

## **DINAMIKA KEBIJAKAN PENGGUNAAN KAWASAN HUTAN: Sebuah Analisa Isi Perubahan Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan (*Analysis of the Dynamics of Forest Land Use Policy: A Content Analysis of Policy Change of Use of Forest Area*)**

**Kushartati Budiningsih, Sulistya Ekawati & Handoyo**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim  
Jalan Gunung Batu No 5 Bogor 16118, Indonesia  
e-mail: k.budiningsih@yahoo.com.

Diterima 24 Maret 2015, direvisi 17 Februari 2016, disetujui 11 Maret 2016

### **ABSTRACT**

*The designation of forest area for the purposes of non-forestry sector has to be done through the mechanism of exchange and lease forest areas. The policies regarding these mechanism changed dynamically. This study examined changes in the policy of the mechanism, factors driving these changes and their implications. The results showed that the changes of forest areas used by expanding to the commercial interests, the criteria exchanged forest areas, lease license validity period, the criteria of replacement land / land compensation, the ratio of replacement land, and monitoring-evaluating activities. The factors driving these changes include economic factors, political and social. The effective monitoring and evaluation activities become one of the keys to overcoming the problem of policy implementation in the exchange or lease of forest areas.*

*Keywords: Policy; forest land use; monitoring and evaluation.*

### **ABSTRACT**

Penetapan kawasan hutan untuk kepentingan di luar sektor kehutanan dilakukan melalui mekanisme tukar menukar dan pinjam pakai kawasan hutan. Kedua kebijakan ini senantiasa mengalami perubahan. Penelitian ini mengkaji perubahan isi dari kedua kebijakan tersebut, faktor apa yang mendorongnya serta bagaimana implementasinya. Pendekatan penelitian ini adalah analisis dokumen peraturan terkait penggunaan kawasan hutan dilengkapi dengan analisis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan isi kebijakan penggunaan kawasan hutan meliputi kepentingan yang diakomodasi meluas pada kepentingan komersil, kriteria kawasan hutan yang ditukar, masa berlaku ijin pinjam pakai, kriteria lahan pengganti/lahan kompensasi, rasio lahan pengganti dan kegiatan pemantauan dan evaluasi. Beberapa faktor pendorong terjadinya perubahan meliputi faktor ekonomi, politik dan sosial. Pelaksanaan kegiatan pemantauan dan evaluasi yang optimal menjadi salah satu kunci untuk mengatasi masalah implementasi kebijakan tukar menukar kawasan hutan maupun pinjam pakai kawasan hutan.

Kata kunci: Kebijakan; penggunaan kawasan hutan, pengawasan dan evaluasi.

## **I. PENDAHULUAN**

Kawasan hutan merupakan sumber daya alam bagi kepentingan pembangunan sektor kehutanan dan sektor di luar kehutanan. Pemanfaatan kawasan hutan ditujukan bagi kepentingan pembangunan sektor kehutanan, sedangkan penggunaan kawasan hutan ditujukan bagi pembangunan sektor di luar kehutanan.

Pemanfaatan kawasan hutan bagi sektor kehutanan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Hutan dapat dimanfaatkan melalui kegiatan pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Kegiatan

pemanfaatan tersebut dapat dilakukan pada seluruh kawasan hutan yakni hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi kecuali cagar alam, zona inti dan zona rimba pada taman nasional.

Penggunaan kawasan hutan untuk sektor non-kehutanan dapat dilaksanakan melalui mekanisme tukar menukar kawasan hutan (TMKH) atau pinjam pakai kawasan hutan (PPKH). Dalam PP Nomor 10 tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan bahwa TMKH merupakan penggunaan kawasan hutan dengan mengubah peruntukkan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan. Dalam Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) Nomor 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan bahwa PPKH merupakan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukkan kawasan hutan.

Kebijakan TMKH dan PPKH dalam perkembangannya sering mengalami perubahan dalam hal isi kebijakan. Sebagai contoh bahwa peraturan menteri terkait dengan TMKH sejak tahun 2006-2009 senantiasa mengalami perubahan dalam setiap tahunnya. Begitupula dengan kebijakan PPKH, sejak dikeluarkannya PP Nomor 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, peraturan menteri terkait dengan PPKH telah mengalami 2 kali perubahan.

Perubahan kebijakan ini berarti perubahan isi kebijakan yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan (Nugroho, 2014). Hal ini menarik sehingga kajian dilakukan untuk menganalisis perubahan kebijakan TMKH dan PPKH, faktor pendorong perubahan serta menelaah implementasi kebijakan TMKH dan PPKH dengan mengambil sebuah kasus di Provinsi Jawa Timur yang kawasan hutannya kurang dari 30% dari luas wilayah. Pada bagian akhir diberikan rekomendasi terkait dengan penggunaan kawasan hutan untuk sektor di luar kehutanan.

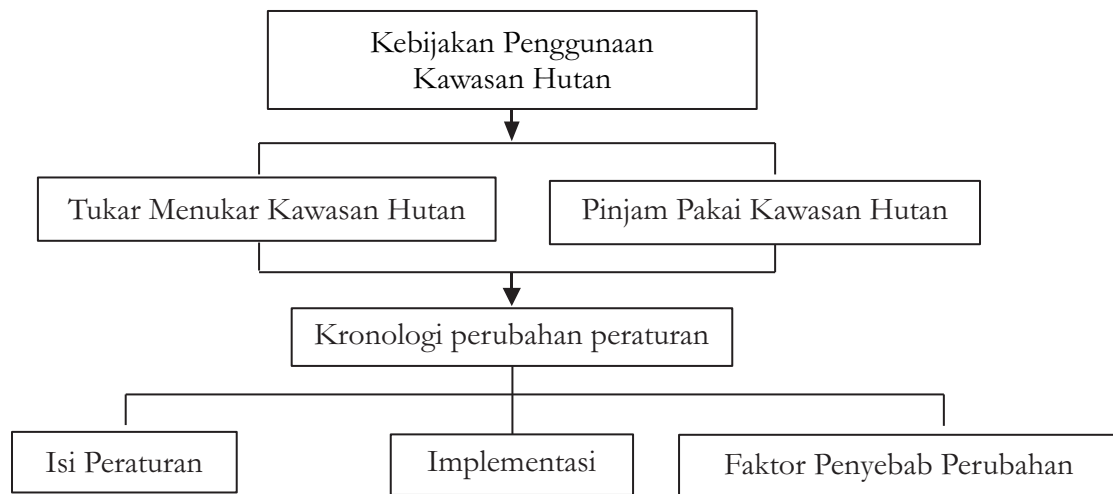
## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam penelitian evaluasi kebijakan penggunaan kawasan hutan. Evaluasi kebijakan menyangkut pembahasan kembali implementasi kebijakan yang menyediakan informasi berhasil tidaknya implementasi kebijakan (Hamdi, 2013)) serta pembelajaran mengenai konsekuensi kebijakan publik (Parson, 2001). Menurut Nugroho (2014), keberhasilan implementasi kebijakan tergantung pada isi kebijakan dan implementasinya. Isi kebijakan terkait dengan bagaimana proses kebijakan itu dirumuskan. Ada lima tipe penyebab kegagalan kebijakan antara lain :

- a. Kegagalan manajemen terjadi bila kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi tidak bisa diimplementasikan.
- b. Kegagalan administratif terjadi bila kebijakan berhasil dirumuskan tetapi mahal dalam implementasinya.
- c. Kegagalan desain terjadi bila kebijakan berhasil dirumuskan, tetapi implementasinya tidak sesuai desain semula.
- d. Kegagalan teori terjadi bila kebijakan berhasil dirumuskan, implementasi seperti desain sebelumnya, tetapi tidak sesuai dengan hasil yang diharapkan.
- e. Kegagalan yang keluar dari rel terjadi apabila kebijakan berhasil dirumuskan tetapi implementasinya diambil alih oleh kepentingan politik/administrasi lain sehingga menciptakan hasil yang sama sekali berbeda.

