

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejak tahun 1970-an degradasi daerah aliran sungai (DAS) berupa lahan gundul tanah kritis, erosi pada lereng-lereng curam baik yang digunakan untuk pertanian maupun untuk penggunaan lain seperti permukiman dan pertambangan, sebenarnya telah memperoleh perhatian pemerintah Indonesia. Namun proses degradasi tersebut terus berlanjut, karena tidak adanya keterpaduan tindak dan upaya yang dilakukan dari sektor atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan daerah aliran sungai (DAS).

Pentingnya posisi daerah aliran sungai (DAS) sebagai unit perencanaan yang utuh merupakan konsekuensi logis untuk menjaga kesinambungan pemanfaatan sumberdaya hutan, tanah dan air. Kurang tepatnya perencanaan dapat menimbulkan adanya degradasi daerah aliran sungai (DAS) yang mengakibatkan buruk seperti yang dikemukakan di atas. Dalam upaya menciptakan pendekatan pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) secara terpadu, diperlukan perencanaan secara terpadu, menyeluruh, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dengan mempertimbangkan daerah aliran sungai (DAS) pengelolaan. Demikian bila ada bencana, apakah itu banjir maupun kekeringan, penanggulangannya dapat dilakukan secara menyeluruh yang meliputi daerah aliran sungai (DAS) mulai dari daerah hulu sampai hilir.

Banyak negara tropis mengalami peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan cara mengubah fungsi hutan. Beberapa negara menjadi makmur, namun tidak sedikit yang masih miskin walaupun fungsi hutannya telah berubah menjadi lahan kritis. Saat ini, negara-negara tersebut termasuk Indonesia, ingin mengembalikan tutupan hutan yang mencapai tujuan tersebut. Penebangan liar, kebakaran hutan, konservasi lahan hutan, perluasan lahan pertanian yang tak terencana, reformasi politik dan kesenjangan sosial menjadi penyebab utama terjadinya degradasi kawasan hutan yang diperkirakan telah mencapai 54,6 juta ha, yang mencakup kawasan produksi, hutan lindung dan konservasi, serta 41,7

juta ha lahan terdegradasi di luar kawasan hutan (Dinas Kehutanan, 2002 pada Nawir *et al*, 2008: 1).

Selain hal tersebut diatas, timbulnya lahan kritis yang diakibatkan degradasi hutan oleh aktivitas manusia akan menyebabkan lingkungan kehilangan beberapa kemampuan daya dukung dalam hal media tata air, perlindungan tanah dan perlindungan alam lingkungan sehingga menyebabkan ketidakseimbangan ekologi yang pada akhirnya dirasakan sebagai gangguan bagi umat manusia. Dampak lahan kritis bagi perekonomian dan lingkungan yang salah satunya diakibatkan oleh degradasi hutan dan lahan dapat digambarkan pada peristiwa sepanjang tahun 2007 berupa bencana banjir di Pulau Jawa yang telah menyebabkan kerusakan dan kerugian hingga mencapai 2,01 triliun rupiah. Nilai nominal tersebut setara dengan alokasi dana tanggap darurat (*on call*) nasional untuk semua jenis bencana sepanjang tahun 2007 (Indrawanto, 2008:12).

