



**GAGALNYA PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL:
STUDI KASUS LMDH NGIMBANG MAKMUR, DESA NGIMBANG
KECAMATAN PALANG, KABUPATEN TUBAN**

**Oleh
Sunarso**

**Program Magister Studi Pembangunan, Fakultas Interdisiplin, Universitas Kristen Satya
Wacana**

Jl. Diponegoro, 52-60 Salatiga 50711

Email: sunarso.tuban@gmail.com

Abstrak

Sejak tahun 1972, Pemerintah meluncurkan Program Perhutanan Sosial yang dikelola Perhutani bersama masyarakat. Program ini diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mengontrol pertumbuhan ekonomi masyarakat sekitar hutan. Namun, setelah berjalan hampir 50 tahun, apa yang diharapkan tersebut tidak menjadi kenyataan. Program Perhutanan Sosial mengalami kegagalan. Artikel ini merupakan hasil penelitian pada Program Perhutanan Sosial tersebut. Penelitian ini mengambil contoh kasus Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Melalui observasi, wawancara mendalam terhadap berbagai pihak terkait (Kepala Kantor Perhutani, Pendamping kehutanan, Kepala Desa, Anggota Lembaga Masyarakat Desa Hutan, dan Tokoh-tokoh Masyarakat), serta melalui studi dokumen, penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap kondisi-kondisi apa yang menyebabkan pengelolaan Program Perhutanan Sosial tersebut mengalami kegagalan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, kegagalan pengelolaan hutan sosial tersebut disebabkan oleh: (1) Lembaga Masyarakat Desa Hutan sebagai pengelola hutan sosial tidak dilibatkan sejak perencanaan; (2) tidak adanya transparansi (keterbukaan) manajemen anggaran; (3) tidak adanya monitoring dan evaluasi dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; (4) tidak adil dalam pembagian hasilnya; serta (5) kurang menguntungkan bagi para pesanggem.

Kata Kunci: Perhutani, Kehutanan Sosial, Masyarakat Desa Hutan, Dan Kesejahteraan Masyarakat.

PENDAHULUAN

Hutan merupakan kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan yang berisi sumberdaya alam hayati. Hutan didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, di mana yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan (Undang-Undang kehutanan No.41 Tahun 1999). Berdasarkan proses terbentuknya, jenis tumbuhan yang hidup di dalamnya, kemanfaatannya, serta pola pengelolaannya, kita mengenal ada beberapa jenis hutan. Berdasarkan proses terbentuknya, kita mengenal: hutan alam, dan hutan bakau. Berdasarkan jenis tetumbuhannya, kita

mengenal: hutan jati, hutan mahoni, hutan pinus, hutan akasia, dan lain sebagainya. Berdasarkan kemanfaatannya, kita mengenal: hutan lindung, hutan produksi; dan berdasarkan pola pengelolaannya, antara lain, kita mengenal hutan sosial.

Pada periode pertama pemerintahannya, Jokowi dan Jusuf Kalla menggalakkan kembali program Perhutanan Sosial (PS) yang telah dicanangkan sejak tahun 1972 dengan menyempurnakan konsep Perhutanan Sosial sebelumnya. Hidayat (2019) melaporkan bahwa hingga November 2018, program Perhutanan Sosial telah dirilis sebesar 2,13



hektar (ha) atau 16,8% dari total target sebesar 12,7 juta hektar (Hidayat: 2019). Perum Perhutani sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengelola lahan terbesar hutan di Pulau Jawa, membawahi cakupan wilayah yang sangat Luas dan terbagi dalam 3 Divisi Regional Yaitu Divisi regional Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Wilayah yang berada dalam pangkuan Perhutani seluas 2.495.042,44 hektar; terdiri atas 1.938.257,80 hektar hutan produksi dan 556.784,61 hektar hutan lindung (Subadi: 2009).

Seperti telah disitir di atas, Perum Perhutani sebenarnya sudah melaksanakan program perhutanan sosial sejak Tahun 1972 dengan cara mengintegrasikan kegiatan Kepala Resort Pemangku Hutan (KRPH)—atau biasa disebut Mantri Hutan—dengan kegiatan Pemerintah Desa. Dalam perkembangannya, pada tahun 1984 dibuatlah suatu kebijakan Perhutanan Sosial yang membentuk Kelompok Tani Hutan (KTH). Kegiatan KTH ini disebut Agrostretri Produktif. Lebih lanjut, pada Tahun 1992, Perum Perhutani mengeluarkan Surat Keputusan Direksi Perum Perhutani No. 792/KTPS/DIR/1992 tentang Hutan Sosial; yang mengatur tentang pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan hutan. Program ini melibatkan Aparat Desa, Penyuluh Pertanian, Pemerintah Daerah TK II, dan Tokoh-tokoh Masyarakat (Nugraheni et al, 2007).

Selanjutnya, pada Tahun 1994, Perum Perhutani mengeluarkan kebijakan baru yang disebut Program Pembinaan Masyarakat Desa Hutan Terpadu (PMDHT). Program ini dikelola Pemerintah Daerah. Implementasi program ini melibatkan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) serta Pondok Pesantren. Kemudian pasca Reformasi 1998, tepatnya pada tahun 2001, Perum Perhutani juga mengeluarkan Program baru yang hampir sama dengan program sebelumnya. Program baru tersebut disebut Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Program ini sebenarnya adalah bagian dari respon Perhutani terhadap rusaknya sumber daya hutan akibat dari

penjarahan oleh masyarakat pada pasca Orde baru (Ambarwati et al., 2018). Program dengan paradigma baru pengelolaan hutan ini mengedepankan pemberdayaan masyarakat. Dengan model pemberdayaan masyarakat ini diharapkan dapat membangkitkan kesadaran masyarakat dengan berbagi peran, tanggung jawab, dan hasil (Annisa et al, 2018). Keseluruhan program ini adalah inisiatif bersama antara Perum Perhutani dan masyarakat; dan pelaksanaannya di lapangan dilakukan oleh Perum Perhutani, masyarakat, Pemerintah Desa, dan Pemerintah Daerah.

Pada Tahun 2016, Pemerintah—melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)—mengeluarkan kebijakan baru tentang Perhutanan Sosial. Melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) Nomor: P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016, Pemerintah memberikan akses kepada masyarakat sekitar hutan untuk mengelola Hutan Desa, dengan memberi izin usaha hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, serta perlindungan terhadap masyarakat adat. Kebijakan ini diambil demi kelestarian sumber daya hutan dan sekaligus demi kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan.

Satu tahun kemudian, tahun 2017, melalui KLHK, Pemerintah menerbitkan Peraturan baru No. P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.I/6/2017 yang memberi izin kepada masyarakat untuk berusaha di wilayah Perum Perhutani. Pemberian izin pemanfaatan hutan untuk pengembangan Perhutanan Sosial ini diklaim oleh Pemerintah sebagai produk yang berbeda dari produk peraturan sebelumnya. Perbedaannya terletak pada siapa yang menjadi inisiatornya. Berdasarkan Peraturan Menteri LHK yang baru tersebut, Inisiator/Penggagas Perhutanan Sosial bukan lagi Perum Perhutani; tetapi masyarakat. Dengan partisipasi kelompok masyarakat yang menginisiasi pengajuan izin usaha di wilayah Perum Perhutani sekaligus ikut mengelola hutan yang selama ini dikelola oleh Perum Perhutani



sendiri, diharapkan, porsi dan peran Perum Perhutani dalam pengelolaan hutan dapat diperkecil. Dengan demikian, pengelolaan hutan kemasyarakatan, diharapkan, menjadi lebih partisipatif. Peraturan baru tersebut juga mengatur bagaimana mekanisme perhutanan sosial di wilayah Perum Perhutani menjadi lebih detail, sehingga hak dan kewajiban masing-masing pihak menjadi lebih jelas.

Peraturan ini merupakan wujud dari tindak lanjut program reforma agraria di sektor kehutanan. Peraturan Menteri ini juga diharapkan akan bisa menguatkan kemandirian kelembagaan masyarakat desa hutan; sehingga dapat semakin mandiri dan profesional dalam menata kelembagaannya, dapat meningkatkan kapasitas Sumber Daya Manusianya, serta dapat meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakatnya.

Masalahnya adalah: dalam mengimplementasikan peraturan-peraturan yang sudah ditetapkan tersebut terjadi kesenjangan yang luar biasa. Sulastri dkk. (2019), berdasarkan hasil penelitian di Kabupaten Kepahiang, mengemukakan bahwa, implementasi Kebijakan Hutan Kemasyarakatan atau Perhutanan Sosial belum berjalan sesuai yang diharapkan; sehingga program tersebut belum dapat mensejahterakan masyarakat. Dari hasil penelitian itu, diketahui bahwa, ketidakberhasilan implementasi Kebijakan Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan tersebut juga terkait dengan mekanisasi pertanian yang masih sangat sederhana. Hal itu terjadi karena luas garapan tidak sesuai dengan jumlah anggota masyarakat yang membutuhkan. Di sisi lain, Sucipto dkk (2021) menemukan bahwa, dalam implementasinya di lapangan, proses perijinan, pendampingan, pembiayaan, serta monitoring dan evaluasi program belum dilaksanakan secara signifikan. Oleh karena itu, tidak mengherankan, jika pengelolaan program Perhutanan Sosial sulit dijamin keberhasilan dan keberlanjutannya. Menurut temuan Ni Putu Sekar, dkk. (2019), hal itu bisa terjadi, karena ada beberapa prinsip Perhutanan Sosial yang berkelanjutan yang belum dijalankan; di

antaranya adalah tentang kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran yang komprehensif (utuh) tentang implementasi berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Program Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan. Secara khusus, penelitian ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi berbagai kondisi yang menyebabkan kegagalan program Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan tersebut. Melalui penelitian ini, diharapkan, dapat diperoleh penjelasan yang komprehensif (utuh) tentang mengapa dan bagaimana Program Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan yang sudah diatur sedemikian rupa dan telah melewati masa yang cukup panjang tetap tidak dapat berhasil.

Artikel ini merupakan hasil penelitian di LMDH Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, pada tahun 2020-2021. Hasil penelitian ini, diharapkan, dapat memberi masukan yang berguna bagi para pihak yang terkait dalam pengelolaan Program Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan demi perbaikan dan pengembangan pengelolaan program Perhutanan Sosial di masa-masa yang akan datang. Saya pribadi berkeyakinan bahwa, hanya dengan kritik dan masukan-masukan, serta perbaikan secara terus-menerus, hutan yang berada berdekatan dengan pemukiman akan semakin subur, dan masyarakat di sekitar hutan juga akan semakin makmur.

LANDASAN TEORI

Secara konseptual, program Perhutanan Sosial merupakan upaya atau pendekatan Pemerintah untuk mengatasi masalah perusakan hutan yang dilakukan oleh masyarakat lokal di sekitar hutan agar pengelolaan hutan dapat berkelanjutan (Kumar 2015). Karena itu, melibatkan dan partisipasi masyarakat sekitar hutan menjadi kunci utama keberhasilan dalam implementasi konsep pengelolaan hutan lestari (Witno, Maria, dan Dicky Supandi, 2020). Tanpa itu, tingkat



keberhasilannya sangat diragukan. Pertanyaannya sekarang adalah: Mengapa program Perhutanan Sosial yang dikelola bersama Perhutani dan masyarakat di LMDH Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban tidak berhasil *a lias* mengalami kegagalan?

