

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan sumber daya alam anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa yang tidak terhingga nilainya bagi seluruh umat manusia. Sebagai anugerah tersebut hutan mempunyai nilai filosofi yang sangat dalam bagi kepentingan umat manusia. Dengan segala kekayaan alam yang dikandungnya hutan memberikan kehidupan bagi makhluk hidup di bumi ini terutama bagi umat manusia. Hutan tidak saja memberikan kehidupan bagi masyarakat yang menempatinya tetapi juga masyarakat di perkotaan.

Namun demikian nilai filosofi hutan tersebut terus menerus mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena pengelolaan hutan selama ini kurang memperhatikan arti hakekat yang terkandung pada filosofi hutan sehingga kelestarian lingkungan hidup menjadi terganggu. Pengelolaan hutan lebih mengejar profit yaitu mencari keuntungan ekonomi semata. Dan bahkan negara secara sentralistis mengeksploitir hutan sehingga fungsi sosial kepentingan umum terabaikan.

Sebagai akibat dari pengelolaan hutan dengan cara tersebut hutan di Indonesia mengalami degradasi yang sangat tajam. Luas hutan berkurang drastis, sedangkan hutan yang tersisa juga mengalami kerusakan yang cukup parah. Menurut Otto Soemarto di Jawa luas hutan tinggal 9% sampai 10%

dari luas daratan, sedangkan di luar Jawa kerusakan hutan mencapai 1-1,5 juta hektar per tahun.¹

Tantangan-tantangan usaha kehutanan di era otonomi daerah dewasa ini secara konkret telah menjelma menjadi berbagai persoalan besar yang sangat mengancam kelestarian sumber daya alam. Kondisi tersebut langsung maupun tidak, akan sangat menentukan nasib keberlanjutan usaha kehutanan. Merebaknya konflik sosial sebagai akibat ketidakpastian status kawasan hutan, meningkatnya praktek penebangan liar, penyelundupan kayu, ketidakpastian hukum dan lemahnya stabilitas keamanan telah menjadikan sektor kehutanan sebagai sebuah yang kontradiktif. Disatu sisi, sektor kehutanan secara makro masih dijadikan sebagai salah satu andalan dalam upaya pemulihan ekonomi nasional melalui aktifitas ekspor, penyerapan tenaga kerja dan penyediaan peluang usaha masyarakat. Namun realitasnya iklim usaha di sektor kehutanan saat ini justru tidak memungkinkan setiap pelaku bisnis mampu mewujudkan target-target sosial, ekonomi dan lingkungan berskala local, nasional maupun global.

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka perlu penyelenggaraan Otonomi Daerah lebih memusatkan pada peran masyarakat untuk mengelola sumber daya alam yang ada di daerah sekaligus melestarikannya untuk generasi masa datang.²

¹ Kompas, 6 Februari 2001

² Ida Aju Prodnja Reso Sudarmo dan Carol J. Pierce Colfer, *Kemana Harus Melangkah? Memanfaatkan Ketersediaan dan Pemanfaatan Kehutanan di Indonesia*, Yayasan Otonomi Daerah, 2002

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 yang menjelaskan bahwa kawasan suatu alam dan kawasan pelestarian alam merupakan kekayaan alam yang sangat tinggi nilainya. Oleh karena itu perlu dijaga keutuhan dan kelestarian fungsinya untuk dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Hutan merupakan ekosistem alam yang mengandung unsure-unsur sumber daya alam dan manusia yang saling tergantung satu sama lain dan perlu diusahakan secara bijaksana untuk kemakmuran masyarakat, dengan tetap menjaga kelestarian fungsinya. Kondisi hutan, khususnya yang berada ditempat yang berbatasan dengan pemukiman penduduk, umumnya dalam kondisi yang rawan dan cenderung rusak karena keadaan social ekonomi penduduk yang relative miskin. Penduduk yang tinggal disekitar hutan pada umumnya mempunyai kecenderungan untuk ikut memanfaatkan hutan dalam memenuhi kebutuhan dan meningkatkan taraf hidupnya.

Berbagai permasalahan timbul mengenai hutan misalnya, pencurian hutan dan pembakaran hutan untuk membuka lahan perkebunan baru yang merupakan fenomena hampir setiap hari yang ditemui pada kawasan hutan yang padat penduduknya. Kawasan hutan cenderung dalam keadaan rusak walaupun telah dilakukan upaya pengrehabilitasian. Kondisi inilah yang melatarbelakangi penetapan kebijakan pemerintah dalam bentuk pemberian Hak Danusahan Hutan Komunitas kepada kelompok masyarakat yang

Namun dalam prakteknya yang sering terjadi sekarang ini adalah peran serta masyarakat ditinggalkan dan mengutamakan kepentingan-kepentingan individu atau kelompok atau kekuasaan belaka untuk mengatasi hal ini maka pembangunan sub sektor kehutanan harus benar-benar diarahkan untuk memberi manfaat yang besar kepada rakyat dan tetap berlandaskan pada upaya menjaga kelestarian dan kelangsungan fungsi hutan, baik sebagai pengatur stabilitas peresapan dan tata air, menjaga kesuburan tanah dan keseimbangan, serta kenyamanan lingkungan hidup

