

FORCI DEVELOPMENT

FORCI Development merupakan kelompok kerja di lingkup Fakultas Kehutanan IPB yang mengemban fungsi *outrech* atas inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang di perguruan tinggi. FORCI Development menempatkan diri sebagai *not for profit organization* yang mendedikasikan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menguatkan kapasitas kelembagaan pengelolaan sumberdaya hutan sebagai upaya menyoal pembangunan kehutanan yang berkeadilan.

FORCI Development didirikan oleh komunitas yang peduli terhadap pembangunan kehutanan, yang dimotori oleh tenaga-tenaga pengajar Fakultas Kehutanan IPB. Pendirian FORCI Development dilatari oleh keprihatinan terhadap persoalan-persoalan pembangunan kehutanan yang semakin karut-marut menjauhi sasaran dari amanah konstitusi negara.

Diharapkan dengan FORCI Development dapat dibangun jembatan penghubung antara ranah akademik perguruan tinggi dengan ranah pengelolaan sumberdaya hutan di tingkat praktek. Pengembangan inovasi pengetahuan dan teknologi harus mampu menjawab persoalan-persoalan nyata di tingkat praktek pengelolaan sumberdaya hutan, baik pada aras kebijakan, konsep dan strategi, serta implementasinya di tingkat tapak.



Pada saat bangsa Indonesia menempuh pembangunan untuk meningkatkan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, selama 40 tahun terakhir, pada masa itulah Indonesia kehilangan lebih dari separoh hutan alamnya. Pada 20 tahun pertama, yaitu periode 1970-1990 terjadi era eksploitasi kayu dari hutan alam produksi, pembukaan wilayah, dan pengembangan transmigrasi. Pada era ini, kerusakan hutan seringkali dialamatkan pada perkembangan ekonomi yang eksploitatif itu serta perkembangan penduduk yang menyertainya.

Periode 20 tahun kedua, yaitu tahun 1990-2010, isu kerusakan hutan bertambah dengan mulainya pelaksanaan kebijakan pembangunan hutan tanaman serta peningkatan kebutuhan lahan hutan bagi pembangunan pertanian dalam arti luas, pertambangan, serta infrastruktur ekonomi dan pemukiman. Pada periode ini, pengembangan wilayah bagi pengembangan ekonomi disertai banyak konflik penggunaan hutan dan lahan hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Dari peristiwa selama 40 tahun itu, berbagai kebijakan pembangunan kehutanan berganti, termasuk pergantian Undang-undang Kehutanan, namun pertanyaannya adalah, apakah pandangan terhadap masalah kehutanan dan kerangka pikir yang digunakan untuk menentukan masalah serta kebijakan kehutanan itu berubah. Demikian pula ketika berbagai faktor penyebab kerusakan hutan terus berkembang dan bahkan meluas dan seiring dengan itu, ilmu pengetahuan telah pula berkembang menyertainya, apakah perkembangan ilmu pengetahuan itu digunakan sebagaimana mestinya. Bagaimana pula kesadaran para akademisi, penentu kebijakan, serta para penggiat gerakan-gerakan sosial kehutanan menyadari adanya hegemoni ilmu pengetahuan itu dan berpengaruh terhadap tata-kuasa serta keadilan pemanfaatan sumberdaya hutan.

Beberapa pertanyaan di atas menjadi dasar pemikiran disusunnya buku ini. Diasumsikan bahwa apabila perkembangan persoalan kehutanan tidak diikuti oleh pengembangan cara pikir dan penggunaan ilmu pengetahuan yang lebih luas maka perbaikan tindakan nyata dalam pembangunan kehutanan tidak akan terjadi. Dalam buku ini disajikan berbagai teori dan pendekatan ekonomi, institusi, politik, hukum, ekologi politik, maupun antropologi untuk memahami persoalan kehutanan sebagai pengantar pembentukan kerangka pemikiran yang lebih komprehensif saat ini maupun di masa depan.

Buku yang ditulis oleh akademisi-akademisi kritis ini dapat menjadi rujukan untuk memperluas pemikiran tersebut baik bagi akademisi, peneliti, maupun para praktisi.

Diterbitkan oleh :



KEMBALI KE JALAN LURUS

Hariadi Kartodihardjo
Editor



KEMBALI KE JALAN LURUS

Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia

Hariadi Kartodihardjo
Editor



Berbagai pendekatan teknokratis yang digunakan dalam penetapan kebijakan pembangunan kehutanan telah -disadari atau tidak- menurunkan kepekaan kebijakan itu terhadap rasa keadilan sosial ataupun kepekaan terhadap subyek pembangunan yang menjadi inti dan tujuan kebijakan. Di sisi lain, kekayaan sumberdaya hutan yang direduksi menjadi kayu tidak segera dapat diatasi dan diarahkan menuju kerangka pemikiran yang lebih utuh dalam menetapkan kebijakan kehutanan. Sebab, "Kesalahan tidak menjadi kebenaran karena propaganda berulang-ulang, kebenaran tidak menjadi kesalahan karena tidak ada yang melihatnya". Kenyataan mengenai kesalahan dan kebenaran terhadap kerusakan maupun kelestarian hutan sudah secara jelas diketahui selama ini dan tidak lagi dapat dimanipulasi maupun dipungkiri. Mengubah kesalahan menjadi kebenaran sangat tergantung tindakan nyata, dan tindakan nyata itu sudah dibuktikan tidak akan berubah apabila tidak diawali oleh perubahan kerangka pikir yang digunakan, artinya sangat tergantung pada ilmu pengetahuan yang dipahami sebagai pembentuk kerangka berpikir itu.

Singkatnya, "sesat pikir, menentukan sesat tindak", dan sebaliknya. Maka, tepat di titik inilah, pesan utama semangat Kritik Penggunaan dan Praktek Kehutanan di Indonesia yang dihadirkan melalui uraian tulisan para rimbawan, intelektual dan akademisi dalam buku ini.

Kembali Ke Jalan Lurus

Diterbitkan Oleh



Kembali Ke Jalan Lurus

Editor: Hariadi Kartodihardjo

Penulis: Azis Khan, Bramasto Nugroho, Didik Suharjito, Dudung Darusman, Ervival A M vZuhud, Hardjanto, Hariadi Kartodihardjo, Hendrayanto, Mohamad Shohibuddin, Mustofa Agung Sardjono, Myrna A Safitri, San Afri Awang, Sofyan P Warsito, Soeryo Adiwibowo, Sudarsono Soedomo, Sulistya Ekawati.

Diterbitkan Oleh



Perpustakaan Nasional, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kembali Kejalan Lurus, 2012

Khan, Azis, Bramasto Nugroho, Didik Suharjito, Dudung Darusman, Ervival A M Zuhud, Hardjanto, Hariadi Kartodihardjo, Hendrayanto, Mohamad Shohibuddin, Mustofa Agung Sardjono, Myrna A Safitri, San Afri Awang, Sofyan P Warsito, Soeryo Adiwibowo, Sudarsono Soedomo, Sulistya Ekawati

ISBN: 978-979-9337-52-8

XIV+ 504 Halaman, 16 x 24 cm

Cetakan Pertama, Desember 2012,

Editor: Hariadi Kartodihardjo

Editor Bahasa: Handyan A Putro,

Mohammad Sidiq

Rancang Sampul: Kurnianto

Tata Letak: Sugeng Riyadi

Diterbitkan pertama kali oleh:

FORCI DEVELOPMENT

Bekerja sama Dengan

Tanah Air Beta

Gedung Amal Insani, No 04

Lantai 3, Maguwoharjo, Sleman Yogyakarta

Telp (0274) 7422761

Dicetak Oleh:

Nailil Printika

Yogyakarta

KATA PENGANTAR

Gagasan Pembuatan Buku dan Situasi Pendorongnya

Lebih dari satu tahun yang lalu, tepatnya Juni 2011, gagasan pembuatan buku ini dicanangkan. Gagasan tersebut ditumbuhkan terutama dari akumulasi adanya persoalan-perosalan pengelolaan sumberdaya alam, khususnya hutan. Setelah memahami persoalan-persoalan itu bukan langsung menyampaikan pendapat kepada pembuat kebijakan atau kegiatan semacamnya—yang biasanya telah dilakukan, melainkan didahului dengan mempertanyakan kepada diri sendiri, apakah ada kesalahan ilmu pengetahuan atau kesalahan menggunakan ilmu pengetahuan itu dalam praktek-praktek kehutanan ?

Pertanyaan seperti itu didorong oleh suatu kenyataan bahwa perubahan-perubahan yang terlihat, termasuk perubahan Undang-undang Kehutanan, tidak mengubah secara signifikan tataran praktis seperti yang dikehendaki. Dengan bahasa lain, adanya perubahan struktur ternyata tidak disertai perubahan perilaku, sehingga kinerjanya tidak signifikan menjadi lebih baik. Format pemikiran dalam konsep kelembagaan S-B-P yaitu struktur (*Structure*) mempengaruhi perilaku (*Behavior*) dan perilaku mempengaruhi kinerja (*performance*) tidak berjalan. Untuk menjawab mengapa demikian, tentu tidak mudah, atau setidaknya-tidaknya memerlukan konfirmasi banyak teman. Itulah gagasan pembuatan buku ini.

Pemikiran yang Mempengaruhi

Menyampaikan gagasan penyusunan buku ini kepada teman dan sahabat calon penulis pada mulanya penuh keraguan. Apakah benar teman-teman tertarik untuk bersama-sama menulis buku atau tulisan yang sudah dimilikinya rela diberikan menjadi bagian dari buku ini. Hal itu disebabkan terutama buku ini bukan untuk menjawab pertanyaan praktis masalah-masalah kehutanan, melainkan menjawab pertanyaan umum yang terkesan sebagai pertanyaan akademis: Apakah mungkin dengan cara penggunaan ilmu dan praktek kehutanan saat ini, keberlangsungan kehutanan itu akan terwujud? Cara penggunaan ilmu pengetahuan dianggap menjadi titik kritis, karena perubahan tindakan secara mendasar hampir mustahil dapat dilakukan tanpa perubahan cara berfikir.

Mungkin apabila tidak disertai suatu tinjauan yang berbeda, pertanyaan seperti itu tidak akan ada. Hal ini disebabkan oleh suatu anggapan umum bahwa peran dan penggunaan ilmu pengetahuan itu sudah demikian adanya, sudah *given*. Sehingga ketidak-sesuaian kinerja kehutanan dengan harapan dianggap sebagai masalah praktek kehutanan dan bukan masalah penggunaan ilmu pengetahuan.

