

POLICY BRIEF

**LIMBUNGNYA PEMBANGUNAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN
PASCA PENERAPAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014**



**FOREST WATCH INDONESIA
2018**

LIMBUNGNYA PEMBANGUNAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN PASCA PENERAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Studi Kasus Pada KPHL Unit ××× Sungai Wain-Sungai Manggar Kalimantan Timur, KPHL Kulawi Sulawesi Tengah, dan KPHP Model Kapuas Hulu Kalimantan Barat

Disusun oleh: Andi Chairil Ichsan, Anggi Putra Prayoga, Soelthon Gussetya Nanggara, Christian Bob Purba

Pendahuluan

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kehutanan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) telah mengeluarkan Rencana Strategis Pembangunan KPH dengan terbitnya Permenhut 51/Menhut-II/2010 tentang penetapan wilayah KPH dan operasionalisasi 120 KPH Model di seluruh Indonesia. Penetapan wilayah KPH Model tersebut bertujuan untuk percepatan operasionalisasi KPH di seluruh Indonesia. Sampai dengan bulan Desember 2013, sudah ada 120 unit KPH Model yang telah ditetapkan dari jumlah total KPH sebanyak 530 unit¹.

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) sebagai mandat dari UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diharapkan menjadi solusi untuk memperkuat kelembagaan dan implementasi tata kelola hutan di tingkat tapak. KPH sebagai unit pengelolaan hutan terkecil menjadi penting perannya untuk menjawab persoalan-persoalan akan tingginya deforestasi dan degradasi hutan. Dilihat dari perspektif tata kelola, ketidakhadiran unit pengelola hutan di tingkat tapak ditengarai sebagai salah satu penyebab utama kegagalan terhadap berbagai program kehutanan, baik dalam rangka rehabilitasi lahan kritis, perambahan hutan, penebangan liar, konflik tenurial, termasuk dalam rangka perlindungan dan pengamanan hutan.

Peran KPH akan menggeser titik tumpu peran birokrat kehutanan dari *forest administrator* menjadi *forest manager*, dan mampu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas tata kelola hutan (Kartodihardjo & Suwarno, 2014). Selain itu, keberadaan KPH juga seharusnya menjadi instrumen kebijakan “transisi” menuju desentralisasi dan devolusi (pempindahan) pengelolaan hutan di Indonesia.

Namun faktanya, pembangunan dan operasionalisasi KPH sampai saat ini masih saja harus menghadapi berbagai tantangan dan kendala. Termasuk akan menghadapi tantangan dan kendala dalam bentuk lain, setelah terbitnya regulasi baru tentang pembagian kewenangan Pemerintah Daerah. UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, akan mempengaruhi perubahan kewenangan, struktur kelembagaan dan kewilayahan pengelolaan hutan oleh Pemerintah Daerah, yang selama ini telah terbangun di tingkat kabupaten dan kota.

Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004², di dalam UU No. 23 Tahun 2014 diatur bahwa kewenangan pengurusan hutan akan dipusatkan kembali kepada Pemerintah Provinsi dan Pusat. Sehingga memunculkan beragam respon dari para penyelenggara negara di tingkat daerah. Hal ini tidak lepas dari kesiapan daerah (kabupaten/kota dan provinsi) dalam menyikapi perubahan-perubahan pasca penerapan undang-undang ini. Perubahan relasi dan kewenangan antar pemerintah provinsi dan kabupaten dalam hal pengelolaan sumberdaya hutan, menjadi salah satu titik kritis yang harus disikapi secara bijak dan cepat. Bila tidak, maka berpotensi menghambat upaya percepatan pembangunan dan operasionalisasi KPH di seluruh Indonesia yang telah dimulai sejak 7 (tujuh) tahun terakhir ini.

¹ http://kph.menlhk.go.id/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=222

² UU No. 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan tidak dirinci namun termasuk ke dalam kelompok yang akan diatur secara khusus melalui PP (Pasal 14:3).

Dengan pemberlakuan UU No. 23 tahun 2014, implikasi perubahan pertama yang harus segera diselesaikan adalah pembaruan regulasi. Hal ini dikarenakan peraturan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004, seperti Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007³ dan Permendagri No. 61 Tahun 2010⁴, sebagai landasan hukum pembangunan dan operasional KPH, sudah tidak bisa diacu lagi (Suwarno et al., 2016). Peraturan tersebut harus segera diganti dengan PP dan peraturan menteri yang baru, yang mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014. Perpindahan kewenangan ini berimplikasi juga terhadap beberapa inisiatif dan proses pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL)/Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang mengalami stagnasi (Suwarno et al., 2016), seperti yang dialami oleh KPHP Kampar Kiri di Provinsi Riau. Sedangkan perubahan yang paling mendasar adalah tata hubungan kerja antar instansi Pemerintah, yang menyangkut struktural, otoritas, relasi, termasuk kapasitas sumber daya yang dimiliki masing-masing pihak.

