

POLICY BRIEF

Perhutanan Sosial

Juni 2020



HUTAN LESTARI RAKYAT SEJAHTERA

Dodik Ridho Nurrochmat¹



¹Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Fakultas Kehutanan, IPB University Bogor 16680. Email: dnurrochmat@apps.ipb.ac.id

Ringkasan

Perhutanan Sosial merupakan suatu program yang dimaksudkan untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pemanfaatan kawasan hutan yang dilaksanakan melalui pemberian akses legal kepada masyarakat setempat berupa pengelolaan Hutan Desa, Izin Usaha Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Kemitraan Kehutanan atau pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat untuk kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumber daya hutan. Intisari Perhutanan Sosial adalah upaya menyejahterakan masyarakat di sekitar hutan melalui peningkatan produktivitas sesuai dengan fungsi pokok kawasan hutan. Dengan demikian, nilai ekonomi lahan hutan meningkat dan dapat kompetitif dengan penggunaan lain. Jika lahan hutan memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan dapat dinikmati oleh masyarakat, maka konversi hutan menjadi penggunaan lain tidak akan terjadi. Pada akhirnya, diharapkan kuantitas luasan kawasan hutan dapat dipertahankan dan kualitas fungsi pokok kawasan hutan dapat ditingkatkan.

Didukung oleh:



Policy Brief

Hutan Lestari Rakyat Sejahtera

Temuan Kunci

1. Data KLHK menunjukkan lebih dari 34 juta ha kawasan hutan kondisinya tidak berhutan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan rehabilitasi lahan kritis dan hutan terdegradasi, tetapi hingga saat ini luasan kawasan hutan yang tidak berhutan masih sangat besar.
2. Realisasi Izin Perhutanan Sosial (PS) yang diberikan KLHK sampai Mei 2019 baru mencapai 3,07 juta hektare, masih sangat jauh dari total alokasi kawasan hutan untuk PS sekitar 13 juta hektare sebagaimana ditetapkan dalam Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS). Jenis usaha dan pola pemanfaatan hutan PS kurang fleksibel dan seringkali kurang menarik secara ekonomi, serta kurang terintegrasi dengan program mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, termasuk pemanfaatan potensi perdagangan karbon.
3. Kebijakan PS saat ini belum terintegrasi dengan perencanaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), serta belum diikuti pembangunan akses jalan dan sarana prasarana yang memadai untuk pemeliharaan tanaman, pengolahan produk, dan pasar sehingga efisien dan memenuhi skala keekonomian, serta bersinergi dengan program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)

