

Mendorong Percepatan Program Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa



Partnership Policy Paper No. 4/2011

**Mendorong
Percepatan
Program Hutan
Kemasyarakatan
dan Hutan Desa**



The Partnership for Governance Reform

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12110
T: +62-21-7279-9566
F: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Copyright © Mei 2011 The Partnership for Governance Reform

All rights reserved.

Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification, storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

Kata Pengantar

Untuk menyelaraskan, memperjelas dan menyebarluaskan berbagai kebijakan publik yang diadvokasikan oleh *Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership for Governance Reform)*, mulai tahun ini kami secara berkala menerbitkan serangkaian “makalah kebijakan” yang disebut *Partnership Policy Paper*. *Policy Paper* No. 4/2011 yang ada di tangan pembaca budiman ini dihasilkan dari serangkaian kegiatan yang terkait dengan program Tata Kelola Hutan (*Forest Governance Program*) yang didukung oleh **Kemitraan (Partnership)** melalui pendanaan **Pemerintah Norwegia** sejak tahun 2007.

Sesuai dengan visi misi *Kemitraan* untuk mewujudkan Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip dan praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, *policy* ini mengajukan serangkaian rekomendasi demi mendukung percepatan program tata kelola hutan Pemerintah Indonesia, khususnya program pengelolaan hutan melalui pemberdayaan masyarakat sekitar hutan (*Community Based Forest Management/CBFM*). Serangkaian rekomendasi ini dihasilkan melalui telaah secara mendalam serta melibatkan berbagai pihak yang berkompeten maupun berkaitan langsung dengan isu tata kelola hutan. Harapan

kami *Partnership Policy Paper* ini selanjutnya dapat memberikan kontribusi positif khususnya dalam upaya pemerintah untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

Akhir kata, saya sangat berterimakasih kepada Tim *Economic and Environment Governance Cluster* sebagai penulis dan pengawal program tata kelola hutan, serta pihak-pihak yang telah terlibat serta menyumbangkan ide-ide dan pikirannya dalam penyusunan *policy paper* ini.

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif
Partnership for Governance Reform

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Ringkasan Eksekutif	1
Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan	2
A. Target dan Realisasi Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan	3
B. Koordinasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan	4
C. Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan	5
D. Tata Laksana dan Perizinan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan	7
F. Penganggaran Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan	11
REKOMENDASI	12
Daftar Singkatan	14
Daftar Pustaka	15

Ringkasan Eksekutif

Program pemberdayaan masyarakat desa hutan merupakan salah satu program terobosan strategis yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan memberikan akses yang luas kepada masyarakat sekitar hutan untuk mengelola sumber daya hutan. Namun demikian, terobosan tersebut dinilai belum cukup efektif. Dari target capaian nasional sebesar 500.000 ha/tahun untuk Hutan Kemasyarakatan (HKM) dan Hutan Desa (HD) hanya tercapai rata-rata 10%/tahun (dihitung sejak tahun 2007). Hal ini dikarenakan pelaksanaan program tersebut masih terkendala oleh beberapa permasalahan antara lain: ketidaksinkronan kebijakan pusat daerah, ketidakefisienan tata laksana perizinan dan masih terbatasnya anggaran.

Oleh karena itu, **Kemitraan (Partnership)** memandang penting agar pemerintah dapat mempercepat implementasi program tersebut mengingat kemanfaatannya bagi masyarakat desa hutan dan Indonesia pada umumnya. Untuk itu, **Kemitraan** merekomendasi serangkaian langkah guna mempercepat pencapaian program di atas: **pertama**, penguatan kebijakan pengelolaan hutan melalui penerbitan Keputusan Presiden (Kepres) atau Intruksi Presiden (Inpres), atau melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri. **Kedua**, pembuatan peta jalan dan strategi nasional pencapaian target hutan kemasyarakatan dan hutan desa. **Ketiga**, reformasi perizinan penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dan hutan desa. **Keempat**, peningkatan dukungan sumber daya manusia dan finansial. **Kelima**, pembuatan *desk* layanan penetapan areal kerja penyelenggaraan hutan kemasyarakatan

dan hutan desa. Kelima rekomendasi tersebut diharapkan dapat mendorong pencapaian target penurunan tingkat kemiskinan masyarakat desa hutan dan kerusakan sumber daya hutan.

Serangkaian rekomendasi di atas merupakan langkah strategis yang harus segera diambil oleh Pemerintah Nasional, khususnya Kementerian Kehutanan. Langkah pertama yang mutlak untuk dilakukan sebelum melakukan rangkaian rekomendasi yang lain adalah penerbitan Kepres, Inpres atau SKB Menteri terlebih dahulu. Dengan Kepres/Inpres atau SKB Menteri, diharapkan proses konsolidasi dan koordinasi antar sektor terkait serta antar pemerintah pusat dan daerah akan dapat berjalan lebih baik sehingga mempermudah dan dapat lebih mengefektifkan pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi selanjutnya.

Dengan demikian, pembahasan dalam *Policy Paper* ini dimulai dengan memberikan gambaran tentang program pemberdayaan masyarakat dan pengelolaan hutan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia selama ini serta permasalahan-permasalahannya. Pembahasan permasalahan-permasalahan tersebut dijabarkan secara lebih detail dalam sub-bagian, yaitu target dan realisasi sampai saat ini; kondisi koordinasi pelaksanaannya; strategi dan kebijakan yang telah ada; tata laksana dan perizinan yang ada; serta mekanisme penganggarannya.

Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan

Pengelolaan hutan di Indonesia dewasa ini belum beranjak dari dua persoalan serius yang sudah sejak lama dihadapi, yakni kemiskinan masyarakat desa hutan dan kerusakan sumber daya hutan. Menurut hasil penelitian Brown (2003) yang dikutip oleh CIFOR (Wollenberg, 2004), di Indonesia sedikitnya ada 48,8 juta orang yang tinggal di dalam dan sekitar Kawasan hutan. Sebagian besar dari mereka pada umumnya menggantungkan hidup dari sumber daya hutan yang ada di sekitarnya. Sekitar 25 persen (10,2 juta) dari mereka tergolong sebagai masyarakat miskin yang secara ekonomi memiliki kerentanan cukup tinggi dan memerlukan bantuan-bantuan nyata, baik di bidang pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi sehari-hari.

Sementara itu, laju kerusakan hutan di Indonesia masih tergolong cukup tinggi (sekitar 1 juta ha/ tahun), meski sudah mengalami penurunan yang cukup berarti jika dibandingkan dengan yang terjadi pada tahun 1998 (2,5 juta ha/ tahun). Kombinasi dua persoalan inilah yang mendorong pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kehutanan, untuk senantiasa mencari terobosan-terobosan strategis, salah satunya adalah dengan mengarusutamakan program pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan kehutanan nasional.

Program pemberdayaan masyarakat desa hutan pada dasarnya adalah sebuah payung bagi program-program kehutanan yang menekankan pada pemberian akses kepada masyarakat desa yang tinggal di dalam maupun di sekitar hutan. Melalui program-program Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD) dan Kemitraan, masyarakat sebagaimana yang telah

disebutkan di muka – atau yang kemudian lazim dikenal sebagai masyarakat desa hutan – diberi kesempatan untuk bisa mengelola sumber daya hutan yang ada di sekitarnya demi meningkatkan kesejahteraan dan juga kelestarian hutan.

Program pemberdayaan masyarakat desa hutan sesungguhnya bisa disejajarkan dengan apa yang selama ini sering disebut oleh berbagai kalangan sebagai pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*), kehutanan masyarakat (*community forestry*) ataupun perhutanan sosial (*social forestry*), sebuah model pengelolaan hutan yang di Indonesia mulai mengemuka sejak diselenggarakannya Kongres Kehutanan Dunia VIII di Jakarta (1978) dengan tema *Forest for People*. Model kehutanan yang membuka partisipasi masyarakat desa dalam pengelolaan hutan ini dipandang sebagai alternatif strategis dalam menangani berbagai persoalan kehutanan seperti konflik tenurial, kerusakan hutan, keamanan hutan, kemiskinan dan berbagai problem lingkungan lainnya.

Di Indonesia program seperti ini sebenarnya sudah diselenggarakan sejak dua sampai tiga dekade yang lalu, antara lain seperti inisiatif HKM (Hutan Kemasyarakatan) yang sudah dimulai sejak tahun 1995, program karangkitri yang sudah dijalankan sejak tahun 70-an, hingga program perhutanan sosial yang sudah dikembangkan oleh Perhutani, BUMN Kehutanan di Jawa, sejak pertengahan tahun 80-an. Kendatipun demikian, program pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Indonesia dipandang mengalami kemajuan yang sangat berarti terutama semenjak diterbitkannya PP No. 6/ 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan, yang di dalamnya

memuat Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD), dan Kemitraan sebagai skema pemberdayaan masyarakat desa hutan.

Program pemberdayaan masyarakat desa hutan menitikberatkan pada gagasan pemberian hak akses masyarakat terhadap sumber daya hutan yang ada di sekitarnya. Rasa memiliki masyarakat terhadap sumber daya hutan meningkat dengan hak akses ini sehingga pada akhirnya kelestarian hutan terjaga. Dengan hak akses masyarakat juga diharapkan bisa meningkatkan kesejahteraannya melalui berbagai skema pemanfaatan hasil hutan, baik yang berupa kayu maupun non kayu.

Program pemberdayaan masyarakat desa hutan (PM) yang diamanatkan oleh PP No. 6/ 2007 (yang kemudian direvisi menjadi PP No. 3/ 2008), dipandang memiliki kontribusi strategis dalam pencapaian target MDGs sekaligus pengurangan emisi sebagaimana yang tercantum dalam Lol antara pemerintah RI dan Norwegia.

Persoalannya adalah program PM sejauh ini belum terimplementasi secara efektif. Hal ini tercermin dari rendahnya pencapaian target nasional dalam penetapan areal kerja HKM dan HD sebesar 500.000 ha/ tahun. Se jauh ini pencapaian target tahunan penetapan areal kerja HKM dan HD rata-rata hanya 10% (dihitung sejak 2007, yaitu pada saat penancangan program nasional HKM). Sebagai contoh, untuk HKM, target pencadangan areal sampai dengan Desember 2010 sebesar 800.000 ha, namun jumlah areal yang berhasil dicadangkan baru mencapai 80.395 ha. Berbagai kendala baik di tingkat kebijakan, pengelolaan dan kelembagaan memiliki kontribusi yang besar terhadap rendahnya tingkat pencapaian target tersebut.

A. Target dan Realisasi Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan

Pada tanggal 15 Desember 2007, di kabupaten Gunung Kidul (Daerah Istimewa Yogyakarta), Wakil Presiden Yusuf Kalla bersama dengan Menteri Kehutanan mencanangkan program nasional Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan melalui Hutan Kemasyarakatan (HKM) yang dalam perkembangannya juga diimplementasikan melalui Hutan Desa (HD). Pada saat itu pemerintah menetapkan target penyelenggaraan HKM sampai dengan tahun 2015 paling sedikit luasannya 2,1 juta ha, sebagaimana tercantum dalam Renstra Kementerian Kehutanan.

Pada tahun 2010, target nasional pembangunan HKM dan HD ditingkatkan menjadi 5 juta ha sampai dengan 2020 atau kurang lebih 500.000 ha/tahun. Dengan target yang cukup besar ini diharapkan penyelenggaraan HKM dan HD bisa berkontribusi secara maksimal dalam pencapaian target Millenium Development Goals (MDGs) sekaligus target pengurangan emisi karbon yang secara nasional sudah ditetapkan sebesar 26% (sektor kehutanan mendapatkan kuota 14%). Itulah mengapa kemudian Menteri Kehutanan menetapkan HKM dan HD sebagai salah satu program strategis sektor kehutanan yang pelaksanaannya akan dipantau secara langsung oleh Unit Khusus Presiden untuk Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan (UKP4).

