

EFEKTIVITAS KEBIJAKAN ALOKASI LAHAN 12,7 JUTA HA UNTUK PERHUTANAN SOSIAL: STUDI KASUS PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT DAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

(Effectiveness of 12.7 Million Ha Land Allocation Policy for Social Forestry: Case Study of Nusa Tenggara Barat and Daerah Istimewa Yogyakarta Provinces)

Fitri Nurfatriani & Iis Alviya

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim
Jl. Gunung Batu No.5 Bogor
E-mail: nurfatriani@yahoo.com dan iis_alviya@yahoo.com

Diterima 22 Mei 2018, direvisi 14 Mei 2019, disetujui 20 Mei 2019

ABSTRACT

The policy of 12.7 million ha land allocation for Social Forestry has been released since 2014. Social forestry policy places communities as the main actors in forest management. This policy is expected to be a solution to the problems of forest degradation, poverty, and land tenure conflicts. This paper aims to: (1) determine criteria and indicators priority in land allocation policy for social forestry, and (2) analyze the effectiveness of land allocation policy for social forestry. This study uses Pairwise Comparison-AHP and scoring approaches. The results show that the environmental aspect is the top priority in land allocation policy for social forestry, followed by economic and institutional aspects. From environmental aspect, the main priority is to overcome estate forest encroachment issues, while from economic, the priority of this policy is as a source of income for the communities who live in/ around the forest. The priority of institutional aspects is finding the way of how social forestry can create market network for social forestry commercial products. In terms of social aspects, social forestry is prioritized to overcome tenure conflicts between communities and government. Based on effectiveness index, social forestry land allocation policy is categorized quite effective with the value of 10.79.

Keywords: Social Forestry Policy; pairwise comparison; criteria and indicators; communities.

ABSTRAK

Kebijakan alokasi lahan Perhutanan Sosial (PS) seluas 12,7 juta ha telah dikeluarkan sejak tahun 2014. Kebijakan PS memposisikan masyarakat sebagai ujung tombak dalam pengelolaan hutan. Kebijakan ini diharapkan menjadi solusi atas permasalahan kerusakan hutan, kemiskinan, dan konflik tenurial. Tulisan ini bertujuan untuk: (1) menentukan kriteria dan indikator prioritas berdasarkan kriteria dan indikator yang telah dibangun dalam kebijakan alokasi lahan untuk perhutanan sosial, dan (2) menganalisis tingkat efektivitas kebijakan alokasi lahan untuk perhutanan sosial. Pendekatan *Pairwise Comparison-AHP* dan metode skoring digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aspek lingkungan merupakan prioritas utama dalam kebijakan alokasi lahan untuk PS, diikuti dengan aspek ekonomi dan kelembagaan sebagai prioritas kedua dan ketiga. Dari aspek lingkungan, kebijakan alokasi lahan untuk PS memiliki prioritas utama untuk mengatasi kasus perambahan kawasan hutan. Dari aspek ekonomi, kebijakan tersebut prioritas utamanya adalah sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Dari aspek kelembagaan, prioritasnya adalah bagaimana PS dapat menciptakan jaringan pemasaran untuk produk-produk komersial PS. Sementara dari aspek sosial, PS diprioritaskan sebagai resolusi konflik permasalahan tenurial antara masyarakat dan pemerintah. Berdasarkan indeks efektivitas, kebijakan alokasi lahan untuk PS masuk dalam kategori cukup efektif dengan nilai 10,79.

Kata kunci: Perhutanan sosial; *pairwise comparison*; kriteria dan indikator; AHP; efektivitas kebijakan.

I. PENDAHULUAN

Perhutanan Sosial (PS) diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No. 83 tahun 2016. PS didefinisikan sebagai sistem pengelolaan hutan, baik di hutan negara maupun hutan hak/milik yang melibatkan masyarakat setempat sebagai pelaku utama dalam pengelolaan hutan. Skema PS menurut Permen LHK No. 83/2016 berupa Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Rakyat (HR), Hutan Adat (HA), dan Kemitraan Kehutanan. Dengan terbitnya peraturan PS diharapkan kepastian hukum akan hak akses masyarakat terhadap hutan menjadi lebih kuat dengan mempertimbangkan peran masyarakat sebagai ujung tombak pengelola hutan di tingkat tapak. Di samping itu kebijakan PS ini diharapkan dapat memperbaiki kebijakan pengelolaan hutan sebelumnya yang lebih banyak memberikan hak kelola hutan kepada korporasi sehingga menyebabkan posisi masyarakat termarjinalkan dan berada dalam kemiskinan (Sunderlin & Atmadja, 2004).

Model pengelolaan hutan dalam PS diharapkan menjadi salah satu solusi untuk mengatasi terjadinya konflik lahan. Menurut Sunderlin & Atmadja (2004), sumber konflik dalam pengelolaan kawasan hutan salah satunya disebabkan oleh adanya klaim akan lahan dari negara dan masyarakat. Konflik yang terjadi di masyarakat sekitar hutan didominasi oleh langkanya sumber lahan garapan bagi masyarakat (Brockhaus, Obidzinski, Dermawan, Laumonier, & Luttrell, 2012; Luttrell, Resosudarmo, Muharrom, Brockhaus, & Seymour, 2014; Resosudarmo, Admadja, Ekaputri, Intarini, & Indriatmoko, 2014). Permasalahan tersebut menyebabkan deforestasi, termarjinalkannya hak-hak masyarakat, dan kemiskinan. Selanjutnya Kim *et al.* (2016) menyatakan bahwa untuk mencapai pengelolaan sumberdaya alam yang efektif harus mempertimbangkan partisipasi masyarakat.

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat muncul sebagai salah satu pendekatan untuk pengelolaan sumberdaya hutan yang bertujuan untuk meningkatkan mata pencaharian masyarakat setempat serta memperbaiki kondisi sumberdaya alam tempat mereka bergantung (Gbedomon *et al.*, 2016; Mahanty, Suich, & Tacconi, 2013; Suich, Lugina, Muttaqin, Alviya, & Sari, 2016). Selain itu Angelsen (2008) menyatakan bahwa pengelolaan hutan dengan pelibatan masyarakat juga bertujuan untuk memberdayakan masyarakat pengguna jasa hutan dan meningkatkan kualitas hutan melalui pengelolaan yang berkelanjutan, juga tata kelola kehutanan melalui institusi pengelola sumberdaya alam yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan di tingkat tapak (Moktan, Norbu, & Choden, 2016).

Di Indonesia, pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan juga sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Pada tahun 2001 telah muncul kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang telah dirintis oleh Perum Perhutani sejak tahun 1972 di seluruh kawasan hutan konsesi Perum Perhutani di Jawa atau sekitar 60% luas Pulau Jawa (Wunder, 2008).

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan alokasi lahan untuk dikelola oleh masyarakat melalui program PS seluas 12,7 juta ha. Target PS ini merupakan komitmen Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang tercantum dalam RPJMN 2015-2019. Di samping itu kebijakan ini juga sebagai dukungan nyata KLHK dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan di pedesaan sekitar kawasan hutan, penyelesaian konflik tenurial, dan dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat untuk menjaga kawasan hutan yang dikelolanya. Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa dibukanya akses bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan tidak selalu berjalan sesuai harapan. Implementasi

kebijakan yang diharapkan dapat merestorasi fungsi hutan belum bisa mengakomodir permasalahan dalam pengelolaan hutan (Ritonga, Mardhiansyah, & Kausar, 2014).

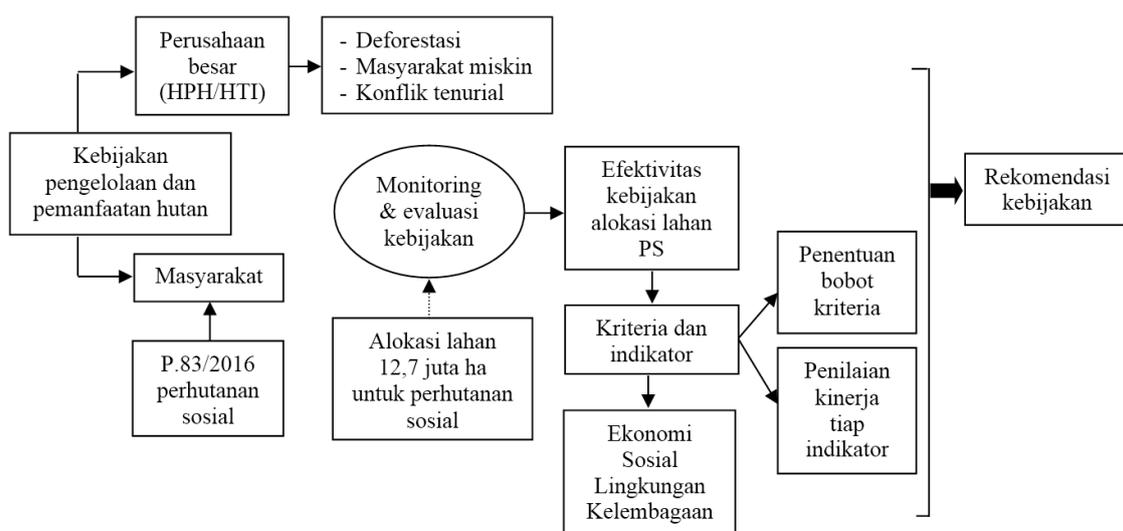
Untuk mengetahui sejauh mana kebijakan PS telah tercapai yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus menjaga kelestarian hutan, maka diperlukan penilaian efektivitas kebijakan alokasi lahan PS seluas 12,7 juta ha dengan menggunakan kriteria dan indikator yang telah ditentukan. Kriteria yang digunakan untuk penilaian alokasi lahan PS adalah kriteria ekonomi, sosial, lingkungan dan kelembagaan yang kemudian diturunkan menjadi beberapa indikator. Kriteria ini dipilih berdasarkan pada teori pembangunan berkelanjutan di mana titik berat pembangunan berkelanjutan adalah upaya mengintegrasikan tiga aspek ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup dalam kegiatan pembangunan yang berkesinambungan dengan memerhatikan kepentingan dan kebutuhan generasi yang akan datang (Cooper, & Vargas, 2004; Giddings, Hopwood, & O'Brien, 2002). Selanjutnya kriteria dan indikator ditetapkan berdasarkan hasil *focus group discussion* (FGD) dengan pakar PS dan peneliti.