Adapun perbaikan implementasi kebijakan dapat dilakukan melalui 2 hal yakni: (1) mengetahui faktor-faktor yang menghambat proses implementasi, (2) mengubah keadaan yang menghasilkan faktor-faktor penghambat (Winarno, 2014).

Kebijakan penggunaan kawasan hutan diatur dalam dua skema yaitu kebijakan tukar menukar kawasan hutan dan kebijakan pinjam pakai kawasan hutan. Dalam kajian ini evaluasi kebijakan diarahkan untuk melihat kronologi perubahan peraturan yang ada, perubahan isi peraturan dan hambatan dalam implementasinya. Kerangka pikir penelitian dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber (Source): Data primer (Primary data).

Gambar 1. Kerangka pikir penelitian.  
*Figure 1. Research framework.*

Penelitian ini menggunakan tiga tingkat analisis yaitu: (1) Analisis teks peraturan perundangan yang terkait dengan penggunaan kawasan hutan yang difokuskan pada perubahan teks-teks peraturan tersebut dalam rentang waktu tertentu; (2) Analisis konteks sosial, ekonomi dan politik yang melatari perubahan teks peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan; dan (3) Analisis praksis/implementasi peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan di lapangan. Rangkaian analisis tersebut terdapat dalam Gambar 2.

Analisis teks yang digunakan untuk mengetahui perubahan kebijakan PPKH dan TMKH yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*). Analisis konten kualitatif merupakan teknik sistematis yang mengompresi kata-kata dari teks ke dalam kategori yang lebih sedikit berdasarkan aturan pengkodean (*coding*) yang eksplisit (General Accounting Office, 1996; Krippendorff, 1980; dan Weber, 1990).

Dokumen yang dianalisis adalah semua peraturan penggunaan kawasan hutan khususnya terkait TMKH dan PPKH serta data penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme TMKH dan PPKH dari Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur. Peraturan terkait TMKH yang dianalisis sebanyak 12 peraturan yang dikeluarkan sejak tahun 1975 yakni Surat Keputusan (SK) Menteri Pertanian No. 178/Kpts/Um/4/1975 tentang Pedoman tukar Menukar Kawasan Hutan hingga Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.41/Menhut-II/2012. Peraturan terkait PPKH yang dianalisis sebanyak 9 peraturan sejak tahun 1994 mulai dari Kepmenhut Nomor 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan hingga Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

Tabel 1. Level analisis, alat analisis, dan obyek penelitian.

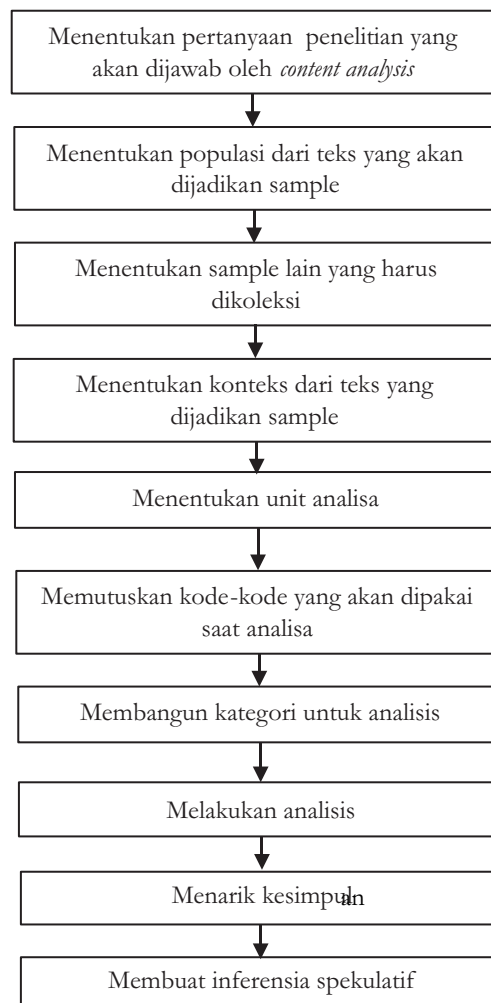
Table 1. Level of analysis, tool of analysis and research object.

| No | Level analisis<br>(Level of analysis)                     | Alat analisis<br>(Tool of analysis)                                    | Obyek<br>(Object)  |
|----|---|--|--|
| 1  | Teks  | Analisis isi kualitatif <sup>1</sup><br>(Qualitative content analysis) | Teks peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan  |
| 2  | Konteks sosial, ekonomi dan politik                       | Interpretasi sosiologis<br>(Sociological interpretation)               | Konteks sosial ekonomi dan politik yang mendorong perubahan peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan |
| 3  | Praksis (implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan) | Analisis sejarah <sup>3</sup> (Historical analysis)                    | Implementasi peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan  |

Sumber (Source): Data primer (primary data), 2013.

Secara garis besar proses pengkodean menurut Creswell (2009) yaitu: (1) Membaca data secara keseluruhan; (2) Membagi/memilah data ke dalam segmen-segmen; (3) Menamai segmen

dengan kode; (4) Mengurangi tumpang tindih kode dan kode yang tidak penting dan (5) menurunkan kode ke dalam tema-tema.



Sumber (Source): Denzin, 2013

Gambar 2. Langkah-langkah analisis isi kualitatif

Figure 2. The content analysis stages

Analisis *sociological interpretation* memusatkan diri pada permasalahan apa konteks sosial dari kegiatan yang akan dinilai secara hukum (*what does social context of the event to be legally judged*). Konteks sosial suatu naskah dirumuskan dapat mempengaruhi legislator ketika sebuah naskah hukum dirumuskan, dan hal ini harus dijadikan pertimbangan juga dalam penafsiran norma. Pada penelitian ini, obyek dari analisis ini adalah konteks sosial ekonomi dan politik yang mendorong terjadinya perubahan peraturan perundangan terkait penggunaan kawasan hutan.

Analisis sejarah (*historical analysis*) yang lebih menekankan aspek evolusi isi kebijakan dari awal pembentukan hingga implementasinya bahkan bersifat ekspansif dengan membandingkan beberapa kebijakan secara kronologis-sinkronis. Informasi hasil analisis data pada penelitian ini diinterpretasi secara siklik dan simultan (*band in hand*). Interpretasi informasi pada pendekatan kualitatif merujuk pada pengembangan ide-ide atas hasil penemuan untuk kemudian direlasikan dengan kajian teoritik (teori yang telah ada) untuk menghasilkan konsep-konsep atau teori-teori substansif yang baru dalam rangka memperkaya khazanah ilmu (Bogdan dan Bliken, 2007).

Untuk pengambilan kesimpulan (sintesis) penelitian ini, digunakan teknik triangulasi sumber data dan informasi yang berasal dari berbagai sumber (teks dan praksis). Triangulasi digunakan sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda (Denzin, 2013).

