

**Laporan
Karya Tulis Ilmiah**

ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN

**Ktut Silvanita M.
Maliki H. Santosa
Slamet Hariadi**

**FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
2015**

KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN YANG BERKELANJUTAN

I. PENDAHULUAN

1. Potret Keadaan Hutan Indonesia

Pengelolaan sumber daya hutan secara lestari dan berkelanjutan merupakan kewajiban bagi bangsa Indonesia untuk menjawab amanat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal ini diatribusi ke dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang kemudian mengalami perubahan berdasarkan Perpu No. 1 Tahun 2004. Perpu ini kemudian disahkan sebagai UU No. 19 Tahun 2004. Dalam pasal 2 UU No. 41 Tahun 1999 disebutkan bahwa “Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan”. Secara teoritis, dalam asas ini terlihat upaya pemerintah untuk mengimplementasikan prinsip good governance dalam penyelenggaraan kehutanan guna menjamin, melindungi dan mengamankan fungsi hutan.

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 lainlain yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh manusia atau menjadi bahan baku berbagai industry 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 CO₂ 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 (Jayapercunda, 2002).

Hutan Indonesia merupakan hutan tropis yang terluas ketiga di dunia setelah Brazil dan Republik Demokrasi Kongo. Dengan luas 1.860.359,67 km daratan, 5,8 juta km wilayah perairan, dan 81.000 km garis pantai, Indonesia ditempatkan pada urutan kedua setelah Brazil dalam hal tingkat keanekaragaman hayati (Kementrian Lingkungan Hidup, 2009). Keanekaragaman hayati yang terdapat di bumi Indonesia meliputi: 10 persen spesies tanaman berbunga, 12 persen spesies mamalia, 16 persen spesies reptil dan amfibi, 17 persen spesies burung, serta 25 persen spesies ikan yang terdapat di dunia.

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 (Kartodihardjo, 2000).

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, terjadi 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. Namun, dari seluruh lahan yang telah dibuka, 75 persen tidak pernah ditanami.

2. Peran Strategis Sumberdaya Hutan

Hutan seringkali dipandang sebelah mata hanya sebagai “rumah” bagi flora dan fauna, yang pada akhirnya menjadikan hutan sebagai komoditi untuk keuntungan dan manfaat jangka pendek. Demikian pula dalam konteks kekinian dimana ketahanan pangan telah menjadi isu nasional dan global, hutan tetap saja dilihat bukan sebagai sumber atau lumbung pangan sehingga kawasan hutan terus tergerus oleh berbagai kepentingan ekonomi dan pembangunan. Berbagai penelitian telah dilakukan dari berbagai pendekatan dan perspektif, dan tentunya sudah banyak menghasilkan data dan analisis tentang kontribusi hutan bagi keamanan pangan, energy, nutrisi dan kesejahteraan manusia.

Tantangan terbesar saat ini adalah bagaimana cara menyatukan kebutuhan untuk melindungi hutan dan berbagai layanan jasa lingkungan yang disediakan oleh hutan, dengan tuntutan penyediaan lahan pangan dengan populasi manusia yang terus meningkat. Menurut Padoch (2012), secara individual maupun kelompok, beberapa penelitian menunjukkan bahwa keterkaitan antara hutan dan keamanan pangan bersifat multidimensi, kompleks dan seringkali sulit untuk diamati, didokumentasi dan diukur. Kunci untuk memahaminya adalah dengan menghargai keragaman bentuk dan dimensinya (www.cifor.org).

Hutan sebagai sumber penyedia keanekaragaman hayati tertinggi tidak hanya menyimpan sumberdaya alam berupa hasil hutan kayu, tetapi juga berfungsi dan mempunyai peranan

penting dalam berbagai hal seperti penyedia sumber air, penghasil oksigen, tempat hidup berjuta flora dan fauna, dan penyeimbang lingkungan, serta mencegah timbulnya pemanasan global.

Hutan memiliki lebih dari 5.000 produk, mulai dari minyak olah dari daun, tanaman obat-obatan herbal, bahan bakar, pangan, furniture, mencegah erosi tanah, membantu mengatur iklim, menyediakan air bersih, serta terpenting adalah untuk kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia di seluruh muka bumi.

“Mempertahankan kekayaan keanekaragaman hayati hutan akan membantu kita untuk menghadapi krisis iklim, mengurangi kemiskinan, mendukung kesehatan manusia, dan mewariskan keindahan hutan seperti yang masih kita nikmati hari ini kepada anak dan cucu kita”, kata Menteri Lingkungan Hidup seperti dikutip dari Kantor Berita ANTARA. Pada pemberitaan tersebut dipaparkan bahwa berdasarkan hasil kajian taksonomi pada tahun 2007, keragaman spesies tumbuhan tinggi Indonesia yang telah terekam dan diinventarisir hingga saat ini adalah 31.746 spesies. Dalam hal keanekaragaman jenis spesies, jumlah jenis tumbuhan di Indonesia termasuk dalam 5 (lima) besar dunia, dan 55% diantaranya merupakan tumbuhan endemic (www.antaranews.com).

