶

Manajemen unit pengelolaan hutan yang sejak awal tidak di desain untuk mengantisipasi konflik, kini dihadapkan pada permasalahan sosial yang semakin marak terjadi akhir-akhir ini. Secara substansial, permasalahan muncul karena ketidakpastian status kawasan hutan, dan tersumbatnya distribusi manfaat hutan. Kondisi ini akhirnya melahirkan berbagai tuntutan masyarakat. Hal ini, antara lain mulai dari ganti rugi areal hutan yang diklaim sebagai tanah adat, ganti rugi tahah makam, ganti rugi tanah tumbuh yang jumlahnya tidak rasional. Itu masih ditambah dengan tuntutan lain berupa pembayaran *levi& grant*, tuntutan pembuatan kebun, penghentian aktivitas *logging* (penebangan), penyanderaan alat berat, sampai pembakaran kamp kerja.⁷

Dalam upaya penyelesaian dalam sengketa pengelolaan hutan diperlukan pendekatan baru, karena pendekatan konflik yang selama ini dipakai dalam pendekatan penyelesaian sengketa tidak mampu menyelesaikan persoalan yang ada, justru yang muncul kemudian adalah rentetan kekerasan sebagai akibat dari buntunya komunikasi antar pihak yang bersengketa.

Alternative Dipute of Reolution {ADR} adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan diluar pengadilan, merupakan salah satu Alternative penyelesaian sengketa yang menjadi pilihan dalam penyelesaian sengketa terhadap pengelolaan hutan. Dibandingkan jalur litigasi yang selama ini dipandang gagal

dalam menyelesaikan banyak kasus sengketa terhadap pengelola hutan, ADR memiliki keunggulan karena mengedepankan upaya menyelesaikan yang lebih bersipat kompromis yang berwatak egaliter dimana pihak-pihak yang bersengketa adalah bagian terlibat secara proaktif dalam upaya penyelesaian sengketa, sehingga lebih memberi akses pada keadilan dan memuaskan para pencari keadilan.

Proses penyelesaian sengketa pengelolaan hutan di Desa Sambak Kecamatan Kajoran, Kabupaten Magelang merupakan salah satu keberhasilan penyelesaian sengketa melalui proses Negosiasi. Negosiasi sebagai salah satu bentuk mekanisme ADR memiliki beberapa kelebihan dan penyelesaian sengketa dan pengelolaan hutan diantara bentuk-bentuk mekanisme ADR lainnya. Negosiasi melibatkan secara langsung pihak-pihak yang bersengketa dalam sebuah perundingan tanpa pihak ketiga sehingga menumbuhkan rasa memiliki terhadap proses penyelesaian suatu sengketa. Dengan keterlibatan secara langsung akan mendukung kesepakatan sehingga paska kesepakatan pun akan menjamin hubungan antar pihak. Dalam kasus sengketa pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat dan Negara, kesepakatan yang dihasilkan melalui negosiasi akan menempatkan pihak masyarakat pada posisi tawar (*bargaining power*) yang seimbang dengan kekuasaan Negara.

Proses penyelesaian sengketa pengelolaan hutan di Desa Sambak berawal dari program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang dijalankan Perhutani pada tahun 2000. Program ini direvisi setahun kemudian menjadi Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama masyarakat (PHBM) melalui

Nomor: 136/ KPTS/DIR/2001 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat.

PHBM sendiri merupakan suatu sistem pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan bersama oleh Perum Perhutani dan Masyarakat Desa atau Perum Perhutani dan Masyarakat Desa Hutan dengan pihak yang berkepentingan (*Stakeholder*) dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan proporsional.

Melalui program PHBM ini masyarakat Desa Sambak memulai proses Negosiasi sebagai upaya penyelesaian konflik yang selama ini terjadi dengan pihak Perhutani Kelompok Pangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara terkait hak pengelolaan lahan hutan seluas 86,5 Ha yang selama ini dikelola oleh Perhutani KPH Kedu Utara.

Atas dasar itu, menarik untuk kemudian mengkaji tentang perjanjian kerja sama antara Perhutani KPH Kedu Utara dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Wana Hijau Lestari dalam bingkai program PHBM yang dibuat pada tahun 2004.

B. Sumber-Sumber Hukum

1. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi bahan acuan dalam studi kasus ini antara lain:

- b. UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan
 - c. PP Nomor 14 Tahun 2001 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
 - d. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat Di Propinsi Jawa Tengah
2. Dokumen Yuridis yang terkait
- Dokumen-dokumen yuridis yang terkait dalam study kasus ini antara lain:
- a. Keputusan Ketua Dewan Pengawas Perum Perhutani selaku Pengurus Perusahaan Nomor: 136/ KPTS/DIR/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat.
 - b. Keputusan Direksi PT Perhutani (Persero) Nomor 001/KPTS/ DIR/ 2002 tentang Pedoman Berbagi Hasil Hutan Kayu
 - c. Akta Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat antara Perhutani KPH Kedu Utara dan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Wana Hijau Lestari nomor Register 01 Notaris Kabupaten Magelang, Georgius Ivo Marius Eliasar, S.H tanggal 05 April 2004.
 - d. Akta Pendirian Lembaga Masyarakat Desa Hutan Wana Hijau Lestari Nomor Register 07 Notaris Kabupaten Magelang, Georgius Ivo Marius Eliasar, S.H tanggal 25 Agustus 2003.