Penelitian dilakukan pada bulan Juni hingga Agustus 2013. Kasus yang diangkat dalam kajian kebijakan ini adalah kasus penggunaan kawasan hutan di Provinsi Jawa Timur. Pertimbangan pemilihan provinsi ini karena Jawa Timur memiliki luas kawasan hutan kurang dari 30% luas daratannya dan implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan sejak tahun 1980-an.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Isi Kebijakan TMKH dan PPKH

Penggunaan hutan dengan mekanisme TMKH mensyaratkan adanya lahan pengganti di

luar kawasan hutan untuk dimasukkan sebagai kawasan hutan. Hal ini terkait dengan kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan tersebut menggunakan kawasan hutan secara menetap yang akan mengurangi luas kawasan hutan. Oleh karena itu upaya untuk mempertahankan keberadaan hutan dalam suatu wilayah minimal 30% dipenuhi dengan adanya lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan. Umumnya penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme TMKH seringkali ditemukan di wilayah yang kawasan hutannya kurang dari 30% seperti di Pulau Jawa, Provinsi Lampung dan Provinsi Bali.

Berbeda dengan TMKH, PPKH merupakan penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan bersifat tidak tetap. Kawasan hutan akan dikembalikan kepada Negara setelah jangka waktu pinjam pakai berakhir. Ketika ijin PPKH masih berlaku maka pemegang ijin PPKH bertanggungjawab melakukan reboisasi di atas lahan kompensasi yang berada di luar kawasan hutan. Selanjutnya lahan kompensasi tersebut dimasukkan ke dalam kawasan hutan.

Kepentingan sektor di luar kehutanan yang diakomodasi dengan mekanisme TMKH ini antara lain menampung korban bencana alam dan kepentingan umum beserta sarana penunjang. Sedangkan kepentingan sektor di luar kehutanan yang dapat diakomodasi dengan mekanisme PPKH antara lain pertambangan, pertahanan dan keamanan, instalasi jaringan telekomunikasi dan lainnya. Kebijakan PPKH terbaru yang berlaku saat ini adalah Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Berdasarkan kebijakannya masing-masing, beberapa aspek TMKH dan PPKH secara ringkas disajikan dalam Tabel 2.

Jenis peruntukkan PPKH dan TMKH secara prinsip berbeda. Penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme PPKH untuk kepentingan yang tidak menetap sedangkan penggunaan hutan dengan mekanisme TMKH untuk kepentingan yang menetap. Akan tetapi dalam kenyataannya bentuk kegiatan penggunaan kawasan hutan dengan PPKH cenderung bersifat menetap juga.

Kawasan hutan yang dapat digunakan dengan mekanisme PPKH adalah hutan produksi

dan hutan lindung. Apabila dalam kawasan hutan produksi maupun hutan lindung telah ada izin pemanfaatan hutan, maka PPKH tetap dapat berlangsung dengan ketentuan adanya biaya pengganti atas biaya investasi dan iuran izin yang telah dikeluarkan oleh pemegang izin pemanfaatan hutan disesuaikan dengan luasan yang dipinjam. Berbeda dengan PPKH, kawasan yang digunakan dengan mekanisme TMKH adalah hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas yang di dalamnya tidak terdapat izin pemanfaatan hutan maupun izin penggunaan hutan serta surat persetujuan prinsip TMKH.

Ketentuan terkait perizinan antara TMKH dan PPKH berbeda. Pemberi izin TMKH dan PPKH adalah Menteri Kehutanan. Izin PPKH ada 3 bentuk yakni izin PPKH dengan kompensasi lahan, izin PPKH dengan kompensasi bayar penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan rehabilitasi dan izin PPKH tanpa kompensasi apapun. Izin PPKH dengan kompensasi lahan diberlakukan pada wilayah yang luas kawasan hutannya kurang dari 30% dengan rasio lahan kompensasi 1:1 untuk kepentingan non komersil dan 1:2 untuk kepentingan komersil. Lahan kompensasi ini berasal dari areal penggunaan lain (APL) dan dimasukkan menjadi kawasan hutan. Izin PPKH dengan kompensasi bayar PNBP dan rehabilitasi diberlakukan pada wilayah yang luas kawasan hutannya lebih dari 30% dengan rasio lahan direhabilitasi 1:1 untuk kepentingan non komersil dan 1:1 ditambah areal rencana terganggu untuk kepentingan komersil. Adapun izin PPKH tanpa kompensasi apapun berlaku untuk kepentingan pertahanan dan keamanan, sarana keselamatan umum, cek dam, embung, sarana meteorologi dan geofisika serta kegiatan pertambangan tahap survei dan eksplorasi.

TMKH pada daerah aliran sungai (DAS), pulau atau provinsi dengan luas kawasan hutan (KH) <30% dilakukan dengan rasio lahan pengganti minimal 1:1 untuk kepentingan menampung korban bencana alam dan kepentingan umum terbatas seperti fasilitas pemakaman, fasilitas pendidikan, fasilitas keselamatan umum, rumah sakit umum, kantor pemda, permukiman, transmigrasi dan pengembangan wilayah. Sedangkan untuk kepentingan di luar kepentingan umum terbatas rasio lahan pengantinya minimal

1:2. Sementara untuk TMKH pada DAS, pulau atau provinsi dengan luas KH >30%, rasio lahan pengganti minimal 1:1. Rasio ini dalam faktanya bisa mencapai perbandingan yang sangat jauh seperti kasus di wilayah Padalarang, Jawa Barat rasio mencapai 1:27. Meski penilaian rasio tersebut didasarkan pada nilai tanah, namun pada intinya hal tersebut dilakukan agar kawasan hutan tidak berkurang untuk mempertahankan kelestarian fungsinya.

Karakteristik lahan kompensasi dan lahan pengganti relatif hampir sama dengan persyaratan: (1) tidak mutlak harus berbatasan dengan kawasan hutan; (2) terletak di provinsi, wilayah atau DAS yang sama; (3) bebas dari jenis pembebanan dan hak tanggungan; (4) dapat dihutankan dengan cara konvensional dan; (5) mendapat rekomendasi dari gubernur atau bupati. Hal yang menarik bahwa lahan pengganti atau lahan kompensasi pada awalnya harus berbatasan langsung dengan hutan, namun kini hal tersebut tidaklah mutlak.

Terkait dengan pemantauan dan evaluasi antara peraturan dalam PPKH berbeda dengan peraturan TMKH. Monitoring dalam PPKH dilakukan terhadap persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan, dispensasi pinjam pakai kawasan hutan dan izin PPKH yang dilaksanakan oleh tim terdiri atas dinas kehutanan kabupaten (koordinator), dinas provinsi, dinas bidang lingkungan hidup (LH), Perum Perhutani (khusus di Pulau Jawa) dan unsur terkait. Sedangkan evaluasi dilakukan oleh tim dengan kepala dinas provinsi sebagai koordinator, Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Badan Lingkungan Hidup (BLH), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS), Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP), Perum Perhutani (khusus di Pulau Jawa) dan unsur terkait lainnya. Pengawasan dilaksanakan paling banyak sekali dalam setahun dengan menggunakan Dana Dekonsentrasi Kementerian Kehutanan. Sedangkan evaluasi PPKH dilaksanakan paling banyak dua kali dalam lima tahun.

