

# ANALISIS TENURIAL DALAM PENGEMBANGAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN (KPH): STUDI KASUS KPH GEDONG WANI, PROVINSI LAMPUNG

## *(Analysis of Land Tenure in Developing Forest Management Unit (FMU): Case Study in Gedong Wani FMU, Lampung Province)*

Sylviani & Ismatul Hakim

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor, Indonesia

e-mail: sylvireg@yahoo.co.id, ismatulhakim@yahoo.com

Diterima 9 September 2014 direvisi 17 Oktober 2014 disetujui 20 November 2014

### ABSTRACT

*Forest management can not be separated from conflicts caused by various factors such as: economy, social, ecology and local needs for farm lands. Conflicts occurred between local people and migrants. The purpose of the study are: 1) to describe the history of the Forest Management Unit Area; 2) to review the development of area utilization; and 3) to analyze the impact of the use and utilization of the area. This study used Historical and Genesis Coherently Analysis through several stages. The study indicated that some parts of FMU areas are occupied by local community as farm lands, local housing, village offices, public facilities and local market. Parts of in the FMU area have been certified as private lands and a definitive village legalized by local regulation. Conflicts in forest area are due to the low intensity of management, security and protection. The study also produced a model of land use in the FMU Unit. This results is recommended for solution alternative of land conflict in the forestry sector. One alternative solution is to implement community forest or village forest or forest village that accommodate the aspirations and community dynamics without changing the status of forest area.*

*Keywords: Land tenure, FMU, social conflict, forest village.*

### ABSTRAK

Pengelolaan kawasan hutan tidak terlepas dari persoalan atau konflik lahan yang dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain ekonomi, sosial, ekologi dan kebutuhan lahan pertanian. Konflik lahan dapat terjadi antara penduduk pendatang dan penduduk asli. Tujuan kajian ini adalah: 1) menguraikan sejarah kawasan KPH; 2) mengkaji perkembangan penggunaan dan pemanfaatan kawasan dan 3) menganalisis dampak penggunaan dan pemanfaatan kawasan. Metode penelitian menggunakan Analisis Historis atau Analisis Runtut Kejadian melalui beberapa tahapan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian kawasan yang telah ditunjuk sebagai KPH sudah diokupasi oleh masyarakat, baik sebagai lahan garapan, pemukiman, bangunan kantor desa, maupun menjadi pusat perbelanjaan berupa toko serba ada dan pasar tradisional. Di KPH tersebut terdapat lahan garapan yang sudah bersertifikat dan ada desa definitif yang dikukuhkan melalui Peraturan Daerah (Perda). Konflik dalam kawasan hutan terjadi karena rendahnya intensitas pengelolaan, pengamanan dan perlindungan. Penelitian ini juga menghasilkan suatu model pemanfaatan lahan (*land use*) dalam satu unit manajemen KPH. Analisis tenurial ini diharapkan dapat dijadikan alternatif resolusi konflik lahan di sektor kehutanan. Salah satu alternatif solusi yang disarankan adalah menerapkan Hutan Kemasyarakatan atau Hutan Desa dari Kementerian Kehutanan atau mengembangkan konsep Desa Hutan yang mampu menampung aspirasi dan dinamika masyarakat tanpa mengubah status kawasan hutannya.

Kata kunci: Penguasaan lahan, KPH, sengketa masyarakat, desa hutan.

## I. PENDAHULUAN

Ketidakpastian dalam penguasaan kawasan hutan dapat menghambat efektivitas pengelolaan hutan. Permasalahan ini dapat menimpa masyarakat lokal yang bermukim dan memanfaatkan lahan di dalam kawasan hutan, termasuk pihak swasta dan

pemerintah. Tumpang-tindih hak atas kawasan hutan terjadi akibat sistem perijinan yang kurang terpadu dan penguraian persoalan atas klaim lahan yang kurang memadai.

Dalam konteks konflik tenurial (penguasaan atas lahan dan sumber daya alam) di dalam kawasan hutan, rentang jarak yang jauh antara aspek *de jure*

dan *de facto* patut mendapatkan pencerminan yang mendalam oleh berbagai pihak. Di satu sisi sistem penguasaan yang diatur oleh hukum negara sangat lemah dalam operasionalnya, sementara sistem yang diatur secara tradisional (adat) tidak terdokumentasi dengan baik sehingga kurang mendapat dukungan secara hukum. Hal ini mempengaruhi kepastian hak atas lahan tersebut. Konflik penguasaan tanah muncul dari persepsi dan interpretasi yang berbeda yang dimiliki antar pihak terhadap hak mereka atas tanah dan sumber daya hutan (Safitri *et al.*, 2011).

Konflik dalam kawasan hutan biasanya terjadi akibat tidak jelasnya hak-hak atau hukum yang berhubungan dengan sistem tenurial. Hal ini dapat terjadi antara perorangan, masyarakat, badan/instansi pemerintah atau sektor swasta. Batas-batas kawasan hutan yang belum disepakati bersama oleh masyarakat dan pemerintah juga memicu terjadinya konflik. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa lahan di kawasan hutan sudah dimanfaatkan oleh masyarakat atau penduduk sekitar, baik pendatang maupun penduduk lokal namun keberadaan masyarakat tersebut belum diakomodir terutama dalam perencanaan pembangunan kehutanan.

Peran strategis KPH merupakan peluang untuk resolusi konflik dengan pertimbangan KPH dibangun secara lokal spesifik sehingga dapat lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat sekitar serta merespon inspirasi para pihak terkait (Emila, 2010). Konflik yang terjadi di KPH Gedong Wani Provinsi Lampung meliputi: 1) lahan relokasi pemekaran kota yang belum mendapat ijin prinsip dari Kehutanan, 2) tumpang-tindih lahan dengan perkebunan nusantara, 3) adanya penerbitan sertifikat oleh Pemerintah Daerah di dalam kawasan, 4) ada desa definitif dalam kawasan hutan, 5) ada areal persawahan milik masyarakat dalam kawasan (Dinas Kehutanan Provinsi Lampung, 2012). Oleh karena itu kajian analisis tenurial yang menguraikan tentang permasalahan tenurial dan solusi konflik dalam satu unit manajemen KPH sangat diperlukan. Tujuan kajian ini adalah: 1) menguraikan sejarah kawasan KPH; 2) mengkaji perkembangan penggunaan dan pemanfaatan kawasan dan 3) menganalisis dampak penggunaan dan pemanfaatan kawasan.

