

Forest Reform for Realizing Fair, Sustainable, and Sovereign of Forestry Development

Pungky Widiaryanto¹

Ministry of National Development Planning/Bappenas - Indonesia

Abstract

After 70 years Indonesia's independence, the development of Indonesia's forestry remains complex and complicated. Forests, that have contributed significant economic growth, nowadays are facing some challenges. Many issues come across, such as deforestation, forest concessions' bankrupt, and land conflicts. Many experts claim that the underlying cause of these problems are related to uncertainty of forest area and forest tenure. These problems do not only bring negative effects to society, but also hinder other development agendas. Thus, Indonesia needs to reform its forest area and forest tenure. This idea is knowingly as forest reform or agrarian reform or forest tenure reform. This article explains the facts of forest unfair tenure, the fact of forest cover in Indonesia, pros and cons about forest tenure reform, using strategic environment assessment to evaluate forest tenure reform, and also proposal policy framework. Currently, the government is preparing the mid-term development plan, later we call it as RPJMN, 2020-2024. As forest tenure reform is important as an enabling condition for the development in forestry sector, thus the forest tenure reform should be included as national project priority in RPJMN 2020-2024.

Keywords: forest, tenure, reform.

¹ Pungky Widiaryanto is Deputy Director for Sustainable Forest Management, Directorate of Forestry and Water Resources Conservation, Ministry of National Development Planning/Bappenas RI. Email: pungky.widiaryanto@bappenas.go.id

Pembaruan Kawasan Hutan untuk Mewujudkan Pembangunan Kehutanan yang Berkeadilan, Berkelanjutan, dan Berkedaulatan

Pungky Widiaryanto

I. Mengapa perlu memajukan “Pembaruan Kawasan Hutan” sebagai proyek prioritas nasional?

Setelah lebih dari 70 tahun Indonesia merdeka, pembangunan kehutanan Indonesia mengalami berbagai kompleksitas. Hutan, yang dulu dianggap penting bagi perekonomian Indonesia, kini menghadapi tantangan. Berbagai isu dan permasalahan terus-menerus bermunculan. Penurunan tutupan hutan, bangkrutnya perusahaan hutan, dan konflik lahan, merupakan fenomena potret kehutanan saat ini. Banyak studi menyatakan bahwa penyebab mendasar permasalahan kehutanan adalah ketidakpastian status dan batas kawasan hutan (Nugraha dll., 2013; Nurrochmat dan Hasan, 2012; Kartodihardjo, 2017; Suharjito dan Putro, 2013, World Bank, 2001).

Isu penting lainnya terkait kawasan hutan adalah ketimpangan penguasaan dan akses (Hakim dan Wibowo, 2013; Sumodiningrat dan Wulandari, 2016; Tjondronegoro dan Wiradi, 2008; World Bank, 2006). Ketidakpastian dan ketimpangan penguasaan kawasan hutan telah menyebabkan konflik lahan. Bentuknya berbagai macam, mulai dari konflik antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah atau swasta, dan antar institusi pemerintah. Ketidakpastian tenurial hutan ini juga telah mengakibatkan adanya kriminalisasi, baik penangkapan atau pemenjaraan, masyarakat karena diduga atau bahkan dituduh telah memasuki kawasan hutan.

Ketidakpastian status dan batas kawasan hutan ini tidak hanya merugikan bagi masyarakat. Kegiatan pembangunan lainnya, seperti infrastruktur, perkebunan, fasilitas umum dan sosial, juga ikut menjadi terhambat. Selain itu, para pengusaha juga enggan untuk berinvestasi di Indonesia dikarenakan isu konflik lahan hutan ini, dan ketidakpastian lahan.

Mempertimbangkan kondisi di atas, maka pembaruan kawasan hutan menjadi prasyarat dalam mewujudkan pembangunan yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berkedaulatan. Makna pembaruan kawasan hutan dapat mengacu pada pembaruan agraria sesuai Tap MPR No. IX/2001, yang menyebutkan “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dalam konteks kawasan hutan, pembaruan dapat didefinisikan sebagai proses pembangunan yang berkesinambungan, holistik, dan terintegrasi untuk mewujudkan pembangunan berkeadilan, berkelanjutan, dan berkedaulatan, terutama masyarakat perdesaan, yang meliputi:

1. Pendataan dan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya hutan atau kawasan hutan;

2. Pertimbangan aspek daya dukung dan daya tampung;
3. Mengelola sumber daya hutan dan/atau kawasan hutan secara transparan dan partisipatif berbasiskan dan bersama desa dan/atau masyarakat.

Selanjutnya, artikel ini akan mengupas terkait pembaruan kawasan hutan, mulai dari latar belakang hingga alternatif kebijakan. Tulisan ini menyajikan penjelasan pentingnya pembaruan berdasarkan fakta saat ini, rasionalitas pembaruan kawasan hutan, dan rekomendasi kebijakan serta usulan proyek prioritas. Seiring dengan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pembaruan kawasan hutan diharapkan dapat menjadi proyek prioritas nasional. Hal ini mengingat pembaruan kawasan hutan merupakan prasyarat untuk mengelola hutan secara lestari dan juga membantu mewujudkan pembangunan perdesaan. Selain itu, RPJMN 2020-2024 merupakan langkah awal sebelum dimulai Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2026-2045. Dengan kata lain, untuk menuju Indonesia 2045, maka fondasi pembangunan seperti pembaruan kawasan hutan merupakan suatu keniscayaan.

II. Fakta dan gambaran penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan kawasan hutan

Kawasan hutan belum tentu berhutan dan bertuan, apalagi disebut kawasan lindung

Banyak pihak seringkali memandang kawasan hutan selalu ditutupi dengan hutan. Secara umum, daratan di Indonesia terdiri atas kawasan hutan dan non kawasan hutan. Luas kawasan hutan Indonesia mencapai 120 juta hektare, atau sekitar dua pertiga daratan bangsa ini. Yang menjadi perhatian adalah tidak semua kawasan hutan ini ditutupi oleh hutan. Luas kawasan hutan tak berhutan ini mencapai 31 juta hektare, dan 60 juta hektare tidak bertuan.