Sejauh ini, implementasi program HKM dan HD di lapangan memang tidak pernah bisa mencapai target 500.000 ha/tahun. Dari

catatan yang ada di Kementerian Kehutanan, sampai dengan tahun 2010, luas calon areal HKM yang sudah dilakukan evaluasi dan verifikasi baru mencapai 236.276 ha. Dari luasan itu, Menteri Kehutanan baru menetapkan sekitar 80.395 ha areal kerja HKM. Sementara itu, areal kerja HKM yang sudah diterbitkan izinnya baru seluas 34.615 ha. Sementara itu untuk hutan desa, sampai dengan tahun 2010, luasan calon areal yang sudah terverifikasi mencapai 119.757 ha. Areal yang sudah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan baru 14.346 ha namun yang sudah diterbitkan izinnya oleh Gubernur baru seluas 10.310 hektar.

Jumlah capaian pelaksanaan HKM dan Hutan Desa secara keseluruhan selama 3 tahun (2008-2010) yang sudah ditetapkan Menteri Kehutanan baru mencapai 94.741 ha sementara yang sudah diterbitkan izinnya oleh Bupati atau Gubernur seluas 44.925 ha. Rata-rata capaian per tahunnya hanya sebesar 31.580 ha untuk penetapan arealnya, dan 14.975 ha untuk penerbitan perizinan usahanya. Angka ini hanya mencapai 10.5% dari target penetapan HKM dan Hutan Desa untuk periode 2008-2010 (seluas 900.000 ha).

Tabel 1. Rata-rata Realisasi Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa 2007-2010

Kegiatan	HKM dan HD (hektar)	Prosentase (%)
Target 2008-2010	900.000,00	-
Luas yang sudah ditetapkan	94.741	10,5
Luas yang sudah diterbitkan izinnya	31.580	3,5

Keterangan: diolah berdasarkan data dari Kementerian Kehutanan

B. Koordinasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan

Fakta lain juga menunjukkan bahwa Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa selama ini cenderung hanya berkembang pada lokasi-lokasi yang difasilitasi oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dengan dukungan dana dari berbagai donor internasional. Sementara itu, HKM dan HD di tempat-tempat lain yang tidak terdapat LSM yang bekerja untuk masyarakat, umumnya tidak berkembang. Kenyataan seperti ini semakin menguatkan anggapan bahwa selama ini program nasional pemberdayaan masyarakat desa hutan masih bertumpu pada sumber daya eksternal, terutama dalam hal sumber daya manusia untuk fasilitasi atau pendampingan dan sumber daya finansial yang digunakan untuk membiayai program.

Pemerintah daerah yang oleh PP 6/ 2007 diharapkan bisa proaktif mengembangkan program ini faktanya belum berbuat banyak. Salah satu alasan yang sering dikemukakan adalah terbatasnya jumlah dan kualitas sumber daya manusia serta terbatasnya anggaran daerah yang bisa didayagunakan. Beberapa faktor yang menyebabkan pemerintah daerah enggan untuk mendorong program HKM dan HD pada umumnya adalah persepsi bahwa program tersebut tidak membuka peluang investasi untuk meningkatkan pendapatan daerah dan identik sebagai proyek Pemerintah Pusat khususnya Kementerian Kehutanan.

Berbagai persoalan sebagaimana yang sudah digambarkan di muka perlu kiranya

segera disikapi dengan seksama mengingat HKM dan HD adalah pilar-pilar penting bagi upaya nasional mengurangi angka kemiskinan dan menurunkan emisi karbon (sesuai Lol). Dalam hitungan makro, dengan tercapainya target 5 juta ha HKM dan HD pada 2020, sedikitnya target penurunan emisi di sektor kehutanan sebesar 14% akan bisa dipenuhi, dan kemiskinan masyarakat di sekitar hutan akan bisa diturunkan hingga mencapai 50%. Atas dasar itu, maka perbaikan-perbaikan instrumen kebijakan dan mekanisme kelembagaan menjadi hal yang perlu diprioritaskan. Hal ini mengingat bahwa dampak dari perbaikan kinerja program HKM dan HD tidak hanya akan memberikan kredit kepada sektor kehutanan akan tetapi juga pada bangsa Indonesia secara keseluruhan, terutama kalau dikaitkan dengan komitmen pemerintah Indonesia terhadap program MDGs dan *Climate Change*.

C. Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan

Kebijakan pemberdayaan masyarakat desa hutan sebagaimana yang sudah disebutkan di muka selanjutnya diatur di dalam PP No. 6/2007 yang kemudian direvisi menjadi PP No. 3/2008. PP No. 6/2007 (atau PP No. 3/2008) mengamanatkan pemberdayaan masyarakat setempat terutama ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya hutan yang adil dan optimal. Untuk itu pemberdayaan masyarakat desa hutan menitikberatkan pada dua hal yang dipandang sangat penting, yaitu peningkatan kapasitas dan pemberian

