

Menakar Beleid Pemutihan Pelepasan Kawasan Hutan

Dodik Ridho Nurrochmat, LEKTOR KEPALA KEBIJAKAN KEHUTANAN, FAKULTAS KEHUTANAN IPB, BOGOR

Beberapa waktu lalu pemerintah merilis beleid "pemutihan pelepasan kawasan hutan" melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Peraturan ini dimaksudkan sebagai langkah terobosan untuk mengurai persoalan tumpang-tindih sekitar 10 juta hektare kebun, tambang, dan aktivitas lain di dalam kawasan hutan yang menjadi sumber konflik berkepanjangan antara pemerintah daerah dan Kementerian Kehutanan.

Pertikaian nyaris tak berujung karena para kepala daerah memberikan izin sesuai dengan kewenangan yang mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sementara Menteri Kehutanan berpegang pada ketentuan yang digariskan Undang-Undang Kehutanan. Beleid itu dimaksudkan sebagai "tafsir" yang dijadikan pedoman oleh kedua pihak, agar tidak terperangkap ketentuan Undang-Undang Penataan Ruang yang mengancam sanksi pidana dan denda berat bagi pejabat yang mengeluarkan izin menyalahi tata ruang, termasuk pejabat yang "memutihkan" pelanggaran tata ruang.

Sejauh mana langkah terobosan ini efektif? Kebijakan pelepasan kawasan hutan saja tidak akan pernah dapat menuntaskan masalah keterbatasan ruang! Kita sering terbuai mitos hidup di negara yang sangat luas bernama Indonesia. Padahal sesungguhnya wilayah negara kita didominasi oleh laut, sedangkan total luas daratan hanya sekitar 192 juta hektare. Sementara itu, jumlah penduduk Indonesia saat ini telah melewati angka 244 juta jiwa dan dipastikan akan terus merambat naik seiring dengan bertambahnya angka kelahiran. Angka ini menunjukkan bahwa potensi pemilikan lahan rata-rata per kapita penduduk Indonesia ternyata kurang dari 0,8 hektare, sekalipun seandainya seluruh daratan dikapling tak tersisa untuk masyarakat. Bahkan, faktanya, dari seluruh luas daratan, hanya sekitar seperempatnya yang dapat dimanfaatkan secara leluasa karena lebih dari 136 juta hektare ditetap-

kan sebagai kawasan hutan. Dapat dibayangkan betapa rumit mendistribusikan lahan di luar kawasan hutan yang hanya tersisa 56 juta hektare untuk memenuhi beragam kepentingan seperempat miliar masyarakat Indonesia.

Kebijakan pelepasan kawasan hutan dan pengukuhan status lahan saja tidak akan dapat menyelesaikan esensi permasalahan tenurial, walaupun hal tersebut sangat diperlukan sebagai "syarat perlu" dalam pengelolaan tenurial kawasan hutan. Persoalan tumpang-tindih perizinan atau perubahan kawasan hutan, misalnya, juga tidak dapat disederhanakan menjadi sekadar persoalan hukum yang dapat diatasi hanya dengan pendekatan legalistik-formal seperti pengukuhan tata batas.

Dalam konteks ini, saya ingin menegaskan bahwa, dalam banyak hal, kebenaran bukanlah sesuatu yang "given" —apalagi permanen— karena "kebenaran" sering kali tidak lebih dari "produk kekuasaan". Dalam konteks tenurial, klaim kebenaran pada umumnya hanya melekat atau dilekatkan pada aspek legalitas dan bukan legitimasi. Rendahnya legitimasi atas penguasaan lahan dalam beberapa kasus sama sekali tidak berkaitan dengan haknya rezim tata batas "de jure", melainkan sejauh mana tata batas tersebut sesuai dengan pemahaman dan praktik-praktek penguasaan lahan "de facto" yang berlaku dan diakui oleh masyarakat di suatu daerah.

