



# Policy Brief

Volume 9 No. 1 Tahun 2015

## Kajian Tinjauan Kritis Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa

*Sulistya Ekawati, Kushartati Budiningsih, Sylviani, Elvida Suryandari dan Ismatul Hakim*

### Ringkasan

Hutan di Pulau Jawa mempunyai peran sebagai penyangga ekosistem Pulau Jawa, di sisi lain hutan di Pulau itu juga mengalami tekanan yang luar biasa dari masyarakat akibat perkembangan penduduk, sehingga hutan di Pulau Jawa juga dituntut untuk memberikan kontribusi ekonomi bagi masyarakat sekitar hutan dan berkontribusi terhadap pendapatan nasional. Disisi lain hutan di Pulau Jawa juga harus berfungsi ekologis. Data dari BNPB selama 200 tahun terakhir menunjukkan ada peningkatan kejadian bencana banjir dan tanah longsor di Pulau Jawa. Kondisi tersebut membuka kesadaran bersama untuk memperbaiki kebijakan pengelolaan hutan di Pulau Jawa yang sebagian besar dikelola oleh Perum Perhutani. Hasil kajian menunjukkan bahwa ada gap implementasi kewenangan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan. Selama ini belum terobosan kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk mengatasi tingginya konflik masyarakat di kawasan hutan yang dikelola Perum Perhutani. Pemerintahan Provinsi dan Pemerintah Kabupaten juga kurang dalam mengemban fungsi fasilitasi dan monev masyarakat sekitar hutan.

Walaupun tersedia SDM yang kapabel, kewenangan pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi terbatas hanya pada pengelolaan hutan rakyat. Kinerja ekonomi Perum Perhutani yang dicerminkan dari laba perusahaan cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun, Kinerja sosial menunjukkan masih tingginya kejadian pencurian kayu dan bibrikan hutan. Program PHBM berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat dan menurunkan konflik lahan, tetapi masih memerlukan beberapa perbaikan. PHBM Perum Perhutani berada pada tangga plaction/pembujukan (masuk kelompok partisipasi tokenism/symbolik) berdasarkan tangga partisipasi Arstein. Kinerja ekologi dicerminkan dari angka deforestasi yang terjadi, menunjukkan bahwa pada hutan produksi terjadi penurunan angka deforestasi, sebaliknya terjadi peningkatan angka deforestasi di hutan lindung, sehingga perlu perbaikan pengelolaan hutan yang selama ini berlangsung.

Untuk mengatasi konflik antara masyarakat dan Perum Perhutani disarankan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dalam bentuk : a) Penguatan peran Dinas Kehutanan di daerah dalam pengelolaan hutan di pulau Jawa, b) Membangun kemitraan yang sejajar antara masyarakat dan pemerintah pada daerah dimana

## Urgensi Permasalahan

Data tahun 2014 menunjukkan kepadatan penduduk Indonesia adalah 132 jiwa per km<sup>2</sup>, karena hampir 60 % penduduk Indonesia tinggal di Pulau Jawa. Selain pulau terpadat, Pulau Jawa juga merupakan salah satu pulau yang mempunyai kontribusi terbesar dalam Produk Domestik Bruto Nasional dibanding pulau-pulau lainnya di Indonesia. Catatan BPKH Wilayah IX Jawa-Madura (2012), hutan di Pulau Jawa luasnya 129.600,71 km<sup>2</sup> (12.960.071 Ha), kawasan hutannya sebesar 3.135.648,70 Ha ( $\pm$  24% dari luas Pulau Jawa), dengan tutupan hutan +19%. Hutan tersebut terdiri dari hutan lindung (735.194,560 Ha), hutan produksi (1.812.186,050 Ha) dan hutan konservasi (76.065,304 Ha). Hutan lindung dan hutan produksi dikelola oleh Perum Perhutani (kecuali hutan di Provinsi DIY), sedangkan hutan konservasi dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Luas hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani sebanyak 76,83 % dari luas hutan di Pulau Jawa.

konflik antara masyarakat dan Perum Perhutani rendah sampai sedang; b) Pemberian ijin Hutan Desa pada wilayah dengan eskhalasi konflik tinggi.