Hasil penilaian efektivitas kebijakan alokasi lahan untuk PS ini akan menjadi bahan masukan untuk mempercepat realisasi program perhutanan sosial dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar kawasan hutan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis tingkat efektivitas kebijakan alokasi lahan untuk perhutanan sosial berdasarkan kriteria sosial, ekonomi, lingkungan dan kelembagaan.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian tersaji pada Gambar 1. Berdasarkan gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa kebijakan alokasi lahan 12,7 juta ha melalui program PS merupakan prioritas nasional dalam rangka meningkatkan keterlibatan masyarakat sebagai aktor dalam pengelolaan hutan. Namun demikian, dalam praktiknya banyak permasalahan dalam implementasi kebijakan PS di tingkat tapak. Dalam teori analisis kebijakan menurut Dunn (2003) serta Patton & Savicky (1993), tahapan penyusunan kebijakan terdiri atas penetapan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan,



Gambar 1 Kerangka penelitian
Figure 1 Research logical framework.

dan evaluasi kebijakan untuk melihat efektivitas kebijakan dalam menyelesaikan masalah. Kebijakan PS sebagai salah satu kebijakan publik perlu dikaji sejauh mana tingkat efektivitasnya sebagai bahan untuk rekomendasi percepatan pencapaian target alokasi lahan untuk PS. Dengan demikian diperlukan evaluasi kebijakan PS untuk menilai tingkat efektivitas kebijakan tersebut dengan menggunakan kriteria dan indikator tertentu. Pendekatan yang digunakan dalam mengkaji efektivitas kebijakan alokasi lahan PS menggunakan kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan secara deskriptif kualitatif untuk menjelaskan makna dari data yang disajikan, baik yang berasal dari narasumber maupun data sekunder. Sedangkan pendekatan kuantitatif berdasarkan pada teori pengambilan keputusan untuk mengetahui prioritas kriteria yang diambil dan mengukur seberapa besar kinerja implementasi dari kriteria tersebut di lapangan (Saaty, 1993).

Metode *analytical hierarchy process* (AHP) digunakan untuk menentukan skala prioritas dari kriteria dan indikator yang digunakan, dan selanjutnya untuk menilai kinerja implementasi masing-masing indikator digunakan penilaian berdasarkan *expert judgement* dan diolah dengan menggunakan skala *Likert*. Pendekatan ini serupa dengan penilaian kelestarian hutan yang telah dilakukan oleh Mendoza dan Prabhu (2000) yang mengestimasi kepentingan (bobot) relatif dari berbagai faktor menggunakan AHP, ranking dengan mengurutkan menurut tingkat kepentingannya dan rating yaitu menentukan derajat relatif dari setiap indikator.

Kriteria yang digunakan adalah kriteria sosial, ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan dengan menggunakan indikator-indikator yang diturunkan dari kriteria tersebut. Tingkat efektivitas kebijakan alokasi lahan untuk PS diukur berdasarkan penilaian implementasi indikator-indikator dari setiap kriteria di lapangan (Tabel 2). Kriteria dan indikator

ditetapkan berdasarkan hasil FGD antara tim peneliti dengan para pakar sebagai narasumber penelitian. Kebijakan alokasi PS dikatakan efektif jika hasil penilaian kriteria ekonomi kebijakan alokasi lahan untuk PS dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan dan produktivitas lahan, serta menciptakan alternatif mata pencaharian baru; berdasarkan kriteria sosial budaya, kebijakan PS mempertimbangkan kearifan lokal, melibatkan partisipasi masyarakat, dan menjadi alternatif resolusi konflik; berdasarkan kriteria lingkungan, kebijakan PS dapat menjaga ketersediaan air, dapat mencegah kebakaran hutan dan lahan, dan mengurangi perambahan hutan; berdasarkan kriteria kelembagaan, kebijakan PS dapat menjadi panduan dalam pengelolaan lahan masyarakat, meningkatkan akses informasi dan transfer teknologi, serta menyediakan lembaga pemasaran dan lembaga pembiayaan.

Pendekatan ini digunakan agar dapat dihasilkan penilaian yang terukur secara komprehensif berdasarkan keempat kriteria tersebut. Hasil penilaian efektivitas kebijakan PS akan menjadi dasar untuk menyusun rekomendasi kebijakan agar implementasi kebijakan PS dapat berjalan optimal.

B. Metode Pengumpulan Data dan Analisis Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas: (1) wawancara mendalam semi terstruktur, (2) pengisian kuesioner, (3) studi literatur, dan (4) FGD atau diskusi kelompok. Pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan pengisian kuesioner dilakukan terhadap narasumber kunci yaitu para praktisi dan pengambil kebijakan yang terlibat langsung dalam program PS. Narasumber dipilih dengan metode purposive sampling yaitu para ahli, tokoh yang berkompeten, berpengalaman dan memiliki kewenangan dalam program PS, dan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan terkait dengan tujuan penelitian (Tabel 1).

Dalam penelitian ini terdapat 20 narasumber yang terdiri atas praktisi di tingkat pusat 8 orang, praktisi PS di Provinsi DI Yogyakarta 6 orang, dan praktisi PS di Provinsi NTB 6 orang. Sementara itu pengumpulan data melalui FGD dilakukan dengan mengundang para *stakeholder* yang terkait dalam kebijakan PS.

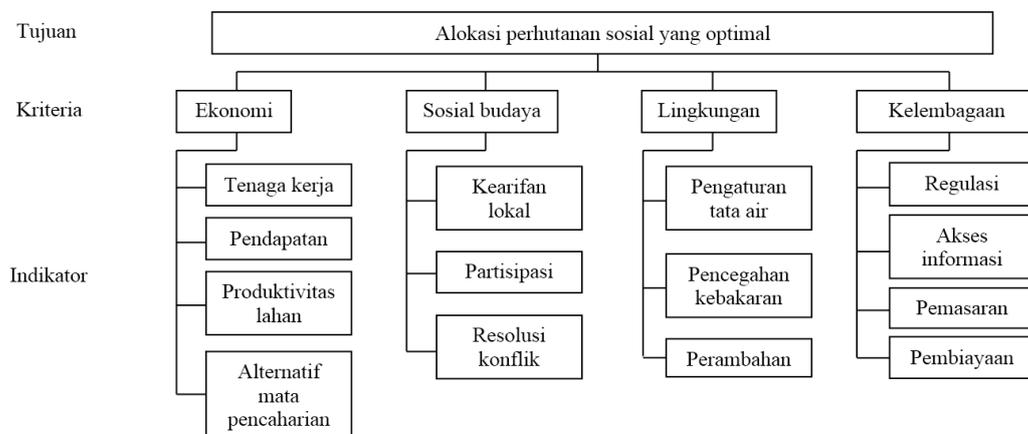
Analisis data dilakukan dengan dua tahapan. Tahap 1 adalah analisis untuk menentukan kriteria dan indikator prioritas

dalam kebijakan alokasi lahan untuk PS yang digunakan untuk mengkaji efektivitas kebijakan tersebut. Analisis ini dilakukan dengan pendekatan *analytic hierarchy process* (AHP) menggunakan software *expert choice* versi 11. Dengan metode ini, kriteria dan indikator yang digunakan dimasukkan dalam struktur hirarki sebagaimana pada Gambar 2.

Rumusan kriteria yang digunakan dalam penelitian ini dikembangkan dari paradigma pembangunan berkelanjutan menurut

Tabel 1 Daftar responden penelitian
 Table 1 Respondents of the research

No.	Responden (<i>Respondents</i>)		
	Pemerintah Pusat (<i>Central Government</i>)	Pemerintah Daerah NTB (<i>Local Government of NTB</i>)	Pemerintah Daerah Yogyakarta (<i>Local Government of Yogyakarta</i>)
	Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial/PKPS (1 narasumber)	KPH Rinjani Barat (2 narasumber)	Dishut Provinsi DI Yogyakarta (2 narasumber)
	Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat/BUPSHA (3 narasumber)	Dishut Provinsi NTB (2 narasumber)	KPH Yogyakarta (2 narasumber)
	Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (BPSKL) Wilayah Jawa, Bali dan Nusa Tenggara (2 narasumber)	Pokja PS (2 narasumber)	HKm Kalibiru (2 narasumber)
	Balai Pemantapan Kawasan Hutan/BPKH (2 narasumber)		
	Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial/PKPS (1 narasumber)		



Gambar 2 Struktur hirarki kriteria dan indikator penelitian
 Figure 2 The hierarchy structure of research criteria and indicators.