Rekomendasi

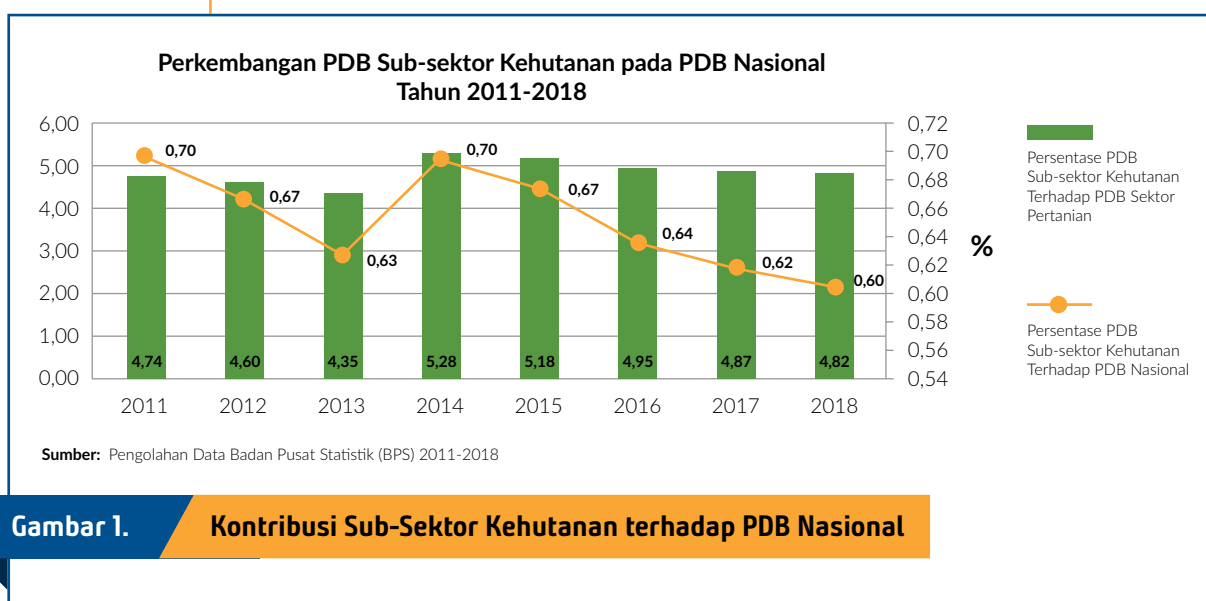
1. Kegiatan Perhutanan Sosial (PS) hendaknya tidak hanya dilakukan di dalam areal PIAPS, tetapi juga menjadi bagian dari solusi untuk meningkatkan tutupan 34 juta ha kawasan hutan yang tidak berhutan di luar PIAPS, diantaranya dengan membuat terobosan kebijakan registrasi kawasan hutan yang telah diusahakan masyarakat dengan pemberian hak akses Hutan Desa, HKm, HTR, atau Pola Kemitraan dalam kerangka Perhutanan Sosial.
2. Fleksibilitas jenis usaha dan pola pemanfaatan hutan adalah kata kunci yang dapat menjadi daya tarik keterlibatan masyarakat dalam program Perhutanan Sosial sesuai kondisi tapak, kebutuhan masyarakat dan permintaan pasar dengan menjaga fungsi pokok kawasan hutan. Skema PS perlu diintegrasikan dengan program mitigasi dan adaptasi perubahan iklim serta optimasi potensi skema perdagangan karbon.
3. Perlu desain Perhutanan Sosial yang terintegrasi dengan perencanaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), serta akses jalan dan sarana prasarana lain agar seluruh program dan kegiatan pengelolaan/ pemanfaatan, pengawasan, pengendalian, dan pengamanan hutan di tingkat tapak dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Reposisi Program Perhutanan Sosial

Pertumbuhan jumlah penduduk mengakibatkan terjadinya konversi kawasan hutan untuk berbagai kepentingan. Berdasarkan data Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) Revisi 1 Tahun 2011-2030 (KLHK, 2019) dari 191 juta hektare luas daratan Indonesia (BPS 2017), 62% diantaranya (125 juta ha) dialokasikan sebagai kawasan hutan. Alokasi lahan pertanian hanya sekitar 40 juta ha atau 21% dari total daratan, jauh lebih kecil dibandingkan dengan alokasi lahan pertanian di negara lain, seperti Inggris (71%) atau Australia (53%) yang luasannya lebih dari 371 juta ha (Bank Dunia 2017; GoA 2017) –hampir sepuluh kali lebih luas dari total lahan pertanian di Indonesia. Sensus Pertanian 2013 menunjukkan sebagian besar petani di Indonesia hanya memiliki luas lahan 0,20-0,49 ha, sehingga sangat sulit untuk memenuhi kebutuhan dasar apalagi memenuhi kebutuhan pangan 261 juta jiwa rakyat Indonesia (BPS 2017).

Peningkatan produksi pertanian dapat dilakukan dengan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan. Masalahnya, ekstensifikasi lahan pertanian sulit dilakukan tanpa konversi hutan. Perhutanan Sosial (PS) adalah salah satu solusi menghadapi persoalan riil keterbatasan lahan budidaya, dengan tetap mempertahankan semaksimal mungkin luas kawasan hutan. Pembangunan ramah lingkungan yang dilaksanakan melalui program PS diharapkan dapat menjadi salah satu cara yang efektif meningkatkan produktivitas lahan hutan dan produk pertanian untuk kemakmuran rakyat, termasuk mendukung mitigasi dan adaptasi perubahan iklim dan bersinergi dengan program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA).

Konversi hutan terus mengancam karena nilai ekonomi lahan hutan sangat rendah dan tidak kompetitif. Pelibatan masyarakat dalam kegiatan kehutanan adalah keniscayaan karena terdapat lebih dari 21 ribu desa di Indonesia berada di dalam dan sekitar hutan, dengan jumlah rumah tangga usaha kehutanan mencapai lebih 6,7 juta kepala keluarga (KK). Persentase PDB Kehutanan terhadap PDB Nasional mengalami penurunan dari 0,7% tahun 2011 menjadi 0,6% tahun 2018 (Gambar 1).