Bukan baru saat ini, namun sudah sekitar 20 tahun yang lalu, pemikiran-pemikiran sosial dan lingkungan hidup sudah mewarnai arah kebijakan kehutanan, namun pemikiran-pemikiran itu berpengaruh baru sebatas menjadi tambahan kegiatan-kegiatan dan belum menuju rekonstruksi pembaharuan kerangka pikir yang diharapkan. Dengan mengamati perkembangan di wilayah-wilayah pinggiran penggunaan ilmu pengetahuan, ilmu-ilmu non-*mainstream* khususnya bagi pendidikan dan penelitian kehutanan, seperti kelembagaan, politik, antropologi, sosiologi, hukum transformatif, termasuk teori-teori sosial kritis serta bidang-bidang “campuran” seperti ekonomi politik dan ekologi politik, pada kalangan yang masih terbatas, telah membuka perdebatan baru tentang kecukupan penggunaan ilmu-ilmu yang berbasis ke-alam-an yang digunakan dunia kehutanan saat ini, untuk mampu memecahkan persoalan riil pembangunan.

Isi Buku

Tiga bagian yang dipaparkan di dalam buku, belum dapat dikatakan sebagai mencukupi isi buku ini sesuai tujuannya. Sifatnya masih

eksploratif dan indikatif, setidaknya mengukur apakah kerangka pemikiran dan tinjauan atas masalah-masalah yang diuraikan dalam buku ini cukup kuat untuk menjadi jawaban atas persoalan penggunaan ilmu pengetahuan dan praktek kehutanan Indonesia.

Bagian pertama dengan penulis Myrna A Saftri, Hardjanto, Sudarsono Sodom, Sanafri Awang dan Azis Khan mengeksplorasi berbagai fakta dan memberikan ide-ide tentang artikulasi ulang mengenai pemaknaan terhadap hutan, hukum dan masyarakat berdasarkan pendekatan transdisiplin dalam studi sosio-legal; masalah-masalah mendasar penggunaan ilmu kehutanan dan revolusinya; kritik terhadap *scientific forestry*¹ yang dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan pelepasan kawasan, hutan tanaman, tata niaga kayu, sistem verifikasi legalitas kayu, ekspor kayu dan industri pulp; keadilan dan pendidikan kehutanan dengan kerangka ilmu kehutanan dan ekonomi politik neoliberalisme serta rekonstruksi ilmu kehutanan; telaah pemikiran mendasar atau diskursus dan hegemoni kekuasaan yang dibangkitkan dari diskursus itu, yang berpengaruh terhadap bentuk-bentuk kebijakan yang dilahirkan.

Meskipun dapat dibuktikan bahwa penggunaan ilmu pengetahuan kehutanan saat ini sangat lemah untuk dapat memecahkan masalah kehutanan, dalam bagian ini diuraikan mengapa kritik penggunaan ilmu pengetahuan yang mendasari berbagai definisi dan pengaturan kehutanan itu lemah. Penyebab yang terungkap, misalnya bahwa ilmu itu dianggap netral. Sementara itu bagi pengguna ilmu pengetahuan dan dapat mempertahankan dominasi ekonomi maupun politik berdasarkan praktek ilmu pengetahuan itu cenderung akan mempertahankannya. Dalam banyak hal lain, ilmu pengetahuan itu dianggap identik dengan lembaga pendidikan tinggi dimana para profesional dilahirkan, dan oleh karenanya mereka enggan mengkritisi “rumahnya” sendiri. Alasan lainnya, dengan penguasaan ilmu pengetahuan secara spesifik dan terbatas, cenderung akan menutup diri terhadap pengetahuan lainnya, dan akibatnya pengetahuan sendiri dianggap lebih benar dan enggan untuk mengkritisnya.

1 *Scientific forestry* merupakan paradigma ilmu, kebijakan dan industri kehutanan yang berkembang pada abad ke-19, dengan muasal yang marak di Jerman. Secara ringkas paradigma ini ingin memisahkan hutan dari kehidupan masyarakat setempat, dari ekonomi pedesaan dan menjadikan kekayaan hutan sebagai alat memenuhi kebutuhan industrial yang disokong dan digerakkan negara (Lang dan Pye, 2001:26)

Bagian kedua dari buku ini mengeksplorasi peran ilmu institusi/kelembagaan dan ilmu politik dalam mengupas proses pembuatan kebijakan, meletakkan masalah institusi dan tata pemerintahan sebagai pusat perhatian yang memungkinkan terwujudnya pengelolaan hutan lestari, menelaah konsep institusi berdasarkan teori permainan (*game theory*), menelaah ekologi politik dalam pengelolaan hutan berbasis komunitas, serta penerapan ilmu insitusi dan ilmu politik dalam menelaah pembuatan dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi kehutanan.

Bagian kedua yang ditulis oleh Hariadi Kartodihardjo, Bramasto Nugroho, Sudarsono Soedomo, Soeyo Adiwibowo, Mohamad Shohibuddin dan Sulistya Ekawati ini memaparkan bagaimana perluasan ilmu kehutanan dikembangkan dengan mengadopsi berbagai konsep/teori yang selama ini cenderung tidak digunakan, serta implikasi perluasan ilmu kehutanan itu bagi, baik pembuatan maupun implementasi kebijakan.

Secara operasional, dengan memperluas ilmu kehutanan—dalam hal ini ilmu kelembagaan dan ekologi politik, dengan metoda-metodanya seperti aksi bersama, permainan, diskursus, jaringan, dan lain-lain—sebagai cara pandang baru untuk menelaah masalah-masalah kehutanan dan pemerintahan, akan diperoleh pembaruan cara kerja, karena perbedaan masalah yang dihadapi. Klaim yang diajukan disini bahwa dengan memperluas ilmu kehutanan, masalah kehutanan dapat didefinisikan lebih tepat, sedangkan sebelum itu, bisa jadi salah dalam mendefinisikan masalah. Maka mudah diduga, kebijakan yang diterapkan untuk masalah yang salah tidak akan punya makna dalam memperbaiki keadaan.

Bukan hanya itu, perluasan ilmu pengetahuan tersebut juga dapat mewujudkan kesadaran betapa penjajahan fisik yang sudah lewat masanya itu, kini digantikan oleh penjajahan kerangka berfikir melalui ilmu pengetahuan, yangmana media (sosial), kebijakan internasional, buku-buku populer dan lain-lain sebagai alat komunikasinya. Ilmu pengetahuan itu adalah sumber sekaligus kekuasaan itu sendiri yang dalam prakteknya membentuk kelompok-kelompok pendukungnya (*epistemic community*). Maka dibalik kebijakan publik (internasional, nasional) yang didukung ilmu pengetahuan dapat terkandung hegemoni kekuasaan atas kelompok tertentu terhadap kelompok lainnya. Disamping itu, perluasan penggunaan ilmu kehutanan sekaligus dapat menggeser pandangan terhadap fakta kehutanan yang selama ini cenderung hanya dianggap sebagai fakta hukum dan administrasi.

Bagian ketiga buku ini ditulis oleh Sofyan Warsito, Ervival AM. Zuhud, Mustofa Agung Sarjono, Didik Suharjito dan Hendrayanto. Pada bagian ini kita diminta untuk menggunakan segenap pengetahuan untuk mencermati sumberdaya hutan, yang mempunyai karakteristik tertentu, baik apabila dipandang sebagai modal ekonomi, modal sosial maupun modal ekologi. Tanpa harus memperhatikan kelemahan kebijakan kehutanan akibat terbatasnya pengetahuan yang digunakan untuk mendefinisikan dan menetapkan kebijakan kehutanan, ketidakcermatan dalam menafsirkan, misalnya cara menentukan kriteria kelestarian hutan—apakah berdasarkan kelestarian produksi atau tegakan, akan melahirkan kebijakan-kebijakan keliru. Kesalahan dalam menentukan batasan produksi (AAC) misalnya, telah menjadi bagian dari tragedi kerusakan hutan alam produksi selama ini, dan hal demikian itu disebabkan oleh kesalahan memaknai pelajaran dasar ilmu kehutanan tentang penetapan produksi lestari. Kekeliruan yang sifatnya paling elementer seperti itu tentunya mudah diduga jikalau mudah menular pada persoalan-persoalan yang lebih pelik, misalnya mengkaitkan karakteristik hutan, yaitu adanya stimulus-stimulus alami dari berbagai sifat biologi flora dan fauna, yang perlu difahami dan diperhatikan dalam pengelolaannya.

Sifat mengutamakan hutan secara bio-fisik itu juga melahirkan persoalan-persoalan sosial yang dalam hal ini dibuktikan oleh adanya hambatan perkembangan perhutanan sosial maupun pemberdayaan masyarakat hingga saat ini. Kembali, akan mudah diduga apabila persoalannya dibalik, bukan masuk kepada relung-relung karakteristik hutan secara detail, tetapi hutan harus dilihat sebagai bagian dari DAS atau ekoregion yang lebih luas, maka pada posisi ini juga belum terfikirkan jenis ilmu pengetahuan apa yang perlu digunakan untuk menafsirkan hutan sebagai bagian dari bentang alam itu.

Terhadap isi buku yang tertuang dalam tiga bagian di atas, pada ujungnya dilakukan pemikiran reflektif untuk memosisikan ilmu pengetahuan dan praktek kehutanan saat ini dan di masa depan. Bagian akhir yang ditulis oleh Dudung Darusman dan Hariadi Kartodihardjo ini memberikan perhatian yang ditujukan pada ilmu pengetahuan dan keunggulan bangsa, peran dan tugas ilmuwan, doktrin yang ditimbulkan ilmu pengetahuan (*scientific forestry*), kekuasaan yang membongceng ilmu pengetahuan itu, dampak buruk bagi praktek kehutanan, perluasan ilmu pengetahuan itu sendiri untuk dapat memandang persoalan

menjadi lebih sesuai dengan kenyataan yang dihadapi, maupun menggalikan tipe-tipe ilmuwan seperti apa yang sesuai dengan kondisi yang dihadapi.

Dengan demikian, buku berjudul “Kembali ke Jalan Lurus:....” ini sama-sekali tidak memaknai arti “lurus” secara fisik, melainkan suatu abstraksi agar dapat menghindari jalan berliku yang berkepanjangan untuk mengatasi persoalan-persoalan kehutanan. Modal utama untuk dapat mencapai jalan lurus itu bukan melalui materi atau kekuasaan, melainkan pembaruan kerangka berfikir melalui perluasan ilmu pengetahuan kehutanan yang digunakan selama ini.

Ucapan Terimakasih

Kepada ke-lima belas penulis sebagai teman, sahabat, dan guru saya, diucapkan terimakasih atas sumbangan pemikiran di dalam buku ini, serta secara khusus juga disampaikan kepada pembahas: Bapak-bapak Herman Haeruman, Nana Suparna, dan Mubariq Ahmad. Kepada Panitia Hari Pulang Kampus Alumni Fakultas Kehutanan ke XV-2012, Institut Pertanian Bogor serta Epistema Institute diucapkan terimakasih atas disediakannya ruang, waktu dan sumberdaya untuk membahas maupun menerbitkan buku ini.

