BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan (UU RI No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan). Hutan merupakan sumber daya alam yang dapat memberikan manfaat berlipat ganda, baik manfaat yang secara langsung maupun manfaat secara tidak langsung. Manfaat hutan secara langsung adalah sebagai sumber berbagai jenis barang, seperti kayu, getah, kulit kayu, daun, akar, buah, bunga dan lain-lain yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh manusia atau menjadi bahan baku berbagai industri yang hasilnya dapat digunakan untuk memenuhi hampir semua kebutuhan manusia. Manfaat hutan yang tidak langsung meliputi: (a) Gudang keanekaragaman hayati (biodiversity) yang terbesar di dunia meliputi flora dan fauna, (b) Bank lingkungan regional dan global yang tidak ternilai, baik sebagai pengatur iklim, penyerap CO_2 serta penghasil oksigen, (c) Fungsi hidrologi yang sangat penting artinya bagi kehidupan manusia di sekitar hutan dan plasma nutfah yang dikandungnya, (d) sumber bahan obat-obatan, (e) Ekoturisme, (f) Bank genetik yang hampir-hampir tidak terbatas, dan lain-lain. (Forest Watch Indonesia, 2011: 17).

Sejak akhir 1970-an, Indonesia mengandalkan hutan alam sebagai penopang pembangunan ekonomi nasional, dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) menjadi sistem yang dominan dalam memanfaatkan hasil hutan dari hutan alam. Dalam pelaksanaannya, HPH telah mendahului sebagai penyebab degradasi hutan alam. Degradasi ini semakin besar ketika pada tahun 1990 pemerintah mengundang investor swasta untuk melakukan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dengan iming-iming sejumlah insentif Ditambah lagi tingginya laju penanaman kelapa sawit yang dilakukan oleh perkebunan dengan mengkonversi hutan.

Sektor kehutanan mengalami pertumbuhan yang hebat dan menggerakkan ekspor bagi perekonomian pada 1980-an dan 1990-an. Ekspansi besar-besaran di sektor produksi kayu lapis dan pulp-dan-kertas menyebabkan permintaan terhadap bahan baku kayu jauh melebihi kemampuan pasokan legal. Dampaknya, ekspansi industri diimbangi dengan mengorbankan hutan melalui praktik kegiatan kehutanan yang tidak lestari sama sekali. Pada tahun 2000, sekitar 65 persen dari pasokan total industri pengolahan kayu berasal dari kayu yang dibalak secara ilegal. HTI yang dipromosikan secara besar-besaran dan disubsidi agar mencukupi pasokan kayu bagi industri pulp yang berkembang pesat malah mendatangkan tekanan terhadap hutan alam. Jutaan hektare (ha) hutan alam ditebang habis untuk dijadikan areal HTI dan sayangnya dari seluruh lahan yang telah dibuka, 75 persen tidak pernah ditanami. Sistem politik dan ekonomi yang korup, yang menganggap sumber daya alam, khususnya hutan, sebagai sumber pendapatan

yang bisa dieksploitasi untuk kepentingan politik dan keuntungan pribadi serta kurangnya penegakan hukum memperparah deforestasi di Indonesia.

Oleh sebab itu, Kementerian Kehutanan memberi akses bagi masyarakat dalam pengelolaan hutan. Pemberian akses pengelolaan hutan ini dilaksanakan melalui skema Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa, dan Kemitraan. Selain ketiga skema tersebut, berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) no.6/2007 tentang Tata Hutan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, pengelolaan hutan berbasis masyarakat juga dapat dilakukan dengan skema Hutan Tanaman Rakyat (HTR).

Seluruh skema pengelolaan hutan berbasis masyarakat dalam kebijakan Kementerian Kehutanan saat ini telah memberikan kejelasan akses dalam bentuk ijin pemanfaatan dalam jangka waktu yang cukup panjang (35-60 tahun). Skema ini akan memberikan jaminan hak kelola yang berpotensi untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin khususnya masyarakat yang hidupnya tergantung pada sumberdaya hutan.

Kebijakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat ini juga menjadi bagian dari koreksi terhadap pengelolaan hutan yang didominasi oleh usaha skala besar dalam kebijakan pada masa lalu. Penguasaan hutan oleh usaha skala besar telah mengakibatkan ketimpangan akses, menimbulkan dampak kemiskinan masyarakat yang hidupnya tergantung pada hutan, dan memicu konflik antara pemegang ijin/konsesi dan masyarakat setempat. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat telah dicanangkan dengan target yang cukup tinggi. Untuk Hutan Kemasyarakatan

(HKm) dan Hutan Desa telah ditargetkan untuk mencapai penetapan areal kerja sampai dengan 2,5 juta hektar sampai dengan tahun 2014 (RPJMN 2009-2014).

Dalam pembangunan hutan disamping usaha-usaha peningkatan kelestarian hutan, juga diharapkan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar hutan melalui kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan serta pelestarian hutan. Dengan meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar hutan berarti telah melakukan langkah untuk pengentasan kemiskinan. Masalah pelestarian hutan dan khususnya pengelolaan sumberdaya alam atau hutan oleh masyarakat lokal pada dasawarsa terakhir ini banyak di bicarakan oleh berbagai kalangan. Hal tersebut disebabkan oleh kurang berhasilnya upaya pemerintah dalam mengelola sumberdaya hutan pada masa lalu. Pada masa itu pemerintah atau badan-badan pembangunan dalam menetapkan berbagai kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya hutan kurang memberi perhatian terhadap pola-pola pengelolaan secara tradisional yang lazim di praktekkan oleh masyarakat setempat. Salah satu alasan kurangnya perhatian pemerintah terhadap pola-pola pengelolaan sumberdaya alam atau hutan secara tradisional adalah adanya anggapan bahwa pola-pola tersebut bersifat boros dan tidak efisien, khususnya di daerah tropis.

Di Pulau Jawa degradasi potensi hutan dan kualitas sumberdaya hutan akibat pengelolaan yang sentralistis ternyata tidak menjamin prinsip-prinsip kelestarian hutan. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di lingkungan departemen kehutanan ini tidak berdaya menghadapi penjarahan dan pencurian kayu di hutan-hutan Pulau Jawa yang marak seiring dengan bergulirnya reformasi. Ini

merupakan buah dari manajemen pengelolaan hutan selama ini yang tidak melibatkan secara penuh masyarakat di sekitar hutan. Ini jelas, produk dari sebuah sistem pengelolaan hutan yang bersifat sentralistis dan arogan.

Pengelola merasa bahwa masyarakat yang sebenarnya harus dilibatkan dalam pelestarian hutan, tidak berhak serta mengelola hutan. Hutan adalah milik negara yang harus di awasi dengan pendekatan keamanan. Selama sepuluh tahun sistem itu berjalan, muncul kecemburuan sosial yang amat tajam dari masyarakat, tidak saja mereka yang tinggal di sekitar hutan, tetapi pihak-pihak yang merasa bahwa sistem pengelolaan hutan itu tidak adil.

Kecemburuan itu makin membumbung tinggi dan akhirnya meledak pada era reformasi. Memburuknya kondisi hutan antara lain juga tidak diimbangi dengan kemampuan membuat hutan tanaman yang baik dan memadai sesuai kebutuhan pasar industri. Sejak tahun 1985-an, secara nasional pembangunan hutan tanaman industri (HTI) sampai saat ini hanya sekitar 2 juta hektar dari target 6,2 juta hektar pada satu pelita saja. Kuantitas dan kualitas sumberdaya hutan Indonesia terutama hutan alam di luar Pulau Jawa, berubah sangat cepat dan terus memburuk dari tahun ke tahun.

Penyebab utamanya adalah praktik penebangan tanpa izin, di samping karena perambahan, peladangan berpindah, kebakaran hutan, serta sebab-sebab lainnya. Degradasi hutan juga dipicu oleh kebijakan pemerintah pusat dalam penetapan sistem rente ekonomi kayu bulat atau pungutan-pungutan hasil kayu yang nilainya tidak sebanding dengan nilai hutan atau kayu yang di tebang, menyebabkan terjadinya penebangan yang berlebihan. Praktik penebangan liar

telah pula memacu terjadinya degradasi moral bangsa atau aparat dan masyarakat umum.