## II. METODE PENELITIAN

### A. Konsep Tenurial

Secara harfiah istilah tenurial berasal dari kata *tenure*, dalam bahasa Latin *tenere* yang mencakup arti: memelihara, memegang dan memiliki. *Land tenure* berarti sesuatu yang dipegang, dalam hal ini termasuk hak dan kewajiban pemangku lahan (*holding or possessing* = pemangkuan atau penguasaan). *Land tenure* adalah istilah *legal* untuk hak pemangkuan lahan, bukan hanya sekedar fakta pemangkuan lahan. Seseorang mungkin memangkuk lahan (*property right*), tetapi ia tidak selalu mempunyai hak untuk menguasai (*access right*). Teori tenurial digambarkan sebagai *bundle of rights* yaitu sekumpulan hak atas tanah yang disederhanakan sebagai berikut (FAO, 2010):

1. Hak pakai yaitu hak untuk menggunakan lahan (penggembalaan, menanam tanaman subsisten, mengumpulkan produk-produk kehutanan: kayu bakar, madu dan lain-lain).
2. Hak untuk mengontrol yaitu hak untuk membuat keputusan bagaimana lahan harus digunakan, termasuk memutuskan apa yang harus ditanam dan untuk mengambil keuntungan finansial dari penjualan tanaman.
3. Hak mentransfer yaitu hak untuk menjual atau menggadaikan tanah, hak untuk menyampaikan kepada orang lain melalui intra-komunitas realokasi, untuk mengirimkan tanah kepada ahli waris melalui warisan dan realokasi hak guna dan kontrol.

Lebih lanjut Galludra (2010) mendefinisikan *land tenure* sebagai sistem tentang hak-hak dan kelembagaan yang menata, mengatur dan mengelola akses dan penggunaan lahan.

Penguasaan lahan (*land tenure*) sering dikategorikan sebagai berikut (FAO, 2011):

- a. Individu: hak kepada pihak swasta yang mungkin individu, sekelompok orang, atau badan hukum seperti organisasi badan atau non-keuntungan komersial. Sebagai contoh, dalam masyarakat, keluarga individual dapat memiliki hak eksklusif untuk paket perumahan, pertanian dan pohon-pohon tertentu; kecuali masyarakat adat yang memiliki lahan tidak perlu persetujuan pemegang hak dalam memanfaatkan sumber daya lahannya.

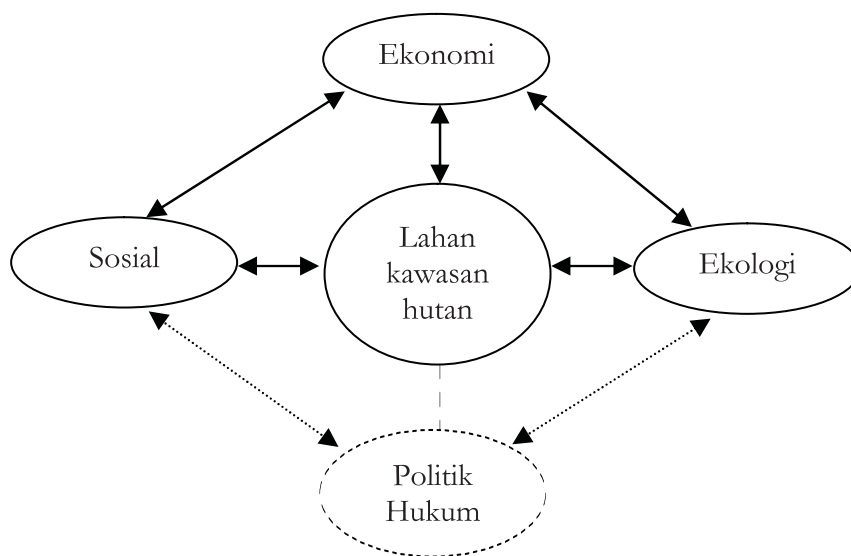
- b. Komunal: hak untuk bersama, mungkin ada dalam komunitas di mana setiap anggota memiliki hak untuk menggunakan secara independen kepemilikan masyarakat. Sebagai contoh, anggota masyarakat mungkin memiliki hak untuk merumput ternak di padang rumput umum.
- c. Akses terbuka: hak-hak tertentu yang tidak ditugaskan untuk siapapun dan tidak ada yang dapat dikecualikan. Hal ini biasanya meliputi penguasaan laut di mana akses ke laut tinggi umumnya terbuka untuk siapa saja, contoh lainnya adalah padang penggembalaan dan hutan (*rangelands*).
- d. Negara: hak yang diberikan untuk kepentingan publik. Sebagai contoh, di beberapa negara, lahan hutan dapat jatuh di bawah mandat negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat desentralisasi pemerintahan.

**B. Kerangka Analisis**

Landasan teori dan tahapan-tahapan dalam mengurai permasalahan tenurial di KPH Gedong

Wani yang merupakan KPH lintas kabupaten, dapat dibuat suatu kerangka pikir (Gambar 1) yang lebih mendekati permasalahan kehutanan dan solusi kebijakan yang dapat direkomendasikan.