Bogor, Oktober 2012

Editor dan Penulis,
Hariadi Kartodihardjo

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	xi
Bagian I:	
Peran dan Perluasan Ilmu Pengetahuan Kehutanan	
Pengantar Bagian I: Hegemoni Ilmu Pengetahuan— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	3
Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam Studi Sosio- Legal terhadap Hutan, Hukum, dan Masyarakat— <i>Myrna A Safitri</i>	9
Matinya Ilmu Kehutanan: Sebuah Esai Pendahu- luan— <i>Hardjanto</i>	21
Scientific Forestry: Sebuah Gugatan— <i>Sudarsono</i> <i>Soedomo</i>	49
Menggugat Ilmu Pengetahuan Kehutanan dan Eko- nomi Politik Pembangunan Kehutanan Indonesia— <i>San Afri Awang</i>	79
Menafsir Kebijakan Berujung Hegemoni Kekuasaan: Sebuah Telaah Diskursus— <i>Azis Khan</i>	99

Bagian II:

Peran Institusi dan Politik dalam Analisis Kebijakan Kehutanan

Pengantar Bagian II: Pendekatan Institusi dan Politik— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	141
Kepemerintahan dan Kebijakan Kehutanan: Peran Aktor, Kepentingan dan Diskursus Peraturan sebagai Alat Pemaksa— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	149
Reforma Institusi dan Tata Kepemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik— <i>Bramasto Nugroho</i>	177
Institusi dalam Perspektif Teori Permainan— <i>Sudarsono Soedomo</i>	225
Kontestasi Devolusi: Ekologi Politik Pengelolaan Hutan Berbasis Komunitas— <i>Soeryo Adiwibowo, Mohamad Shohibuddin, Hariadi Kartodihardjo</i>	255
Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan— <i>Sulistya Ekawati</i>	309

Bagian III:

Reforma Kebijakan Ekonomi, Sosial dan Pengelolaan Hutan Berbasis Ekoregion

Pengantar Bagian III: Integrasi Pendayagunaan Modal Ekonomi, Sosial dan Ekologi— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	325
Kesalahan Makna, Kesalahan Kebijakan: Review Konsep Kelestarian Tegakan Hutan, Dana Reboisasi dan PNBPN dari Penggunaan Kawasan Hutan— <i>Sofyan P Warsito</i>	333
Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati— <i>Ervizal A.M. Zuhud</i>	357
Membawa Perhutanan Sosial Indonesia ke Upaya yang Lebih Menjanjikan— <i>Mustofa Agung Sardjono</i>	397
Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa— <i>Didik Suharjito</i>	423

Ekoregion, Bioregion dan Daerah Aliran Sungai dalam Pembangunan Nasional Berkelanjutan— <i>Hendrayanto</i>	451
Bagian IV:	
Penutup—Implikasi Kebijakan	
Penggunaan Ilmu Pengetahuan Kehutanan: Refleksi dan Evaluasi— <i>Dudung Darusman</i>	465
Masalah Cara Pikir dan Praktek Kehutanan: Refleksi dan Evaluasi— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	477
Profil Penulis	499

Bagian I

Peran dan Perluasan Ilmu Pengetahuan Kehutanan

Pengantar Bagian 1

Hegemoni Ilmu Pengetahuan

Hariadi Kartodihardjo

*Kesalahan tidak menjadi kebenaran
karena propaganda berulang-ulang,
kebenaran tidak menjadi kesalahan
karena tidak ada yang melihatnya.
Mahatma Gandhi.*

Perjalanan pembangunan kehutanan, kebijakan dan praktek-prakteknya sudah cukup jauh. Berbagai kondisi, kejadian atau peristiwa telah diungkapkan oleh media maupun diteliti atau diperbincangkan dalam seminar-seminar, namun salah satu hal penting yang belum pernah difikirkan secara mendalam adalah tentang peran penguasaan ilmu pengetahuan dan substansi ilmu kehutanan, terhadap benar-salah, baik-buruk atau maju-mundurnya pembangunan kehutanan. Penguasaan ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah bagaimana ilmu pengetahuan secara luas—setidaknya terkait dengan teknis dan manajemen, ekonomi, sosial, hukum, kelembagaan, politik—dikuasai dan di-dayagunakan sebagai dasar penetapan masalah maupun solusinya.

Pepatah yang menyatakan “Ilmu adalah pelita kehidupan” atau pendapat Einstein yang cukup populer, bahwa “Ilmu tanpa agama adalah lumpuh dan agama tanpa ilmu adalah buta” meneguhkan betapa pentingnya ilmu pengetahuan itu sebagai kehidupan umat manusia.

Mungkin karena citra ilmu pengetahuan yang sudah sedemikian tingginya, maka kritik terhadap penggunaan ilmu pengetahuan belum banyak menjadi agenda yang secara sungguh-sungguh dilaksanakan.

Lemahnya Kritik Ilmu Pengetahuan

Dikaitkan dengan pembangunan kehutanan di atas, diperkirakan ada beberapa alasan mengapa penguasaan ilmu pengetahuan dan substansi ilmu kehutanan yang melahirkan pengelolaan hutan ilmiah (*scientific forestry*), belum pernah dianggap sebagai faktor yang menentukan baik-buruknya kinerja pembangunan kehutanan, sebagaimana diuraikan berikut ini.

Pertama, adanya anggapan bahwa ilmu pengetahuan adalah netral. Pemikiran itu relatif mendominasi para rimbawan Indonesia. Hal ini diperkirakan karena rimbawan pada umumnya berangkat dari kebiasaan pemahaman terhadap ilmu-ilmu alam dengan hukum-hukum alam yang kongkrit dan baku. Fakta dianggap tidak dapat diinterpretasikan secara berbeda oleh orang atau kelompok orang yang berbeda, sebaliknya harus diinterpretasikan secara seragam oleh siapapun orangnya sesuai kondisi fisik yang ada, untuk mendapatkan ukuran-ukuran yang dianggap sebagai “obyektif” dan “benar”. Misalnya penggunaan teknologi untuk menebang pohon atau pengaturan jenis dan jarak tanam dalam membangun hutan harus dikatakan baik dan benar apabila teknologi pemanenan dan pengaturan penanaman itu terbukti memberi hasil terbaiknya, yaitu sesuai dengan kondisi alam yang harus dipertimbangkan. Maka, ilmu pengetahuan yang menghasilkan teknologi pemanenan dan pengaturan penanaman itu obyektif dan terbebas dari subyektifitas pembuatnya. Sampai di sini, maka tidak perlu ada pertanyaan mengenai ilmu pengetahuan sebagai sumber masalah.

Dalam kenyataannya, dapat terjadi jauh berbeda dengan apa yang diharapkan. Teknologi pemanenan pohon-pohon besar dengan menggunakan traktor ukuran besar dan segenap peralatan lainnya yang mahal harganya hanya dapat dibeli oleh orang-orang tertentu yang mempunyai kekayaan jauh lebih besar daripada kekayaan rata-rata yang dimiliki masyarakat luas. Demikian pula, jenis pohon dan jarak tanam menentukan siapa yang akan memanfaatkan dan untuk apa, serta membatasi ruang bagi tanaman lain yang dapat dimanfaatkan oleh orang lain. Dalam hal ini, maka ilmu pengetahuan yang dipergunakan untuk menentukan teknologi pemanenan dan pengaturan penanaman

menjadi subyektif. Setidaknya dalam hal ini hanya memberi kesempatan bagi sekelompok orang tertentu dan sama-sekali menutup kesempatan bagi sekelompok orang lainnya.

Kedua, ilmu pengetahuan yang telah diwujudkan dalam bentuk “narasi kebijakan” bukan hanya tidak netral, namun secara sengaja dapat digunakan sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan individu atau kelompok. Narasi kebijakan dapat berupa cerita, naskah atau pernyataan, namun bukan sekedar berasal dari pembicaraan atau pemikiran yang dituangkan dalam tulisan, melainkan suatu konstruksi persuasif atau suatu pernyataan yang disusun dan mengandung bujukan untuk maksud tertentu. Narasi kebijakan tersebut apabila dicermati secara teliti mengandung landasan awal pembentuknya seperti asumsi yang digunakan, pilihan isu, *framing* masalah, kemudian dikembangkan melalui serangkaian argumentasi, bukti pendukung, pembenaran, yang pada akhirnya menentukan apa yang harus dilakukan atau merekomendasi kebijakan apa yang harus dijalankan (Blaikie, et al, 2007).

Dengan demikian, maka ilmu pengetahuan—disamping peran yang sangat besar untuk mensejahterakan kehidupan manusia—dapat digunakan sebagai dasar ditetapkannya masalah-masalah dan solusi-solusi serta segenap pedoman—yang kesemuanya itu oleh kebanyakan orang dianggap netral—padahal secara sistematis dapat dijadikan sebagai cara sangat efektif bagaimana kelompok-kelompok masyarakat tertentu dapat mempertahankan dominasinya terhadap kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Maka, sengaja atau tidak, ilmu pengetahuan yang membentuk narasi kebijakan tidak pernah dikritisi oleh para pemegang otoritas, sebaliknya dipertahankan sebagai alat untuk menguasai hak sekaligus akses terhadap sumberdaya, baik dalam bentuk sumberdaya alam, modal, tenaga kerja, informasi, sampai bentuk kekuasaan yang dapat mengalokasikan semua jenis sumberdaya tersebut (Ribot dan Peluso, 2003).

Ketiga, sumber ilmu pengetahuan dianggap demikian adanya, yang menjadi simbol lembaga-lembaga pendidikan tinggi dimana segenap masyarakat yang menyangang profesi tertentu dilahirkan. Para profesional seperti terhegemoni¹ untuk harus mengikuti ilmu pengeta-

1 Teori hegemoni dibangun atas anggapan pentingnya pengendalian pikiran atau ide sebagai alat pengendalian sosial politik, karena kekuatan fisik belaka tidak cukup. Hegemoni merupakan bentuk penguasaan satu kelompok atau beberapa kelompok atas kelompok lainnya, agar yang dikuasai mematuhi penguasa. Yang dikuasai tidak hanya merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa-

huan apa adanya dan bahkan mungkin merasa melakukan semacam pengkhianatan apabila mempertanyakan ilmu pengetahuan sebagai sumber masalah. Ilmu layaknya kata orang seperti candu. Meskipun penyandu mengetahui daya rusaknya bagi tubuh tetapi tidak berdaya untuk meninggalkannya. Bahkan mungkin lebih dari sekedar candu, karena bukan hanya secara fisik sel-sel di dalam tubuh ikut menagih apabila pada waktunya tidak disediakan, melainkan—dalam konteks hegemoni itu—terdapat rasa berdosa apabila meninggalkannya.

