

BAB III

PERHUTANAN SOSIAL SEBAGAI SOLUSI KONFLIK TENURIAL, KEMISKINAN DAN DEFORESTASI

A. Kelegalan Perhutanan Sosial di Kawasan Hutan Perum Perhutani

Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani sesuai Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan NOMOR P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara yang dikelola oleh Perum Perhutani yang dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk izin pemanfaatan hutan.

Izin Pemanfaatan Hutan Perhutanan Sosial yang selanjutnya disebut IPHPS adalah usaha dalam bentuk pemanfaatan kawasan, pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan tanaman, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan tanaman, pemanfaatan air, pemanfaatan energi air, pemanfaatan jasa wisata alam, pemanfaatan sarana wisata alam, pemanfaatan penyerapan karbon di hutan produksi dan hutan lindung dan pemanfaatan penyimpanan karbon di hutan lindung dan hutan produksi

Perhutanan Sosial sebagaimana dimaksud dapat diberikan pada wilayah kerja dengan tutupan lahan yang terbuka atau terdapat tegakan hutan kurang dari atau sama dengan 10% (sepuluh perseratus) secara terus menerus dalam kurun waktu 5 (lima) tahun atau lebih. (2) Dalam hal terdapat kondisi sosial yang memerlukan penanganan secara khusus dapat diberikan IPHPS pada areal yang terbuka dengan tegakan hutan di atas 10% (sepuluh perseratus)

B. Pengaruh Perhutanan Sosial terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat Desa Hutan

Perhutanan sosial memiliki fokus utama yakni perlindungan hutan, kesejahteraan masyarakat lokal, dan produksi lestari. Dari fokus perhutanan sosial tersebut dapat mempengaruhi aspek-aspek kehidupan sosial masyarakat desa hutan. Perhutanan sosial dapat mempengaruhi modal sosial seperti pengembangan jaringan dan tingkat kepercayaan. Pengembangan jaringan diperlukan agar mencari hubungan kerjasama pemasaran hasil hutan atau dalam kehidupan politik di lingkungannya. Sedangkan dari tingkat kepercayaan, pengembangan jaringan didasari kepercayaan pada pihak lain karena relasi-relasi yang dibangun sebelumnya. Selain modal sosial, ada juga strategi nafkah (BPS, 2018)

Dengan ekosistem kawasan hutan, masyarakat harus menguasai sistem nafkahnya dan mengatur strategi dari unsur-unsur kapabilitas, aset dan aktivitas untuk bertahan hidup atau bahkan mengembangkan usahanya kemudian. Kemudian terdapat peran gender yang dipengaruhi program perhutanan sosial. Peran gender dapat berubah-ubah bahkan dari perempuan atau laki-laki bisa memiliki peran ganda ditinjau dari peran produksi, reproduksi, dan pengelolaan.

Aspek yang terakhir adalah pemberdayaan sebagai aksi dan bentuk nyata perhutanan sosial. Dalam pemberdayaan dapat terlihat secara kongkrit bentuk komitmen pelaksanaan perhutanan sosial yakni dengan memberi kekuasaan pengelolaan perhutanan kepada masyarakat. Kelima aspek kehidupan sosial yang dipengaruhi oleh perhutanan sosial tersebut kemudian dapat berdampak pada kesejahteraan masyarakat desa hutan. Kesejahteraan dapat ditinjau dari tingkat pendapatan rumah tangga dan analisis *good services ratio* (Dwiprabowo, 2013).

Selain dari aspek kehidupan sosial, sebagai daerah yang rawan terjadinya konflik, program perhutanan sosial juga dapat menjadi alat resolusi konflik. Konflik dapat saja muncul oleh dua pihak atau lebih yang memperebutkan suatu sumberdaya yang sama. Klaim antar pihak bertentangan tersebut dipengaruhi oleh perhutanan sosial yang dapat terjadi lewat redistribusi lahan, sistem bagi hasil, atau penyewaan. Dengan begitu banyaknya klaim sengketa, ketidaksesuaian pemahaman antar pihak yang berkonflik, bahkan data di lapangan dan dari sumber sekunder yang tidak sama akan menimbulkan penyerobotan lahan bahkan bentuk kekerasan lainnya.