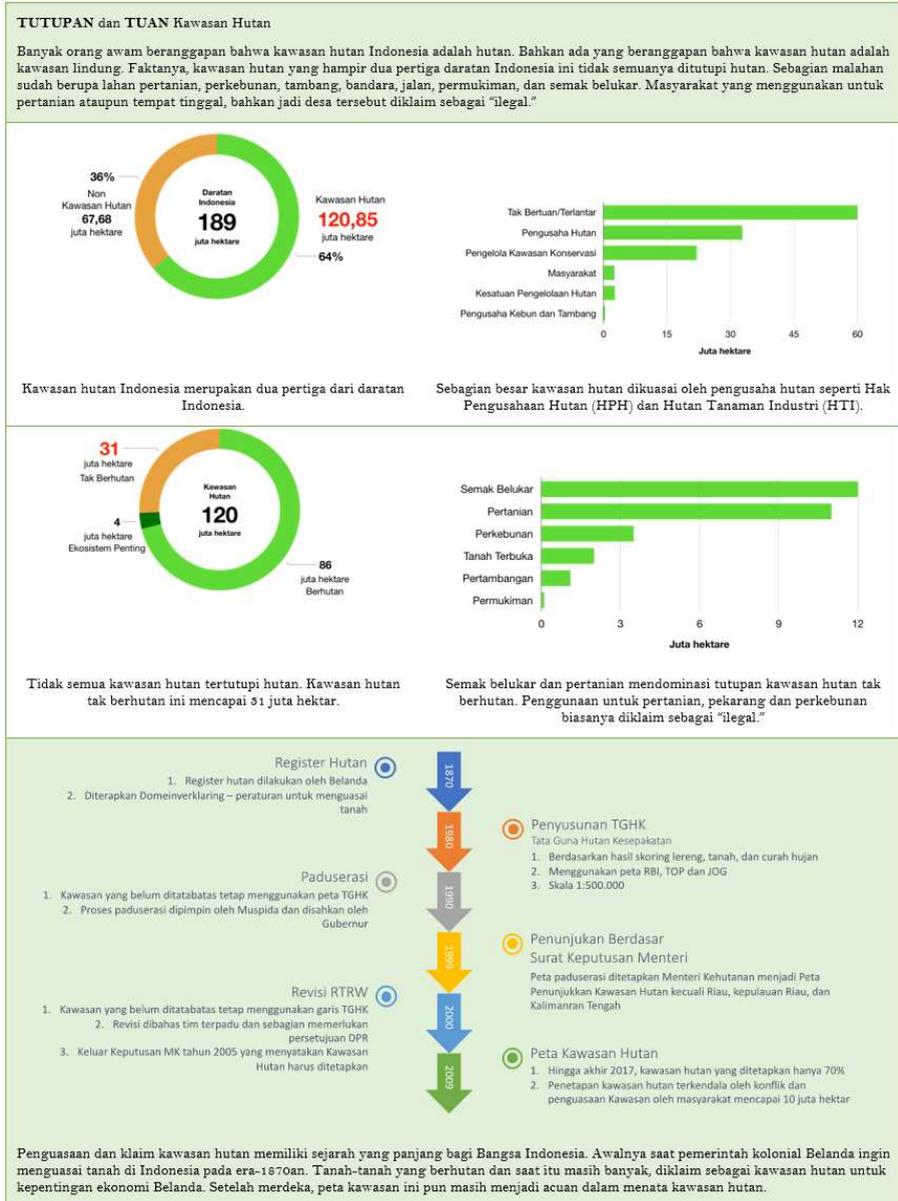
Menurut fungsinya, kawasan hutan dibagi menjadi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Hanya hutan konservasi dan hutan lindung yang mempunyai fungsi sebagai perlindungan ekosistem. Tapi keduanya mungkin hanya status belaka, karena tidak semua area yang dapat dikatakan kawasan lindung tersebut diselimuti dengan hutan.

Kilas balik penataan ruang fungsi kawasan hutan

Kondisi penataan kawasan hutan saat ini dapat dianggap masih berpedoman kepada fungsi kawasan hutan sebagaimana Peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) skala 1:500.000 yang disusun pada tahun 1980-an. Fungsi kawasan hutan pada peta penunjukan kawasan hutan era TGHK dibangun berdasarkan nilai hasil penilaian (*scoring*) dengan kriteria kelerengan, jenis tanah, dan curah hujan.

Dari penilaian tersebut, lalu kawasan hutan dibagi menjadi hutan lindung, hutan produksi, dan area penggunaan lain, tanpa melihat nilai penting jasa ekosistem hutan lainnya. Menariknya, beberapa kawasan hutan yang merupakan ekosistem penting, seperti lahan gambut, termasuk dalam kategori hutan produksi. Karena itu, tidak heran jika banyak konsesi menggunakan lahan gambut untuk perusahaan kayu dan juga perkebunan.

Data dan informasi, yang digunakan untuk melakukan analisis pun, berupa peta dan data yang ada pada era 1980-an. Peta tersebut meliputi peta dasar Rupa Bumi Indonesia (RBI) yang masih belum lengkap mencakup seluruh wilayah Indonesia. Untuk menambal yang masih kosong, dalam penyusunannya ditampal dengan Peta *Joint Operation Graphic* (JOG) dan Topografi (TOP), itupun sesuai ketersediaan.



Gambar 1. Infografis Kondisi Hutan

Sumber: diolah dari Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2017, KLHK (2018)

Kualitas data saat penyusunan TGHK tentu tidak dapat dibandingkan dengan kualitas data yang ada sekarang. Contohnya, banyak lokasi-lokasi kawasan hutan sebagaimana peta kawasan hutan saat ini kurang sesuai dengan kondisi di lapangan. Terdapat banyak kawasan hutan yang bergeser mengingat skala pada saat itu adalah 1:500.000. Artinya, pergeseran 1 mm di peta mewakili 500 meter di lapangan. Tentu hal ini dapat mempengaruhi proses perubahan fungsi kawasan hutan sebagai akibat kurang akuratnya peta yang menjadi acuan utama.

Pada peta TGHK tersebut kemudian dilakukan pendetailan deliniasi melalui proses penataan batas kawasan hutan, paduserasi era 1999, dan Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) era 2009 hingga 2014. Meski telah dilakukan pemutakhiran sesuai perkembangan zaman, dengan beberapa keterbatasan (anggaran tata batas, jumlah sumber daya manusia (SDM), dan lainnya), masih banyak poligon fungsi kawasan hutan yang hingga saat ini belum dilakukan perubahan, atau masih sama dengan fungsi kawasan hutan yang diturunkan dari TGHK sebagai induknya.

Saat dilakukan penilaian (*scoring*) menggunakan data biofisik yang tersedia dengan kualitas data biofisik saat ini akan menyebabkan mudah terjadinya perubahan fungsi karena lokasi kawasan hutan yang benar bukan di koordinat yang dikaji tersebut, melainkan bergeser beberapa ratus meter. Berdasarkan pertimbangan terhadap hal-hal tersebut, maka penting kiranya untuk selalu memutakhirkan fungsi kawasan hutan sesuai dengan data yang tersedia pada setiap perkembangan zaman secara berkala.