Bank Dunia yaitu yang bertumpu pada keberlanjutan ekonomi, ekologi, dan sosial. Masing-masing kriteria terdiri atas beberapa indikator yang harus diperhatikan dalam upaya mencapai pengalokasian area PS yang efektif. Penentuan kriteria dan indikator dirumuskan oleh peneliti berdasarkan hasil diskusi dengan para ahli bidang keilmuan; selanjutnya kriteria dan indikator tersebut disusun dalam bentuk matrik perbandingan berpasangan untuk dilakukan penilaian tingkat kepentingan atau prioritas dengan menggunakan skala fundamental dalam AHP (Tabel 2). Skala prioritas ditentukan berdasarkan nilai rasio inkonsistensi (*Inconsistency Ratio/IR*). Jika nilai IR di bawah 10%, maka kriteria dan indikator yang digunakan layak untuk dipertimbangkan. Uraian kriteria dan indikator dalam struktur hirarki dijelaskan pada Tabel 3.

Tahap 2 adalah analisis untuk menentukan tingkat efektivitas kebijakan alokasi lahan PS dengan menggunakan formula:

Di mana:

$$SE = \sum_{c=1}^n \sum_{i=1}^m w_{ci} \cdot S_{ci}$$

SE = skor efektivitas

w = bobot

s = skor (bernilai 1–5)

c = kriteria ke-c

i = indikator ke-i.

Analisis ini dilakukan menggunakan skoring berdasarkan *expert judgement* terhadap kinerja kriteria dan indikator dari hasil pembobotan pada Tahap 1. Skoring dilakukan dengan menggunakan skala Likert (1-5). Indeks efektivitas dibagi menjadi lima kelas yaitu tidak efektif, kurang efektif, cukup efektif, efektif, dan sangat efektif.

Tabel 2 Skala fundamental dalam AHP

Table 2 Fundamental scale of AHP

Bobot (Scoring)	Definisi (Definition)	Penjelasan dalam matrik perbandingan berpasangan (Explanation of pairwise comparison matrices)
1	Sama pentingnya (<i>Equally important</i>)	Aktivitas A sama pentingnya dengan aktivitas B untuk mencapai tujuan (<i>A as important as B</i>)
3	Sedikit lebih penting (<i>Just a little more important</i>)	Aktivitas A sedikit lebih penting dibandingkan dengan aktivitas B untuk mencapai tujuan (<i>A is slightly important than B</i>)
5	Lebih penting (<i>More important</i>)	Aktivitas A lebih penting dibandingkan dengan aktivitas B untuk mencapai tujuan (<i>A is more important than B</i>)
7	Sangat lebih penting (<i>Far more important</i>)	Aktivitas A sangat lebih penting dibandingkan dengan aktivitas B untuk mencapai tujuan (<i>A is far more important than B</i>)
9	Mutlak lebih penting (<i>Absolutely more important</i>)	Aktivitas A mutlak lebih penting dibandingkan dengan aktivitas B untuk mencapai tujuan (<i>A is absolutely more important than B</i>)
2, 4, 6, 8	Nilai tengah di antara dua nilai keputusan yang berdekatan (<i>Scores between two adjacent values</i>)	Bila kompromi dibutuhkan (<i>When a compromise is needed</i>)
Berbalikan (Reversed)	Jika aktivitas B mempunyai nilai yang lebih tinggi dibandingkan aktivitas A (<i>When B is more important than A</i>)	

Sumber (Source): (Saaty, 1993).

Tabel 3 Uraian kriteria dan indikator dalam struktur hirarki penelitian
 Table 3 Description of criteria and indicators in the research hierarchy structure

Kriteria (Criteria)	Indikator (Indicators)	Uraian (Description)
Ekonomi (<i>Economy</i>)	Tenaga kerja (<i>Labor</i>)	Peningkatan penyerapan tenaga kerja melalui kegiatan PS (<i>SF can increase employment</i>)
	Pendapatan (<i>Income</i>)	Peningkatan tambahan pendapatan dari kegiatan PS (<i>SF can add community income</i>)
	Produktivitas lahan (<i>Land productivity</i>)	Terjadi peningkatan produktivitas lahan (<i>SF can increase land productivity</i>)
	Alternatif mata pencaharian (<i>Alternative livelihood</i>)	Kegiatan PS menciptakan alternatif mata pencaharian baru, baik <i>on farm maupun off farm</i> (<i>SF creates new sources of livelihood alternative, both on farm and off farm</i>)
Sosial budaya (<i>Socio-cultural</i>)	Kearifan lokal (<i>Local wisdom</i>)	Kegiatan PS mempertimbangkan kearifan lokal masyarakat (<i>SF considers the local wisdom</i>)
	Partisipasi (<i>Participation</i>)	Kegiatan PS melibatkan partisipasi masyarakat (<i>SF involves community participation</i>)
	Resolusi konflik (<i>Conflict resolution</i>)	Kegiatan PS merupakan salah satu alternatif resolusi konflik (<i>SF is one of conflict resolutions</i>)
Lingkungan (<i>Environment</i>)	Pengaturan tata air (<i>Water management</i>)	Kegiatan PS dapat menjaga ketersediaan air (<i>SF activities can maintain water availability</i>)
	Pencegahan kebakaran (<i>Fire prevention</i>)	Implementasi PS telah menggunakan teknik pembukaan lahan tanpa bakar (<i>SF implementation uses no burn-land clearing technique</i>)
	Perambahan (<i>Encroachment</i>)	Kegiatan PS dapat mengurangi tingkat perambahan kawasan hutan (<i>SF can reduce forest encroachment</i>)
Kelembagaan (<i>Institutional</i>)	Regulasi (<i>Regulation</i>)	Kegiatan PS bias menjadi panduan dalam pengelolaan lahan oleh masyarakat (<i>SF can be a basis for community land management</i>)
	Akses informasi (<i>Information access</i>)	Kegiatan PS meningkatkan akses informasi dan transfer teknologi (<i>SF can improve the access towards information and technology</i>)
	Pemasaran (<i>Marketing</i>)	Ketersediaan lembaga pemasaran (<i>SF creates marketing access</i>)
	Pembiayaan (<i>Finance</i>)	Ketersediaan lembaga pembiayaan (<i>SF creates finance agency</i>)

C. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Jakarta, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pemilihan lokasi tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa pemerintah pusat yang berkedudukan di Jakarta adalah penyusun kebijakan terkait PS melalui Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan

Lingkungan (Ditjen PSKL), Provinsi NTB merupakan wilayah yang memiliki skema Kelompok Usaha Perhutanan Sosial (KUPS) cukup besar dengan 90 KUPS dan Yogyakarta dengan 43 KUPS (Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat (Direktorat BUPSHA, 2017) juga sebagai wilayah yang telah menginisiasi pola kelola PS untuk pemanfaatan hasil hutan kayu, non kayu, dan

jasa lingkungan. Penelitian dilakukan pada bulan Februari hingga November 2017.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kriteria dan Indikator Prioritas dalam Alokasi Perhutanan Sosial yang Optimal

Hasil analisis AHP menunjukkan bahwa bobot nilai yang diberikan oleh para responden memiliki nilai rasio inkonsistensi (*Inconsistency Ratio/IR*) di bawah 10% atau di bawah nilai inkonsistensi rasio yang diperbolehkan untuk turut dipertimbangkan dalam penilaian penentuan prioritas untuk mencapai tujuan.

Dalam penelitian ini hasil analisis akan disajikan dalam dua sub yaitu: (a) analisis keseluruhan yang merupakan gabungan penilaian dari seluruh narasumber (pusat dan daerah) dalam merepresentasikan persepsi terkait dengan alokasi PS yang optimal secara nasional, dan (b) analisis responden per wilayah penelitian yang merepresentasikan persepsi terkait dengan alokasi PS yang optimal di tingkat subnasional.

1. Analisis Keseluruhan

Berdasarkan hasil analisis dari seluruh narasumber sebagaimana tersaji pada Tabel 1, urutan tiga kriteria tertinggi yang menjadi prioritas dalam alokasi lahan untuk PS yang optimal secara berturut-turut adalah aspek lingkungan, ekonomi, dan kelembagaan dengan bobot yang relatif berdekatan sebagaimana tersaji pada Tabel 4.