Sementara itu dalam TMKH, pengawasan dilaksanakan oleh Badan Planologi (Baplan) bersama kepala dinas kehutanan (Kadishut) provinsi, Kadishut kabupaten, BPKH dan atau Perum Perhutani. Kegiatan pengawasan

Tabel 2. Perbedaan antara kebijakan TMKH dan kebijakan PPKH  
*Table 2. The differences between exchange forest policy and lease forest policy*

| Tema<br>(Theme)  | Pinjam Pakai Kawasan Hutan<br>(Lease Forest)  | Tukar Menukar Kawasan Hutan<br>(Exchange Forest)   |
|--|---|--|
| Jenis peruntukkan<br>(Type of designation)<br>KH yang digunakan<br>(Forest area used)                          | Untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan yang tidak menetap<br>Hutan produksi dan hutan lindung   | Untuk kepentingan di luar kegiatan kehutanan yang menetap<br>Hutan produksi tetap atau hutan produksi terbatas   |
| Perizinan<br>(Licensing)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Izin PPKH dengan kompesasi lahan (pada DAS, pulau atau provinsi dengan luas KH &lt;30%)</li> <li>- Izin PPKH dengan kompensasi bayar PNBP dan rehabilitasi (pada DAS, pulau atau provinsi dengan luas KH &lt;30%)</li> <li>- Izin PPKH tanpa kompensasi</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- TMKH pada DAS, pulau atau provinsi dengan luas KH &lt;30% (rasio lahan pengganti minimal 1:1 atau 1:2)</li> <li>- TMKH pada DAS, pulau atau provinsi dengan luas KH &gt;30% dengan sebaran proporsional (minimal 1:1)</li> </ul>  |
| Bentuk kegiatan<br>(Activities)  | Pertambangan, pertahanan dan keamanan, tempat ibadah, instalasi pembangkit energi, jaringan telekomunikasi, jalan umum, prasarana transportasi, pembangunan jaringan instalasi air, industri terkait kehutanan, menara pengintai, prasarana penunjang keselamatan umum dan penampungan sementara korban bencana alam, pertanian untuk ketahanan pangan dan energi | Waduk dan bendungan, rumah sakit umum, kantor pemda, permukiman, transmigrasi, bangunan industri, pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, terminal, pasar umum, pengembangan wilayah, pertanian tanaman pangan, perkebunan, budidaya pertanian, perikanan, peternakan, fasilitas pemakaman, fasilitas pendidikan, fasilitas keselamatan umum, sarana olahraga, <i>rest area</i> , stasiun pengisian bahan bakar umum, tugu dan pos perbatasan wilayah |
| Karakteristik lahan kompensasi/<br>pengganti<br>(The characteristic of land compensation/<br>replacement land) | Lahan kompensasi dapat dikelola sebagai satu unit pengelolaan hutan, terletak dalam DAS, pulau, dan/atau provinsi yang sama, dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional, tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan, dan mendapat rekomendasi dari gubernur atau bupati/walikota.                                      | Lahan pengganti letak, luas dan batas nya jelas, letaknya tidak mesti berbatasan langsung dengan kawasan hutan, terletak dalam daerah aliran sungai, provinsi atau pulau yang sama, dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional, tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan dan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota.   |
| Pemantauan dan evaluasi<br>(Monitoring and evaluation)   | Pemantauan dilakukan oleh Dinas Kab/Kota dalam Tim yang terdiri Dinas Provinsi, Dinas Kab/Kota, dinas bidang LH, dan unsur terkait. Evaluasi dilakukan oleh Kadis Provinsidengan Tm dari BPKH, BPDAS, Dinas Kab/Kota, Dinas bidangLH, dan unsur terkait   | Pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh Baplan bersama KadisProv, Kadis Kab, BPKH dan atau Perum Perhutani. Monitoring meliputi perkembangan pemenuhan kewajiban berdasarkan SP2TMKH. Evaluasi terhadap penyelesaian CNC, kewajiban SP2TMKH dan kewajiban sebelum BATM  |

Sumber (Source): Data primer (Primary data), 2013

dilakukan untuk memperoleh informasi perkembangan pemenuhan kewajiban pemohon TMKH atau kewajiban dalam proses Berita Acara Tukar Menukar (BATM). Sedangkan evaluasi dilakukan untuk penyelesaian *clear* dan *clean* usulan lahan pengganti dan penyelesaian kewajiban pemohon TMKH atau kewajiban dalam proses BATM.

## B. Analisis Dinamika Kebijakan TMKH dan PPKH

Fakta yang terjadi bahwa kebijakan terkait TMKH dan PPKH cenderung bersifat dinamis sehingga telah mengalami perubahan-perubahan isi kebijakan dalam perjalanannya hingga saat ini. Beberapa perubahan isi kebijakan dari TMKH dan PPKH dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Perubahan isi kebijakan TMKH dan kebijakan PPKH  
 Table 3. The changes in policy content of exchange forest and lease forest

| TMKH<br>(Exchange forest)  |   | PPKH<br>(Lease forest)                                 |  |
|--|---|--|--|
| Tema<br>(Theme)  | Perubahan<br>(Changes of content)   | Tema<br>(Theme)  | Perubahan<br>(Changes of content)  |
| Kepentingan<br>(Designation)   | Awalnya TMKH khusus untuk kepentingan umum atau pertahanan nasional, namun kini kepentingan bertambah untuk kepentingan komersil.   | Kepentingan<br>(Designation)                           | Awalnya untuk kepentingan hankam, pertambangan dan energi dan kepentingan umum terbatas. Selanjutnya terjadi pelebaran kepentingan umum terbatas antara lain listrik, telekomunikasi, jaringan air, jalan, pertanian dan lainnya   |
| KH yang ditukar<br>(Forest area to be changed)                           | Awalnya pada HP, lalu diprioritaskan pada HP tidak berhutan berupa tanah kosong, padang alang-alang dan semak belukar, terakhir tidak dicantumkan syarat kondisi hutannya hanya dibatasi tidak ada perijinan di dalamnya. | Masa berlaku ijin<br>(The periode of licency validity) | Ijin prinsip PPKH dan ijin PPKH untuk eksplorasi berlaku hanya 2 tahun, lalu berubah dapat diperpanjang. Ijin PPKH eksploitasi berlaku sesuai bidangnya lalu berubah 5 tahun dan dapat diperpanjang, berubah lagi Ijin Prinsip PPKH dan Ijin PPKH untuk survei dan eksplorasi berlaku 2 tahun dan dapat diperpanjang, sedang untuk ijin PPKH berlaku sesuai bidangnya. |
| Lahan pengganti<br>(Replacement land)                                    | Salah satu kriteria lahan pengganti adalah berbatasan langsung dengan hutan, namun kini kriteria tersebut dihapus.  | Lahan kompensasi<br>(Compensation land)                | Pada 2006, LK berbatasan langsung dengan KH, namun pada 2014, LK yang penting dapat dibentuk sebagai sebuah unit pengelolaan hutan.  |
| Rasio lahan pengganti<br>(The ratio of forest area and replacement land) | Awalnya rasio lahan pengganti tidak ditetapkan, kemudian besar rasio lahan pengganti mengalami perubahan-perubahan  | Pemantauan dan evaluasi<br>(Monitoring and evaluation) | Monev awalnya dilakukan UPT Kemenhut di daerah (BPKH, BPDAS, BP2HP) disertai Dishut Prop/Kab. Lalu monev dilimpahkan ke daerah, pemantauan dikoordinasi oleh Bupati sedangkan evaluasi dikoordinasi oleh Gubernur.   |
| Pemantauan dan evaluasi<br>(Monitoring and evaluation)                   | Monev baru muncul dalam kebijakan TMKH terakhir. Lembaga monev : Baplan, KadisProv, Kadis Kab, BPKH dan atau Direktur Perum Perhutani.  |  |  |

Keterangan: HP : Hutan Produksi  
 KH : Kawasan Hutan  
 LK : Lahan Kompensasi  
 UPT : Unit Pelaksana Teknis