Perhutanan sosial dapat menjadi alternatif konflik tersebut yakni dengan menyamakan cita-cita yang sama dan kerelaan membagi kekuasaan pihak pengelola perhutanan dengan masyarakat. Dengan perhutanan sosial, penyerobotan lahan dapat ditanggulangi dengan pemberdayaan masyarakat dan pihak pengelola. Hukuman yang dilaksanakan juga harus dimaknai bersama dan menguntungkan hutan itu sendiri juga. Jika diadakan rekonsiliasi dan pelaksanaan perhutanan sosial bagi areal konflik, tentu akan menguntungkan kedua pihak sengketa. Perhutanan sosial yang muncul sebagai resolusi kemudian mampu memancing investasi. Investasi yang dimaksud adalah hasil rekonsiliasi areal konflik.

Dengan adanya rekonsiliasi, areal konflik dapat ditanami tanaman bernilai ekonomi dan produktif. Nilai ekonomi dari tanaman hasil rekonsiliasi tersebut kemudian akan menambah sumber daya bahkan menyimpan hasilnya untuk masa depan. Investasi yang terjadi, selain dalam bentuk modal, dapat juga dalam bentuk investasi sumberdaya manusia. Investasi sumberdaya manusia misalnya dalam bentuk kesehatan dan pendidikan atau pengetahuan. Investasi sebagai hasil resolusi konflik tersebut kemudian akan berpeluang menjadikan hutan itu sendiri lestari karena tutupan vegetasi yang lebih banyak

dan menguntungkan hutan. Berikut kerangka pikiran usulan berdasarkan pemaparan tersebut.

C. Pengelolaan Hutan Berkelanjutan

Sektor kehutanan yang dalam konteks perubahan iklim termasuk kedalam sektor LULUCF (*land use, land use change and forestry*) adalah salah satu sektor penting yang harus dimasukkan dalam kegiatan inventarisasi gas rumah kaca karena kehutanan berperan penting dalam siklus karbon. (Stern, 2007) menyebutkan kontribusi sektor LULUCF di Indonesia sebesar 48%, artinya sebagian besar pertukaran karbon dari atmosfer ke biosfer daratan terjadi di hutan. Status dan pengelolaan hutan akan sangat menentukan apakah suatu wilayah daratan sebagai penyerap karbon (*net sink*) atau pengemisi karbon (*source of emission*).

Perjanjian cancun pada tahun 2010 berhasil menyediakan kerangka kerja untuk beberapa komponen penting dalam upaya mengatasi perubahan iklim, antara lain mekanisme REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, carbon stock enhancement and forest conservation*). Perjanjian cancun memberi kerangka kuat bagi masuknya hutan hijau tropis dalam agenda utama penanganan perubahan iklim, melalui skema REDD+, adaptasi, konservasi, dan peningkatan cadangan karbon hutan dan pengeolaan hutan berkelanjutan (Murjani, 2011).

Sebagai upaya mitigasi perubahan iklim, dan berkembangnya mekanisme REDD+, pemerintah telah menyatakan komitmennya untuk menurunkan emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% di tahun 2020. Oleh karena itu, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 61 tahun 2011 tentang penyelenggaraan inventarisasi GRK

nasional. Peraturan perundangan tersebut memuat garis besar upaya penurunan GRK, termasuk untuk sektor kehutanan (Dwiprabowo, 2013).

