

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional pada hakekatnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia menuju masyarakat yang makmur dan berkeadilan. Kebijakan untuk meningkatkan dan mengembangkan kemampuan pemerintah daerah di segala bidang terus diupayakan dan dimaksimalkan dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional dan otonomi daerah. Langkah tersebut dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam sistem negara kesatuan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah satu kesatuan, walaupun tugas dan perannya berbeda.

Keberadaan sumber daya hutan di daerah berperan dalam mendukung pembangunan nasional karena hutan memiliki fungsi yang kompleks. Selain berperan sebagai penyangga stabilitas ekosistem lingkungan, hutan juga berperan dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat melalui hasil hutannya. Oleh karena itu pengelolaan hutan harus berjalan dengan baik.

Pengelolaan hutan di Indonesia saat ini mengalami keadaan yang serba kontradiktif. Hutan diharapkan tetap terjamin keberadaan dan kelestariannya untuk mendukung kestabilan ekosistem dan lingkungan, namun disisi lain sumber daya hutan juga diharapkan dapat berperan dalam

menghasilkan sumber daya ekonomi penghasil devisa bagi negara. Jika bangsa ini menjadikan hutan hanya sebagai sumber devisa bagi negara, maka bisa jadi semua kawasan hutan milik negara akan dijadikan sebagai hutan produksi tanpa mengindahkan eksistensi dan aksesibilitas masyarakat setempat terhadap hutan dengan alasan akan terjadi penjarahan kayu secara illegal (Irawanto, 2013:66).

Menurut Undang – Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menerangkan bahwa Indonesia hanya mempunyai 2 (dua) macam hutan menurut kepemilikannya yaitu hutan negara dan hutan hak (hutan rakyat). Dalam pengertian yang diterjemahkan secara bebas, pengertian hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Sementara itu hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Dalam bahasa rakyat yang tinggal di pedesaan segala sesuatunya dituliskan dengan bahasa yang sederhana. Menurut rakyat hutan negara adalah kawasan hutan yang dimiliki sepenuhnya oleh Negara, dimana rakyat tidak memiliki hak atas manfaat semua sumber kekayaan yang ada di dalam hutan. Pemahaman hutan rakyat menjelaskan bahwa, dimana semua sumber daya yang ada “sepenuhnya” menjadi milik rakyat. Sementara itu Departemen Kehutanan memberikan pengertian hutan rakyat sebagai satu hamparan lahan yang luasnya minimal 0,25 ha dengan jumlah pohon paling sedikit 400 batang per hektar (Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa – Madura, 2009:57).

Keadaan hutan di Kabupaten Jombang dapat dikatakan berangsur-angsur pulih setelah beberapa waktu sebelumnya mengalami beberapa kejadian traumatis. Awal reformasi dinyatakan, pasca tahun 1998 kondisi hutan di Indonesia secara umum mengalami deforestasi yang luar biasa karena adanya penjarahan secara besar-besaran oleh masyarakat. Hal ini juga terjadi di Kabupaten Jombang dimana masyarakat sekitar hutan pada waktu itu ikut menjarah kayu di kawasan hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani. Kegiatan penjarahan hutan tersebut merupakan implikasi dari kondisi kemiskinan yang ada dimasyarakat sekitar hutan yang kemudian berakumulasi dengan terlalu represifnya kebijakan pengelolaan hutan negara yang dilakukan oleh Perum Perhutani pada waktu itu. Aksesibilitas masyarakat terhadap hutan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dihadang dengan adanya aksi-aksi militerisme polisi hutan Perum Perhutani yang mengatasnamakan pengelolaan hutan sehingga berujung pada aksi frontal antara masyarakat dengan Perum Perhutani.

Kekecewaan masyarakat yang telah terakumulasi tersebut terlihat pada saat kenyataan yang terjadi pada waktu itu menunjukkan bahwa negara telah dianggap gagal dalam mengelola urusan kenegaraan. Jatuh temponya hutang negara pada waktu itu membuat keadaan perekonomian negara ini menjadi kacau. Ditambah lagi ketika stigma tersebut merebak hingga ke sektor kehutanan yang akhirnya menyebabkan masyarakat di daerah menggebu-gebu dalam menjarah hutan sebagai ekspresi dari kekecewaan mereka selama ini. Kejadian ini pun terjadi di Kabupaten Jombang yang

pada akhirnya mengakibatkan bertambahnya jumlah lahan kritis di Jombang mencapai 57.067,366 Ha atau sekitar 50% dari luas keseluruhan wilayah (Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jombang, 2009).