Potret Kinerja Pembangunan Tiga KPH Model⁵

Untuk mengetahui kondisi terakhir terkait kinerja pembangunan KPH, pada periode 2016-2017 FWI melakukan kajian pada tiga KPH model, yaitu KPHL Unit XXX Sungai Wain-Sungai Manggar Kalimantan Timur, KPHL Kulawi dan KPHP Kapuas Hulu, yang merepresentasikan karakteristik dan proses pembentukan yang berbeda. KPHL XXX Kalimantan Timur merepresentasikan kelembagaan KPH *multistakeholder* dengan dukungan Pemerintah Kota. KPHL Kulawi merepresentasikan inisiatif Pemerintah Kabupaten. Sedangkan KPHP Kapuas Hulu yang didukung oleh Pemerintah Pusat dan Kabupaten (FWI, 2017). Berikut ini profil singkat dari ketiga KPH model tersebut:

KPHL Unit XXX Sungai Wain-Sungai Manggar, Kalimantan Timur. Memiliki luas wilayah 14.832 hektare yang terbagi dalam dua kawasan yaitu Hutan Lindung Sungai Wain dan Hutan Lindung DAS Manggar. Wilayah KPH ini ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan (sekarang Kementerian Lingkungan Hidup Kehutanan-KLHK) pada tahun 2011⁶. Sedangkan dalam pengelolaan wilayah dilaksanakan oleh Badan Pengelola Hutan Lindung Sungai Wain-DAS Manggar (BPHLSW-DM), melalui Perda Kota Balikpapan No. 11 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Hutan Lindung Sungai Wain. BPHLSW-DM adalah sebuah *platform multistakeholder* yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan pemerintahan, swasta, masyarakat dan LSM pendamping. Inisiatif pemerintah yang membentuk kelembagaan pengelolaan hutan tersebut, menjadi modalitas yang baik untuk pembangunan dan operasionalisasi KPH.

KPHL Kulawi, Sulawesi Tengah. Memiliki wilayah yang secara geografis sangat strategis dengan kontur berbukit dan gunung yang menjadi hulu Sungai Palu dan Sungai Lariang yang mengalir ke Sulawesi. Wilayah KPH ini masih satu bentang alam (*landscape*) dengan Taman Nasional Lore Lindu yang menjadi rumah bagi berbagai flora dan fauna endemik. Dengan karakteristik wilayah yang strategis seperti ini, fungsionalisasi suatu kelembagaan di tingkat tapak melalui KPH menjadi sebuah kebutuhan. Wilayah KPHL Kulawi ditetapkan melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan⁷

³ Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

⁴ Permendagri No 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP di Daerah.

⁵ FWI. 2017. Factsheet-Penilaian Kinerja Pembangunan KPH dengan Menggunakan Indikator FWI 1.0; Studi Kasus: KPHL Unit XXX Kalimantan Timur, KPHL Kulawi Sulawesi Tengah, dan KPHP Model Kapuas Hulu Kalimantan Barat. Bogor.

⁶ Keputusan Menteri Kehutanan SK. 674/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) di Provinsi Kalimantan Timur.

⁷ Keputusan Menteri Kehutanan No. 79 tahun 2010 tentang Penetapan Wilayah KPH di Sulawesi Tengah.

POLICY BRIEF

dan ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Sigi⁸ untuk pembentukan kelembagaannya. Pembentukan kelembagaan KPHL Kulawi merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk mempercepat pengelolaan hutan di tingkat tapak.

KPHP Kapuas Hulu, Kalimantan Barat. Memiliki wilayah yang secara geopolitik sangat strategis. Selain menjadi bagian dari *Heart of Borneo*, wilayah KPHP Kapuas Hulu juga berbatasan langsung dengan Negara Malaysia. Wilayah KPHP Kapuas Hulu memiliki luas 458.025 hektare yang ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan berdasarkan SK Menhut No. 380 Tahun 2011. Dari sisi penunjukan kawasan, KPH ini dibagi ke dalam tiga fungsi yaitu: Kawasan Hutan Lindung, Hutan Produksi dan Hutan Produksi Terbatas. Pembentukan kelembagaan KPHP Kapuas Hulu berdasarkan Keputusan Bupati Kapuas Hulu No. SK.35 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 tentang Pembentukan dan Struktur Organisasi KPHP Model Kapuas Hulu. KPHP Kapuas Hulu mendapatkan dukungan anggaran langsung dari pusat dalam rangka percepatan pembangunan KPH.

Kajian ini menggunakan panduan kriteria dan indikator penilaian kinerja pembangunan KPH FWI 1.0, untuk melihat kinerja pembangunan di tiga KPH Model berdasarkan ruang lingkup tugas pokok dan fungsi organisasi KPH. Menganalisis kesenjangan (*gap analysis*) terhadap kriteria dan indikator kunci, yang seharusnya dipenuhi oleh KPH dalam mengelola sumber daya hutan (FWI, 2014). Diantaranya, sejauh mana kesiapan Pemerintah dalam mendukung pembangunan KPH, terkait: kepastian kawasan, tata hutan, rencana kelola, kapasitas organisasi, hubungan pemerintahan, mekanisme investasi, hak akses masyarakat, dan implementasi pengelolaan. Pemenuhan kriteria dan indikator kunci di atas menggambarkan kondisi riil pengelolaan sumber daya hutan di tingkat tapak oleh tiga KPH Model.