Uraian di atas menggambarkan betapa hegemoni ilmu pengetahuan dapat menjadi pembatas untuk memikirkan kemungkinan lain tentang masalah-masalah dan solusi-solusi, selain yang sudah difikirkan dan ditentukan sebelumnya. Akibatnya tidak ada inovasi dalam menentukan masalah dan solusinya. Dalam hampir 20 tahun terakhir pembahasan mengenai masalah-masalah usaha kehutanan selalu terkait dengan masalah yang itu-itu juga seperti, konflik kawasan, illegal logging, hubungan pusat-daerah, dan ekonomi biaya tinggi. Ilmu kehutanan yang sudah terjabarkan di dalam peraturan-perundangan, prosedur kerja, pedoman melakukan kegiatan, dan lain-lain, bertahan atau sengaja dipertahankan oleh suatu kelompok atau suatu rejim untuk mempertahankan penguasaan atas kelompok lainnya atau mempertahankan keberadaan rejim itu, melalui hegemoni.

Keempat, terbatasnya penguasaan ilmu pengetahuan cenderung menyebabkan generalisasi penggunaan konsep tertentu untuk menyelesaikan masalah secara luas dan tidak dikaitkan dengan situasi dimana konsep itu digunakan. Hal itu serupa dengan memaksakan penggunaan konsep tertentu untuk memecahkan masalah, namun semua atau sebagian asumsi sebagai syarat berjalannya konsep itu, tidak terpenuhi, sementara itu tidak digunakan adanya konsep lain yang lebih tepat.

Ilmu pengetahuan bagi kelompok profesi tertentu dapat menjadi pembatas bagi profesi itu untuk memperluas pemahamannya mengenai ilmu pengetahuan lainnya. Bahkan bagi sekelompok orang tertentu, cenderung tidak beranggapan bahwa ilmu pengetahuan lain terkait erat dan berguna untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Dalam suatu perbincangan mengenai masalah-masalah kehutanan di

sa, namun lebih dari itu mereka juga harus memberi persetujuan atas subordinasi mereka. Dengan begitu, hegemoni pada hakekatnya adalah upaya penguasa untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial-politik-ekonomi dengan cara pikir dan solusi yang sudah ditentukan (Gramsci, 1976)

lapangan, seseorang pernah menyatakan dengan nada mempertahankan atau menutup diri, bahwa: “*Apa yang terjadi di lapangan tidak ada teorinya*”. Pernyataan itu menunjukkan bahwa, di satu sisi, masalah di lapangan tidak terkait dengan ilmu yang difahaminya, namun meskipun demikian, tidak terdapat kesadaran bahwa selain ilmu yang difahaminya itu, ada ilmu lain yang mungkin berguna untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

Dalam proses pembuatan kebijakan, sikap menutup diri tersebut menghasilkan kenyataan bahwa semakin banyak peraturan tidak menyebabkan persoalan semakin berkurang. Hal demikian itu disebabkan adanya dominasi pendekatan teknis dan administrasi serta hukum sebagai pendekatan utama ditetapkannya suatu kebijakan, sedangkan pendekatan sosial, ekonomi dan institusi maupun politik, hampir tertutup peluangnya untuk dapat digunakan. Akibatnya, peraturan berisi prosedur dan syarat administrasi yang memenuhi koridor hukum yang berlaku, namun isi peraturan tidak selalu sejalan dengan masalah sesungguhnya yang perlu dipecahkan. Dengan kata lain, peraturan menjawab masalah-masalah yang pada umumnya bukan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, yang semestinya mendapat solusi dengan adanya peraturan itu.

Kritik Reflektif

Pada Bagian I buku ini, diuraikan segenap kritik maupun masalah pelaksanaan ilmu pengetahuan dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang mencakup telaah terhadap praktek-praktek pengelolaan hutan, penetapan kebijakan, ideologi, hegemoni dan diskursus maupun paradigma yang digunakan. Judul dan penulisnya adalah sebagai berikut:

1. Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam sosio-legal terhadap hutan, hukum dan Masyarakat, oleh Myrna A Safitri
2. Matinya Ilmu Kehutanan: Sebuah esai pendahuluan, oleh Hardjanto
3. *Scientific Forestry*: Sebuah gugatan, oleh Sudarsono Soedomo
4. Menggugat Ilmu Pengetahuan Kehutanan dan Ekonomi Politik Pembangunan Kehutanan Indonesia, oleh San Afri Awang
5. Menafsir Kebijakan Berujung Hegemoni Kekuasaan: Sebuah telaah diskursus, oleh Azis Khan

Ide dan gagasan yang dituangkan dalam kelima tulisan di atas diharapkan dapat digunakan sebagai pengantar untuk secara mendalam memikirkan lebih lanjut pentingnya perbaikan kebijakan pembangunan kehutanan—khususnya melalui penyempurnaan paling mendasar—yaitu mempertanyakan kembali substansi dan penggunaan ilmu kehutanan yang digunakan dan mencari jawaban atas kegagalan atau pengabaian penggunaan segenap ilmu pengetahuan lain yang diperlukan.

Berbagai pendekatan teknokratis yang digunakan dalam penetapan kebijakan pembangunan kehutanan telah—disadari atau tidak—menurunkan kepekaan kebijakan itu terhadap rasa keadilan sosial ataupun kepekaan terhadap subyek pembangunan yang menjadi inti dan tujuan kebijakan. Di sisi lain, kekayaan sumberdaya hutan yang direduksi menjadi kayu tidak segera dapat diatasi dan diarahkan menuju kerangka pemikiran yang lebih utuh dalam menetapkan kebijakan kehutanan akibat berkembangnya arus utama perusahaan besar kehutanan yang memang hanya berorientasi pada kayu.

Sebagaimana dinyatakan dalam awal tulisan ini: “*Kesalahan tidak menjadi kebenaran karena propaganda berulang-ulang, kebenaran tidak menjadi kesalahan karena tidak ada yang melihatnya*”. Kenyataan mengenai kesalahan dan kebenaran terhadap kerusakan maupun kelestarian hutan sudah secara jelas diketahui selama ini dan tidak lagi dapat dimanipulasi maupun dipungkiri. Mengubah kesalahan menjadi kebenaran sangat tergantung tindakan nyata dan tindakan nyata itu sudah dibuktikan tidak akan berubah apabila tidak diawali oleh perubahan kerangka pikir yang digunakan, artinya sangat tergantung pada ilmu pengetahuan yang difahami sebagai pembentuk kerangka pikir itu.

Pustaka

- Blaikie, P., Oliver Springate-Baginski, Ajit Banerjee, Binod Bhatta, Sushil Saigal dan Madhu Sarin. 2007. *Actors and their Narratives in Participatory Forest Management dalam Forest, People and Power: the Political Ecology of Reform in South Asia*, Oliver Springate-Baginski & Piers Blaikie (*Editor*). Eartscan. London. Hal 92- 115.
- Ribbot, C.J. dan Nancy Lee Peluso, 2003. *A Theory of Access*. *Rural Sociology* 68, 2; *PA Research II Periodicals*. Hal 153.

Keniscayaan Transdisiplinaritas Dalam Sosio-Legal Terhadap Hutan, Hukum Dan Masyarakat¹

Myrna A Safitri

Kesalahan tidak menjadi kebenaran karena propaganda berulang-ulang, kebenaran tidak menjadi kesalahan karena tidak ada yang melihatnya.

Mahatma Gandhi.

Pendahuluan

Tulisan ini merupakan pandangan seorang sosio-yuris terhadap kompleksitas permasalahan kehutanan Indonesia. Dengan latar belakang keilmuan non-rimbawan, saya mencoba menuangkan pemikiran tentang bagaimana membaca hutan dan menganalisis kondisi masyarakat dan hukum yang mengaturnya dengan pendekatan transdisiplin. Untuk tujuan ini, maka saya menyusun tulisan ini ke dalam tiga bagian. *Pertama*, bagian yang menjelaskan bagaimana hutan dikonseptualisasikan sebagai konstruksi sosial, administratif dan hukum terhadap sebuah lanskap ekologis beserta kelompok manusia di dalamnya. Bagian kedua merinci sepuluh premis yang acap digunakan kalangan sosio-yuris untuk mendeskripsikan dan mengkonseptualisasikan hubungan hutan dan masyarakatnya serta kondisi hukum yang mengatur hubungan

1 Versi awal dari tulisan ini berasal dari orasi ilmiah yang saya sampaikan pada yudisium Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman, Juli 2012.

itu. Bagian terakhir memaparkan relevansi pendekatan transdisiplin untuk menjelaskan permasalahan yang kompleks terhadap hutan dan lanskap sosialnya.

Hutan: Konstruksi Sosial, Hukum dan Administratif

Ketika menyebutkan hutan, terdapat kecenderungan umum dari sebagian besar kita untuk memahaminya semata-mata sebagai sebuah lanskap ekologis. Definisi tentang hutan dari Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) misalnya menunjukkan hal ini dengan menyatakan bahwa hutan adalah lahan seluas lebih dari setengah hektar dengan tutupan pepohonan dalam jumlah lebih dari 10 persen dari vegetasi yang ada, yang tidak digunakan untuk pertanian dan pemanfaatan kawasan perkotaan (FAO, 2000:7). Lebih luas dari itu, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mendefinisikan hutan sebagai suatu “kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan” (Pasal 1 angka 2).

Kedua definisi tentang hutan di atas berpijak pada satu landasan yang sama, bahwa hutan terjadi karena fenomena alam. Sejatinya, apa yang disebut sebagai hutan itu terjadi bukan melulu karena fenomena alam. Dalam banyak hal, hutan juga terjadi karena adanya intervensi manusia dan kekuasaan. Keberadaan pepohonan yang dimaksud dalam definisi FAO dan definisi UU No. 41 Tahun 1999 dimungkinkan pula karena upaya penanaman yang dilakukan secara sukarela oleh rakyat, atau atas perintah kebijakan pemerintah, atau karena sebuah keputusan administratif pemerintah yang menyatakan suatu daerah—apapun kondisi lahan dan vegetasinya—harus diubah lanskapnya menjadi ‘hutan’. Di Indonesia kita mengenai ini sebagai kawasan hutan.

Di sinilah kita menemukan bahwa ‘hutan’ itu tidak lagi semata-mata merepresentasikan fakta ekologis, melainkan sebuah lanskap yang dikonstruksikan secara sosial untuk memenuhi beberapa fungsi: sebagai wilayah kehidupan, tempat menumbuhkan identitas kolektif sebuah kelompok atau masyarakat dan tempat mengembangkan kebudayaan sebuah masyarakat. Sebuah istilah yang paling mengena dalam hal ini saya kutipkan dari artikel yang ditulis oleh Laksono (2002:382) yakni alamat kebudayaan. Hutan adalah wilayah dimana kita bisa menyatakan di situlah kebudayaan dari sebuah komunitas ditemukan.