Dalam kaitan ini perlu ada perubahan paradigma bahwa memperkuat masyarakat adalah, dan bukan beban sosial. Tindakan investasi sosial dalam banyak kasus di bidang kehutanan terbukti mampu mendukung keberlanjutan sistem pengelolaan sumberdaya dan investasi yang ada. Menyadari kekeliruan dalam pengelolaan hutan itu perhutani berupaya meluncurkan program pemberdayaan masyarakat yang dikenal dengan PHBM. Masyarakat berperan dalam pengelolaan hutan sehingga mereka mendapat bagian baik dari hasil kayu maupun dari hasil non kayu.

Pembangunan sektor kehutanan yang di lakukan perum perhutani Unit I Jawa tengah di tahun-tahun mendatang akan lebih banyak menghadapi tantangan, baik interen misalnya pengurangan hasil produksi hutan maupun ekstern misalnya pencurian kayu hutan. Akibat aksi penjarahan hutan yang menyebabkan tanah kosong, oleh karena itu perhutani harus mampu mereboisasi dan merehabilitasi kembali. (Muhtadi, 2002 : 16).

Di Kabupaten Rembang sendiri telah mengembangkan program pengelolaan hutan bersama masyarakat (PHBM). Tujuannya, memberdayakan masyarakat, sekaligus untuk mengurangi kerusakan hutan. Program PHBM ini sudah di laksanakan sejak tahun 2000, dan mendapat sambutan hangat dari masyarakat dan pemerintah Kabupaten Rembang, di Kabupaten Rembang sendiri luas Hutan 23.972,06 Ha, dengan rincian hutan produksi dengan luas 21.448, 30 Ha, Hutan Lindung dengan luas 2.450, 96 Ha, Cagar Alam dengan luas 58, 00 Ha,

serta Hutan Wisata dengan luas 14, 08 Ha. Dari luas tersebut hutan dikawasan Kabupaten Rembang dibagi menjadi dua wilayah pangkuan hutan, yaitu KPH Mantingan dengan luas 10.995, 40 Ha dan KPH Kebonharjo dengan luas 12.976, 66 Ha. Dengan hutan yang begitu luas maka Program PHBM di Kabupaten Rembang deharapkan bisa berjalan dengan baik, hal ini menjadi menarik saat dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Rembang No 116 tahun 2006 tentang Pembentukan Forum Komunikasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat Kabupaten Rembang. Di Kabupaten Rembang sendiri terdapat 84 LMDH, dimana ke84 LMDH tersebut dibagi menjadi dua bagian, 40 LMDH menjadi pangkuan KPH Mantingan dan 44 menjadi pangkuan KPH Kebonharjo. (Renstra Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Rembang Tahun 2010 – 2015)

Dalam pengembangan program ini diharapkan pada prinsipnya secara garis besar kondisi sumberdaya hutan yang diinginkan, seperti membaiknya kualitas sumberdaya hutan dan meningkatnya manfaat hutan. Indikator membaiknya kualitas sumberdaya hutan adalah menurunnya deforestasi dan degradasi hutan serta terselenggaranya upaya-upaya rehabilitasi. Sedangkan indicator meningkatnya manfaat hutan ditandai dengan meningkatnya kontribusi hutan terhadap perekonomian nasional berupa pendapatan domestik bruto (PDB), penyediaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha masyarakat, serta meningkatnya kualitas lingkungan hidup termasuk dalam konteks mitigasi dan adaptasi perubahan iklim global, serta tidak hutan menjadi lebih terjaga dan tidak terjadi penjarahan hutan. Karena dengan maraknya penjarahan hutan atau

pencurian kayu berdampak terhadap berkurangnya aset tebangan, misalnya di RPH Tengger KPH Kebonharjo pada tahun 2000 terjadi kerusakan hutan berupa pencurian penjarahan 573 pohon dengan kerugian Rp 95.538.631. Sehingga mempengaruhi pendapatan perusahaan, dilakukannya penghematan, dalam hal penyempitan jabatan misalnya karyawan yang tidak produktif dipensiunkan lebih cepat dan tidak menutup kemungkinan restrukturisasi alami dengan tidak menambah pegawai baru. Sebelum penjarahan hutan, kelangsungan hidup perhutani 80% di topang tebangan kayu jati. Sedangkan kini tinggal 60%. Bahwa nilai ekspor kayu sampai akhir 2003, perbandingannya malah sama dengan non kayu yakni (*fifty-fifty*). (Hanafi, 2004 : 41).