Gambar 1.

Kontribusi Sub-Sektor Kehutanan terhadap PDB Nasional

Strategi Pola Pemanfaatan Lahan

Konstitusi negara mengamankan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Undang-Undang Kehutanan merumuskan batasan hutan sangat normatif, yaitu “suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.”

Selain pengertian normatif, diperlukan batasan teknis yang membedakan areal berhutan (hutan) dan areal tidak berhutan (non-hutan). Batasan teknis mengacu pada Permenhut P. 14/2004 tentang hutan untuk mekanisme pembangunan bersih, yang mendefinisikan hutan sebagai areal dengan luas minimal 0,25 ha, penutupan tajuk minimal 30% dan tinggi minimal pohon dewasa 5 meter. Batasan teknis hutan yang ketat dapat menyulitkan karena menyebabkan tingginya laju deforestasi formal.

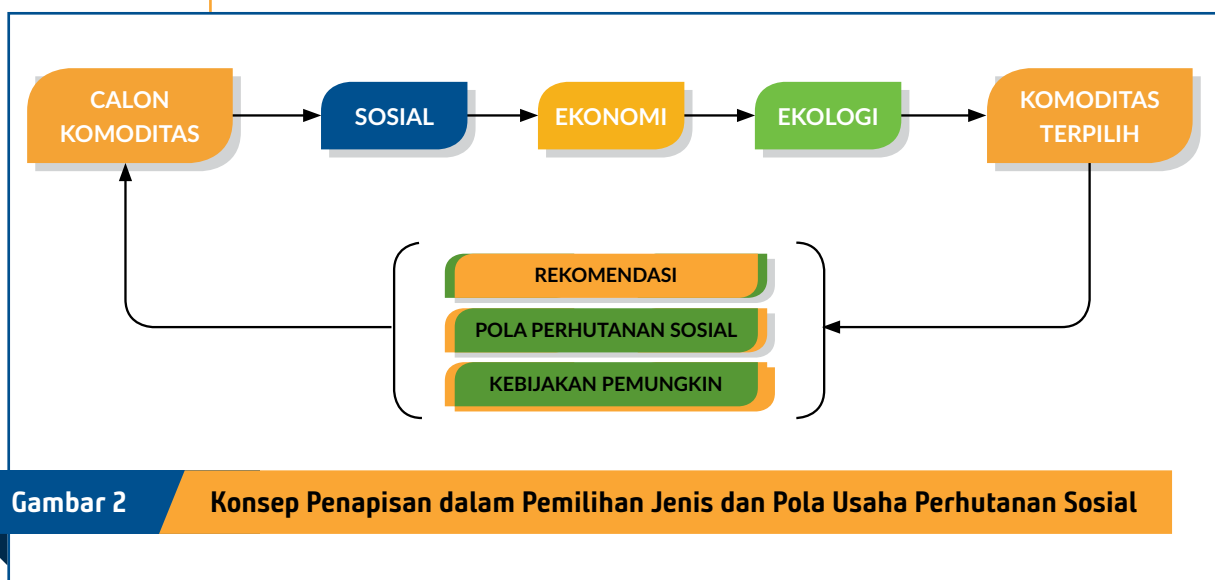
FAO (2010) memberikan batasan yang relatif longgar tentang hutan. Pembukaan hutan untuk sarana-prasarana dan bukaan tidak permanen untuk mendukung kegiatan kehutanan termasuk dalam kategori hutan. Kategori hutan menurut FAO juga mencakup areal hutan mangrove, tanaman karet, *cork oak*, dan cemara. Tanaman bambu dan jenis-jenis kelapa (*palms*) juga termasuk kategori hutan. Namun, FAO (2010) membuat tiga catatan pengecualian terhadap kategori hutan, yaitu: tanaman buah-buahan, tanaman kelapa sawit, dan sistem-sistem agroforestry dengan pola tumpang sari –kecuali “*taungya system*” yang tumpangsarinya hanya di tahun pertama saja. Ketiganya tidak dikategorikan sebagai hutan.