Tabel 4 Skala prioritas criteria dalam alokasi lahan untuk PS yang optimal

Table 4 Criteria priority scale in optimal land social forestry allocation

Kriteria (<i>Criteria</i>)	Bobot (<i>Weight</i>)
Lingkungan (<i>Environmental</i>)	0.280
Ekonomi (<i>Economy</i>)	0.273
Kelembagaan (<i>Institutional</i>)	0.270
Sosial budaya (<i>Socio-cultural</i>)	0.177

Berdasarkan hasil analisis AHP untuk narasumber di tingkat pusat, NTB dan DIY, aspek lingkungan menjadi prioritas utama kebijakan PS. Hal tersebut karena mayoritas dari narasumber adalah pengambil kebijakan di urusan kehutanan sehingga lebih berorientasi kepada aspek lingkungan. Di samping itu manfaat lingkungan merupakan manfaat yang diharapkan dapat dicapai dari tujuan PS menurut narasumber. Dari hasil wawancara mendalam dengan narasumber, aspek lingkungan menjadi prioritas utama mengingat tekanan terhadap sumberdaya hutan saat ini seperti kebakaran hutan dan lahan, perambahan hutan, sehingga dengan mengalokasikan lahan untuk program PS dan memberikan akses kepada masyarakat dalam mengelola hutan diharapkan akan mengurangi tekanan terhadap hutan dengan pendekatan sosial ekonomi.

Selanjutnya secara detail skala prioritas indikator dari masing-masing kriteria tersaji pada Tabel 5.

Berdasarkan Tabel 5 terlihat bahwa dalam aspek lingkungan, menurut narasumber, kebijakan alokasi PS seluas 12,7 juta ha prioritas utamanya adalah untuk mengurangi perambahan di kawasan hutan sehingga kondisi hutan menjadi lebih baik dan fungsi hutan sebagai pengatur tata air tetap terjaga dengan baik di tingkat nasional.

Hal tersebut sangat mendasar mengingat secara umum di Indonesia tingginya tingkat kerusakan kawasan hutan disebabkan oleh perambahan hutan oleh masyarakat. Ini disebabkan pada kebijakan sebelumnya, ruang kelola masyarakat dalam pengelolaan hutan sangat kecil sehingga menjadi faktor penyebab meningkatnya konflik lahan. Masyarakat sekitar hutan atau yang kehidupannya tergantung dari sumberdaya hutan dan lahan kurang mendapat perhatian sehingga tingkat kemiskinan masyarakat di sekitar hutan semakin meningkat yang memicu perambahan kawasan hutan.

Sementara itu dari aspek ekonomi, kebijakan PS dengan skema-skemanya

merupakan suatu alat untuk meningkatkan pendapatan bagi masyarakat, khususnya masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Hal tersebut mendukung kebijakan nasional dan menjadikan PS sebagai kebijakan pemerataan ekonomi khususnya bagi 9.800 desa yang masuk dalam PIAPS dari 25.000 desa yang berada di dalam/sekitar kawasan hutan dengan 10 juta jiwa (dari 48 juta jiwa) penduduk yang masih tergolong miskin.

Dari aspek kelembagaan (Tabel 5), secara umum, para narasumber, baik pusat maupun daerah merepresentasikan bahwa ketersediaan lembaga pemasaran dan ketersediaan akses informasi dan transfer teknologi menjadi prioritas utama yang harus dipertimbangkan dalam implementasi PS di tingkat tapak di seluruh wilayah di Indonesia. Skema PS seperti HTR, HKM, HD, dan kemitraan kehutanan memerlukan prospek pasar yang jelas agar keberlanjutan program PS dapat terus berjalan secara efektif. Hal tersebut juga harus didukung dengan tersedianya kemudahan akses informasi dan teknologi bagi masyarakat pelaku PS yang dapat

diwujudkan dengan pemberian akses terhadap masyarakat, baik dalam bentuk penyuluhan, pendampingan, dan pelatihan.

Sementara dari aspek sosial budaya, secara keseluruhan responden menyatakan bahwa kebijakan PS merupakan salah satu alternatif resolusi konflik. Hal tersebut didasari bahwa dari sekitar 25.000 desa yang berada di dalam/sekitar kawasan hutan yang tersebar di Indonesia, sekitar 71% menggantungkan hidupnya dari sumberdaya hutan dan ada sekitar 10,2 juta orang miskin di dalamnya yang tidak memiliki akses legal ke kawasan hutan. Data (Badan Pusat Statistik, 2015) menunjukkan bahwa Pulau Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara memiliki jumlah penduduk di sekitar hutan yang terbesar dengan luasan kawasan hutan yang paling kecil dibandingkan dengan Pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua yang memiliki luas kawasan hutan relatif jauh lebih besar (Tabel 6).

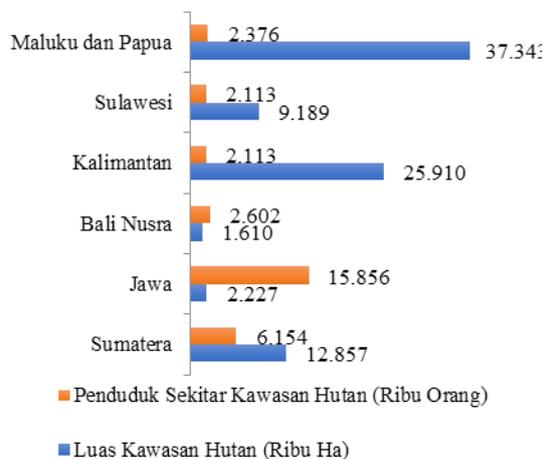
Tingginya kepadatan penduduk di Pulau Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara serta terbatasnya lahan pertanian yang dimiliki

Tabel 5 Skala prioritas indikator pada masing-masing kriteria
Table 5 Indicators priority scale on each criterion

Kriteria (<i>Criteria</i>)	Indikator (<i>Indicators</i>)	Bobot (<i>Weight</i>)
Lingkungan (<i>Environment</i>)	Perambahan (<i>Encroachment</i>)	0.418
	Pengaturan tata air (<i>Water management</i>)	0.391
	Pencegahan kebakaran (<i>Fire prevention</i>)	0.192
Ekonomi (<i>Economy</i>)	Pendapatan (<i>Income</i>)	0.307
	Produktivitas lahan (<i>Land productivity</i>)	0.263
	Alternatif mata pencaharian (<i>Source of livelihood alternative</i>)	0.260
	Tenaga kerja (<i>Labor</i>)	0.171
Kelembagaan (<i>Institutional</i>)	Pemasaran (<i>Marketing</i>)	0.292
	Akses informasi (<i>Information access</i>)	0.287
	Pembiayaan (<i>Finance</i>)	0.225
	Regulasi (<i>Regulation</i>)	0.164
Sosial budaya (<i>Socio-cultural</i>)	Resolusi konflik (<i>Conflict resolution</i>)	0.390
	Partisipasi (<i>Participation</i>)	0.309
	Kearifan lokal (<i>Local wisdom</i>)	0.301

Tabel 6 Perbandingan proporsi penduduk dan luas kawasan hutan di Indonesia

Table 6 Comparison of population proportions and forest area in Indonesia



petani menyebabkan terjadinya perambahan kawasan hutan menjadi lahan pertanian oleh masyarakat sekitar hutan. Hal tersebut diindikasikan menjadi salah satu penyebab terjadinya deforestasi. Kasus perambahan menjadi isu penting karena seringkali menimbulkan konflik. Dengan demikian kebijakan PS dijadikan salah satu upaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi dan konflik lahan serta kerusakan lingkungan.

2. Analisis per Lokasi Penelitian

Berdasarkan hasil analisis per lokasi penelitian diperoleh persepsi yang berbeda sebagaimana tersaji pada Tabel 7.

Pada Tabel 7 terlihat bahwa terdapat perbedaan persepsi antara narasumber di

tingkat pusat dan narasumber di tingkat tapak

khususnya para praktisi PS di DIY dan NTB dalam merepresentasikan skala prioritas kriteria dalam alokasi lahan untuk PS. Responden di tingkat pusat merepresentasikan bahwa aspek lingkungan merupakan kriteria prioritas yang utama dalam alokasi PS, diikuti oleh aspek kelembagaan dan aspek ekonomi sebagai prioritas kedua dan ketiga. Para praktisi PS di DIY merepresentasikan bahwa aspek ekonomi merupakan prioritas yang utama, diikuti secara berturut-turut oleh aspek lingkungan, kelembagaan, dan sosial budaya. Sementara para praktisi PS di NTB berpendapat bahwa aspek kelembagaan dan ekonomi merupakan dua prioritas yang utama, diikuti oleh aspek sosial budaya dan lingkungan.

Pada level pusat, aspek lingkungan dan kelembagaan merupakan dua prioritas utama dengan masing-masing urutan skala prioritas indikator sebagaimana Tabel 8.

