

PERCEPATAN DEVOLUSI PENGELOLAAN HUTAN

Didik Suharjito^{1*}, Handian Purwawangsa¹

¹Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

*E-mail: dsuharjito@gmail.com

RINGKASAN

Upaya-upaya membalik kondisi degradasi dan deforesasi harus segera dilakukan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang lestari. Reforma agraria di bidang kehutanan dengan spirit sosialisme Indonesia menjadi jalan lurus menuju pengelolaan hutan yang lestari, keadilan sosial dan kemakmuran bangsa. Devolusi pengelolaan hutan menjadi bagian dari reforma agraria di bidang kehutanan.

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Praktek pengusahaan hutan selama lebih dari 30 tahun pada masa Orde Baru telah menghasilkan penurunan kualitas dan kuantitas sumberdaya hutan dan ekosistemnya. Pada tahun 2006 luas lahan yang tergolong sangat kritis telah mencapai 47,61 juta ha, kritis 23,31 juta ha, dan agak kritis 6,89 juta ha.
- ◆ Keberadaan Sumberdaya Hutan (SDH) mempunyai beragam fungsi bagi masyarakat desa hutan, yaitu sebagai sumber pangan, sumber peralatan rumah, sumber obat-obatan, sumber pendapatan, sumber berusaha, sumber inspirasi karya seni dan religi.
- ◆ Kekayaan sumberdaya hutan Indonesia juga belum dapat mensejahterakan masyarakat, terutama masyarakat yang tinggal di sekitar hutan.
- ◆ Desakan terhadap masyarakat sekitar hutan bukan hanya dari perusahaan HPH di sekitar

masyarakat desa hutan, melainkan juga dari orang-orang pendatang bersukubangsa lain (Bugis, Jawa, Madura).

- ◆ Devolusi didefinisikan sebagai pelimpahan kekuasaan (*power*) dari (pemerintah) pusat kepada unit kerja yang lebih rendah.
- ◆ Program devolusi pengelolaan hutan diharapkan bukan hanya untuk membangun kembali hutan, melainkan untuk mengurangi kemiskinan masyarakat (*poverty alleviation*) dan pembangunan pedesaan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ◆ Kebijakan pengakuan terhadap hutan adat-hutan adat yang telah ada pada kelompok-kelompok masyarakat, apakah ia berada di luar kawasan hutan negara maupun di dalam kawasan hutan negara.
- ◆ Kebijakan pemberian hak pengelolaan hutan negara kepada masyarakat desa hutan.

- ◆ Devolusi pengelolaan hutan harus dibarengi dengan peningkatan kapasitas masyarakat dan kapasitas pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai keberhasilan tujuan devolusi pengelolaan hutan.
- ◆ Peningkatan kapasitas pemerintah diperlukan agar proses devolusi pengelolaan hutan dapat berjalan pada seluruh level dari pusat sampai lokal, dan didukung oleh sektor lainnya dan para pihak secara berkesinambungan.
- ◆ Pembangunan masyarakat pedesaan tidak cukup hanya melalui distribusi lahan hutan atau usaha produksi hutan, melainkan dibarengi dengan usaha pengolahan hasil hutan atau industri kehutanan skala kecil, skala rumah tangga, yang beroperasi di pedesaan.

I. PENDAHULUAN

Degradasi dan deforestasi sumberdaya hutan Indonesia pada saat ini telah mencapai kondisi yang sangat memprihatinkan. Kenyataan ini telah disaksikan, dirasakan, dan diakui oleh masyarakat lokal, lembaga swadaya masyarakat, kalangan akademis, dunia bisnis, pemerintah pusat dan daerah, maupun masyarakat internasional. Praktek pengusahaan hutan selama lebih dari 30 tahun pada masa Orde Baru ternyata telah menghasilkan penurunan kualitas dan kuantitas sumberdaya hutan dan ekosistemnya. Sampai akhir tahun 2004 kawasan hutan yang terdegradasi mencapai 59,17 juta ha (Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, 2006). Pada tahun 2006 luas lahan yang tergolong sangat kritis adalah 47,61 juta ha, kritis 23,31 juta ha, dan agak kritis 6,89 juta ha (Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial, 2006).

Pada sisi yang lain, masyarakat desa hutan

hidup miskin dan infrastruktur sosial ekonominya belum terbangun sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat desa hutan. Berdasarkan data PODES (Potensi Desa) tahun 2006 dan 2008, jumlah desa hutan yang tersebar di 32 provinsi sebanyak 19.410 desa atau 26,7%. Jumlah penduduk desa hutan mencapai lebih dari 37 juta jiwa atau 17,1 % dari penduduk Indonesia (Badan Planologi Kehutanan, 2007; Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, 2009). Jumlah penduduk miskin yang bertempat tinggal di desa hutan sekitar 12 juta jiwa. Kondisi ini menggambarkan suatu ironi bahwa bangsa Indonesia menguasai sumberdaya hutan yang kaya raya, tetapi rakyatnya miskin: *Rich forest poor people* (Peluso 1987).