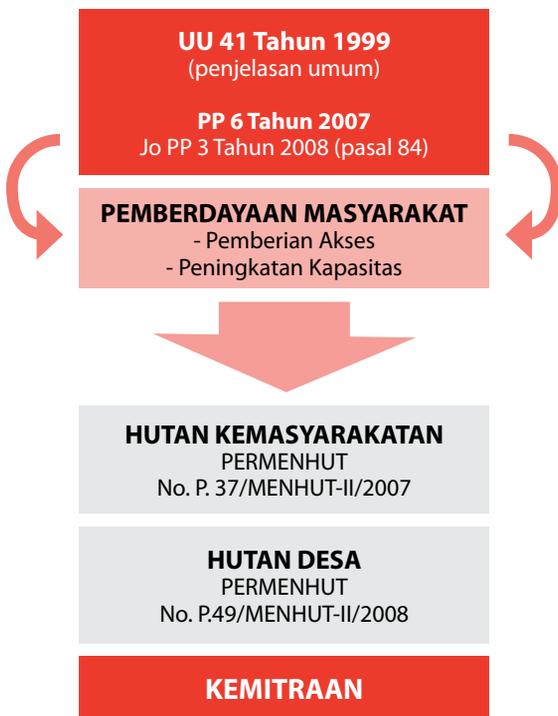
akses masyarakat terhadap sumber daya hutan yang ada di sekitarnya. Berdasarkan peraturan pemerintah ini pemberdayaan masyarakat setempat menjadi kewajiban pemerintah, baik pusat, propinsi maupun kabupaten/ kota. Sementara itu, Kepala Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) menjadi pihak yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya.

Pemberdayaan masyarakat desa hutan dapat dilaksanakan melalui tiga skema, yakni Hutan Kemasyarakatan (HKM), hutan desa (HD) dan Kemitraan. Ketiga skema tersebut dapat diselenggarakan di semua kawasan hutan, kecuali kawasan konservasi yang model pemberdayaan masyarakatnya akan diatur dengan peraturan tersendiri. Untuk melaksanakan skema-skema pemberdayaan masyarakat sebagaimana yang sudah disebutkan di muka, Kementerian Kehutanan menerbitkan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan dan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.49/Menhut-II/2009 tentang Hutan Desa. Untuk skema Kemitraan, sampai dengan saat ini belum ada peraturan pelaksanaannya.

Dalam rangka mendukung percepatan pelaksanaan HKM dan HD, Kementerian Kehutanan pada tahun 2010 juga mengeluarkan revisi Permenhut untuk pelaksanaan HKM dan HD, yaitu Permenhut nomor P.13/2010 untuk HKM dan Permenhut P.14/2010 untuk HD. Kedua peraturan revisi ini diarahkan untuk menyederhanakan proses pengusulan dan proses penetapan areal/wilayah untuk HKM dan HD.

Perangkat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan skema HKM dan HD ini sebagaimana tertuang dalam bagan di bawah:

Gambar 1. Perangkat peraturan yang berkaitan dengan Pemberdayaan Masyarakat di Sektor Kehutanan



Atas dasar itu, maka di dalam kebijakan HKM dan HD, peranan pemerintah daerah sangat sentral. Sebagaimana yang diamanatkan oleh PP No. 6/ 2007 (PP No. 3/ 2008), pemerintah daerah bukan hanya memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin pemanfaatan, akan tetapi juga mempunyai kewajiban untuk melakukan fasilitasi bagi pengembangan HKM dan HD di wilayahnya, yaitu sejak mulai perencanaan, inisiasi, pendampingan, pengusulan dan sudah barang tentu sampai dengan pembiayaan. Di mata pemerintah pusat, dalam hal ini

Kementerian Kehutanan, peran yang cukup besar seperti itu dipandang wajar, karena pemerintah daerah adalah entitas politik dan administrasi yang secara langsung bertanggung jawab terhadap kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu, program HKM dan HD seharusnya bisa dipandang sebagai peluang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah sehingga pembiayaan yang dikeluarkan seharusnya dipandang sebagai investasi, **bukan** *cost centre*.

Akan tetapi faktanya tidak demikian, pemerintah daerah memandang HKM dan HD adalah program Kementerian Kehutanan. Oleh karena itu sebagian besar dari mereka memiliki pandangan bahwa pembiayaan program tersebut semestinya disediakan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Jika ada beberapa daerah yang sejauh ini bersedia mengalokasikan anggaran untuk HKM dan HD, jumlahnya relatif sedikit. Kewenangan dan kewajiban sebagaimana yang diamanatkan oleh PP 6/ 2007 nampaknya tidak secara otomatis bisa menggerakkan daerah untuk bersikap proaktif terhadap program HKM dan HD, kendatipun secara substansial mereka sering mengakui bahwa kedua program tersebut memberikan peluang yang besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kelestarian hutan. Bagi pemerintah daerah, amanat PP 6/ 2007 dan Peraturan-Peraturan Menteri Kehutanan untuk pelaksanaan HKM dan Hutan Desa tidak dipandang memiliki kekuatan hukum yang bersifat struktural. Bagi mereka, kebijakan struktural yang dipandang memiliki kekuatan hukum adalah produk kebijakan yang datang dari Kementerian Dalam Negeri dan/atau

Presiden. Kebijakan-kebijakan yang secara struktural memiliki kekuatan hukum, pada umumnya akan ditindaklanjuti dengan penyusunan program dan pengalokasian anggaran yang cukup signifikan.

Kebijakan HKM dan HD yang masih bersifat sektoral adalah kendala utama untuk bisa melakukan mobilisasi dan konsolidasi sumber daya yang luas dan lintas kepentingan. Sebagai bahan perbandingan, program Gerakan Rehabilitasi Lahan (GERHAN) mampu memobilisasi dan mengkonsolidasikan sumber daya yang signifikan karena ditopang oleh kebijakan yang cukup strategis setingkat Kepres. Kelambanan kinerja HKM dan HD, langsung ataupun tidak, terkait erat dengan konstelasi dan strategi kebijakan yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan selama ini. Pilihan kebijakan HKM dan HD dipandang tidak cukup strategis untuk bisa mendukung target-target besar sebagaimana yang telah dicananangkan sejak tahun 2007, yakni realisasi penetapan areal kerja HKM dan HD sebesar 500.000 ha/ tahun.

