



# Policy Brief

Volume 5 No. 7 Tahun 2011

## Kebijakan Pemanfaatan Hutan Lindung di Masa Desentralisasi<sup>1</sup>

### Permasalahan

Setelah lebih dari sepuluh tahun hutan lindung didesentralisasikan pengelolaannya oleh pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten, deforestasi masih terus terjadi. Menurut hasil penghitungan Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan pada Ditjen Planologi Kehutanan (2010), luas deforestasi kawasan hutan lindung pada periode tahun 2003 – 2006 adalah 391.000 Ha, dengan angka deforestasi tahunan pada kawasan ini adalah 130.300 Ha/tahun. Deforestasi di hutan lindung memicu terjadinya bencana alam, karena fungsi hutan lindung terkait dengan pengaturan tata air, pencegahan banjir, pengendalian erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah. Angka deforestasi di atas mengindikasikan bahwa kebijakan tersebut belum efektif.

Ketidakefektifan suatu kebijakan terkait dua hal yaitu isi kebijakan dan implementasinya (Sutton, 1999). Isi kebijakan terkait dengan masalah bagaimana kebijakan tersebut dibuat dan apakah berdasarkan azas perundang-undangan yang baik. Implementasi kebijakan terkait dengan bagaimana kebijakan tersebut dioperasionalkan. Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung belum berjalan sesuai dengan harapan. Salah satu penyebabnya adalah Pemerintah Kabupaten kurang merasakan manfaat langsung hutan lindung yang ada di daerahnya, sehingga desentralisasi pengelolaan hutan lindung tidak

menjadi insentif bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan kewenangannya. Pemerintah Kabupaten lebih menghargai manfaat langsung dari hutan, daripada mengapresiasi manfaat tidak langsungnya. Keterbatasan pemanfaatan hutan pada hutan lindung, menjadi alasan Pemerintah Kabupaten untuk mengusulkan perubahan fungsi hutan lindung menjadi fungsi produksi atau peruntukan yang lain. Kondisi ini perlu diantisipasi dengan mengadakan analisis lebih dalam tentang kebijakan pemanfaatan hutan lindung di era desentralisasi.

Berdasarkan perundangan yang ada pemanfaatan hutan lindung dapat berupa kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan serta memungut hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung dilakukan melalui kegiatan: pemanfaatan jasa aliran air, pemanfaatan air, wisata alam, perlindungan keanekaragaman hayati serta penyerapan dan/atau penyimpanan karbon. Terkait dengan pemanfaatan hutan lindung di era desentralisasi, ada dua pertanyaan yang ingin dijawab yaitu: 1) Apakah peraturan yang terkait dengan pemanfaatan hutan lindung sudah sesuai dengan asas perundang-undangan yang baik; 2) Bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan hutan lindung?

**Gambar 1.** Hasil Hutan Bukan Kayu berupa kayu manis dan jernang dari Hutan Lindung



<sup>1)</sup> Disiapkan oleh Sulistya Ekawati, Mega Lugina, Kuncoro Ariawan dan Haryatno Dwiprabowo

## Pembahasan

### Peraturan yang Dibuat Pemerintah Pusat Belum Lengkap dan Tidak Implementatif

PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengamanatkan bahwa menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam kurun waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak 9 Juli 2007, maka Pemerintah Kabupaten telah menyelenggarakan langsung urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lalu bagaimana implementasi dari desentralisasi pengelolaan hutan lindung? Apakah pemerintah pusat sudah menjalankan kewajibannya untuk

membuat NSPK? Jika pemerintah pusat belum membuat NSPK, apakah pemerintah kabupaten tetap menjalankan kewenangan yang didesentralisasikan dengan tetap berpegang pada aturan yang ada ?

Kenyataan yang terjadi pemerintah pusat belum selesai membuat NSPK pemanfaatan hutan lindung atau NSPK yang dibuat sulit diimplementasikan atau belum bisa diimplementasikan. Pemerintah Kabupaten juga cenderung bersikap pasif dalam memanfaatkan hutan lindungnya, sehingga keberadaan hutan lindung tidak memberikan manfaat yang optimal bagi Pemerintah Kabupaten. Ketidajelasan landasan hukum mengakibatkan Pemerintah Kabupaten memilih urusan hutan lindung sebagai prioritas terakhir.

**Tabel 1.** Implementasi pemanfaatan Hutan

Ada NSPK dan sudah diimplementasikan	Belum dibuat NSPK	Ada NSPK tapi sulit diimplementasikan	Ada NSPK tapi belum bisa diimplementasikan
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ijin pemanfaatan air</li> <li>• ijin wisata alam</li> <li>• ijin pemungutan HHBK</li> <li>• ijin perlindungan keaneka ragaman hayati (kehati)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ijin Hutan Kemasyarakatan (HKm)</li> <li>• ijin Hutan Desa</li> </ul>	ijin penyerapan dan/atau penyimpanan karbon

NSPK dalam bentuk permenhut yang disusun oleh pemerintah pusat juga seringkali mengalami revisi berkali-kali, sebelum sosialisasi aturan tersebut dipahami oleh pemerintah kabupaten. Situasi ini membuat pemerintah kabupaten bersikap apatis terhadap permenhut yang baru. Pengalaman sebelumnya menunjukkan, belum selesai pemerintah kabupaten mempelajari perundangan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan revisinya.