Dengan memahami bahwa hutan merupakan alamat kebudayaan, maka ikatan antara komunitasnya terhadap hutan sangat kuat. Terdapat rasionalitas yang sering tidak mudah ditransfer ke dalam logika positivistik untuk menyatakan bagaimana pertimbangan mempertahankan identitas kebudayaan menjadi dasar terkuat untuk mempertahankan hutan bagi komunitas tersebut.

Pada sisi yang lain, kita juga perlu mengakui bahwa hutan juga dimungkinkan muncul karena kebijakan pemerintah. Penentuan kawasan hutan di Indonesia, misalnya, adalah intervensi pemerintah untuk menciptakan hutan. Kita dapat menemukan hal ini dalam definisi kawasan hutan yang ada dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999. Kawasan hutan menurut Pasal itu adalah “wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Guna melaksanakan ketentuan Pasal ini maka Menteri Kehutanan mengeluarkan Keputusan Menteri mengenai penunjukan atau penetapan kawasan hutan. Keputusan ini merupakan simbol dari konstruksi administratif terhadap hutan.

Pada akhirnya, hutanpun memasuki ranah hukum. Tidak hanya karena definisi tentang hutan dan kawasan hutan ada dalam legislasi, tetapi juga karena cara mendefinisikan hutan ditetapkan melalui putusan pengadilan. Sebagai contoh dalam hal ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU/IX/2011 mengenai pengujian konstitusionalitas definisi kawasan hutan yang ada dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999. Pengujian ini diajukan oleh lima orang bupati dan seorang wiraswasta dari Kalimantan Tengah yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya akibat keberadaan frasa ‘ditunjuk dan atau ditetapkan’ sebagai kawasan hutan. Akibat ketentuan itu maka dalam praktiknya legalitas kawasan hutan dipandang telah terpenuhi pada saat kawasan hutan baru pada tahap penunjukan oleh Menteri Kehutanan. Kondisi ini menimbulkan pula ketidakpastian hukum. Ini disebabkan Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa proses untuk menjuju pengukuhan kawasan hutan haruslah melalui sejumlah tahapan yang meliputi penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan. Dengan demikian, penunjukan kawasan hutan hanyalah tindakan awal dan bersifat indikatif untuk proses pengukuhan kawasan hutan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya tersebut di atas akhirnya menyatakan bahwa frasa ‘dan atau’ dalam Pasal 1 angka 3 dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Dalam pendapatnya (butir 3. 12.2), Mahkamah menyatakan:

Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan *freies ermessen (discretionary powers)*.² Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan *freies ermessen (discretionary powers)*. Tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan.

Atas dasar argumen bahwa pejabat administrasi negara harus menaati prinsip negara hukum, yang dalam hal ini diartikan sebagai pemenuhan kepastian hukum dengan menjalankan ketentuan undang-undang maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa frasa ‘dan atau’ dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 bertentangan dengan prinsip negara hukum yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 itu sendiri. Demikianlah, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 45/PUU/IX/2011 ini menunjukkan kepada kita bagaimana cara kita mendefinisikan hutan ditentukan pula oleh putusan pengadilan.

Berbagai hal ini menunjukkan kepada kita bahwa ‘hutan’ adalah konsep yang kompleks, yang meliputi aspek ekologis, sosial, administratif dan hukum. Kondisi ini bukanlah keunikan Indonesia. Dengan mengkompilasi berbagai definisi tentang hutan di seluruh dunia, Lund (2012) menyatakan bahwa di seluruh dunia, hutan telah didefinisikan dalam aspek administratif (143 definisi), tutupan lahan (895 definisi), model pemanfaatan (397 definisi), dan aspek ekologis dan lain-lain (90 definisi).

Mengapa penting membahas berbagai cara pendefinisian tentang hutan ini? Lebih dari sekedar sebuah kebutuhan akademik, sekali lagi saya ingin menyampaikan fakta bahwa problematik mengenai hutan meliputi pula aspek sosio-kultural, administratif dan hukum. Terhadap

2 *Freis Ermessen* atau *discretionary power* yang dalam bahasa Indonesia dikenal dengan sebutan diskresi menunjuk pada kewenangan bertindak dari pejabat administrasi negara terhadap suatu hal atau keadaan yang memerlukan tindakan segera dan antisipatif, sementara peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengatur, mengatur tidak tegas atau memuat ketentuan yang multitafsir.

kompleksitas masalah itu, kita perlu menengok bagaimana hutan dipahami oleh kalangan non-rimbawan. Bagian berikut akan membagikan pandangan saya sebagai seorang sosio-yuris terhadap problem hukum dan sosial terkait hutan.

Premis Sosio-Legal Terhadap Hutan, Hukum dan Masyarakatnya

Melihat pada masalah kehutanan yang kompleks itu maka kita memerlukan cara baru penyelesaiannya. Cara dimaksud meliputi perubahan dalam legislasi, kelembagaan, pengelolaan, penegakan hukum dan pranata sosial, dan lebih penting lagi adalah merumuskan premis-premis baru sebagai antitesis terhadap pendekatan *scientific forestry*.³ Premis baru yang saya maksudkan di antaranya adalah:

1. Definisi hutan sebagai ekosistem yang ada dalam UU No. 41 Tahun 1999 perlu dipahami sebagai keterlekatan antara unsur alam dan keparipurnaan manusia (*homo-sapiens, homo-socius, homo-ekonomikus, homo-kredens dan homo-politikus*);
2. Hutan merupakan lanskap sosio-ekologis yang telah dikonstruksikan secara sosio-kultural, administratif dan hukum; terdapat intervensi manusia, kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman dalam penentuan hutan;
3. Pengelolaan hutan menunjukkan keragaman model yang bersumber dari basis normatif yang berbeda-beda. Perbedaan yang mencolok adalah basis hukum negara dan hukum rakyat termasuk di dalamnya hukum adat;
4. Kelompok orang di dalam dan sekitar hutan merujuk pada kategori “masyarakat di lingkungan hutan” (*forest communities*) dan pemukim atau pengguna hutan (*forest dwellers atau forest users*). *Forest communities* adalah kelompok orang yang hidup di dalam atau sekitar hutan serta memanfaatkan dan menggantungkan dirinya pada hutan, dalam waktu yang lama, lintas generasi, dan mempunyai kesadaran yang dibangun bersama (*shared-collective awareness*) sebagai kelompok yang berbeda dengan kelompok lain. Sementara itu pemukim atau pengguna hutan (*forest dwellers/users*) adalah mereka yang secara

3 *Scientific forestry* merupakan paradigma ilmu, kebijakan dan industri kehutanan yang berkembang pada abad ke-19, dengan muasal yang marak di Jerman. Secara ringkas paradigma ini ingin memisahkan hutan dari kehidupan masyarakat setempat, dari ekonomi pedesaan dan menjadikan kekayaan hutan sebagai alat memenuhi kebutuhan industrial yang disokong dan digerakkan negara (Lang dan Pye, 2001:26).

individual berada di dalam dan sekitar hutan dan memanfaatkan hutan pada periode tertentu yang biasanya lebih singkat, tanpa membangun norma bersama dan kesadaran bersama sebagai satu kelompok masyarakat. Motivasi utama biasanya adalah kepentingan ekonomi (Safitri, 2010:21).

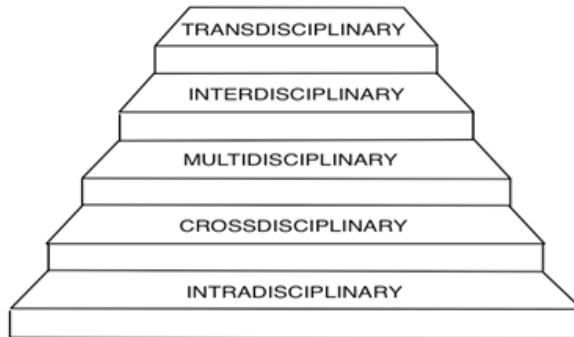
5. Masyarakat di dalam dan sekitar hutan merujuk pada kelompok-kelompok sosial yang mempunyai berbagai cara mengklaim hutan seperti:
 - a. Klaim teritorial dan sumber daya berbasis kesejarahan dan identitas kebudayaan;
 - b. Klaim teritorial dan sumber daya berbasis penguasaan fisik;
 - c. Klaim teritorial dan sumber daya berbasis perizinan pemerintah;
 - d. Klaim teritorial dan sumber daya berbasis kebijakan migrasi pemerintah kolonial dan nasional;
 - e. Klaim sumber daya berbasis kemitraan dengan perusahaan;
 - f. Klaim teritorial dan sumber daya berbasis perlindungan politik dari elit-elit lokal.
6. Perbedaan klaim menjadi sumber konflik di antara kelompok sosial, perbedaan klaim antar satu atau beberapa kelompok sosial dengan pengelola dan pengguna hutan lainnya (instansi pemerintah dan perusahaan) juga menjadi sumber konflik. Konflik juga muncul antar level pemerintahan dan antar perusahaan pemegang izin;
7. Hukum dan kebijakan kehutanan harus menjadi alat mewujudkan dan membagi keadilan kepada masyarakat; karena itu hukum harus bersifat responsif terhadap situasi empiris hutan dan masyarakatnya dan bertujuan menyediakan hak yang kuat dan terlindungi bagi berbagai kebutuhan masyarakat (kepastian tenurial) dan mengalokasikan kawasan yang memadai dan berkualitas untuk dimanfaatkan oleh masyarakat (keadilan tenurial);
8. Hukum dan kebijakan kehutanan tidak dapat teralienasi dari kebijakan pembangunan lain, diperlukan koordinasi lintas sektor dan lintas level pemerintahan yang efektif;
9. Hukum dan kebijakan dibangun atas dasar proses konsultasi dan partisipasi yang luas dan sejati dengan masyarakat, pemerintah dalam berbagai level dan pengguna hutan lainnya;
10. Penegakan hukum dan peradilan yang bersih dan berorientasi pada keadilan substantif daripada keadilan formal menjadi ujung tombak melindungi hak-hak masyarakat.

Kebutuhan Akan Pendekatan Transdisiplin

Persoalan yang kompleks tidak dapat diselesaikan dengan cara yang biasa dan sederhana. Sepuluh premis yang telah saya sampaikan tadi adalah hal yang sangat ideal. Diperlukan perjalanan panjang untuk mewujudkannya. Namun, diperlukan perjalanan lebih lama lagi untuk menjadikannya sebagai ‘kepercayaan’ bersama seluruh pemegang hak (*right holders*) dan pemangku kepentingan (*stake holders*).