Jika rakyat di desa-desa hutan di Jawa sudah miskin sejak masa kolonial, rakyat di desa-desa hutan di Luar Jawa termiskinkan dan termarginalkan sejak masuknya kegiatan eksploitasi hutan oleh perusahaan-perusahaan besar dari kota. Rakyat di desa-desa hutan di Jawa sudah sejak masa kolonial mengalami kekurangan lahan pertanian, sehingga mereka tergantung pada lahan hutan. Teknologi pertanian menetap dan kesuburan lahan di Jawa, memungkinkan petani dapat bertahan hidup dari lahan seluas hanya 0,5 ha. Sedangkan rakyat di Luar Jawa (dengan kekecualian di beberapa daerah) yang menerapkan teknologi pertanian bergilir (“perladangan berpindah”, *swidden agriculture* atau *shifting cultivation*) membutuhkan lahan jauh lebih luas.

Keberadaan Sumberdaya Hutan (SDH) mempunyai beragam fungsi bagi masyarakat desa hutan, yaitu sebagai sumber pangan (buah-buahan, jamur, umbi-umbian, satwa, ikan), sumber peralatan rumah (bahan bangunan, peralatan rumahtangga), sumber obat-obatan (daun, akar), sumber pendapatan (rotan, getah

jelutung, buah tengkawang, kulit medang, madu, kayu, satwa buruan, dll), sumber berusaha (berladang), sumber inspirasi karya seni (lukisan, patung, tari), dan religi. Berbagai fungsi SDH itu menguatkan ikatan masyarakat lokal dengan SDH. Fungsi SDH bagi kehidupan masyarakat lokal dialami dari generasi ke generasi; sebagian dipertahankan dengan kuat, sebagian mengalami perubahan-perubahan dari waktu ke waktu, baik dalam tempo yang lambat maupun cepat. Proses perubahan dirasakan sangat cepat ketika pihak-pihak luar, terutama perusahaan HPH memasuki wilayah mereka. Perubahan sangat cepat di luar kemauan masyarakat atau dipaksakan oleh pihak luar. Masyarakat desa hutan merasa wilayah berladang mereka semakin sempit; sumber-sumber pangan, obat-obatan, dan peralatan rumah mereka semakin langka; fungsi religi dan inspirasi karya seni semakin hilang. Desakan bukan hanya dari perusahaan HPH di sekitar masyarakat desa hutan melainkan juga dari orang-orang pendatang bersukubangsa lain (Bugis, Jawa, Madura) baik mereka yang datang spontan dari kampung asalnya maupun keluar dari desa-desa transmigrasi.

Situasi tersebut mendorong secara kuat terjadi konflik agraria, konflik klaim atas lahan hutan dan klaim atas hasil hutan (umumnya non kayu) antara perusahaan pemegang konsesi HPH dan masyarakat desa hutan. Konflik sumberdaya hutan tersebut terjadi karena perbedaan landasan klaim atas hak sumberdaya hutan, yakni pada satu pihak perusahaan swasta HPH berlandaskan pada hukum formal atau hukum negara, sedangkan di lain pihak masyarakat desa hutan berlandaskan pada hukum adat. Konflik penguasaan sumberdaya hutan menjadi salah satu hambatan yang sangat signifikan untuk mencapai pengelolaan hutan yang lestari (SFM), khususnya

pengelolaan hutan alam dan tanaman produksi lestari (PHAPL/PHTL) oleh perusahaan HPH-HTI. Pemerintah telah lama membuat kebijakan dan mendorong para perusahaan kehutanan untuk menggelar program-program pembangunan masyarakat desa hutan. Namun demikian sebagian besar unit manajemen belum berhasil atau belum berusaha secara sungguh-sungguh dalam mengelola konflik. Beberapa tahun terakhir konflik penguasaan lahan hutan tidak hanya antara masyarakat setempat dengan perusahaan, melainkan melibatkan pula pendatang dari berbagai daerah. Ketidakpastian penguasaan hutan semakin besar. Degradasi hutan dan deforestasi semakin meluas.