Sumber (Source): Data primer (Primary data), 2013



Perubahan utama kebijakan TMKH adalah perubahan kepentingan yang diakomodasi. Pada awalnya ada kepentingan umum atau pertanahan nasional yang menggunakan kawasan hutan, sehingga berimplikasi terhadap batas kawasan hutan. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah saat itu adalah SK Menteri Pertanian Nomor 178/Kpts/Um/4/1975 tentang Pedoman Umum Perubahan Batas Kawasan Hutan. Istilah TMKH itu sendiri lahir dari Surat Menteri Kehutanan Nomor 1826/Menhut-I/1993 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan. Pertimbangan tukar menukar karena hutan bukan objek yang dapat diperjualbelikan. Sehingga apabila ada kepentingan di luar kehutanan yang menggunakan kawasan hutan maka perlu ditukar dengan areal di luar kawasan hutan, agar kawasan hutan tidak berkurang. Kepentingan yang diakomodir kebijakan TMKH berubah dengan dikeluarkan Kepmenhut Nomor 164/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan. Proyek-proyek strategis yang berpengaruh terhadap perekonomian nasional yang menggunakan kawasan hutan dapat menggunakan mekanisme TMKH. Selain itu kepentingan *enclave*, penyelesaian pendudukan tanah kawasan hutan tanpa izin dan perbaikan batas kawasan hutan juga diakomodir dengan TMKH. Kepentingan berkembang pada budidaya pertanian, (tanaman pangan, peternakan) dan pemekaran wilayah pada tahun 2007 berdasarkan Permenhut Nomor P.26/Menhut-II/2007 tentang Perubahan Kedua Kepmenhut Nomor 292 tahun 1995 (Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan). Dengan demikian tampak bahwa perubahan kebijakan TMKH dari aspek kepentingan yang diakomodasi, dipengaruhi oleh faktor ekonomi.

Perubahan kebijakan TMKH terkait dengan kawasan hutan yang dapat ditukar. Pada awalnya kawasan hutan yang ditukar adalah hutan produksi/hutan produksi tetap. Kemudian dalam Permenhut Nomor P.26/Menhut-II/2007 tentang Perubahan Kedua Kepmenhut Nomor 292 tahun 1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan, dibatasi kawasan hutan yang tidak berhutan berupa tanah kosong, alang-alang dan semak belukar yang dapat ditukar. Namun apabila kawasan hutan tersebut tidak termasuk kategori

hutan produksi atau hutan produksi konversi maka dapat dirubah fungsinya terlebih dahulu. Dalam Permenhut Nomor P.32/Menhut-II/2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan tidak dicantumkan kembali kondisi kawasan hutan yang dapat ditukar, hanya disyaratkan bahwa dalam kawasan tersebut tidak terdapat ijin penggunaan kawasan hutan, ijin pemanfaatan kawasan hutan, ijin prinsip TMKH atau bukan Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KHDTK).

Perubahan isi kebijakan lainnya terkait dengan karakteristik lahan pengganti. Lahan pengganti sejak kebijakan awal harus berbatasan langsung dengan kawasan hutan yang ditukarkan. Lalu dalam Kepmenhut Nomor 164/Kpts-II/1994 "Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan", lahan pengganti tidak mesti berbatasan langsung dengan kawasan hutan yang ditukar namun berbatasan langsung dengan kawasan hutan yang terletak dalam DAS sama atau DAS lain terutama yang kritis di Pulau yang sama. Permenhut Nomor P.41/Menhut-II/2012 Perubahan Permenhut Nomor 32/Menhut-II/2010 tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan, bahwa syarat lahan pengganti harus berbatasan langsung dengan kawasan hutan ditiadakan. Perubahan ini terjadi disebabkan tidak mudah untuk memperoleh lahan pengganti yang berbatasan dengan kawasan hutan, karena banyak yang mengalami perubahan tutupan lahan salah satunya berupa pemukiman masyarakat.

Rasio lahan pengganti muncul dalam SK Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 tentang Pedoman TMKH yang disebutkan bahwa pembangunan kepentingan umum terbatas oleh Pemerintah 1:1, pembangunan proyek strategis bagi kemajuan perekonomian nasional 1:2, kegiatan komersil minimal 1:3 dan penyelesaian sengketa 1:1. Rasio ini kemudian berubah dengan pertimbangan persentase luas kawasan dalam wilayah atau DAS. Dalam kebijakan TMKH terbaru yakni Permenhut Nomor P.41/Menhut-II/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.2/Menhut-II/2012 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan bahwa untuk penampungan bencana alam dan kepentingan umum terbatas minimal 1:1, kepentingan umum lainnya minimal 1:2. Lahan pengganti yang

secara prinsip lebih luas dari kawasan hutan yang ditukar terkait dengan pertimbangan nilai tanah dan upaya untuk mempertahankan luas kawasan hutan.

Kegiatan pemantauan dan evaluasi baru muncul dalam kebijakan TMKH yang terakhir yakni Permenhut Nomor P.32/Menhut-II/2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan. Sebelum kebijakan itu, tidak ada kebijakan yang mengatur tentang monitoring dan evaluasi penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme TMKH. Dalam kebijakan sebelumnya hanya menyangkut adanya sanksi pencabutan ijin prinsip TMKH atau ijin TMKH apabila pemohon tidak memenuhi kewajibannya.

Adapun perubahan isi kebijakan PPKH diantaranya kepentingan yang diakomodasi, masa berlaku ijin PPKH, lahan kompensasi, dan pemantauan-evaluasi. Pada awalnya kepentingan yang diakomodasi meliputi kepentingan umum terbatas, pertahanan keamanan dan pertambangan-energi (Kepmenhut Nomor 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan). Dalam Permenhut Nomor P.14/Menhut-II/2006 tentang pedoman PPKH bahwa kepentingan yang diakomodir yakni kepentingan strategis (kepentingan religi, pertahanan keamanan, pertambangan, pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan, pembangunan jaringan telekomunikasi atau pembangunan. Berdasarkan Permenhut Nomor P.18/Menhut-II/ tahun 2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan bahwa jaringan instalasi air dan kepentingan umum terbatas (jalan umum dan jalan (rel) kereta api, saluran air bersih dan atau air limbah, pengairan, bak penampungan air, fasilitas umum, repiter telekomunikasi, stasiun pemancar radio atau stasiun relay televisi). Perubahan kepentingan dalam penggunaan kawasan hutan dengan PPKH pun cenderung meluas karena tuntutan ekonomi di luar sektor kehutanan.

Pada awalnya dalam Kepmenhut Nomor 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, jangka waktu ijin maksimal 5 tahun dan dapat diperpanjang. Lalu Permenhut Nomor 14/Menhut-II/2006 “Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan” bahwa Izin pinjam pakai

diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang dapat diperpanjang setiap 5 (lima) tahun sesuai dengan masa berlakunya izin/kontrak kegiatan di luar kehutanan yang bersangkutan. Namun berdasarkan Permenhut Nomor 43/Menhut-II/2008 jangka waktu ijin selama-lamanya 20 tahun dan dapat diperpanjang sesuai bidang ijinnya. Izin kegiatan survei, izin kegiatan penyelidikan umum dan izin kegiatan eksplorasi untuk kegiatan di luar kehutanan dalam kawasan hutan diberikan selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan rencana kerja sektornya. Kemudian berdasarkan Permenhut Nomor P.14/menhut-II/2013 bahwa ijin prinsip PPKH dan ijin PPKH untuk eksplorasi berlaku hanya dua tahun dan ijin PPKH eksploitasi berlaku sesuai bidangnya. Terakhir dalam Permenhut Nomor P.16/menhut-II/2014 bahwa Ijin Prinsip PPKH dan Ijin PPKH untuk survei dan eksplorasi berlaku dua tahun dan dapat diperpanjang, sedang untuk ijin PPKH berlaku sesuai bidangnya.