Pemanfaatan dan penggunaan lahan dari kawasan hutan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain ekonomi, sosial, ekologi dan politik-hukum. Faktor ekonomi ditentukan oleh jenis kegiatan yang menguntungkan seperti di bidang industri, perdagangan, kehutanan, pertambangan dan lain-lain. Faktor sosial ditentukan oleh aspek kependudukan, kesehatan masyarakat, pendidikan dan lembaga desa. Faktor ekologi ditentukan oleh aspek lingkungan, sumber daya alam, sumber daya air dan lain-lain. Faktor politik dan hukum ditentukan oleh kebijakan dan peraturan-peraturan, baik pusat maupun daerah. Persentase pengembangan faktor-faktor tersebut ditentukan oleh kondisi dan situasi daerah masing-masing. Misalnya di suatu daerah lebih mengutamakan pembangunan bidang ekonomi, maka kawasan hutan lebih banyak ditujukan untuk tujuan tersebut.



Keterangan (Remarks):  $\longleftrightarrow$  Sangat berpengaruh  $\dashrightarrow$  Kurang berpengaruh

Gambar 1. Kerangka pikir analisis tenurial.  
Figure 1. Frame work of tenurial analysis.

### C. Lokasi dan Waktu

Lokasi penelitian difokuskan pada lokasi KPH Model di Provinsi Lampung yaitu KPHP Gedong Wani di mana KPH Model yang sudah ditetapkan berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 68/Menhut-II/2010 rata-rata sudah diokupasi oleh masyarakat, baik sebagai lahan pertanian, permukiman dan fasilitas umum. Penelitian dilakukan pada bulan Januari s/d Desember 2012.

### D. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan secara *purposive sampling* di mana sampel dianggap memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitian ini. Jumlah responden sebanyak 30 orang dari masing-masing perwakilan (pemerintah, masyarakat/tokoh adat). Pengumpulan data dilakukan dengan empat cara yaitu:

1. Studi literatur, mempelajari dokumen sistem pemilikan dan penguasaan lahan.
2. Wawancara secara mendalam, yaitu melakukan wawancara kepada instansi pemerintah, tokoh adat/masyarakat untuk mengetahui sistem pemilikan dan penguasaan lahan.
3. Pengamatan lapangan untuk melihat kondisi sosial ekonomi masyarakat.
4. *Focused Group Discussion* (FGD) yang diikuti oleh instansi pemerintah, tokoh adat, pemuka agama dari masing-masing desa sampel.

KPHP Gedong Wani merupakan UPTD provinsi yang meliputi dua kabupaten yaitu

Kabupaten Lampung Timur dan Kabupaten Lampung Selatan. Sebagai sampel lokasi penelitian dilakukan di Provinsi Lampung Selatan dengan pertimbangan bahwa sebagian kawasan hutan sudah diokupasi oleh masyarakat. Untuk mengetahui kondisi penguasaan lahan kawasan hutan di Kabupaten Lampung Selatan, maka diambil dua desa sebagai sampel kajian yaitu Desa Neglasari Kecamatan Ketibung yang termasuk ke dalam register 17 dan Desa Seri Pendowo Kecamatan Ketapang yang termasuk register 1. Tahapan pengumpulan data dilakukan seperti terlihat pada Tabel 1.

### E. Analisis Data

Untuk menganalisis model konflik lahan (tenurial) di antara para pihak yang berhubungan dengan hak kepemilikan lahan dilakukan menggunakan Metode Analisis Historis atau Analisis Runtut Kejadian (Handoyo *et al.*, 2012), yang dilakukan melalui beberapa tahapan:

1. Mengidentifikasi sejarah kawasan, dilakukan dengan menguraikan tentang awal penunjukan kawasan oleh kehutanan, awal masyarakat menduduki kawasan, bagaimana pejabat daerah menerbitkan hak garap.
2. Mengidentifikasi perkembangan penggunaan dan pemanfaatan kawasan, dilakukan dengan menguraikan tentang pemanfaatan lahan oleh masyarakat untuk lahan pertanian, permukiman, peternakan dan fasilitas umum.

Tabel 1. Metode pengumpulan data

Table 1. *Methods of data collection*

No	Metode ( <i>Method</i> )	Sumber data/responden ( <i>Data sources</i> )	Jenis data ( <i>Type of data</i> )
1.	Pencatatan ( <i>Recording</i> )	Instansi pemerintah	Dokumen tentang peraturan pengelolaan dan kepemilikan lahan serta status lahan secara legal, potensi kawasan.
2.	Wawancara ( <i>Interview</i> )	Instansi pemerintah, perwakilan masyarakat	Sistem dan proses kepemilikan lahan, luas lahan garapan, hak dan kewajiban yang dilakukan terhadap lahan.
3.	Pengamatan lapangan ( <i>Field observation</i> )	Perwakilan masyarakat	Kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat, kondisi kawasan (tanaman dan pemanfaatannya).
4.	Diskusi kelompok ( <i>Focused Group Discussion</i> )	Para pihak terkait	Data dan informasi tentang pengelolaan kawasan KPH, potensi, status kawasan serta program-program para pihak terkait.

3. Mengidentifikasi dampak penggunaan dan pemanfaatan kawasan, dilakukan dengan menguraikan tentang konflik yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah daerah, antara pengusaha dan pemerintah pusat.
4. Alternatif solusi kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kawasan dilakukan dengan menguraikan tentang beberapa alternatif solusi yang dapat direkomendasikan dalam rangka mengurangi konflik yang terjadi.

Dari beberapa tahapan tersebut selanjutnya dibuat skema penahapan dalam pemanfaatan lahan/tenurial di kawasan KPH yang lebih aplikatif.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Sejarah Kawasan yang Ditunjuk sebagai KPH

Kawasan hutan di Provinsi Lampung ditunjuk oleh Menteri Kehutanan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 256/Kpts-II/2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Lampung sesuai hasil paduserasi antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Penunjukan tersebut mencakup kawasan perairan yang menjadi bagian dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA).

Penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung sudah sejak jaman Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu dengan adanya surat penetapan tentang kawasan hutan yang dijadikan acuan/referensi dalam pengukuhan kawasan hutan di Provinsi Lampung. Penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung oleh Menteri Kehutanan telah dilakukan tiga kali karena pada saat akan ditetapkan dan dilakukan tata batas, luas kawasan hutan berkurang untuk penggunaan lainnya. Tiga Surat Keputusan penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung adalah:

1. SK No. 67/Kpts-II/91 tanggal 31 Januari 1991, dengan luas 1.237.268 ha.
2. SK No. 416/Kpts-II/99 tanggal 15 Juni 1999, dengan luas 1.144.512 ha.
3. SK No. 256/Kpts-II/2000 tanggal 23 Agustus 2000, dengan luas 1.004.735 ha.

Secara rinci penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung sesuai fungsinya dapat dilihat pada Tabel 2.

Pengurangan luas kawasan hutan  $\pm$  92.576 ha dari tahun 1991 ke tahun 1999 dan seluas  $\pm$  139.777 ha dari tahun 1999 ke tahun 2000 diakibatkan karena adanya klaim kepemilikan (ajudikasi) dan sertifikasi lahan eks hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) berupa pemberian hak atas tanah atau sertifikat tanah kepada masyarakat yang bermukim, mengusahakan dan menguasai kawasan HPK. Hal ini dilakukan setelah pengukuran oleh Tim Ajudikasi dari Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi Lampung terhadap lahan yang dilepaskan tersebut. Peristiwa ini diatur oleh Perda Provinsi Lampung No. 6 tahun 2001 tentang Alih Fungsi Lahan dari Eks HPK. Sebagai kompensasi pemberian hak atas tanah, maka penerima hak diwajibkan untuk turut serta memulihkan lingkungan yang telah rusak melalui pemberian biaya alih fungsi lahan kepada Pemda. Ajudikasi dan sertifikasi lahan dilakukan di enam kabupaten, 30 kecamatan dan 165 desa dengan masa berlaku Perda selama lima tahun. Karena masih ada tuntutan masyarakat, selanjutnya diperpanjang melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Lampung No. 14 tahun 2007 tanggal 26 Maret 2007.

Salah satu masalah pokok dalam pengelolaan kawasan hutan di Provinsi Lampung adalah lemahnya pengawasan di lapangan karena tidak ada pemangku kawasan hutan. Pembentukan unit pengelolaan hutan dalam bentuk KPH dimaksudkan untuk menjawab berbagai persoalan dan tantangan pembangunan hutan ke depan. Pembentukan KPH bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari, yang dilaksanakan untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota dan unit pengelolaan.

Sejak tahun 2007 Provinsi Lampung mulai membentuk KPH dengan ditetapkannya KPHP Model Way Terusan Register 47 Kabupaten Lampung Tengah dengan luasan  $\pm$  12.500 ha. Pada tahun 2009 melalui Surat Gubernur Lampung telah diusulkan pembentukan KPH di wilayah Provinsi Lampung sebanyak 16 unit KPH terdiri atas 13 unit dikelola di tingkat kabupaten/kota dan tiga unit dikelola provinsi, semuanya berada di luar kawasan hutan yang sudah ada pemangkunya yaitu KPHK Taman Nasional

Tabel 2. Perbandingan luas kawasan hutan berdasarkan tiga SK Menhut  
 Table 2. Comparison of forest area according to tree SK

No.	Uraian ( <i>Description</i> )	SK No. 67/Kpts-II/1991		SK No. 416/Kpts-II/1999		SK No. 256/Kpts-II/2000	
		Luas ( <i>Area</i> ) (ha)	%	Luas ( <i>Area</i> ) (ha)	%	Luas ( <i>Area</i> ) (ha)	%
A.	Daratan ( <i>Land</i> )	3.301.545	100	3.301.545	100	3.301.545	100
B.	Bukan kawasan ( <i>Non forest land</i> )	2.064.277	62,52	2.157.033	65,33	2.296.810	69,57
C.	Kawasan hutan ( <i>Forest land</i> )	1.237.268	37,48	1.144.512	34,67	1.004.735	30,43
	1. Hutan konservasi ( <i>Conservation forest</i> )	422.500	12,80	422.500	12,80	462.030*	13,99
	2. Hutan lindung ( <i>Protection forest</i> )	336.100	10,18	331.531	10,04	317.615	9,62
	3. Hutan produksi terbatas ( <i>Limited production forest</i> )	44.120	1,34	44.120	1,34	33.358	1,01
	4. Hutan produksi tetap ( <i>Fixed production forest</i> )	281.089	8,51	192.902	5,84	191.732	5,81
	5. Hutan produksi konservasi ( <i>Production forest conservation</i> )	153.459	4,65	153.459	4,65	-	-

Keterangan (*Remarks*): \* termasuk Cagar Alam Laut.  
 Sumber (*Source*): Dinas Kehutanan Lampung (2012).

Bukit Barisan Selatan, KPHK Taman Nasional Way Kambas dan KPHK Tahura Wan Abdul Rachman. Atas dasar usulan tersebut selanjutnya Menteri Kehutanan menetapkan KPH di wilayah Provinsi Lampung melalui SK 68/Menhut-II/2010 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Provinsi Lampung.

Status kawasan hutan yang sudah ditetapkan sebagai KPH adalah sebagai berikut:

1. Besluit Residen Lampung District No. 99 tanggal 7 Februari 1933 ditetapkan sebagai KPH Way Ketibung II Reg. 35.
2. Besluit Residen Lampung District No. 372 tanggal 12 Juni 1937 ditetapkan sebagai KPH Gedong Wani Reg. 40.
3. Besluit Residen Lampung District No. 308 tanggal 31 Maret 1941 ditetapkan sebagai KPH Way Ketibung I Reg. 5.
4. Besluit Residen Lampung District No. 311 tanggal 31 Maret 1941 ditetapkan sebagai KPH Way Kibang Reg. 37.

KHP Gedong Wani Reg. 40 telah ditetapkan sebagai KPHP Gedong Wani sesuai Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. SK. 68/Menhut-II/2010 tanggal 28 Januari 2010 dengan luas 30.243 ha, dan ditetapkan sebagai KPHP Model Unit XVI untuk wilayah Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Lampung Timur Provinsi Lampung sesuai Keputusan Menteri Kehutanan No. SK 427/Menhut-II/2011 tanggal 27 Juli 2011.