II. DEVOLUSI PENGELOLAAN HUTAN

Departemen Kehutanan telah mengeluarkan kebijakan dan menggelar program Hutan Kemasyarakatan (HKm) sejak tahun 1995, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sejak tahun 2007, dan Hutan Desa (HD) sejak 2008. Pada tahun 2003 Departemen Kehutanan mencanangkan program *Social Forestry* sebagai “payung” dari program-program pembangunan kehutanan. Konsep *social forestry* ternyata mandeg (*stagnant*) dan kabur dengan konsep yang sudah ada, yakni HKm. Dalam Rencana Kehutanan Nasional (RKTN) jangka panjang, sampai dengan tahun 2030 kawasan hutan negara seluas 2,3 juta ha dialokasikan untuk HKm dan HD, dan 2,6 juta ha untuk HTR. Kebijakan pengembangan HKm, HD dan HTR dapat dikategorikan sebagai kebijakan devolusi pengelolaan hutan. Devolusi didefinisikan sebagai pelimpahan kekuasaan (*power*) dari (pemerintah) pusat kepada unit kerja yang lebih rendah (lihat Fisher, 1999; Fisher,

2000). Fisher (1999; 2000) membedakan tipe pelimpahan fungsi dan atau kekuasaan, yaitu: (1) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada birokrasi provinsi atau kabupaten; (2) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada struktur politik lokal atau pemerintah lokal (pemerintah desa); (3) pelimpahan kepada masyarakat lokal atau para pengguna sumberdaya alam (hutan). Tipe pertama dinilainya hanya sebagai wujud desentralisasi, sedangkan tipe kedua dan ketiga dinilainya sebagai wujud desentralisasi dan devolusi. Devolusi memberikan kekuasaan kepada unit kerja yang lebih rendah untuk merencanakan tujuan, mengambil keputusan secara independen, bahkan melakukan tindakan di luar apa yang sudah dirancang oleh pemerintah pusat, bukan hanya melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang sudah dirancang oleh pusat.

Program devolusi pengelolaan hutan diharapkan bukan hanya untuk membangun kembali hutan, melainkan untuk mengurangi kemiskinan masyarakat (*poverty alleviation*) dan pembangunan pedesaan. Namun demikian capaian target luas HKm, HD dan HTR sangat kecil dan sangat lambat. Sampai September 2013 kawasan hutan yang telah dialokasikan untuk HKm, HD dan HTR masih kurang dari 500 ribu ha. Diskusi, workshop, dan penelitian lapangan telah mengidentifikasi kendala-kendala pelaksanaan program. Kendala-kendala tersebut mencakup dukungan yang rendah dari pemerintah daerah, keterbatasan dana operasional untuk identifikasi dan verifikasi areal, kelembagaan masyarakat yang masih lemah, kurang tersedia tenaga pendamping masyarakat, dan perbedaan peta yang digunakan.

III. PERCEPATAN DEVOLUSI PENGELOLAAN HUTAN

Upaya-upaya percepatan devolusi pengelolaan hutan harus dilakukan. Langkah-langkah yang dapat ditempuh adalah memecahkan kendala-kendala dengan kebijakan dan menempuh strategi pendukung. Kendala-kendala dipecahkan dengan kebijakan sebagai berikut:

1) Kebijakan Penggunaan Peta Dasar yang sama

Salah satu kendala yang dihadapi dalam program HKm, HD dan HTR adalah penggunaan peta dasar yang berbeda. Peta calon areal KHm, HD atau HTR yang digunakan sebagai dokumen usulan dari Bupati (berdasarkan usulan dari masyarakat dan diberi rekomendasi oleh Dinas Kehutanan Kabupaten) seringkali berbeda dengan peta yang digunakan oleh Badan Planologi Kehutanan (BPK). Bahkan kadang-kadang masyarakat hanya menggunakan sketsa. Perbedaan peta yang digunakan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk "memaduserasikan" agar dapat digunakan sebagai bagian dari dokumen surat keputusan. Pihak BPK merasa wajib untuk memaduserasikan peta dengan maksud agar tidak terjadi tumpang tindih penguasaan hak atas lahan ataupun tidak sesuai dengan fungsi lahan. Penggunaan peta dasar yang sama untuk dokumen usulan dari masyarakat dan yang digunakan oleh BPK akan mempercepat proses usulan. Peta dasar apa yang akan digunakan bersama? Peta yang dimiliki oleh BPK akan lebih tepat untuk digunakan sebagai peta dasar. Lebih tepat dalam arti lebih kuat secara legal.

Berdasarkan peta dasar ini, pencadangan areal dibuat oleh BPK dengan pertimbangan dari Eselon I lainnya. Masyarakat dan Bupati menggunakan pula peta dasar ini untuk dokumen

usulannya. Verifikasi lapangan tetap dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara peta dasar yang digunakan dengan fakta di lapangan baik mengenai batas-batas hak penguasaan, fungsi lahan hutan, maupun pemegang hak. Apabila terdapat ketidaksesuaian, maka ditempuh proses partisipatif untuk mencapai kesepakatan.

