

STRATEGI TENURIAL PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG: STUDI KASUS HUTAN LINDUNG BALIKPAPAN

Asis Budiawan^{1*}, Hariadi Kartodihardjo², Dodik Ridho Nurrochmat²

¹Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan, Sekolah Pascasarjana

Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

*E-mail: asis.budiawan@gmail.com

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan

Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

RINGKASAN

Hutan lindung yang berfungsi utama sebagai penyangga sistem kehidupan dalam ekosistem perlu dipertahankan keberlanjutannya. Hutan lindung berkarakteristik *common-pool resources* (CPRs) sehingga dalam pengelolaannya memiliki *inherent risks* yang tinggi. Risiko terkait dengan ciri substraktibilitas dan ekskludabilitas aliran manfaat hutan. Untuk itu diperlukan pengelolaan kelembagaan yang mampu menjaga keseimbangan fungsi kawasan lindung serta memberikan kemanfaatan bagi masyarakat di sekitar hutan secara berkeadilan dan berkesinambungan. Hasil kajian mengungkapkan kombinasi tenurial yang tepat dan mantap yang mampu mengurangi dan mengantisipasi ketidakpastian (*uncertainty*) tenurial. Kepastian ini tidak hanya bermanfaat bagi pengelola, namun juga masyarakat subsisten yang mengklaim atau menguasai lahan di kawasan hutan lindung.

Kata kunci: *common pool resources*, kebijakan tenurial, hutan lindung, *inherent risk*

PERNYATAAN KUNCI

- ♦ Hutan lindung berfungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, menjaga tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, preservasi keanekaragaman hayati beserta ekosistemnya.
- ♦ Eksistensi hutan lindung yang berkarakteristik CPRs memerlukan kelembagaan pengelolaan yang kuat dalam mengantisipasi berbagai persoalan tenurial yang dinamis sesuai dengan ruang, waktu dan pelaku di masa mendatang.
- ♦ Kepastian tenurial hutan yang mantap mampu meningkatkan pencapaian tujuan pengelolaan

hutan lindung. Namun perlu dipahami makna tenurial masing-masing pihak yang terlibat sangat beragam. Sehingga perlu memperhatikan kondisi atribut biofisik dan sosial ekonomi masyarakat yang ada di sekitar kawasan hutan lindung.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ♦ Kawasan yang berfungsi hutan lindung harus diimbangi dengan alokasi kemanfaatan masyarakat di sekitar kawasan hutan secara seimbang dan berkesinambungan.

Keseimbangan dimaksudkan sebagai *win-win solutions* dalam mencapai tujuan utama pengelolaan hutan lindung.

- ◆ Opsi strategi tenurial yang dipilih harus memperhatikan arena tenurial pada masing-masing kawasan hutan lindung. Strategi ini akan merubah *mindset* dari yang semula hanya terpaku pada status hutan negara menjadi memperhatikan keberlanjutan fungsi hutan sebagai kawasan hutan lindung. Pembatasan risiko perubahan fungsi kawasan lindung oleh masyarakat selanjutnya diintegrasikan dalam pengaturan pola tata ruang wilayah setempat. Hal ini diyakini mampu memberikan kepastian (*tenure security*) baik bagi pengelola maupun masyarakat atas ketidakpastian tenurial selama ini yang terjadi di tingkat tapak.
- ◆ Perlu dilakukan identifikasi tenurial di tingkat tapak sebagai sarana operasional untuk memastikan apakah masyarakat yang dimaksud sebenarnya berhak atau tidak memperoleh formasi *bundle of rights*. Dengan menyusun kriteria yang sesuai dengan dinamika karakteristik masyarakat dan biofisik kawasan hutan lindung.

I. PENDAHULUAN

Paradigma yang berkembang selama ini, aktivitas perambahan hutan dan praktik *illegal logging* dianggap sebagai faktor utama penyebab konflik tenurial kawasan hutan lindung (Wulan *et al.* 2004). Ekawati *et al.* (2012) memberikan pendapat yang berbeda. Perambahan dan pembalakan liar hanya gejala awal (*preliminary symptom*) permasalahan kebijakan pengelolaan hutan lindung. Dengan sumber daya hutan yang berkarakteristik CPRs di tingkat tapak yang secara

de facto bersifat *open access*, akan semakin meningkatkan potensi risiko dalam pengelolaan hutan lindung. Potensi risiko dapat terjadi melalui perebutan akses dan penguasaan lahan oleh masyarakat di sekitar maupun di luar kawasan hutan terhadap pengelola hutan.