D. Tata Laksana dan Perizinan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan

Pelaksanaan skema HKM dan HD, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.37/Menhut-II/2007 tentang HKM serta No. P.49/Menhut-II/2008 tentang HD dapat dipilah menjadi 3 tingkatan: *pertama*, penetapan yang dilakukan oleh pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan); *kedua*, perizinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Bupati untuk hutan kemasyarakatan dan Gubernur untuk hutan desa);

ketiga, pengelolaan di lapangan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat pemegang izin pemanfaatan hutan kemasyarakatan dan hutan desa.

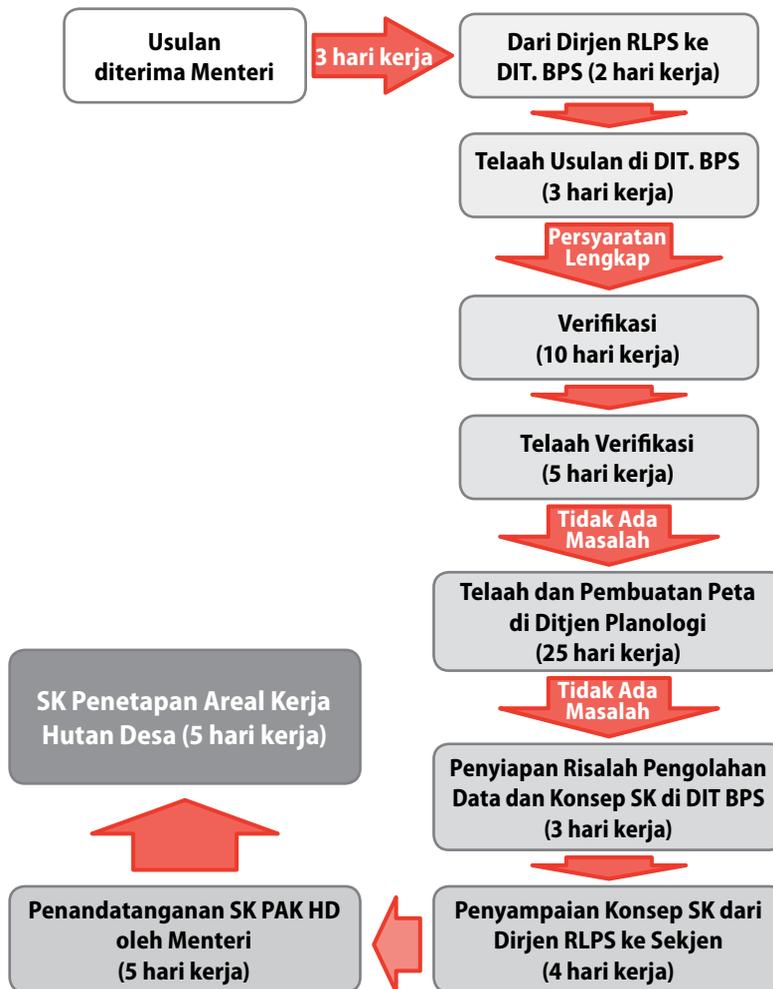
Sejauh ini berbagai kendala ditemukan di semua tingkatan, baik di pusat, daerah maupun di tingkat kelompok. Kendala utama di tingkat pusat terutama berkaitan dengan rumitnya pengurusan izin penetapan sedangkan di daerah terkait dengan ketidakpastian penerbitan izin pemanfaatan oleh bupati dan atau gubernur. Sementara itu, kendala di tingkat kelompok adalah terbatasnya ketersediaan sumber daya yang bisa memfasilitasi dan mendampingi masyarakat dalam menyusun dan mengimplementasikan rencana operasional hutan kemasyarakatan dan hutan desa.

Pembahasan di sini memang tidak ditujukan untuk memuat semua kendala yang ada di 3 tingkatan tersebut di atas. Pembahasan lebih dititikberatkan pada kendala-kendala yang ada di pusat, yaitu berbagai persoalan yang selama ini muncul terkait dengan kepengurusan izin penetapan hutan kemasyarakatan dan hutan desa. Sebagaimana yang diatur dalam kedua Peraturan Menteri Kehutanan tersebut, permohonan penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa diajukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Kehutanan. Adapun rangkaian proses pengajuan itu diatur sedemikian rupa sebagaimana yang ada pada dua bagan di bawah ini. Baik hutan kemasyarakatan maupun hutan desa, proses pengajuannya harus dimulai dari kelompok masyarakat calon pengelola.

Penyelenggaraan izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan kemudian diatur dalam Perdirjen No. 07/2009 yang menyatakan bahwa izin penetapan hutan kemasyarakatan selambat-lambatnya akan diterbitkan dalam 90 hari. Peraturan ini kemudian direvisi dengan Perdirjen No. 10/2010 yang memperpendek layanan izin

penetapan menjadi 60 hari. Sementara itu, untuk hutan desa, diatur dalam Perdirjen No. 11/ Th. 2010 yang juga memberikan tenggat waktu yang sama, yakni 60 hari. Adapun alur dan rincian waktu penyelenggaraan perizinan itu adalah sebagaimana yang tercantum dalam bagan di bawah ini:

Gambar 4. Skema layanan 60 hari izin penetapan hutan kemasyarakatan dan hutan desa



Sumber: Presentasi Direktur BPS, Kementerian Kehutanan RI

Pada kenyataannya target 90 atau 60 hari tersebut tidak pernah bisa dicapai. Sejauh ini waktu yang dibutuhkan masyarakat untuk memperoleh SK Menteri Kehutanan tentang izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa jauh lebih lama dari standar waktu yang telah ditetapkan oleh Perdirjen di atas. Pengurusan izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa paling cepat memerlukan waktu 180 hari (kasus di Lubuk Beringin, Jambi), dan paling lambat 1.080 hari (kasus di Merangin, Jambi). Pengurusan paling cepat itupun terutama disebabkan oleh hal-hal khusus seperti akan dilakukannya peluncuran program hutan desa. Jika tanpa peristiwa-pristiwa khusus semacam itu, pengurusan izin hutan kemasyarakatan dan hutan desa rata-rata membutuhkan waktu lebih dari 350 hari.