Pada Tabel 8 terlihat bahwa menurut beberapa narasumber yang diwawancarai di tingkat pusat, indikator utama dari kriteria lingkungan adalah bahwa program PS menjadi salah satu alternatif upaya untuk mengurangi tingkat perambahan di kawasan hutan dan sekaligus sebagai upaya menghutankan kembali kawasan hutan secara bertahap karena hutan memiliki peranan penting sebagai pengatur tata air. Hal tersebut bertujuan agar ketersediaan air untuk masyarakat selalu tercukupi. Sementara dua urutan teratas indikator prioritas dari kriteria kelembagaan adalah akses informasi dan

Tabel 7 Skala prioritas criteria dalam alokasi lahan PS yang optimal menurut lokasi penelitian

Table 7 Scale of criteria priority in optimal land social forestry allocation by research site

Kriteria (Criteria)	Bobot (Weight)		
	Pusat (Center)	DIY (DIY)	NTB (NTB)
Lingkungan (Environmental)	0.316	0.266	0.237
Ekonomi (Economy)	0.266	0.284	0.258
Kelembagaan (Institutional)	0.297	0.250	0.259
Sosial budaya (Socio-cultural)	0.121	0.200	0.246
Inconsistency	0.057	0.071	0.070

Tabel 8 Skala prioritas indikator pada masing-masing kriteria menurut lokasi penelitian
Table 8 Indicators priority scale on each criterion by research site

Kriteria (<i>Criteria</i>)	Indikator (<i>Indicators</i>)	Bobot (<i>Weight</i>)		
		Pusat (<i>Center</i>)	DIY (<i>DIY</i>)	NTB (<i>NTB</i>)
Lingkungan (<i>Environmental</i>)	Perambahan (<i>Encroachment</i>)	0.391	0.473	0.332
	Pengaturan tata air (<i>Water management</i>)	0.378	0.337	0.563
	Pencegahan kebakaran (<i>Fire prevention</i>)	0.231	0.190	0.105
Ekonomi (<i>Economy</i>)	Pendapatan (<i>Income</i>)	0.295	0.310	0.324
	Produktivitas lahan (<i>Land productivity</i>)	0.244	0.233	0.386
	Alternatif mata pencaharian (<i>Source of livelihood alternative</i>)	0.264	0.291	0.169
	Tenaga kerja (<i>Labor</i>)	0.197	0.167	0.121
Kelembagaan (<i>Institutional</i>)	Pemasaran (<i>Marketing</i>)	0.346	0.277	0.206
	Akses informasi (<i>Information access</i>)	0.374	0.226	0.245
	Pembiayaan (<i>Finance</i>)	0.162	0.207	0.416
	Regulasi (<i>Regulation</i>)	0.118	0.215	0.134
Sosial budaya (<i>Socio-cultural</i>)	Resolusi konflik (<i>Conflict resolution</i>)	0.409	0.315	0.547
	Partisipasi (<i>Participation</i>)	0.348	0.276	0.305
	Kearifan lokal (<i>Local wisdom</i>)	0.243	0.409	0.148

pemasaran. Hal tersebut mengindikasikan bahwa dalam program PS, pemerintah pusat sangat konsen dengan upaya peningkatan akses informasi dan transfer teknologi agar bisa terjangkau oleh masyarakat sekitar hutan. Bagi pusat, dalam program PS ini yang harus diperhatikan adalah ketersediaan lembaga pemasaran untuk produk-produk PS.

Persepsi terhadap skala prioritas dalam kebijakan PS akan sangat tergantung pada siapa narasumber pemberi informasi. Dalam penelitian ini, pemberi informasi di tingkat pusat adalah beberapa orang praktisi PS yang memiliki kewenangan serta tugas pokok dan fungsi (tupoksi) penting di KLHK dalam program pembangunan PS yang meliputi Direktorat PKPS dan BUPSHA, BPSKL, dan BPKH. Selain dilatarbelakangi tupoksi, persepsi narasumber juga akan sangat dipengaruhi oleh latar belakang personal seperti sebagai konservasionis (*conservationist*) yang berorientasi menjaga kelestarian hutan dengan cara mengatasi prambahan atau sebagai pelaku ekonomi yang berorientasi membangun kelembagaan dan jaringan pemasaran produk hasil hutan agar

program PS dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Untuk wilayah DIY (Tabel 8), tiga urutan kriteria prioritas dalam PS secara berturut-turut adalah aspek ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan. Tiga indikator prioritas dalam aspek ekonomi menurut para praktisi PS di DIY, pertama adalah program PS sebagai sumber tambahan pendapatan bagi masyarakat sekitar hutan, kedua kegiatan PS dapat menciptakan alternatif mata pencaharian, baik *on farm* maupun *off farm*, dan ketiga kegiatan PS dapat meningkatkan produktivitas lahan. Hal ini dapat dijelaskan karena PS di DIY sudah dapat memberikan tambahan pendapatan. Salah satu skema PS yang berhasil di DIY adalah HKm Kali Biru di Kabupaten Kulon Progo. Hkm Kali Biru merupakan HKm yang mengembangkan potensi jasa lingkungan dan berhasil menjual jasa keindahan alam dengan pendapatan Rp267 juta/bulan untuk kesejahteraan anggotanya.

Berdasarkan aspek lingkungan menurut praktisi PS di DIY, program PS adalah sebagai upaya untuk mengurangi tingkat perambahan di kawasan hutan. Sementara

dari aspek kelembagaan, PS diharapkan lebih memperhatikan ketersediaan lembaga pemasaran untuk produk-produk PS. Selain itu kegiatan PS diharapkan bisa menjadi panduan dalam pengelolaan lahan oleh masyarakat.

Sementara itu menurut para praktisi PS di NTB (Tabel 8), dua urutan kriteria prioritas dalam PS secara berturut-turut adalah aspek ekonomi dan kelembagaan. Indikator aspek ekonomi yang menjadi prioritas adalah bagaimana kegiatan PS dapat meningkatkan produktivitas lahan dan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat di sekitar hutan. Sedangkan indikator yang menjadi prioritas dari aspek kelembagaan adalah ketersediaan lembaga yang dapat memberikan fasilitas pembiayaan dalam usaha PS dan bagaimana PS dapat meningkatkan akses informasi dan transfer teknologi kepada para penggiat dan pelaksana PS di tingkat daerah.

Urutan skala prioritas terhadap seluruh indikator per wilayah terlihat bahwa menurut para praktisi PS di pusat, kebijakan PS utamanya adalah sebagai sarana untuk mengrangi kegiatan perambahan di kawasan hutan. Para praktisi PS di DIY berpendapat bahwa kebijakan PS utamanya adalah sebagai sumber ekonomi bagi masyarakat di dalam/ sekitar kawasan hutan, sementara para praktisi di NTB menyatakan bahwa kebijakan PS utamanya adalah sebagai resolusi konflik antara masyarakat di dalam/sekitar kawasan hutan dengan para pengelola hutan.

B. Penilaian Tingkat Efektivitas Alokasi Lahan Perhutanan Sosial

Penilaian tingkat efektivitas alokasi lahan

PS ini dilakukan berdasarkan pembobotan untuk kriteria prioritas yang dilakukan pada poin A. Selanjutnya dilakukan skoring terhadap indikator-indikator setiap kriteria yang dilakukan berdasarkan penilaian pakar (*expert judgment*). Menurut Kajanus, Leskinen, Kurttila, & Kangas (2012), *expert judgment* adalah cara yang paling sederhana dalam proses pemeringkatan kepentingan serta pemeringkatan atas pilihan alternatif strategi. Hasil pembobotan kriteria dan skor indikator dapat dilihat pada Tabel 9.

Dari Tabel 9 terlihat bahwa bobot tingkat prioritas yang paling utama dari keempat kriteria yang digunakan adalah kriteria lingkungan, diikuti secara berurutan oleh kriteria ekonomi, kelembagaan, dan sosial budaya. Berdasarkan perhitungan matematis terhadap bobot dan skor pada setiap kriteria dan indikator diperoleh interval nilai indeks efektivitas kebijakan alokasi lahan PS yaitu berkisar antara 3,54 (tidak efektif) hingga 17,71 (sangat efektif). Indeks tersebut dibagi menjadi lima kelas yaitu tidak efektif, kurang efektif, cukup efektif, efektif, dan sangat efektif. Pembagian kelas tersebut ditentukan berdasarkan nilai standar dari hasil wawancara (Tabel 10).

Berdasarkan hasil analisis (Tabel 10) penilaian tingkat efektivitas alokasi lahan PS dengan menggunakan kriteria dan indikator yang telah dibangun menunjukkan bahwa kebijakan alokasi lahan PS masuk dalam kategori **cukup efektif** dengan nilai 10,79. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan penilaian implementasi indikator-indikator dari setiap kriteria sosial, ekonomi, dan

Tabel 9 Tingkat efektivitas alokasi lahan perhutana sosial
Table 9 The effectiveness of social forestry land allocation

	Kriteria/indikator (Criteria/indicators)	Bobot (Weight)	Skor (Score)	Bobot x skor (Weight x score)
K-1	Ekonomi (<i>Economy</i>)	0.273		
I-1.1.	Peningkatan penyerapan tenaga kerja melalui kegiatan PS (<i>Increase of employment through SF activities</i>)		3	0.819
I-1.2.	Peningkatan tambahan pendapatan dari kegiatan PS (<i>Increase of additional income through SF activities</i>)		4	1.092