2) Kebijakan Peningkatan Ketersediaan Tenaga Pendamping Masyarakat

Tenaga pendamping yang selama ini berperan dalam persiapan dan pelaksanaan program HKm dan HD di tingkat masyarakat adalah LSM, Perguruan Tinggi, dan penyuluh kehutanan. Jumlah pendamping masih sangat terbatas, sehingga hanya mampu mendampingi masyarakat dalam jumlah yang terbatas. Peran pendamping sangat penting untuk memberikan penjelasan informasi tentang program HKm, HD maupun HTR kepada masyarakat, memfasilitasi peningkatan kapasitas masyarakat (kelembagaan, manajemen, dan teknis), memfasilitasi komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah di daerah (Bupati, Dinas Kehutanan Kabupaten, BPDAS, BPKH).

Peningkatan ketersediaan tenaga pendamping masyarakat dapat dilakukan melalui peningkatan jumlah penyuluh kehutanan baik PNS ataupun kontrak. Kesempatan untuk menjadi tenaga pendamping masyarakat dengan ikatan kontrak dapat diberikan kepada sarjana baru (seperti program BUTSI pada waktu yang lalu). Sebelum sarjana baru diterjunkan, mereka perlu diberi pembekalan atau pelatihan selama satu bulan tentang kebijakan HKm, HD, dan HTR; struktur organisasi Kementerian Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait di daerah; pendekatan dan metode pendampingan masyarakat; dan lainnya yang relevan. Penyuluh kehutanan juga masih perlu ditingkatkan kapasitasnya (pengetahuan dan

keterampilan) untuk dapat melakukan pendampingan masyarakat dalam program HKm, HD dan HTR.

3) Strategi Penguatan Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah mempunyai peran yang sangat penting dalam mewujudkan program devolusi pengelolaan hutan. Selama ini peran pemerintah daerah dirasakan masih rendah. Perhatian dan komitmen Bupati terhadap program HKm, HD dan HTR masih rendah baik dari sisi kebijakannya maupun dukungan alokasi anggaran pembangunannya (APBD). Pemerintah harus memahami bahwa sasaran program devolusi pengelolaan hutan adalah masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya. Oleh karena itu program devolusi pengelolaan hutan harus menjadi bagian dari program pembangunan daerah. Hubungan kerja antara Kementerian Kehutanan dengan Pemerintah Daerah selama ini masih kurang, tidak cukup hanya dengan Permenhut. Strategi yang harus ditempuh untuk meningkatkan perhatian dan komitmen pemerintah daerah adalah peningkatan kualitas komunikasi dan koordinasi termasuk didalamnya pembagian alokasi anggaran (misalnya Dana Alokasi Khusus Kehutanan, APBD) antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah. Kapasitas aparat pemerintah daerah harus diperkuat untuk mengarahkan dan mengontrol proses devolusi pengelolaan hutan sehingga program devolusi tepat sasaran, adil antar kelompok masyarakat dan di dalam kelompok masyarakat, dan tidak menimbulkan konflik di antara warga masyarakat.

4) Koordinasi Internal Kementerian Kehutanan

Koordinasi internal Kementerian Kehutanan di pusat maupun di daerah (UPT: BPDAS,

BPKH) harus terus menerus dilakukan. Pertemuan rutin untuk membahas kemajuan dari program, memecahkan kendala-kendala sangat diperlukan, sehingga setiap unit kerja (Ditjen BPDAS dan perangkatnya, BPK, Ditjen BUK dan lainnya) terdorong untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam pertemuan rutin koordinasi internal dapat mengundang pihak di luar Kementerian Kehutanan, yaitu LSM dan Perguruan Tinggi.

REFERENSI

- Badan Planologi Kehutanan. 2007. Identifikasi Desa dalam Kawasan Hutan 2007. Kerjasama Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. 2006. Statistik Pembangunan Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Tahun Dinas 2005. Jakarta.
- Direktur Jenderal Planologi Kehutanan. 2009. Identifikasi Desa di dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan 2009. Kerjasama Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Fisher, R.J. 2000. Decentralization and Devolution in Forest Management: A Conceptual Overview. In Enters T, Victor M, and Durst P (eds). Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific. RECOFTC Report No. 18. Bangkok, Thailand.
- Fisher, R.J. 1999. Devolution and Decentralization of Forest Management in Asia and the Pacific. Unasyilva No. 50 (4).
- Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan-Badan Planologi Kehutanan. 2006. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006 - 2025. Jakarta.