Tidak efisiennya layanan perizinan hutan kemasyarakatan dan hutan desa dikarenakan beberapa kendala yang sejauh ini tidak pernah bisa teratasi dengan baik. Kendala-kendala itu terutama terkait dengan mekanisme kelembagaan yang ada di Kementerian Kehutanan, yang sejauh ini memang tidak didesain sebagai sebuah lembaga layanan publik. Beberapa kendala tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, tata pengurusan izin itu masih bertumpu pada mekanisme birokrasi sehingga memiliki alur yang panjang. Bila dirinci, layanan izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa di Kementerian Kehutanan terdiri dari 3 tahap, yaitu pra verifikasi, verifikasi, dan pasca verifikasi. Pada tahap pra verifikasi, dokumen usulan harus melalui sedikitnya 11 meja yang ada di dua ditjen (Ditjen BPDAS-PS

dan Ditjen Planologi). Sementara itu, pada tahap pasca verifikasi proses perizinan harus melalui jumlah meja yang lebih banyak, yaitu 18, yang tersebar di Ditjen RLPS, Planologi, Biro Hukum, dan Sekjen, serta Menteri. Dengan demikian penyelenggaraan izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa secara keseluruhan harus melalui 29 meja yang tersebar sedikitnya di 4 kelembagaan setingkat eselon 1 dan menteri.

Kedua, mekanisme layanan perizinan belum didasarkan pada check list yang terukur, tetapi masih mengacu pada opini-opini tertentu yang berkembang di tingkat publik. Sebagai contohnya, ketika pemanfaatan lahan gambut sedang menjadi sorotan media, Kementerian Kehutanan dengan tiba-tiba menunda proses penetapan areal hutan kemasyarakatan dan hutan desa yang secara kebetulan berlokasi di kawasan hutan gambut, padahal berkas permohonannya sudah diajukan sejak lama. Hal yang sama juga terjadi ketika tiba-tiba ada sinyalemen bahwa areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa yang sudah ditetapkan dipindahtangankan secara sepihak oleh masyarakat. Opini-opini semacam itu sering kali terjadi dengan isu yang sangat beragam dan terkadang sulit diverifikasi kebenarannya.

Ketiga, lemahnya koordinasi antar bidang/unit kerja, padahal perizinan melibatkan berbagai bidang seperti bidang perhutanan sosial, perpetaan, dan hukum. Atas dasar itu maka, kendatipun hutan kemasyarakatan dan hutan desa telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan sebagai salah satu program prioritas dan strategis, realitas di lapangan masih diposisikan hanya

sekedar program Ditjen RLPS, sehingga terkadang tidak memperoleh dukungan yang maksimal dari bidang-bidang lain.

Keempat, terbatasnya sumber daya

(manusia dan finansial) yang tersedia

dibandingkan dengan target yang sudah dicanangkan. Keterbatasan sumber daya manusia terutama dirasakan pada tahap verifikasi dan perpetaan, padahal sejauh ini usulan permohonan penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa baru sekitar 30 %, masih sangat jauh dari target yang dicanangkan yakni 500.000 ha/ tahun.

F. Penganggaran Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan

Pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) merupakan satu proses untuk memperkuat kapasitas masyarakat setempat sehingga mampu merespon perubahan-perubahan lingkungannya, dan mampu secara terus menerus melakukan pembaruan (inovasi) sosial. Oleh karena itu pemberdayaan tidak dapat disamakan dengan proyek-proyek kehutanan yang hanya bersifat fisik dan temporer (seperti proyek penanaman atau rehabilitasi hutan). Suatu proses pemberdayaan masyarakat memerlukan strategi dan pendekatan spesifik, dan berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Selain itu kegiatan pemberdayaan masyarakat membutuhkan investasi sumberdaya (finansial) yang memadai untuk dapat melakukan kegiatan pengorganisasian masyarakat, penguatan kapasitas, dan pendampingan intensif sehingga mereka menjadi betul-betul mampu mengelola program secara berkelanjutan.

Dalam konteks pelaksanaan HKM dan HD, pembiayaan yang dibutuhkan berkaitan

dengan aspek pengorganisasian, penguatan kapasitas masyarakat melalui pelatihan-pelatihan, memfasilitasi penyusunan rencana, penyusunan usulan, dan mengurus perizinan (hak kelola) HKM dan Hutan Desa.

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan program HKM di Lampung, NTB, dan Yogyakarta (pada tahun 2007 dan 2008), **Kemitraan** melakukan perhitungan pembiayaan fasilitasi HKM. Dari perhitungan ini ditemukan bahwa pembiayaan yang dibutuhkan untuk pengembangan program HKM, sejak inisiasi, fasilitasi penguatan kapasitas, pemetaan, penyusunan rencana/ usulan, dan sampai tersusunnya usulan oleh Pemerintah Daerah kepada Kementerian Kehutanan, rata-rata sebesar Rp. 500.000/ ha. Berbasis pada perhitungan ini maka untuk mencapai target HKM dan Hutan Desa sebesar 500.000/ ha/ th, sedikitnya dibutuhkan biaya sebesar Rp 250 milyar/tahun.

Pembiayaan di atas tentunya bisa berasal dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tidak proaktifnya pemerintah daerah dalam program HKM dan HD (sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya), menjadikan pembiayaan kedua program ini timpang. Kemampuan Kementerian Kehutanan untuk mengalokasikan anggaran bagi kedua program ini sangat terbatas, padahal mengingat target dan jangkauannya, program HKM dan HD membutuhkan biaya yang cukup besar. Sementara itu alokasi anggaran untuk HKM dan HD secara keseluruhan di lingkup Kementerian Kehutanan (termasuk yang dikelola oleh seluruh BPDAS) sejauh ini berkisar 30 milyar pertahun. Sebagai ilustrasi, anggaran yang dikelola oleh Direktorat Bina Perhutanan Sosial (Dit BPS)

Ditjen BPDAS-PS untuk pelaksanaan HKM dan Hutan Desa pada tahun 2008 dan 2009 hanya sekitar Rp 3 milyar/tahun.