Melihat data kuantitatif laju deforestasi, kekayaan lahan hutan gambut dan luas hutan yang masih tersisa, Provinsi Riau sangat potensial untuk berpartisipasi dalam mekanisme REDD+. Namun demikian, faktor resiko kegagalan dari sebuah kebijakan pengelolaan hutan yang terkait dengan REDD tidak dapat dihindari. Pihak manajemen perusahaan bersama para pemangku kepentingan hanya mampu berusaha meminimalkan dampak resiko tersebut. (Rochmayanto, 2013) setidaknya telah mengidentifikasi kurang lebih 35 resiko kegagalan implementasi REDD+ di Provinsi Riau. Resiko ini meliputi empat level, yaitu yang paling utama, utama, sedang dan rendah. Pemerintah Provinsi Riau perlu memprioritaskan penanganan terhadap tingkat resiko yang paling utama yaitu: 1) munculnya konflik baru dalam alokasi distribusi pembayaran; 2) REDD+ menjadi obyek baru praktek korupsi; 3) kepastian hak penggunaan lahan tidak terjamin; 4) kesulitan menjaga kebocoran, dan 5) data tidak memenuhi standar MRV. Sejumlah tindakan diperlukan untuk mengatasi resiko tersebut, yaitu pembentukan lembaga trust fund, auditor independen, penetapan tata ruang, perlindungan kawasan hutan, penciptaan lapangan kerja off-farm dan integrasi semua lembaga penyedia data aktivitas dan klimatis di tingkat provinsi (Murjani, 2011).

Posisi kawasan hutan di dalam pola ruang sesuai dengan PP No. 26 tahun 2008 tentang RTRWN dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan pasal 51 PP No. 26/2008, kawasan lindung terdiri dari: 1) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya dan berdasarkan pasal 52 lebih lanjut dirinci, a) kawasan hutan lindung; b) kawasan bergambut, dan c) kawasan resapan air; 2) kawasan perlindungan setempat; 3) kawasan suaka

alam, pelestarian alam dan cagar budaya; 4) kawasan rawan bencana alam, dan 5) kawasan lindung geologi, dan kawasan lindung lainnya.

b. Berdasarkan pasal 63 PP No. 26/2008, kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis nasional terdiri dari:

- 1) Kawasan peruntukan hutan produksi
- 2) Kawasan peruntukan hutan rakyat
- 3) Kawasan peruntukan pertanian;
- 4) Kawasan peruntukan perikanan;
- 5) Kawasan peruntukan pertambangan;
- 6) Kawasan peruntukan industri;
- 7) Kawasan peruntukan pariwisata;
- 8) Kawasan peruntukan pemukiman;
- 9) Kawasan peruntukan lainnya.

Posisi kawasan hutan produksi dalam pola ruang masuk dalam kawasan budidaya, hal tersebut berdampak sangat besar terhadap besarnya permohonan pemerintah daerah untuk merubah kawasan hutan produksi menjadi areal penggunaan lain (APL). Dinilai pihak dalam ketentuan UU 41/1999 kawasan hutan harus tetap dipertahankan minimal 30% dari luas satu wilayah DAS atau daerah. Untuk daerah yang masih mempunyai kawasan hutan lebih dari 30% tidak masalah atas perubahan hutan, sebaliknya bagi daerah yang mempunyai luas kawasan hutan yang kurang dari 30% merupakan permasalahan yang sangat serius. Dari hasil kajian tim terpadu, yang sudah dilaksanakan di beberapa provinsi, direkomendasikan agar pemerintah daerah setempat untuk melaksanakan program model partisipasi masyarakat atau pemberdayaan masyarakat yang telah dikeluarkan oleh kementerian kehutanan seperti program Hutan Masyarakat, hutan tanaman rakyat, dan hutan

desa. Di satu sisi, masyarakat dapat memanfaatkan dan mengelola kawasan hutan tersebut untuk kesejahteraannya, di sisi lainnyastatus kawasan hutannya masih menjadi milik negara (Dwiprabowo, 2013)