Mengacu pada batasan hutan yang berlaku di Indonesia, maka pola perhutanan sosial dengan sistem *agroforestry* harus berbasis pada pola tanam jenis tanaman berkayu dengan tinggi pohon dewasa minimal 5 m dengan tutupan tajuk minimal 30% pada luasan lahan 0,25 ha. Berdasarkan argumen ini maka *agroforestry* dengan pola penanaman pohon sebagai tanaman tepi dan/atau penanaman pohon secara menyebar melampaui radius 0,25 ha perlu dihindari. Dengan strategi pola penanaman yang tepat, maka sistem agroforestry termasuk tanaman buah-buahan diharapkan dapat dimasukkan dalam kategori hutan. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila ada dukungan kebijakan yang didesain untuk menambah luasan hutan (areal berhutan), termasuk mengintegrasikan program PS dalam perencanaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).



Mendongkrak Daya Tarik Perhutanan Sosial

Distribusi lahan Perhutanan Sosial telah meningkat signifikan, meskipun masih jauh dari target dalam Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS) Revisi SK Menteri LHK No. 744 Tahun 2019, tanggal 24 Januari 2019 seluas 13,8 juta ha. Menurut data KLHK, distribusi lahan PS hingga Mei 2019 baru mencapai 3,07 juta ha. Hal ini disebabkan masyarakat kurang tertarik dengan program PS. Perubahan pendekatan sangat diperlukan untuk percepatan PS, diantaranya menawarkan fleksibilitas jenis usaha atau komoditas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan potensi lokal, sepanjang sesuai dengan fungsi pokok kawasan hutan. Identifikasi potensi usaha atau komoditas harus dilakukan berdasarkan penapisan (*filtering*) dengan tiga tahapan: akseptabilitas sosial, kelayakan ekonomi, dan kesesuaian ekologi (Gambar 2).



Gambar 2

Konsep Penapisan dalam Pemilihan Jenis dan Pola Usaha Perhutanan Sosial

Pendampingan sangat penting dalam implementasi PS, diantaranya membantu kelompok masyarakat membuat proposal, peta lokasi, dan dokumen rencana pengembangan usaha. Peran pemerintah, pemerintah daerah, dan lembaga pendamping seperti Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) sangat diperlukan dalam implementasi PS. Pelibatan "motivator lokal" seperti guru di desa (yang juga petani) atau pendamping yang sudah berhasil dalam program sebelumnya (seperti PNPM) akan sangat membantu keberhasilan program PS.



Kebijakan Pemungkin Perhutanan Sosial

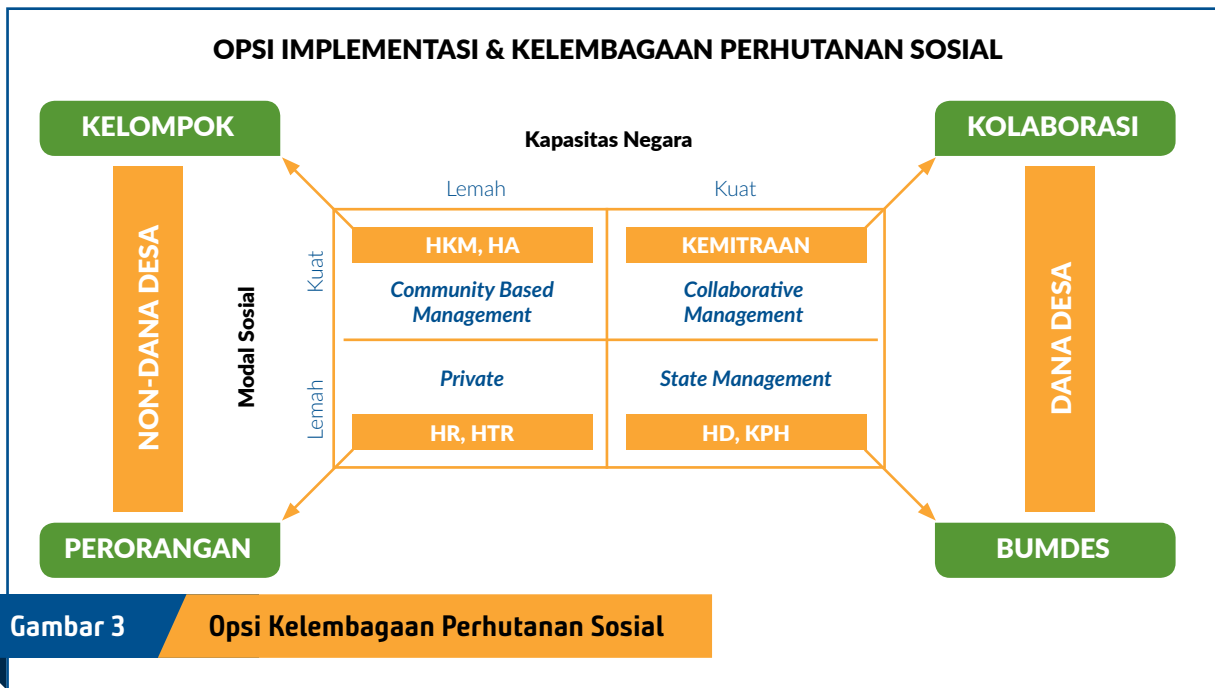
Partisipasi aktif masyarakat dalam PS memerlukan dukungan kebijakan: kepastian hak atas lahan, infrastruktur, harga komoditas yang kompetitif, kepastian pasar, dan pendanaan (Nugroho, 2011). Bank-bank komersial umumnya tidak tertarik mendanai kegiatan PS karena tingginya risiko tanaman hutan (hama, penyakit dan kebakaran); potensi kredit macet tinggi jika debitur hanya mengandalkan hasil hutan; dan kredit program pemerintah dianggap sebagai dana hibah yang tidak perlu dikembalikan. Dalam rangka mengembangkan skema pinjaman dan kelembagaan pinjaman yang sesuai perlu diperhatikan beberapa prinsip, antara lain (Nugroho 2011):

1. Basis perhitungan kredit seharusnya kepemilikan pohon bukan standar biaya per satuan luas dan kredit diutamakan untuk kelompok tani atau koperasi dengan sistem tanggung renteng;
2. Plafon kredit dan jangka waktu pengembalian berdasarkan ekspektasi nilai jual akhir tegakan terdiskonto;
3. Peningkatan peran aktif sektor swasta dan bank dalam pendampingan pengelolaan modal dan pengembangan usaha;
4. Pengembangan kelembagaan atau unit organisasi pengelola dana PS yang profesional di tingkat desa.
5. Pemberian kompensasi jasa lingkungan dengan subsidi bunga;

Selain mempertahankan luas dan fungsi pokok kawasan hutan, PS diharapkan juga dapat meningkatkan produktivitas lahan hutan dengan beragam produk berupa hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu (HHBK), pemanfaatan kawasan, maupun pemanfaatan jasa lingkungan. Produksi pangan dan komoditas lain bernilai jual tinggi, termasuk pengembangan skema perdagangan karbon semestinya juga dapat dihasilkan dari PS.

Rasio jumlah aparat (pengelola hutan) dan luas kawasan hutan sangat tidak seimbang sehingga menyebabkan banyak kawasan hutan menjadi *open akses* dan tidak terkelola dengan baik. Oleh karena itu pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui PS adalah keniscayaan. Tidak ada model kelembagaan yang paling sesuai untuk pengelolaan hutan, termasuk PS (Nurrochmat *et al.* 2016). Opsi model kelembagaan Perhutanan Sosial yang sesuai dapat didekati dengan memperhatikan Kapasitas Negara dan Modal Sosial (Gambar 3).





Gambar 3 menunjukkan bahwa kelembagaan pengelolaan hutan berbasis masyarakat (*community based forest management*) paling sesuai diterapkan pada PS dengan kondisi modal sosial masyarakat kuat, sementara kapasitas negara lemah, misalnya pengelolaan hutan di tempat terpencil yang akses maupun aparat pengelolanya sangat terbatas (kapasitas negara lemah) dan dikelola masyarakat tradisional yang masih taat mengikuti hukum adat. Sementara, kelembagaan yang paling sesuai diterapkan pada kondisi modal sosial masyarakat kuat dan kapasitas negara juga kuat adalah pola kemitraan atau *collaborative forest management (CFM)*.

Apabila modal sosial lemah, sementara kapasitas negara kuat maka kelembagaan yang paling sesuai adalah pengelolaan hutan oleh negara (*state-management*), misalnya pengelolaan hutan di daerah sub-urban yang aksesnya mudah dan aparat pengelolanya memadai (kapasitas negara kuat), sementara masyarakat cenderung berperilaku individualistik dan tidak lagi terlalu terikat dengan norma sosial (modal sosial lemah). Hutan Desa adalah salah satu model PS yang mungkin sesuai diterapkan pada kondisi ini.

Private management merupakan pilihan yang sesuai untuk pengelolaan hutan yang aksesnya terbatas dengan kuantitas dan kualitas aparat kurang memadai (kapasitas negara lemah), sementara modal sosial juga rendah karena populasi yang sangat menyebar atau memiliki modal sosial yang negatif (*perverse social capital*), misalnya masyarakat telah terbiasa dengan aktivitas pembalakan liar. *Private management* adalah opsi yang terbaik diantara alternatif lain yang lebih buruk karena jika tidak ada pihak yang diberikan tanggung jawab mengelola, maka hutan akan menjadi open akses sehingga bermuara pada *the tragedy of the commons* (Hardin 1968).

Simpulan

Implementasi PS sangat penting mengingat tingginya ancaman deforestasi karena sangat rendahnya nilai ekonomi lahan hutan saat ini. Kawasan hutan sekitar 62% dari luas daratan, tetapi sub-sektor kehutanan hanya berkontribusi 0,6% PDB. Hampir sepertiga dari kawasan hutan kondisinya tidak berhutan, tidak produktif, dan terancam kehilangan fungsi pokoknya. PS berpotensi meningkatkan nilai ekonomi lahan hutan dan secara bersamaan menjaga fungsi pokok hutan, termasuk sebagai regulator iklim.

Beberapa tindak lanjut yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk mengembangkan PS sesuai dengan karakteristik sosial ekonomi masyarakat dan tipologi kawasan hutan, antara lain:

1. Menyusun dan mengimplementasikan Rencana Kelola Kawasan (desain peruntukan tapak; legalitas dan legitimasi untuk implementasinya – infrastruktur jalan dan sarana prasarana lainnya), termasuk integrasi rencana mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.
2. Menyusun dan mengimplementasikan Rencana Kelola Sosial (RKS – jangka pendek, menengah, panjang dan Kajian Dampak Sosial).
3. Menyusun dan mengimplementasikan Rencana Kelola Kelembagaan (organisasi, sumber daya manusia, tata kelola, pembiayaan) dan mengintegrasikan program PS dengan perencanaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).
4. Mengaktifkan peran pemerintah desa dalam perencanaan kegiatan PS melalui Musrenbangdes dan mengalokasikan sebagian dana desa untuk pengembangan PS.
5. Mengaktifkan peran dan sinergi tenaga pendamping desa, penyuluh pertanian, dan penyuluh kehutanan dalam mengawal implementasi PS.



Pustaka

- [BPS] Badan Pusat Statistik, 2017. *Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi, 2002-2015*. Diakses di <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1366>
- Bank Dunia 2017. *Agricultural land (% of land area)*. Food and Agriculture Organization. Diakses 03/12/2017 di <https://data.worldbank.org/indicator/ag.lnd.agri.zs>
- [FAO] Food and Agriculture Organization, 2010. *Global Forest Resources Assessment 2010. Terms and Definition*. FRA (Forest Resources Assessment Programme) Working paper 144/E. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome.
- [GoA] Government of Australia, 2017. *Land Management and Farming in Australia 2015-2016*. Diakses di <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4627.0>
- Hardin G, 1968. The Tragedy of the Commons. *Science, Vol. 162. 13 Dec 1968, 1243-1248*.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2019. *Rencana Kehutanan Tingkat Nasional 2011-2030. Revisi Pertama*. KLHK: Jakarta.
- Nugroho B. 2011. Analisis perbandingan beberapa skema pinjaman untuk pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat di Indonesia. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, Vol. XVII No. 2 hal 79-88.
- Nurrochmat DR, Darusman DR, Ekayani M, 2016. *Kebijakan Pembangunan Kehutanan & Lingkungan: Teori dan Implementasi*. IPB Press: Bogor.

For further information

Prof. Dr. Dodik Ridho Nurrochmat
Divisi Kebijakan Kehutanan
Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan
IPB University Bogor 16680

Email: dnurrochmat@apps.ipb.ac.id



