

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

FAO dan UNEP (2020), dalam buku *The State of the World's Forest: Forest, biodiversity and People*, menyebutkan luas total hutan dunia pada tahun 2020 adalah 4,06 miliar hektar. Lebih lanjut, buku tersebut menyebutkan bahwa sekitar 66% luas hutan dunia ditemukan dalam 10 negara. Termasuk salah satunya Indonesia, yang menyumbang sekitar dua persen dari total luas hutan dunia. Berdasarkan data KLHK, luas kawasan hutan di Indonesia pada tahun 2020 mencapai 120,5 juta hektar, sedangkan luas tutupan hutannya mencapai 95,6 juta hektar (BPS, 2022). Ada berbagai kebijakan di Indonesia yang sudah terbit dan diterapkan dalam tata kelola hutan yang luas tersebut, mulai dari kebijakan yang bersifat produksi, perlindungan, maupun konservasi. Berbagai kajian mengenai dampak ekologi, ekonomi dan sosial atas kebijakan yang diterapkan tersebut, juga telah banyak dilakukan.

Dimasa lalu, model kebijakan pemerintah di bidang kehutanan cenderung menganut paradigma *timber management*. Paradigma ini merasa yakin bahwa kayu adalah yang terpenting dan satu-satunya yang mendatangkan uang sebagai sumber devisa negara, sedangkan hasil hutan lainnya tidak menjadi perhatian serius (Winarwan *et al.*, 2011). Ellen (2002), melakukan penelitian yang berfokus pada pengaruh perusahaan pemanfaat hutan terhadap deforestasi dan kerusakan lingkungan. Hasil penelitiannya menunjukkan, bahwa dampak kebijakan pemerintah pusat yang memberikan izin eksploitasi hutan pada perusahaan swasta, menyebabkan deforestasi dan sumber penghidupan masyarakat lokal dari hutan yang ada menjadi hilang.

Menurut Nurjaya (2005), melalui kebijakan pemberian konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), atau konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) pemerintah mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan dan devisa negara, menyerap tenaga kerja, menggerakkan roda perekonomian dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Di sisi yang lain, pemberian konsesi HPH, HPHH, dan HTI kepada pihak Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN),

juga menimbulkan bencana nasional. Kerusakan sumber daya hutan akibat eksploitasi yang tak terkendali dan tak terawasi secara konsisten, telah menimbulkan kerugian ekologi yang tak terhitung nilainya, serta menimbulkan kerusakan sosial dan budaya. Selain itu, terjadi pembatasan akses dan penggusuran hak-hak masyarakat, serta munculnya konflik-konflik atas pemanfaatan sumber daya hutan di daerah.

Peluso (1992), melakukan kajian dengan menitikberatkan pada perubahan lingkungan, skema pembangunan yang berpusat pada negara, dan tendensi perlawanan masyarakat petani di sekitar hutan, menggunakan pendekatan ekologi. Dengan pendekatan ini, dapat dikatakan bahwa negara berperan sebagai kekuatan pengendali wilayah perkebunan dan hutan. Akibat kerasnya kehidupan ekonomi dan budaya yang dijalani, resistensi pun muncul dari masyarakat yang tinggal berdekatan dengan perkebunan dan hutan tersebut. Luasnya lahan-lahan yang dikuasai oleh negara, telah mempersempit atau bahkan cenderung meniadakan ruang gerak sosial, ekonomi, dan politik masyarakat lokal. Dalam konteks itu, masyarakat cenderung akan mengalami kesulitan memperoleh penghidupan (*livelihood*).

Permasalahan tidak hanya muncul dari kebijakan yang cenderung menganut paradigma *timber management*, kebijakan yang diarahkan untuk tujuan konservasi pun demikian. Yatap (2008), dalam penelitiannya di Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) melaporkan, berbagai permasalahan dalam pengelolaan TNGHS banyak yang belum terpecahkan. Diantaranya, degradasi sumberdaya alam dan lingkungan, adanya pengembangan kampung adat ke dalam kawasan, sengketa tata batas, rendahnya ekonomi masyarakat dan meningkatnya jumlah penduduk di dalam kawasan, serta konflik kepemilikan lahan dan pemanfaatan sumberdaya alam.

Upaya untuk mengintegrasikan manajemen hutan dengan pembangunan masyarakat desa, sudah mulai ditangkap dan diterapkan oleh pemerintah. Menurut Awang (2007), terkait pengelolaan hutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menggantungkan ekonominya dari hutan, respon pemerintah sudah ditunjukkan melalui perubahan paradigma pembangunan kehutanan. Dahulu paradigma pembangunan kehutanan berbasis pada *State Based Centred* atau benar-

benar dikendalikan oleh pemerintah dan hanya berbasis kayu, maka saat ini mulai bergeser pada paradigma *Community Based Forest Management (CBFM)*.