Selama dasawarsa terakhir ini para ilmuwan di dunia membahas tentang pengelolaan hutan terkait dengan kekhawatiran terhadap perubahan iklim yang berdampak pada kehidupan manusia. Penelitian menunjukkan adanya hubungan antara peningkatan konsentrasi CO₂ di atmosfer dengan kenaikan suhu permukaan bumi (DNPI, 2010). Menurut Streck, C., dkk (2008), hutan memiliki peran untuk mengatur perubahan iklim.

II. GAMBARAN TATA KELOLA HUTAN

Pengelolaan hutan di Indonesia belum mencerminkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip tata kelola hutan yang baik (good forest governance), sehingga mendorong terjadinya degradasi hutan dan deforestasi yang signifikan. Analisis BAPPENAS di tahun 2010 terkait permasalahan mendasar pada sektor kehutanan Indonesia menunjukkan bahwa tata kelola yang buruk, penataan ruang yang tidak sinkron antara pusat dan daerah, ketidakjelasan hak tenurial, serta lemahnya kapasitas dalam manajemen hutan (termasuk penegakan hukum) menjadi permasalahan mendasar pengelolaan hutan di Indonesia yang berujung kepada kehancuran sumber daya hutan. Berbagai literatur menyebutkan bahwa penyebab langsung dari kerusakan hutan dan deforestasi di Indonesia adalah: (1) konversi hutan alam menjadi tanaman tahunan, (2) konversi hutan alam menjadi lahan pertanian dan perkebunan, (3) eksplorasi dan eksploitasi industri ekstraktif pada kawasan hutan (batu bara, migas, geothermal), (4) pembakaran hutan dan lahan, dan (5) konversi untuk transmigrasi dan infrastruktur lainnya (BAPPENAS, 2010). Di samping lima faktor di atas, beberapa wilayah di Indonesia, deforestasi dan kerusakan hutan juga disebabkan oleh pemekaran wilayah menjadi daerah otonomi baru (BAPPENAS, 2010).

Tingginya deforestasi dan degradasi hutan Indonesia tersebut telah memposisikan negeri ini menjadi salah satu penyumbang terbesar emisi gas rumah kaca (GRK) ditingkat global. Penyumbang terbesar emisi gas rumah kaca tersebut adalah aktivitas perubahan penggunaan hutan dan lahan atau yang dikenal dengan istilah LULUCF (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*). Tata kelola hutan yang baik ditandai oleh adanya transparansi yang menjamin kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan informasi, partisipasi masyarakat yang substansial dan signifikan dalam proses perencanaan sampai pengawasan, akuntabilitas yang tinggi dan bisa dipertanggungjawabkan, serta koordinasi yang berjalan efektif dan efisien dalam setiap pengambilan keputusan.

III. PRODUK HUKUM TERKAIT DENGAN TATA KELOLA HUTAN

- UU RI No. 41 th 1999 ttg Kehutanan;
- UU RI No. 26 th 2007 ttg Penataan Ruang;
- UU RI No. 14 th 2007 ttg Keterbukaan Informasi;
- UU RI No. 32 th 2009 ttg Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- UU RI No. 4 th 2011 ttg Informasi Geospasial;
- UU RI No. 18 th 2004 ttg Perkebunan;
- UU RI No. 4 th 2009 ttg Pertambangan Mineral & Batu Bara;
- UU RI No. 23 th 2014 ttg Pemerintahan Daerah;
- UU RI No. 6 th 2014 ttg Desa;
- PP No. 6 th 2007 ttg tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.

IV. PEMBANGUNAN KEHUTANAN BERKELANJUTAN.

Konsep pembangunan berkelanjutan sudah disepakati untuk menjadi paradigm global. Sejak tahun 1992, semua negara, termasuk Indonesia berupaya untuk menerapkan paradigma pembangunan berkelanjutan termasuk pada sektor kehutanan. Sumber daya kehutanan pada dasarnya merupakan sebuah potensi sumber daya yang terbarukan. Indonesia sebagai negara yang memiliki luasan hutan tropis yang besar (*Rio Declaration*), seharusnya memiliki potensi untuk dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan, termasuk solusi untuk mengatasi kemiskinan (Statistik Kehutanan, 2010). Namun untuk dapat mencapai konteks yang sebenarnya dari pembangunan berkelanjutan, pemahaman terhadap konsep pembangunan berkelanjutan perlu dipahami sebagai sebuah proses (process based) dan bukan hanya melihat kepada tujuan akhir yang tetap (*fixed goals*) (BPS, 2011). Proses memastikan keterlibatan dari seluruh elemen di dalam sebuah negara merupakan faktor penting, yang merupakan esensi dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan. (Ali Bagheri and Peder Hjorth, 2007). Pada konteks pembangunan kehutanan yang berkelanjutan, bagaimana melibatkan semua pemangku kepentingan dalam

proses pengambilan keputusan juga memegang peranan penting, seperti diungkapkan oleh Morita, et.al (2005), sebagai berikut:

“While many factors play an important role in development, good governance is now recognized as playing an essential role in the advancement of sustainable development. Good governance promotes accountability, transparency, efficiency, and rule of law in public institutions at all levels. In addition, it allows for sound and efficient management of human, natural, economic, and financial resources for equitable and sustainable development. Moreover, under good governance, there are clear decision making procedures at the level of public authorities, civil society participation in decision-making processes, and the ability to enforce rights and obligations through legal mechanisms”.