C. Kerangka Studi Kasus

Dalam Konsep PHBM hutan ditempatkan sebagai milik bangsa yang harus dikelola secara bersama oleh Pemerintah melalui Perhutani dan masyarakat sekitar hutan. PHBM sebagai suatu konsep yang tidak hanya menawarkan paradigma dalam pengelolaan sumber daya hutan akan tetapi juga mekanisme bagaimana mengatur hubungan yang harmonis antara Perhutani sebagai unsur Pemerintah yang selama ini mengelola sumber daya hutan dengan masyarakat sekitar hutan disisi yang lain sebagai bagian dari kelompok yang berkepentingan terhadap sumberdaya hutan. Konsep PHBM diharapkan dapat menjadi solusi terhadap persoalan yang selama ini di hadapi oleh Perhutani dan masyarakat menyangkut persoalan pengelolaan sumberdaya hutan. Akses ekonomi masyarakat sekitar hutan terhadap sumber daya hutan yang selama ini sering terancam karena perbedaan orientasi dan kepentingan dengan pemerintah sehingga membuka potensi konflik yang tidak sedikit. Perhutani dituntut membuka akses sumber daya hutan untuk masyarakat dan berbagi secara bijak, begitu pun dengan masyarakat dituntut dapat menjaga hutan dan tidak sebaliknya merusak hutan.

Konsep PHBM menempatkan posisi masyarakat sejajar dengan Perhutani dalam kerangka hubungan simbiosis mutualisme yang saling menguntungkan masing-masing pihak dalam menjaga kelestarian hutan. Tetapi dalam merealisasikan hubungan yang setara ini dalam konteks pengelolaan hutan tidaklah semudah yang dibayangkan. Tidak sedikit kegagalan dalam berkomunikasi antar pihak yang malah menimbulkan persoalan baru yang tidak

kesulitan dalam membangun komunikasi dengan masyarakat dan ini dapat dilihat bagaimana konsep PHBM itu sendiri yang lahir dari proses pergulatan Perhutani dalam waktu yang panjang, akan tetapi bagi masyarakat yang selama ini terlanjur memaknai hubungan dengan perhutani secara negatif, tentu hal ini menjadi tidaklah mudah. Kenyataan ini tidak terlalu sulit dipahami karena hubungan antara Perhutani dengan masyarakat selama masa Orde Baru dinilai banyak merugikan masyarakat dengan pola pendekatan sentralistik yang berlangsung selama hampir 32 tahun sesuai dengan kebijakan dan politik pemerintahan dimasa Orde Baru. Hal ini berdampak terjadinya krisis kepercayaan kepada pemerintah terutama setelah reformasi 1998 yang secara langsung juga berdampak pada Perhutani sebagai bagian dari pemerintah. Karena itu dituntut lembaga masyarakat yang mampu menjadi representasi kepentingan masyarakat dalam membangun pola komunikasi tersebut. Dalam konteks inilah negosiasi sebagai salah satu mekanisme dalam ADR dapat menjadi alternatif komunikasi sosial dalam rangka menciptakan satu hubungan yang harmonis antara pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan sumberdaya hutan.

Dalam bahasa sehari-hari negosiasi disepadankan dengan istilah "berunding", bermusyawarah, atau bermufakat. Kata negosiasi ini berasal dari bahasa inggris "negotiation", yang berarti perundingan. Orang yang melakukan perundingan dinamakan dengan negosiator.⁸ Atau menurut Gary Goodpaster dalam bukunya *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, dia merumuskan:

Negosiasi merupakan proses upaya untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis

dan beraneka ragam, dapat lembut dan bernuansa, sebagaimana manusia itu sendiri. Orang bernegosiasi dalam situasi yang tidak terhitung jumlahnya dimana mereka membutuhkan atau menginginkan sesuatu yang dapat diberikan ataupun ditahan oleh pihak atau orang lain, bila mereka menginginkan untuk memperoleh kerjasama, bantuan atau persetujuan orang lain, atau ingin menyelesaikan atau mengurangi persengketaan atau perselisihan⁹.

Dalam perjanjian kerjasama antara Perhutani KPH Kedu Utara dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Wana Hijau Lestari pada tahun 2003 dapat kita lihat sebagai bagian dari tanggung jawab dan peran serta Perhutani dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Para pihak yaitu Perhutani KPH Kedu Utara dan LMDH Wana Hijau Lestari berbagi peran berdasarkan hak dan kewajiban masing-masing. Masing-masing pihak berhasil membangun satu hubungan yang setara dimana hak dan kewajiban antar pihak dapat terjamin dalam satu kesepakatan yang saling menguntungkan.

Dalam hubungan dengan pelaksanaan perjanjian kerjasama antara Perhutani KPH Kedu Utara dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Wana Hijau Lestari inilah pembahasan akan di fokuskan dan di analisis lebih mendalam sehingga dapat dijadikan referensi dan bermanfaat dimasa mendatang.

⁹ Gary Goodpaster, *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, ELIPS Project, Jakarta, 2003, Hal. 5.