Meskipun tantangan itu besar, kita tidak perlu menyurutkan langkah untuk mewujudkannya. Merumuskan sebuah definisi kerja tentang hutan menjadi awal untuk melakukannya. Lebih penting dari itu, kita perlu terus mengingat bahwa hutan, hukum dan masyarakat di Indonesia adalah sebuah kompleksitas persoalan. Oleh sebab itu maka studi mengenai hal ini memerlukan pula pendekatan baru. Di sini, saya ingin menyatakan bahwa pemahaman mengenai hutan perlu dibangun dengan upaya transdisiplinartitas.

Nordahl dan Koefoed dengan mengutip Meeth (1978) dalam artikel mereka yang membahas pentingnya penggunaan media dalam pembelajaran (diistilahkan dengan medialogi), menjelaskan perbedaan dan level pemanfaatan disiplin ilmu pada berbagai tipologi pendekatan dalam penelitian (lihat Gambar 1).



Gambar 1. Hierarki relasi antar disiplin

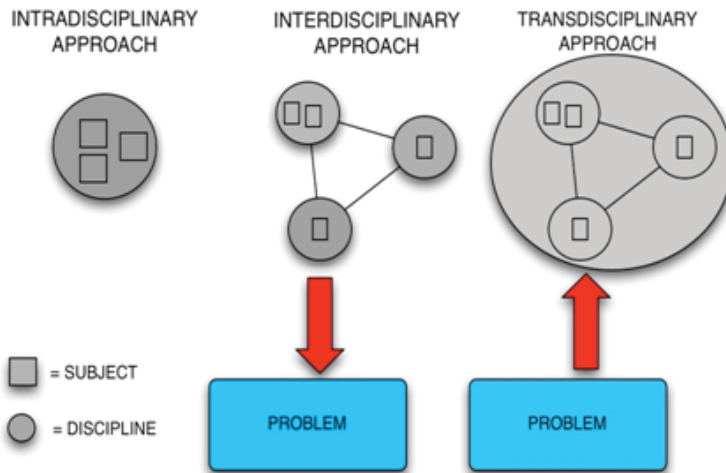
Sumber: Nordahl dan Koefoed,

www.sefi.be/wp-content/abstracts/1065.pdf (diakses 6-7-2012).

Pada aras bawah, dinyatakan sebagai tingkatan monodisiplin, yaitu upaya memahami persoalan yang diisolasi hanya pada satu disiplin tertentu (*intradisciplinary*). Pada lapis kedua adalah lintas-disiplin (*crossdis-*

ciplinary) yakni ketika permasalahan dalam satu disiplin dilihat dengan perspektif disiplin lainnya, tetapi batasan antar disiplin tetap dipertahankan. Pada tingkatan ketiga adalah multi-disiplin (*multidisciplinary*) yakni suatu level analisis dimana beberapa disiplin digunakan bersama-sama, dalam posisi setara (*juxtaposition of discipline*) yang masing-masing menawarkan analisisnya tetapi tidak ada upaya pengintegrasian. Setingkat di atasnya adalah inter-disiplin (*inter-disciplinary*) yaitu ketika terhadap beberapa disiplin itu diupayakan pengintegrasian untuk memahami suatu persoalan. Akhirnya adalah tingkatan transdisiplin (*transdisciplinary*). Pendekatan ini serupa dengan interdisiplin, yakni telah adanya upaya pengintegrasian analisis. Namun, perbedaannya terletak dari cara memulai penintegrasian itu. Pada pendekatan inter-disiplin, upaya pengintegrasian dilakukan setelah diketahui bahwa permasalahan sangat kompleks dan tidak mungkin dijelaskan oleh satu disiplin. Sementara pada transdisiplin, kesadaran mengintegrasikan itu telah sejak awal dimiliki karena sejak dini telah memahami kompleksitas permasalahan dalam penelitian (Gambar 2).

Jelaslah, alih-alih mengagungkan disiplin dan metode kerja satu bidang ilmu, pendekatan transdisiplin mendialogkan, mempertemukan dan mengintegrasikan berbagai disiplin. Ini didasari pemahaman bahwa masalah yang dihadapi sangat kompleks sehingga tidak mungkin diselesaikan oleh satu disiplin ilmu. Pendekatan transdisiplin membangun kerjasama lintas disiplin dalam lini pengembangan konsep, masalah dan metode penelitian. Lebih dari itu, saya sependapat dengan Apgar, Argumedo dan Allen (2009:258) yang menyatakan bahwa transdisiplinaritas mendorong terwujudnya aksi kolektif yang partisipatoris. Pada sisi ini, pendekatan transdisiplin tidak hanya mengintegrasikan berbagai disiplin demi tujuan pengembangan ilmu pengetahuan, tetapi meruntuhkan sekat teori dan praksis.



Gambar 2. Kesadaran Integrasi dalam Interdisiplinartitas

Sumber: Nordahl dan Koefoed, www.sefi.be/wp-content/abstracts/1065.pdf

(diakses 6-7-2012).

Kerjasama akademisi dan praktisi menjadi implikasi yang lain dari pendekatan ini. Kerjasama dimaksud perlu diarahkan untuk mewujudkan enam kondisi berikut:

1. Proses pembentukan hukum dan kebijakan kehutanan yang melibatkan masyarakat secara luas dan dijalankan oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang bersih, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi masyarakat;
2. Substansi peraturan perundang-undangan dan kebijakan kehutanan mengakui hak-hak kelompok miskin, masyarakat adat, perempuan dan kelompok minoritas yang tidak diuntungkan dalam proses sosial-ekonomi-politik terhadap tanah dan sumber daya alam yang terumuskan dalam ketentuan-ketentuan yang jelas, tidak saling bertentangan dan dapat diterapkan dengan mudah;
3. Birokrasi kehutanan pada pemerintah pusat dan daerah menjalankan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kualitas sebagaimana tertera dalam point 2 secara konsisten dan membuat serta melaksanakan kebijakan yang memberdayakan masyarakat dan melindungi hak-hak;
4. Lembaga-lembaga peradilan dan lembaga pengawal keadilan lainnya (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Yudisial, dan

sebagainya) mampu mengawasi pelaksanaan kekuasaan eksekutif, mengoreksi peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung tercapainya keadilan, serta melindungi hak-hak masyarakat di dalam dan di luar pengadilan.

5. Kekuatan masyarakat sipil yang kuat—meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat, akademisi, jurnalis, jaringan sosial warga—yang dapat menjalankan peran kontrol sosial yang efektif terhadap institusi kehutanan.
6. Masyarakat di lingkungan hutan yang mampu membangun struktur dan pranata sosial serta praktik relasi sosial yang adil bagi kelompok miskin, masyarakat adat, kaum perempuan dan kelompok minoritas serta menjalankan fungsi kontrol yang efektif terhadap seluruh komponen dan proses pembentukan negara hukum.⁴

Jika demikian halnya dengan transdisiplinaritas, apakah prasyarat pandangan dan perilaku yang diperlukan? Kongres Dunia pertama tentang transdisiplinaritas di Portugal pada tahun 1994 merumuskan Piagam Transdisiplinaritas yang berisikan hal-hal utama yang mencirikan dan menjadi kondisi bagi pendekatan transdisiplin. Beberapa di antaranya yang menurut saya penting dalam upaya menyelesaikan masalah kehutanan di Indonesia adalah: pertama, pengakuan terhadap berbagai level dari realitas yang dapat dijelaskan dengan berbagai model logika; kedua, transdisiplinaritas menawarkan visi baru terhadap alam dan realitas; yang membuka kesempatan seluruh disiplin berkontribusi menyelesaikan persoalannya; ketiga, transdisiplinaritas mendorong rasionalitas yang selalu terbuka (*open-minded rationality*) dengan terus-menerus menguji definisi dan derajat keobjektifan setiap postulat. Transdisiplinaritas tidak memberi ruang pada formalitas dan kekakuan definisi serta klaim terhadap mono-kebenaran sebuah postulat; keempat, transdisiplinaritas didasari pemahaman bahwa pentingnya bumi sebagai milik bersama umat manusia, perangkat hukum internasional dan nasional yang ada perlu diabdikan untuk kemaslahatan di bumi milik bersama ini. Akhirnya, transdisiplinaritas mendorong keakuratan, keterbukaan dan toleransi sikap dan visi dalam pengembangan ilmu pengetahuan.⁵

4 Diadaptasi dari Program Kerja Epistema Institute 2011-2014.

5 Lihat Charter of Transdisciplinarity, <http://basarab.nicolescu.perso.sfr.fr/ciret/english/charten.htm>, diakses 14-8-2012.

Kesimpulan

Persoalan yang kompleks memerlukan penyelesaian yang menyeluruh. Inilah simpulan penting dari tulisan ini. Setelah menguraikan bagaimana hutan tidak sekedar menunjukkan lanskap ekologis tetapi juga lanskap sosial dan kebudayaan, dalam tulisan ini kita mengetahui bahwa konseptualisasi terhadap hutan dipengaruhi oleh realitas sosial, keputusan administratif, peraturan hingga putusan pengadilan. Dengan demikian, hutan dikonstruksikan secara sosial, administratif dan hukum. Pernyataan ini tidak berlebih-lebihan mengingat realitas sosial dan hukum yang terkait dengan hutan menunjukkan hal itu. Sepuluh premis mengenai hukum dan masyarakat di lingkungan hutan yang disampaikan dalam tulisan ini menguatkan pandangan bahwa hutan mempunyai dimensi sosial, hukum dan aspek administratif yang memengaruhi keberadaannya, serta bagaimana ia digunakan dan diperebutkan.

Menghadapi hal ini, tidak ada tawaran lain selain pendekatan transdisiplin yang menjadi jawaban. Tidak saja meruntuhkan sekat antar disiplin ilmu, pendekatan ini mendekatkan kolaborasi antar akademisi dan praktisi. Lebih penting lagi, transdisiplinartitas juga menawarkan sikap keterbukaan, kerendahan hati membaca realitas dan mencari kebenaran serta terus bersikap kritis terhadap apa yang disangkakan sebagai objektivitas. Tulisan ini mempromosikan transdisiplinartitas sebagai cara baru memahami kehutanan Indonesia.

Referensi

- Apgar, J.M., Argumedo, A. dan Allen, W. 2009. *Building trans-disciplinarity for managing complexity: Lessons from indigenous practice*. International Journal of Interdisciplinary Social Sciences 4(5): 255-270.
- Charter of Transdisciplinarity, <http://basarab.nicolescu.perso.sfr.fr/ciret/english/charten.htm> (diunduh 14-8-2012).
- FAO. 2000. *FRA 2000 on definitions of forest and forest change*. Rome: FAO.
- Laksono, P.M. 2002. "Tanpa Tanah: Budata nir-papan, Antropologi antah berantah". Dalam: Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (ed.), *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Yogyakarta: Insist Press, hlm. 375-390.
- Lang, C. dan Pye, O. 2001, *Blinded by science: The invention of scientific forestry and its influence in the Mekong region*, Watershed 6(2): 25-34.
- Lund, H.G. 2012. *Definition of forest, deforestation, afforestation and refor-*

estation (http://home.comcast.net/~gyde/DEF_paper.htm) diunduh 2-6-2012.