Perubahan paradigma *State Based Centred* menjadi CBFM dilatar belakangi oleh kenyataan, bahwa pembangunan dan pengelolaan sumberdaya alam selama ini terbukti gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan CBFM melalui perhutanan sosial menjadi salah satu harapan penting dalam pengelolaan hutan, yang berorientasi bukan hanya kepentingan produksi dan pelestarian hutan, tetapi juga berpihak pada hak, martabat, dan kesejahteraan masyarakat.

Perubahan paradigma tersebut dilakukan pemerintah melalui terbitnya berbagai kebijakan yang berkenaan CBFM. Seperti, kebijakan tentang Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan Hutan Desa. Kebijakan dengan berbagai skema tersebut, kemudian dijadikan satu payung sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No. P.83/MENLHK/STJEN/KUM.1/10/2016 Tentang Perhutanan Sosial. Dalam kebijakan ini, ada lima skema pengelolaan yang ditawarkan yaitu: Hutan Desa, HKm, HTR, Hutan Adat, dan Kemitraan Kehutanan.

HTR merupakan skema Perhutanan Sosial yang menjadi salah satu program strategis pemerintah dalam upaya peningkatan produksi kayu nasional, yang saat ini mengalami kekurangan pasokan. Pertumbuhan produksi dan kebutuhan bahan baku kayu industri setiap tahun terus meningkat, bersamaan dengan penurunan kemampuan pasokan kayu dari hutan alam (Midi & Mando, 2015). Kebijakan HTR yang mulai digulirkan sejak 2007, dimaksudkan sebagai salah satu sumber alternatif upaya untuk menjawab masalah tersebut.

Pada awalnya, regulasi HTR diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2007, tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Dalam PP tersebut ditegaskan, bahwa HTR sebagai salah satu upaya revitalisasi sektor kehutanan, diharapkan dapat mengurangi kemiskinan dan pengangguran, serta meningkatkan kontribusi kehutanan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Selanjutnya, melalui Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P.55/Menhut-II/2011 tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dalam Hutan Tanaman Rakyat bidang Hutan Tanaman, telah terbuka kesempatan yang luas bagi masyarakat menjadi pengusaha

hutan tanaman yang profesional melalui Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR).

Noordwijk *et al.* (2007), menyatakan bahwa kebijakan HTR pada dasarnya mirip dengan program HTI-plasma dan program HKM, yang belum menunjukkan hasil memuaskan. Permasalahan utama yang harus menjadi perhatian dalam pelaksanaan program HTR adalah: masalah tingginya alokasi anggaran pembangunan HTR, masalah akuntabilitas, dan tingginya potensi konflik lahan. Meskipun HTR telah dilengkapi dengan kebijakan mengenai akses lahan, akses pasar, dan akses modal, namun banyak pihak yang meragukan pelaksanaan program ini. Oleh karenanya program HTR diperkirakan akan mendapatkan banyak hambatan dalam pelaksanaannya.

Menurut Herawati (2011), pelaksana kebijakan HTR di lapangan memiliki persepsi berbeda dengan pengambil kebijakan di Pusat dalam hal memahami program. Para pihak di lapangan menerima HTR sebagai program pemberdayaan masyarakat, yang berarti identik dengan adanya dukungan fasilitas, sarana, dan prasarana dari pemerintah pusat. Sementara, penyusun kebijakan di tingkat Pusat merancang HTR sebagai kegiatan bisnis yang siap untuk dijalankan secara mandiri oleh masyarakat sekitar hutan. Fasilitas dari pemerintah tidak bersifat mutlak, karena diasumsikan masyarakat sasaran telah memiliki kapasitas untuk menjalankan bisnis tersebut.

Sibarudi (2014), melakukan analisis kelayakan sosial, finansial dan pasar produk HTR, dengan mengambil studi kasus di Kabupaten Dompu Nusa Tenggara Barat. Hasil analisisnya menunjukkan, bahwa kelayakan sosial dalam pengelolaan HTR masih menghadapi permasalahan, namun secara finansial masih dapat dikatakan layak, dengan kelayakan pasar yang cukup menjanjikan karena tingginya kebutuhan kayu bagi industri.