III. Pro dan kontra pembaruan kawasan hutan

Tantangan yang dihadapi Bangsa Indonesia kedepan semakin rumit. Permasalahan tenurial di kawasan hutan yang sering muncul semenjak Indonesia merdeka harus segera diselesaikan. Kepastian kawasan hutan tidak hanya sebagai syarat berhasilnya pembangunan kehutanan, tetapi juga sebuah fondasi untuk pembangunan nasional.

Kebijakan penataan ulang kawasan hutan dan pemberian akses kawasan hutan kepada masyarakat memang menjadi pro dan kontra. Terdapat dua golongan yang menyikapi kebijakan reforma tenurial di kawasan hutan ini. Kelompok pertama adalah golongan yang mendukung dan menyuarakan akan pentingnya peran serta masyarakat terhadap pengelolaan kawasan hutan di Indonesia. Kelompok ini didominasi oleh akademisi, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok masyarakat. Sedangkan, kelompok kedua sebagian besar berasal dari kalangan birokrat. Golongan ini kurang setuju dengan konsep reforma tenurial.

Analisa pro dan kontra penataan ulang kawasan dan reforma tenurial dapat didekati dengan pendekatan ekonomi politik. Penggunaan metode ini sangat umum dilakukan untuk kajian kebijakan. Berikut beberapa pandangan terkait dengan analisa tersebut:

Ideologi. Seringkali reforma agraria atau tenurial diasosiasikan dengan ajaran kiri atau komunisme (Tjondronegoro dan Wiradi, 2008). Dasarnya adalah ide reforma agraria yang tercantum dalam UUPA disusun pada saat Bangsa Indonesia berkecamuk dengan ideologi Nasakom (Nasionalisme, Agama dan Komunisme).

Padahal, penyusunan UUPA memerlukan waktu semenjak Indonesia merdeka 1945 hingga disahkannya UU tersebut pada 1960. Bahkan semangat dari UU tersebut adalah bahwa seluruh sumber daya alam termasuk semua lahan digunakan untuk kepentingan rakyat. Prinsip ini juga merupakan amanat UUD 1945 pasal 33.

Bahkan menurut Tjondronegoro dan Wiradi (2008), banyak negara nonkomunis yang melakukan reforma agraria atau pembaruan agraria. Contohnya adalah Jepang, Korea Selatan, Taiwan, India, dan lain-lain. Beberapa negara, yang saat ini menjadi rujukan dalam mengelola hutan berkelanjutan pun, telah melaksanakan reforma agraria satu hingga dua abad lalu. Negara-negara ini, misalnya, adalah Amerika Serikat, Finlandia, Jerman, dan beberapa negara Eropa lainnya. Mungkin inilah yang sering dilupakan dalam mengadopsi sistem pengelolaan hutan barat, yang saat ini hanya mengambil pola penguasaan kawasan yang sudah usang.

Politik. Fobia jual beli lahan juga menjadi momok apabila kawasan hutan diberikan ke desa atau masyarakat. Klaim masyarakat sebagai perusak hutan seringkali menjadi alasan bahwa hutan harus dikelola oleh aparat pemerintah. Di sisi lain, kekurangan sumber daya manusia dalam mengelola dan menjaga hutan menjadi hambatan mengelola hutan di tingkat tapak. Jika pun terdapat petugas, hanya sedikit yang rela untuk menjaga rimba di daerah pelosok. Selain itu, agar dapat mengawasi kawasan hutannya, petugas membutuhkan anggaran perjalanan dinas yang tidak sedikit (Hakim dan Wibowo, 2013).

Berbeda halnya apabila kawasan hutan dikelola oleh masyarakat. Penduduk di desa ini akan mengelolanya dengan baik karena merasa memiliki hutan tersebut. Mereka juga yang sehari-hari hidup berdampingan dengan kawasan hutan.

Di sisi lain, masyarakat seringkali diklaim tidak dapat mengelola dan menjaga hutan. Alasannya adalah pembukaan lahan untuk bertani yang menyebabkan hilangnya hutan. Melihat kenyataan tersebut, terdapat upaya untuk mengembalikan pengelolaan hutan ke pusat, atau resentralisasi pengelolaan hutan. Namun, di saat masa demokrasi saat ini, upaya penyelamatan hutan dengan resentralisasi tersebut tidak akan membuahkan hasil yang nyata bagi masyarakat.

Sejarah. Kawasan hutan muncul ketika Pemerintah Belanda pada saat itu ingin menguasai sumber daya alam di Indonesia. Kebijakan menguasai sumber daya ini dituangkan dalam peraturan *domeinveklering*. Hutan yang tadinya milik desa diklaim sepihak oleh Pemerintah Belanda. Hasil klaim yang sebagian besar di atas meja ini kemudian dijadikan dasar untuk menyusun register hutan Indonesia (Simon, 2004).

Setelah Bangsa Indonesia merdeka, desa dan masyarakat tidak juga mendapatkan hutannya. Register hutan warisan Pemerintah Belanda tersebut justru menjadi dasar dalam pengukuhan kawasan hutan. Lebih parah lagi beberapa peraturan perundangan di zaman Orde Baru justru menguatkan penguasaan hutan oleh swasta. Salah satu instrumen untuk menguasai hutan ini adalah Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Awalnya tujuan disusun TGHK adalah untuk menyelamatkan hutan yang ada dan membagi fungsi kawasan hutan. Namun, metode penyusunannya menjadi pertanyaan apakah masih relevan dengan kondisi saat ini, sebagaimana diterangkan di bagian lain pada artikel ini.

Ekonomi. Kebijakan yang selama ini diambil adalah dengan memberikan konsesi kawasan hutan kepada perusahaan. Harapannya adalah akan terjadi *trickle down effect* atau *multiplier effect*. Sehingga, apabila terdapat pengusaha hutan oleh swasta maka dapat menyumbang pertumbuhan ekonomi dan membuka lapangan pekerjaan. Walaupun devisa negara dari penebangan hutan ini sempat menjadi primadona, saat ini telah banyak yang bangkrut dan tidak aktif. Bahkan pemberian konsesi ini melibatkan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (Kartodihardjo, 2017).

Sementara itu, masyarakat tetap menjadi obyek, dan bahkan kedudukannya seringkali dilupakan karena peta yang diperoleh konsesi di atas meja berbeda dengan kenyataan di lapangan. Konsekuensinya, konflik lahan antara perusahaan dan masyarakat muncul di lapangan. Secara hukum, perusahaan selalu menang sehingga perusahaan mengusir masyarakat dan meraup untung, sedang masyarakat tetap miskin karena hanya sebatas buruh di perusahaan tersebut.