Salah satu bentuk upaya pengelolaan hutan yang dilakukan oleh sektor kehutanan adalah dilaksanakannya Hutan Kemasyarakatan, sesuai dengan SK Methunbun RI No. 31/Kpts-II/2001, kegiatan ini merupakan model pengelolaan yang memanfaatkan ruang tumbuh yang ada pada kawasan hutan secara optimal. Model Hutan Kemasyarakatan ini dipandang perlu atau sesuai untuk dilaksanakan namun perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian dengan kondisi spesifik hutan dan kehutanan, serta masyarakat yang tinggal disekitar hutan dan diharapkan memperoleh manfaat secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat.

Keputusan Methutbun RI No. 31/Kpts-II/2001 yang dikeluarkan pada tanggal 12 Februari 2001 secara jelas memberikan kesempatan dan peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan kehutanan daerah atau bertindak sebagai subyek pembangunan kehutanan yang apabila

Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan PP Nomor 34 Tahun 2002 Pasal 51 menyebutkan secara eksplisit bahwa pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan sekitar hutan dilaksanakan dalam rangka penguatan kelembagaan masyarakat dalam memanfaatkan hutan. Disamping itu pengembangan hutan kemasyarakatan merupakan wujud implementasi kebijakan desentralisasi bidang kehutanan, peranan Pemerintah Daerah terutama Pemerintah Kabupaten/Kota akan sangat penting, karena seluruh aspek teknis pelaksanaan program akan menjadi tanggungjawab bersama pemerintah dan pemerintah daerah.

Kabupaten Gunung Kidul menjadi percontohan sebuah inisiatif masyarakat dalam mengelola hutan yang bermanfaat karena lahan kering bisa disulap menjadi hijau dengan tanaman jati," ujar San Afri Awang, Ketua Panitia Pekan Raya Nasional Hutan dan Masyarakat 2006. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat atau community-based forest management (CBFM) merupakan salah satu upaya melestarikan hutan di luar upaya yang dilakukan oleh pemerintah.³

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh bagaimana peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul dalam pemberdayaan kelompok tani hutan dalam pelaksanaan kebijakan Hutan Kemasyarakatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana peran Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam pemberdayaan kelompok tani hutan melalui kebijakan hutan kemasyarakatan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal ?
2. Faktor apakah yang mendukung dan menghambat peran dalam pemberdayaan kelompok tani hutan melalui pelaksanaan kebijakan hutan kemasyarakatan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peran Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam pemberdayaan kelompok tani hutan melalui kebijakan hutan kemasyarakatan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor yang mendukung dan menghambat Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam pemberdayaan kelompok tani hutan melalui kebijakan hutan kemasyarakatan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum,

Ukuran Hukum Administrasi Negara

2. Manfaat praktis

Memberikan sumbang saran bagi Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan.

E. Tinjauan Pustaka

Pemerintah daerah sebagai organisasi publik memang berbeda dengan organisasi bisnis karena organisasi publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Organisasi publik tidak sepenuhnya otonomi tetapi dikuasai faktor-faktor eksternal.
2. Organisasi publik secara resmi diadakan untuk pelayanan masyarakat.
3. Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang menjadi besar sehingga merugikan organisasi publik lain
4. Kesehatan organisasi publik diukur melalui :
 - o Kontribusinya terhadap tujuan politik.
 - o Kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.
5. Kualitas pelayanan masyarakat yang buruk akan memberi pengaruh politik yang negatif / merugikan.⁴

Menurut Ryaas Rasyid, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azaz desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah dari tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan

⁴ Azhar Kasim 1993, *Pengukuran Efektifitas dalam Organisasi*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Ilmu Ilmu Sosial III

kegiatan, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.⁵

Standar pelayanan minimum adalah konsep yang baik untuk dibawa ke konteks pembangunan berpola pelayanan publik. Dalam masyarakat, terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu :

1. Tugas pelayanan yaitu tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu dan mampu menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan oleh bidang eksekutif.
2. Tugas pembangunan, yaitu tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktivitas dari masyarakat dan mengkreasi nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis.
3. Tugas pemberdayaan, yaitu peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas yang non profit. Organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok (*core competence*) di bidang pemberdayaan.⁶

Pemerintah Republik Indonesia dalam Agenda Pembangunan Nasional 2004-2009 menyebutkan bahwa sumber daya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidupnya'. Dengan demikian, sumber daya alam memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi (*resource based*

⁵ Bambang Yudoyono. 2001. *Otonomi Daerah*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. hlm, 20.

⁶ Riant Nugroho, D. 2003. *Reinventing Pembangunan*. Jakarta : Gramedia. hlm: 271-272.