Berdasarkan Tabel 3 terlihat bahwa tutupan lahan untuk pertanian lahan kering adalah terluas yaitu 21.267 ha (70,6%) yang diusahakan untuk budidaya palawija. Sementara itu tutupan lahan untuk pertanian lahan campuran tanaman kayu, perkebunan dan buah-buahan seluas 3.865 ha (12,8%), untuk permukiman 2.287 ha (7,6%) dan lahan terbuka 2.024 ha (6,7%). Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan unit KPH Gedong Wani perlu melibatkan beberapa sektor. Kondisi fisiografi lapangan secara umum adalah datar, dengan luas 27.418 ha (91,06%).

Tabel 3. Kondisi tutupan lahan di KPHP Gedong Wani

Table 3. Land cover condition in FMU Gedong Wani

No	Penutupan lahan ( <i>Land cover</i> )	Luas ( <i>Area</i> )	
		(ha)	(%)
1	Belukar ( <i>Shrub</i> )	308	1,02
2	Perkebunan ( <i>Plantation</i> )	275	0,91
3	Pertanian lahan kering ( <i>Dryland farming</i> )	21.267	70,6
4	Pertanian lahan campuran ( <i>Mixed land agricultural</i> )	3.865	12,8
5	Lahan terbuka ( <i>Open access land</i> )	2.024	6,72
6	Pemukiman ( <i>Settlement</i> )	2.287	7,60
7	Pabrik ( <i>Factory</i> )	85	0,28
Jumlah ( <i>Total</i> )		30.111	100

Sumber (*Source*): Dinas Kehutanan Lampung (2012).

## B. Perkembangan Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan KPH

Pengelolaan kawasan hutan tidak lepas dari pengaruh sosial masyarakat yang berada di desa-desa sekitar kawasan hutan. Tinggi-rendahnya tekanan terhadap kawasan hutan dapat diindikasikan dengan kondisi sosial budaya dan ekonomi masyarakat yang berada di desa sekitar hutan tersebut. Ridell (1987) menyatakan bahwa dalam pemanfaatan lahan terkait dengan sistem tenurial merupakan sekumpulan atau serangkaian hak-hak (*a bundle of right*) untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria yang terdapat pada suatu masyarakat yang secara bersama juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan itu. Pada setiap sistem tenurial, masing-masing hak dimaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni:

1. Subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu diletakkan. Subjek hak bervariasi bisa dari individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi, bahkan lembaga politik setingkat Negara.
2. Objek hak, yang berupa persil tanah, barang-barang atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang atau mineral yang berada di dalam tanah atau perut bumi, perairan, maupun suatu kawasan atau wilayah udara tertentu. Pada objek hak termaksud harus

dapat dibedakan dengan alat tertentu dengan objek lainnya. Untuk objek hak berupa suatu persil tanah atau kawasan perairan, batas-batasnya biasanya diberi suatu simbol.

3. Jenis haknya, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya. Dalam hal ini jenis-jenis hak merentang dari hak milik, hak sewa, hak pakai dan sebagainya, tergantung bagaimana masyarakat yang bersangkutan menentukan.

Hasil peninjauan lapangan di kawasan KPH Gedong Wani terlihat bahwa pemanfaatan lahan digunakan untuk berbagai kegiatan (Tabel 4), di mana sebagian kawasan sudah terdapat kebun kelapa sawit milik perorangan dan peternakan yang bermitra dengan pengusaha (Gambar 2).

Dari Tabel 4 terlihat bahwa pemanfaatan lahan dalam kawasan KPH sangat beragam, baik yang mendapat ijin dari pemerintah daerah maupun yang ilegal. Hal ini merupakan tantangan yang harus dihadapi dalam pembangunan KPH. Bagaimana menjadikan suatu unit manajemen dan satuan wilayah bagi semua aktivitas pembangunan kehutanan yang sebagian kawasannya sudah digunakan untuk kegiatan non kehutanan. Pemanfaatan lahan lainnya pada KPH Gedong Wani adalah bangunan permanen milik pemerintah daerah berupa balai desa, kantor kecamatan dan kebun garapan masyarakat (Gambar 3).



Gambar 2. Kebun kelapa sawit dan peternakan Desa Seri Pendowo Lampung Selatan.  
*Figure 2. Palm oil plantation and livestock in Seri Pendowo Village South Lampung.*

Tabel 4. Pemanfaatan lahan di kawasan KPH Gedong Wani, Lampung Selatan  
*Table 4. Land use in FMU Gedong Wani area, South Lampung*

No.	Uraian ( <i>Description</i> )	Para pihak ( <i>Stakeholder</i> )	Luas ( <i>Area</i> )	Keterangan ( <i>Remarks</i> )
1	Ijin penambangan batu ( <i>Rock mining permits</i> )	PT. Sumber Jaya Prima Kencana PT. Inti Nusa Permata	17,4 20	
2	Ijin pembangunan pabrik tapioca ( <i>Tapioca factory building permits</i> )	PT. Darma Agrindo PT. Langgeng Cakra Lestari/ PT. Flarindo Makmur	82,5 30	Areal pengganti 90 ha
3	Relokasi pusat pemerintahan ( <i>The relocation of government center</i> )	Pemda Kota Baru Jati Agung		Belum ada ijin prinsip
4	Tumpang-tindih lahan dengan HGU ( <i>Over lapping land with HGU</i> )	PTPN VIII unit usaha Bergen PT Daya Karya	182 65,5	
5	Ada sertifikat tanah ( <i>There is land certificate</i> )	Desa Trans Tanjungan Kec amatan Ketibung	Tidak ada data	Jatah tanah dari transmigrasi
6	Desa definitive ( <i>Definitive village</i> )	SK Gubernur Lampung dan SK Bupati Lampung Selatan	35 desa	Dalam kawasan hutan