Sosial dan Budaya. Masyarakat Indonesia sebenarnya mempunyai praktik baik dalam mengelola dan menjaga hutan. Mereka sudah hidup berdampingan dengan hutan bahkan sebelum Pemerintah Belanda menduduki Indonesia. Namun, semenjak adanya klaim kawasan hutan, keberadaan masyarakat terhadap hutan ini menjadi polemik. Bahkan, mereka yang telah lama tinggal di kawasan hutan seringkali dianggap sebagai “perambah” hutan secara ilegal di mata hukum (Hakim dan Wibowo, 2013). Padahal hutan tersebut tempat tinggal mereka sejak lama. Desa yang mereka tempati pun sering disebut sebagai “desa ilegal.” Penyebabnya adalah keberadaannya di dalam dan tepi batas kawasan hutan, walaupun batas kawasan hutan tersebut belum diputuskan.

Seiring dengan pertumbuhan penduduk, kebutuhan masyarakat akan lahan pun meningkat. Batas kawasan hutan yang tidak jelas menyebabkan masyarakat berpikir bahwa kawasan tersebut dapat dimanfaatkan. Penguasaan masyarakat terhadap hutan yang sudah masif dan berlangsung lama ini selalu dianggap tidak ada. Penggunaan lahan oleh masyarakat ini, sekali lagi, dianggap ilegal.

Lingkungan. Pemberian akses masyarakat terhadap hutan justru akan meningkatkan pengelolaan hutan. Rasa memiliki terhadap kawasan hutan akan mendorong masyarakat menjaga aset mereka. Program rehabilitasi atau reboisasi yang dilakukan masyarakat di lahan mereka pun akan lebih berhasil. Berbeda dengan kondisi saat ini, masyarakat enggan memelihara apalagi menanam pohon di kawasan hutan. Pohon yang mereka tanam akan menjadi milik negara. Masyarakat pun tidak berhak untuk memanen apa yang telah mereka tanam apabila pohonnya berada di kawasan hutan.

Kesuksesan rehabilitasi hutan di Nepal, Ethiopia, dan Tiongkok sebenarnya merupakan contoh bagus. Setelah masyarakat diberikan akses akan kawasan hutan, tutupan hutan di negara-negara ini meningkat tajam (Cronkleton, 2017).

IV. Pilihan jalur pembangunan kehutanan berkeadilan, berkelanjutan, dan berdaulat

Kompleksitas permasalahan kehutanan sebagai hasil resultante kebijakan, keterlanjuran dan pembiaran pada masa lalu, dapat ditangani dengan 3 jalur (*Harvard Kennedy School, 2013*):

1. Reaktif jalan di tempat

Kebijakan yang dibuat pada jalur pembangunan ini bersifat jangka pendek untuk mengejar ketertinggalan terhadap pasar yang ada. Pendekatan ini paling sering dilakukan dalam sejarah pembangunan kehutanan di Indonesia. Pada masa orde baru, hutan dipandang sebagai tulang punggung ekonomi yang menghasilkan ekstraksi besar-besaran. Secara ekonomi, hasilnya memang dapat dirasakan dalam jangka pendek. Dari sisi lingkungan, kelestarian hutan ditinggalkan. Ketimpangan sosial pun semakin lebar dengan meninggalkan hak masyarakat.

2. Proaktif: perubahan secara sporadis

Sejak masa reformasi, terdapat banyak inisiasi untuk memperbaiki kondisi kehutanan Indonesia. Tidak sedikit para pengusaha hutan yang tidak mengimplementasikan prinsip kelestarian dicabut izin usahanya. Pencadangan hutan untuk masyarakat telah dilakukan, walaupun kenyataannya sulit untuk mendapatkan akses terhadap hutan karena kompleksnya administrasi.

Berbagai inisiasi terkait dengan peran hutan terhadap lingkungan telah dilakukan seperti dalam mitigasi perubahan iklim melalui skema *Reducing Deforestation and Forest Degradation (REDD)*. Berbagai proyek secara sporadis dari donor pun dilakukan untuk mendukung komitmen ini. Menariknya, kerusakan dan konversi hutan tetap berlangsung.

3. Transformatif Perubahan Mendasar dan Terintegrasi

Pendekatan reaktif dan proaktif ternyata tidak membawa perubahan terhadap struktur dan tata pemerintahan kehutanan Indonesia. Perubahan-perubahan kecil dari kedua pendekatan ini hanya berimplikasi pada sebagian kecil dari kompleksitas permasalahan yang ada. Tujuan pembangunan ke depan belum dirumuskan. Peta jalan hanya untuk program yang bersifat jangka pendek.

Di sisi lain, jalur transformatif memberikan harapan positif bagi pembangunan kehutanan di Indonesia. Pendekatan ini bersifat terintegrasi, berkeadilan dan berkelanjutan untuk menjawab permasalahan pokok. Saat ini di bawah kepemimpinan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, pola pembangunan transformatif kehutanan Indonesia telah mulai dilakukan. Presiden Joko Widodo telah memerintahkan untuk mendata dan menata kembali kawasan hutan. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketimpangan akses kawasan hutan, dan menyelamatkan sisa hutan yang ada. Walaupun berjalan sangat lambat, kebijakan ini seharusnya ditindaklanjuti secara serius.

Pendekatan transformatif membutuhkan waktu yang tidak pendek, bahkan dapat memakan waktu lebih dari satu dasawarsa. Apabila perubahan yang dirasa lambat untuk tujuan jangka panjang yang lebih menjanjikan, maka pola transformatif menjadi jalan yang harus diambil untuk pembangunan kehutanan.

Menuju pembangunan kehutanan berkeadilan, berkelanjutan, dan berdaulat

Melihat ketiga pola pembangunan, apabila Indonesia ingin memperbaiki hutan maka perlu mengambil langkah transformatif. Jalur transformatif ini juga seiring dengan konsep perencanaan pembangunan semesta berencana yang diusung oleh Presiden Pertama Republik Indonesia, Soekarno. Walaupun terkesan terjadi perubahan yang besar, pola ini tidak meninggalkan desain yang sudah ada.

Oleh karena itu, jalur transformatif ini dapat dikatakan sebagai redesain pembangunan kehutanan. Pola ini juga menjadi harapan besar dalam meraih mimpi Indonesia Emas 2045. Kehutanan yang mempunyai arti penting bagi bangsa ini sudah seharusnya memberikan hasil yang positif untuk mencapai pembangunan nasional tahun 2045. Untuk keperluan itu, maka kehutanan membutuhkan suatu rencana yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berdaulat.