Implementasi beberapa permenhut yang sudah dikeluarkan juga banyak menemui kendala. Beberapa kawasan hutan di kabupaten belum bisa memperoleh ijin HKm dan Hutan Desa karena rendahnya

kapabilitas pemerintah kabupaten dan masyarakat sekitar hutan serta kurangnya fasilitasi dari pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten. Ijin HKm dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten, sedangkan ijin Hutan Desa dikeluarkan oleh pemerintah provinsi, setelah mendapat verifikasi dari pemerintah pusat. Ijin pemungutan HHBK terkendala pada tata usaha HHBK (ganis HHBK), sedangkan permenhut yang ada hanya mengatur HHBK di hutan produksi. Ijin penyerapan dan/atau penyimpanan karbon terkendala pada kapabilitas sumber daya manusia dan teknologi di kabupaten yang terbatas, selain itu pada saat ini mekanisme pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi



**Gambar 2.** Pemanfaatan Aliran Air dari Hutan Lindung untuk Pembangkit Listrik tenaga Mikro Hidro

untuk mendapatkan insentif REED+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) masih pada tingkat persiapan atau *readiness phase* (2009-2012), sehingga permenhut yang ada belum bisa diimplementasikan. Selain

itu, ijin pemanfaatan air, wisata alam dan pemanfaatan keaneka-ragaman hayati belum dibuat permenhutnya. Pada tabel 2 disajikan beberapa jenis pemanfaatan di hutan lindung yang telah diatur oleh Peraturan Menteri Kehutanan.

**Tabel 2.** Permenhut yang Mengatur Pemanfaatan Hutan Lindung dan Permasalahannya

No.	Jenis Pemanfaatan Hutan Lindung	Perundangan yang Mengatur	Permasalahan
1.	Ijin Pemanfaatan Kawasan		
	a. Ijin HKm	P.37/Menhut-II/2007 tentang HKm dan Perubahannya (Permenhut No P.18/Menhut/2009 dan P.13/ Menhut-II/2010),	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterbatasan kapabilitas pemerintah kabupaten dan masyarakat sekitar hutan (dalam pembuatan peta dan rencana kerja)</li> <li>Kurangnya fasilitasi oleh Pusat dan Pemerintah Kabupaten</li> </ul>
	b. Ijin Hutan Desa	P.49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa dan Perubahannya (Permenhut No.P.14/Menhut-II/2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterbatasan kapabilitas pemerintah kabupaten dan masyarakat sekitar hutan (dalam pembuatan peta dan rencana kerja)</li> <li>Kurangnya fasilitasi oleh Pusat dan Pemerintah Kabupaten</li> </ul>
2.	Ijin Pemungutan HHBK	Belum diatur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kendala di tata usaha HHBK (ganis HHBK)</li> <li>Permen yang ada hanya mengatur HHBK di hutan produksi</li> </ul>
3.	Ijin Pemanfaatan Jasa Lingkungan		
	a. Jasa aliran dan pemanfaatan air	Belum diatur	Selama ini ada ketidakjelasan ijin aliran dan pemanfaatan air di hutan lindung, sehingga ada kebingungan di kabupaten
	b. Wisata alam	Belum diatur	Permen yang ada hanya mengatur wisata alam di hutan konservasi
	c. Penyerapan dan/atau penyimpanan karbon.	P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD) dan P.36/menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perijinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kapabilitas (SDM &amp; teknologi) di kabupaten terbatas</li> <li>Permen yang ada belum bisa diimplementasikan karena sekarang baru pada <i>readiness phase</i> (2009-2012)</li> </ul>
	d. Perlindungan keanekaragaman hayati dan penyelamatan dan perlindungan lingkungan	Belum diatur	Perlindungan keanekaragaman hayati belum mendapat prioritas oleh Pemerintah Kabupaten

### Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang Baik

Proses penyusunan perundang-undangan seharusnya memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sesuai ketentuan Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah adanya: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan

dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Berdasarkan asas perundang-undangan yang baik, dari lima permenhut tentang pemanfaatan hutan lindung (Tabel 3) menunjukkan bahwa materi muatan permenhut tersebut belum atau kurang didasarkan pada kajian ilmiah, masih menimbulkan interpretasi serta belum semua permenhut melewati tahap konsultasi publik yang cukup untuk mendapatkan masukan.