Pada konteks pengelolaan hutan, harus ada keseimbangan antara peran masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan serta pelaku industri kehutanan. Proses pelibatan harus dimulai sejak dari tahap perencanaan hingga tahap pengawasan dan evaluasi. Dengan adanya partisipasi penuh dari seluruh pemangku kepentingan yang didasari pada informasi yang cukup, maka proses pengambilan keputusan akan menghasilkan sebuah keputusan yang memiliki legitimasi. Dengan demikian pemberlakuan keputusan tersebut mampu mendapatkan penerimaan dengan lebih baik, karena publik diberikan kesempatan untuk mengetahui dan berperan serta sebelum sebuah keputusan diambil sebagai bagian dari upaya mencegah kerusakan hutan.

Menurut Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR), faktor penyebab deforestasi Indonesia disebabkan berbagai permasalahan mendasar, di antaranya, adalah: 1). konversi hutan alam menjadi tanaman tahunan, 2). konversi hutan alam menjadi lahan pertanian, 3). eksplorasi industri ekstraktif pada kawasan hutan (batu bara, migas, geothermal), 4). pembakaran hutan dan lahan, dan 5). konversi untuk transmigrasi dan infrastruktur lainnya (ICCSR di BAPPENAS, 2010).

Di samping lima faktor di atas, di beberapa wilayah kerusakan hutan justru disebabkan oleh pemekaran daerah otonomi baru, antara lain yaitu :

- **Tata Ruang Yang Lemah:**
Tidak menerapkan konsep pembangunan yang berkelanjutan; partisipasi rendah; stock data dan informasi lemah; perencanaan sektoral tidak terpadu).
- **Governance:**
Pengelola tidak bekerja dilapangan; transparansi, partisipasi & akuntabilitas rendah, ketidakadilan distribusi pendapatan dari sector hutan; koordinasi yang lemah.

- Masalah Tenurial:
Konflik lahan tidak pernah selesai; tidak adanya alternative mata pencaharian; masyarakat adat belum diakui; batas kawasan tidak pernah jelas.
- Dasar Dan Penegakan Hukum Lemah:
Dasar hukum lemah; penegakan hokum lemah.
- Unit Management Hutan Tidak Efektif:
Sistim pengurukan hutan lemah; kapasitas individu pekerja hutan; organisasi pengelola tidak perform.

Terhadap beberapa hal tersebut yang dikemukakan diatas, telah berdampak pada munculnya deforestasi dan degradasi pada kawasan hutan (Bappenas, 2010). Salah satu tantangan besar yang perlu dijawab dalam upaya mewujudkan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan terletak pada pelibatan semua pemangku kepentingan. Prosedur dan birokrasi tata kelola kehutanan yang dilandaskan pada prinsip tranparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi akan memberikan ruang yang lebih besar untuk mewujudkan upaya pembenahan sector kehutanan di Indonesia dan menurunkan tingkat deforestasi maupun degradasi. Tantangan terkait dengan lemahnya penataan ruang, ketidakpastian tenurial, dan unit manajemen yang lemah mengakibatkan pengelolaan hutan menjadi sangat eksploitatif, menyumbangkan deforestrasi di Indonesia sekitar 1,1 juta/ha (Dirjen Planologi Kehutanan). Dan emisi berbasis lahan sebesar 20 % dari total emisi nasional (ICCSR). Disisi lain, pendapatan negara dari sektor kehutanan terhitung sangat kecil, hanya sebesar 0,56% (Rp. 2,0 trilyun) dari total Pendapatan Nasional Bukan Pajak (PNBP) sumber daya alam tahun 2010 sebesar Rp. 164,7 trilyun (Nota Keuangan 2011).

V. TATA KELOLA HUTAN YANG BAIK.

Upaya untuk meletakkan tata kelola yang baik (good governance) dalam pembangunan di Indonesia pada dasarnya bukan merupakan hal baru. Semenjak bergulirnya reformasi, upaya transformasi dari pemerintahan yang tertutup menjadi pemerintahan yang terbuka (inklusif) mulai diupayakan. Munculnya Tap MPR No.9 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menjadi salah satu bentuk dari upaya transformasi tersebut.

