

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN PRODUKSI (KPHP) MODEL
LALAN KABUPATEN MUSI BANYUASIN PROVINSI SUMATERA
SELATAN**



Tesis

Untuk memenuhi sebagian persyaratan

Mencapai derajat S-2 pada

Program Studi Ilmu Lingkungan

JULIJATI PUSPARIANI

21080110400013

**PROGRAM MAGISTER ILMU LINGKUNGAN
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Deforestasi telah terjadi di Indonesia dengan laju yang cukup tinggi. Berdasarkan data dan hasil analisis Departemen Kehutanan, pada periode 1985 – 1997 telah terjadi laju deforestasi di Indonesia sebesar 1,8 juta ha/tahun, lalu meningkat pada periode 1997 – 2000 sebesar 2,8 juta ha/tahun, namun menurun pada periode 2000 – 2005 sebesar 1,08 juta/tahun. Akan tetapi berbagai kebijakan kemudian ditetapkan untuk dapat menekan laju deforestasi tersebut dan sekaligus memperbaiki kualitas hutan yang terdegradasi. Kondisi saat ini hutan alam semakin berkurang, di sisi lain pembangunan hutan tanaman industri (HTI) relatif lambat dan keberhasilan reboisasi, penghijauan, rehabilitasi lahan dan hutan juga masih rendah. Pada tahun 2005 dari luas total 131, 65 juta ha, hutan primer hanya tersisa 35,85%, hutan sekunder mencapai 32,37%, dan kawasan tidak berhutan cukup luas yaitu 31,78%. (Badan Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan, 2008). Dalam lima tahun terakhir terjadi penyusutan kawasan hutan dan penyusutan tutupan hutan yang cukup besar. Laju deforestasi sekitar 1,7 juta ha/tahun (Kompas, 10 Agustus 2011).

Deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia sudah menjadi isu internasional yang sering didengungkan sebagai salah satu sumber malapetaka terjadinya pemanasan global (*global warming*), karena areal hutan Indonesia yang selama ini dianggap sebagai paru-paru dunia telah mengalami “sakit yang kronis” sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal dalam penyerapan karbon (*carbon sequestration*). Terjadinya kerusakan hutan di Indonesia sekitar 70 % disebabkan oleh adanya areal *open access* (Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan, 2010), yaitu areal yang tidak dibebani hak, sehingga tidak ada institusi yang diberi tanggung jawab/hak dalam pengelolaan kawasan hutan tersebut, baik perorangan, masyarakat, perusahaan maupun instansi pemerintah. Oleh karena tidak ada pengelolanya maka kemungkinan terjadinya *illegal logging*,

perambahan ataupun faktor lain yang dapat menyebabkan terjadinya kerusakan hutan semakin besar. Adanya area *open access* dapat disebabkan oleh telah berakhirnya masa konsesi izin atau ditinggalkan oleh pemilik izin karena potensi hutannya telah menurun.

Kelestarian hutan hanya akan tercapai apabila pengurusan hutan dilakukan secara benar. Pengurusan hutan menurut UU Nomor 41 Tahun 1999, pasal 10 ayat 2 terdiri dari : a) perencanaan kehutanan; b) pengelolaan hutan; c) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan d) pengawasan. Untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari (PHL) maka Pemerintah membuat suatu kebijakan yaitu membagi habis seluruh kawasan hutan di Indonesia ke dalam sejumlah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). KPH tersebut dapat berbentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) maupun Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP). Penetapan wilayah KPH merupakan kewenangan Menteri Kehutanan, namun dapat dievaluasi untuk kepentingan efisiensi dan efektifitas, serta karena adanya perubahan tata ruang. Pada setiap wilayah KPHP dibentuk institusi pengelola yang merupakan organisasi tingkat tapak yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pengelolaan hutan. Organisasi KPH tersebut harus dikelola oleh SDM yang profesional di bidang Kehutanan.

Cikal bakal pembentukan KPH sebenarnya sudah dimulai sejak ditetapkannya kebijakan Pemerintah berupa UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Namun amanat pembentukan KPH secara jelas baru tertuang dalam UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan. Dua hal yang perlu mendapat perhatian untuk mewujudkan beroperasinya KPH, adalah adanya wilayah atau

areal kelola KPH dan organisasi KPH yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.