Dalam kebijakan awal, Kepmenhut Nomor 55/Menhut-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan belum ditetapkan kriteria lahan kompensasi. Kemudian dalam Permenhut Nomor 12/Menhut-II/2004 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Kegiatan Pertambangan ditetapkan kriteria lahan kompensasi dengan karakteristik memiliki status tanah yang jelas dan atas nama pemohon, bebas dari pembebanan hak tanggungan, bebas dari sengketa, berbatasan langsung dengan kawasan hutan dan terletak dalam satu DAS/Sub DAS kabupaten/provinsi dengan areal yang dipinjam-pakaikan serta memenuhi persyaratan teknis untuk dijadikan hutan. Ada perubahan tentang kriteria khususnya kelonggaran terkait lokasi lahan kompensasi tidak mesti berbatasan langsung dengan kawasan hutan, dengan syarat areal tersebut dapat dikelola sebagai sebuah unit pengelolaan hutan (Permenhut Nomor 38/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Atas Permenhut Nomor 18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan).

Pemantauan dan evaluasi penggunaan hutan dengan mekanisme pinjam pakai juga mengalami perubahan. Di awal kebijakan PPKH Permenhut Nomor 14/Menhut-II/2006 bahwa yang

melakukan pemantauan dan evaluasi adalah dinas kehutanan provinsi dengan anggota unit pelaksana teknis (UPT) Kemenhut dan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) terkait kehutanan dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda). Lalu dalam kebijakan Permenhut Nomor P.43/Menhut-II/2008 bahwa dinas kehutanan provinsi yang mengkoordinir monitoring dan evaluasi dengan anggota BPKH, BPDAS, BP2HP dan Perum Perhutani. Kebijakan selanjutnya (Permenhut Nomor P.14/Menhut-II/2011) bahwa pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh BPKH sebagai koordinator dengan anggota dari BPDAS, BP2HP, dinas kehutanan provinsi dan kabupaten. Gubernur yang menyerahkan laporan pemantauan dan evaluasi kepada Menteri Kehutanan. Kemudian tentang pemantauan dan evaluasi ini berubah menjadi pemantauan dikoordinir oleh bupati dengan anggota tim dari UPTD-UPTD terkait di daerah, sedangkan untuk evaluasi dikoordinir oleh gubernur dengan anggota tim dari BPKH, BPDAS, BP2HP, dan Perum Perhutani (di Jawa). Bupati melaporkan hasil pemantauan ke Menteri Kehutanan, sedangkan gubernur melaporkan hasil evaluasi ke Menteri Kehutanan (Permenhut Nomor P.38/Menhut-II/2012). Perubahan untuk pemantauan dan evaluasi PPKH terkait dengan desentralisasi yang diberlakukan. Dalam Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014, monitoring dikoordinir oleh dinas kota/kabupaten yang terdiri dari dinas provinsi, dinas bidang lingkungan hidup, dan unsur terkait. Evaluasi dilakukan oleh Kadis provinsi dengan tim dari BPKH, BPDAS, dinas kabupaten/kota, dinas bidang lingkungan hidup, dan unsur terkait. Bila PPKH terjadi di wilayah Pulau Jawa, kegiatan pemantauan dan evaluasi melibatkan Perum Perhutani.

Perubahan kepentingan yang diakomodasi dari kepentingan non komersil menjadi komersil dipengaruhi oleh kekuatan ekonomi. Adapun

perubahan kategori hutan yang dapat ditukar pada awalnya hutan produksi yang tidak berhutan kini hutan produksi yang berhutanpun dapat ditukar. Perubahan lain tentang lahan kompensasi atau lahan pengganti yang pada awalnya harus berbatasan dengan hutan, kini hal tersebut tidak menjadi persyaratan, namun yang terpenting areal tersebut dijadikan sebagai sebuah unit pengelolaan hutan. Hal ini dikarenakan sulitnya mencari lahan berdekatan hutan yang *clear* dan *clean*. Umumnya pemukiman penduduk saat ini sudah mencapai areal-areal berdekatan dengan kawasan hutan, khususnya di wilayah Provinsi Jawa Timur. Dalam kasus pencarian lahan pengganti atau lahan kompensasi, faktor sosial juga mempengaruhi perubahan isi kebijakan penggunaan kawasan hutan. Adapun terkait dengan masa ijin penggunaan kawasan hutan yang mengalami perubahan dari waktu ke waktu lebih terkait dengan praktek di lapangan dan diduga hal itupun terkait dengan kekuatan politik khususnya bagi para pemegang ijin penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan komersil. Perubahan kebijakan terkait dengan kegiatan pemantauan dan evaluasi yang berubah-ubah lebih dipengaruhi oleh faktor teknis karena terkait dengan anggaran dan sumber daya manusia (SDM).

### **C. Implementasi Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan**

Penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme PPKH dan TMKH di Provinsi Jawa Timur telah berlangsung sejak tahun 1980-an yang saat itu ditangani oleh Perum Perhutani. Sejak terbitnya PP Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara kewenangan publik salah satunya terkait TMKH dan PPKH dikembalikan ke Negara. Perkembangan TMKH dan PPKH di Provinsi Jawa Timur disajikan dalam Tabel 4.

Tabel 4. Perkembangan TMKH dan PPKH di Provinsi Jawa Timur  
 Table 4. The progress of exchange forest and lease forest in East Java Province

| Pinjam pakai kawasan hutan<br>(The lease forest) |                         |                               |                                       | Tukar menukar kawasan hutan<br>(The exchange forest) |                         |                               |  |
|--|-------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------|--|
| Jenis kegiatan<br>(Activities)                   | Jumlah/unit<br>(Amount) | KH/ha<br>(Forest area/<br>ha) | LK/ha<br>(Land<br>compensation<br>ha) | Jenis kegiatan<br>(Activities)                       | Jumlah/unit<br>(Amount) | KH/ha<br>(Forest<br>area/ ha) | LP/ha<br>(The<br>exchange<br>land/ ha) |
| Waduk/Embung<br>(reservoir)                      | 16                      | 774,46                        | 358,93                                | Fasilitas TNI<br>(military facilities)               | 3                       | 254,54                        | 215,4                                  |
| Jalan (road)                                     | 18                      | 798,67                        | 17,31                                 | Jalan (road)   | 1                       | 0,43                          | 0,65                                   |
| Tambang/ Galian C<br>(mining)                    | 23                      | 223,8                         | 170,68                                | Lahan pertanian<br>(agricultural land)               | 2                       | 21,57                         | 25,3                                   |
| Semen/Bhn<br>Baku/Jln (cement<br>Repeater)       | 2                       | 1.001,60                      | 1.329,34                              | Obyek wisata (tourism)                               | 3                       | 56,85                         | 372,13                                 |
| PLN (state electricity<br>company)               | 12                      | 10,14                         | 7,85                                  | Pabrik (factory)                                     | 1                       | 12,33                         | 25,75                                  |
| Kampung/Ktr/Srn<br>umum (settlement)             | 12                      | 193,19                        | 158,31                                | Fasilitas Pemerintah<br>(Government facilities)      | 1                       | 3                             | 2,61                                   |
| Pabrik Perhutani<br>(Factory)                    | 5                       | 745,24                        | 5,3                                   | Pembgkt Listrik<br>(Electricity)                     | 2                       | 390,3                         | 390,3                                  |
| Jaringan Pipa<br>(pipeline)                      | 1                       | 0,44                          | 0,55                                  | Kapg/Pemukiman<br>(settlement)                       | 84                      | 1.844,19                      | 1.704,88                               |
| Fasilitas TNI<br>(military facilities)           | 4                       | 9,77                          | 3,35                                  | Perkebunan (plantation)                              | 3                       | 1.110,66                      | 539,8                                  |
| TPA Sampah<br>(garbage dump)                     | 1                       | 63,6                          | -                                     | Semen (Cement factory)                               | 1                       | 60                            | 120,62                                 |
| Eksplorasi Minyak<br>(fuel exploitation)         | 2                       | 6                             | -                                     | Tambak (embankment)                                  | 3                       | 806,2                         | 774,73                                 |
| -  | 7                       | 51,57                         | 66,86                                 | Tambg/Galian C<br>(mining)                           | 19                      | 140,75                        | 223,91                                 |
| -  | -                       | -                             | -                                     | TPI/PPI (garbage)                                    | 6                       | 90,97                         | 127,77                                 |
| -  | -                       | -                             | -                                     | Waduk/Embung<br>(reservoir)                          | 13                      | 805,1                         | 288,88                                 |
| <b>JUMLAH</b>                                    | <b>103</b>              | <b>3.878,68</b>               | <b>2.118,48</b>                       | <b>JUMLAH</b>  | <b>142</b>              | <b>5.596,91</b>               | <b>4.812,73</b>                        |

Sumber (Source): Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur, 2012.

Berdasarkan Tabel 4, penggunaan hutan dengan mekanisme PPKH terdapat 61 unit untuk kepentingan komersil dan 42 unit untuk kepentingan non komersil. Areal hutan yang digunakan untuk kepentingan komersil mencapai 1.490,51 ha dan areal untuk kepentingan non komersil 2.387,97 ha. Hal berbeda terjadi pada TMKH, terdapat 102 unit TMKH untuk kepentingan umum dan 40 unit TMKH untuk di luar kepentingan umum. Kepentingan umum yang diakomodasi didominasi untuk perkampungan/permukiman dengan luas areal hutan yang digunakan 1.844,19 ha. Meski unit TMKH untuk kepentingan umum lebih banyak namun ditinjau dari areal kawasan hutan yang digunakan antara kepentingan umum dan di luar kepentingan umum relatif sama.

Total areal hutan yang digunakan dengan mekanisme PPKH di Provinsi Jawa Timur seluas 3.878,48 ha, namun lahan kompensasinya lebih rendah yakni 2.118,48 ha. Padahal dalam peraturan PPKH rasio luas kawasan hutan yang digunakan dengan lahan kompensasi 1:1 untuk kepentingan non komersil dan 1:2 untuk kepentingan komersil. Kondisi yang sama juga terjadi dalam TMKH bahwa total kawasan hutan yang digunakan kepentingan di luar sektor kehutanan di Jawa Timur mencapai 5.596,91 ha dengan lahan pengganti baru mencapai 4.812,73. Semestinya dalam peraturan TMKH bahwa rasio lahan pengganti minimal 1:1 untuk kepentingan umum dan minimal 1:2 untuk di luar kepentingan umum. Dengan demikian penggunaan kawasan hutan baik dengan mekanisme TMKH maupun

PPKH masih menyisakan lahan pengganti atau lahan kompensasi yang belum dikembalikan kepada pemerintah.

Data tentang adanya lahan pengganti atau lahan kompensasi yang belum diselesaikan ini ditemukan dalam kegiatan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2012. Dalam laporan pemeriksaan disampaikan bahwa terdapat lahan kompensasi seluas 1.760,20 ha dan lahan pengganti seluas 784,18 ha yang belum dikembalikan ke pemerintah. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan dan pengendalian oleh Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur (Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur, 2012).

Beberapa tipologi masalah dalam penyediaan lahan lahan kompensasi yang belum dimasukkan menjadi kawasan hutan antara lain: (a) Lahan sudah tersedia namun belum ada Berita Acara Serah Terima (BAST) lahan kompensasi karena belum dilakukan pelepasan hak oleh Kantor Pertanahan, (b) Lahan sudah disediakan namun belum mencukupi, (c) Lahan tidak *clear* (ada *over lapping* sehingga status tidak jelas) dan tidak *clean* (bebas konflik), (d) Lahan yang digunakan melebihi izin prinsip, (e) Lahan sudah tersedia tidak berbatasan dengan hutan dan belum meyakinkan bahwa lahan tersebut dapat dikelola untuk tujuan ekologis, dan (f) Belum menyediakan lahan. Adapun tipologi masalah dalam penyediaan lahan pengganti antara lain : (a) lahan hanya sebagian yang tersedia, (b) lahan sudah disediakan namun hasil Tim Terpadu belum keluar, (c) lahan sudah disediakan namun belum BATM, (d) lahan tersedia namun proses terhenti (Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur, 2012). Berdasarkan tipologi masalah dalam penyediaan lahan kompensasi atau lahan pengganti, hal yang mendasari permasalahan tersebut adalah pemantauan dan evaluasi yang belum berfungsi dengan baik.

Dalam kebijakan terbaru saat ini, kegiatan pemantauan dilimpahkan ke kabupaten, sedangkan evaluasi dilimpahkan ke provinsi. Pemantauan dilakukan paling sedikit sekali dalam satu tahun, sedangkan evaluasi paling sedikit satu kali dalam lima tahun. Kegiatan ini tentunya akan membutuhkan biaya. Daerah diharapkan mampu menyediakan anggaran untuk kegiatan pengawasan dan evaluasi penggunaan kawasan hutan.

Namun faktanya pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam hal penyediaan anggaran daerah untuk kegiatan-kegiatan dari pusat. Akan tetapi dengan dikeluarkannya kebijakan PPKH terbaru Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014 bahwa biaya monitoring dianggarkan dalam alokasi dekonsentrasi dengan harapan bahwa kegiatan pemantauan ini dapat terlaksana.

Para pemegang izin prinsip PPKH/TMKH dan atau izin PPKH yang bermasalah berasal dari golongan pemerintah, masyarakat maupun swasta, namun lebih didominasi dari golongan pemerintah seperti untuk kepentingan pembangunan jalan. Permohonan penggunaan kawasan hutan pemerintah dalam kasus untuk kepentingan pembangunan jalan sudah berlangsung sejak tiga dasawarsa terakhir, namun hingga saat ini kewajiban menyediakan lahan kompensasi belum dipenuhi. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pemerintah memang cenderung dimaklumi, meskipun dalam peraturannya tidak ada sebuah kekhususan.

Kebijakan penggunaan kawasan hutan yang bersifat dinamis, seperti kebijakan PPKH dalam empat tahun terakhir, mengalami perubahan setiap tahunnya. Hal ini berpengaruh terhadap proses permohonan PPHK ataupun TMKH yang tidak dapat berlangsung dalam waktu yang singkat.

Di sisi lain, secara substansi hukuman bagi praktek penyimpangan penggunaan kawasan hutan relatif ringan, yakni hanya berupa sanksi administrasi berupa pencabutan ijin semata. Padahal dengan adanya ijin prinsip para calon pengguna kawasan hutan di lapangan sudah dapat beroperasi memulai aktivitas. Dalam hal ini peran instansi yang berwenang melakukan pemantauan dan evaluasi relatif belum optimal dengan alasan hambatan dalam ketersediaan dana dan SDM. Secara ringkas masalah dalam implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan yakni (1) Lahan kompensasi/lahan pengganti belum disediakan oleh para pemegang ijin PPKH/TMKH dengan berbagai alasan kesulitan terutama dalam penyediaan tanah; (2) Surat Prinsip Ijin PPKH/TMKH seringkali ditafsirkan sebagai ijin menggunakan kawasan hutan, dan (3) Fungsi pemantauan dan evaluasi tidak berjalan

secara efektif karena keterbatasan SDM dan anggaran.