Sebelumnya, pada tahun 1999 pemerintah (cq. Departemen Kehutanan) melakukan revisi atas Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan menjadi Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Sebelumnya, pada tahun 1999 pemerintah (cq. Departemen Kehutanan) melakukan revisi atas Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan menjadi Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Revisi diharapkan dapat

memberi peluang untuk dilakukannya tata kelola kehutanan yang baik di Indonesia. Akses informasi kepada masyarakat diberi landasan hukum, yakni pada pasal 68 (2) poin b yang menyatakan bahwa masyarakat dapat: “mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan.”

Peluang masyarakat untuk berpartisipasi juga lebih terbuka melalui pengaturan dalam pasal 70 (3) yang menyatakan bahwa: “Dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah dapat dibantu oleh forum pemerhati kehutanan.”

Dalam konteks ini, proses untuk menuju sebuah tata kelola kehutanan yang baik sudah mulai mendapatkan tempat dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu tantangan yang sangat kompleks dalam konteks tata kelola kehutanan adalah bagaimana menciptakan kepastian atas lahan, terutama untuk ruang kelola masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Namun dalam implementasinya masih terdapat kepentingan sektoral yang membatasi ruang gerak masyarakat dalam mendapatkan keadilan, dan lebih mengutamakan kepentingan para pemilik modal besar.

Undang-Undang No.41 tahun 1999 telah memberikan ruang agar pengelolaan hutan dilakukan secara transparan dan inklusif. Namun faktanya status hutan sudah ditentukan dalam pasal 5 (1) menjadi hanya dua status yaitu hutan hak dan hutan negara. Hal itu menyebabkan posisi masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan menjadi tidak memiliki ruang gerak yang cukup karena kedudukan mereka dalam hutan menjadi tidak jelas. Jika mengacu pada definisi bahwa pembangunan berkelanjutan adalah sebuah proses, maka seharusnya dalam penentuan status hutan, masyarakat dilibatkan sebagai sebuah proses keterlibatan seluruh pemangku kepentingan.

VI. MASALAH PERIZINAN TATA KELOLA HUTAN.

Perbaikan tata kelola hutan merupakan pekerjaan rumah yang besar bagi Indonesia. Sebagai negara pemilik hutan tropis yang besar, deforestasi dan degradasi hutan juga merupakan ancaman besar dalam pengelolaan hutan. Statistik Kehutanan Indonesia Tahun 2011 mencatat angka deforestasi Indonesia sebesar 832.126,9 Ha per tahun (Kementerian Kehutanan, 2011).

Tata kelola hutan yang baik muncul sebagai tantangan untuk dapat menurunkan deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Dalam kerangka pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, izin merupakan instrumen pengendali pemanfaatan sumber daya alam. Namun demikian, dalam kenyataannya, izin menjadi salah satu permasalahan dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Dalam Draf Strategi Nasional REDD+ 2011, kegiatan berizin muncul sebagai salah satu penyebab utama deforestasi dan degradasi di Indonesia. Kegiatan usaha yang mengkonversi hutan dalam jumlah besar disinyalir sebagai penyebab utama deforestasi dan degradasi hutan. Perizinan yang bersifat sektor sentris merupakan salah satu akar masalah

tersebut sehingga ide keterpaduan izin muncul sebagai hipotesis penyelesaian masalah perizinan di sektor kehutanan.

Izin diartikan sebagai keputusan pemerintah untuk memperbolehkan perbuatan tertentu yang pada prinsipnya dilarang. Sementara dari segi fungsi, izin berfungsi sebagai instrumen yuridis pemerintah untuk mengendalikan perbuatan warganya. Pengendalian ini dilakukan melalui melarang kegiatan yang berpotensi menghasilkan keadaan – keadaan buruk dengan memberikan pengecualian, yaitu melalui izin yang disertai ketentuan yang sangat terbatas dan mekanisme pengawasan. Oleh karena itu, izin setidaknya harus mengandung 5 (lima) elemen pokok yaitu (1) adanya peraturan perundang – undangan yang mendasari izin; (2) dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang berdasarkan peraturan perundang – undangan; (3) merupakan instrumen yuridis berupa ketetapan oleh pejabat berwenang; (4) dilakukan dengan cara tertentu (prosedur) yang diatur dalam peraturan perundang – undangan; (5) muncul sebagai instrumen negara untuk mencapai tujuan tertentu.

Kewenangan perizinan yang terpecah dalam berbagai lembaga pemerintahan mengakibatkan adanya kebutuhan akan koordinasi antar lembaga pemerintahan. Koordinasi pada prinsipnya merupakan pengaturan suatu usaha sehingga menghasilkan kegiatan – kegiatan yang serupa dan bulat dalam mencapai tujuan tertentu (Ateng Syafrudin, 1976). Dengan demikian, peraturan yang tegas mengenai koordinasi harus ada sebagai dasar pelaksanaan koordinasi yang terus – menerus, baik secara horizontal maupun vertikal.