Tabel 1. Hasil Penilaian Kinerja Pembangunan pada Tiga KPH Model

Aspek Penilaian	KPHL Unit XXX Sungai Wain-Sungai Manggar Kalimantan Timur	KPHL Kulawi Sulawesi Tengah	KPHP Model Kapuas Hulu Kalimantan Barat
Kepastian Kawasan	Belum menyelesaikan rekonstruksi tata batas	Belum melakukan tata batas	80% penyelesaian tata batas
Kelembagaan	Belum ada kelembagaan KPH defenitif. Masih menggunakan BPHLSW-DM sebagai badan otonom melalui Perda Kota Balikpapan No. 11 Tahun 2004	Unit Pelaksana Teknis Daerah melalui Peraturan Bupati Sigi No. 34 Tahun 2015	Unit Pelaksana Teknis Daerah melalui Keputusan Bupati Kapuas Hulu SK No. 35 Tahun 2011
Rencana Kelola	Draft RPHJP-KPH	Belum ada	Draft RPHJP-KPH
Relasi Pemerintahan dan Regulasi	Dukungan dari Pemerintah Kota	Tidak mendapatkan dukungan dari Pemerintah Provinsi dan pusat	Dukungan bagi kelembagaan dinyatakan bukan tanggungjawab Dinas Kehutanan Provinsi

⁸ Peraturan Bupati Sigi No. 34 tahun 2015 tentang Perubahan Ke empat atas Peraturan Bupati No. 10 tahun 2011 tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis pada Dinas-Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Sigi.

POLICY BRIEF

Hak dan Akses Kelola Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ada alokasi untuk hak dan akses ruang kelola masyarakat yang difasilitasi langsung oleh KPH ○ Hutan Kemasyarakatan sekitar 1.400 hektare 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alokasi hak dan akses belum ada karena KPH belum memiliki dokumen rencana kelola. ○ Ada wilayah kelola masyarakat berupa Hutan Desa di Desa Namo seluas 490 hektare yang difasilitasi LSM 	<ul style="list-style-type: none"> ○ KPH sudah memiliki alokasi hak dan akses kelola masyarakat ○ Ada wilayah kelola masyarakat berupa Hutan Desa di 2 desa seluas 2.825 hektare yang difasilitasi LSM
Rehabilitasi dan Perlindungan Hutan	Dilaksanakan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Balikpapan	Tidak ada program	Sudah ada program namun terkendala oleh perubahan nomenklatur kelembagaan sehingga dukungan dari Pemerintah Pusat melalui UPT tidak dapat tersalurkan

Sumber: Hasil Observasi dan Wawancara oleh FWI, 2017

Berikut ini penjelasan tambahan terkait temuan-temuan atas kinerja pembangunan tiga Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Model di tiga provinsi (Kalimantan Timur, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah) yang menjadi lokasi kajian.

Tata Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Pembagian kewenangan dalam pengelolaan hutan di tingkat tapak melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (kabupaten/kota dan provinsi), dan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Pemerintah Pusat melalui unit pelaksana teknis (UPT) BPKH, BPDASHL, BPHP, dan BP2SDM⁹ memiliki peran dalam perencanaan, pelaksanaan dan penganggaran untuk kegiatan pemantapan kawasan dan tata hutan, seperti: tata batas, inventarisasi, perencanaan pengelolaan, penyusunan rencana usaha, serta fasilitasi penyiapan sarana dan prasarana. Sementara Pemerintah Daerah (kabupaten/provinsi) lebih terfokus pada kegiatan penyalarsan rencana pengelolaan hutan terhadap perencanaan pembangunan daerah. Sedangkan KPH sebagai unit pengelolaan hutan di tingkat tapak, fokus kepada kegiatan yang bersifat teknis seperti penyelesaian konflik, penataan blok kerja, membuka akses ruang kelola, serta kegiatan perlindungan dan pengamanan hutan.

Kewenangan pengelolaan sumber daya hutan oleh KPH sangat dipengaruhi oleh status kewilayahan dan kelembagaan KPH. Ketiga KPH yang menjadi lokasi kajian, masih memiliki persoalan terkait legalitas dan juga legitimasinya. Pengalihan kewenangan pengurusan hutan dari Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Provinsi, berimplikasi pada ketidak-jelasan status kelembagaan KPH yang telah terbentuk sebelumnya oleh Pemerintah Kabupaten. Pengalihan kewenangan tersebut kemudian berdampak pada kebijakan untuk *re-design* (merancang kembali) kewilayahan dan kelembagaan KPH, yang dipahami sebagai bentuk penyesuaian dengan kapasitas sumberdaya dari Pemerintah Provinsi itu sendiri. Dengan masih adanya persoalan legalitas kelembagaan dan kewilayahan, menyebabkan KPH yang telah terbentuk tidak mampu secara optimal menjalankan tugas dan fungsinya (kewenangan).