	Kriteria/indikator (Criteria/indicators)	Bobot (Weight)	Skor (Score)	Bobot x skor (Weight x score)
I-1.3.	Terjadi peningkatan produktivitas lahan (Increase of additional income through SF activities)		2	0.546
I-1.4.	Kegiatan PS menciptakan alternatif mata pencaharian baru, baik <i>on farm</i> maupun <i>off farm</i> (SF creates new sources of livelihood alternative, both on farm and off farm)		4	1.092
K-2	Sosial budaya (Socio-cultural)	0.177		
I-2.1.	Kegiatan PS mempertimbangkan kearifan lokal masyarakat (SF considers the local wisdom)		3	0.531
I-2.2.	Kegiatan PS melibatkan partisipasi masyarakat (SF involves community participation)		4	0.708
I-2.3.	Kegiatan PS merupakan salah satu alternatif resolusi konflik (SF is one of conflict resolutions)		3	0.531
K-3	Lingkungan (Environment)	0.28		
I-3.1.	Kegiatan PS dapat menjaga ketersediaan air (SF activities can maintain water availability)		2	0.56
I-3.2.	Implementasi PS telah menggunakan teknik pembukaan lahan tanpa bakar (SF implementation uses no burn-land clearing technique)		2	0.56
I-3.3.	Kegiatan PS dapat mengurangi tingkat perambahan kawasan hutan (SF can reduce forest encroachment)		4	1.12
K-4	Kelembagaan (Institutional)	0.27		
I-4.1.	Kegiatan PS bisa menjadi panduan dalam pengelolaan lahan oleh masyarakat (SF can be a basis for community land management)		3	0.81
I-4.2.	Kegiatan PS meningkatkan akses informasi dan transfer teknologi (SF can improve the access towards information and technology)		3	0.81
I-4.3.	Ketersediaan lembaga pemasaran (SF creates marketing access)		3	0.81
I-4.4.	Ketersediaan lembaga pembiayaan (SF creates finance agency)		3	0.81
Jumlah (Total)				10.79

lingkungan, kebijakan alokasi lahan untuk PS masuk dalam kategori cukup efektif dari: i) sisi ekonomi, kebijakan alokasi lahan untuk PS cukup dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan dan produktivitas lahan serta menciptakan alternatif mata pencaharian baru; ii) sisi sosial budaya, kebijakan alokasi lahan untuk PS cukup mempertimbangkan kearifan lokal, melibatkan partisipasi masyarakat, dan menjadi alternatif resolusi konflik; iii) sisi lingkungan, kebijakan PS cukup dapat menjaga ketersediaan air, dapat mencegah

kebakaran hutan dan lahan, dan mengurangi perambahan hutan; serta iv) sisi kelembagaan, kebijakan PS cukup dapat menjadi panduan dalam pengelolaan lahan masyarakat, meningkatkan akses informasi dan transfer teknologi serta menyediakan lembaga pemasaran dan lembaga pembiayaan.

Pendekatan ini digunakan oleh Mendoza & Prabhu (2000) dalam mengukur indeks kelestarian hutan, yaitu dengan menentukan skor atau nilai *performance* dari kriteria dan principles yang diestimasi berdasarkan bobot dan skor dari indikator.

Tabel 10 Indeks efektivitas alokasi lahan perhutanan sosial

Table 10 Effectiveness index of social forestry land allocation

No (No)	Indeks (Index)	Kategori (Category)
1.	3,54–,37	Tidak efektif (<i>Ineffective</i>)
2.	6,38–9,21	Kurang efektif (<i>Less effective</i>)
3.	9,22–12,05	Cukup efektif (<i>Quite effective</i>)
4.	12, 05–14,88	Efektif (<i>Quite effective</i>)
5.	14,89–17,71	Sangat efektif (<i>Highly effective</i>)

Salah satu output kebijakan alokasi lahan untuk PS yang dihasilkan di lapangan dapat kita lihat dari capaian luasan areal untuk PS sebesar 1.087.775,35 ha atau sekitar 8,6% per Oktober 2017. Capaian luasan tersebut terdiri atas HD 494.600,83 ha; HKm 256.346,67 ha; HTR 236.906,90 ha; Kemitraan 84.061,71 ha; HA 10.419,34 ha; dan IPHPS seluas 5.439,90 ha yang tersebar di 33 provinsi, 3.950 lokasi, 267.165 kepala keluarga (PKPS-KLHK, 2017). Walaupun menunjukkan persentase capaian yang masih sangat rendah dibandingkan dengan target alokasi lahan 12,7 juta ha di tahun 2019 (kebijakan terakhir diperbarui menjadi 4,38 juta ha pada tahun 2019)¹, namun dalam tiga tahun terakhir (2014-2017) upaya pembangunan PS menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan yaitu seluas 638.671,26 ha dibandingkan pada periode tahun 2007–2014 yang hanya mencapai 449.104,09 ha (PKPS-KLHK, 2017).

Sejauh ini, pemerintah pusat melalui Ditjen PSKL telah menetapkan strategi percepatan PS yang terdiri atas: (1) penyederhanaan peraturan (prosedur), (2) penetapan PIAPS sebagai pengganti PAK, (3) membangun Pokja Percepatan Perhutanan Sosial (PPS),

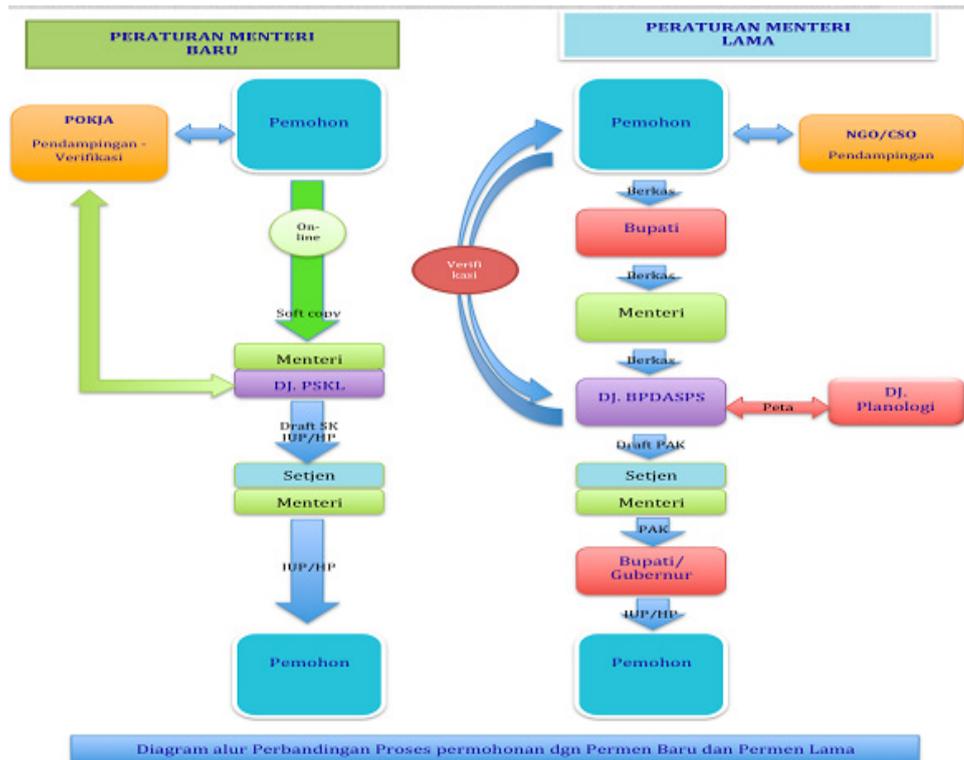
¹ Konferensi Tenurial 2017 tanggal 25-27 Oktober 2017 di Jakarta

dan (4) memberikan pelayanan secara online sebagai berikut:

1. Penyederhanaan Peraturan (Prosedur)

Terkait dengan penyederhanaan peraturan, sebelumnya prosedur penyelenggaraan skema HKm, HD, HTR, dan Kemitraan diatur dalam peraturan masing-masing. Dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No. P.83/2016 tentang Perhutanan Sosial, kelima skema tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan serta prosedur pelaksanaan skema-skema tersebut menjadi lebih sederhana dibandingkan sebelumnya. Permen tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan turunannya yaitu Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) PSKL yang mengatur secara teknis seperti: pedoman verifikasi permohonan hak pengelolaan hutan desa (HD); permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kemasyarakatan (HKm); permohonan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada Hutan Tanaman Rakyat (HTR); fasilitasi, pembentukan, dan tata cara kerja Pokja PPS; pelayanan *online* PS; dan lainnya.

Sementara untuk mengakomodir PS di wilayah kerja Perum Perhutani telah dikeluarkan Permen LHK No. 39/2017 tentang Perhutanan Sosial di wilayah kerja Perum Perhutani pada bulan Juni 2017. Meskipun Permen LHK No. 39/2017 ini sempat diajukan uji materil ke Mahkamah Agung (MA) oleh beberapa kalangan, akan tetapi MA menolak gugatan tersebut karena Permen No. 39/2017 ini dinilai tidak bertentangan dengan undang-undang kehutanan dan PP No. 6/2007. Negara masih memiliki kewenangan memberikan ijin kelola kepada masyarakat di kawasan hutan Perum Perhutani. Secara umum Permen LHK No. 83/2016 menurut narasumber di lapangan cukup efektif dalam memangkas prosedur perijinan yang sebelumnya dilakukan oleh



Sumber (Source): Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial

Gambar 3 Perbedaan proses permohonan antara P.83/2016 dengan peraturan sebelumnya
 Figure 3 Differences between P.83/216 and previous regulation in the application process.

kepala daerah melalui pengajuan Penetapan Areal Kerja (PAK) menjadi tanpa PAK dan dapat diusulkan oleh masyarakat langsung ke menteri dengan bantuan pendamping (Pokja PPS) seperti tersaji pada Gambar 3.