Di Desa Tahunan sendiri telah melaksanakan program PHBM ini mulai tahun 2003, dimulai dari adanya arahan dari pemerintah serta perhutani setempat dalam mensosisalisasikan pentingnya hutan untuk kehidupan masyarakat desa Tahunan dimasa yang akan datang, dengan luas pangkuan hutan 573,5 Ha membuat desa tahunan lebih produktif dalam mengelola sumber hutan guna mensejahterakan masyarakat, sebagai contoh pada tahun 2010 masyarakat desa Tahunan merima dana hasil sharing dari perum perhutani sejumlah Rp. 238,587,500, dana dari hasil sharing tersebut dipergunakan untuk membuat suatu kegiatan yang dapat berdampak terhadap meningkatnya ekonomi, sosial serta lingkungan di desa tahunan, karena LMDH desa tahunan merupakan LMDH yang berkatagori baik, dengan hasil ini makan LMDH di desa tahunan sering melakukan subsidi silang antar LMDH yang tidak mendapatkan hasil sharing,

dengan adanya subsidi silang ini makan LMDH yang tidak mendapatkan dana hasil sharing akan mempunyai biaya operasional dalam melakukan kegiatannya.

Sebelum adanya program PHBM ini sering terjadinya penjarahan hutan di pangkuan desa tahunan, tercatat pada tahun 2001 terdapat penjarahan kayu sebesar 230 pohon dengan kerugian Rp 55.214.312. dengan diadakannya program PHBM ini maka penjarahan kayu didesa Tahunan menjadi berkurang. (Hasil Monitoring Dan Evaluasi PHBM KPH Kebon Harjo, 2009 : 7)

Tentang gangguan dan kerawanan hutan, perhutani telah melakukan berbagai upaya dalam menanganinya. Namun sampai saat ini dapat dikatakan belum optimal. Hal ini tidak lepas dari anggapan bahwa pengamanan hutan semata-mata hanya menjadi tanggung jawab perhutani sendiri. Untuk mengatasi kondisi tersebut, dipandang perlu adanya peran serta dari berbagai pihak terkait dan kepedulian seluruh lapisan masyarakat. Mengingat, hutan selain aset negara yang bernilai tinggi, juga memiliki fungsi ekologis dan sosial. Masalah hutan menjadi tanggung jawab semua pihak. (Hanafi, 2004 : 41)

Perhutani Kebonharjo dengan sistem PHBM dengan prinsip jiwa berbagi telah masuk ke seluruh desa di wilayah KPH Kebonharjo yakni 58 desa sekitar hutan, dimana ke-58 desa telah berbadan hukum dan secara hukum pula telah melakukan kesepakatan kerjasama dalam pengelolaan hutan pada wilayah KPH Kebonharjo. Pada umumnya program pengembangan yang telah dilaksanakan di Desa bersifat top down, yaitu kebijakan yang dilaksanakan berasal dari pemerintah. Kaitannya PHBM melalui LMDH yang dalam melaksanakan program-program kegiatannya didasarkan atas inisiatif dan prakarsa dari

masyarakat, jadi kegiatannya bersifat bottom up, sehingga memberikan kesinambungan dan sinkronisasi program perhutani dengan kepentingan masyarakat.