⁹ BPKH adalah Balai Pemantapan Kawasan Hutan di bawah Ditjen Planologi Kehutanan; BPDASHL adalah Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung di bawah Ditjen Pengendalian DAS dan Hutan Lindung; BPHP adalah Balai Pengelolaan Hutan Produksi di bawah Ditjen Pengelolaan Hutan Produksi Lestari; BP2SDM adalah Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia

Tata Perencanaan Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Ketiga KPH yang menjadi lokasi kajian ini belum memiliki Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP). Walaupun proses penyusunan RPHJP dilakukan sejak lama (kecuali KPHL Kulawi), namun masih terkendala pada proses penyesuaian terhadap UU No. 23 Tahun 2014. Ketiadaan perencanaan tersebut berdampak pada sulitnya memperoleh dukungan program dari instansi teknis seperti: BPDASHL, BPHP maupun dari lembaga lainnya.

Selain kewajiban untuk menyusun RPHJP, KPH dituntut untuk memiliki perencanaan lain seperti rencana bisnis (usaha) untuk mendorong kemandirian serta rencana jangka pendek untuk memastikan aktifitas pengelolaan hutan agar selalu terkontrol dan terencana. Namun demikian perencanaan tersebut baru bisa dilakukan jika RPHJP sudah disahkan. Oleh sebab itu, penyusunan dan pengesahan RPHJP menjadi skala prioritas dalam mempersiapkan kelembagaan KPH untuk beroperasi secara optimal.

Tata Wilayah Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Hasil observasi pada ketiga KPH model, masih ditemukan konflik tenurial antara pemerintah dengan masyarakat di sekitar wilayah KPH. Penyebabnya adalah pelaksanaan tata batas yang tidak transparan dan minimnya koordinasi dengan masyarakat¹⁰. Dari informasi yang dikumpulkan memperlihatkan bahwa proses tata batas hanya dikerjakan oleh instansi kehutanan (BPKH & Dinas Kehutanan) tanpa ada pelibatan dari masyarakat. Proses tata batas yang mengacu pada Permenhut P.25/2014¹¹ dan Permenhut P.62/2013¹², masih belum mengakomodasi hak-hak masyarakat setempat terutama terkait akses dan hak kepemilikan lahan.

Faktor keterbatasan anggaran juga mempengaruhi untuk memastikan proses tata batas dapat terlakukan dengan baik dan partisipatif. Seperti proses penataan batas wilayah KPH Kapuas Hulu dan Kulawi sampai sekarang belum selesai, dikarenakan keterbatasan anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah. Kajian WG Tenure (2014) menemukan bahwa konflik tenurial tidak bisa dilepaskan dari persoalan ketidakjelasan batas administrasi desa, wilayah kerja KPH, dan belum jelasnya pengakuan wilayah masyarakat hukum adat¹³.

Tata Administrasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Semua KPH yang menjadi lokus penilaian ini belum memiliki mekanisme kelembagaan yang memadai, baik dalam bentuk ketersediaan *standard of procedure* (SoP) pengelolaan (administrasi, pengambilan keputusan, aktifitas lapangan, pelayanan informasi dan investasi) maupun dukungan regulasi di tingkat daerah¹⁴. Selama ini, pelaksanaan pengelolaan KPH sangat tergantung pada karakter kepemimpinan di masing masing KPH. Temuan lain, belum ada mekanisme yang terstruktur

¹⁰ Pada DAS Manggar terjadi konflik antara masyarakat dengan pihak KPH dan BPKH, terkait penyerobotan tanah warga yang diklaim sebagai kawasan hutan oleh pemerintah. Masyarakat tidak mengetahui jika tanah yang mereka kelola dan sebagian bersertifikatkan, beralih fungsi menjadi kawasan hutan.

¹¹ Peraturan Menteri Kehutanan No P.25/Menhut-II/2014 Tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan.

¹² Peraturan Menteri Kehutanan No P.62/Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan No P.44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

¹³ WG Tenure, 2014. Konflik Tenurial dalam Pembangunan KPH: Pembelajaran dari Hasil Penilaian Cepat di KPH Berau Barat dan Kapuas Hulu.

¹⁴ KPHL Kapuas Hulu dan Balikpapan, tidak ada kebijakan yang kuat dan jelas untuk menginternalisasi KPH kedalam RPJMD dan rencana strategis daerah lainnya. Sehingga berakibat pada tidak adanya dukungan anggaran daerah yang bisa digunakan untuk operasionalisasi KPH di tahun 2017.

dan sistematis menyangkut pengambilan keputusan-keputusan strategis, agar menghindari peluang penyalahgunaan kekuasaan ataupun mal administrasi.

SDM Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Keberadaan SDM yang memiliki kualifikasi sesuai dengan bidang teknis yang dibutuhkan merupakan satu keharusan bagi KPH. Hal ini tertuang dalam Permenhut P.42/2011 tentang standar kompetensi bidang teknis kehutanan pada kesatuan pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi. Ketersediaan SDM yang berkualitas dan memadai menjadi syarat mutlak beroperasinya KPH ditingkat tapak. Berdasarkan hasil penilaian bahwa semua KPH belum memiliki SDM yang memenuhi standar yang dibutuhkan, baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Hal ini dapat dilihat dari kapasitas yang dimiliki oleh KKPH¹⁵ dan stafnya, yang masih terbatas dari sisi keterampilan teknis maupun pemahaman manajerial. Di sisi lain, jumlah sumber daya yang terbatas akan menambah beban tugas personil dalam pengelolaan hutan di tingkat tapak¹⁶.