Effendi & Budiningsih (2013), melakukan penelitian efektivitas implementasi kebijakan HTR di Kalimantan Selatan. Berdasarkan penelitiannya, ditinjau dari ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana, ketepatan target, dan ketepatan lingkungan, implementasi HTR masih kurang efektif. Penelitian efektivitas juga dilakukan Salaka *et al.* (2020), terhadap kelembagaan pengelolaan HTR di tingkat lokal. Dari penelitian yang dilakukan di Provinsi Jambi dan Provinsi

Sulawesi Selatan tersebut dilaporkan, pelaksanaan kegiatan HTR pada kelompok yang sudah mendapat dukungan dana dari BLU, umumnya gagal bahkan sejak RKT tahun ke 1. Kegiatan penanaman dengan target pertumbuhan 80% misalnya, setelah dilakukan monitoring dan evaluasi, hasilnya sangat jauh dibawah target, bahkan ada yang hanya terealisasi kurang dari 1%. Sebaliknya, ada kelompok yang memiliki tanaman kayu siap di panen, namun tidak mau memanennya, karena tidak mengerti tentang tata usaha kayu. Kondisi tersebut memberi gambaran bahwa, kelembagaan pengelolaan HTR di tingkat petani tidak efektif dan memerlukan upaya peningkatan kapasitas, baik kapasitas lembaga, SDM, maupun fasilitas pasca-izin.

Kurniawati *et al.* (2021), yang melakukan penelitian Evaluasi Implementasi HTR di Kecamatan Ulu Manna Kabupaten Bengkulu Selatan, melaporkan masih ada beberapa masalah dalam implementasi kebijakan HTR. Diantaranya, masih terdapat perbedaan persepsi terhadap tujuan kebijakan HTR, asumsi yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi lapangan, struktur implementasi yang ada tidak berjalan sebagaimana mestinya, serta tingkat kemampuan *stakeholder* dan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan masih rendah.

Kabupaten Bengkulu Selatan, memiliki 8 koperasi yang telah mendapatkan IUPHHK-HTR, dengan luas total area mencapai 3.947 ha. Area IUPHHK-HTR yang terbit bersamaan di tahun 2013 tersebut, tersebar di 5 (lima) desa, dalam 2 (dua) kecamatan. Berdasarkan peta fungsi kawasan, lokasinya terletak di Kawasan Hutan Produksi Bukit Rabang, Hutan Produksi Peraduan Tinggi, dan Hutan Produksi Tetap Air Bangkenang, yang berada dalam wilayah kerja KPHL Bengkulu Selatan.

Dalam Permen LHK No. 9 Tahun 2021, disebutkan bahwa pendampingan pasca Persetujuan Pengelolaan Perhutanan Sosial dapat dilakukan melalui tata kelola kelembagaan, tata kelola kawasan, dan tata kelola usaha. Mengacu pada tiga pilar tata kelola Perhutanan Sosial tersebut, maka permasalahan pasca terbitnya IUPHHK-HTR di Bengkulu Selatan bisa dibagi menjadi tiga.

Pertama, yang berhubungan dengan tata kelola kelembagaan. Menurut Kurniawati (2021), faktor yang menjadi kelemahan implementasi kebijakan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan adalah lemahnya kapasitas kelembagaan HTR.

Kondisi tersebut terjadi karena rendahnya pengetahuan anggota kelompok, sehingga kegiatan pengelolaan HTR cenderung pasif, bahkan pemegang IUPHHK-HTR seringkali hanya berorientasi pada bantuan. Hal tersebut diperparah dengan terbatasnya SDM Penyuluh Kehutanan, serta rendahnya dukungan pemerintah.

Kedua, yang berhubungan dengan tata kelola kawasan. Peraturan Menteri Kehutanan No. P.55/Menhut-II/2011 Pasal 2 ayat 1 menyebutkan bahwa alokasi dan penetapan areal HTR dilakukan oleh Menteri pada kawasan hutan produksi yang tidak produktif dan tidak dibebani izin/hak lain. Kata ‘tidak produktif’ menjadi polemik, karena di Kecamatan Ulu Manna Kabupaten Bengkulu Selatan, kawasan yang menjadi lokasi pencadangan HTR sebagian besar merupakan lahan yang telah diokupasi dan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk budidaya tanaman kopi (Kurniawati *et al.*, 2021). Sistem perladangan berpindah untuk tanaman kopi masih terus dipraktikkan, walaupun produktifitasnya rendah, karena tidak dipelihara secara serius, bahkan ditinggalkan setelah ditanam. Hal tersebut dilakukan karena tanaman kopi bisa menjadi penanda bahwa lahan tersebut telah dikuasai, sehingga orang lain tidak bisa lagi menggarap lahan tersebut. Akibatnya, pengelolaan HTR cenderung dilakukan secara individu, tanpa arahan yang jelas dari Pengurus Koperasi maupun stakeholder terkait.