Gambar 3. Kebun masyarakat dan Kantor Balai Desa Neglasari Lampung Selatan.  
*Figure 3. Community plantation and Neglasari Village office South Lampung.*



### C. Dampak Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan KPH

Pemanfaatan kawasan hutan berada di bawah kewenangan Kementerian Kehutanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan Surat Keputusan Menteri No. 256/Kpts-II/2000 tentang penunjukan kawasan. Untuk kegiatan non kehutanan diatur dalam UU No. 6 tahun 1961 tentang Agraria yang berada di bawah kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pemberian hak pengelolaan untuk kegiatan non-kehutanan seperti untuk perkebunan dan kegiatan pertanian lainnya, pemukiman, transmigrasi, pertambangan, gas dan minyak bumi dan kepentingan lainnya dimungkinkan melalui proses alih-fungsi dan alih-guna kawasan.

Perselisihan dalam penguasaan dan pemanfaatan lahan (kawasan hutan untuk budidaya pertanian) sering tidak dapat dihindarkan terutama karena sempitnya kesempatan kerja bagi petani yang hidup di pedesaan dan keterbatasan lahan garapan untuk kegiatan usahatani. Perselisihan dapat terjadi antar sesama petani secara individu atau kelompok, di dalam atau di luar keluarga dan antar petani dengan pihak lain (pemerintah lokal atau lembaga lain). Sifat dan kondisi konflik terhadap kawasan hutan di luar Jawa (Provinsi Lampung) sangat berbeda dengan di Pulau Jawa (Provinsi Jawa Barat), dilihat dari aspek sosial, ekonomi, budaya dan politik setempat (bersifat *local specific*). Demikian juga ketidakharmonisan hubungan antar instansi birokrasi terkait dalam hal penguasaan dan wewenang terhadap pengelolaan kawasan hutan (pusat, provinsi dan kabupaten/kota) mempengaruhi proses pelaksanaan kebijaksanaan dan berujung pada kegagalan program pembangunan kehutanan atau mengakibatkan tidak optimalnya pencapaian sasaran pembangunan.

Banyaknya konflik dalam kawasan hutan disebabkan oleh rendahnya intensitas pengelolaan seperti rendahnya tingkat pengamanan dan perlindungan (karena arealnya terlalu luas, keterbatasan biaya, keterbatasan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia). Hal tersebut banyak terjadi di luar Pulau Jawa terutama pada areal bekas HPH atau areal HTI yang sudah lama ditinggalkan oleh pemegang ijinnya seperti terjadi di Provinsi Lampung. Akibat tekanan pertumbuhan penduduk dan kondisi sosial ekonomi masyarakat maka Pemda (provinsi dan kabupaten) membuat

Perda tentang pembentukan desa definitif di dalam kawasan hutan.

Withers & Wisinski (2007) mencatat bahwa perselisihan mungkin adalah karakteristik individu (atau kelompok) yang tidak sejalan dengan orang (kelompok/pihak) lain, bukan rekan satu pemahaman atau bahkan sekadar tidak cocok satu sama lain. Membiarkan suatu perselisihan tanpa ada usaha menyelesaikannya, bukan berarti menghentikan persoalan, tetapi bahkan semakin mempertegas perselisihan dan memperuncing permasalahan.

Di sektor kehutanan, banyak terjadi perselisihan yang umumnya melibatkan petani dan lembaga terkait terhadap kawasan hutan yang menjadi yurisdiksi Kementerian Kehutanan di wilayah yang bersangkutan. Salah satu contoh sumber perselisihan yang muncul dari petani adalah keterbatasan ketersediaan lahan pertanian akibat dari kepemilikan lahan pertanian yang semakin menurun, daya beli dan kualitas hidup masyarakat semakin menurun, peningkatan jumlah penduduk, tuntutan dan biaya hidup yang semakin tinggi, sulitnya mencari lapangan kerja di pedesaan dan lahan pertanian di pedesaan semakin dikuasai oleh pemilik modal di perkotaan.

### D. Alternatif Solusi Kebijakan Penggunaan Kawasan ke Depan

Penyelesaian konflik kehutanan harus memperhatikan tipologi konflik yang ada. Jika dilihat dari aktor yang terlibat, maka konflik tersebut dapat digolongkan ke dalam beberapa kategori (Safitri *et al.*, 2011):

1. Konflik antara masyarakat adat dengan Kementerian Kehutanan. Ini terjadi akibat dijadikannya wilayah adat sebagai kawasan hutan Negara.
2. Konflik antara masyarakat, Kementerian Kehutanan dan BPN, misalnya konflik karena penerbitan bukti hak atas tanah pada wilayah yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan,
3. Konflik antara masyarakat transmigran dengan Kementerian Kehutanan atau antara Pemda dengan 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 desa/pendatang dengan Kementerian Kehutanan

dan Pemda, misalnya konflik karena adanya gelombang petani yang memasuki kawasan hutan dan melakukan aktivitas pertanian di dalam kawasan tersebut.

5. Konflik antara calo tanah dengan elite politik dan masyarakat petani dengan Kementerian Kehutanan dan BPN, misalnya konflik karena adanya makelar/calor tanah yang umumnya didukung partai politik yang memperjual-belikan tanah kawasan hutan dan membantu penerbitan sertifikat atas tanah tersebut.

Berdasarkan pemanfaatan lahan di kawasan KPH Gedong Wani (Tabel 4) dan dikaitkan dengan tipologi hutan, maka dapat dikatakan bahwa KPH Gedong Wani termasuk dalam semua tipologi konflik. Tipologi hutan A adalah pemanfaatan lahan yang tumpang-tindih dengan PTPN VIII, peternakan, penebangan pohon dan persawahan. Untuk tipologi hutan lainnya (B, C dan D) adalah pemanfaatan oleh desa-desa definitif, kantor pemerintahan dan masyarakat yang bersertifikat. Lebih jelas dapat dilihat pada Tabel 5.