Kegiatan pengelolaan hutan bersama masyarakat dilakukan dengan jiwa berbagi yang meliputi berbagi dalam pemanfaatan lahan atau ruang, berbagai dalam pemanfaatan waktu, berbagi dalam pemanfaatan hasil dalam pengelolaan sumberdaya hutan dengan prinsip saling menguntungkan, saling memperkuat dan saling mendukung. Dalam mewujudkan visi dan misi Perum Perhutani sebagai pihak pengelola sumberdaya hutan maka dalam rangka meningkatkan keberhasilan pengelolaan hutan pihak Perhutani membutuhkan partisipasi aktif berbagai pihak, khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar hutan (pesanggem/ penggarap) melalui program PHBM. Dalam proses implementasi PHBM kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat menjadi hal yang utama dimana Perum Perhutani banyak melibatkan masyarakat desa sekitar hutan dalam kegiatan-kegiatan pengelolaan hutan sehingga hal ini juga secara nyata memberikan tambahan penghasilan kepada masyarakat.

Proses implementasi PHBM juga melibatkan pihak eksternal seperti pemerintah daerah kabupaten maupun provinsi dengan memberikan bantuan dana APBD dan pihak eksternal lintas sektoral maupun instansi-instansi yang terkait dengan berbagai kegiatan dalam implementasi PHBM seperti Depdiknas dalam kegiatan pemberantasan buta aksara LMDH di Jawa Tengah, bantuan dana dari Kementrian Negara Koperasi dan UKM dalam pelatihan perkoperasian untuk LMDH dan sebagainya.

Salah satu kegiatan implementasi Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) diwujudkan melalui desa model PHBM. Satuan terkecil PHBM adalah desa dengan petak-petak hutan pangkuan. Untuk jangka pendek ini di Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah, khususnya di KPH Kebonharjo di setiap Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan (BKPH) khususnya di BKPH Tuder, telah membangun beberapa desa model PHBM sebagai pembelajaran desa lain, salah satunya di Desa Tahunan yaitu Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) giri wanasakti, sehingga untuk jangka panjang diharapkan akan muncul semakin banyak desa pemangku hutan yang akhirnya diharapkan terbangun pengelolaan hutan dengan sistem PHBM.

Bertitik tolak pada kondisi di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti dan memilih judul tentang "**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN BERSAMA MASYARAKAT** (Study di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabuaten Rembang)"

B. Rumusan Masalah

a. Bagaimanakah Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan sale Kabupaten Rembang ?

b. Bagaimanakah dampak sosial, ekomoni dan lingkungan dalam pelaksanaan Kebijakan Pengelolahan Hutan Bersama Masayarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang ?

c. Apa sajakah faktor Pendukung dan Penghambat Pengelolahan Hutan Bersama Masyarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang ?

C. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang.

b. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan dampak dari Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang.

c. Mengetahui dan mendiskripsikan faktor Pendukung dan Penghambat Pengelolahan Hutan Bersama Masyarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang.

D. Kontribusi Penelitian

Dari penelitian itu diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini dapat bermanfaat untuk menambah dan memperdalam pengetahuan di bidang Kebijakan Publik.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang serta masyarakat khususnya bagi para penduduk sekitar hutan untuk terus merawat dan melestarikan hutan sesuai dengan tujuan diadakannya program PHBM KPH Kebonharjo Kabupaten Rembang.

E. Sistematika Penulisan

Adapun uraian secara keseluruhan terhadap pembahasan skripsi ini agar mudah diketahui dan dipahami oleh pembaca, maka penulis membagi menjadi lima bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab, sehingga dengan demikian sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah yang diambil, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi tentang teori-teori yang menyajikan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian sebagai landasan atau arahan yang digunakan dalam penelitian, yaitu teori yang berkenaan dengan Administrasi Publik, Pengertian Kebijakan Publik, Tujuan Kebijakan Publik, Sifat-Sifat Kebijakan Publik, Kategori Kebijakan Publik,

Implementasi Kebijakan, Model-model implementasi kebijakan publik, dan faktor penghambat dan pendorong, Pengelolahan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), Maksut dan Tujuan PHBM, dan Pengelolahan Hutan.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menguraikan metode yang akan dipakai dalam penelitian, diantaranya jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, pengujian keabsahan data dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menyajikan data-data dari hasil penelitian, kemudian dianalisis dan diinterpretasikan dengan menggunakan teori yang telah disampaikan pada bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini menyajikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan disini adalah garis besar dari hasil pembahasan, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran penulis yang dapat diberikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA