

Kertas Kritik Masyarakat Sipil Sumatera Untuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR)



Kertas Kritik Masyarakat Sipil Sumatera Untuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR)

**CAPPA, PH, SETARA, KPSHK, SCALE-UP, KALIPTRA, Walhi Sumsel, WATALA, YLBHL, Masyarakat
Sipintun, Masyarakat Taman Bandung, Masyarakat Batu Sawar
Jambi, 16 November 2011**

Latar Belakang

Lemahnya tata kelola kehutanan telah memicu tingginya konflik tenurial disektor Kehutanan, tingginya angka kemiskinan masyarakat yang berada di sekitar dan didalam kawasan hutan, lemahnya partisipatif masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan serta terjadinya ketimpangan kapasitas terpasang industri dengan kemampuan industri tersebut memenuhi kebutuhan bahan baku industrinya yang menyebabkan sektor industri masih mengandalkan bahan baku industri dari hutan alam.

Untuk menjawab persoalan tersebut, pemerintah pada tahun 2007 menerbitkan Peraturan Pemerintah PP.06/Menhut-II/2007 yang salah satu substansinya mengatur tentang Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Program HTR diharapkan mampu menjawab beberapa persoalan di atas dan memberikan kesejahteraan dan aspek legal bagi masyarakat yang selama ini memanfaatkan kawasan hutan sebagai sumber kehidupan.

Perkembangan Program HTR

Kebijakan Pendukung

Dalam rangka mempercepat proses implementasi program HTR yang sesuai dengan tujuan dan semangat awal yaitu pengentasan kemiskinan, menciptakan lapangan pekerjaan, menyelesaikan konflik tenurial dan memenuhi kebutuhan bahan baku industri, pada bulan Juli 2011 kementerian Kehutanan melahirkan kebijakan baru yaitu P.55/Menhut-II/2011 tentang Tata Cara Permohonan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat Dalam Hutan Tanaman, dimana permenhut ini menghapuskan Permenhut P. 23/Menhut-II/2007.

Permenhut P.55/Menhut-II/2011 mulai berlaku sejak diundangkan pada tanggal 6 Juli 2011, tapi dalam perkembangannya hingga saat ini (November 2011) belum ada petauran turunan sebagai petunjuk teknis pelaksanaan dari Permen tersebut. Secara substansi, dalam permenut yang baru ini terjadi

beberapa perubahan yang krusial dari permenhut sebelumnya, diantaranya tentang mekanisme pencadangan areal pencadangan HTR yang harus disertai nama calon petani HTR, mengakomodir tanaman kelapa sawit yang sudah terlanjur ada pada areal pencadangan HTR dengan menjalankan beberapa kewajiban, membatasi luasan lahan yang diajukan melalui koperasi, mengamankan adanya anggaran pembiayaan serta memberikan limit waktu untuk pengeluaran ijin pada areal pencadangan yang sudah ada sebelum lahirnya P.55/Menhut-II/2011.

Implementasi di lapangan

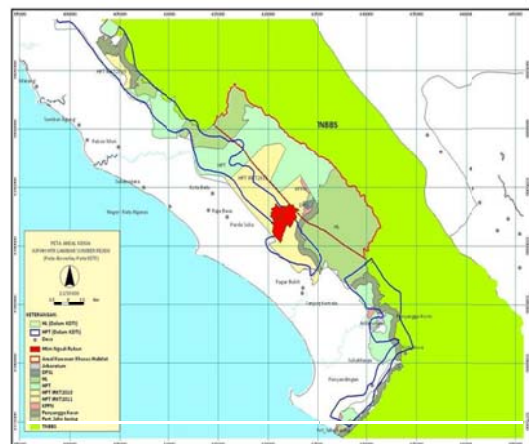
Hingga Maret 2011 total areal yang dicadangkan untuk HTR secara nasional mencapai 650.662,73 ha, tersebar di 103 kabupaten/kota di 26 provinsi. Dari total areal pencadangan hingga maret 2011 yang sudah diberikan ijin oleh Bupati seluas 126.294,95 ha kepada 1.852 pemegang ijin.

Melihat semangat awal lahirnya program HTR yang begitu mulia, program ini memberikan peluang dan harapan baru bagi peningkatan kesejahteraan dan pemberian aspek legal kepada masyarakat yang memanfaatkan kawasan hutan. Namun pada tataran praktek dilapangan, implementasi program HTR tidaklah semudah yang diharapkan. Dari total luas areal pencadangan HTR yang sudah diberikan ijin dapat dikatakan bahwa implementasi program HTR sangatlah lamban. Hal ini erat hubungannya dengan problem-problem yang dihadapi di tingkat lapangan.

Problem Hutan Tanaman Rakyat Sumatera

Problem Kebijakan

Ada beberapa problem yang dihadapi ditingkat kebijakan sehingga membuat program HTR tidak mampu terimplementasi secara maksimal. Diantaranya adalah: 1). Terjadi tumpang tindih kebijakan terkait areal pencadangan HTR. Di provinsi Lampung misalnya, salah satu areal pencadangan HTR tumpang tindih dengan kebijakan peruntukan lainnya yaitu tumpang tindih dengan lokasi KDTI dan lokasi HKm, 2). Terjadi inkonsistensi kebijakan dimana peraturan utama terkait HTR yaitu Permenhut P.55 telah diundangkan sejak bulan Juli 2011, tetapi hingga saat ini belum terdapat peraturan yang berkaitan dengan petunjuk teknis pelaksanaan HTR, dimana jika kita melihat salah satu



Peta Pencadangan HTR tumpang tindih dengan HKm dan KDTI

pasal dalam P.55 yaitu pasal 29 diatur limit waktu yang cukup pendek terkait pemberian ijin HTR pada areal pencadangan yang telah ada sebelum Permenhut P.55 lahir.

Jika kita mengacu pada perubahan Permenhut ini maka langkah yang harus dilakukan oleh Pemda adalah melakukan percepatan pemberian ijin pada areal pencadangan yang telah ada, namun dengan tidak adanya peraturan petunjuk teknis pelaksanaan maka upaya percepatan itu sangat tidak mungkin dilakukan, dan 3). Tidak adanya dukungan dari kebijakan daerah juga menjadi faktor lambannya implementasi program HTR. Salah satu kendala dari implementasi HTR adalah tidak adanya alokasi pendanaan bagi proses pengajuan ijin dan pendampingan, Permenhut P.55 telah mengamanatkan bahwa pembiayaan selama 3 tahun ditanggung oleh pemerintah yang selanjutnya dibebankan kepada pemerintah kabupaten/kota, namun dengan tidak adanya dukungan kebijakan daerah terkait hal ini maka pemerintah kabupaten/kota tidak mempunyai payung hukum yang kuat untuk mengalokasikan pendanaan guna mendukung program HTR.

Problem Pada Areal Pencadangan

Salah satu syarat utama program HTR adalah areal pencadangan HTR harus berada pada kawasan hutan produksi tidak produktif. Namun dalam tataran kebijakan Kehutanan Indonesia belum ada definisi pasti terkait dengan apa yang dimaksud dengan hutan produksi tidak produktif. Berdasarkan PP. No 3 tahun 2008 pasal 36 ayat 1, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan hutan produksi tidak produktif adalah hutan yang dicadangkan oleh menteri sebagai areal pencadangan hutan tanaman. Ini berarti bahwa penentuan areal pencadangan HTR tergantung pada penilaian subjektif seorang Menteri Kehutanan.

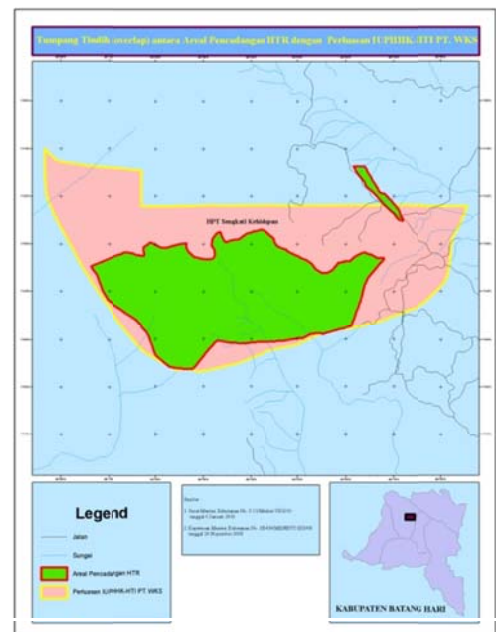
Berdasarkan pengalaman yang terjadi di Jambi khususnya kabupaten Batanghari, pencadangan areal HTR tidak berangkat dari kebutuhan komunitas. Bahkan proses pencadangan HTR telah mengabaikan prinsip partisipatif ditingkat masyarakat. Menurut hasil diskusi dengan Staf Dinas Kehutanan Kabupaten Batanghari, areal pencadangan HTR berangkat dari usulan Bupati, dimana setelah melakukan pertimbangan kelayakan kawasan dan kajian kelayakan kawasan berdasarkan informasi dan dokumen yang ada di instansi terkait, areal tersebut kemudian diusulkan menjadi areal pencadangan HTR ke Kementrian Kehutanan. Dari usulan tersebut, kementrian Kehutanan kemudian melakukan verifikasi untuk melihat kelayakan kawasan. Setelah kawasan yang diusulkan dinyatakan layak untuk diberikan sebagai areal pencadangan HTR, Menteri Kehutanan kemudian mengeluarkan SK pencadangan atas kawasan yang dimohonkan oleh Bupati. Setelah Bupati menerima SK pencadangan HTR, melalui dinas Kehutanan kabupaten pemkab melakukan sosialisasi kedesadesa dan masyarakat yang secara

administrative berada disekitar areal pencadangan. Dari proses ini dapat dilihat bahwa proses pencadangan areal HTR telah mengabaikan prinsip partisipatif dan pemerintah menempatkan masyarakat sebagai objek program HTR yang hanya menerima program final dari pemerintah. Tidak ada kewajiban yang dimandatkan kepada kementrian Kehutanan untuk melibatkan masyarakat dalam proses verifikasi dan meminta persetujuan masyarakat atas pencadangan areal tersebut sebagai areal pencadangan HTR, mengingat sebagian besar areal pencadangan HTR telah dikuasai dan digarap oleh masyarakat secara mandiri.

Selain mengabaikan prinsip partisipatif penentuan areal pencadangan HTR juga lemah koordinasi. Sehingga ditingkat praktek terdapat beberapa persoalan terkait areal pencadangan HTR. Sebagai contoh di Sumsel, areal pencadangan HTR di kabupaten OKU Timur seluas 2.700 ha terhambat implementasinya karena persoalan tata batas antara kabupaten OKU Timur dengan OKU Selatan. Hal ini terjadi karena lemahnya koordinasi antar Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi dalam penetapan areal pencadangan HTR.

Model pencadangan HTR yang demikian, rentan menciptakan masalah baru disektor Kehutanan. Hal ini juga dianggap sebagai ancaman terhadap klaim atas wilayah adat yang dalam program HTR juga telah direduksi secara tidak langsung melalui skema pengajuan ijin yang hanya mengakomodir pengaju secara perorangan dan koperasi dan tidak mengakomodir pengusung kelembagaan adat.

Areal pencadangan program yang telah di kukuhkan melalui SK Menteri Kehutanan ternyata juga belum mampu menjamin keamanan tenurial bagi masyarakat miskin disekitar dan didalam kawasan hutan. Hal ini dapat dilihat dari tingginya ancaman sektor swasta terhadap kawasan hutan terutama areal pencadangan HTR. Di lampung ditemukan ada 7 koperasi yang mendapatkan ijin dengan luasan mencapai 17.00-an ha yang diindikasikan di tunggangi oleh kepentingan swasta (investasi). Begitu juga praktek yang terjadi di Jambi, areal pencadangan HTR di Batanghari seluas 3.000-an ha diminta sebagai areal perluasan HTR sebuah perusahaan swasta besar yang ada di Jambi. Meski dalam perjalanannya permohonan tersebut tidak di kabulkan oleh kementrian Kehutanan, tapi dengan posisi areal pencadangan HTR yang dikelilingi oleh HTI, ini tetaplah menjadi ancaman serius bagi areal pencadangan HTR.



Tumpang Tindih Permohonan Perluasan HTI dengan Areal Pencadangan HTR

Problem Birokrasi dan Kesiapan Institusi Terkait

Keberhasilan dari program ini sangat ditentukan oleh sistem birokrasi yang berada di suatu kabupaten/kota dan kesiapan institusi terkait. Sistem pemberian ijin yang cukup pendek (cukup melalui bupati) belum memberikan manfaat dan kemudahan bagi pengaju ijin HTR terutama pengaju ijin secara mandiri perorangan. Kepentingan politik dan kesiapan birokrasi sangat menentukan keberpihakan Bupati dalam penerbitan ijin HTR. Sebagai contoh, proses pengajuan ijin yang ditempuh oleh Masyarakat Desa atau Sawar yang sudah menghabiskan waktu dua tahun, melalui mekanisme perorangan harus kandas dan mengulang karena terjadinya perubahan birokrasi di tingkat Kabupaten.

Pemberian ijin yang tidak didukung oleh keberpihakan yang nyata kepada masyarakat juga rentan terjadi gratifikasi dan manipulasi bahan-bahan pertimbangan teknis. Sebagai contoh di Provinsi Lampung ditemukan kasus manipulasi hasil verifikasi. Dimana untuk meloloskan ijin permohonan sebuah koperasi digunakan hasil verifikasi koperasi lainnya.

Kesiapan institusi (secara kapasitas tenaga teknis maupun pendanaan) juga menjadi penentu dalam implementasi program HTR. Beberapa persoalan yang muncul terkait kesiapan institusi diantaranya masih buruknya sistem layanan BP2HP, BPKH yang sulit diakses dan cenderung pasif, fungsi pengendalian dan pengawasan dari dinas Kehutanan terkait tidak berjalan, tidak adanya fasilitator yang bersifat mandatory serta tidak maksimalnya kegiatan sosialisasi yang dilakukan.

Desa Taman Bandung adalah salah satu desa yang masyarakatnya menerima ijin HTR, yang secara nyata menerima dampak dari ketidaksiapan institusi dalam menjalankan program HTR. Ijin HTR yang telah diterima oleh masyarakat Taman Bandung sejak Maret 2009 belum mampu diterima manfaatnya oleh masyarakat karena belum mampu implementasi dengan baik. Hal ini terjadi karena institusi terkait tidak mampu melakukan fasilitasi pembangunan program HTR di sana setelah desa tersebut ditinggalkan oleh fasilitator voluntary yang selama proses pengajuan ijin memfasilitasi masyarakat. Tidak adanya tenaga fasilitator yang berasal dari BP2HP dan keterbatasan pendanaan menjadi alasan utama pemerintah untuk lari dari tanggung jawab terhadap implementasi program HTR.

Di Sumsel, keterlambatan penerbitan IUPHHK-HTR di Kabupaten OKU Selatan justru disebabkan karena keterlambatan pemberian rekomendasi dari Biro Hukum Pemda Kabupaten OKU Selatan. Sementara di Musi Rawas kelambanan penerbitan ijin disebabkan karena kelambanan penyusunan SK IUPHHK-HTR di tingkat Bupati Musi Rawas.

Problem Pendanaan

Sebagai program nasional dengan target yang cukup fantastis tentu membutuhkan sumber dana yang cukup besar untuk menunjang keberhasilan program. Namun tidak adanya anggaran pendanaan baik dari Kehutanan sendiri maupun dari pemda membuat program ini sangat sulit mencapai target. Dari praktek ditingkat lapangan, biaya yang harus dipersiapkan oleh pemohon ijin untuk mendapatkan ijin dan menjalani seluruh proses untuk mendapatkan perijinan membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit. Selama ini konsekuensi pendanaan yang timbul dari proses pengajuan ijin dibebankan kepada pemohon ijin dengan dukungan dari pendamping secara sukarela.

Tidak adanya alokasi pendanaan dari pemerintah menuai pertanyaan seberapa seriuskah pemerintah dalam menjalankan program yang cukup besar ini? Kalaupun ada alokasi pendaan untuk proses pengajuan ijin dan pendampingan yang dialokasikan oleh pemerintah, tetapkan peluang pendanaan tersebut sulit diakses oleh masyarakat maupun pendamping.

Mekanisme pemberian jaminan pinjaman melalui BLU juga rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Apalagi selama ini belum ada mekanisme yang kuat dalam rangka pengawasan terhadap Lembaga penerima pinjaman. Hal ini dikawatirkan pemberian bantuan pinjaman dana pembangunan HTR akan jatuh pada pihak yang tidak seharusnya menerima pinjaman sehingga aspek tepat sasaran dalam pemberian pinjaman akan diragukan.

Mengingat lokasi pencadangan HTR yang sebagian besar berada pada lokasi yang sangat sulit diakses oleh angkutan publik, jauh dari sarana prasarana pendukung serta tidak adanya dukungan infrastruktur yang memadai serta pilihan komoditas yang harus disesuaikan dengan karakter lahan dan budaya sosial masyarakat, maka besaran pinjaman dana dari BLU tidak dapat dipatok dengan nominal tertentu untuk setiap ha. Besarnya pinjaman hendaknya disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi lapangan, luasan lahan dan jenis komoditas yang akan dibudidayakan. Sehingga akan ada besaran pinjaman yang variatif antar pengaju pinjaman.

Problem Pemilihan Pola dan Penentuan Komoditas

Praktek implementasi HTR selama ini, pengajuan ijin secara perorangan dengan rencana pola mandiri kurang mendapat dukungan dari pemerintah setempat. Sebagai contoh di provinsi Lampung ijin seluas 17.000 an diberikan kepada 7 koperasi sementara permohonan ijin melalui perorangan secara mandiri tidak diakomodir. Di Jambi juga demikian, dari total luas areal yang telah dikeluarkan ijin yaitu seluas 3.843 ha, 3.422 ha diberikan kepada koperasi. Hanya sebagian kecil yang diberikan kepada perorangan. Sementara beberapa pengajuan ijin secara perorangannya belum diakomodir.

Jenis komoditas yang ditawarkan oleh pemerintah juga dinilai tidak bersifat ekonomis. Komoditas yang ditawarkan adalah komoditas yang bernilai jangka panjang yang tidak dapat dinikmati manfaatnya secara cepat. Penentuan prosentase dari komoditas juga dinilai akan mengancam ketahanan pangan karena program HTR melalui komoditasnya tidak mengakomodir tanaman pangan. Tanaman pangan hanya boleh ditanam dengan system tumpang sari yang tentu saja tidak bisa berlangsung dalam jangka waktu yang cukup panjang.

Sementara itu pola kemitraan dan developer juga belum tentu akan menguntungkan masyarakat. Belajar dari praktek kemitraan yang terjadi selama ini dalam berbagai sektor, masyarakat tetap berada pada posisi yang kurang diuntungkan. Beberapa persoalan muncul dalam skema kemitraan termasuk dalam skema kemitraan dalam program HTR yang dialami oleh masyarakat Riau. Kemitraan yang dibangun sangat tidak menguntungkan masyarakat, terjadi manipulasi isi kontrak dan pola bagi hasil merugikan petani.