Masih berkaitan dengan hal tersebut diatas, kesalahan pengelolaan hutan dan lahan di sepanjang daerah aliran sungai (DAS) menjadi salah satu faktor penyebab munculnya lahan kritis sehingga menyebabkan masalah bagi perekonomian dan lingkungan. Sebagai gambaran, potensi bencana alam banjir dan tanah longsor di Jawa Tengah dan Jawa Timur diantaranya disebabkan oleh kesalahan pengelolaan hutan dan lahan di wilayah daerah aliran sungai (DAS) Bengawan Solo yang merupakan sungai terpanjang di Jawa, yang melintasi 16 kabupaten/kota. Dampak lahan kritis yang diakibatkan oleh degradasi hutan dan lahan di daerah aliran sungai (DAS). Air merupakan salah satu sumber alam yang mulai terasa pengaruhnya pada usaha memperluas kegiatan pertanian dan industri di berbagai tempat di dunia. Upaya penanggulangan tanah kritis dilaksanakan melalui: (a) upaya yang bersifat pemulihan meliputi penghijauan pada lokasi yang tidak diperuntukkan bagi hutan dan reboisasi pada lokasi hutan atau yang diperuntukkan bagi hutan dan (b) usaha yang bersifat pencegahan baik preventif maupun refrensif untuk menghindari terbentuknya tanah kritis baru. Usaha pencegahan timbulnya tanah kritis belum juga memberikan hasil yang diharapkan yang antara lain disebabkan oleh keadaan masyarakat dan keadaan yang umumnya masih mempunyai sifat: (a) Pola dan tata hidup yang bersifat agraris sederhana; (b) tingkat pengetahuan yang rendah; (c) kemampuan ekonomi yang

marginal sejalan dengan kesempatan kerja dan daya dukung lingkungannya yang minimal. (Majalah Kehutanan Indonesia Edisi 1, 2008 : 8).

Dengan adanya permasalahan kerusakan hutan tersebut diatas, sangat bertentangan dengan harapan kita sebagai makhluk hidup yang berada dimuka bumi dan harus menempati tempat yang sesuai dengan kebutuhan hidup manusia antara lain, untuk bernafas makhluk hidup diperlukan udara yang bersih dan segar bebas dari polutan udara, juga bebas dari berbagai bahan kimia yang dapat menyebabkan kerusakan langsung pada paru-paru dan partikel-partikel (debu), Air adalah mutlak untuk kehidupan. Makhluk hidup juga memerlukan air yang memenuhi standar kehidupan yaitu tidak berwarna, tidak berbau, tidak mengandung zat-zat kimia yang berbahaya berupa kotoran maupun logam berat, air untuk minum, keperluan rumah tangga, pengairan dan industri dekimian juga memerlukan tanah yang subur sebagai media hidup tanaman yang juga bebas dari sampah padat maupun sampah cair, demikian juga makhluk hidup mengiginkan hidup yang tenang bebas dari polusi suara yang dapat meresahkan jiwa. Jadi lingkungan hidup bukan hanya tempat hidup, melainkan juga sumberdaya.

Kualitas lingkungan sebagai tumpuan pembangunan cukup beralasan. Kualitas lingkungan merupakan cerminan bahwa komponen-komponennya berada pada keadaan seimbang sehingga dapat berfungsi baik dalam menopang kehidupan, khususnya manusia, secara sejahtera. Lingkungan yang berkualitas menjamin hubungan yang harmonis antara makhluk hidup dengan makhluk lainnya serta antara benda hidup dengan benda tak hidup. Manusia yang ada di atasnya sejahtera. Tetumbuhan tumbuh dengan produktivitas tinggi. Demikian pula halnya binatang-binatang dapat menempati habitatnya secara baik, kondisi lingkungan seperti itu dikatakan sebagai mempunyai tatanan yang baik.

Masih berhubungan dengan lahan kritis tersebut di atas, upaya pelestarian lingkungan hidup secara fungsional salah satunya dilakukan melalui pengendalian erosi tanah di setiap tipe penggunaan lahan. Pengendalian erosi secara konseptual tentunya perlu pemahaman yang mendalam tentang dimensi erosi itu sendiri. Penyebaran dan keragaman erosi dapat dilakukan melalui pemahaman faktor-faktor yang mempengaruhi erosi itu sendiri. Di antara faktor-faktor itu adalah curah hujan, tanah, topografi, dan pengolahan lahan (tanah dan tanaman). Di sini

didapat informasi adanya kenyamanan erosi secara ruang (*special*) dan secara musiman (*season*). Permasalahan erosi di Indonesia sangat erat keterkaitannya dengan permasalahan lahan kritis. Lahan menjadi kritis salah satunya adalah akibat kesalahan dalam pengelolaannya. Lahan yang salah kelola mengalami pengikisan tanah. Tanah yang subur sekalipun bila mengalami erosi akan berkurang tingkat kesuburannya, apalagi lahan yang sejak semula tidak subur.