Berkeadilan. Prinsip berkeadilan dalam hal ini mempunyai makna berkurangnya ketimpangan. Penggunaan kawasan hutan sebagai lahan terluas di negara ini juga seyogianya menganut prinsip berkeadilan. Masyarakat yang seharusnya menjadi aktor utama dalam pembangunan kehutanan seharusnya diberi porsi yang lebih besar. Ini sesuai dengan amanat UUD 45 pasal 33 yang menyebutkan “Bumi, air, dan kekayaan sumber daya alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Amanah tersebut bukan hanya sekadar menerapkan kebijakan *trickle down effect*. Pemberian penguasaan kawasan hutan kepada perusahaan besar dengan harapan memberikan tetesan manfaat bagi rakyat merupakan contoh *trickle down effect*. Kenyataannya, rakyat hanya mendapatkan remah tidak seberapa dari keuntungan para perusahaan. Bahkan seringkali rakyat dituduh sebagai ancaman, yang akan merambah kawasan hutan para pemilik konsesi. Untuk itu, berkeadilan merupakan syarat mutlak untuk mengatasi ketimpangan atas akses terhadap kawasan hutan.

Berkelanjutan. Berkelanjutan memiliki makna beragam. Bagi kehutanan, keberlanjutan atau sering disebut kelestarian juga memiliki definisi yang tidak tentu. Terdapat perubahan paradigma dalam memandang berkelanjutan atau kelestarian. Konsep berkelanjutan dalam konteks kehutanan telah mengalami evolusi, dari sekadar *sustainable yield* (kelestarian produksi) menjadi *sustainable forest ecosystem* (kelestarian ekosistem). Karena itu, nilai-nilai penting jasa ekosistem hutan – seperti daya dukung daya tampung air, nilai keanekaragaman hayati, dan perlindungan karbon stok – perlu dijadikan pertimbangan dalam menata kawasan hutan.

Berdaulat. Berdaulat merupakan prinsip penting dalam pembangunan kehutanan. Seperti halnya dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan adalah syarat yang mutlak. Klaim kawasan hutan nusantara pada zaman pemerintah kolonial Belanda pada masa abad kesembilan belas merupakan instrumen untuk menjajah dan menguasai sumber daya. Penguasaan kawasan hutan beserta sumber daya di dalamnya telah memberikan kemakmuran bagi pemerintah kolonial. Meskipun hutan yang lebat ada di depan mata, tetapi rakyat Indonesia hanya dapat menikmati sisa-sisa keuntungan dari penguasa lahan tersebut.

Kini ketika Indonesia telah merdeka 74 tahun sudah semestinya kedaulatan atas sumber daya alam tersebut ditegakkan. Dalam konteks negara, berdaulat dapat berarti mempunyai wilayah dan merdeka dalam menentukan nasibnya. Kedaulatan pengelolaan hutan nusantara semestinya sejalan dengan tujuan negara, sebagaimana tertera dalam UUD 1945. Jika benar kedaulatan ada di tangan rakyat, maka seharusnya pengelolaan hutan semestinya mengikuti hal tersebut. Berdaulat mempunyai makna mampu mengatur dirinya sendiri dan memanfaatkan untuk kemakmuran bersama.

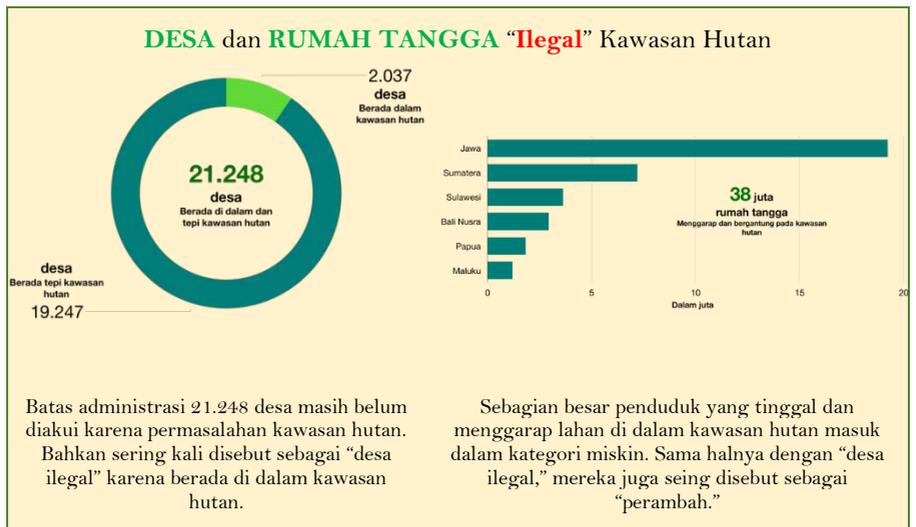
V. Pembaruan kawasan hutan sebagai langkah transformatif pembangunan kehutanan

Rasionalisasi kawasan hutan tak berhutan untuk pengentasan kemiskinan dan pembangunan perdesaan

Berdasarkan analisis spasial, kawasan hutan yang sudah tak berhutan mencapai 31 juta hektar. Kenyataan di lapangan, kawasan atau lahan tersebut berupa pemukiman penduduk dan area pertanian masyarakat. Penggunaan tanah tak bertuan oleh masyarakat ini sudah berlangsung sekian lama. Di atas kertas, tanah tersebut masih terkategori sebagai kawasan hutan.

Permasalahan ini -ketidakpastian dan konflik tenurial- seolah dibiarkan selama bertahun-tahun. Padahal jika lahan tak berhutan ini diberikan hak kelola atau hak kepemilikannya kepada masyarakat, maka akan membuka pengembangan usaha perdesaan, dan membantu masyarakat untuk keluar dari garis kemiskinan.

Penataan kawasan hutan tak berhutan untuk masyarakat ini akan memberikan manfaat baik bagi penduduk miskin di wilayah perdesaan. Dengan memberikan akses kepada desa atau masyarakat, kawasan yang sudah terdegradasi itupun akan berubah menjadi lahan produktif. Kepastian terhadap kawasan tersebut juga akan menambah modal usaha dan membangkitkan investasi di daerah tersebut.



Gambar 2. Jumlah desa dan rumah tangga dalam dan tepi kawasan hutan

Sumber data: Podes, 2014

Melalui usaha produktif di lahan tersebut, masyarakat perdesaan pun akan turut serta dalam mengembalikan fungsi hutan melalui penanaman atau penghijauan kembali. Kemauan masyarakat untuk menanam pohon didorong oleh rasa memiliki akan aset tersebut. Berbeda jika lahan tersebut diklaim hutan negara –seperti kondisi saat ini– yang menyebabkan masyarakat enggan untuk mengelolanya.