Ketiga, yang berhubungan dengan tata kelola usaha. Prinsip dasar kebijakan HTR adalah membangun bisnis hutan tanaman oleh masyarakat, dengan asumsi bahwa masyarakat telah siap dan paham bagaimana menjadi seorang *entrepreneur* (Herawati, 2011; Kurniawati *et al.*, 2021). Kondisi di Kabupaten Bengkulu Selatan masih sangat jauh berbeda, meskipun telah ada pendampingan dari KPHL Bengkulu Selatan. Sebagian besar masyarakat belum mampu dan belum mengerti bagaimana menjadi seorang *entrepreneur* kehutanan. Fasilitasi oleh UPT Kementerian Kehutanan belum cukup memadai, bahkan untuk sekedar menyusun RKU dan RKT pun masih menjadi salah satu kendala (Kurniawati *et al.*, 2021)

Raja *et al.* (2016), menyebutkan keberhasilan implementasi kebijakan HTR selain ditentukan oleh adanya kepentingan yang tinggi terhadap kebijakan HTR, juga ditentukan oleh kemampuan saling mempengaruhi di antara *stakeholders* terkait. Di Kecamatan Ulu Manna Kabupaten Bengkulu Selatan sendiri, masyarakat memiliki nilai kepentingan yang tinggi, namun pengaruhnya rendah terhadap

kebijakan HTR. Rendahnya pengaruh yang miliki menyebabkan masyarakat tidak dapat memilih bentuk HTR sesuai dengan keinginan mereka (Kurniawati, 2021).

Kondisi tersebut akan menjadi tantangan ke depan, karena dapat mempengaruhi keberlanjutan pengelolaan HTR di Bengkulu Selatan. Untuk menganalisis lebih lanjut apakah permasalahan-permasalahan tersebut dapat mempengaruhi tingkat keberlanjutan pengelolaan HTR di Bengkulu Selatan, maka akan dilakukan penelitian Analisis Keberlanjutan Pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat Di Kabupaten Bengkulu Selatan.

1.2. Rumusan Masalah

Ada berbagai fenomena dan permasalahan yang muncul mengiringi satu dekade Pengelolaan HTR di Bengkulu Selatan. Seperti, lemahnya kapasitas lembaga pengelola HTR, tingginya okupasi lahan oleh masyarakat secara individu yang dapat mempengaruhi tata kelola kawasan, serta belum siapnya kapasitas masyarakat untuk menjadi *enterpreneur* kehutanan. Kondisi tersebut seakan memperkuat keraguan para pihak akan pelaksanaan program HTR sebagaimana disampaikan Noordwijk *et al.* (2007), sekaligus menimbulkan pertanyaan akan keberlanjutan Pengelolaan HTR di Bengkulu Selatan.

Analisis keberlanjutan bisa digunakan untuk menjawab keraguan dan pertanyaan di atas. Sebagaimana tiga pilar tata kelola Perhutanan Sosial, analisis keberlanjutan bisa dilakuakn terhadap dimensi kelembagaan (tata kelola kelembagaan), dimensi ekologi (tata kelola kawasan), dan dimensi ekonomi (tata kelola usaha), serta ditambah dimensi sosial budaya. Dengan analisis keberlanjutan, kita bisa mengetahui indeks dan status keberlanjutan, serta atribut sensitive dalam pengelolaan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan.

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah yang dapat diajukan dalam bentuk pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana indeks dan status keberlanjutan pengelolaan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan?
2. Bagaimana atribut-atribut sensitif (*leverage analysis*) pada status keberlanjutan pengelolaan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan?

1.3. Tujuan Penelitian

Untuk menjawab berbagai masalah dari rumusan malah diatas, maka tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Menganalisis indeks dan status keberlanjutan pengelolaan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan?
2. Menganalisis atribut-atribut pengungkit (*leverage analysis*) pada status keberlanjutan pengelolaan HTR di Kabupaten Bengkulu Selatan?

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari hasil penelitian ini antara lain:

1. Bagi Penulis

Sebagai syarat untuk meraih gelar Magister Ilmu Lingkungan pada Program Pasca Sarjana di Universitas Jambi. Menunjang pekerjaan pada NGO yang bergerak dalam bidang konservasi dan pemberdayaan masyarakat, serta menambah wawasan mengenai bidang kajian lingkungan secara terapan.

2. Bagi Pemerintah

Sebagai rujukan dan pertimbangan dalam mengambil kebijakan pengelolaan HTR yang berkelanjutan.

3. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan masukan untuk menyusun strategi yang lebih tepat, dalam implementasi pengelolaan HTR yang berkelanjutan.