Sistem Informasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan

Pemenuhan kewajiban sebagai badan publik (KPH) dalam memberi pelayanan informasi kepada publik masih minim. Media informasi yang tersedia hanya dalam bentuk website yang tidak pernah *di-update* dan tidak mengikuti kaidah penyajian informasi sebagaimana diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008. Banyak dokumen-dokumen penting yang harusnya menjadi dokumen teknis KPH, masih tersebar diberbagai instansi terkait. Kondisi ini akan menyulitkan untuk melakukan penertiban administrasi dan pendokumentasian secara baik. Temuan ini diperkuat ketika tim kajian kesulitan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan, sehingga bisa menampilkan informasi yang lebih komprehensif.

Pemenuhan akses informasi publik sangat penting untuk diperhatikan, mengingat informasi merupakan hak warga negara untuk pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya. Hal ini dijamin dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yaitu: (a) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (b) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (c) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (d) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi. Setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas informasi publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas.

Implikasi Penerapan UU No. 23 Tahun 2014

UU No. 23 Tahun 2014 merupakan landasan baru bagi pelaksanaan pembangunan kehutanan, termasuk bagi pembangun KPH. Tentunya dengan terbitnya undang-undang ini, perlu sebuah kajian komprehensif untuk melihat sejauh mana implikasi perubahan terhadap proses-proses pembangunan KPH yang tengah berlangsung saat ini, serta terhadap proses pembangunan dan operasionalisasi KPH tahap berikutnya. Termasuk kebutuhan perubahan terhadap peraturan-peraturan tingkat di bawahnya yang menjadi acuan pembangunan KPH.

Perubahan relasi antar Pemerintah Provinsi dan Kabupaten dalam pengelolaan sumber daya hutan menjadi salah satu titik kritis yang harus disikapi dengan cepat dan bijak pada masing masing level

¹⁵ Semua KKPH di tiga lokasi kajian belum mengikuti DIKLAT KKPH sebagai syarat legal untuk memimpin sebuah KPH.

¹⁶ KPHP Kapuas Hulu hanya memiliki 33 staf (sebagian besar tenaga kontrak) untuk mengelola kawasan seluas 416.000 Hektare.

POLICY BRIEF

pemerintahan. Pergeseran kewenangan ini, membutuhkan kecepatan dalam pengaturan ulang struktur; otoritas dan tanggung jawab; serta penyiapan kapasitas sumber daya dan infrastruktur; agar tidak menghambat pembangunan kehutanan (KPH). Berikut ini adalah bentuk pergeseran kewenangan pemerintah antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota, pasca terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Tabel 2. Perbandingan Kewenangan Kehutanan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Urusan Pemerintahan	UU No. 32 Tahun 2004			UU No. 23 Tahun 2014		
	Pusat	Prov	Kab	Pusat	Prov	Kab
Penyelenggaraan Inventarisasi Hutan		√	√	√		
Penyelenggaraan Pengukuhan Hutan	√	√	√	√		
Penyelenggaraan Penatagunaan Kawasan Hutan	√	√	√	√		
Penyelenggaraan Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan	√	√	√	√		
Penyelenggaraan Rencana Kehutanan Nasional	√	√	√	√		
Penyelenggaraan Tata Hutan	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Rencana Pengelolaan Hutan	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Perlindungan Hutan	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Pengolahan dan Penatausahaan Hasil Hutan	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam	√	√	√	√	√	√
Penyelenggaraan Konservasi Tumbuhan dan Satwa Liar	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Pemanfaatan Secara Lestari Kondisi Lingkungan Kawasan Pelestarian Alam	√	√	√	√	√	
Penyelenggaraan Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar	√	√	√	√	√	
Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di Bidang Kehutanan				√	√	
Pengelolaan DAS	√	√	√	√	√	
Pengawasan Kehutanan	√	√	√	√		

Sumber: Diolah dari UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat adanya perbedaan signifikan terhadap kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam mengelola sumber daya hutan. Hanya kewenangan pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam, khususnya pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura) saja, yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten, selebihnya ditarik ke Pemerintahan Provinsi dan Pusat. Walaupun masih dimungkinkan peluang kewenangan lain bagi Pemerintah Daerah, karena kehutanan dikategorikan sebagai salah satu urusan pemerintahan pilihan.

POLICY BRIEF

Artinya urusan pemerintahan di daerah disesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah¹⁷. Namun secara nyata, hampir seluruh kewenangan penyelenggaraan kehutanan telah bergeser ke Pemerintah Provinsi dan Pusat.

Sejak ditetapkan UU No. 23 di tahun 2014, baru dua tahun setelahnya pemerintah menerbitkan aturan turunan berupa Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2016¹⁸, tepatnya pada Agustus tahun 2016. Kemudian peraturan ini berlaku efektif pada awal Januari 2017. Ini menggambarkan terjadinya 'kekosongan' yang cukup lama sampai terbitnya aturan yang lebih operasional. Namun di sisi lain Pemerintah Daerah dituntut untuk segera melakukan perubahan besar dalam sistem penyelenggaraan pemerintahannya. Penyesuaian atas Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK) yang baru; me-realokasi sumber daya seperti aset dan pegawai; termasuk kebutuhan merevisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di setiap level pemerintahan.