Nordahl, R. dan Koefoed, L.B. Medialogy - design of a transdisciplinary education using a problem based learning approach (www.sefi.be/wp-content/abstracts/1065.pdf) di-unduh 6-7-2012).

Safitri, Myrna A. 2010. *Forest tenure in Indonesia: The socio-legal challenges of securing communities' rights*. Leiden: Leiden University.

Matinya Ilmu Kehutanan: Sebuah Esai Pendahuluan

Hardjanto

*Kekuatan profesional pada esensinya
terletak pada kapasitas mereka dalam
menggunakan pengetahuan.*

Friedman

Pendahuluan

Tulisan ini dimaksudkan untuk menggugah semangat pembelaan, pemurnian, dan penerapan ilmu kehutanan yang sesungguhnya, agar ilmu kehutanan kembali ke jalan yang “lurus”. Tulisan ini diawali dengan uraian tentang berbagai fakta ketidak-berlakuan yang menunjukkan tidak ada keterkaitan antara ilmu kehutanan dengan praktik dunia nyata pengelolaan hutan di Indonesia, dunia aneka wajah yang menggambarkan perilaku (*behaviour*) berbagai pihak yang berkepentingan secara bersama-sama (*convergent*) mengakibatkan terpuruknya dunia kehutanan, terpisahnya ilmu pengetahuan dan dunia nyata yang menggambarkan terpisahnya ilmu pengetahuan kehutanan dengan dunia nyata praktik pengelolaan hutan, serta prospek ilmu kehutanan yang menggambarkan prospek ilmu kehutanan terhadap masa depan dunia nyata kehutanan. Terakhir yang perlu disampaikan kepada pembaca ialah bahwa tulisan ini berupa esai bebas, sebagai “pemanasan” awal untuk pemahasan lanjutan yang lebih mendalam.

Berbagai Fakta Ketidak-berlakuan

Dalam uraian ini akan diungkapkan sejumlah fakta perjalanan dunia kehutanan Indonesia. Berbagai fakta ini menunjukkan “seolah” telah terjadi ketidak-terkaitan antara ilmu kehutanan dengan dunia nyata praktik pengelolaan hutan di Indonesia. Berbagai fakta ini menggambarkan bahwa “seolah” ilmu kehutanan telah tidak berlaku lagi dalam dunia kehutanan. Dengan demikian banyak masyarakat dengan cepat dapat menangkap sinyal-sinyal terjadinya kerusakan ilmu kehutanan.

Fakta ketidakberlakuan ilmu kehutanan ini hampir terjadi di semua kegiatan pengelolaan hutan di Indonesia, mulai dari penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan, sampai pemasaran. Data sejarah praktik pengelolaan hutan di Indonesia menunjukkan fakta memprihatinkan yang terjadi di semua kegiatan pengelolaan. Hasil pengamatan data ini menunjukkan “seolah” ilmu kehutanan sudah tidak berlaku lagi dalam praktik pengelolaan hutan di Indonesia. Beberapa data menunjukkan bahwa sejarah praktik pengelolaan Indonesia sungguh menunjukkan adanya keadaan yang paradoksal.

Bidang Penanaman

Salah satu kegiatan kehutanan dan praktik pengelolaan hutan yang sangat klasik adalah penanaman. Implementasi kegiatan penanaman hutan di Indonesia dalam bentuk kegiatan atau proyek penanaman hutan Indonesia, antara lain: penghijauan (untuk lahan milik), rehabilitasi, reboisasi, dan GN-RHL (Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan).

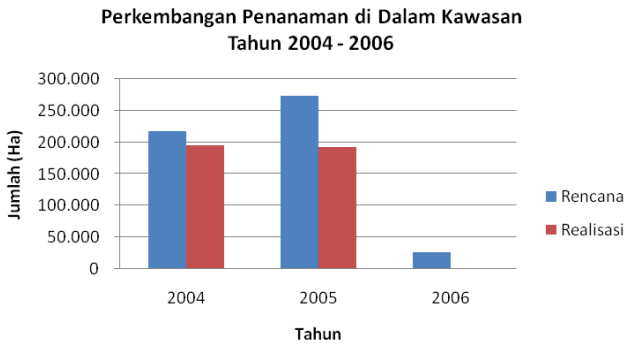
Secara filosofis GN-RHL merupakan gerakan moral atau kultural yang didasari oleh semangat nasional yang secara sadar, mau, dan mampu melaksanakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) dengan melibatkan partisipasi seluruh komponen bangsa. Program GN-RHL diharapkan dapat mewujudkan budaya menanam dan konservasi lingkungan secara nasional di kalangan masyarakat baik secara individu, kelompok, maupun secara institusi. GN-RHL dilatarbelakangi oleh laju deforestasi relatif tinggi sebesar 1,08 juta hektar per tahun. Sementara kemampuan Pemerintah Indonesia untuk merehabilitasi hutan dan lahan yang rusak sangat terbatas rata-rata sebesar +0,5 juta hektar per tahun. Dalam pelaksanaannya, GN-RHL telah terjadi banyak masalah yang semuanya berujung pada kegagalan program GN-RHL ini.

Banyak kasus di berbagai daerah yang melaporkan kegagalan program GN-RHL, antara lain: Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Bengkulu, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan. Hasil evaluasi program GN-RHL di Provinsi Sumatera Utara oleh WALHI (Wahana Lingkungan Hidup) disebutkan bahwa WALHI mendesak Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk segera mengaudit anggaran program GNRHL. Program GN-RHL dalam pelaksanaannya tidak tepat sasaran dan terkesan menghamburkan uang rakyat. Hasil evaluasi program GN-RHL di Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Selatan dinilai belum ada perhatian serius dalam melaksanakan GN-RHL. Hasil evaluasi program GN-RHL oleh Komisi IV DPR RI di Provinsi Bengkulu menunjukkan bahwa pelaksanaan program GN-RHL di Provinsi Bengkulu belum optimal dan bahkan di beberapa wilayah dinilai gagal. Hasil evaluasi program GN-RHL di Provinsi Kalimantan Barat menunjukkan bahwa program Pemerintah untuk merehabilitasi hutan dan lahan tidak sepenuhnya berhasil. Banyak fakta menunjukkan bahwa program GN-RHL tidak tepat sasaran karena bibit yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi tanah dan lahan di Provinsi Kalimantan Barat. Hasil evaluasi program GN-RHL di Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa dana trilyunan rupiah yang telah digunakan oleh Pemerintah untuk pelaksanaan program GN-RHL belum ada tanda-tanda keberhasilan dan bahkan di kedua provinsi ini sudah pihak terkena masalah pidana dengan adanya program GN-RHL ini.

Berbagai fakta ini menunjukkan bahwa program GN-RHL telah dinilai gagal dalam upaya rehabilitasi hutan dan lahan di Indonesia. Jika disimak dan direnungkan secara mendalam tentang kegagalan kegiatan penanaman hutan ini, maka ada kejanggalan dalam penerapan ilmu kehutanan. Hal ini dikarenakan program GN-RHL dilakukan oleh instansi kehutanan yang notabene memiliki banyak sarjana kehutanan dan tenaga teknis kehutanan. Para ahli kehutanan ini sangat menguasai teknik penanaman karena ilmu menanam pohon merupakan ilmu dasar (elementer) yang harus dikuasai oleh setiap sarjana kehutanan atau tenaga teknis kehutanan. Dengan demikian seolah tidak ada peran ilmu kehutanan terhadap program kegiatan penanaman hutan (penghijauan, reboisasi, GN-RHL, dan sebagainya).

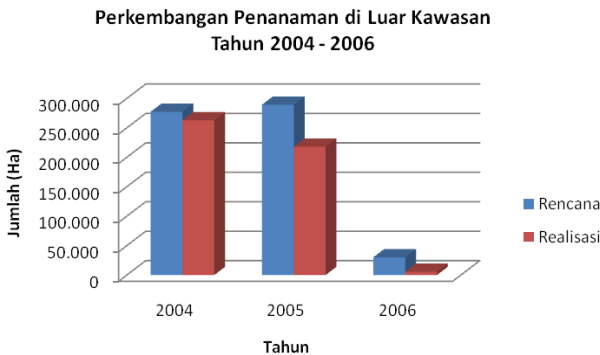
Data berikut menunjukkan adanya “kematian ilmu kehutanan”, selain kegagalan dalam kegiatan penanaman, sesungguhnya pada tingkat perencanaan sudah terjadi kegagalan, kegagalan ini terus terjadi dan beru-

lang. Dalam Ilmu Perencanaan Kehutanan, senantiasa diajarkan membuat rencana penanaman yang merupakan bagian dari kelestarian hutan. Program GN-RHL pada hakekatnya tidak lepas dari prinsip pengelolaan hutan lestari, sehingga setiap kegiatan pengelolaan hutan senantiasa terkait dengan rencana mewujudkan kelestarian hutan. Fakta pada Gambar 1, Gambar 2, dan Gambar 3 menunjukkan bahwa kegagalan penanaman hutan karena ketiadaan kaitan dalam perencanaan kehutanan untuk mewujudkan kelestarian hutan.



Gambar 1. Perkembangan penanaman di dalam kawasan hutan Indonesia pada tahun 2004 sampai 2006.

Fakta ini memperlihatkan telah terjadi paradoks dalam penanaman tanaman kehutanan, antara lain: tanah subur tetapi reboisasi dan atau penghijauan selalu gagal, biaya penanaman yang telah dikeluarkan besar tetapi keberhasilan tanaman kecil, berbagai sistem penanaman tanaman kehutanan telah dicoba tetapi keberhasilan tetap rendah.



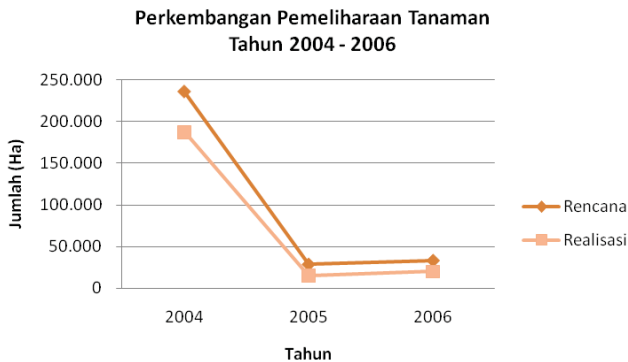
Gambar 2. Perkembangan penanaman di luar kawasan hutan Indonesia pada tahun 2004 sampai 2006.