Pokok permasalahan kehutanan sebenarnya berkaitan dengan bagaimana kebijakan pengelolaan hutan sesuai dengan karakteristik hutan lindung yang beragam, termasuk karakteristik masyarakat di sekitar hutan. Akar masalah kehutanan ini bertautan pada tiga hal dasar, yaitu persoalan kawasan hutan, kelembagaan pembangunan kehutanan dan nilai tambah sektor kehutanan (Kartodihardjo *et al.* 2011). Sehingga, identifikasi potensi konflik dalam perlindungan hutan dan pemanfaatan lahan secara berkeadilan menjadi suatu keharusan. Identifikasi berguna sebagai alternatif bagi unit manajemen atau pemerintah dalam pengambilan strategi kebijakan. Konflik kawasan menjadi lazim pada saat peran dan kehadiran Pemerintah di tingkat tapak lemah dan masyarakat masih sangat menggantungkan hidupnya kepada hutan.

Penelitian tenurial hutan lindung telah dilaksanakan di Hutan Lindung Sungai Wain (HLSW) dan Hutan Lindung Sungai Manggar (HLSM) Kota Balikpapan. Kedua kawasan ini berada di dalam pengelolaan Pemerintah Kota Balikpapan yang mengacu pada Peraturan Daerah (Perda) No. 11 tahun 2004 tentang Pengelolaan Hutan Lindung Sungai Wain. Tujuan utama pengelolaan hutan lindung adalah memberikan kemanfaatan kawasan hutan bagi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat di sekitar hutan.

Ironisnya, kedua kawasan tersebut memiliki karakteristik tenurial, biofisik dan masyarakat yang berbeda antara satu dan lainnya. Penetapan kawasan HLSW lebih dulu dibandingkan

keberadaan masyarakat, sedangkan HLSM ditetapkan setelah mayoritas masyarakat transmigran swakarsa telah tinggal dan berusaha di kawasan hutan. Kondisi tutupan lahan di HLSW didominasi oleh hutan primer dan sekunder bekas kebakaran hutan, sedangkan HLSM berupa perlandangan campuran dan semak belukar. Pada kedua kawasan terjadi persoalan tenurial, yakni berkaitan dengan klaim lahan di kawasan hutan lindung. Dengan demikian, bagaimana bentuk pengelolaan hutan lindung yang mampu memberikan kemanfaatan bagi masyarakat menjadi tujuan penelitian ini. Khususnya ditinjau dari strategi mengantisipasi dan mengurangi persoalan tenurial.

II. SITUASI TERKINI

◆ Peran Tenure Security yang Mantap Dalam Pengelolaan Hutan Lindung

Pengelolaan berbasis sumber daya alam memerlukan kepastian tenurial (*tenure security*) yang mantap. Mengingat realitasnya, merujuk kajian Ellsworth (2002) pada kawasan hutan telah terjadi *overlapping* pengakuan atau penguasaan para pihak terhadap aliran manfaat sumber daya hutan, baik oleh pemerintah, perorangan maupun antar kelompok masyarakat itu sendiri. Lebih lanjut dijelaskan oleh Ellsworth (2002), negara yang mengklaim hutan sebagai barang publik yang dimiliki negara, sering mengabaikan (*ignorance*) klaim masyarakat lokal terhadap hutan. Dampak situasi yang kompleks ini adalah masyarakat sekitar hutan tidak memiliki keamanan tenurial (*tenure security*) yang mantap. Implikasinya, akan mendorong berbagai masalah terkait keadilan sosial, salah satunya saling klaim lahan antara masyarakat terhadap pemerintah. Situasi tersebut

harus segera diperbaiki melalui penataan ulang sistem tenurial masyarakat sekitar hutan. Dengan adanya kepastian dan kejelasan penguasaan ataupun pemilikan areal lahan diharapkan dapat mengurangi risiko pengelolaan untuk mencapai tujuan bersama.