⁷ Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009, disebutkan 3 (tiga) Agenda Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, di antaranya: Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai, Mewujudkan Indonesia yang

economy) dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan (*life support system*). Atas dasar fungsi ganda tersebut, sumber daya alam senantiasa harus dikelola secara seimbang untuk menjamin keberlanjutan pembangunan nasional. Penerapan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) di seluruh sektor dan wilayah menjadi prasyarat utama untuk diinternalisasikan ke dalam kebijakan dan peraturan perundangan, terutama dalam mendorong investasi pembangunan jangka menengah (2004-2009).

Prinsip-prinsip tersebut saling sinergis dan melengkapi dengan pengembangan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang berdasarkan pada asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas yang mendorong upaya perbaikan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berkaitan dengan agenda pembangunan nasional 2004-2009 tersebut pemerintah menentukan sasaran pembangunan dibidang kehutanan, yaitu:

1. Tegaknya hukum, khususnya dalam pemberantasan pembalakan liar (*illegal logging*) dan penyelundupan kayu;
2. Penetapan kawasan hutan dalam tata-ruang seluruh propinsi di Indonesia, setidaknya 30 persen dari luas hutan yang telah ditata-batas;
3. Penyelesaian penetapan kesatuan pengelolaan hutan
Optimalisasi nilai tambah dan manfaat hasil hutan kayu;
4. Meningkatkan hasil hutan non kayu sebesar 20 persen dari produksi tahun

5. Bertambahnya hutan tanaman industri (HTI), minimal seluas 5 juta hektar, sebagai basis pengembangan ekonomi-hutan;
6. Konservasi hutan dan rehabilitasi lahan di 282 DAS prioritas untuk menjamin pasokan air dan sistem penopang kehidupan lainnya;
7. Desentralisasi kehutanan melalui pembagian wewenang dan tanggung jawab yang disepakati oleh Pusat dan Daerah;
8. Berkembangnya kemitraan antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari; dan

Pengertian Hutan berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Selanjutnya ayat (3) menyatakan bahwa Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat harus didukung oleh pemberdayaan institusi lokal, karena institusi lokal pada umumnya terbiasa dengan pola pengelolaan dan pemanfaatan secara subsisten atau tradisional sehingga untuk menghadapi perkembangan global dengan model pengelolaan dan pemanfaatan hutan secara komersil diperlukan peningkatan dan

dan institusi lokal perlu pula memperhatikan karakteristik hutan dan hubungan historis masyarakat di dalam dan di sekitar hutan.⁶

Pasal 68 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur tentang Peran Serta Masyarakat yaitu :

- (1) Masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan.
- (2) Selain hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masyarakat dapat:
 - a. memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan;
 - c. memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; dan
 - d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung.
- (3) Masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶ Simon Devung, *Makalah Konsepsi Umum Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat dan Berbagi Pengalaman PHBM di Kabupaten Kutai Barat*, diselenggarakan tanggal 24 Maret 2006.

- (4) Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 Surat Keputusan Menteri Kehutanan No 31/Kpts-II/2001 Tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan menyatakan bahwa :

1. Hutan Kemasyarakatan adalah hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat tanpa mengganggu fungsi pokoknya.
2. Pemanfaatan Hutan adalah bentuk kegiatan untuk memperoleh manfaat optimal dari hutan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat dalam pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan kayu, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.
3. Wilayah Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri untuk kegiatan hutan kemasyarakatan.
4. Lokasi Hutan Kemasyarakatan adalah bagian dari wilayah pengelolaan hutan kemasyarakatan yang dikelola oleh masyarakat setempat sebagai hutan kemasyarakatan berdasarkan izin yang diberikan oleh Bupati/Walikota.

5. Izin Kegiatan Hutan Kemasyarakatan adalah izin yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada masyarakat setempat untuk melakukan pengelolaan hutan kemasyarakatan.
6. Fasilitasi adalah penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan dengan cara pendampingan, pelatihan, penyuluhan, bantuan teknik, bantuan permodalan, dan atau bantuan informasi sehingga masyarakat dapat melakukan kegiatan secara mandiri dalam mengembangkan kelembagaan, sumber daya manusia, jaringan mitra kerja, permodalan, dan atau pemasaran hasil.
7. Masyarakat Setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam dan atau sekitar hutan, yang membentuk komunitas, yang didasarkan pada kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal, serta pengaturan tata tertib kehidupan bersama.
8. Forum Pemerhati Kehutanan adalah mitra Pemerintah dan pemerintah daerah untuk meningkatkan peranserta masyarakat dalam pengurusan hutan dan berfungsi merumuskan serta mengelola persepsi, aspirasi, dan inovasi masyarakat sebagai masukan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka perumusan kebijaksanaan, yang terdiri dari organisasi profesi kehutanan, tokoh-tokoh masyarakat, pemerhati kehutanan, serta forum hutan kemasyarakatan.

penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan implemetasi kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunung Kidul

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara:

1) Observasi/pengamatan

Merupakan tehnik pengumpulan data dengan cara peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti.

2) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada nara sumber berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan.

4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.