Tentu saja logika ini tidak dapat menjadi pembenaran untuk semua kasus perubahan lahan, terutama untuk perubahan lahan yang kental dengan motif ekonomi. Namun, terlepas dari apa pun motif perubahan, sesungguhnya negara juga menjadi bagian dari masalah atau setidaknya menjadi faktor pemicu terjadinya masalah karena Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan kepada negara agar mengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Faktanya, penguasaan lahan oleh negara sering kali hanya direfleksikan oleh deliniasi batas di atas peta, namun kehadirannya di tingkat tapak tidak pernah terlihat apalagi dirasakan. Alih-alih memanfaatkan lahan untuk kesejahteraan masyarakat, di banyak



Berbeda dengan skema pemutihan pelepasan kawasan hutan yang cenderung elitis, kebijakan yang mengakui kebun dan ladang masyarakat di kawasan hutan sebagai bentuk agroforestry tidak hanya berpotensi menjadi pengungkit ekonomi masyarakat sekitar hutan, tetapi pada saat yang sama juga diyakini membantu mengatasi berbagai persoalan tenurial di negeri ini!



tempat simbol-simbol kehadiran negara, seperti aparat pengelola atau sekadar papan nama, sangat sedikit jumlahnya, bahkan sering kali tidak ditemukan di lapangan. Hal seperti ini jelas mengarah pada situasi "open access property" yang dapat bermuara pada "tragedy of the commons" sebagaimana telah diperingatkan Garrett Hardin lebih dari empat dekade yang lalu.

Diakui atau tidak, rendahnya akses masyarakat terhadap pemanfaatan hutan adalah akibat kebijakan terstruktur dan lekat dengan cengkeraman egoisme sektoral. Kuatnya egoisme sektoral tidak hanya menyebabkan bias kepentingan dalam kebijakan tata ruang, tetapi sering kali juga menyandera kepentingan masyarakat luas. Dalam Rencana Kehutanan Tingkat Nasional disebutkan bahwa arahan luas kawasan hutan yang dialokasikan untuk pengusahaan hutan skala kecil hanya 5,57 juta hektare atau 4,9 persen dari total luas kawasan yang akan dipertahankan sebagai hutan pada tahun 2030. Lebih menyedihkan lagi, dari alokasi kawasan hutan

untuk pengusahaan hutan skala kecil yang sangat rendah ini pun, realisasinya di lapangan tersendat-sendat.

Jika dicermati, beleid "pemutihan" pelepasan kawasan hutan hanya akan efektif diterapkan pada kasus-kasus tumpang-tindih penggunaan kawasan hutan untuk perkebunan, pertambangan, atau kepentingan lainnya yang telah mendapatkan izin kepala daerah di kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Sedangkan kasus-kasus tumpang-tindih perizinan yang berada di dalam "kawasan hutan tetap" masih menjadi persoalan yang terus mengganjal. Hal ini terjadi karena peraturan tersebut hanya "memutihkan ketelanjangan" (untuk tidak menyebut pelanggaran) melalui skema pelepasan kawasan hutan. Beleid ini menysikan persoalan mendasar karena hanya pemodal kuat yang dapat mengakses skema pelepasan kawasan hutan, sementara masyarakat lokal akan tetap menjadi penonton yang resah di pinggir arena. Semestinya, terobosan peraturan itu juga menyentuh persoalan yang lebih fundamental, yakni memperluas akses masyarakat terhadap pemanfaatan hutan. Skema pelepasan kawasan hutan ini, jika terus berlanjut, akan sangat berisiko terhadap penurunan fungsi hutan sebagai penyangga kehidupan, karena semakin mencitnya luas kawasan hutan tetap.

Lebih dari sekadar terobosan kebijakan "pemutihan" pelepasan kawasan hutan, sebenarnya yang jauh lebih penting adalah mengkomodasi "ketelanjangan" masyarakat membuka ladang atau kebun di dalam kawasan hutan sebagai bagian dari kegiatan pemanfaatan hutan. Pengkomodasian "ladang atau kebun" masyarakat di dalam kawasan hutan sebagai bentuk kegiatan pemanfaatan hutan sangat dimungkinkan dan semestinya dapat dianggap sebagai salah satu varian dari konsep *agroforestry*. Berbeda dengan skema pemutihan pelepasan kawasan hutan yang cenderung elitis, kebijakan yang mengakui kebun dan ladang masyarakat di kawasan hutan sebagai bentuk *agroforestry* tidak hanya berpotensi menjadi pengungkit ekonomi masyarakat sekitar hutan, tetapi pada saat yang sama juga diyakini membantu mengatasi berbagai persoalan tenurial di negeri ini! ●