Tenure security yang mantap menurut Robinson *et al.* (2013) mampu membuat pemegang atau penguasa lahan hutan dapat merencanakan pengambilan keputusan berkaitan dengan aliran manfaat di masa mendatang dengan matang, walaupun tidak ada yang bisa menjamin (*assurance*) suatu bentuk tenurial yang terbebas dari ketidakpastian (*uncertainty*). Ditinjau dari sudut pandang teori hak kepemilikan (*property rights*), hak kepemilikan atau penguasaan masyarakat dapat dilihat dari formasi *bundle of powers* (Ostrom dan Schlager 1996) yang dimiliki oleh para pelaku klaim kepemilikan. Dalam konteks penelitian ini, *property rights* dilihat sebagai lahan yang berada di kawasan hutan, baik yang dikuasai sebelum dan sesudah penetapan sebagai kawasan hutan lindung. Persoalan tenurial tidak hanya selalu berkaitan dengan bentuk *bundle of rights* semata, namun berkaitan dengan bagaimana akses terhadap aliran manfaat sumber daya (Ribot dan Peluso 2003). Berkaitan dengan bagaimana kemampuan seseorang atau masyarakat mengekstraksi aliran manfaat yang berada di kawasan hutan lindung. Dengan demikian, menggabungkan kedua teori ini penting untuk menjelaskan bagaimana fenomena yang terjadi dan menemukan solusi yang tepat sesuai dengan karakteristik hutan di tingkat tapak.

◆ Kendala Tenurial di Tingkat Tapak

Pada prinsipnya, tujuan utama pengelolaan hutan lindung adalah memberikan keseimbangan antara akomodasi pemanfaatan ruang bagi

masyarakat sekitar dan keberlanjutan keberadaan hutan lindung. Namun, hal tersebut baru dapat dicapai setelah memenuhi beberapa prasyarat tertentu. Prasyarat pertama yaitu, kejelasan status penguasaan lahan. Situasi ini akan mempengaruhi siapa yang berhak memperoleh aliran manfaat. Sumber daya CPRs merupakan perpaduan dua ciri utama barang, yakni tingkat kesulitan *excludability* maupun *subtractibility* diklasifikasikan tinggi.

Prasyarat kedua yaitu, memberikan ruang yang cukup bagi para pihak terdampak kebijakan untuk terlibat langsung di dalam proses pengambilan keputusan, tindakan manajemen pengelolaan bahkan sampai pada level evaluasi aktivitas pengelolaan hutan. Mekanisme ini menjadi penting ketika pihak yang terdampak memiliki dan berkomitmen atas tujuan yang sama atau hampir sama dalam mencapai sebagian kepentingannya. Walaupun menurut kajian Nurrochmat (2004) di Provinsi Jambi, pelibatan masyarakat lokal tidak selamanya dapat menjaga keberlangsungan sumber daya hutan, karena perbedaan preferensi antar anggota kelompok masyarakat dalam melihat aliran manfaat hutan. Oleh karena itu kedua prasyarat di atas perlu menjadi pijakan dasar bagi pengelola maupun pengambil kebijakan dalam menentukan strategi tenurial. Sebagai bagian dari bentuk pengendalian risiko bawaan (*inherent risks*) atas keragaman arena tenurial hutan lindung yang berkarakteristik CPRs.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kedua karakteristik dimaksud yang memiliki tingkat kesulitan tinggi terjadi pada kedua kawasan hutan lindung, baik HLSW maupun HLSM. Masyarakat sekitar hutan lindung kurang dilibatkan secara optimal dalam pengelolaan hutan, bahkan akses terhadap pembangunan diabaikan. Terjadi pada masyarakat di HLSM. Dengan demikian, pengelolaan hutan lindung yang tidak

memperhatikan sistem hak kepemilikan informal yang telah ada sebelumnya, mustahil tujuan pengelolaan hutan lindung dapat dicapai.