**Kata kunci:** kewenangan, pengelolaan hutan, partisipasi, Jawa, fungsi sosial, fungsi ekonomi dan fungsi ekologi

Hutan di P Jawa dikelilingi  $\pm$  6.807 desa dengan jumlah penduduk sebanyak 13.410.384 KK (30 % penduduk P Jawa). Sebanyak 60 % penduduk sekitar hutan di Pulau Jawa tergantung pada pertanian, tergolong miskin, rata-rata kepemilikan lahan < 0,50 Ha/KK. Hutan di Jawa merupakan penyangga ekosistem Pulau Jawa, sehingga harus mampu menjalankan fungsi ekologi sebagai penyimpan air, penahan banjir, tanah longsor, penyubur tanah, menyediakan udara bersih dan fungsi keanekaragaman hayati. Konsekwensi dari tekanan penduduk terhadap hutan, maka hutan di Jawa harus mengakomodir fungsi sosial dan ekonomi masyarakat sekitar hutan. Di sisi lain hutan di Jawa harus menjalankan fungsi ekonomi terhadap negara dan Perum Perhutani melalui produksi hasil hutan. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana hutan di Pulau Jawa menjalankan ketiga fungsi tersebut?

## Kondisi Aktual yang ada

### Gab Kewenangan Pengelolaan antara Perum Perhutani, Dinas Kehutanan dan Kementerian Kehutanan

*Gap* dilihat dengan membandingkan dokumen kebijakan (peraturan perundang-undangan) dan implementasinya. Ada *gap* kewenangan (dalam bidang penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan oleh Kementerian Kehutanan, Dinas yang mengurus kehutanan di provinsi dan kabupaten.

**Tabel 1.** *Gap Kewenangan Pengelolaan Hutan Produksi dan Hutan Lindung di Pulau Jawa*

No	Kegiatan	Perhutani		Kemenhut		Dinas Kehutanan Provinsi		Dinas Kehutanan Kabupaten	
		Legal	Implementasi	Legal	Implementasi	Legal	Implementasi	Legal	Implementasi
1.	Pengelolaan Hutan								
	Perencanaan (RTT dan RPKH)	√	√	√	√	X	X	X	X
	Rehabilitasi dan reklamasi	√	√	X	X	X	X	X	X
	Pemeliharaan	√	√	X	X	X	X	X	X
	Pemungutan hasil	√	√	X	X	X	X	X	X
	Pengolahan dan pemasaran	√	√	X	X	X	X	X	X
	Perlindungan	√	√	X	X	X	X	X	X
	Pemanfaatan hutan	√	√	X	X	X	X	X	X
	Pembinaan, pengawasan, pengendalian			√	√	√	√	√	√
2.	Pendidikan dan pelatihan di bidang kehutanan	√	√	√	√	X	X	X	X
3.	Penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan	√	√	√	X	√	X	√	X
4.	Penelitian dan pengembangan di bidang kehutanan	√	√	√	√	X	X	X	X
5.	Kegiatan usaha lain : agrobisnis, pergudangan, pariwisata, hotel, resort, rest area dll	√	√	X	X	X	X	X	X

**Sumber:** disarikan dari beberapa peraturan perundangundangan terkait pengelolaan hutan di P Jawa

Kewenangan sosialisasi, penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat hutan sebenarnya menjadi urusan konkuren (urusan bersama) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Perhutani punya kewajiban untuk melibatkan masyarakat sekitar hutan dalam melaksanakan pengelolaan hutan dengan memperhatikan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Dalam implementasinya Kementerian Kehutanan kurang berperan untuk menjalankan kewenangan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan di Pulau Jawa. Selama ini hanya ada satu pedoman melalui Permenhut P.68/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Kegiatan Kerjasama Usaha Perum Perhutani dalam Kawasan Hutan.

Permenhut lain yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat (HKm, HTR, Hutan Desa) lebih banyak banyak diimplementasikan di luar Pulau Jawa. Tekanan penduduk yang besar terhadap hutan menjadi tanggungjawab pemegangijin (baca Perum Perhutani). Selama ini belum ada terobosan kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk mengatasi tingginya konflik masyarakat di kawasan hutan yang dikelola Perum Perhutani. Pemerintahan Provinsi dan kabupaten juga kurang dalam mengemban fungsi fasilitasi dan monev masyarakat sekitar hutan. Pemerintah Kabupaten juga demikian, belum banyak menjalankan kewenangan untuk melakukan bimbingan, pengembangan kelembagaan usaha dan kemitraan masyarakat sekitar hutan.