Penyusunan tipologi hutan di KPH Gedong Wani (Tabel 5) diadopsi dari tipologi Perum Perhutani dalam mengatasi masalah tenurial yang dituangkan dalam Keputusan Direksi Perum Perhutani No 460/Kpts/Dir/2010 tentang Pedoman Penanganan dan Penyelesaian Konflik Tenurial dalam Kawasan Hutan. Langkah yang dilakukan adalah mengidentifikasi masalah konflik sesuai dengan tipologi, secara rinci dapat dilihat pada Tabel 6.

Beberapa tahapan yang dilakukan dalam mengidentifikasi konflik pada lokasi penelitian (sejarah kawasan, penggunaan kawasan dan sebagainya) merupakan langkah-langkah menganalisis suatu model untuk mengetahui penguasaan tanah/lahan secara cepat dalam kawasan hutan. Model ini dapat digunakan untuk mengetahui kepastian penguasaan lahan/*tenure* oleh masyarakat, pengusaha dan pemerintah daerah di kawasan hutan, terutama bagi kawasan yang sudah ditunjuk maupun ditetapkan sebagai satu unit manajemen KPH.

### E. Pendekatan Analisis Model Tenurial di KPH

Penggunaan model *Forest Tenurial Assessment Model* (FORTAM) dibangun atas dasar permasalahan krusial tenurial di Provinsi Lampung yang sudah terlalu lama karena adanya pembiaran terhadap kawasan hutan, sehingga sudah terlalu banyak instansi yang terlibat seperti pungutan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) oleh Dispenda, Kepala Desa, Camat dan Pemda Lampung Selatan yang sudah memasukkannya dalam proyeksi rencana pengembangan infrastruktur pembangunan fisik daerah. Analisis ini lebih menampilkan aspek historis risalah kawasan hutan, peran instansi terkait di lapangan (pusat dan daerah) dan aturan perundangan/kebijakan. Berkaitan dengan masalah tenurial yang terjadi di KPH Gedong Wani, maka model analisis ini diterapkan melalui beberapa tahapan, dari meng-

Tabel 5. Identifikasi konflik menurut tipologi hutan di KPH Gedong Wani

Table 5. Conflict identification according to forest typology at Gedong Wani FMU

No	Tipologi* (Typology)	Uraian (Discription)	Pemanfaatan lahan (Using area)	Alternatif solusi (Solution alternative)
1	A	Tumpang-tindih lahan dengan Hak Guna Usaha  Bermitra dengan pengusaha <i>Illegal logging</i> jati Persawahan	PTPN VIII unit usaha Bergen PT Daya Karya  Peternakan ayam dan kambing Milik pribadi Milik masyarakat	Beberapa alternatif yang dapat dilakukan antara lain: Program Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Kemasyarakatan,
2	B, C, D	Ada sertifikat tanah SK Gubernur Lampung dan SK Bupati Lampung Selatan Balai Desa, Kecamatan SDN, SMPN, Koramil, Kapolsek	Desa Trans Tanjung Kec Ketibung Desa definitif  Bangunan milik pemerintah	Hutan Rakyat dan Kemitraan serta Desa Hutan

Keterangan (Remarks): \*Tipologi hasil analisis.

Tabel 6. Identifikasi konflik menurut tipologi hutan  
*Table 6. Conflict identification according to forest typology*

No	Tipologi ( <i>Typology</i> )	Kriteria ( <i>Criteria</i> )	Indikator ( <i>Indicator</i> )
1	A	Masyarakat yang melakukan aktivitas pemanfaatan lahan di dalam kawasan hutan secara ilegal	Tidak bermaksud untuk menguasai dan atau memiliki lahan yang dimanfaatkan
2	B	Masyarakat yang melakukan aktivitas pemanfaatan lahan di dalam kawasan hutan secara ilegal	Bermaksud menguasai dalam jangka waktu tak terbatas, namun tidak ingin memiliki
3	C	Masyarakat yang melakukan aktivitas pemanfaatan lahan di dalam kawasan hutan secara ilegal	Bermaksud untuk menduduki dan atau memiliki
4	D	Masyarakat yang melakukan aktivitas pemanfaatan lahan di dalam kawasan hutan	Bermaksud untuk menduduki dan atau memiliki dengan dokumen seperti girik dan lain-lain

identifikasi sejarah kawasan hingga pemanfaatan kawasan. Pendekatan dilakukan dengan metode survei observasi di lapangan, wawancara dengan tokoh-tokoh masyarakat setempat, dan FGD di tingkat desa dan kabupaten.

Tujuan FORTAM antara lain adalah:

1. Memperjelas kepastian kawasan hutan.
2. Memantapkan pemanfaatan sesuai dengan kondisi riil lapangan.
3. Memantapkan koordinasi tiga lembaga utama dalam pemanfaatan kawasan hutan (Kemenhut, Kemendagri, BPN).
4. Penunjukan pengelola kawasan hutan (kelompok, koperasi, swasta, LSM, Pemda, dan lain-lain).
5. Mengetahui arah orientasi penetapan pilihan kebijakan pemanfaatan kawasan dengan memperhatikan keseimbangan ekologi, ekonomi dan sosial.
6. Memberikan masukan terhadap upaya pengurangan degradasi dan deforestasi akibat tidak adanya unit pengelola.
7. Perlu dibangun unit manajemen kelola kawasan sesuai dengan fungsi hutannya (KPHP/KPHL/KPHK).

Tahapan yang dapat dilakukan untuk mengurai masalah tenurial dalam suatu unit manajemen KPH (Cahyaningsih *et al.*, 2010) meliputi:

1. Identifikasi sejarah konflik kawasan (antara masyarakat dengan Kemenhut, Kementerian Transmigrasi dengan Kemenhut).
2. Kepentingan para pihak pada wilayah KPH (Kemenhut, BPN, Kanwil Kementerian

Transmigrasi, Pemda Provinsi/Kabupaten, pemegang ijin dan masyarakat adat).