Pendekatan yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan tersebut melalui peningkatan fungsi koordinasi dengan lembaga pemerintahan di bidang pertanahan dan fungsi pemantauan dan evaluasi mulai dari proses permohonan hingga keluar ijin TMKH/PPKH. Selain itu diperlukan peraturan yang efektif dalam pencegahan maupun pemberlakuan sanksi yang efektif bagi pelaku penyimpangan penggunaan kawasan hutan. Bentuk sanksi efektif bagi pelaku penyimpangan penggunaan kawasan hutan memerlukan kajian khusus.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Penggunaan kawasan hutan dengan mekanisme tukar menukar pada awalnya hanya untuk kepentingan pertahanan nasional, akan tetapi kini mengakomodir kepentingan komersil. Begitu pula dengan mekanisme pinjam pakai kawasan hutan dapat mengakomodasi kepentingan komersil yang lebih luas pada kepentingan pembangunan pertanian. Kawasan hutan yang ditukar awalnya hutan produksi, lalu diprioritaskan hutan produksi tidak berhutan berupa tanah kosong, padang alang-alang dan semak belukar, terakhir tidak dicantumkan syarat kondisi hutannya hanya dibatasi tidak ada perijinan di dalamnya. Lahan kompensasi atau lahan pengganti awalnya harus berbatasan (menyatu) dengan kawasan hutan, namun persyaratan tersebut dicabut sehingga bisa dimana saja asalkan dapat dibentuk sebagai sebuah unit pengelolaan hutan. Dalam PPKH, pemantauan dan evaluasi awalnya dilakukan Tim UPT Kemenhut di daerah seperti BPKH, BPDAS, dan BP2HP disertai Dishut Provinsi/Kabupaten. Selanjutnya pelaksanaan pemantauan dikoordinir Bupati sedangkan evaluasi dikoordinir Gubernur.

Desakan faktor ekonomi dan politik dalam bentuk akomodasi kepentingan komersil memang cenderung mewarnai perubahan isi kebijakan penggunaan kawasan hutan. Namun selain itu ada faktor sosial, kebutuhan masyarakat terhadap lahan sehingga tidak jarang yang menggunakan

kawasan hutan, juga mendorong perubahan dinamis terhadap isi kebijakan penggunaan kawasan hutan seperti keberadaan masyarakat menggunakan kawasan hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya.

Adapun implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan melalui TMKH dan PPKH menghadapi masalah yakni lahan kompensasi/lahan pengganti belum dikembalikan ke negara, surat persetujuan ijin TMKH atau PPKH seringkali ditafsirkan sebagai ijin beroperasi. Dalam hal pemantauan dan evaluasi baik dalam TMKH dan PPKH belum optimal dilaksanakan.

##### B. Saran

Kebijakan penggunaan kawasan hutan cenderung bersifat dinamis. Komunikasi efektif antara pembuat kebijakan dan pengguna kebijakan perlu dibangun agar kebijakan meskipun dinamis para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan memahaminya. Pelaksanaan fungsi koordinasi, pemantauan dan evaluasi penggunaan kawasan hutan sangat penting sebagai salah satu kunci mengatasi masalah implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada informan yang telah bersedia untuk diwawancarai (tanpa mengurangi rasa hormat tidak kami sebutkan satu persatu) dan teman-teman peneliti di Puslitbang Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim yang telah membantu dalam pengumpulan data dan analisis data.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bogdan, R. and Biklen, S.K. (2007). *Qualitative research for education: An introduction to theories and methods*. Boston: Pearson/Allyn and Bacon.
- Bungin, B. (2007). *Metodologi penelitian kualitatif. Aktualisasi metodologis ke arah ragam varian*

- kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Creswell, J.W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. (3<sup>rd</sup> Ed.). London: SAGE Publications.
- Denzin, N.K. 2013. *Interpretive autoethnography (Qualitative research methods)*. (2<sup>nd</sup> Ed.). London: Sage Publication.
- Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur. (2012). *Laporan tindak lanjut temuan BPK-RI perwakilan Provinsi Jawa Timur tentang kewajiban penyediaan lahan kompensasi/pengganti oleh pemegang izin penggunaan kawasan hutan di Provinsi Jawa Timur*. Surabaya: Dinas Kehutanan Provinsi Jawa Timur.
- Hamdi, M. (2013). *Kebijakan publik. Proses, analisis dan partisipasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia..
- Keputusan Bersama Menteri Kehutanan. Menteri Pertanian dan Kepada Badan Pertanahan Nasional Nomor 363/Kpts-11/90, Nomor 519/Kpts/HK/050/2/90, Nomor 23-VIII-1990 Tahun 1990 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha untuk Pengembangan Usaha Pertanian.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 Tahun 1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 Tahun 1994 tentang Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 419/Kpts-II/1994 Tahun 1994 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 164/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 292/Kpts-II/95 Tahun 1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 146/Kpts-II/2003 Tahun 2003 tentang Pedoman Evaluasi Penggunaan Kawasan Hutan/ex Kawasan Hutan untuk Pengembangan Usaha Budidaya Perkebunan.
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Newbury Park, CA: Sage.
- Nugroho, R. (2014). *Kebijakan publik di negara-negara berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Parson, W.D. (2001). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Chetenham, UK: Edward Elgar.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 12/Menhut-II.2004 Tahun 2004 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Kegiatan Pertambangan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 31/Menhut-II/2005 Tahun 2005 tentang Pelepasan Kawasan Hutan dalam Rangka Pengembangan Usaha Perkebunan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 14/Menhut-II/2006 Tahun 2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 64/Menhut-II/2006 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.26/Menhut-II/2007 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Kepmenhut Nomor 292 tahun 1995 (Pedoman Tukar Menukar Kawasan Hutan).
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 43/Menhut-II/2008 Tahun 2008 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 22/Menhut-II/2009 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan

- Nomor 31/Menhut-II/2005 tentang Pelepasan Kawasan Hutan dalam rangka Pengembangan Usaha Perkebunan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 32/Menhut-II/2010 Tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 33/Menhut-II/2010 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 41/Menhut-II/2010 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 32/Menhut-II/2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 18/Menhut-II/2011 Tahun 2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.38/Menhut-II/2012 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.2/Menhut-II/2012 Tahun 2012 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.41/Menhut-II/2012 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.32/Menhut-II/2010 Tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.14/Menhut-II/2013 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/Menhut-II/2014 Tahun 2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukkan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2010 tentang Penggunaan kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara.
- Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 178/Kpts/Um/4/1975 Tahun 1975 tentang Pedoman Umum Perubahan Batas Kawasan Hutan.
- Surat Menteri Kehutanan Nomor 1826/Menhut-1/93 Tahun 1993 Tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan.
- Titscher, S., Mayer, M., Wodak, R dan Vetter, E. (2009). *Metode analisis teks wacana*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- General Accounting Office (1996). *Content analysis: A methodology for structuring and analyzing written material*. Washington, D.C: GAO/PEMD-10.3.1.
- Weber, R.P. (1990). *Basic content analysis*. (2<sup>nd</sup> Ed.). CA: Newbury Park.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan publik. Teori, proses dan studi kasus*. Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service (CAPS).