Dari segi tata kelola hutan yang baik, perizinan harus dilihat sebagai instrumen untuk mengendalikan pemanfaatan hutan sehingga mencapai keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan keberlanjutan fungsi lingkungan. Tata kelola hutan yang baik mensyaratkan adanya pengelolaan hutan yang berdasarkan prinsip – prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), termasuk perizinan. Sistem perizinan setidaknya harus memenuhi asas transparansi, partisipasi, akuntabilitas, koordinasi, kepastian hukum, efektivitas dan efisiensi.

Beberapa kegiatan perizinan yang teridentifikasi menjadi penyebab deforestasi dan degradasi (UKP4, Draft Stranas REDD+, 2011).

- Pertambangan dan perkebunan melalui pelepasan kawasan hutan;
- Kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu di hutan alam dengan IUPHHK-HA (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu di Hutan Alam);
- Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan tanaman Industri (IUPHHK-HTI) di hutan alam yang masih baik;
- Kegiatan Pertambangan dan Perkebunan di kawasan hutan tanpa izin kehutanan.

Pada prinsipnya bahwa segala bentuk pemberian izin dan non izin terkait dengan sektor kehutanan, harus dilakukan secara terpadu melalui kelembagaan pelayanan perizinan satu pintu (PTSP) yang telah dibentuk diseluruh provinsi maupun kabupaten/kota Indonesia, akan tetapi dalam prakteknya dilapangan, bahwa proses perizinan yang terkait dengan

kehutanan masih tersebar dan dilakukan oleh masing-masing instansi teknis terkait. Hal itu menyulitkan bagi upaya untuk melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan lahan hutan sebagaimana yang telah diatur melalui RTRW provinsi maupun kabupaten/kota.

VII. LANGKAH KEBIJAKAN TERKAIT TATA KELOLA HUTAN YANG BERKELANJUTAN.

Rendahnya skor indeks tata kelola hutan dan lahan mengindikasikan adanya masalah mendasar yang masih dihadapi dalam pengelolaan hutan dan lahan dan akan berimplikasi dalam pelaksanaan REDD+. Empat masalah pokok yang perlu mendapat prioritas penanganan melalui penguatan kerangka hukum dan kebijakan tata kelola hutan, lahan dan REDD+. Antara lain: 1) penyelesaian konflik kehutanan, 2) banyaknya jumlah kawasan hutan yang belum dikukuhkan, 3) penegakan hukum, dan 4) tingginya biaya transaksi.

Rekomendasi kebijakan memberikan tekanan pada penguatan tata kelola hutan, lahan dan REDD+ dalam setiap tingkatan pemerintahan. Pada tingkat Pusat, perlu diupayakan untuk mendorong perbaikan tata kelola dalam pengendalian dan penegakan hukum serta meningkatkan kapasitas Pemerintah dalam pelaksanaan pengendalian dan penegakan hukum tersebut. Sementara itu, pemerintah perlu mendorong peningkatan peran dan tata-kelola masyarakat sipil, masyarakat adat/lokal serta bisnis, terutama dalam proses penyempurnaan dan implementasi kebijakan untuk melakukan peningkatan kinerja pengelolaan hutan dan lahan gambut.

Pada tingkat Provinsi, pemerintah daerah perlu lebih mendorong perbaikan tata kelola dalam pengorganisasian dan perencanaan wilayah dan hutan. Hal itu disebabkan oleh lemahnya upaya pemerintah daerah mencegah praktek-praktek ketidak transparanan proses perizinan yang berimplikasi kepada tingginya biaya transaksi serta masih lemahnya pelaksanaan keterbukaan informasi dalam pelaksanaan tata ruang. Sementara itu, aktor lain seperti masyarakat bisnis, masyarakat sipil dan masyarakat adat tidak mempunyai kapasitas memadai untuk mendorong perbaikannya, terkecuali masyarakat bisnis yang mempunyai kapasitas teknis dalam perencanaan wilayah dan hutan.

Pada tingkat Kabupaten, perbaikan tata-kelola diperlukan terutama untuk mengatasi kelemahan pada tata-kelola pengorganisasian, baik dalam komponen hukum dan kebijakan maupun kapasitas Pemerintah daerahnya. Ini berarti bahwa masalah-masalah terkait biaya transaksi tinggi masih belum tersentuh untuk diselesaikan pada tingkat Kabupaten. Pada saat yang sama, masyarakat sipil dan masyarakat adat dan lokal perlu mempertahankan tatakelola yang sudah dimilikinya untuk mengatasi isu hak atas sumberdaya hutan dan lahan.