Berbagai studi sudah membuktikan kenyataan di lapangan bahwa pemberian akses lahan kepada masyarakat, akan meningkatkan produktivitas. Kajian yang disusun oleh World Bank (2007) menunjukkan bahwa pemberian akses lahan kepada masyarakat ini akan meningkatkan pendapatan hingga mencapai USD 1,4 per tahun. Studi tersebut juga menyebutkan kepastian lahan juga akan menumbuhkan lapangan pekerjaan 1,6 juta orang, atau setara dengan 25% penduduk miskin di Indonesia. Tentu saja, dampak kebijakan ini tidak bisa hanya dilihat setahun dua tahun. Manfaat tersebut akan terlihat setelah lima hingga sepuluh tahun ke depan.

Rasionalisasi kawasan hutan berdasarkan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS)

Kata rasionalisasi seringkali diartikan dengan pengurangan luas kawasan hutan, akan tetapi rasionalisasi justru ditujukan untuk melindungi hutan berdasarkan data, ilmu pengetahuan dan teknologi mutakhir. Ide rasionalisasi sebenarnya diadopsi dari kebijakan Kementerian Kehutanan melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. 49 tahun 2011.

Rasionalisasi penataan kawasan hutan utamanya ditujukan untuk memperkuat dasar tata ruang kawasan hutan berdasarkan kajian lingkungan hidup strategis (KLHS). Rasionalisasi sendiri merupakan ide atau konsep untuk menetapkan hutan yang harus dilindungi, dan juga menjembatani kepentingan sektor lain berdasarkan kondisi saat ini dan proyeksi di masa yang akan datang. Selain itu, rasionalisasi penataan kawasan hutan juga mempertimbangkan nilai-nilai penting hutan yang selama ini dilupakan. Nilai tersebut meliputi nilai keanekaragaman hayati, nilai hutan dalam berkontribusi terhadap perubahan iklim, dan nilai hutan dalam menyangga tata air. Dengan demikian, *trade-off* antara kepentingan lingkungan, sosial dan ekonomi dapat diantisipasi.

Metode penataan fungsi kawasan hutan saat ini –dengan skoring keterengan, tanah dan iklim– dapat dianggap kurang presisi dan kurang relevan. Sebagai contoh, fungsi kawasan hutan untuk produksi dan konversi memiliki skor sama, sehingga sebenarnya tidak ada perbedaan antara fungsi Hutan Produksi (HP), Hutan Produksi Konversi (HPK), dan Area Penggunaan Lain (APL). Meskipun pada tahun 2015 terbit Peraturan Pemerintah No.105 tahun 2015, peraturan ini hanya menekankan membatasi perubahan peruntukan hanya pada HPK tidak berhutan.

Untuk membedakan secara jelas kawasan hutan, yang mempunyai fungsi rendah dengan hutan yang mempunyai fungsi tinggi, memerlukan tambahan kriteria. Terlebih jika pembagian fungsi hutan mempertimbangkan dengan kondisi terkini. Misalnya adalah aspek sosial dan ekonomi di lapangan, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang ada.

Rasionalisasi dilakukan dengan menggunakan kriteria yang ada saat ini kelerengan, tanah dan iklim, dan menambahkan kriteria nilai hutan seperti keanekaragaman hayati, karbon stok dan daya dukung daya tampung air khususnya air. Selain itu, rasionalisasi juga telah mempertimbangkan kawasan hutan yang saat ini telah dikuasai atau dikelola oleh masyarakat.

Rasionalisasi penggunaan kawasan hutan sebagai langkah *national efficiency*

Kerusakan sumber daya hutan selama bertahun-tahun menunjukkan adanya pemborosan penggunaan sumber daya alam. Eksploitasi sumber daya alam yang terlalu berlebihan ini telah memberikan dampak negatif bagi bangsa ini dilihat dari kacamata kerusakan lingkungan, ketimpangan penguasaan lahan dan juga praktik-praktik yang kurang akuntabel. Untuk itu, diperlukan rasionalisasi kawasan hutan juga, yang ditujukan untuk penggunaan sumber daya hutan sebagai aset nasional menjadi lebih efisien. Langkah ini sering dikenal dengan *national efficiency* sumber daya alam atau hutan.

Apabila kejadian ini dibiarkan hingga di masa yang akan datang, maka akan terjadi kerusakan sumber daya hutan yang melebihi ambang batas dengan berbagai dampaknya. Untuk itu, diperlukan adanya langkah *national efficiency*. Untuk mewujudkan efisiensi nasional ini maka diperlukan suatu *tool* dan analisa. Prinsip, yang patut dipertimbangkan, dari efisiensi nasional atas kawasan hutan adalah

1. Mempertahankan dan melindungi sisa hutan dengan nilai jasa ekosistem yang tinggi;
2. Mengoptimalkan kawasan hutan untuk produksi, proyek strategis nasional dan masyarakat;
3. Mengatasi keterlanjuran dan pembiaran penguasaan kawasan hutan;
4. Transparansi dalam perencanaan, pelepasan, dan penggunaan kawasan;
5. Menggunakan data dan informasi yang valid sebagai bentuk penerapan *science and evidence based policy making*;
6. Menata batas kawasan hutan secara partisipatif dan transparan melalui mekanisme klaim dan verifikasi;
7. Mengembalikan kedaulatan pengelolaan kawasan hutan kepada desa sebagai unit terkecil pemerintahan di Indonesia.

Alternatif rancangan pembaruan kawasan hutan yang berkelanjutan, berkeadilan dan berdaulat

Mempertimbangkan beberapa rasionalitas kawasan hutan di atas, muncul beberapa pertanyaan: Berapa luas kawasan hutan yang sudah diduduki masyarakat dan berpotensi untuk pengentasan kemiskinan? Berapa kecukupan luas kawasan hutan yang harus dilindungi berdasarkan daya dukung dan daya tampung? Benarkah pemberian akses kawasan hutan ke masyarakat melampaui daya dukung dan daya tampung kawasan hutan? Berapa kawasan hutan yang dapat digunakan untuk budidaya?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, maka disusunlah sebuah kajian lingkungan hidup strategis untuk pembaruan kawasan hutan. Metode kajian ini dengan tumpang susun beberapa indikator, seperti daya dukung daya tampung, aspek sosial budaya, dan aspek ekonomi.

Aspek Sosial Budaya. Kriteria ini disusun dengan memetakan penggunaan kawasan hutan oleh masyarakat. Dua instrumen yang dipakai adalah keberadaan penguasaan kawasan dan alokasi reforma agraria. Hal ini juga ditujukan untuk mengakomodir peluang resolusi konflik di tingkat tapak. Keberadaan perambahan hutan diidentifikasi melalui peta tutupan lahan tahun 1990/1996 dan 2017, sehingga dapat diidentifikasi apakah perambahan telah terjadi lebih dari 20 tahun atau tidak.