Untuk mengeksplorasi dan sekaligus untuk menganalisis faktor-faktor apa saja atau kondisi-kondisi seperti apa yang menyebabkan gagalnya program Perhutanan Sosial pada LMDH Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, penelitian ini menggunakan kombinasi teori *Good Governance* dan teori pembangunan berkelanjutan sebagai alat analisis datanya. Menurut teori ini, program/proyek akan terjamin keberhasilan dan keberlanjutannya, jika program/proyek tersebut memenuhi prinsip-prinsip tata kelola program kemasyarakatan yang baik (*good governance*)—partisipatif, akuntabel, memiliki kepastian hukum yang berkeadilan, transparan—dan menguntungkan. Artinya: kalau ingin pimplementasi programnya kemasyarakatan berhasil, pengelolannya, mulai dari perencanaan hingga evaluasi harus melibatkan penerima manfaat secara intens (partisipatif); dikelola secara bertanggung-jawab dengan perencanaan yang baik, dengan monitoring dan evaluasi yang ketat dan terstruktur (akuntabel); memiliki kepastian hukum yang berkeadilan; di-*manage* secara terbuka dan jujur (transparant); serta harus menguntungkan. Jika semua itu tidak dipenuhi, maka dapat dipastikan, keberhasilannya sangat kecil. Dengan ungkapan lain: implementasi program/proyek tersebut kemungkinan besar akan mengalami kegagalan. Jika demikian, maka dapat dipastikan juga bahwa program/proyek tersebut tidak akan berkelanjutan.

Dalam konteks pengelolaan hutan kemasyarakatan, prinsip-prinsip tersebut dapat dijelaskan seperti berikut:

Pertama: Partisipatif. Untuk program-program pembangunan yang bersifat sosial

(kemasyarakatan), partisipasi atau keterlibatan warga masyarakat yang menjadi *benefisaries* (penerima manfaat)—yang dalam konteks program kehutanan sosial ini: para petani pesanggem—sangat besar pengaruhnya terhadap tingkat keberhasilan dan keberlanjutan program tersebut. Bahkan, pelibatan dan keterlibatan para petani pesanggem mulai dari perencanaan, implementasi, monitoring, hingga evaluasinya sangat menentukan keberhasilan dan keberlanjutan program.

Kedua, akuntabel. Keberhasilan dan keberlanjutan program/proyek, apa pun proyeknya, mensyaratkan adanya perencanaan yang baik, adanya monitoring (pemantauan) secara sistemik dan terstruktur, dan dievaluasi secara berkala (setidaknya *mid-term evaluation*, dan *end-evaluation* atau *final-evaluation*) dengan melibatkan pihak-pihak yang terkait. Dengan demikian, berbagai persoalan yang muncul dan berpotensi menggagalkan keberhasilan dan keberlanjutan program/proyek tersebut dapat dideteksi secara dini; untuk kemudian dapat segera dicarikan solusi atau jalan keluarnya. Jika tidak, tingkat kemungkinan kegagalan suatu program/proyek akan sangat tinggi; dan itu berarti: tingkat keberhasilannya sulit dipertanggung-jawabkan.

Untuk itu semua dibutuhkan adanya komitmen yang kuat dari Pemerintah—dalam hal ini Kementerian Kehutanan. Seperti dikemukakan Herman Hidayat (2019), untuk menjalankan Kebijakan Pemerintah dalam membuka ruang kelola publik terhadap pengelolaan hutan bersama masyarakat butuh komitmen kuat dari pemeritah—direncanakan dengan baik dan matang, serta dipantau dan dievaluasi secara terus-menerus untuk menjamin keberhasilan dan keberlanjutannya. Bahkan, tidak cukup dengan itu: masyarakat pesanggemnya juga harus diberdayakan secara terus-menerus. Nampaknya, temuan penelitian Sabarudi (2008) yang menyatakan bahwa, Revitalisasi pengelolaan kehutanan oleh Departemen Kehutanan masih dilaksanakan



setengah hati dan hanya sebatas wacana, masih relevan dan mendapatkan pembenaran dalam teori ini.

Ketiga, ada kepastian hukum yang berkeadilan. Hasil-hasil penelitian selama ini menunjukkan bahwa, keberlanjutan program/proyek juga mensyaratkan adanya kepastian hukum yang berkeadilan. Seimpresif apa pun hasil-hasil yang dicapai oleh program-program/proyek-proyek yang melibatkan masyarakat, jika tidak ada kepastian hukum dan yang berkeadilan, kemungkinan keberlanjutannya sangat kecil. Hasil penelitian Henri Supriyanto, dkk. (2020) terhadap program perhutanan sosial di Wilayah Perum Perhutani KPH Telawa menyatakan bahwa, pelaksanaan program Perhutanan Sosial di lapangan masih belum sesuai dengan regulasi yang ada. Kenyataannya, para pendamping masyarakat masih belum—untuk tidak mengatakan: tidak—diberdayakan. Padahal, umumnya, mereka tidak mempunyai pengalaman tentang pengelolaan hutan. Kondisi lain yang juga kurang mendukung adalah: masih tumpang tindihnya lahan yang dikerja-samakan, pembiayaan atau permodalan yang sepenuhnya dibebankan kepada petani; dan tidak adanya pengelolaan pasca-panen yang memadai. Berdasarkan hasil penelitian, selama ini, pemasaran hasil produksinya sangat tergantung pada tengkulak.

Pemberian akses legal kepada masyarakat ini diharapkan akan bisa melindungi hak warga masyarakat dalam pengelolaan hutan, sebagai bukti hadirnya negara secara nyata dalam melindungi hak segenap warga negaranya. Sayangnya, pengelolaannya kurang memadai. Dalam penelitiannya, Iqbal Jamalulail dan H. Lukmanul hakim (2020) menemukan bahwa pada implementasi program Perhutanan Sosial, sasarannya kurang tepat. Hal itu terjadi, selain kurangnya sosialisasi, juga akibat kuatnya nepotisme.

Keempat, terbuka (*transparent*). Tidak adanya transparansi dalam pengelolaan program/proyek—terutama program-program/proyek-proyek yang melibatkan banyak pihak

di dalamnya—juga berpengaruh besar terhadap tingkat keberhasilan dan keberlanjutan program/proyek tersebut. Untuk itu, pengelolaan management Perhutanan Sosial yang transparan pada semua tahapan sangat diperlukan agar masyarakat mengetahui semua tahapan dengan jelas. Hal ini tentu akan berdampak pada tumbuhnya rasa memiliki dan tingginya tingkat partisipasi masyarakat. Sebaliknya, jika pengelola kegiatan tertutup pada masyarakat, maka dampak yang ditimbulkan pada program akan buruk, karena masyarakat yang menjadi pelaku utama program tidak mempunyai rasa memiliki.

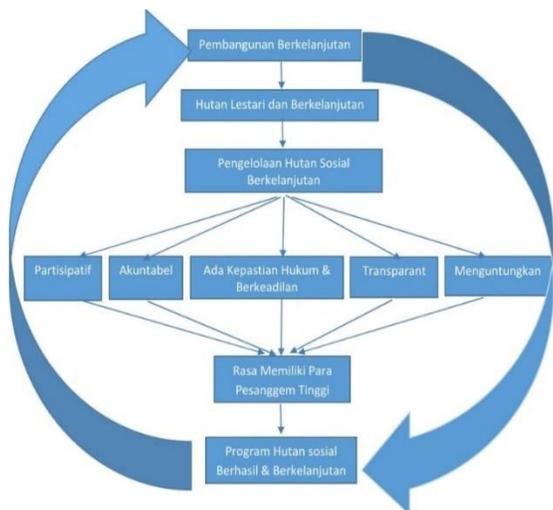
Selain keempat prinsip dari teori *Good Governance* sebagaimana dikemukakan di atas, agar program/proyek dapat berkelanjutan, program/proyek tersebut juga harus memberi keuntungan (menguntungkan secara ekonomi) dan memberdayakan pengelola dan pihak-pihak terkait lainnya. Hal ini telah dibuktikan oleh hasil penelitian Weli Sulastri, dkk. (2019). Dalam penelitiannya, mereka menemukan bahwa keberhasilan dan keberlanjutan program Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan hanya akan terjadi apabila secara umum kondisi hutan semakin baik, dan kesejahteraan ekonomi masyarakat di sekitar hutan juga membaik. Hal serupa juga ditemukan oleh Ahmad Taufik, dkk. (2017). Menurut temuan mereka, peningkatan kesejahteraan masyarakat desa merupakan hal yang perlu dipikirkan oleh pengelola program Perhutanan Sosial.

Dalam konteks inilah, berdasarkan hasil penelitian terhadap pengelolaan Perhutanan Sosial atau Hutan Kemasyarakatan di Provinsi Bali, Ni Putu Sekar T. Lakseni, dkk. (2019) merekomendasikan perlunya penataan kelembagaan kelompok tani hutan. Cara-cara yang mereka tawarkan, selain memperjelas tugas dan kewajiban masing-masing pihak yang terlibat, serta mencari solusi pengelolaan dan pemasaran hasil produksi pasca-panen juga perlu melakukan intensifikasi kegiatan pengelolaan potensi sumber daya hutan lainnya, seperti pengembangan pariwisata hutan untuk peningkatan pendapatan dan



kesejahteraan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, jika secara ekonomis menguntungkan, maka pengelolaan hutan kemasyarakatan dapat dipastikan akan berkelanjutan.

Cara kerja teori *Good Governance* dan teori pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan Perhutanan Sosial atau hutan kemasyarakatan, jika digambarkan dalam bentuk diagram, akan membentuk bagan seperti berikut:



Pembangunan berkelanjutan hanya akan terwujud jika pengelolaan hutan—termasuk di dalamnya hutan kemasyarakatan, dapat lestari dan berkelanjutan; dan hutan kemasyarakatan hanya akan dapat lestari dan berkelanjutan jika pengelolaannya memenuhi persyaratan *good governance* (partisipatif, akuntabel, ada kepastian hukum dan berkeadilan, transparan) *plus* menguntungkan para pihak yang terlibat, terutama para petani pesanggem. Mengapa? Dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance plus* menguntungkan, rasa memiliki para pesanggem menjadi tinggi sehingga keberlanjutannya lebih terjamin.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif; dengan contoh kasus pengelolaan hutan sosial pada Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten

Tuban. Metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus ini dipilih, antara lain, karena metode ini sangat cocok untuk melakukan eksplorasi data-data lapangan yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2016). Kecuali itu, metode ini juga lebih bisa dan mudah menyesuaikan apabila berhadapan dengan kenyataan ganda (Tanzeh, 2006).

Melalui observasi, wawancara mendalam terhadap berbagai pihak terkait, serta melalui studi dokumentasi terhadap arsip-arsip dokumen yang relevan, penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap kondisi-kondisi apa saja yang menyebabkan kegagalan pengelolaan Program Perhutanan Sosial tersebut. Dalam penelitian ini, Pihak Manajemen Perhutani, para Pendamping kehutanan, Kepala Desa, Anggota Lembaga Masyarakat Desa Hutan (para Pesanggem), para aktivis organisasi sosial yang relevan, dan Tokoh-tokoh Masyarakat di sekitar hutan menjadi Sumber Informasi kunci (*Key Informan*) penelitian ini,

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian ini, secara umum, dapat dikemukakan bahwa, pengelolaan hutan kemasyarakatan LMDH Ngimbang Makmur, di desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban tidak dapat berhasil sesuai yang diharapkan *a lias* mengalami kegagalan. Berdasarkan data-data hasil penelitian ini, dapat diidentifikasi adanya kondisi-kondisi yang menyebabkan hal itu terjadi. Kondisi-kondisi tersebut, adalah:

- (1) Implementasi Program Kehutanan Sosial bersifat *top-down* dan tidak partisipatif

Para petani pesanggem sebagai pelaku utama dan sekaligus kelompok sasaran (penerima manfaat, *benefisaries*) program tidak dilibatkan secara, baik dalam perencanaan, monitoring, maupun evaluasi. Alih-alih petani pesanggem, Pemerintah Desa yang dalam Struktur Program Kehutanan Sosial berperan



sebagai Pembina LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) pun tidak banyak dilibatkan.

Ketika peneliti mewawancarai Kepala Desa Ngimbang, Ahmad Yayik Wijaya, pada 03 April 2021, ia mengatakan:

“... ketika program ini dilaksanakan tidak ada koordinasi dengan pemerintah Desa selaku pembina LMDH. Pelibatan desa dalam proses perencanaan sampai pelaksanaan sangat minim sekali. Peran Perum Perhutani sangat dominan dalam semua tahapan yang ada, dan mengesampingkan peran Desa.”

Pernyataan tersebut senada dengan pernyataan SP—salah seorang tokoh masyarakat desa setempat. Ketika peneliti mewawancarainya pada 19 April 2021, tokoh masyarakat desa tersebut mengatakan:

“...Seharusnya, yang bisa mendapatkan akses kelola di situ adalah hasil msyawarah desa dengan memprioritaskan keluarga potensial, yaitu keluarga muda yang masih perlu bantuan tapi produktif; bukan warga yang karena kedekatan dengan petugas....”

Oleh karena itu, tidak mengherankan jika implementasi program hutan kemasyarakatan ini banyak terjadi salah sasaran. Perum Perhutani tidak memberi prioritas kepada warga masyarakat yang membutuhkan; yaitu keluarga-keluarga miskin produktif yang kehidupan ekonominya sangat rentan.

Menurut Ahmad Yayik—Kepala desa Ngimbang, gagasan pengembangan program Perhutanan Sosial ini, sebenarnya, sudah sangat bagus untuk mencegah terjadinya perusakan hutan oleh warga masyarakat di sekitar hutan. Sayangnya, implementasinya tidak memadai—untuk tidak mengatakannya sangat buruk. Program Perhutanan Sosial atau Program Hutan Kemasyarakatan ini terbukti bersifat *top-down* dan perencanaannya sama sekali tidak partisipatif. Pemerintah Desa sebagai pihak yang paling tahu tentang kondisi sosial ekonomi warga masyarakatnya tidak dilibatkan dalam penentuan keluarga-keluarga yang akan menjadi penerima manfaat program ini.

Akibatnya, gagasan program Perhutanan Sosial yang sangat baik ini tidak dapat menyelesaikan persoalan.

(2) Program Hutan Kemasyarakatan di Desa Ngimbang tidak akuntabel

Dari data lapangan yang peneliti kumpulkan, Program Hutan Kemasyarakatan di desa Ngimbang tidak direncanakan dengan baik. Kepada peneliti, salah satu tokoh masyarakat desa setempat—yang minta namanya disamarkan—mengatakan:

“...program Perhutanan Sosial yang ada di desa Ngimbang ini berjalan tanpa arah dan perencanaan. Sejak awal program, proses sosialisasi kepada warga masyarakat desa sangat minim. Program ini hanya diketahui beberapa warga masyarakat tanpa adanya koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait seperti pemerintahan desa dan tokoh masyarakat, serta pihak lain yang berkompeten di desa,...” (SP, 19-04-2021).

Lebih dari itu, dalam implementasinya, program ini jarang, bahkan: tidak pernah, dimonitor. Padahal, pada amar Ketiga-belas Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK. 5683/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2017 tentang Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan (Kulin KK) Antara Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur dengan Perum Perhutani KPH Tuban di Petak 3,6 dan 7 RPH Ngimbang, BKPH Sundulan, KPH Tuban, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa Timur, dinyatakan bahwa, untuk menjamin keberhasilan Program Perhutanan Sosial, setiap tahun akan dilakukan monitoring; dan setiap lima tahun akan dilakukan evaluasi. Tetapi, dalam praktiknya, semua itu tidak dilakukan dengan baik dan terstruktur.

Hal penting lain yang juga dijangkakan untuk menjamin keberhasilan program Perhutanan Sosial, sebagaimana dinyatakan dalam amar Kesebelas Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia tersebut adalah: LMDH Ngimbang Makmur akan diberi pembinaan/



pendampingan teknis dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Badan usaha Milik Negara, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Tuban, dan Perum Perhutani. Sayangnya, pembinaan/pendampingan teknis dari berbagai Kementerian tersebut juga tidak dilakukan.

Kalaupun pernah ada, hanya Perum Perhutani yang melakukannya. Ks—salah seorang petugas Perhutani—yang minta namanya dirahasiakan, kepada peneliti menyampaikan bahwa:

“... seharusnya semuanya berbagi peran dalam pelaksanaan program pak. Wadah organisasi LMDH juga harus dibina bersama pemerintah terkait; jangan semuanya diserahkan Perum Perhutani sebagai pembina LMDH. Ketika semua dikembalikan ke Perhutani dengan kapasitas yang seadanya, pastinya, semuanya tidak akan sesuai harapan pemerintah”. (Nn, 02-04-2021).

Menurutnya, hal ini terjadi karena informasi yang didapat dari Perum Perhutani dan Kementerian LHK, sering kali, hanya berhenti pada jajaran pengurus; tanpa ada sosialisasi balik ke anggotanya. Dengan demikian, tidak mengherankan jika Program Kehutanan Sosial ini keberhasilannya sulit dipertanggungjawabkan.

(3) Tidak Ada Kepastian Hukum yang Berkeadilan

Sebagaimana telah disitir di atas, dasar hukum pelaksanaan program Kehutanan Sosial ini adalah Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK. 5683/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2017, tertanggal 27 Oktober 2017, tentang Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan (Kulin KK) Antara Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur dengan Perum Perhutani KPH Tuban di Petak 3, 6 dan 7 RPH Ngimbang, BKPH Sundulan, KPH Tuban, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa

Timur. Dengan demikian, secara administratif dapat dikatakan bahwa dasar hukum program ini cukup jelas dan sangat kuat.

Persoalannya adalah: dalam Surat Keputusan tersebut terdapat beberapa amar putusan yang tidak konsisten dan kurang berpihak kepada petani pesanggem sebagai penerima manfaat. Sebagai contoh: pada amar putusan Kedelapan butir 6; “Pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Pajak Bumi Bangunan dibebankan kepada Perum Perhutani.”. Tetapi, pada amar putusan Kesembilan butir 1, secara implisit menyatakan hal yang sebaliknya. Pada butir tersebut dinyatakan: “1. Nilai hasil panen yang disharingkan adalah nilai total rupiah hasil panen dikurangi pembayaran PNBP”. Itu berarti, pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Pajak Bumi Bangunan juga dibebankan Petani.

Tidak adanya kepastian hukum yang berkeadilan juga terjadi pada saat penentuan siapa yang menjadi penerima manfaatnya. Sebagaimana dikemukakan di atas, penentuan nama-nama penerima manfaat tidak sesuai dengan kesepakatan untuk memprioritaskan keluarga-keluarga potensial, yaitu keluarga-keluarga muda yang produktif, ekonominya lemah, dan membutuhkan bantuan. Karena tidak ada koordinasi dengan Pemerintah Desa selaku pihak yang paling mengetahui kondisi sosial-ekonomi warganya, penentuan penerima manfaat diindikasikan banyak yang salah sasaran. Sebagian penerima manfaat bukan keluarga produktif, berkekurangan, dan membutuhkan bantuan. Menurut informasi yang berkembang di masyarakat, orang-orang tersebut terpilih sebagai penerima manfaat (sebagai petani pesanggem) karena kedekatan mereka dengan petugas.

(4) Manajemen Program Perhutanan Sosial Kurang Transparan

Sebagaimana telah disinggung pada point (1), mulai dari penentuan siapa yang akan menjadi penerima manfaat program ini sudah tidak transparan. Pihak Perhutani tidak



melibatkan Pemerintah Desa dalam menentukan para penerima manfaatnya. Akibatnya, sebagian dari mereka bukan sasaran yang tepat. Ada indikasi yang sangat kuat, mereka yang mempunyai kedekatan dengan petugas.

Ketidak-transparanan juga terjadi dalam soal penganggaran. Ketika peneliti selaku pendamping petani meminta data tentang anggaran Perhutanan Sosial LMDH Ngimbang Makmur, Perhutani tidak memberi. Begitu juga soal kontribusi petani dalam hal bagi hasil. Antara petani yang sayu dengan petani lainnya tidak diberlakukan ketentuan yang sama. Alasannya apa juga kurang jelas. Lagi-lagi, perbedaan itu diindikasikan adanya kedekatan petani dengan petugas.

(5) Pengelolaan Program Perhutanan Sosial LMDH Ngimbang Makmur tidak/kurang menguntungkan

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK. 5683/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2017, tertanggal 27 Oktober 2017, tentang Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan (Kulin KK) Antara Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur dengan Perum Perhutani, jangka waktu pengakuan dan perlindungan yang diberikan Perhutani kepada Petani Penggarap adalah 35 tahun. Rentang waktu itu sebenarnya cukup panjang untuk membangun usaha bersama. Masalahnya adalah: setelah tanaman tegakan berupa pohon jati dan mahoni milik Perhutani berumur 4 tahun ke atas, lahan sudah tidak produktif lagi. Tanaman yang diusahakan petani penggarap sudah tidak dapat hidup subur lagi.

Memang harus diakui bahwa, pada tahun awal, jika dikelola dengan baik, lahan dapat memberikan keuntungan yang lumayan. Menurut Nd (17-04-2021)—salah satu anggota Pengurus LMDH Ngimbang Makmur, pada tahun pertama, pendapatan petani penggarap (pesanggem) dengan luas lahan garapan 0,5 ha (5000 m²) rata-rata sekitar 3.000 kg (3 Kwintal). Jika dinominalkan, dengan nilai jual

pipil basah sekitar 4.000 rupiah per kilogram; secara kotor, petani akan mendapatkan pemasukan sekitar 12.000.000,- (dua-belas juta rupiah). Tetapi, setelah dikurangi biaya produksi, potongan untuk membayar Pajak Bumi Bangunan dan Pendapatan Negara Bukan Pajak, serta bagi hasil dengan Perum Perhutani, pendapatan bersih petani tentu tidak sebesar itu.

Masalahnya adalah: dari musim ke musim, dari tahun ke tahun, angka pendapatan tersebut terus menurun seiring dengan semakin tingginya tegakan pohon jati dan mahoni milik Perhutani. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, pada tahun ke-4, tumbuhan jagung yang ditanam petani sudah tidak dapat keluar bulirnya. Gambar berikut adalah tampilan tanaman jagung pada tahun ke-4.



Itulah sebabnya, mulai tahun ke-5, para petani sudah tidak lagi menggarap lahannya. Dari photo di atas juga nampak bahwa, pada tahun ke-04, sebagian lahan sudah mulai ditinggalkan petani. Itu berarti, dari 35 tahun jangka waktu pengakuan dan perlindungan yang diberikan Perhutani kepada Petani hanya sekitar 5 tahun atau hanya sekitar 14,29 % dari waktu pengakuan dan perlindungan yang dapat memberikan keuntungan. Selebihnya, petani pesanggem tidak dapat lagi mendapatkan keuntungan dari pengusahaan lahan tersebut.

Sebagaimana dikemukakan Jp—salah seorang Pengurus LMDH—kepada Peneliti pada 08 April 2021, setelah berusia 5 tahun, tegakan pohon Perum Perhutani berupa tanaman Jati dan Mahoni sudah tumbuh menjulang tinggi sehingga tanaman palawija yang diusahakan petani sulit tumbuh subur. Sementara itu, hasil hutan bukan kayu yang



dapat dimanfaatkan juga tidak memadai. Alih-alih tanaman palawija, di bawah tegakan pohon jati dan mahoni umur 5 tahun, rumput pun sudah tidak dapat tumbuh dengan subur. Gambar berikut dengan sangat gamblang menunjukkan hal tersebut:



Jika demikian, pertanyaannya adalah: apa yang didapat Petani Pesanggem selama 30 tahun berikutnya? Sepertinya, sudah tidak ada lagi. Itulah sebabnya, setelah tahun ke-5, banyak petani pesanggem yang meninggalkan lahan mereka.

Gambar berikut adalah tampakan lahan lahan garapan di kawasan Perhutanan Sosial LMDH Ngimbang Makmur yang sudah ditinggalkan penggarapnya. Photo berikut diambil pada 30 Mei 2021.



Berdasarkan hasil observasi yang peneliti lakukan di lapangan, nampak seluruh petani penggarap lahan Perhutanan Sosial LMDH Ngimbang Makmur yang berjumlah 147 Kepala Keluarga Petani telah meninggalkan lahan garapan mereka.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan data-data hasil penelitian ini, secara umum dapat disimpulkan bahwa, gagalnya implementasi Program Perhutanan Sosial di LMDH Ngimbang Makmur, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, sedikitnya, disebabkan oleh dua hal:

Pertama, implementasi Program Perhutanan Sosial di LMDH Ngimbang Makmur tidak memenuhi prinsip-prinsip pengembangan program sosial-kemasyarakatan. Sebagaimana dikemukakan pada bagian Landasan Teori dan Pembahasan hasil penelitian laporan ini, untuk dapat berhasil, program-program sosial-kemasyarakatan mensyaratkan adanya partisipasi dari semua pihak yang terlibat, transparansi manajemen dan keuangannya, akuntabilitas (dapat dipertanggung-jawabkan/dijamin) keberhasilannya, memiliki kepastian hukum yang berkeadilan, dan harus menguntungkan.

Berdasarkan data-data hasil penelitian ini, implementasi Program Perhutanan Sosial di LMDH Ngimbang Makmur terbukti tidak partisipatif, tidak transparan, tidak akuntabel, tidak ada kepastian hukum yang berkeadilan, dan tidak/kurang menguntungkan. Sejarah telah membuktikan bahwa, program-program sosial-kemasyarakatan yang dilaksanakan secara *top-down* tingkat keberhasilannya sangatlah kecil *a lias* sering mengalami kegagalan.

Kedua, implementasi Program Perhutanan Sosial di LMDH Ngimbang Makmur, Pemerintah—dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Perum Perhutani—masih menggunakan pendekatan kekuasaan. Pola hubungan Pemerintah dengan masyarakat, terutama dengan para Petani Pesanggem belum mencerminkan pola hubungan *partnership* (kemitraan/kebersamaan) sebagaimana yang tertuang dalam konsideran Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.



5683/MENLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/10/2017, tentang Pengakuan Perlindungan Kemitraan Kehutanan (Kulin KK) Antara Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Ngimbang Makmur dengan Perum Perhutani KPH Tuban di Petak 3, 6 dan 7 RPH Ngimbang, BKPH Sundulan, KPH Tuban, Desa Ngimbang, Kecamatan Palang, Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa Timur, khususnya pada huruf a. Aparatur Pemerintah, baik dari kementerian LHK maupun Perum Perhutani masih menempatkan dan mempraktikkan kewenangan mereka dalam membangun hutan sebagai sesuatu yang mutlak. Pembagian peran dan kewenangan yang termaktub dalam MOU kerjasama antara Perum Perhutani dengan LMDH Ngimbang Makmur, ternyata, hanyalah pemanis yang tidak dipraktikkan.

Oleh karena hal-hal di atas, maka tidak mengherankan jika implementasi Program Perhutanan Sosial di LMDH Ngimbang Makmur mengalami kegagalan. Pertanyaannya kemudian adalah: bagaimana agar kegagalan pengelolaan Perhutanan Sosial LMDH Ngimbang Makmur—dan mungkin juga berlaku bagi LMDH-LMDH lain—tidak terulang lagi?

Saran

Agar implementasi Perhutanan Sosial tidak terus-menerus mengalami kegagalan, serta hutan milik Perum Perhutani dapat lestari dan berkelanjutan, berdasarkan hasil penelitian ini, setidaknya, ada dua hal yang dapat dilakukan:

Pertama, pengelolaan Perhutanan Sosial harus memenuhi tata kelola program-program sosial-kemasyarakatan yang mengindahkan prinsip-prinsip *Good Governance*: yakni tata kelola yang partisipatif, akuntabel, memiliki kepastian hukum yang berkeadilan, dan transparan. Lebih dari itu, agar pengelolaan Perhutanan Sosial berkelanjutan, program tersebut juga harus menguntungkan.

Kedua, sebagai kompensasi kerugian ketika tegakan pohon Perum Perhutani berupa tanaman jati dan mahoni sudah meninggi dan tanaman palawija tidak dapat hidup subur lagi, perlu dipikirkan alternatif pemanfaatannya.

Pengembangan Hutan Wisata, mungkin, bisa menjadi pilihan alternatif yang dapat memberikan keuntungan.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Henry Supriyanto Dkk, 2021, Vol 18 No.1, *Implementasi Perhutanan Sosial di wilayah kerja Perum Perhutani KPH Telawa*. Balai penelitian dan pengembangan Teknologi pengelolaan DAS.
- [2] Ni Putu Sekar Laksemi Dkk, 2018, Vol 7 No. 2, *Perhutanan Sosial Berkelanjutan Di Provinsi Bali, (Study Kasus di Hutan Desa Wanagiri)*.
- [3] Weli Sulastrri Dkk, 2019, Vol 8 No.1 *Evaluasi Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Perubahan Tutupan Lahan Pada Areal Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (Iuphkm) Desa Ujan Mas Atas kabupaten Kepahiang*.
- [4] Iqbal Jamalulail Dkk, 2020. Vol,5 No. 1 *Implementasi Kebijakan perhutanan Sosial kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia di Kabupaten Bekasi Provinsi Jawa Barat*.
- [5] Witno dkk., 2020, Vol 2 No. 2. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HKm) Tandung Billa Di kelurahan Batang Kota Palopo*.
- [6] Adib, Muhammad, 2015, *Kependudukan, kebijakan dan penguatan kelembagaan*, TRIDHARMA PRESS.
- [7] Herman Hidayat, 2019. *Defoferestasi Dan Ketahanan Sosial*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta
- [8] Kristiyonongsih 2015. *Analisis kemiskinan Masyarakat Sekitar Hutan, Desa Sekaran Kec jatirogo Kab, Tuban*. Universitas Muhamadiyah Malang.
- [9] Pramudianto, Andreas, 2008. *Diplomasi lingkungan, Teori dan Fakta*. Universitas Indonesia. Press Jakarta.
- [10] Maladai, Y. (2012) *Dominasi Negara Sebagai Sumber Konflik Agraria di*



- Indonesia. *Masalah –Masalah Hukum*,41(3), 432 -442.
- [11]Muttaqin, A. (2013) *Ekonomi-Politik Hutan kemasyarakatan (Kajian Pengelolaaan Hutan berbasis Hak –Hak Produktif masyarakat Sekitar)*. KOMUNIKA: Jurnal dakwah dan Komunikasi, 7 (2).
- [12]Permadi, I .(2016) *Perlindungan Hukum Terhadap Petani Penggarap Tanah Negara Milik Perum Perhutani*. *Arena Hukum*,9(2),225 -251.
- [13]Wartiningsih, W.,Nuswardini,.N.(2016) *Pembentukan LMDH : Upaya Mencegah Konflik antara Perum Perhutani dan Masyarakat Sekitar Hutan*. *Arena Hukum*,8(3),447 -463.
- [14]Utama a,S. Sumardj,Susanto,D.& Gani, D.S.(2010). *Dinamika kelompok Tani Hutan pada pengelolaan Hutan Produksi Bersama Masyarakat di Perum Perhutani Unit 1 Provinsi Jawa Tengah*, *Jurnal Penyuluhan*,6 (1).
- [15]S.Agung S. Raharjo, Baharinawati W. Hastanti, & Nana Haryanti. 2020 *Balai Penelitian dan pengembangan Teknologi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*.
- [16]Rosyadi,S.A.S, Pramusinto, A & Purwanto, R.H. (2013). *Sejarah Dominasi Negara Dalam Pengelolaan Cendana di Nusa Tenggara Timur (History Of State Domination On Cendana management in Nusa Tenggara Timur)* *Jurnal Manusia dan Lingkungan*, 20(1), 1-10.
- [17]Yanuardi ,Y.(2013). *Konflik Antara Negara dan Masyarakat Sekitar Hutan Pasca pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat*.
- [18]Djakffar, Zainudin et al, 1996. “*KebijakanPolitik Luar Negeri Republik IndonesiaMenghadapi Kritik Barat Di Bidang Lingkungan Hidup dan Tantangan bagi Indonesia* “. Laporanlaporan penelitian Depok : FISIP.- UI.
- [19]Anwas, Oos. M.2014. *Pemberdayaan Masyarakat di Era Global*, ALFABET Bandung.
- [20]Mardikanto,Totok dan Poerwoko Soebianto 2015. *Pemberdayaan Masyarakat Edisi Revisi* ALFABETA Bandung.
- [21]Dinas Kehutanan Propinsi Lampung,2015 *Luas dan Fungsi Kawasan Hutan Per Kabupaten*.
- [22]Daniel 2013. *Hutan kemasyarakatan Di Kabupaten Tanggamus* . hasil penelitian Universitas Lampung.
- [23]Irawan Ade. 2014 *Evaluasi pelaksanaan Kebijakan Hutan kemasyarakatan*.
- 24. Ahmad Taufik Dkk (2017), *Implementasi Good Forest Governance Dalam pengelolaan hutan*.
- [25]Departemen kehutanan 2016 *Surat Keputusan Menteri Kehutanan 2017 No. P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.I/6/2017*