Rekomendasi kebijakan penguatan tata kelola hutan yang diusulkan disini adalah kegiatan-kegiatan yang relevan, penting, dan memiliki kekuatan pembeda bagi reformasi tata kelola hutan, lahan dan REDD+ di Indonesia. Jika dilakukan oleh para pihak terutama pemerintah

dalam setiap tingkatan (pusat, provinsi dan kabupaten) dapat meningkatkan kapasitas dan kapabilitas dalam menangani isu-isu tata kelola hutan dan lahan. Dalam konteks ini, peningkatan kapasitas dan kapabilitas ini akan berkontribusi dalam menangani rendahnya kinerja para aktor terutama pemerintah memecahkan masalah-masalah legalitas dan legitimasi status kawasan hutan negara, jumlah konflik kehutanan, biaya transaksi pengurusan izin kehutanan yang tidak sesuai dengan aturan dan penegakan hukum dalam bidang kehutanan dan lahan. Rekomendasi yang diusulkan adalah sebagai berikut

1. Peningkatan Legalitas dan Legitimasi Status Kawasan Hutan Negara.

Penguatan Kerangka Hukum dan Kebijakan

- Mekanisme pengukuhan kawasan hutan yang sensitif terhadap konflik, transparan dan partisipatif dengan melibatkan para pemangku kepentingan melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan. Ini termasuk melakukan revisi Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan agar lebih partisipatif, transparan dan akuntabel.
- Mekanisme perencanaan lahan dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Ini dilaksanakan dengan penerbitan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan atau Peraturan Daerah pada tingkat provinsi dan kabupaten.
- Mekanisme identifikasi dan inventarisasi hak-hak masyarakat adat/lokal di dalam kawasan hutan dan non kawasan hutan yang transparan dan partisipatif. Ini dilaksanakan melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup untuk kawasan hutan dan Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang untuk Non Kawasan Hutan. Ini termasuk revisi Permenag No 5 Tahun 1999 tentang pelaksanaan registrasi tanah-tanah adat termasuk penyelesaian status hukum 33,000 desa yang berada dalam kawasan hutan.
- Surat Keputusan Bersama (SKB) Kementerian Kehutanan & Lingkungan Hidup, Kementerian Agraria & Tata Ruang dan Kementerian Dalam Negeri tentang pengadministrasian hak-hak masyarakat adat/lokal di dalam kawasan hutan dan areal penggunaan lahan lainnya.
- Mekanisme penyederhanaan proses penataan batas areal kerja ijin pemanfaatan hutan yang transparan dan partisipatif melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup.
- Mekanisme pengintegrasian pengukuhan kawasan hutan dengan Pembentukan Kelompok Kerja yang melibatkan Organisasi Masyarakat Adat, LSM, bisnis dan Akademisi melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup.

- Penyempurnaan peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup dan Menteri Dalam Negeri tentang pembentukan KPH yang memastikan keterlibatan masyarakat sipil, akademisi, kelompok perempuan dan masyarakat adat dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.
- Mekanisme pengarusutamaan gender dengan menekankan pada penguatan akses dan kontrol perempuan dalam pengelolaan sumberdaya hutan maupun dalam penyelesaian konflik kehutanan.

Penguatan Kapasitas Para Aktor

- Pelatihan peningkatan kapasitas pemerintah, masyarakat adat, masyarakat lokal, aktivis LSM dan bisnis dalam perencanaan kawasan hutan pada tingkat pusat dan daerah dengan menerapkan prinsip dan pendekatan keadilan gender.
- Pembentukan unit kerja yang mengadministrasikan hak-hak masyarakat adat/lokal pada tingkat daerah.
- Peningkatan kapasitas unit kerja yang mengadministrasikan hak-hak masyarakat adat/lokal di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan.
- MoU antara pemerintah dengan organisasi masyarakat adat tentang pelaksanaan pengadministrasian hak-hak masyarakat adat/lokal.
- Penguatan kapasitas Panitia Tata Batas (PTB) yang bekerjasama dengan pelaksanaan.

Penyelesaian konflik tenurial kehutanan

- Pembentukan desk percepatan tata batas dengan pendekatan coaching clinic ke pemegang ijin.
- Penguatan kapasitas dan kemauan pemerintah daerah dalam memerankan fungsi KPH di wilayahnya.
- Pelatihan penyusunan rencana pengelolaan hutan yang partisipatif, transparan dan akuntabel bagi staf KPH.

2. Pemantapan Hak atas Sumberdaya Hutan dan Penurunan Jumlah Konflik Kehutanan.

Penguatan Kerangka Hukum dan Kebijakan.

- Perpanjangan Inpres No 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Primer dan Lahan Gambut dengan Menerapkan Mekanisme Berbasis Kinerja.

- Percepatan pengesahan peraturan perundang-undangan tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat.
- Mekanisme pengaduan dan penyelesaian konflik tenurial kehutananyang menerapkan prinsip-prinsip tata kelola melalui penerbitan peraturan menteri kehutan, dan peraturan gubernur/bupati.
- Mekanisme pengaduan dan penyelesaian konflik lahan yang menerapkan prinsip-prinsip tata kelola melalui penerbitan peraturan menteri dalam negeri dan peraturan gubernur/bupati.