Pergeseran kewenangan ini disinyalir telah memunculkan sikap apatis dari sebagian pemerintahan kabupaten terhadap urusan pengelolaan sumber daya hutan. Indikasi ini diperkuat dengan temuan bahwa di beberapa daerah (kabupaten) yang tidak lagi mengalokasikan anggarannya untuk pengurusan hutan. Beban dan tanggung jawab kemudian diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Provinsi. Padahal penerapan UU No. 23 Tahun 2014, ingin menempatkan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai mitra strategis Pemerintah Provinsi dan Pusat. Sehingga akan terjalin kolaborasi efektif antar pemerintah, untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang adil dan berkelanjutan.

Polemik dan dinamika yang timbul di level daerah pasca UU No. 23 Tahun 2014, mestinya menjadi refleksi sekaligus sebuah otokritik bagi Pemerintah Pusat, ketika ingin menerapkan peraturan baru. Harus selalu mempertimbangkan implikasi seperti apa yang akan timbul di kemudian hari. Bagaimana dengan tata hubungan antar lembaga pemerintah, bagaimana kesiapan SDM Pemerintah Daerah (provinsi) untuk mengimplementasikan aturan tersebut, dan tentunya kesiapan Pemerintah (pusat dan provinsi) untuk memastikan segera aturan-aturan turunan yang lebih operasional, agar menciptakan kepastian di level daerah.

Potensi Kemunduran Pembangunan KPH

Situasi yang sama dialami juga oleh kelembagaan KPH di tingkat tapak, setidaknya di tiga KPH yang menjadi lokasi kajian FWI. Adanya pergeseran kewenangan dari kabupaten ke provinsi, telah menimbulkan pro-kontra di internal KPH. Kepala KPH dan stafnya menghadapi suasana ketidakpastian terkait keberlanjutan (atau pemindahan) posisi mereka. Namun demikian mereka dituntut agar tetap menjaga dan mengelola hutan di tingkat tapak. Tanpa ada dukungan operasional yang memadai dari Pemerintah Provinsi maupun Pusat¹⁹. Hal ini yang terjadi pada KPHL Unit XXX Sungai Wain-Sungai Manggar Kalimantan Timur yang dikelola oleh BPHLSW-DM Kota Balikpapan. Pengalihan kewenangan pengelolaan hutan pasca implementasi UU No. 23 Tahun 2014 menyebabkan ketidakjelasan status bagi 120 orang karyawannya.

¹⁷ Pasal 12 ayat (3) menyatakan: Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: (a) kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian; dan transmigrasi.

¹⁸ Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

¹⁹ FWI. 2017. Factsheet-Penilaian Kinerja Pembangunan KPH Dengan Menggunakan Indikator FWI 1.0; Studi Kasus: KPHL Unit XXX Sungai Wain – Sungai Manggar Kalimantan Timur, KPHL Kulawi Sulawesi Tengah, dan KPHP Model Kapuas Hulu Kalimantan Barat. Bogor.

POLICY BRIEF

Dari sisi Pemerintah Daerah, persoalan yang dihadapi adalah penataan ulang kelembagaan dan kewilayahan KPH, dan ini bukanlah hal mudah. Untuk menuju ke sana dibutuhkan penyesuaian di berbagai aspek, seperti kepastian kawasan operasional KPH, struktur kelembagaan KPH, perencanaan ulang pengelolaan KPH, dan membangun relasi Pemerintah pusat/kabupaten agar dapat memperoleh dukungan program dan pendanaan. Termasuk merancang ulang pola komunikasi dan koordinasi vertikal yang sebelumnya sudah terbangun. Walaupun secara ideal, pergeseran kewenangan ini seharusnya hanya perubahan di tataran status, tanpa harus mempengaruhi dan menyentuh pada aspek yang lain.

Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Dinas Kehutanan Provinsi, merupakan aktor utama yang memegang peranan untuk melanjutkan pembangunan KPH pasca implementasi UU No. 23 Tahun 2014. Dalam prosesnya, peralihan kewenangan pengurusan kehutanan tidak berjalan mulus. Kondisi ini berdampak pada vakumnya (stagnan) pengurusan hutan di tingkat tapak. Tarik ulur kepentingan dalam pengurusan hutan di tiga provinsi (Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat), setidaknya masih saja terjadi. Pemerintah Kabupaten merasa hak konstitusionalnya dirampas oleh Pemerintah Pusat²⁰.

Bahkan di Provinsi Kalimantan Barat, kelembagaan KPHP Kapuas Huluyang baru terbentuk pada semester pertama tahun 2017, harus mengalami perubahan struktur kelembagaan dan wilayahnya. Seperti sekarang, KPHP Kapuas Hulu telah berubah menjadi KPH Kapuas Hulu Utara²¹. Perubahan ini mengakibatkan bantuan dana dari Unit Pelaksana Teknis, BPHP, BDASHL – KLHK, yang tidak bisa disalurkan karena perbedaan nomenklatur kelembagaan KPH. Termasuk beberapa rencana program dari BPDASHL dan BPHP, seperti kegiatan rehabilitasi dan perlindungan hutan, yang harus berhenti dan tidak bisa direalisasikan.