**Tabel 2.** *Pembagian Kewenangan dalam Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Hutan*

No	Dasar	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten	Perhutani
1.	Legal*)	Penetapan norma, standar, kriteria, dan prosedur pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan sekitar kawasan hutan	Pemantauan, evaluasi dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan sekitar kawasan hutan	Bimbingan masyarakat, pengembangan kelembagaan dan usaha serta kemitraan masyarakat setempat di dalam dan di sekitar kawasan hutan	Perhutani wajib melibatkan masyarakat sekitar hutan dalam melaksanakan pengelolaan hutan dengan memperhatikan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
2.	Implementasi	Permenhut tentang HKm, HTR, Hutan Desa, Pemberdayaan masyarakat melalui kemitraan, Pedoman Kegiatan Kerjasama Usaha Perum Perhutani dalam Kawasan Hutan	Pembentukan forum LMDH, Surat Keputusan Gubernur tentang LMDH, penyuluhan	Penyusunan Perda tentang LMDH, penyuluhan	Penyusunan pedoman, sosialisasi LMDH, pembentukan kelembagaan, penyusunan rencana kerja LMDH, pembinaan LMDH

**Keterangan** \*) disarikan dari PP No 38 Tahun 2007 dan PP No 72 Tahun 2010

## Kapasitas Lembaga yang Terkait dengan Pengelolaan Hutan di Pulau Jawa

Kapasitas SDM di  
Perum Perhutani

Wilayah kerja Perhutani melalui SK Direksi Perhutani No.007/Kpts/DIR/2014 terbagi menjadi 3 kantor pusat (Pusat Jakarta, Pusdik SDM Madiun dan Puslitbang di Cepu) serta 8 Kepala Divisi. Masing-masing divisi dibantu oleh beberapa KPH dan KBM. Dalam pelaksanaan pengelolaan SDH terdapat 57 Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH), dan 13 Kesatuan Bisnis Mandiri (KBM), dan 13 Seksi Perencanaan Hutan (SPH).

Berdasarkan data tahun 2013 jumlah pegawai PerumPerhutani yang memiliki latar belakang kehutanan adalah Sarjana kehutanan 179 orang, D3 Kehutanan 149 dan SKMA/KKMA 71 orang dari 4657 jumlah pegawai atau sebesar 8,5 %. Dengan luas kawasan hutan yang dikelola sebesar 2.446.907,27 Ha dibandingkan dengan SDM yang ada dapat diasumsikan rata-rata kawasan dapat dikelola seluas 525 ha/orang. Nilai ini menunjukkan angka yang sangat tinggi apabila diukur dengan tingkat kemampuan seseorang dalam mengelola kawasan.

Kapasitas SDM di  
Dinas Kehutanan  
Kabupaten di P Jawa

Kegiatan pengelolaan hutan di daerah diwadahi dalam organisasi yang beragam nomenklaturseperti terlihat pada Tabel 3. Nama Dinas Kehutanan dan Perkebunan merupakan nama

organisasi yang paling banyak dipilih, walaupun kabupaten di Jawa tidak memiliki hutanyang cukup luas seperti di luar Pulau Jawa.



**Tabel 3.** Bentuk Organisasi Kehutanan di Pulau Jawa

No	Bentuk Institusi	Jumlah Kabupaten			%
		Jawa Barat	Jawa Tengah	Jawa Timur	
1	Dinas Kehutanan	1	4	4	12,6
2	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	10	7	11	39,4
3	Dinas Pertanian dan Kehutanan	2	2	2	8,4
4	Dinas Pertanian, Kehutanan dan Perkebunan	2	4	1	9,8
5	Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Kehutanan	2	-	2	5,6
6	Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	1	-	-	1,4
7	Dinas Pertanian	2	2	2	8,4
8	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan	1	1	-	2,8
9	Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Perkebunan dan Kehutanan	-	1	-	1,4
10	Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan	-	4	1	7,0
11	Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Lingkungan	-	-	1	1,4
12	Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan	1	-	-	1,4
13	Dinas Kebersihan, Pertanian dan Pemakaman	1	-	-	1,4
	Jumlah	23	24	24	100

Sumber: Daftar alamat kantor kehutanan

Sumberdaya Manusia di Dinas yang mengurus kehutanan di Pulau Jawa cukup kapabel dilihat dari jumlah dan cakupan kewenangannya.

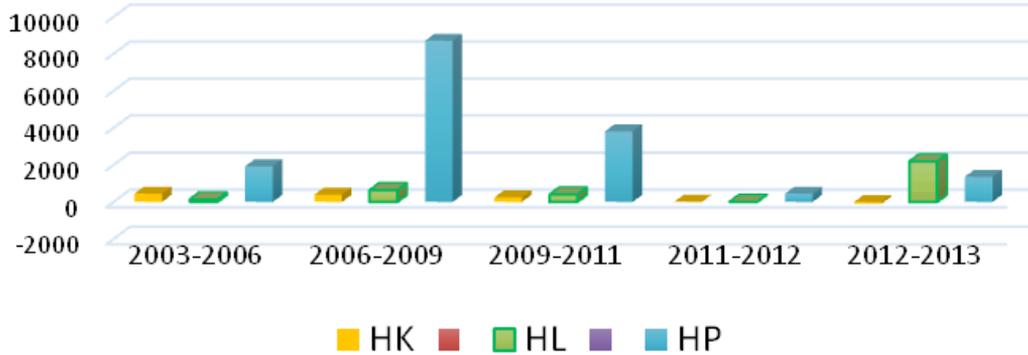
### Kinerja Perum Perhutani

Kinerja ekonomi Perum Perhutani yang dicerminkan dari laba perusahaan cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun, meskipun demikian jumlah produksi kayu cenderung stabil dari tahun ke tahun, sedangkan produksi HHBK olahan cenderung meningkat. Kinerja sosial Perum Perhutani menunjukkan masih tingginya kejadian pencurian kayu dan bibrikan hutan.