III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

◆ Analisis Opsi Strategi Tenurial

Persoalan tenurial di HLSW maupun HLSM cukup rumit dan kompleks. Beragam formasi *bundle of rights* (Ostrom dan Schlager 1996) saling berpadu di kedua kawasan ini. Mayoritas kawasan di HLSM merupakan hutan negara yang *de facto* dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat. Baik yang dikuasai secara formal maupun informal, sebelum maupun sesudah penetapan sebagai hutan lindung. Sedangkan kawasan HLSW sedikit lebih mudah, karena masyarakat menguasai klaim lahan setelah penetapan hutan sebagai hutan lindung. Implikasi dari karakteristik tenurial yang berbeda memerlukan pendekatan strategi tenurial yang berbeda pula (Tabel 1). Agar strategi yang digunakan mampu mengantisipasi dan mengurangi persoalan tenurial di lapangan guna mengoptimalkan pencapaian tujuan pengelolaan yang berkeadilan.

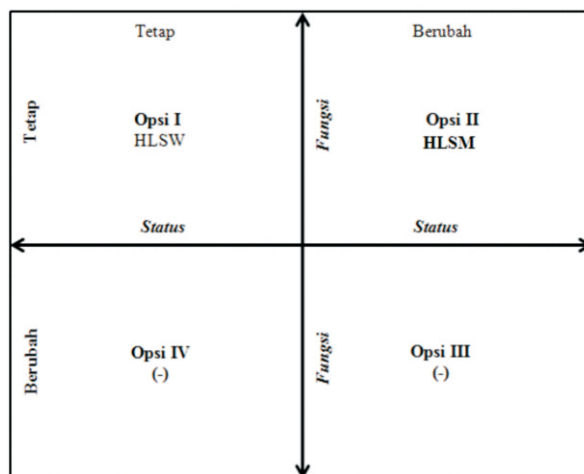
Nurrochmat (2012) mengingatkan sebenarnya jauh lebih penting mengakomodasi “keterlanjutan” masyarakat membuka ladang atau kebun di dalam kawasan hutan sebagai bagian dari kegiatan pemanfaatan hutan. Bertolak dari pandangan tersebut, akomodasi masyarakat yang bergantung maupun menguasai lahan bukan sesuatu hal yang mustahil untuk diterapkan. Hanya memerlukan kearifan pandangan pengambil kebijakan dalam melihat dan mengkonstruksikan fakta atau realitas yang sebenarnya di tingkat tapak. Lebih lanjut hasil

Tabel 1. Karakteristik tenurial dan masyarakat di lokasi penelitian

Kawasan	Karakteristik tenurial	Realitas <i>bundle of powers</i>	Karakteristik masyarakat sekitar kawasan hutan lindung
Kawasan HLSW	- <i>De jure: state property</i> - <i>De facto: state property dan private property</i> (di areal HKm)	- <i>Access</i> - <i>Withdrawal</i> - <i>Management</i> - <i>Aneination (informal)</i>	- Masyarakat km.20-24 (Wain Luar) merupakan petani yang bergantung terhadap lahan. - Perolehan lahan dengan merambah lahan atau jual beli secara informal. - Komposisi terdiri masyarakat setempat dan pendatang. - Masyarakat km.15 (Wain Dalam) merupakan masyarakat yang tidak menggantungkan hidupnya terhadap lahan di dalam kawasan.
Kawasan HLSM	- <i>De jure: state property</i> - <i>De facto: private property dan state property</i> (di lokasi yang telah dibebaskan oleh pemkot)	- <i>Access</i> - <i>Withdrawal</i> - <i>Management</i> - <i>Exclusion</i> - <i>Aneination (formal dan informal)</i>	- Merupakan masyarakat petani baik di dalam dan luar kawasan. - Komposisi terdiri masyarakat setempat dan pendatang. - Masyarakat mengklaim memiliki tanda penguasaan, pemilikan lahan (sertifikat, s egel dan bukti pembayaran PBB), baik formal dan informal.

penelusuran Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) kota Balikpapan dan Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) mengungkapkan sebenarnya pelibatan masyarakat dalam mempertahankan kawasan HLSM sebagai kawasan lindung sangat mungkin dilakukan. Dengan demikian, pengelola perlu mengembangkan strategi khusus untuk mengidentifikasi kondisi sebenarnya yang terjadi di tingkat tapak. Mengingat masyarakat setempat

harus dipahami sebagai subyek pengelolaan bukan hanya obyek pengelolaan. Masyarakat wajib dilibatkan dan ditingkatkan kapasitasnya serta diperhatikan segala masukannya guna mencapai tujuan pengelolaan bersama. Berdasarkan hasil penelitian di kedua kawasan hutan HLSW maupun HLSM dapat disusun alternatif opsi kebijakan tenurial hutan yang sesuai dengan keragaman karakteristik masyarakat, biofisik dan arena tenurial di tingkat tapak (Gambar 1).



Gambar 1. Opsi strategi tenurial di kawasan hutan lindung

Opsi strategi tenurial di atas memperhatikan dua area kunci yakni: bagaimana transformasi “status” kawasan hutan lindung yang tepat dan cara mempertahankan keberadaan hutan yang memiliki “fungsi” sebagai kawasan lindung. Menurut Nurrochmat *et al.* (2014) rekonstruksi kebijakan tenurial kehutanan tidak boleh lagi secara kaku berpijak pada status kawasan hutan, namun yang lebih penting adalah keberlanjutan fungsi hutan. Penjelasan ringkas masing-masing opsi tenurial sebagaimana dimaksud dalam Gambar 1 diuraikan sebagai berikut.

a. Opsi Tenurial I: Merupakan pilihan tenurial yang tetap mempertahankan fungsi kawasan lindung dan status hutan negara seperti semula (“status” dan “fungsi” tetap). Opsi ini sesuai dengan karakteristik tenurial kawasan HLSW untuk mengoptimasi pencapaian tujuan pengelolaan hutan lindung.

Guna menjembatani masyarakat di sekitar hutan yang menggantungkan hidup kepada lahan di dalam kawasan hutan, sejak tahun 2011 telah dijalankan pembatasan akses lahan melalui skema hutan kemasyarakatan (HKm) yang diberikan kepada 10 kelompok tani dengan luas areal 1.400 ha. Melalui skema HKm ini, pengelola memberikan *rights to access, to withdrawal* dan *to management* kepada kelompok tani pemegang izin. Agar memiliki *sense of belonging* untuk memelihara lahan agar tidak terjadi *overuse* penggunaan yang destruktif. Penggunaan *rights to management* dilimitasi pada pengembangan dan penguatan kelembagaan lokal (*local institutions*) kelompok tani. Sehingga selain dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, diharapkan juga memberikan implikasi kesukarelaan mempertahankan kawasan hutan berfungsi lindung.

b. Opsi Tenurial II: Merupakan pilihan untuk mempertahankan fungsi sebagai kawasan lindung dengan melakukan transformasi status penguasaan lahan (“status” berubah sedangkan “fungsi” tetap). Pilihan ini dapat diadaptasikan pada kawasan DAS Manggar yang tetap mempertahankan fungsi sebagai kawasan lindung.

Sesuai rencana perwujudan pengembangan kawasan hutan lindung dalam Perda RTRW Kota Balikpapan yang dilaksanakan dengan mencegah alih fungsi lahan. Apabila ditinjau dari *bundle of rights*, pemberian hak yang mungkin adalah *rights to access, to withdraw, to manage, to exclusion* dan *to alienate*. Namun, pemberian *rights to alienate* ini dibatasi dengan tidak diperbolehkan merubah fungsi di luar kawasan lindung. Pengaturan yang mungkin dilakukan adalah menetapkannya sebagai kawasan lindung dengan pola pemanfaatan budidaya kehutanan.

Hal ini dapat menjadi pilihan *win-win solution* atas permasalahan *overlapping* penguasaan lahan oleh para pihak. Masyarakat akan memperoleh kepastian penguasaan atau kepemilikan lahannya sedangkan di sisi yang lain pemerintah kota atau masyarakat pada umumnya, dapat memperoleh manfaat kawasan hutan lindung sebagai penyangga sistem kehidupan dan penyuplai hampir 80% sumber air baku masyarakat.

c. Opsi Tenurial III: Merupakan pilihan merubah baik “status” maupun “fungsi” kawasan. Pilihan ini akan berimplikasi pada tidak dapat tercapainya keseimbangan (*equity*) tujuan pengelolaan, yakni kemanfaatan bagi masyarakat sekitar dan keberlanjutan fungsi hutan sebagai kawasan lindung.