Penguatan Kapasitas Para Aktor

- Penguatan kapasitas penyelesaian konflik tenurial kehutan, dan lahan berdasarkan pendekatan multi-pihak pada unit-unit yang menangani konflik tenurial di Kementerian Kehutan & Lingkungan Hidup, Kementerian Agraria & Tata Ruang dan daerah.
- Penyusunan kode etik dan SOP penanganan konflik kehutan dan lahan di Kementerian Kehutan & Lingkungan Hidup, Kementerian Agraria & Tata Ruang dan daerah. 189 Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan, dan REDD+ 2012 di Indonesia,
- Penambahan alokasi anggaran untuk penyelesaian konflik kehutan dan lahan.
- Membangun MoU penanganan pengaduan dan penyelesaian konflik kehutan dan lahan antara pemerintah pada tingkat pusat dan daerah dengan LSM dan organisasi masyarakat adat dan lokal lokal pada tingkat nasional dan daerah.

3. Penurunan Biaya dan Suap Pengurusan Izin Kehutan.

Penguatan Kerangka Hukum dan Kebijakan.

- Mekanisme pengurusan perizinan kehutan yang sederhana, efisien, transparan, akuntabel dan menjamin monitoring yang dilakukan oleh publik melalui Peraturan Menteri Kehutan & Lingkungan Hidup dan Peraturan Gubernur/Bupati.
- Mekanisme pengurusan izin perusahaan hutan bagi masyarakat yang lebih sederhana, transparan, akuntabel, efisien dan menjamin monitoring yang dilakukan oleh publik melalui Peraturan Menteri Kehutan & Lingkungan Hidup dan Peraturan Gubernur/Bupati.
- Mekanisme pemberian bantuan teknis, pendampingan dan biaya pengurusan hutan adat, hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, melalui Peraturan Menteri Kehutan & Lingkungan Hidup, dan peraturan daerah.
- Peraturan Gubernur/Bupati tentang mekanisme pengisian posisi strategis yang berbasis pada pertimbangan integritas dan kapasitas di pemerintahan daerah.

Penguatan Kapasitas Para Aktor

- Pelatihan dan bantuan teknis kepada masyarakat adat dan pemerintah daerah mekanisme pengakuan hutan adat melalui peraturan daerah.
- Pelatihan dan bantuan teknis bagi masyarakat adat/lokal pengurusan izin hutan tanaman rakyat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan.
- Membangun kerjasama antara pemerintah dengan LSM sebagai pendamping kelompok masyarakat adat/lokal dalam advokasi peraturan daerah tentang pengakuan dan perlindungan hutan adat, dan pengurusan izin hutan desa, hutan kemasyarakatan dan hutan rakyat.
- Membangun mekanisme pencegahan biaya transaksi yang tidak sesuai dengan aturan dalam pengurusan izin dan pengawasan izin kepada anggota Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI).
- Membangun kerjasama antara LSM lingkungan, anti korupsi dengan jurnalis dalam pengawasan perizinan terkait hutan dan lahan pada tingkat pusat dan daerah.
- Penguatan kerjasama LSM lingkungan dan anti korupsi melakukan pengawasan perizinan terkait hutan dan lahan pada tingkat pusat dan daerah Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan, dan REDD+ 2012 di Indonesia 190.

4. Peningkatan Penegakan Hukum dalam Bidang Kehutanan.

Penguatan Kerangka Hukum dan Kebijakan.

- Mekanisme penanganan pengaduan di bidang kehutanan dan lahan yang mengintegrasikan perlindungan whistle blower dan didasarkan pada prinsip-prinsip pengaduan masyarakat yang dikembangkan oleh ombudsman melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup, Menteri Agraria & Tata Ruang dan peraturan Gubernur/Bupati.
- Mekanisme sistem pengawasan terhadap penataan perizinan hutan dan lahan yang memanfaatkan kemampuan kontrol publik dan oversight pemerintah menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik melalui Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup, Menteri Agraria & Tata Ruang dan peraturan Gubernur/Bupati.
- Melakukan audit kinerja unit-unit kerja terkait dengan penegakan hukum kehutanan di Kementerian Kehutanan & Lingkungan Hidup serta unit-unit kerja terkait dengan penegakan hukum kehutanan di provinsi dan kabupaten.
- Mekanisme pengembangan kebijakan tentang audit perizinan kehutanan melalui penerbitan Peraturan Menteri Kehutanan & Lingkungan Hidup.
- Mekanisme perbaikan tindak lanjut hasil audit Badan Pemeriksaan Keuangan, Badan Pemeriksan Keuangan Pemerintah, Komisi Pemberantasan Korupsi dan inspektorat di masing-masing lembaga yang bertanggungjawab dalam pengelolaan hutan pada tingkat pusat dan daerah.