Pengurangan tingkat kesuburan tanah berarti berkurang pula kegunaan tanah untuk mendukung pertumbuhan tanaman sehingga dapat berproduksi secara optimal. Dengan perkataan lain, produktivitas lahan menjadi rendah. Pengendalian erosi pada skala lahan merupakan gabungan dari tiga kegiatan, yakni tindakan agronomis, pengolahan tanah, dan tindakan mekanik. Penggunaan lahan apa pun hendaknya menempatkan jenis tanaman tertentu yang kalau bisa, mempunyai nilai ekonomis tinggi. Tanaman seperti itu tentu akan diupayakan secara berkelanjutan oleh penduduk, maupun pihak terkait. Penggunaan jenis tanaman yang dapat berfungsi menutupi lahan, juga perlu diikuti dengan pengolahan tanah yang baik sehingga pertumbuhan dan produksinya optimal. Selanjutnya, perlu tindakan mekanik merupakan kelengkapan suatu pertanaman yang pada satu sisi produktif, laju kehilangan tanah rendah pada sisi lain.

Siagian, (2008:18) menyatakan ditinjau dari administrasi pembangunan, keberadaan suatu negara dan bangsa adalah demi peningkatan kesejahteraan seluruh warganya. Untuk mencapai tujuan mulia tersebut diperlukan berbagai jenis organisasi yang tangguh dan handal, baik di dalam maupun di luar lingkungan pemerintahan untuk menghadapi berbagai tantangan dengan intensitas yang berbeda-beda, yang pasti akan di hadapi di masa datang. Salah satu tantangan yang dimaksud adalah pelestarian lingkungan hidup. Permasalahan lingkungan hidup menyangkut kepentingan publik, sehingga merupakan bagian yang harus ditangani dalam administrasi publik. Chandler dan Plano dalam (Keban, 2004: 3) menyatakan:

Administrasi publik merupakan proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-

perbaikan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan.

Kesemuanya itu merupakan tantangan yang dihadapkan kepada Negara, yang berkewajiban untuk melindungi, mencerdaskan dan mensejahterahkan rakyatnya. Dengan sendirinya aparat negara atau administrasi publiklah yang memegang tanggung jawab utama mewujudkan berbagai cita-cita dan keinginan membangun kehidupan yang lebih baik itu (Kartasmita, 2007:6). Peran pemerintah dalam menangani permasalahan lingkungan bersifat dominant. (Siagian, 2008:49) menyatakan bahwa meskipun pemerintah bukan satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Pemerintah berfungsi antara lain untuk menjabarkan strategi pembangunan nasional menjadi rencana pembangunan, baik untuk kepentingan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek.

Dalam pembangunan kehutanan nasional, pemerintah pusat (dalam hal ini Dinas Kehutanan) mempunyai peran untuk menangani permasalahan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh semakin meluasnya lahan kritis baik di kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan. Dinas Kehutanan mengeluarkan kebijakan prioritas pembangunan kehutanan untuk periode 2009-2014 yang salah satunya adalah rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan (Subarudi dan Haryanto, 2007:9). Sedangkan di daerah, sebagai bentuk pembagian kewenangan dalam desentralisasi kehutanan, rehabilitasi hutan dan lahan untuk menangani lahan kritis dilakukan oleh pemerintah daerah.

Penyelesaian permasalahan lingkungan hidup dapat didekati dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Berdasarkan *World Commission on Environment and Development (WCED)* pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai “pembangunan untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka”. Pembangunan berkelanjutan bersifat jangka panjang antar generasi. Agar pembangunan dapat dilanjutkan harus ada

pemerataan perolehan ketersediaan sumberdaya alam, tidak hanya antar kelompok dalam sebuah generasi, melainkan juga harus ada pemerataan antar generasi.