Walaupun tersedia SDM yang kapabel, kewenangan pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kabupaten terbatas hanya pada pengelolaan hutan rakyat.

Program PHBM berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat dan menurunkan konflik lahan, tetapi masih memerlukan perbaikan. Kinerja ekologi dicerminkan dari angka deforestasi yang terjadi, menunjukkan bahwa pada hutan produksi sudah terjadi penurunan angka deforestasi, sebaliknya terjadi peningkatan angka deforestasi di hutan lindung.

## Laju Deforestasi di Pulau Jawa



Sumber: Direktorat Inventarisasi Sumber Daya Hutan, 2014

Gambar 1. Laju Deforestasi di Pulau Jawa

### Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan di P Jawa

Perum Perhutani sudah melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutannya, tapi jika diukur dengan tangga partisipasi Arstein (1968), PHBM Perum Perhutani berada pada tangga *placation/pembujukan* (masuk kelompok partisipasi *tokenism/simbolik*). Disebut *placation* atau disebut *cooption*, karena hubungan komunikasi dan dialog sudah meningkat pada terjadinya negosiasi. Pada tingkat ini masyarakat dilibatkan pemerintah dalam satu badan atau komite bersama, namun kekuasaan untuk memutuskan tetap berada di tangan pemerintah (sifatnya kooptatif).



Kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian tinjauan kritis pengelolaan hutan di P Jawa adalah

1. Ada *gap* antaradokumen peraturan perundangan dan implementasi kewenangan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan. Kementerian Kehutanan, *Pemerintahan Provinsi dan Pemerintah Kabupaten belum sepenuhnya menjalankan kewenangan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan.*
2. Sebagian besar organisasi yang mengurus kehutanan di Jawa bernama Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Sumberdaya Manusia di Dinas yang mengurus kehutanan di Pulau Jawa cukup kapabel dilihat dari jumlah dan cakupan kewenangannya. Walaupun tersedia SDM yang kapabel, kewenangan pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kabupaten terbatas hanya pada pengelolaan hutan rakyat.
3. Kinerja ekonomi Perum Perhutani yang dicerminkan dari laba perusahaan cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun, meskipun demikian jumlah produksi kayu cenderung stabil dari tahun ke tahun, sedangkan produksi HHBK olahan cenderung meningkat. Kinerja sosial Perum Perhutani menunjukkan masih tingginya kejadian pencurian kayu dan bibrikan hutan. Program PHBM berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat dan menurunkan konflik lahan, tetapi masih memerlukan perbaikan. Kinerja ekologi dicerminkan dari angka deforestasi yang terjadi, menunjukan bahwa pada hutan produksi sduah terjadi penurunan angka deforestasi, sebaliknya terjadi peningkatan angka

deforestasi di hutan lindung.

4. Perum Perhutani sudah melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutannya, tapi jika diukur dengan tangga partisipasi Arstein (1968), PHBM perum Perhutani berada pada tangga *placation*/pembujukan (masuk kelompok partisipasi *tokenism*/simbolik).

Rekomendasi yang disarankan adalah :

1. Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten perlu segera mengimplementasikan kewenangan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan hutan
2. Kapasitas yang cukup SDM di Dinas yang mengurus bidang kehutanan perlu dimanfaatkan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas dalam fasilitasi pemberdayaan masyarakat sekitar hutan di Pulau Jawa.
3. Angka deforestasi di hutan lindung yang meningkat harus disikapi dengan perbaikan system pengelolaan hutan lindung, sehingga optimal menjalankan fungsinya sebagai penyangga kehidupan.
4. Untuk mengatasi konflik antara masyarakat dan Perum Perhutani disarankan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dalam bentuk:
  - a. Kemitraan yang sejajar antara masyarakat dan pemerintah Kemitraan diberikan pada daerah dimana konflik antara masyarakat dan Perum Perhutani rendah sampai sedang.
  - b. Pemberian ijin Hutan Desa pada wilayah dengan eskhalasi konflik tinggi.