Jangka tahun 2006-2025 arah pembangunan jangka panjang kehutanan yaitu salah satunya dengan mewujudkan kesejahteraan dan peran aktif masyarakat alam pengelolaan hutan yang adil dan bertanggung jawab melalui peningkatan luasan hutan rakyat yang mandiri dan mendukung fungsi hutan sebagai penyangga kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan hutan rakyat merupakan program nasional yang sangat strategis, baik ditinjau dari kepentingan nasional maupun keseluruhan yang meliputi aspek ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Perkembangan hutan rakyat saat ini telah berkembang pesat yang dapat dilihat dengan semakin baik pasar kayu dan didukung minat petani untuk menanam jenis kayu-kayuan sangat tinggi. Manfaat yang diperoleh dari hutan rakyat sangat dirasakan masyarakat, selain sebagai investasi ternyata juga dapat memberi tambahan penghasilan yang dapat diandalkan. Hutan rakyat memiliki kontribusi yang sangat besar terhadap pemasokan nasional yang sudah tidak bisa dicukupi dari hutan negara saja. Kelebihan hutan rakyat bahwa keberadaannya bebas dari *terminal conflicts* (Lestari, 2010:43).

Keberadaan hutan rakyat di Kabupaten Jombang semakin terdesak oleh meluasnya lahan untuk komoditi tebu. Kecamatan Wonosalam, yang merupakan daerah hulu berstatuskan daerah rawan bencana melalui Keputusan Bupati Jombang Nomor 188/31/415.12/2006 tentang Penetapan

Keadaan Bahaya Wilayah Terkena Bencana di Kecamatan Wonosalam dan Bareng Kabupaten Jombang sehingga penggunaan lahannya seharusnya diprioritaskan untuk hutan dan konservasi, luasan lahan tebu mengalami peningkatan. Luasan lahan tebu di tahun 2008 tercatat hanya seluas 158 Ha dan menjadi 464,82 Ha di tahun 2011. Sementara di Kecamatan Bareng, yang juga merupakan daerah yang ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana, luasan lahan tebu meningkat dari 757 Ha di tahun 2008 menjadi seluas 1.097,69 Ha di tahun 2011 (Badan Pusat Statistik Kabupaten Jombang, 2012:109). Jika hal tersebut tidak diperhatikan dengan baik maka bisa jadi sepuluh atau dua puluh tahun kedepan mayoritas hutan rakyat di dua kecamatan tersebut akan berubah wujud menjadi hamparan tebu dan tentunya akan sangat merugikan apabila dilihat dari aspek ekologisnya (Irawanto, 2013:72).

Kabupaten Jombang memiliki kawasan yang dapat diindikasikan sebagai hutan rakyat seluas 22.980 Ha yang tersebar di kawasan utara sektar 5.081 Ha, kawasan tengah 8.213 Ha, dan kawasan selatan 9.686 Ha. Areal yang diidentifikasi sebagai hutan rakyat memiliki kategori tutupan lahan yang beragam mulai dari hutan sebanyak 12,02% tegalan/pekarangan sebanyak 53,31% dan sisanya semak belukar sebanyak 34,67% (Dinas Kehutanan dan Perkebunan, 2013:130).

Hutan rakyat di Kabupaten Jombang juga memberikan kontribusi yang cukup beragam bagi masyarakat mulai dari 14-59% dari total pendapatan mereka (Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jombang,

2013:99). Di wilayah selatan Kabupaten Jombang hutan rakyat merupakan sumber pendapatan utama bagi masyarakat, sedangkan di wilayah utara diversifikasi dan alternatif pekerjaan lebih beragam sehingga masyarakat tidak begitu bergantung pada hasil dari hutan rakyat.

Cara-cara masyarakat suatu bangsa memanfaatkan sumber daya alam merupakan cerminan dari dinamika peradaban bangsa dan masyarakat tersebut. Sejarah banyak mencatat bahwa peperangan antar suku dan peperangan antar negara umumnya karena perebutan kekuasaan atas sumber daya alam (hutan, tambang, air, dan lahan). Pemanfaatan sumber daya alam sangat terkait dengan kekuasaan dan politik pemerintah, sehingga baik dan buruknya keadaan sumber daya alam utamanya menjadi tanggung jawab pemerintah yang berkuasa (Awang, 2008:82).

Diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, mencuatkan harapan tentang skema kebijakan maupun aturan yang desentralistik yaitu memberikan kewenangan pada daerah untuk mengelola Sumber Daya Alam Hutan (SDAH) sendiri. Secara testimologi Undang – Undang ini mengartikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Irawanto, 2013:32).

Desentralisasi pada dasarnya disarankan sebagai mekanisme untuk memastikan bahwa manajemen SDAH disesuaikan dengan kondisi dan

kebutuhan lokal. Melokalkan kontrol dan manajemen atas SDAH dipandang sebagai suatu cara yang lebih menjanjikan bagi manajemen hutan yang berkelanjutan, karena gagalnya pendekatan konvensional manajemen hutan berbasis negara. Desentralisasi juga dipromosikan sebagai suatu cara guna memperbaiki yang ada dalam manajemen hutan berbasis komunitas (CBFM) dalam sektor kehutanan (Nugroho *et al.*, 2009:91).

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa peran pemerintah daerah menjadi sangat penting di dalam pengelolaan sumber daya hutan di daerah, khususnya untuk hutan rakyat. Oleh karena itulah diperlukan strategi yang tepat untuk meningkatkan produktifitas hutan rakyat agar kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan dapat meningkat. Sehingga peneliti tertarik untuk mengambil judul **“Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Hutan Rakyat”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana strategi Pemerintah Daerah dalam pengembangan hutan rakyat di Kabupaten Jombang?
2. Apakah faktor penghambat dan pendukung dari strategi Pemerintah Daerah dalam pengembangan hutan rakyat di Kabupaten Jombang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui strategi Pemerintah Daerah dalam pengembangan hutan rakyat di Kabupaten Jombang.
2. Mengetahui faktor penghambat dan pendukung dari strategi Pemerintah Daerah dalam pengembangan hutan rakyat di Kabupaten Jombang.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan suatu kontribusi bagi beberapa pihak, antara lain:

1. Manfaat Akademis
 - a. Memberikan kontribusi akademis bagi perkembangan konsep teori dalam ruang lingkup disiplin ilmu Administrasi Publik.
 - b. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang lain sebagai bahan pembanding untuk penelitian selanjutnya, dan dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bahan pertimbangan Pemerintah Daerah dalam pengembangan program masyarakat di Kabupaten Jombang.
 - b. Penelitian ini merupakan wadah untuk mengimplementasikan ilmu administrasi publik guna mensejahterakan kehidupan masyarakat.

E. Sistematika Penelitian

Skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I (Pendahuluan)

Bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika penelitian yang dapat memberikan gambaran awal kepada para pembaca untuk mempermudah dalam memahami fenomena yang dibahas dalam penelitian ini.

BAB II (Tinjauan Pustaka)

Bab ini memuat uraian tentang landasan pemikiran teoritis antara lain kerangka teoritis dan pendapat para ahli yang mendukung pembahasan topik penelitian dan relevansi teori yang digunakan dengan masalah yang diteliti. Model penelitian berupa kerangka konseptual yang merupakan jawaban sementara dari masalah yang diteliti.

BAB III (Metode Penelitian)

Bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan, meliputi jenis penelitian yang digunakan, fokus penelitian yang menjadi perhatian utama, lokasi penelitian yang merupakan tempat dimana penelitian dilakukan, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian yang dipergunakan dalam menggali data, dan analisa data yang merupakan tahap menganalisis data hasil penelitian.

BAB IV (Pembahasan)

Bab ini berisi tentang hasil dan pembahasan yang menguraikan secara rinci analisis yang telah dibuat. Bab ini menjawab fenomena yang diangkat berdasarkan hasil pengolahan data dan landasan teori yang relevan. Sebagai pembuka bab ini juga menguraikan gambaran umum penelitian dan data yang digunakan. Pembahasan dalam penelitian ini tentang strategi pemerintah daerah dalam pengembangan hutan rakyat (Studi Kasus pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Jombang).

BAB V (Penutup)

Bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran penelitian sesuai dengan hasil yang ditemukan dan dari pembahasan, sehingga diharapkan kesimpulan dan saran tersebut dapat bermanfaat bagi kelompok tani maupun pembaca skripsi.