Tidak bisa dipungkiri, keterbatasan dana adalah salah satu kendala penting yang menghambat laju percepatan program HKM dan HD di lapangan. Di beberapa tempat, keterbatasan pendanaan bisa tertutupi oleh adanya program-program pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang dibiayai donor, tapi di tempat-tempat lain, dengan luasannya yang jauh lebih besar, keterbatasan itu tidak pernah bisa diselesaikan, baik oleh masyarakat, LSM, pemerintah daerah, maupun pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Kehutanan.

REKOMENDASI

Berangkat dari gambaran sebagaimana yang telah dipaparkan di muka, maka program pemberdayaan masyarakat desa hutan yang dalam implementasinya dilakukan melalui skema hutan kemasyarakatan dan hutan desa pada dasarnya adalah program strategis yang memiliki potensi besar untuk berkontribusi dalam pencapaian target MDG dan pemenuhan komitmen pemerintah Indonesia dalam rangka penurunan emisi. Pencapaian target pembangunan hutan kemasyarakatan dan hutan desa sebesar 5,5 juta ha sampai dengan tahun 2020, sedikitnya akan bisa menciptakan sumber pendapatan bagi 50% masyarakat miskin desa hutan sekaligus memberikan kontribusi bagi target penurunan emisi di sektor kehutanan sebesar 14%. Atas dasar itu, maka perbaikan kinerja program hutan kemasyarakatan dan hutan desa dipandang sebagai langkah strategis yang perlu segera dilakukan.

Untuk melakukan perbaikan-perbaikan kinerja penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dan hutan desa direkomendasikan beberapa langkah strategis yang perlu segera diambil pemerintah khususnya Kementerian Kehutanan, yaitu:

1. **Meninjau kembali strategi kebijakan yang menopang program hutan kemasyarakatan dan hutan desa.** Seperti yang sudah dipaparkan di muka, strategi kebijakan yang selama ini tersedia cenderung memiliki keterbatasan-keterbatasan ruang gerak, baik dalam hal konsolidasi sumber daya, terutama pembiayaan, maupun dalam hal koordinasi dengan pemerintah daerah yang memiliki peran sentral dalam pengembangan program hutan kemasyarakatan dan hutan desa di lapangan. Target pembangunan hutan kemasyarakatan dan hutan desa yang besar (500.000 ha/tahun) memerlukan konsolidasi dan dukungan sumber daya yang luas, baik di pusat maupun daerah di sektor kehutanan maupun sektor yang lain. Untuk mengefektifkan pencapaian target tersebut, maka diusulkan adanya kebijakan pemerintah dalam bentuk Keputusan Presiden (Kepres) atau Instruksi Presiden (Inpres), atau paling tidak Surat keputusan Bersama (SKB) Menteri terkait. Dengan dukungan kebijakan setingkat itu maka proses konsolidasi sumber daya dan koordinasi pelaksanaan program antar sektor terkait dan antara pusat dan daerah akan bisa berjalan lebih baik.
2. **Membangun peta jalan (*roadmap*) dan strategi nasional pencapaian target hutan kemasyarakatan dan hutan desa,** termasuk di dalamnya mengembangkan infrastruktur program yang meliputi strategi kebijakan, strategi penyelenggaraan, strategi pendanaan dan strategi pendampingan.

Dengan infrastruktur semacam ini maka ketergantungan pembangunan hutan kemasyarakatan dan hutan desa pada sumber daya eksternal (LSM dan donor) sebagaimana yang terjadi selama ini, perlahan-lahan bisa dikurangi.

3. Melakukan reformasi tata penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dan hutan desa, khususnya dalam hal proses pengurusan izin penetapan areal kerja di Kementerian Kehutanan. Reformasi ini harus dimulai dari komitmen untuk menerapkan “*sistem layanan*” dalam pengurusan izin penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa, bukan “*sistem birokrasi*” seperti yang terjadi selama ini. Dengan penerapan sistem layanan ini maka langkah pertama yang harus dilakukan adalah memangkas jumlah meja pengurusan izin penetapan yang sejauh ini mencapai 29 meja. Langkah kedua adalah dengan menetapkan standar pemeriksaan atau penilaian berkas permohonan sehingga tidak lagi berdasarkan opini-opini kualitatif yang cenderung tidak terukur. Langkah ketiga adalah meningkatkan koordinasi internal di kalangan Kementerian Kehutanan maupun eksternal dengan sektor-sektor lain, termasuk di dalamnya koordinasi antara pusat dan daerah.
4. Meningkatkan dukungan sumber daya mencakup peningkatan sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Untuk sumber daya manusia diarahkan terutama untuk fungsi-fungsi fasilitasi dan pendampingan pada tingkat masyarakat (*grassroot*). Untuk pencapaian target, pemerintah dapat melakukan perekrutan fasilitator (pendamping masyarakat) yang kemudian ditempatkan atau ditugaskan di desa untuk bekerja langsung dalam melakukan kegiatan

pengorganisasian dan pendampingan masyarakat dalam pelaksanaan HKM dan HD. Untuk mendukung pencapaian target HKM dan HD, maka alokasi anggaran dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam jumlah yang memadai atau mencukupi dan secara langsung diarahkan untuk pelaksanaan HKM dan HD mutlak diperlukan.