Implikasi lain adalah hasil inventarisasi sebagai basis data dalam pengelolaan dan pembagian blok rencana kerja KPH, bisa jadi tidak relevan lagi dengan adanya perubahan kelembagaan dan wilayah KPH. Sehingga secara otomatis dokumen rencana pengelolaan hutan pun tidak bisa digunakan dan harus direvisi kembali.

Penerimaan dari para pihak, menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam proses perpindahan kewenangan dalam mengelola sumber daya hutan. Pemerintah Provinsi harus terbuka untuk menerima masukan, di sisi lain Pemerintah Kabupaten/Kota dan KPH harus membuka diri dan bersikap kooperatif untuk membangun koordinasi yang baik. Karena sebenarnya masih banyak pekerjaan rumah yang harus dibenahi dari proses pembangunan KPH Model ini.

Seperti yang disampaikan di bagian sebelumnya, kajian FWI di tiga KPH Model, masih ditemukan *gap* (kesenjangan) pemenuhan kewajiban KPH agar mampu beroperasi secara baik. Kemudian ditambah dengan situasi (relasi) yang belum kondusif antara Pemerintah Kabupaten dengan Provinsi pasca UU No. 23 Tahun 2014, bisa menambah beban kerja dan menyebabkan stagnasi bagi pembangunan dan operasionalisasi KPH. Ibaratnya, KPH seperti dilahirkan kembali sebagai kelembagaan baru pasca implementasi UU No. 23 Tahun 2014.

²⁰ Adanya *judicial review* yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) terhadap UU No. 23 Tahun 2014, dengan nomor register 30/PUU-XIV/2016 dan 31/PUU-XIV/2016.

²¹ Hasil wawancara dengan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dan Kepala KPH Kapuas Hulu serta tertuang dalam Draf RPJP-KPH Kapuas Hulu Utara.

POLICY BRIEF

Tabel 3. Penambahan Beban Kerja dan Tantangan dalam Pengelolaan Hutan Pasca UU No. 23 Tahun 2014

Aspek Penilaian	Permasalahan di Tingkat Tapak ²²	Implikasi Pasca UU No. 23 Tahun 2014	Kewenangan
Kepastian Kawasan	Proses tata batas dan temu gelang batas luar wilayah KPH belum selesai	Penataan batas luar yang sedang dilakukan, perlu penyesuaian lagi berdasarkan luas wilayah KPH yang baru	Pemerintah Pusat melalui Unit Pelaksana Teknis BPKH
Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> ○ Keterbatasan SDM secara kualitas dan kuantitas ○ Masih ada kelembagaan yang belum defenitif 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kebutuhan landasan kebijakan baru untuk kelembagaan dan operasionalisasi KPH ○ Resiko perpindahan SDM di KPH ○ Pembentukan kelembagaan dan struktur baru KPH 	Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi, sebelumnya Pemerintah Kabupaten
Perencanaan Hutan	Belum tersedia (masih berbentuk draft) RPHJP sebagai acuan kerja KPH	<ul style="list-style-type: none"> ○ Penyusunan RPHJP baru bila terjadi perubahan luas wilayah KPH; dan ○ Resiko inventarisasi ulang potensi hutan 	KPH, Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi, dan Pemerintah Pusat
Relasi Pemerintahan dan Regulasi	Terbatasnya dukungan dana bagi operasional KPH	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sinkronisasi RPHJP-KPH dengan dokumen perencanaan di tingkat provinsi (RTRW dan RPJMD) ○ Pengalihan beban anggaran dari kabupaten ke provinsi ○ Resiko penghentian dukungan anggaran dari Pemerintah Kabupaten/Kota 	Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi dan Bappeda, sebelumnya Pemerintah Kabupaten
Hak dan Akses Kelola Masyarakat	Terbatasnya dukungan KPH dalam memfasilitasi hak dan akses kelola masyarakat	Minimnya anggaran untuk memfasilitasi hak dan akses kelola masyarakat; termasuk untuk penguatan akses pasar	KPH dan Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi

²² Kondisi dan perkembangan pembangunan tiga KPH Model yang menjadi lokasi kajian FWI periode tahun 2016-2017.

POLICY BRIEF

Rehabilitasi dan Perlindungan Hutan	Minimnya program rehabilitasi dan perlindungan hutan di wilayah kerja KPH	KPH tidak bisa menjalankan program dengan dukungan Pemerintah Pusat melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) karena perubahan nomenklatur kelembagaan dan legalitas.	<ul style="list-style-type: none">○ Pemerintah Provinsi melalui Dinas Kehutanan Provinsi, sebelumnya Pemerintah Kabupaten.○ Dukungan anggaran dari Pemerintah Pusat melalui UPT (BPDASHL dan BPHP)
--	---	---	---