Dalam pemanfaatan hutan sebagai salah satu stock penyangga pangan bagi masyarakat, kementerian kehutanan telah melakukan pelepasan terhadap 100.000 ha areal hutan untuk usaha pertanian guna swasembada pangan hingga tahun 2014. Hal ini menunjukkan kepedulian kementerian kehutanan dalam mendukung swasembada pangan dan sekaligus keterbatasan hutan dalam menghasilkan pangan. Sesungguhnya semua hutan tanaman menghasilkan hasil hutan pangan (dalam arti luas dalam bentuk buah-buahan, biji-bijian, umbi-umbian) dan atau non pangan.

Tanaman pangan dan non pangan tersebut dikenal dalam banyak istilah: tnamaan kehidupan, tanaman serbaguna, tanaman budidaya tahunan berkayu, tanaman tumpang sari, dan tanaman PHBM. Hasil studi menunjukkan bahwa budidaya tanaman pangan di areal HTI, PHBM, HTR dan HHBK hanya dapat dilakukan untuk tujuan subsitensi dan semi-komersial sehingga kurang mendorong pada tujuan swasembada pangan. Sehingga dalam sisi implementasi perlu terus dikembangkan upaya pengembanagan pangan di kawasan kehutanan untuk tujuan komersial yang mampu mengakomodasi kepentingan pengelola hutan dan swasembada pangan nasional (Puspitojati, 2013)

Pengelolaan Hutan Lestari sangat tergantung pada rentang dan kualitas kebijakan pemungkin (*enabling-police*) sebagaimana halnya kondisi hukum dan kelembagaan yang menjadi landasan bagi tata kelola hutan yang baik (*Good Forest Governance–GFG*). Penting untuk digarisbawahi bahwa seringkali permasalahan kehutanan (deforestasi dan degradasi hutan) terjadi sebagai akibat dari permasalahan diluar kehutanan atau lintas sektoral, dengan demikian sangat diperlukan pemahaman menyeluruh terhadap kebijakan-

kebijakan yang mengakibatkan timbulnya permasalahan tersebut. Hubungan kemitraan (partnership) antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat merupakan faktor penting dalam menuju tata kelola hutan yang baik. Pemerintah perlu menetapkan perannya menuju pelaksanaan birokrasi/administrasi yang efisien dan alokasi tata guna lahan yang lebih baik dan iklim usaha yang mendukung bagi pihak swasta diharapkan dapat mendorong pihak swasta untuk menerapkan prinsip-prinsip kehutanan terbaik (*best forest practices*) dengan cara yang juga memberikan manfaat bagi masyarakat lokal. Aktivitas-aktivitas tersebut menjawab kebutuhan untuk membangun kemitraan antara berbagai pihak yang aktif, yang mengkaitkan peningkatan tata kelola hutan di tingkat nasional dan internasional (Murjani, 2011).

Propinsi Riau memiliki kawasan hutan gambut terluas diperkirakan $\pm 60\%$ dari kawasan hutan gambut alami yang berada di pulau Sumatera. Salah satu hutan alam gambut di Riau yang masih baik yaitu Suaka Marga Satwa Giam Siak Kecil dengan luas ± 84.967 ha, yang menyatu dengan kawasan konservasi Bukit Batu yang luasnya ± 21.500 ha. Dari kedua kawasan ini telah ditetapkan oleh UNESCO pada Mei 2009 sebagai suatu kesatuan kawasan hutan alami yang utuh yang terdiri atas kawasan inti dan kawasan penyangga yaitu kawasan Cagar Biosfer (www.bappeda.pekanbaru.go.id)

Tujuan utama dari dibangunnya Cagar Biosfer Giam Siak Kecil-Bukit Batu adalah dapat tercapainya pembangunan berkelanjutan dibentang lansekap (*sustainable development of the landscape*) hutan rawa gambut, tasik dan sistem perairannya, serta lahan gambut yang telah dikonversi menjadi HTI, perkebunan, pertanian, dan pemukiman