Dalam rangka persiapan untuk mewujudkan kelembagaan KPH, Menteri Kehutanan dapat menetapkan wilayah KPH Model yang merupakan salah satu bagian dari wilayah KPH Provinsi. KPH Model adalah wujud awal dari KPH yang secara bertahap dikembangkan menuju situasi dan kondisi aktual KPH di tingkat tapak, yang diindikasikan oleh suatu kemampuan menyerap tenaga kerja, investasi, memproduksi barang dan jasa kehutanan yang melembaga dalam sistem pengelolaan hutan secara efisien dan lestari. Sampai dengan bulan Maret 2011, Menteri Kehutanan telah menetapkan sebanyak 28 KPH model, dua KPH model berada di Provinsi Sumatera Selatan, yaitu KPHP Model Lakitan di Kabupaten Musi Rawas dan KPHP Model Lalan di Kabupaten Musi Banyuasin.

Wilayah KPHP Model Lalan ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : SK. 789/Menhut-II/2009 tanggal 9 Desember 2009, memiliki areal yang lebih luas dibandingkan dengan KPHP Model Lakitan, bahkan merupakan KPH Model yang paling luas di Indonesia, yaitu seluas 265.953 hektar. Walaupun merupakan gabungan antara dua kelompok hutan produksi, yaitu kawasan hutan produksi (HP) Lalan dan HP Mangsang Mendis, akan tetapi karena HP Lalan memiliki luas yang lebih dominan, sehingga Lalan digunakan sebagai nama KPHP. Sebagian besar kawasan KPHP Model Lalan telah ditetapkan untuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) hutan tanaman, sedangkan selebihnya ditetapkan untuk hutan desa, pencadangan Hutan Tanaman Rakyat (HTR), pencadangan areal penyimpanan karbon dalam rangka penerapan *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation* (REDD), dan pencadangan hutan desa, serta ada yang dimohonkan untuk IUPHHK.

Berkaitan dengan organisasi/institusi, institusi KPHP Model Lalan telah lebih awal dirintis dibandingkan dengan KPHP Model Lakitan, yaitu dalam bentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), yang dibentuk melalui Peraturan Bupati Musi Banyuasin Nomor : 24 tahun 2009. Akan tetapi

sampai saat ini institusi tersebut masih bersifat embrio, walaupun telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, yang menjelaskan bahwa institusi KPH dalam Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Menteri Kehutanan berdasarkan usulan Pemerintah Kabupaten/Kota dan pertimbangan teknis Pemerintah Provinsi. Namun berdasarkan perkembangan terakhir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 61 Tahun 2010 telah ditetapkan, yang menyebutkan bahwa organisasi KPHP dibentuk oleh Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah, bukan ditetapkan oleh Menteri Kehutanan sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 jo Peraturan Pemerintah Nomor : 3 Tahun 2008, dan Peraturan Pemerintah Nomor : 38 Tahun 2007.

Penetapan wilayah dan organisasi KPH Model Lalan di Provinsi Sumatera Selatan baru dilaksanakan setelah sepuluh tahun sejak diberlakukannya kebijakan tentang KPH sebagaimana diamanatkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009, padahal rancang bangun KPHP Provinsi Sumatera Selatan telah disusun pada tahun 2002.

Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut, maka menarik untuk dikaji bagaimana implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan saat ini? Bagaimana konten/isi kebijakan dan konteks kebijakan mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan tersebut?

1.2. Perumusan Masalah

Kebijakan tentang KPH merupakan komitmen pemerintah yang didukung berbagai pihak untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari.

Untuk mengkaji implementasi kebijakan tersebut, maka pertanyaan penelitian yang diajukan peneliti adalah :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan di Kabupaten Musi Banyuasin?
2. Bagaimana konten/isi kebijakan dan konteks kebijakan mempengaruhi implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan di Kabupaten Musi Banyuasin?

1.3. Tujuan penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan di Kabupaten Musi Banyuasin.
2. Untuk mengkaji pengaruh konten/isi dan konteks kebijakan terhadap implementasi kebijakan pembangunan KPHP Model Lalan di Kabupaten Musi Banyuasin.

1.4. Manfaat

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi pengembangan ilmu

Dapat memberikan informasi tentang potensi, gambaran dan kendala pelaksanaan pembangunan KPHP sehingga dapat memperkaya bahan studi bagi yang tertarik mengkaji/meneliti pelaksanaan pembangunan KPHP.