Problem Koperasi dan Manfaat Bagi Masyarakat

Secara nyata manfaat dari program HTR secara langsung maupun tidak langsung belum dapat dinikmati oleh masyarakat. Apa lagi yang pemberian ijin melalui koperasi, karena sebagian besar koperasi yang mendapat ijin tersebut adalah koperasi yang tidak mengakomodir kepentingan masyarakat dan tidak dibentuk oleh masyarakat. Koperasi yang mendapat ijin HTR adalah koperasi yang ditumpangi oleh kepentingan pihak tertentu dalam penguasaan sumber kekayaan alam dan jaminan manfaat lainnya melalui program HTR. Kinerja koperasi yang manipulative dan tidak transparan serta pemaksaan skema dan komoditi kepada anggotanya rentan menimbulkan persoalan baru dikemudian hari dalam implementasi program HTR ini.

Posisi Masyarakat Sipil Sumatera

Kritik bersama masyarakat sipil Sumatera:

1. Kritik terhadap kebijakan
 - Pemerintah harus segera mengeluarkan peraturan tata laksana program HTR sebagai turunan dari P.55/Menhut-II/2011 yang harus memuat hal-hal sebagai berikut:
 - a. Tahapan-tahapan pelayanan persiapan persyaratan ijin dan pemberian ijin beserta jangka waktu maksimum proses pemberian ijin, yaitu maksimal 6 bulan setelah pemohon dinyatakan memenuhi seluruh persyaratan administratif.
 - b. Memuat mekanisme verifikasi bagi pengaju dengan menggunakan Koperasi

- c. Mengatur batasan luasan kebun sawit yang dapat diakomodir (perorangan maupun koperasi)
 - Pemerintah harus segera mengkaji ulang pencadangan dan perijinan HTR yang tumpang tindih dengan perijinan dan peruntukan lainnya.
2. Kritik terhadap mekanisme pencadangan HTR
 - Proses pencadangan areal harus partisipatif melibatkan masyarakat sekitar dan didalam kawasan hutan serta mendapatkan persetujuan dari masyarakat
 - Areal pencadangan HTR harus clear and clean
3. Kritik terhadap mekanisme pengajuan ijin dan sistem birokrasi
 - Setiap provinsi harus memiliki BPKH
 - Harus ada Fasilitator dengan jumlah yang disesuaikan dengan kebutuhan yang berasal dari BP2HP
 - Perlu penguatan institusi pelayanan HTR
 - Pemerintah harus segera melakukan sosialisasi ulang terkait HTR mengingat telah terjadi beberapa perubahan krusial dalam permenhut yang baru.
4. Kritik terhadap mekanisme pendanaan
 - Pemerintah harus mengalokasikan pembiayaan untuk proses pengajuan ijin mulai dari sosialisasi, pemetaan, verifikasi hingga keluarnya IUPHHK-HTR
 - Harus ada jaminan pembiayaan setelah keluaran ijin termasuk biaya pembuatan RKU dan RKT
 - Dana pinjaman dari BLU nominalnya harus disesuaikan dengan kebutuhan (pertimbangan kondisi lapangan, luasan lahan, jenis komoditi dan perawatan)
 - Lembaga pemberi pinjaman harus mempunyai sistem verifikasi bagi pengaju pinjaman melalui koperasi
5. Kritik terhadap penentuan pola dan pemilihan komoditas
 - Pemerintah harus menghapuskan HTR pola kemitraan dan developer
 - Harus ada jaminan ketahanan pangan (maksimal 25% dari total luas ini diperuntukkan untuk tanaman pangan)

Kertas Kritik Ini Dibuat Oleh:

Masyarakat Desa Taman Bandung, Sarolangun

Masyarakat Desa Batu Sawar, Batanghari

Masyarakan Desa Sepintun, Sarolangun



Yayasan CAPP A, Jambi



Yayasan SETARA, Jambi



Yayasan LBHL, Jambi



Perkumpulan Hijau, Jambi



Kaliptra Sumatera, Riau



Walhi, Sumsel



WATALA, Lampung



KPSHK, Bogor



SCALE-UP, Riau

Kontak Person:

Umi Syamsiatun

Telp : 0741 64194 atau 085266079341

Email: umi@cappa.or.id

Jl. HM Yusuf Singadekane, RT 16 No.10, Kel. Sungai Puteri

Kec. Telanaipura, Kota Jambi