3. Identifikasi status kawasan (tata kuasa, tata kelola dan perijinan).
4. Analisis peluang para pihak.

Sebagai hasil dari studi penerapan ini, ada beberapa alternatif kebijakan yang dapat dikembangkan, yaitu:

1. Mengembangkan konsep Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) atau Hutan Kemasyarakatan (HKm), disarankan agar areal konflik tersebut menerapkan pola *agroforestry* atau pola *agrosylvopasture* untuk menampung atau mengakomodasi kegiatan masyarakat yang sudah berkembang di lapangan dan diajukan oleh Pemda.
2. Mengembangkan kebijakan konsep desa hutan sebagai alternatif yang melibatkan pihak instansi pemerintah seperti Kepala Desa, Camat, Pemda, BPN, Kemendagri dan Kemenhut. Desa hutan dibangun dengan ciri yang unik, berbeda dengan desa lain yang biasa disebut sebagai Desa Hijau atau Desa Konservasi yang menerapkan konsep *agroforestry*, misalnya desa yang lahan usahatani berupa kawasan hutan, 70% atau 60% komponen pepohonan dan 30% atau 40% komponen tanaman buah-buahan, tanaman perkebunan atau tanaman pangan. Konsep desa hutan ini sebaiknya dipayungi oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kemenhut, Kemendagri dan BPN. Tahapan dalam analisis tenurial dapat dilihat pada Lampiran 1.

3. Model analisis tenurial ini dapat digunakan sebagai dasar dalam mengidentifikasi konflik lahan dengan menguraikan secara rinci, mulai dari sejarah kawasan, penggunaan kawasan hingga dampak pemanfaatan kawasan.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Penunjukan kawasan hutan di Provinsi Lampung selama kurun waktu 10 tahun (1991-2000) mengalami penurunan, disebabkan oleh klaim masyarakat, baik untuk pertanian maupun perkebunan. Pembentukan unit KPH yang bertujuan untuk pengelolaan kawasan yang lebih baik mengalami kendala. Konflik tenurial antara pemerintah dengan masyarakat tidak dapat dihindari karena ketergantungan masyarakat sangat tinggi terhadap keberadaan hutan. Oleh karenanya kepastian lahan bagi masyarakat merupakan hal penting dalam mengelola lahan garapan.

Program pemerintah berupa HKm, HTR dan HD dapat dilakukan untuk mengurangi konflik lahan serta mengakomodir kegiatan masyarakat yang sudah berkembang melalui pola *agroforestry* atau *agrosylvofasture*.

Harapan masyarakat adalah kejelasan status lahan garapan yang masuk dalam wilayah desa, dan status desa definitif yang dilegalkan melalui Perda. Analisis tenurial merupakan sebuah pendekatan yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat konflik yang ada dalam kawasan hutan melalui beberapa tahapan-tahapan.

##### B. Saran

Dalam penyelesaian resolusi konflik, para pihak terutama pengelola kawasan yang mempunyai potensi konflik lahan agar mempertimbangkan tahapan-tahapan dalam model analisis tenurial. Konflik yang terjadi segera direspon dengan adanya organisasi KPH di tingkat tapak. Perlu adanya forum multipihak untuk pengelolaan hutan dan organisasi KPH diharapkan dapat mengakomodir kepentingan para pihak dalam pengelolaan hutan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cahyaningsih N, Syaifullah, S., Sirait, M., & Widawati, E. (2010). *Profil dan analisa tenurial KPHP Model Register 47 Way Terusan Kabupaten Lampung Tengah*. Bogor: WG Tenure.
- Dinas Kehutanan Provinsi Lampung. (2010). *Informasi kawasan hutan Provinsi Lampung*. Bandar Lampung: Dinas Kehutanan Provinsi Lampung.
- Dinas Kehutanan Provinsi Lampung. (2012). *Perkembangan pembangunan KPH Model Gedong Wani*. Bandar Lampung: UPTD Dinas Kehutanan Provinsi Lampung.
- Emila. (2010). *Analisis land tenure dalam pe-ngelolaan KPH*. Bogor: Koordinator Eksekutif WG Tenure.
- FAO. (2010). *Land tenure definitions* : Diunduh dari <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307E/y4307e08.htm#TopofPage> (5 Mei 2013)
- FAO. (2011). *Reforming forest tenure: Issue, principles and process*. Rome: FAO.
- Galudra, G. (2010). *Assessment dan analisis tenurial untuk mendukung pengelolaan hutan yang berkelanjutan, khususnya bagi KPH dalam Konteks REDD*. Bogor: CIFOR.
- Handoyo, Raharjo, K.D, & Irawanti, S. (2013). Kebijakan: analisis historis atau analisis runtut kejadian (pp. 403-410). In *Pedoman Analisis Penelitian Sosial Ekonomi Kebutuhan* (Edisi Pertama). Bogor: Puslitbang Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Keputusan Direksi Perum Perhutani No. 460/Kpts/Dir/2010 Tahun 2010 tentang Pedoman Penangan dan Penyelesaian Konflik Tenurial dalam Kawasan Hutan.
- Riddell, C. (1987). Land tenure and agroforestry: a regional overview (pp. 1-16). In John B. Raintree (ed.), *Land, Trees and Tenure: Proceedings of an International Workshop and Tinure Issues and Agroforestry, 1987*. Nairobi dan Madison: ICRAF dan Land Tenure Center.

- Safitri, M.A, Muhshi, M.A., Muhajir, M., Shohibuddin, M., Arizona, Y., Sirait, M., Nagara, ..., & Santoso, H. (2011). *Menuju kepastian dan keadilan tenurial*. (Edisi revisi). Jakarta: Epistema Institute.
- Withers.B and Wisinski J.(2007). *Resolving conflict in the job. paper back*. New York: State Amacom.

Lampiran 1. Skema tahapan dalam *Tenurial Assesment di Areal KPH*  
*Appendix 1. The scheme of steps in tenuria assessment in FMU area*