Penguatan Kapasitas Para Aktor

- Pelatihan penyidik kehutanan, kejaksaan dan kepolisian mempergunakan pendekatan multi rezim hukum dalam penanganan kejahatan kehutanan.
- Memperluas jaringan masyarakat sipil, masyarakat adat, perempuan dan lokal melakukan Program Indonesia Memantau Hutan yang diinsiasiasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Membangun MoU penanganan pengaduan dengan LSM dan organisasi masyarakat adat dan lokal lokal pada tingkat nasional dan daerah.
- Membangun kapasitas masyarakat sipil, masyarakat adat, perempuan dan lokal melakukan monitoring kasus-kasus kehutanan yang diproses oleh lembaga penegak hukum

5. Terwujudnya Infrastruktur REDD+ yang Menerapkan Prinsip-prinsip Tata Kelola.

Penguatan Kerangka Hukum dan Kebijakan.

- Mekanisme pelibatan para pihak (masyarakat sipil, akademisi, masyarakat adat, perempuan dan jurnalis) dalam fase persiapan dan pelaksanaan REDD+ 191 Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan, dan REDD+ 2012 di Indonesia.
- Peraturan kerangka pengaman sosial, lingkungan dan tata kelola dalam pelaksanaan REDD+ di Indonesia.
- Mekanisme transparansi dan akuntabilitas kegiatan-kegiatan persiapan dan pelaksanaan REDD+ termasuk didalamnya pengaturan lebih rinci mengenai mekanisme penerapan FPIC.

Penguatan Kapasitas Para Aktor

- Percepatan pembentukan lembaga REDD+ yang kuat, transparan, partisipatif dan akuntabel.
- Pengembangan kapasitas pemerintah di daerah, masyarakat sipil, akademisi, masyarakat adat, perempuan, bisnis dan jurnalis terlibat dalam persiapan dan pelaksanaan REDD+
- Pengembangan kapasitas masyarakat sipil, akademisi, masyarakat adat, perempuan dan jurnalis pemantauan secara independen dalam persiapan dan pelaksanaan REDD+.
- Penyediaan sistem informasi dan komunikasi yang mudah diakses dan dipahami dan digunakan oleh para aktor dalam memperkuat kapasitasnya untuk terlibat dalam persiapan maupun pelaksanaan REDD+.

- Pemberian dukungan dan fasilitasi LSM dan organisasi masyarakat adat melakukan pemetaan sosial dan wilayah kelola masyarakat adat dan lokal di lokasi-lokasi pelaksanaan REDD+.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Bagheri and Peder Hjorth, 2007, *Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process Based Approach*.
- Badan Pusat Statistik, 2011, *Data penduduk miskin di Indonesia*.
- BAPPENAS, 2010, *FWI/GFW: Potret Keadaan Hutan Indonesia, 2001; Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR) Summary Report Forestry Sector*, hal 2.
- Buku Statistik Kehutanan, 2010, *Luasan kawasan hutan Negara di Indonesia*.
- Dirjen Planologi Kehutanan, *Materi Lokakarya Akhir Nasional ALLREDDI*.
- DNPI 5 tahun, *Bab II Tentang Perubahan Iklim*
- Forrest Watch Indonesia. *Lembah Informasi, deforestasi potret buruk tata kelola hutan di Sumatera Selatan, Kalimantan barat & Kalimantan Timur, Lembah Informasi*.
- Hasil Konsultasi Regional Bappenas, 2010, *Program Investasi Kehutanan*
<http://www.antaraneews.com/berita/259730/lestarian-keanekaragaman-hayati>.
http://www.cifor.org/online-library/polex-cifors-blog-for-and-by-forest-policy_experts/english/detail/article/1222/on-the-menu-forests.html5
- Indonesian Centre For Environmental Law (ICEL), 2012, *Perizinan Terpadu untuk Perbaikan Tatakelola Hutan di Indonesia Studi Kasus Kalimantan Tengah*.
- Indonesian Centre For Environmental Law (ICEL), 2013, *Potret pelaksanaan Tata Kelola Hutan: Sebuah Studi Mendalam di Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat*.
- IUCN, 2010, *A Good Practice Guide Sustainable Forest Management, Biodiversity and Livelihoods*.
- Jayapercunda, 2002, *Potret Keadaan Hutan Indonesia periode Tahun 2000-*
- Morita S, and Zaelke D., 2005, *Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, 9-15 April 2005, Marrakesh, Marroco*.
- Nota Keuangan dan APBN 2011
- Potret Pelaksanaan Tata Kelola Hutan: Study mendalam di Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat, Bogor, Januari 2013*
- Rio Declaration, sebagai hasil KTT Bumi mengukuhkan konsep klasik pembangunan berkelanjutan (sustainable development) yang mulai digulirkan melalui laporan World Commission on Environment and Development yang berjudul "Our Common Future" pada tahun 1987.
- Strck. C. dkk, 2008, *Potret Pelaksanaan Tatakelola Hutan: Sebuah Studi*,
- UKP4, *Draft Stranass\ REDD+*, 2011,
- Undang-Undang RI dan Peraturan Pemerintah terkait dengan tata kelola hutan yang baik.