Adapun prinsip pembangunan berkelanjutan berdasarkan Robinson dalam Mitchell *et al* (2007: 36) dilihat dari prinsip lingkungan terdiri dari: (1) melindungi sistem penunjang kehidupan; (2) melindungi dan meningkatkan keanekaragaman biotik; (3) memelihara atau meningkatkan integritas ekosistem, serta mengembangkan dan menerapkan ukuran-ukuran rehabilitasi untuk ekosistem yang sangat rusak; (4) mengembangkan dan menerapkan strategi yang preventif dan adaptif untuk menanggapi ancaman perubahan lingkungan global. Keadaan dikatakan tidak berkelanjutan manakala "*natural capital*", atau sumber daya alam ada, dimanfaatkan atau bahkan dirusak dengan kecepatan yang sangat besar dibandingkan dengan kecepatan pemulihannya. Ada dua persyaratan yang secara umum harus diperhatikan, yaitu (1) kesesuaian sosial budaya dan sosial ekonomi, dan (2) kesesuaian ekologi-alam (Kartasmita, 2007: 3-4).

Selanjutnya, Goerge dalam Lee dan Kirkpatrick (2000: 68) menyatakan bahwa dalam hubungannya dengan pemerataan antar generasi, maka dalam proses pembangunan harus memperhatikan perlindungan sumberdaya berdasarkan prinsip-prinsip pencegahan dini resiko lingkungan. Perlindungan sumberdaya bisa dilakukan melalui perlindungan sumberdaya alam secara total maupun melalui penghitungan biaya yang harus dibayarkan berdasarkan kerusakan sumberdaya alam, sosial dan ekonomi. Sedangkan hubungannya dengan pemerataan antar kelompok dalam sebuah generasi maka dalam proses pembangunan harus memperhatikan dampak sosial dan partisipasi publik pada tingkat lokal. Rehabilitasi hutan dan lahan sebagai dari pembangunan berkelanjutan bertujuan untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktifitas dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga (Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 2002).

Selain tujuan tersebut, berdasarkan pendekatan pembangunan berkelanjutan maka rehabilitasi hutan dan lahan seharusnya mempunyai dampak sosial terutama pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat sekitar hutan dimana kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan tersebut dilakukan. Dengan tujuan tersebut diharapkan pemerataan perolehan ketersediaan sumberdaya alam berupa hutan

dan lahan beserta fungsinya dapat diperoleh oleh generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk mengkaji lebih jauh penulis tertarik melakukan penelitian yang mengambil judul **“Perencanaan Rehabilitasi Hutan Dan Lahan Kritis Pada Kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas di Kecamatan Bumiaji Batu (Studi Pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Permasalahan rehabilitasi hutan dan lahan di Indonesia sangat erat dalam keterkaitannya dengan permasalahan lahan kritis. Lahan menjadi kritis salah satunya adalah akibat kesalahan dalam pengelolaannya. Lahan yang salah kelola mengalami pengikisan tanah. Tanah yang subur sekalipun mengalami rehabilitasi akan berkurang tingkat kesuburannya, apalagi lahan yang sejak semula tidak subur. Pengurangan tingkat kesuburan tanah berarti berkurang pula kegunaan tanah untuk mendukung pertumbuhan tanaman sehingga dapat berproduksi secara optimal. Dengan perkataan lain, produktivitas lahan menjadi rendah. Pengendalian rehabilitasi hutan memerlukan strategi yang tepat. Dua strategi pengendalian rehabilitasi hutan yang diyakini dapat mencapai sasarnya bila ditegaskan adalah strategi pada tingkat makro dan strategi pada tingkat mikro. Pada tingkat makro, lahan hendaknya digunakan sesuai dengan kelas kemampuannya. Dengan demikian, lahan-lahan yang sepantasnya untuk kawasan perlindungan jangan dibudidayakan. Sebaliknya hanya lahan budi daya sajalah yang bisa digunakan untuk budi daya.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan untuk menangani lahan kritis di luar kawasan hutan dan lahan serta karakteristik lokasi. Sebagian besar lahan kritis diluar lokasi tersebut terdapat pada lahan milik masyarakat dan lahan desa. Oleh karena itu, kesesuaian karakteristik lokasi sangat penting dalam hal pemilihan jenis tanaman yang secara sosial sesuai dengan minat masyarakat dan secara ekonomis dapat dipasarkan serta menguntungkan bagi masyarakat, disamping pertimbangan kesesuaian dengan agroklimat dan biofisik lahan. Perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan di luar kawasan hutan di wujudkan melalui kesepakatan pihak-pihak yang terlibat