Berdasarkan pembagian kelas tutupan lahan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, maka disusun kelompok pemukiman, perkebunan, dan pertanian. Untuk kelompok pemukiman digunakan kelas “Pemukiman” dan “Transmigrasi.” Kelompok perkebunan diidentifikasi dari kelas “Perkebunan.” Kelompok pertanian diidentifikasi dari kelas “Pertanian Lahan Kering”, “Pertanian Campuran”, “Sawah” dan “Tambak”. Selain itu, ditambahkan data sebaran indikatif tanah obyek reforma agraria (TORA) yang didapatkan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

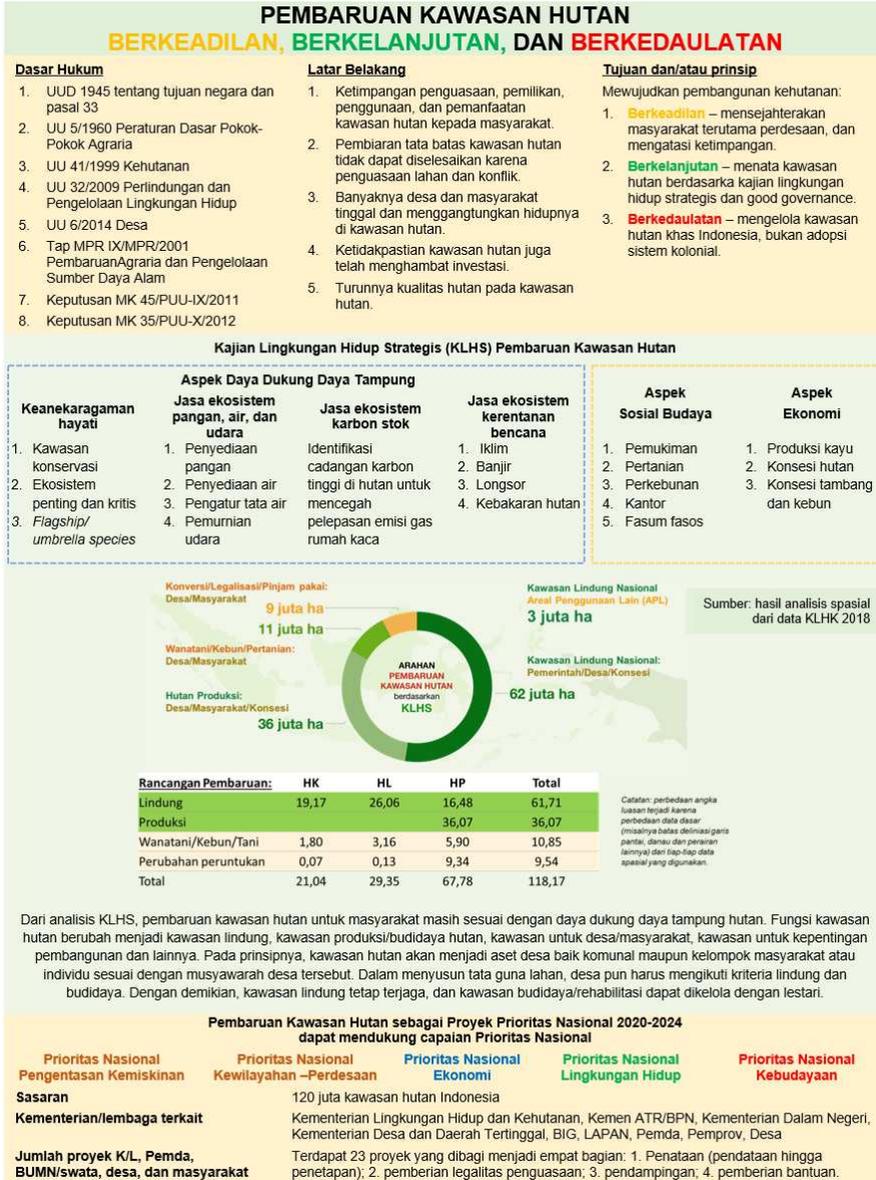
Aspek Daya Dukung Daya Tampung. Penyusunan arahan pembaruan kawasan hutan dilakukan dengan mengembangkan kriteria dan indikator yang mempertimbangkan faktor-faktor yang digunakan dalam penentuan nilai jasa ekosistem. Komponen yang dimasukkan meliputi: (1) nilai konservasi, (2) cadangan karbon tinggi, (3) jasa ekosistem pangan, air dan udara, (4) jasa ekosistem kerentanan bencana. Analisa ini akan memberikan arahan tata kelola hutan baik di kawasan hutan untuk tujuan pembangunan kehutanan ke depan serta dalam rangka peningkatan jasa ekosistem, pemenuhan kebutuhan pangan, serta pencapaian target penurunan emisi di masa mendatang. Analisis tambahan yang bersifat mempertimbangkan keunikan ekologi dari lanskap alami telah dilakukan. Di beberapa wilayah di Indonesia Timur, savana atau wilayah non hutan lainnya merupakan ekosistem alami yang tidak perlu direhabilitasi. Oleh karena itu, wilayah-wilayah yang memiliki ekosistem alami ini diarahkan untuk dilindungi atau tidak perlu direhabilitasi.

Aspek Ekonomi. Pembaruan kawasan hutan tidak berarti mengesampingkan pertumbuhan ekonomi. Kawasan hutan yang sudah terlanjur diberikan konsesi pada zaman pemerintahan terdahulu, tidak serta-merta dihilangkan begitu saja. Mereka juga harus mendapatkan kepastian dalam berusaha. Tapi, mereka juga harus berkolaborasi dengan desa atau masyarakat setempat.

Arahan fungsi pembaruan hutan meliputi 4 arahan yaitu: Lindung, Produksi, Rehabilitasi dan Konversi. Penguasaan kawasan hutan oleh desa/masyarakat dapat diatasi dengan memberikan kawasan untuk direhabilitasi. Pemberian akses kepada masyarakat ini dapat digunakan sebagai lahan pertanian, perkebunan, dan wanatani. Harapannya adalah lahan menjadi produktif, bahkan dapat dijadikan sebagai lumbung pangan dan energi terbarukan.

V. Detail kebijakan

Melihat urgensinya, maka Pembaruan Kawasan Hutan dapat dijadikan proyek prioritas nasional. Tujuannya adalah mewujudkan pembangunan kehutanan yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berkedaulatan.