2. Penetapan PIAPS sebagai Pengganti PAK

PIAPS adalah peta yang memuat areal kawasan hutan negara yang dicadangkan dan ditetapkan untuk PS. Pemerintah juga telah menetapkan PIAPS seluas 12,7 juta ha melalui Surat Keputusan Menteri LHK No. SK.22/2017. Luas areal PS tersebut kemudian diperbarui menjadi 13,8 juta ha sebagaimana ditetapkan dalam SK Menteri LHK No. SK.4865/2017. Namun demikian, karena penetapan awal PIAPS dilakukan secara *top down* mengakibatkan di beberapa lokasi tertentu, seperti NTB, ditemukan lokasi PS dalam PIAPS yang berada di blok inti dalam peta RPHJP KPH yang telah disahkan.

Hal tersebut tidak sesuai dengan arah pembangunan KPH sehingga perlu dilakukan revisi PIAPS yang mengacu pada RPHJP KPH. Selain itu, menurut pemerintah daerah di lokasi penelitian, penentuan PIAPS oleh pusat juga hanya didasarkan pada lokasi yang tidak berijin dan kurang mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan tempat praktik PS akan digalakkan. Akibatnya, terdapat lokasi PS dalam PIAPS menjadi tidak sesuai dengan tujuan dan target kebijakan PS yang sesungguhnya. Hal tersebut menyebabkan perlu dilakukan revisi terhadap PIAPS, sementara menurut pemerintah di tingkat lokal, proses revisi memerlukan waktu cukup lama yang membuat capaian implementasi PS mejadi lebih lambat.

Berdasarkan Permenhut P.83/2016, penetapan PIAPS dilakukan melalui harmonisasi peta yang dimiliki oleh KLHK dengan peta yang dimiliki oleh lembaga swadaya masyarakat dan sumber-sumber

lain dan konsultasi dengan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan parapihak terkait. PIAPS ditetapkan oleh Menteri dan direvisi setiap 6 bulan sekali oleh Direktur Jenderal yang membidangi Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan atas nama Menteri. Revisi PIAPS dapat dilakukan dengan memasukkan areal izin pemanfaatan atau izin penggunaan kawasan hutan yang berakhir masa berlakunya, atau izinnya dicabut atau yang arealnya diserahkan oleh pemegang izin kepada pemerintah, dan/ atau areal Permohonan HPHD, IUPHKm atau IUPHHK-HTR yang berada di luar PIAPS. Sejauh ini syarat kriteria utama penetapan PIAPS yang dilakukan oleh pemerintah pusat adalah area yang bebas izin, tidak termasuk lokasi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), dekat dengan keberadaan masyarakat desa, secara ekonomi akan meningkatkan pendapatan masyarakat, dan secara sosial-politik masyarakat akan mendapatkan pengakuan atas lahan hutan dari status perambah menjadi legal. Sementara, faktor biofisik seperti kondisi tutupan hutan dan kedalaman gambut (pada lahan gambut) tidak turut menjadi pertimbangan.

Instansi pemerintah daerah NTB dan DIY yang mengurus bidang kehutanan menyayangkan kebijakan pusat yang kurang melibatkan pemerintah daerah dalam penyusunan PIAPS. Akibatnya, terdapat beberapa kasus lokasi PS dalam PIAPS berbeda dengan dengan kondisi lapangan yang tertuang dalam peta RPHJP yang sudah disusun oleh KPH. Hal tersebut menunjukkan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan program PS masih perlu ditingkatkan. Idealnya mengacu kepada kriteria paradigma pembangunan berkelanjutan, terdapat tiga kriteria utama (Cooper & Vargas, 2004; Giddings, Hopwood, & O'Brien, 2002) yang harus diperhitungkan dalam penetapan PIAPS, yaitu: faktor sosial, seperti adanya masyarakat yang tinggal di dalam/sekitar hutan dan tergantung pada kegiatan yang berbasis pada

sumberdaya hutan, sebagai solusi atas konflik penggunaan kawasan hutan oleh masyarakat, dan lokasi PIAPS harus dekat dengan desa-desa di sekitar hutan (sebaran desa di dalam dan di pinggir hutan); faktor ekonomi, seperti dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dapat menyerap tenaga kerja masyarakat, dan tersedianya komoditas yang dapat mendorong perekonomian masyarakat; faktor lingkungan, seperti kondisi hutan yang memerlukan rehabilitasi seperti lahan kosong, rusak, dan tidak produktif dan lahan yang bebas izin. Berdasarkan informasi dari narasumber Ditjen PSKL, permasalahan teknis dalam proses penyiapan alokasi lahan untuk PS yang paling besar (50%) adalah terjadinya perbedaan lokasi antara PIAPS dengan lokasi yang seharusnya atau yang diusulkan/dialokasikan oleh daerah.

3. Peran Pokja PPS

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber di daerah, hal yang mendasari dibentuknya Pokja PPS adalah karena adanya keterbatasan kapasitas masyarakat dan pemerintah terutama terkait dengan sumberdaya manusia dan dana. Mandat Pokja PPS tertuang dalam Permen LHK No. P.83/2016 tentang Perhutanan Sosial yang menyatakan bahwa: “pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberikan fasilitasi dapat dibantu oleh Pokja PPS dan penyuluh kehutanan, instansi terkait, LSM, dan perguruan tinggi. Fasilitasi meliputi tahap usulan permohonan, penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas manajemen usaha, pembentukan koperasi, tata batas areal kerja, penyusunan RPHD, RKU, RKT bentuk-bentuk kegiatan kemitraan, pembiayaan, pascapanen, pengembangan usaha, dan akses pasar” (Pasal 61 ayat 2 dan 3). Dengan demikian Pokja PPS memiliki peran dalam membangun sinergitas program lintas sektor (kementerian/lembaga), sebagai media belajar parapihak pemangku kepentingan, dan agar program PS tepat sasaran. Secara rinci fungsi dan tugas Pokja PPS tertuang dalam Perdirjen

PSKL No. P.14/2016 yaitu: menyosialisasikan program PS kepada masyarakat dan pihak terkait, melakukan pencerminan PIAPS, memfasilitasi permohonan masyarakat setempat, memverifikasi usulan masyarakat di bawah koordinasi kepala UPT, mengembangkan jejaring kerja dan forum multipihak sebagai media koordinasi dan pembelajaran PS, membangun dan mengembangkan sinergitas program/antar sektor, memfasilitasi akses sistem pelayanan online Areal Kelola Perhutanan Sosial (AKPS).

Secara umum dibentuknya Pokja PPS adalah untuk berperan dalam membantu konsolidasi penyiapan dan pencerminan PIAPS, sosialisasi program PS kepada masyarakat setempat dan parapihak terkait, memfasilitasi penyiapan usulan permohonan masyarakat (kelembagaan, peta, koordinasi), membantu verifikasi terhadap usulan PS dan penanganan konflik lahan kawasan hutan, dan memfasilitasi konsolidasi pembentukan kelembagaan/kepengurusan Pokja PPS di berbagai provinsi. Berdasarkan SK Dirjen PSKL No. 23/2017 Pokja PPS telah dibentuk di 33 provinsi di Indonesia yang terdiri atas lembaga atau focal point terkait PS. Namun demikian, belum semua Pokja PPS telah berperan aktif. Sementara masyarakat sangat membutuhkan pendampingan dalam melaksanakan praktik PS di tingkat tapak.

4. AKPS/Pelayanan Online

AKPS adalah sistem elektronik berbasis web untuk memfasilitasi pengusul melakukan pengusulan kegiatan perhutanan sosial (HD, HKm, dan HTR) yang bertujuan untuk mempercepat proses pengusulan dan memudahkan proses pemantauan progres usulan PS. Namun demikian hingga saat ini pelayanan berbasis *web* tersebut belum berjalan secara optimal. Dari hasil wawancara dengan narasumber di daerah pada saat penelitian, mereka masih belum dapat menggunakan AKPS dalam pengusulan kegiatan PS.

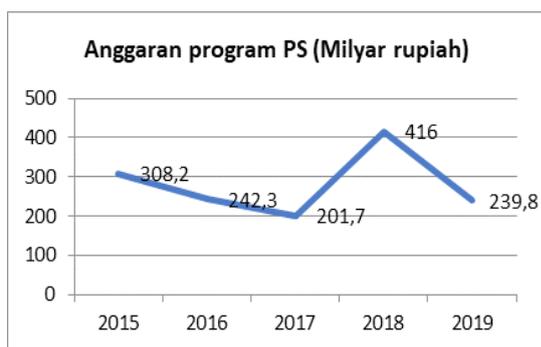
Selain belum optimalnya pelaksanaan strategi yang dibangun oleh pemerintah pusat dalam upaya percepatan alokasi lahan PS, tingkat efektivitas kebijakan alokasi lahan untuk PS juga ditentukan oleh anggaran yang dialokasikan, baik melalui APBN maupun APBD. Sejauh ini anggaran belum signifikan dalam mendukung PS sebagai program prioritas nasional. Hal tersebut terlihat dari alokasi APBN untuk PS yang masih relatif kecil jika dibandingkan dengan kebutuhan standar ideal masyarakat sipil (Rp830 miliar/tahun) (Gambar 4).