D. Peraturan Menteri LHK No. 39 Tahun 2017 tentang Perhutanan Sosial

Dunia kehutanan telah dibuat ramai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 39 Tahun 2017 tentang Perhutanan Sosial yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tanggal 9 Juni 2017 dan mulai berlaku pada tanggal 4 Juli 2017 silam. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut menyatakan bahwa hutan negara yang dikelola oleh Perum Perhutani dapat dimanfaatkan masyarakat melalui sistem perhutanan sosial. Melalui peraturan tersebut Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat memberikan izin pemanfaatan hutan perhutanan sosial (IPHPS) kepada kelompok masyarakat dalam jangka waktu 35 tahun. Pada bab 1 pasal 1 dalam peraturan Menteri Kehutanan No.39 Tahun 2017 tersebut dijelaskan bahwa perhutanan sosial di Wilayah Kerja Perum Perhutani adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara yang dikelola oleh Perum Perhutani yang dilaksanakan oleh masyarakat sebagai pelaku utama dengan tujuan untuk peningkatan kesejahteraan hidup, keseimbangan lingkungan, dan dinamika sosial budaya dalam bentuk izin pemanfaatan.

Perhutanan sosial diberikan pada wilayah kerja dengan tutupan lahan yang terbuka atau terdapat tegakan kurang dari 10%, apabila kondisi sosial masyarakat setempat memerlukan penanganan secara khusus dapat diberikan IPHPS pada areal yang terbuka dengan tegakan hutan di atas 10%. Kegiatan yang dilaksanakan dalam IPHPS adalah meliputi usaha pemanfaatan kawasan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan non kayu dalam hutan tanaman, pemanfaatan air, energi air, sarana dan jasa wisata alam, serta usaha pemanfaatan penyerapan dan penyimpanan karbon di hutan produksi dan hutan lindung. Peraturan tersebut tidak membutuhkan waktu yang lama untuk memanen polemik dari berbagai kalangan.

Peraturan Menteri LHK No. 39 Tahun 2017 tentang Perhutanan Sosial tersebut dianggap bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan pasal 48 yang menyatakan bahwa, pejabat pemerintah dilarang menerbitkan izin pemanfaatan hutan di area kerja badan usaha milik negara bidang kehutanan dan pengelolaan hutan, kebijakan tersebut juga tidak menjelaskan adanya ketentuan yang bersifat memaksa pemegang izin untuk menjaga kelestarian hutan. Oleh karena itu, kebijakan tersebut dirasa belum bisa menjadi solusi bagi buruknya pengelolaan hutan di Indonesia. Selain beberapa hal di atas, dalam pelaksanaan kebijakan perhutanan sosial juga dapat diperparah dengan adanya tumpang tindih peran dan buruknya koordinasi antar pihak yang memicu timbulnya masalah, semisal konflik antara LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) dan masyarakat yang baru diberi izin, konflik pemanfaatan air, batas lahan garapan, dan sebagainya (Kehutanan, 2017).

Menilik performa pengelolaan hutan oleh masyarakat untuk menemukan sumber kekhawatiran baru terkait diberlakukannya kebijakan tersebut. Praktik pengelolaan hutan berbasis masyarakat kerap kali tidak mampu mengkoordinir tiga pilar kelestarian yaitu sosial, ekonomi, dan lingkungan. Terlebih untuk masyarakat desa yang cenderung subsisten dalam mengelola lahan. Diperlukan upaya untuk menyikapi sumber daya manusia yang melimpah tersebut diantaranya membangun SDM yang berkualitas, terampil, dan kompeten untuk menjamin kemampuan masyarakat dalam mengelola sumber daya alam, serta pengembangan teknologi tepat guna untuk menciptakan masyarakat yang mandiri. Belajar dari kegagalan pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Boalemo, Provinsi Gorontalo, Indonesia dengan permasalahan utama adalah keterbatasan sumberdaya dana dan sumberdaya manusia yang kurang mumpuni (De, et