Gambar 3. Infografis Proyek Prioritas Perbaruan Kawasan Hutan berbasis KLHS

Proyek Prioritas Perbaruan Kawasan Hutan dapat mendukung capaian sasaran Prioritas Nasional: 1. Prioritas Nasional Pengentasan Kemiskinan; 2. Prioritas Nasional Kewilayahan; 3. Prioritas Nasional Ekonomi; 4. Prioritas Nasional Lingkungan Hidup; dan 5. Prioritas Nasional Budaya. Proyek prioritas nasional Perbaruan Kawasan Hutan tersebut dapat meliputi beberapa alternatif proyek kementerian/lembaga atau pemda atau masyarakat yang termuat pada tabel 1.

Tabel 1. Daftar alternatif Proyek K/L atau BUMN/swasta atau Pemda atau masyarakat

Deskripsi Proyek	Durasi	Penanggung Jawab
Pembentukan Tim Koordinasi dan Pengendalian Pembaruan Kawasan Hutan lintas kementerian/lembaga di bawah kendali Presiden RI	2020	Kemen PPN/ Bappenas, Kemenko Perekonomian, KPK
Pembuatan sistem <i>Forestry 4.0</i> klaim dan verifikasi untuk registrasi kawasan hutan dan pengawasan penggunaan kawasan hutan berbasis desa secara online, transparan dan partisipatif	2020	KLHK
Pendataan, inventarisasi, dan verifikasi penguasaan dan penggunaan kawasan hutan menyeluruh oleh desa/masyarakat secara partisipatif kolaborasi dengan perguruan tinggi/lembaga penelitian, pemerintah daerah, dan masyarakat/desa	2020-2022	KLHK
Pendataan menyeluruh keanekaragaman hayati di dalam kawasan hutan kolaborasi perguruan tinggi/lembaga penelitian, dan desa/masyarakat	2020-2022	KLHK
Pendataan menyeluruh kawasan hutan dengan daya dukung dan daya tampung tinggi kolaborasi perguruan tinggi/lembaga penelitian, dan desa/masyarakat	2020-2022	KLHK
Pendataan potensi desa di dalam dan sekitar kawasan hutan	2020-2022	BPS
Penataan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan tetap dengan indeks jasa ekosistem tinggi	2020-2022	KLHK
Kaji ulang dan audit pemegang konsesi pada kawasan hutan	2020	KLHK
Penyusunan KLHS secara berkala sebagai dasar penataan, penggunaan, perubahan fungsi dan pelepasan kawasan hutan	2020-2021	KLHK
Penyediaan peta resolusi tinggi kawasan hutan	2020-2022	BIG, LAPAN
Rekrutmen dan pelatihan 10.000 pendamping desa hutan swadaya	2020-2022	KLHK, Kemendes
Penyusunan batas administrasi dan Rencana Tata Ruang Desa secara partisipatif dalam kawasan hutan	2020-2024	Kemendagri
Penetapan batas administrasi desa yang berasal dari kawasan hutan	2020-2024	Kemendagri
Penetapan batas desa dalam kawasan hutan dan hak kelola desa di dalam dan sekitar kawasan hutan	2020-2024	KLHK
Pendampingan penciptaan peluang usaha di desa hutan melalui skema UMKM	2020-2024	Kemendes, KLHK
Sertifikasi/legalisasi tanah obyek reforma agraria dari kawasan hutan yang dilepas	2020-2024	Kemen ATR/BPN
Penyaluran bantuan alat produktif dan penghijauan dengan agroforestry untuk desa hutan	2020-2024	KLHK, Kemendes
Pembangunan akses, hunian layak, dan sanitasi untuk desa hutan	2020-2024	Kemen PU Pera
Pengelolaan kawasan konservasi berbasis desa	2020-2024	KLHK
Pelaksanaan rehabilitasi hutan melalui partisipatif desa	2020-2024	KLHK, Pemprov
Penyusunan KLHS tingkat provinsi dan kabupaten sebagai dasar revisi perubahan RTRW dalam memanfaatkan dan menggunakan kawasan hutan	2020-2024	Pemprov, Pemkab/kota
Review RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan berbasis KLHS	2020-2024	Kemen ATR/BPN, KLHK
Penyesuaian Rencana Tata Ruang Provinsi dan Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota dalam menggunakan dan/atau usulan pelepasan kawasan hutan berdasarkan Rencana Tata Ruang Desa secara partisipatif dan KLHS	2020-2024	Pemprov/Pemda

VI. Referensi

- Badan Pusat Statistik. (2014). Statistik potensi desa Indonesia. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Cronkleton, P.; Artati, Y.; Baral, H.; Paudyal, K.; Birhane, E.; Kassa, H.; Banjade, M.R.; Jinlong, L.; Chengyue, T.; Putzel, L., (2017). *How do property rights reforms provide incentives for forest landscape restoration? Comparing evidence from Nepal, China and Ethiopia*. International Forestry Review 19(S4): 8-23.
- Hakim, I., dan Wibowo, LR., (2013). Jalan terjal reforma agraria di sektor kehutanan. Bogor: Puspajak.
- Harvard Kennedy School. (2014). *The sum is greater than the parts*: melipatgandakan kemakmuran di Indonesia melalui integrasi lokal dan global. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Nugraha, A., dll., (2013). Darurat hutan Indonesia: mewujudkan arsitektur baru kehutanan Indonesia. Banten: Wana Aksara.
- Nurrochmat, D.R., dan Hasan, M.F., (2012). Ekonomi politik kehutanan: mengurai mitos dan fakta pengelolaan hutan. Jakarta: INDEF.
- Kartodihardjo, H. (2017). Di balik krisis ekosistem pemikiran tentang kehutanan dan lingkungan hidup. Jakarta: LP3ES.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2018). Draft Revisi Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (belum diterbitkan). Jakarta.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2018). Status hutan dan kehutanan Indonesia 2018. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2017). Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2017. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Simon, H., (2004). Membangun kembali hutan Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharjito, D., dan Putro, H.R., (2013). Pembangunan kehutanan Indonesia baru: refleksi dan inovasi pemikiran. Bogor: IPB Press.
- Sumodiningrat, G., dan Wulandari, A., (2016). Membangun Indonesia dari desa. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Tjondronegoro, S.M.P., dan Wiradi, G., (2008). Dua abad penguasaan tanah: pola penguasaan tanah pertanian di Jawa dari masa ke masa. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- World Bank. (2006). *Making the new Indonesia work for the poor (Vol. 2): Era baru dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia (Bahasa (Indonesian))*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2001). *Indonesia: Environment and natural resources management in a time*. Washington, DC: World Bank