2. Bagi Pemerintah

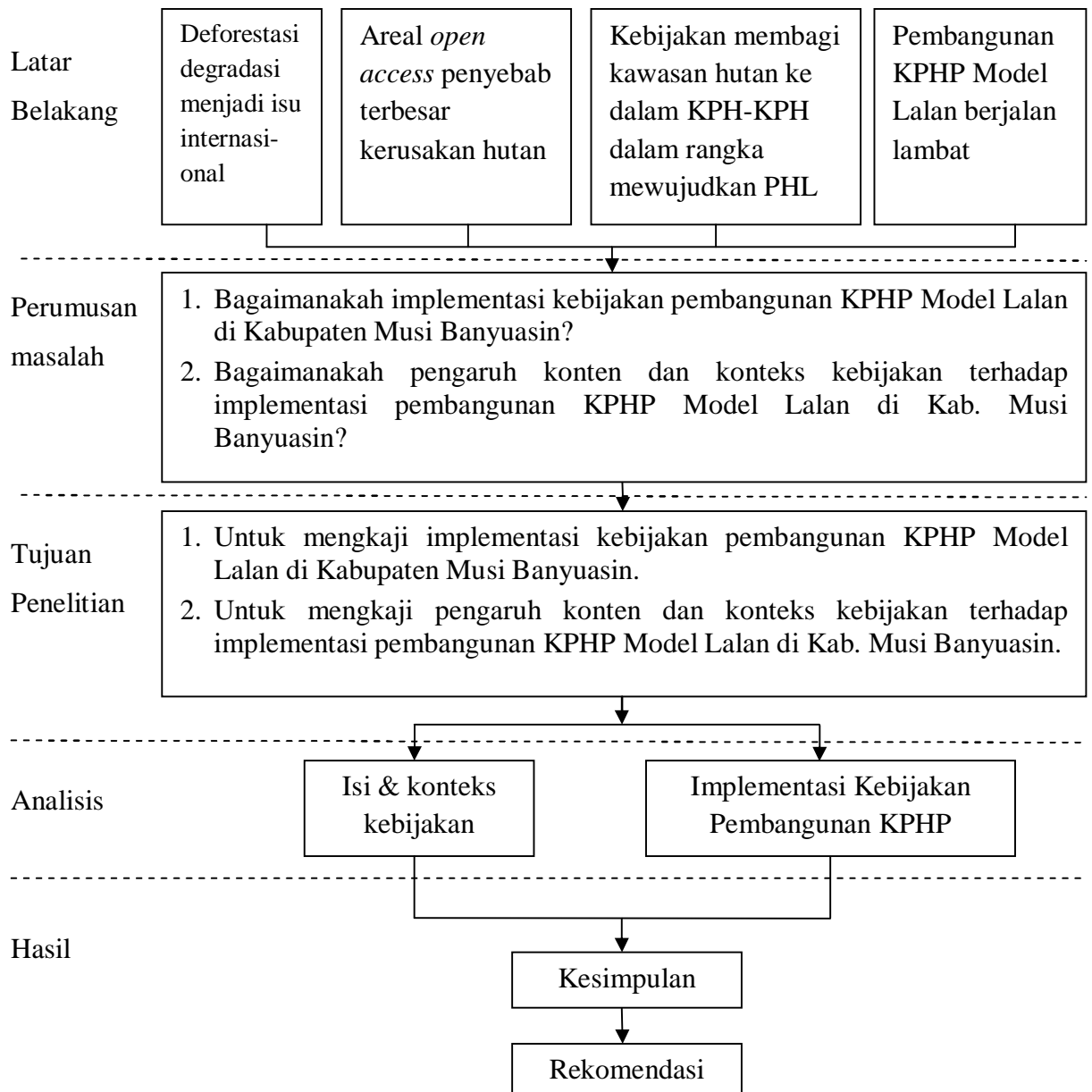
Dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Pusat (Kementerian Kehutanan dan Kementerian Dalam Negeri) dan Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota).

3. Bagi Peneliti

Dapat memperkaya wawasan peneliti tentang realitas pelaksanaan pembangunan KPHP.

1.5. Alur Pemikiran Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini, alur pemikiran penelitian yang dijadikan acuan adalah seperti yang tertera pada Gambar 1.1. sebagai berikut.



Gambar 1.1. Alur Pemikiran Penelitian

1.6. Originalitas Penelitian

Penelitian-penelitian yang telah dilakukan terkait Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di antaranya adalah seperti yang tertera pada Tabel 1. Sebagai berikut.

Tabel 1.1. Originalitas Penelitian

NO	JUDUL	PENYUSUN/TAHUN	JENIS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
1.	Model Pengembangan Kelembagaan Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan di Provinsi Papua	Karsudi, Rinekso Soekmadi, dan Hariadi Kartodihardjo (2010)	Artikel Ilmiah	Rumusan model kelembagaan pemerintah daerah diarahkan pada usaha meningkatkan kinerja pembentukan wilayah KPH melalui peningkatan kapasitas dan efektivitas hubungan antar <i>stakeholders</i> dalam pemenuhan kriteria dan indikator yang dipersyaratkan dalam pembentukan wilayah KPH sebagai wadah untuk pengelolaan hutan lestari.
2.	Implementasi dan Strategi Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan Banjar	Elvida Yosefi Suryandari dan Iis Alviya (2009)	Artikel Ilmiah	Para pemangku kepentingan terkait masih memiliki perbedaan pandangan dalam pembangunan KPH Banjar, dan perbedaan pemahaman tentang permasalahan kabupaten Banjar dan kepentingan masing-masing pihak. Strategi pembangunan KPH Banjar ke depan perlu memprioritaskan : peningkatan peran masyarakat, dukungan komitmen Pemda baik perundangan (PERDA) maupun penyusunan RTRW yang sesuai, pengembangan SDM melalui kerjasama perguruan tinggi, dan peningkatan koordinasi, kolaborasi dengan pemangku kepentingan terkait.

NO	JUDUL	PENYUSUN/TAHUN	JENIS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
3.	Penyusunan Model Perencanaan KPHP Unit IV Di Kabupaten Banjar Kalimantan Selatan	Mulia Awaludin (2005)	Tesis di Universitas Lambung Mangkurat	Model perencanaan yang sesuai pada BKPHP meliputi 11 kegiatan yang meliputi Tata batas, penentuan kelas hutan, penentuan kelas perusahaan, analisis kualitas lahan, inventarisasi hutan yang meliputi inventarisasi dan perhitungan potensi hutan, analisis sosial ekonomi dan budaya yang dalam hal ini baru sampai kepada analisis sosial budaya, pembentukan petak, pengaturan hasil dan sistem organisasi, sedangkan untuk pengukuran dan pemetaan masih sebatas pemetaan secara virtual dan belum kepada tahap pengukuran secara fisik.
4.	Implementasi Kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Banjar	Idin Saepudin Ruhimat (2010)	Artikel Ilmiah	Implementasi kebijakan KPH di Kabupaten Banjar telah efektif dilihat dari sudut pandang ketepatan kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan kehutanan di Kabupaten Banjar dan ketepatan lingkungan kebijakan. Namun kurang efektif apabila dilihat dari sudut pandang ketepatan pelaksana kebijakan, dan ketepatan target dari kebijakan KPH. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan KPH di Kabupaten Banjar terutama faktor yang dominan adalah faktor komunikasi antar stakeholder, sumberdaya, dan partisipasi stakeholder.

NO	JUDUL	PENYUSUN/TAHUN	JENIS PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
5.	Analisis Stakeholder dan Kebijakan Pembangunan KPH Model Maros di Propinsi Sulawesi Selatan	Priyo Kusumedi & Achmad Rizal HB (2010)	Artikel Ilmiah	Belum adanya keterlibatan stakeholder yang terkait langsung dalam pembuatan rancang-bangun pembangunan konsep KPH Model Maros secara aktif di tingkat masyarakat, investor (pengusaha) dan lembaga adat yang ada di daerah setempat akan menyebabkan terhambatnya implementasi KPH di lapangan. Adanya kebijakan yang tumpang tindih dalam pelaksanaan pembangunan KPH terkait dengan era otonomi daerah. Selain itu kebijakan yang ada perlu dijabarkan lebih lanjut tentang peran, tanggungjawab masing-masing intitusi KPH dikaitkan dengan peraturan perundangan tentang otonomi daerah dan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah tentang pembagian kewenangan di bidang kehutanan.
6.	Peran Dan Koordinasi Para Pihak Dalam Pengelolaan KPH	Elvida Yosefi Suryandari & Sylviani (2010)	Artikel Ilmiah	Dinas Kehutanan propinsi dan Kabupaten (kecuali Dishutbun Gunung Kidul), BPKH, KPH dan Bapeda merupakan pihak yang berperan sangat penting dan berpengaruh dalam pengelolaan KPH atau merupakan Primary Stakeholder. Peran para pihak lainnya yang penting dan tidak berpengaruh dalam pengelolaan KPH antara lain perguruan tinggi, LSM dan BP2HP atau merupakan Secondary Stakeholder.