Opsi ini merupakan pilihan yang sulit untuk

dilaksanakan, mengingat fungsi strategis kedua kawasan hutan sebagai fungsi kawasan lindung. Selain sebagai penyangga sistem kehidupan, juga berperan mengurangi cekaman aktivitas pertambangan batubara yang marak di perbatasan. Saat ini, komitmen pemerintah kota adalah mempertahankan 52% wilayah sebagai kawasan lindung. Sejalan dengan itu, pemerintah kota juga memiliki *going concern* yang melarang segala aktivitas kegiatan batubara di seluruh wilayah kota Balikpapan.

d. Opsi Tenurial IV: Merupakan pilihan untuk mempertahankan “status” dan merubah “fungsi” kawasan lindung. Misalnya dengan merubahnya menjadi hutan produksi. Kepada pengelola atau masyarakat diberikan skema pemanfaatan dalam bentuk izin hutan tanaman rakyat.

Dengan karakteristik CPRs yang berlaku sebagai barang *public* dan *private*, opsi ini akan sulit dilaksanakan. Oleh karenanya peluang tersebut akan membuat semakin tidak terkontrolnya pencapaian fungsi kawasan sebagai penyangga sistem kehidupan. Menurut Ostrom dan Hess (2008) sumber daya berkarakteristik CPRs akan mendorong munculnya pembonceng gratis (*free rider*) dan penggunaan yang *overuse*. Selain itu, tentunya akan menjadi kontradiktif dengan rencana Pemerintah Kota yang berusaha mengajukan perubahan fungsi hutan produksi seluas ± 1.402 ha menjadi berfungsi sebagai hutan lindung.

REFERENSI

Ekawati, S., Kartodihardjo, H., Nurrochmat, D.R., Hardjanto, Dwiprabowo, H. 2012.

Analisis Diskursus dan Implikasinya Bagi Perbaikan Kebijakan. Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Kementerian Kehutanan: Jakarta.

Ellsworth, L. 2002. A Place in the World. Tenure Security and Community Livelihoods. A Literature Review. Forest Trends: Washington DC.

Kartodihardjo, H., Nugroho, B., Putro, H.R. 2011. Pembangunan Kesatuan Pengelola Hutan (KPH). Konsep, Peraturan Perundangan, dan Implementasi. Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan: Jakarta.

Nurrochmat, D.R. 2004. The Impact of Regional Autonomy on Political Dynamics, Socio-economics and forest degradation. Case of Jambi-Indonesia. Disertasi. Program Studi Kebijakan Kehutanan dan Konservasi Alam. Cuvillier Verlag Goettingen University of Goettingen: Goettingen.

Nurrochmat, D.R. 2012. Mengelola Dinamika Masalah Tenurial. Makalah Pembahas Krisis Konflik Tenurial dan Kawasan Sumberdaya Alam Indonesia. Seminar Nasional Krisis Lingkungan Hidup Indonesia dan Kongres I Himpunan Alumni Pengelolaan Sumberdaya Alam & Lingkungan (PSL) IPB (hlm. 1-5). 15 September. IPB. Bogor.

Nurrochmat, D.R., Darusman, D., Ruchjadi, D. 2014. Rekonstruksi sistem tenurial kehutanan. Risalah kebijakan pertanian dan lingkungan, 1 (1) 2014: pp. 24-29.

Ostrom, E., Hess, C. 2008. Private and Common Property Rights. Encyclopedia of Law &

- Economics, 1–116. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1304699 [15 Maret 2014].
- Ostrom, E., Schlager, S. 1996. The Formation of Property Rights (book chapter, p: 127–156). Right to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment. 298p. Island Press: Washington DC.
- Ribot, J.C., Peluso, N.L. 2003. A Theory of access. *Rural Sociology*, 68 (3) 2003: pp153–181.
- Robinson, B.E, Holland, M.B., Naughton-Treves, L. 2013. Does Secure Land Tenure Save Forests? A Meta-analysis of the Relationship Between Land Tenure and Tropical Deforestation. *Journal of Global Environmental Change* (2013), 1124: pp 1–13, ELSEVIER. In Press.
- Wulan, Y.C., Yasmi, Y., Purba, C., Wollenberg, E. 2004. Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997–2003. CIFOR: Bogor.