Berdasarkan Gambar 4 terlihat bahwa pada tahun 2018 alokasi anggaran meningkat sekitar 106% dibandingkan anggaran tahun 2017. Namun untuk tahun 2019 alokasi anggaran untuk PS kembali menurun 42% menjadi sebesar Rp239,8 miliar dengan beban target realisasi PS yang lebih tinggi. Sementara hitungan ideal masyarakat sipil adalah sebesar Rp327 ribu/ha/tahun atau Rp830 miliar/tahun (Zakaria, 2018). Selain itu, di tingkat daerah, program PS juga belum menjadi prioritas daerah sehingga dana APBD tidak memberikan alokasi yang cukup untuk mendukung kegiatan PS.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa aspek lingkungan merupakan prioritas utama dalam kebijakan alokasi lahan untuk PS, diikuti dengan aspek ekonomi dan kelembagaan sebagai prioritas kedua dan ketiga. Dari aspek lingkungan, kebijakan alokasi lahan untuk PS memiliki prioritas utama untuk mengatasi kasus perambahan kawasan hutan. Dari aspek ekonomi, prioritas utamanya adalah sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan; sementara dari aspek kelembagaan, prioritasnya adalah bagaimana PS dapat menciptakan jaringan pemasaran untuk produk-produk komersial yang dihasilkan PS. Dari aspek sosial, PS diprioritaskan sebagai



Sumber (Source): Zakaria, 2018

Gambar 4 Tren Anggaran PS
Figure 4 SF budget trend.

resolusi konflik permasalahan tenurial antara masyarakat dan pemerintah.

Kebijakan alokasi lahan untuk PS cukup efektif dilihat dari aspek sosial, kelembagaan, ekonomi, dan ekologi. Hal ini dapat diartikan bahwa infrastruktur kebijakan alokasi lahan untuk PS sudah tersedia, akan tetapi masih banyak kendala pada tataran implementasi. Kendala yang dihadapi adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan alokasi lahan untuk PS bersifat top down meskipun ada ruang pelibatan daerah melalui revisi PIAPS;
2. Pengalokasian lahan untuk PS pada tahap awal belum mempertimbangkan kriteria sosial, kelembagaan, ekonomi, dan ekologi;
3. Terdapat ketidaksamaan persepsi antara pemerintah pusat dan daerah terkait pemberian ijin hak kelola PS;
4. Terdapat perbedaan aspek prioritas antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengembangan skema PS.

B. Saran

Rekomendasi kebijakan yang dapat diusulkan untuk membantu peningkatan efektivitas kebijakan PS adalah sebagai berikut:

1. KLHK perlu mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pengarus-

utamaan kebijakan PS dalam RPJMD dan APBD untuk mempermudah pendelegasian kewenangan dalam perijinan PS;

2. Pemerintah pusat, dalam hal ini KLHK, Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan penguatan peran dan kewenangan pemerintah daerah (KPH, Dinas, dan desa) sebagai pelaksana di tingkat tapak dari mulai perencanaan, implementasi sampai dengan monev. Penguatan dimulai dari penyediaan regulasi, pengalokasian anggaran sampai dengan peningkatan kapasitas;
3. Sinkronisasi program dan kegiatan dinas-dinas terkait pembangunan masyarakat pedesaan dengan program PS;
4. Meningkatkan komunikasi dan koordinasi sejak tahap perencanaan antara pemerintah pusat dan daerah (antara Balai/Ditjen PSKL dengan KPH/Dishut Provinsi);
5. Peningkatan dukungan sumberdaya bagi penyempurnaan perijinan online, anggaran, SDM di pusat maupun di daerah;
6. Pemerintah pusat, dalam hal ini KLHK dan Bappenas perlu meningkatkan penguatan peran dan kapasitas pendamping, termasuk Pokja PPS dalam hal penganggaran dan ketersediaan tenaga pendamping;
7. Kebijakan alokasi lahan untuk PS perlu mendasarkan pada penggunaan kriteria dan indikator sosial, ekonomi, dan ekologi sebagaimana diuraikan dalam tulisan ini secara rinci sehingga implementasi kebijakan PS dapat berjalan dengan progresif, tepat sasaran, dan memberi kontribusi ekonomi yang optimal bagi masyarakat.

UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Ucapan terima kasih disampaikan kepada para narasumber, baik di tingkat pusat yaitu Direktorat Penyiapan Kawasan Perhutanan Sosial dan Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat KLHK, maupun di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan DI

Yogyakarta yaitu Dinas Kehutanan, Balai PSKL, BPKH, KPH Rinjani Barat dan lembaga GAIA. Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada Puslitbang Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim atas dukungan pendanaan dalam penelitian ini.

REFERENCES

- Angelsen, A. (2008). *Moving ahead with REDD+: Issues, options and implications*. Bogor Indonesia: CIFOR.
- Badan Pusat Statistik. (2015). *Analisis rumah tangga sekitar kawasan hutan di Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat statistik.
- Bappeda Kabupaten Kampar. (2015). *Pemetaan batas Hutan Larangan Adat Kenegerian Rumbio*. Bogor: Bappeda Kabupaten Kampar.
- Brockhaus, M., Obidzinski, K., Dermawan, A., Laumonier, Y., & Luttrell, C. (2012). An overview of forest and land allocation policies in Indonesia: is the current framework sufficient to meet the needs of REDD+? *Forest Policy and Economics*, 18, 30-37.
- Cooper, P.J., & Vargas, C. M. (2004). *Implementing sustainable development from global policy to local action*. Marylans: Rowman and Little Field Publisher Inc.
- Direktorat Bina Usaha Perhutanan Sosial dan Hutan Adat (Direktorat BUPSHA). (2017). *Matriks Capaian Fasilitasi Kelompok Usaha Perhutanan Sosial (KUPS)*.
- Dunn, W.N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Gbedomon, R. A., Floquet, A., Mongbo, R., Salako, V. K., Fandohan, A. B., Assogbadjo, A. E., & Kakai, R. G. (2016). Socio-economic and ecological outcomes of community based forest management: A case study from Tobe-Kpbidon forest in Benin, *Western Africa. Forest Policy and Economics*, 64, 46-55.
- Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy, and society: fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10, 187-196.
- Kajanus, M., Leskinen, P., Kurttila, M., & Kangas, J. (2012). Making use of MCDS methods in SWOT analysis - Lesson learnt in strategic natural resources management. *Forest Policy and Economics*, 20, 1-9.
- Kim, Y. S., Bae, J. S., Fisher, L. A., Latifah, S., Afifi, M., Lee, S. M., & Kim, I. (2016). Indonesia's forest management units: Effective intermediaries in REDD+ implementation. *Forest Policy and Economics*, 62, 69-77.
- Luttrell, C., Resosudarmo, I. A. P., Muharrom, E., Brockhaus, M., & Seymour, F. (2014). The political context of REDD+ in Indonesia: Constituencies for change. *Environmental Science & Policy*, 35, 67-75.
- Mahanty, S., Suich, H., & Tacconi, L. (2013). Acces and benefits in payments for environmental services and implications for REDD+: Lessons from seven PES schemes. *Land Use Policy*, 31, 38-47.
- Mendoza, G.A., & Prabhu, R. (2000). Multiple criteria decision making approaches to assessing forest sustainability using criteria and indicators: a case study. *Forest Ecology and Management*, 131, 107-126.
- Moktan, M. R., Norbu, L., & Choden, K. (2016). Can community forestry contribute to household income and sustainable forestry practices in rural area? A case study from Tshaoey and Zariphenum in Bhutan. *Forest Policy and Economics*, 62, 149-157.
- Patton, C.V., & Savicky, D.S. (1993). *Basic methods of policy analysis and planning*. London: Prentice Hall.
- PKPS-KLHK. (2017). *Capaian realisasi perhutanan sosial*. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Resosudarmo, I. A. P., Admadja, S., Ekaputri, A. D., Intarini, D. Y., & Indriatmoko, Y. (2014). Does tenure security lead to REDD+ project effectiveness? Reflections from five emerging sites in Indonesia. *World Development*, 55, 68-83.
- Ritonga, A., Mardhiansyah, M., & Kausar. (2014). Identifikasi kearifan lokal masyarakat Hutan Larangan Adat Rumbio, Kabupaten Kampar terhadap perlindungan hutan. *Jurnal Online Mahasiswa (Bidang kehutanan)*, 1(1),1-9.
- Rochmayanto, Y. (2013). Analisis risiko kegagalan implementasi REDD+ di Provinsi Riau. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 10(2), 149-165.
- Saaty, T.L. (1993). *Pengambilan keputusan bagi para pemimpin, proses hirarki analitik untuk pengambilan keputusan dalam situasi yang kompleks*. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Suich, H., Lugina, M., Muttaqin, M. Z., Alviya, I., & Sari, G. K. (2016). Payments for ecosystem services in Indonesia. *Oryx International Journal of Conservation*, 1, 1-9.

- Sunderlin, W. D., & Atmadja, S. (2004). Is REDD+ an idea whose time has come, or gone? CIFOR.
- Wunder, S. (2008). Payments for environmental services and the poor: concepts and preliminary evidence. *Environmental Development Economic*, 13(3), 279-297.
- Zakaria, R.Y. (2018). *Pelebagaian perhutanan sosial sebagai alternatif pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia masa depan*. Materi disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan oleh DPRD RI, Jakarta.