**Tabel 3.** Beberapa permenhut yang terkait dengan Pemanfaatan Hutan lindung Berdasarkan Asas Pembentukan Perundangan yang Baik

Asas	Permenhut tentang pemanfaatan kawasan		Permenhut tentang HHBK	Permenhut tentang jasa lingkungan	
	HKm	Hutan desa		Ijin penyimpan dan penyerapan karbon	Tata cara REDD
Kejelasan tujuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberdayaan masyarakat sekitar hutan</li> <li>Pengelolaan hutan yang adil dan lestari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemberdaya-an masyarakat sekitar hutan</li> <li>Pengelolaan hutan yang adil dan lestari</li> </ul>	Mengembangkan HHBK	Pemberian ijin pemanfaatan jasleng dalam bentuk penyerapan dan penyimpanan karbon	Pengelolaan hutan lestari dalam rangka REDD

Asas	Permenhut tentang pemanfaatan kawasan		Permenhut tentang HHBK	Permenhut tentang jasa lingkungan	
	HKm	Hutan desa		Ijin penyimpanan dan penyerapan karbon	Tata cara REDD
Ketepatan organ pembentuk	Ditjen Bina Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial dan Biro Hukum	Ditjen Bina Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial dan Biro Hukum	Ditjen BUK dan Biro Hukum	Ditjen BUK dan Biro Hukum	Ditjen BUK dan Biro Hukum
Ada kesesuaian jenis dengan materi muatan	Sesuai, tetapi materi muatan belum didahului oleh kajian	Sesuai, tetapi materi muatan belum didahului oleh kajian	Sesuai, tetapi materi muatan belum didahului oleh kajian	Sesuai, tetapi materi muatan belum didahului oleh kajian	Sesuai, tetapi materi muatan belum didahului oleh kajian
Dapat dilaksanakan	Pengajuan IUPHKM sulit diimplementasi dalam	Pengajuan IUP Hutan Desa sulit diimplementasi dalam	Tata usaha HHBK belum jelas	Belum bisa diimplementasikan	Belum bisa diimplementasikan
Kedayagunaan dan hasilgunaan	Mengurangi perambahan hutan	Mengurangi perambahan hutan	Meningkatkan nilai ekonomi hutan	Meningkatkan pemanfaatan jasa lingkungan hutan	Menekan terjadinya deforestasi dan degradasi hutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
Kejelasan rumusan	Multi interpretasi stakeholder di daerah	Multi interpretasi stakeholder di daerah	Perlu dukungan permenhut untuk HHBK dari Hutan lindung	Penetapan distribusinya masih sepihak belum melibatkan pihak-pihak terkait	Pelaksanaan di lapangan tidak mudah karena menyangkut banyak aspek dan banyak pihak
Keterbukaan peraturan	konsultasi publik terbatas	konsultasi publik terbatas	konsultasi publik terbatas	konsultasi publik cukup	konsultasi publik cukup

## Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

### Kesimpulan

1. Belum semua ijin pemanfaatan kawasan hutan lindung yang diamanatkan dalam PP No 6 Tahun 2007 juncto PP No 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan ditindaklanjuti dengan aturan di bawahnya (Peraturan Menteri).
2. Beberapa Peraturan Menteri yang disusun juga mengalami beberapa kali revisi untuk penyempurnaannya. Hal ini menunjukkan bahwa Permen yang disusun sebelumnya belum mantap (karena tidak didahului dengan kajian dan kurangnya konsultasi publik

yang dilaksanakan sehingga kurang implementatif di lapangan.

3. Peraturan yang menyangkut ijin pemanfaatan hutan lindung sebagian belum disusun oleh Pemerintah Pusat, misalnya ijin aliran dan pemanfaatan air, ijin pemungutan HHBK dan ijin wisata alam. Beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat juga kurang implementatif, misalnya ijin HKm, ijin Hutan Desa, sedangkan untuk ijin yang belum bisa diimplementasikan, misalnya ijin penyimpanan dan penyerapan karbon serta tata cara REDD.

### Rekomendasi kebijakan

1. Pemanfaatan hutan lindung oleh pemerintah kabupaten perlu dioptimalkan agar Pemerintah kabupaten merasakan manfaat langsung hutan lindung yang ada di wilayahnya, sehingga mendorong pemerintah kabupaten untuk mengelola hutan lindungnya dengan baik.

2. Pemerintah pusat perlu segera menyusun permenhut yang mengatur ijin aliran dan pemanfaatan air, ijin pemungutan HHBK dan ijin wisata alam.
3. Fasilitasi dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten perlu ditingkatkan agar ijin hutan desa dan hutan kemasyarakatan bisa diimplementasikan.



Kementerian Kehutanan  
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan  
**Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan**

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor  
Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;  
Email: forestpolicy@puslitsosekhut.web.id  
Website: <http://www.puslitsosekhut.web.id>