5. Membangun *desk* layanan penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan dan hutan desa di daerah, dengan cara mengoptimalkan fungsi-fungsi unit pelaksana teknis (UPT) yang ada, seperti BPDAS (Badan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai), BPKH (Balai Pemantapan Kawasan Hutan), dan BP2HP (Balai Pemantauan dan Pengelolaan Hutan Produksi). Dengan sistem layanan seperti ini diharapkan akan terbangun model layanan hutan kemasyarakatan yang efektif, efisien dan transparan, sehingga target layanan 60 hari kerja bisa direalisasikan. Prinsip layanan yang efektif, efisien dan transparan dipandang sangat mendesak untuk diterapkan mengingat sasaran program hutan kemasyarakatan dan hutan desa adalah kelompok miskin dan rentan yang tinggal di dalam dan sekitar hutan.

Lima rekomendasi di atas dipandang sebagai langkah-langkah taktis dan strategis yang dibutuhkan Kementerian Kehutanan dalam rangka memperbaiki kinerja program hutan kemasyarakatan dan hutan desa yang sejauh ini capaiannya sangat minimal, yaitu sekitar 10 persen dari target tahunan yang ditetapkan. Rekomendasi di atas juga merupakan kondisi pemungkin yang penting bagi kontribusi sektor kehutanan terhadap program nasional pengurangan kemiskinan (MDGs) dan penurunan emisi.

Daftar Singkatan

BP2HP	: Balai Pemantauan dan Pengelolaan Hutan Produksi
BPDAS	: Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
BPKH	: Balai Pemantapan Kawasan Hutan
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CIFOR	: Center for International Forestry Research
Dirjen	: Direktur Jenderal
Dit BPS	: Direktorat Bina Perhutanan Sosial
Ditjen	: Direktorat Jenderal
Ditjen BPDAS-PS	: Direktorat Bina Pengelolaan Daerah Aliran Sungai-Perhutanan Sosial
Ditjen RLPS	: Direktorat Jenderal Rehabilitas dan Perhutanan Sosial
GERHAN	: Gerakan Rehabilitasi Lahan
Ha	: Hektar
HKM	: Hutan Kemasyarakatan
HD	: Hutan Desa
Inpres	: Instruksi Presiden
IUPHKm	: Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan
IUPHHK HKm	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Kemasyarakatan
Kepres	: Keputusan Presiden
KPH	: Kesatuan Pengelolaan Hutan
Lol	: Letter of Intent
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MDGs	: Millenilum Development Goals
Menhut	: Menteri Kehutanan
NTB	: Nusa Tenggara Barat
Perdirjen	: Peraturan Direktur Jenderal
Permenhut	: Peraturan Menteri Kehutanan

PM	: Pemberdayaan Masyarakat
PP	: Peraturan Pemerintah
Renstra	: Rencana Strategis
Sekjen	: Sekretaris Jenderal
SK	: Surat Keputusan
SKB	: Surat Keputusan Bersama
UKP4	: Unit Khusus Presiden untuk Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan
UPT	: Unit Pelaksana Teknis

Daftar Pustaka

- Anonim, 2008, *Tata Cara Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan*. Hasil Workshop Hutan Kemasyarakatan di Bali. Tidak dipublikasikan. Departemen Kehutanan Republik Indonesia. Jakarta.
- Anonim, 2005. *Rencana Pengelolaan Hutan DIY*. Tidak dipublikasikan. Dinas Kehutanan dan Perkebunan DIY, Yogyakarta
- Awang, S.A, 2000, *Analisis Hutan Desa: Bali, Sulawesi Selatan dan Jambi*. Java Learning Centre dan Pusat Kajian Hutan Rakyat UGM. Yogyakarta.
- Brown, T, 2004, *Analysis of Population and Poverty in Indonesia's Forests*. Draft. Natural Resources Management Program Report, Jakarta.
- Indonesia. *Pedoman Hutan Kemasyarakatan. Surat Keputusan Menteri Kehutanan 622/Kpts-II/1995*.
- _____. *Hutan Kemasyarakatan. Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/KptsII/1998*.
- _____. *Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 31/Kpts-II/2001*.
- _____. *Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/ Menhut- II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/ Menhut- II/2009*.
- _____. *Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/Menhut- II/2008 tentang Hutan Desa.Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2010*.
- _____. *Hutan Kemasyarakatan. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut- II/2007*.
- _____. *Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan. Peraturan Pemerintah No 06 Tahun 2007 Jo Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008*.
- _____. *Hutan Desa.Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 49/ Menhut-II/2008*.
- _____. *Tata Cara Penyelenggaraan Hutan Desa., Peraturan Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Nomor. P. 11/V-SET/2010*.
- _____. *Perubahan atas Peraturan Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Nomor P. 07/V-SET/2009 Tata Cara Penyelenggaraan Human Kemasyarakatan. Peraturan Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Nomor. P. 10/V-SET/2010*.
- Rositah, Erna, 2006, *Kemiskinan Masyarakat Desa Sekitar Hutan dan Penanggulangannya* (Governance Brief), CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Santoso, H, 2010, *HKm dan Human Desa: Antara Harapan dan Kenyataan*, Laporan Studi Working Group Pemberdayaan Masyarakat Kementerian Kehutanan Republik Indonesia dengan Kemitraan, Jakarta.
- Santoso, H, 2010, *Mempertanyakan Infrastruktur*

Program HKM dan HD: Menuju Percepatan dan Perluasan. Policy Brief Working Group Pemberdayaan Masyarakat Kementerian Kehutanan Republik Indonesia dengan Kemitraan, Jakarta.

Santoso, H, 2008. *Selamat Datang Hutan Desa.* Buletin Tenure. Working Group Tenure. Jakarta

Shorea, 2008. *Laporan-Laporan Program Pengembangan HKM di Provinsi DI Yogyakarta 2005-2008.* Tidak dipublikasikan. Yogyakarta.

Wollenberg, E., (2004). *Why are Forest Areas Relevant to Reducing Poverty in Indonesia.* Center for International Forestry Research (CIFOR) Governance Brief No. 4, December 2004.

Partnership for Governance Reform

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>