Sumber: Diolah dari Berbagai Sumber, 2018

Simpulan dan Rekomendasi

Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014, berimplikasi signifikan dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan di tingkat tapak. Termasuk dengan memberi kewenangan pembentukan kelembagaan KPHL dan KPHP kepada Pemerintah Provinsi. Dengan demikian kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, hanya pada pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam seperti yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Implikasi pergeseran kewenangan seperti yang dimandatkan UU No. 23 Tahun 2014, secara otomatis mempengaruhi terhadap landasan hukum untuk membentuk kelembagaan KPHL dan KPHP. Dalam pengertiannya, peraturan yang selama ini digunakan untuk mengoperasikan KPH, seperti PP No. 38 Tahun 2007 dan Permendagri No. 61 Tahun 2010, sudah tidak berlaku lagi. Peraturan-peraturan tersebut, harus segera direvisi (diganti) yang mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014. Bila tidak, akan membuka ruang terjadinya ‘kekosongan’ regulasi, yang bisa berimplikasi terhadap stagnisasi pembangunan KPH.

Perpindahan kewenangan ini berimplikasi juga terhadap beberapa inisiatif dan proses pembentukan KPHL/KPHP oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang mengalami stagnasi. Sedangkan perubahan yang paling mendasar terkait tata hubungan kerja antar instansi Pemerintah, yang menyangkut struktural, otoritas, relasi, termasuk kapasitas sumber daya yang dimiliki masing-masing pihak.

Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Dinas Kehutanan Provinsi, merupakan aktor utama yang memegang peranan untuk melanjutkan pembangunan KPH pasca implementasi UU No. 23 Tahun 2014. Namun beberapa Pemerintah Provinsi belum menunjukkan kesiapannya. Hal ini tergambar dari substansi RPJMD dan postur anggaran belanja, yang belum memasukan operasionalisasi KPH sebagai bagian dari perencanaan kehutanan provinsi.

Polemik dan dinamika yang timbul di level daerah pasca UU No. 23 Tahun 2014, mestinya menjadi refleksi sekaligus sebuah otokritik bagi Pemerintah Pusat, ketika ingin menerapkan peraturan baru. Seharusnya, selalu mempertimbangkan implikasi seperti apa yang akan timbul di kemudian hari. Bagaimana dengan tata hubungan antar lembaga pemerintah, bagaimana kesiapan SDM Pemerintah Daerah (provinsi) untuk mengimplementasikan aturan tersebut, dan tentunya kesiapan Pemerintah (pusat dan provinsi) untuk memastikan segera aturan-aturan turunan yang lebih operasional, agar

POLICY BRIEF

menciptakan kepastian di level daerah. Termasuk kepastian bagi personil di KPH yang sedang menghadapi suasana ketidakpastian terkait keberlanjutan (atau pemindahan) posisi mereka.

Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 sangat berimplikasi pada proses pembangunan kelembagaan dan operasionalisasi KPH. Untuk mengembalikan arah pembangunan KPH sesuai dengan mandatnya, maka Pemerintah Provinsi perlu memberikan terobosan kebijakan terhadap kewilayahan, struktur kelembagaan, berikut dengan sumber daya manusia, yang telah terbentuk oleh Pemerintah Kabupaten sebelumnya. Sehingga KPH yang telah terbentuk, akan tetap menjadi bagian dari struktur pemerintahan dan memiliki jaminan dalam pelaksanaan pengelolaan hutan di wilayah KPH tersebut. Selain itu Pemerintah Provinsi harus membuka ruang kolaboratif dengan seluruh pemangku kepentingan yang selama ini terlibat dalam pembangunan KPH, khususnya dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Terutama bila ada kebutuhan melakukan *re-design* (merancang kembali) kewilayahan ataupun kelembagaan, agar tetap memenuhi prinsip legal dan memiliki legitimasi.

Referensi

FWI. 2014. Panduan Penilaian Kinerja Pembangunan dan Pelaksanaan Kesatuan Pengelolaan Hutan di Wilayah KPH: Dengan Menggunakan Kriteria dan Indikator FWI 1.0. Bogor.

FWI. 2017. Factsheet-Penilaian Kinerja Pembangunan KPH Dengan Menggunakan Indikator FWI 1.0; Studi Kasus: KPHL Unit XXX Sungai Wain-Sungai Manggar Kalimantan Timur, KPHL Kulawi Sulawesi Tengah, dan KPHP Model Kapuas Hulu Kalimantan Barat. Bogor.

Kartodihardjo H, Suwarno E. 2014. Pengarusutamaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dalam Kebijakan dan Pelaksanaan Perizinan Kehutanan. Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan.

Suwarno, E, Ratnaningsih, A.T, Insusanti, E. 2016. Implikasi Terbitnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Terhadap Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan di Provinsi Riau. Universitas Lancang Kuning, Riau.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

POLICY BRIEF

"PROSES RESENTRALISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN YANG DIMANDATKAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 MENEMUI BERBAGAI PERSOALAN DAN DINAMIKA DALAM PENERPANNYA, BEBERAPA DI ANTARANYA MELIPUTI PERSOALAN STRUKTURAL, OTORITAS, RELASI DAN KAPASITAS SUMBER DAYA YANG DIMILIKI OLEH Masing-masing PIHAK DALAM MENJALANKAN KEBIJAKAN TERSEBUT."

FOREST WATCH INDONESIA

2018