al., 2016). Masyarakat sesungguhnya memerlukan pelatihan tentang pengelolaan pohon dan hutan agar dapat terus berlanjut. Diharapkan pihak-pihak pengelola dapat saling berbagi peran dan kontribusi masing-masing dalam mengelola hutan. Menurut pakar kehutanan UGM, Prof. Maria S.W Sumardjono pengelolaan hutan harus sesuai dengan asas keadilan serta memberikan manfaat dan kemakmuran bagi masyarakat.

E. Perhutanan Sosial Sebagai Solusi Konflik Tenurial, Kemiskinan Dan Deforestasi

Merujuk pada data Badan Pusat Statistik tahun 2018, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 25,95 juta orang (9,82 persen), berkurang sebesar 633,2 ribu orang dibandingkan dengan kondisi September 2017 yang sebesar 26,58 juta orang (10,12 persen). Rasio gini pada Maret 2018 adalah 0,389. Angka ini turun dari rasio gini setahun lalu, Maret 2017 sebesar 0,391 (BPS, 2018).

Sampai Juli 2018 capaian izin program Perhutanan Sosial seluruh Indonesia seluas 1,73 juta ha, melibatkan 384.753 keluarga tani. Pemberian izin Perhutanan Sosial di Jawa rata-rata sekitar 1,2 ha dan di luar Jawa rata-rata 3 ha. Program Perhutanan Sosial berdampak pada petani semakin percaya diri menjadi petani dan semakin bersemangat melaksanakan kegiatan produktif berbasis lahan. Semula petani di Jawa hanya memiliki lahan pertanian rata-rata 0,3-0,5 ha per keluarga dan setelah adanya izin dari program Perhutanan Sosial lahan yang dapat dikerjakan petani meningkat menjadi 1-1,5 ha per keluarga (BPS, 2018).

Kebijakan Perhutanan Sosial mampu menumbuhkan ekonomi domestik dan membuka kesempatan kerja terbuka luas. HKM telah membatasi hubungan antara petani dan tengkulak sehingga menggeser peran tengkulak sebagai patron semakin

melemah, sedangkan petani yang sebelumnya menjadi klien memiliki otoritas lebih untuk mengelola perekonomian rumah-tangganya sendiri (Bayu,dkk. 2010).

Ditegaskan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), bahwa Perhutanan Sosial bukan merupakan legalisasi deforestasi(Kompas, 2018). Kebijakan Perhutanan Sosial justru menginisiasi dan mengimplementasikan peran perlindungan hutan lestari sekaligus mengelaborasi masyarakat Kawasan hutan untuk berpartisipasi. Berdasarkan data yang dihimpun oleh KLHK tahun 2017, terjadi trend penurunan jumlah perambahan hutan,tingkat deforestasi dan jumlah hotspot di Kawasan KPHP(Ditjen PHPL, 2018).Kawasan hutan di Jawa dan Luar Jawa yang tak produktif akan ditanami ulang oleh masyarakat pemegang izin 35 tahun sehingga kawasan hutan tersebut menjadi lebih produktif, menghasilkan, memperbaiki lingkungan, pendapatan petani sekitar hutan meningkat, dan kelembagaan petani menjadi kuat.

Implementasi Perhutanan Sosial juga tidak luput dari beberapa hambatan yang terjadi. Beberapa hambatan yang dihadapi antara lain penyertaan masyarakat sebagai subyek dalam pengelolaan hutan masih belum efektif, adopsi teknologi tepat guna masih rendah, daya saing produk rendah, industri pengolahan belum ke arah high end productdengan nilai tambah tinggi, serta tekanan sosial dan masalah kemanan masih tinggi. Kayu hutan kemasyarakatan mempunyai kualitas lebih rendah dari kayu hutan alam.