dalam perencanaan. Pemilihan lokasi yang akan di rehabilitasi dan pemilihan jenis tanaman rehabilitasi merupakan bagian dari proses perencanaan. Namun untuk mengetahui perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan, diperlukan penelitian pada proses perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan secara menyeluruh. Kecenderungan dari Pemerintah Daerah yang lebih mementingkan target luasan lahan kritis yang perlu direhabilitasi tanpa memperhatikan karakteristik lokasi setempat, akan memunculkan konflik dalam pelaksanaan dan pada akhirnya mengakibatkan gagalnya upaya rehabilitasi hutan dan lahan untuk menangani lahan kritis.

Dibalik berat nya tugas sebagai perencanaan pembangunan masih terselip banyak kealpaan dan kesalahan dalam melakukan perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan, dalam hal ini dipengaruhi oleh banyak faktor. Terkait dengan hal tersebut, sangat menarik untuk meneliti bagaimanakah perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Peranan Dinas Kehutanan dan Perkebunan menjadi dominan, sebab merupakan unsur pelaksana pemerintah di bidang kehutanan yang melaksanakan tugas fungsinya untuk melaksanakan perencanaan di bidang kehutanan termasuk perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan (Hernawan E, 2009: 16-18).

Berangkat dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka masalah yang akan di bahas pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan kritis di Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas?
2. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan kritis di Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Perencanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis di Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas.

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat dalam Perencanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Kritis di Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

1. Secara praktis
  - a. Memberikan masukan bagi Pemerintah khususnya Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu sebagai salah satu institusi yang bertanggung jawab dalam perencanaan rehabilitasi hutan dan lahan kritis pada kawasan daerah aliran sungai (DAS) Sumber Brantas di Kecamatan Bumiaji Batu.
  - b. Sebagai bahan masukan bagi masyarakat, LSM dan organisasi pemerhati lingkungan hidup agar tetap memiliki kepedulian dan kerjasama dalam upaya penanganan lahan kritis.
2. Secara Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini bisa menambah khasanah bagi pengembangan Ilmu Administrasi, khususnya administrasi pembangunan terutama pembangunan lingkungan hidup.
  - b. Hasil penelitian ini sebagai referensi teori untuk pengembangan penelitian lebih lanjut.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Dalam tulisan ini terdiri dari lima bab, dimana setiap bab nya memuat spesifikasi tertentu. Akan tetapi merupakan satu kesatuan pembahasan tentang Perencanaan Rehabilitasi Hutan Dan Lahan Kritis Pada Kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas. Adapun perincian uraian dalam masing-masing bab adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini dijelaskan mengenai Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

**BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Dalam Bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang digunakan dalam memecahkan masalah penelitian yaitu: berkaitan dengan Perencanaan Rehabilitasi Hutan Dan Lahan Kritis Pada Kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) Sumber Brantas.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam Bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang akan digunakan, termasuk di dalamnya Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Instrumen Penelitian, Analisis data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berisikan mengenai uraian data hasil penelitian di lapangan, dianalisa dan interpretasi data yang berkaitan dengan data penelitian.

**BAB V : PENUTUP**

Berisikan mengenai kesimpulan dan saran yang merupakan rekomendasi upaya pemecahan masalah.