Gambar 3. Perkembangan pengadaan bibit tanaman kehutanan di Indonesia pada tahun 2004 sampai 2006.

Bidang Pemeliharaan

Praktik pengelolaan hutan untuk bidang pemeliharaan hutan di Indonesia relatif sama dengan bidang penanaman hutan sebagaimana telah diuraikan di atas. Kegiatan pemeliharaan hutan setiap tahun tidak pernah mampu mencapai target yang telah ditetapkan. Kegagalan kegiatan pemeliharaan hutan dipengaruhi secara tidak langsung oleh kegagalan kegiatan penanaman. Selain itu terjadi kegagalan dalam perencanaan kehutanan untuk bidang pemeliharaan hutan. Hal ini ditunjukkan oleh fakta yang disajikan dalam Gambar 4.



Gambar 4. Perkembangan pemeliharaan tanaman kehutanan di Indonesia pada tahun 2004 sampai 2006.

Bidang Pemanenan

Pada masa lalu, Surat Keputusan Direktur Jenderal Kahutanan Pengusahaan Hutan Nomor 151/KPTS/IV-BPHH/1993 Tahun 1993 tentang Sistem Silvikultur Tebang Pilih (TPI) yang dilengkapi dengan preskripsi kegiatan yang jelas menurut ilmu silvikultur dan juga ilmu manajemen hutan, sebenarnya telah tepat untuk dilaksanakan di hutan tropika basah di Indonesia.

Penggagas sistem Tebang Pilih Indonesia (TPI) Bapak Ir. Sudiarto Warsopranoto dan kawan-kawan, bertitik-tolak dari filosofi yang tidak saja akan mewujudkan kelestarian hutan secara ekonomi, tetapi juga dilengkapi dengan upaya konservasi hutan. Hal ini ditunjukkan oleh batasan (limit) diameter 50-60 cm dan 25 pohon inti per hektar.

Fakta menunjukkan kerusakan hutan Indonesia terus terjadi, selanjutnya diikuti dengan “perubahan” sistem silvikultur hutan alam Indonesia, hal ini sepertinya sebagai tindakan koreksi terhadap kekeliruan menurunkan ilmu silvikultur dan manajemen hutan ke dalam aturan operasional. Barangkali saja secara spesifik lokasi ada sistem silvikultur yang baru ada benarnya, tetapi upaya generalisasi perubahan sistem silvikultur untuk seluruh kawasan hutan alam di Indonesia pastilah terjadi kekeliruan.

Para Penggagas TPI menyadari bahwa hutan tropika basah di Indonesia tidak homogen, sehingga para Penggagas TPI membatasinya dengan rambu limit diameter, jumlah pohon inti dalam upaya mewujudkan kelestarian fisik hutan. Selanjutnya, jika dilakukan perubahan TPI menjadi TPTI dianggap benar, namun tetap tidak mampu menahan laju kerusakan hutan, maka besar kemungkinan terdapat sumber kekeliruan lain yang lebih besar pengaruhnya dibandingkan dengan anggapan sekedar kekeliruan menterjemahkan ilmu kehutanan ke dalam aturan operasional. Sejak saat itu, maka terus dicari biang keladi penyebab kerusakan hutan, sehingga ditemukan beberapa hal yang ditengarai menjadi penyebab utama, antara lain: adanya kesalahan manajemen seperti umur konsesi HPH 20 tahun, tetapi siklus tebang 35 tahun; belum adanya kriteria dan indikator penilaian kerusakan hutan yang ditetapkan sebagai aturan; sistem administrasi yang dianggap kurang kondusif bagi pengusaha; sistem kontrol yang tidak memadai; dan sebagainya. Resultan dari semua ini adalah *outcome* pengusahaan hutan Indonesia sebagian besar rusak. Dalam konteks inilah sepertinya pengusahaan hutan melalui (HPH) seolah sama sekali tidak terjamah oleh ilmu kehutanan, dengan kata lain ilmu kehutanan dalam bidang pemanenan hasil hutan yang dimiliki dan dikuasai oleh ahli kehutanan Indonesia telah mati.

Bidang Pengolahan

Kelimpahan sumberdaya alam (hutan) sebagai komponen utama keunggulan komparatif (*comparative advantages*) Indonesia, sejak awal pengusaha hutan alam pada tahun 1969 tidak diupayakan menjadi keunggulan kompetitif (*competitive advantages*). Barangkali saja pada saat itu para rimbawan belum dapat mengusulkan kepada institusi lain yang berwenang di Indonesia untuk merumuskan hal ini dalam aturan industri kehutanan Indonesia. Hal ini harus diakui bahwa para sarjana kehutanan Indonesia ketika lulus tidak dibekali dengan ilmu perdagangan internasional, antara lain: Ricardian Model, Heckscher-Ohlin Model, Politik Ekonomi, Mobilisasi Faktor, dan sebagainya. Selain itu para sarjana kehutanan tidak cukup bekal ilmu untuk mendiskusikan perencanaan dan optimasi industri, aglomerasi, dan sebagainya. Secara singkat dapat dikatakan bahwa para rimbawan pada saat itu lebih banyak menguasai ilmu kehutanan tentang "teknik-teknik" pengurusan hutan. Kondisi tersebut tentu bukan merupakan kekeliruan, namun menunjukkan kondisi kurang lengkapnya bekal ilmu kehutanan yang dimiliki oleh sarjana kehutanan, sehingga pada ujungnya secara tidak sengaja telah memberikan ruang keleluasaan bagi para pengusaha hutan (HPH) memburu rente dari kegiatan pemanfaatan hasil hutan.

Ketika itu perdebatan tentang pengurusan komoditas hasil hutan di Indonesia terus terjadi antara pihak yang memandang pentingnya diurus oleh sebuah sektor (dari hulu sampai hilir) dengan pihak yang berpendapat bahwa komoditas diurus menurut "spesialisasi" sektor. Dalam perdebatan inipun para rimbawan masih minim bekal ilmu dan pengetahuan. Sementara itu para pengusaha hutan pemegang konsesi hutan alam (HPH) dengan latar belakang pengalamannya, terlihat lebih menguasai perusahaan hutan alam dibanding para rimbawan. Akibatnya kebijakan bidang industri kehutanan seperti terlepas konteksnya dari kelestarian sumberdaya hutan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Beberapa ilmu teknik industri pengolahan hasil hutan barangkali dikuasai oleh beberapa rimbawan, tetapi tidak cukup ruang tersedia untuk melakukan eksperimen untuk menghasilkan aturan yang mendorong terjadinya nilai tambah dalam industri kehutanan. Seluruh industri kehutanan pada saat itu beroperasi pada kondisi sumberdaya hutan yang melimpah, tanpa adanya suatu peraturan yang mendorong ke arah efisiensi penggunaan bahan baku hasil hutan.

Sejarah pengolahan hasil hutan kayu menunjukkan bahwa produksi kayu lapis menggunakan bahan baku dengan kualitas yang sama untuk bagian dalam (*core*) maupun bagian luar (*face*). Efisiensi merupakan sebuah kata sebagai indikator untuk mewujudkan kelestarian sumber bahan baku industri. Namun demikian efisiensi ini seolah hanya merupakan simbol yang dikeramatkan dan enak diperbincangkan dalam seminar. Di sisi lain upaya peningkatan (*updating*) teknologi efisiensi relatif sangat lambat. Ilmu industri hasil hutan sebagai bagian dari ilmu kehutanan yang dimiliki para sarjana kehutanan, dalam hal ini nampak belum cukup mampu mewarnai kebijakan industri pengolahan hasil hutan. Kasus industri pengolahan kayu jati di Perhutani, Darusman (1990) dalam disertasinya berkesimpulan bahwa Perhutani sebagai monopoli penguasaan bahan baku industri (kayu jati) tetap tidak dapat memaksimalkan posisinya. Fakta ini juga menunjukkan matinya ilmu kehutanan dalam bidang pengolahan hasil hutan kayu di Indonesia.

Bidang Pemasaran

Sejak awal pengusahaan hutan alam di luar Jawa pada tahun 1969 sampai pertengahan tahun 1980-an menunjukkan bahwa sebagian besar hasil hutan kayu dipasarkan dalam bentuk kayu bulat (*log*). Dengan demikian praktis selama kurang lebih lima belas tahun devisa hanya diperoleh dari ekspor kayu bulat. Produk industri pengolahan hasil hutan masih sedang tumbuh. Upaya “penataan” pasar kayu olahan di dalam negeri melalui *Design Wood Centre* juga tidak berjalan, padahal desain ini bersandar pada ilmu problema transportasi yang sangat ilmiah namun sederhana dan mudah dimengerti oleh orang kebanyakan serta memberikan efisiensi pemasaran.

Perkembangan berikutnya adalah era sertifikasi, dimana penerapan sertifikasi produk kayu hasil hutan Indonesia semakin menyulitkan posisi Indonesia tidak saja dalam kancah perdagangan internasional, namun lebih kepada tekanan-tekanan untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari. Tekanan inipun terus terasa sampai saat ini tanpa adanya upaya yang memadai untuk menjawab permasalahan ini secara tuntas. Di sisi lain hutan-hutan yang telah memiliki sertifikasi seperti hutan rakyat di Gunungkidul, ternyata tidak kunjung memberikan manfaat finansial secara nyata bagi pemiliknya (Daniyati 2009). Fakta ini juga menunjukkan matinya ilmu kehutanan dalam bidang pemasaran hasil hutan kayu di Indonesia.

Dunia Aneka Wajah

Tulisan ini menguraikan perilaku (*behaviour*) berbagai pihak, baik ilmuwan, pengambil kebijakan kehutanan, birokrat, pelaksana lapangan, kelompok masyarakat, sampai para politisi yang pada akhirnya secara bersama-sama (*convergent*) mengakibatkan terpuruknya dunia kehutanan. Pada gilirannya, masyarakat luas yang ikut menanggung akibatnya.

Ilmu Punya Berbagai Wajah

Dalam hirarki struktur keilmuan, selama ini yang dipelajari oleh calon sarjana kehutanan ketika masih dibangku kuliah adalah ilmu-ilmu yang berada pada level “di bawah” Ilmu Filsafat. Ilmu-ilmu yang dipelajari oleh calon sarjana kehutanan lebih banyak tentang ilmu kealaman mulai dari fisika, kimia, biologi, dan ilmu empirik lainnya dalam kaitannya dengan alam semesta. Kelompok ilmu berikutnya yang dipelajari oleh calon sarjana kehutanan adalah ilmu sosial, budaya, ekonomi dan politik dalam jumlah lebih sedikit berdasarkan jumlah SKS mata kuliah.

Terlepas dari diskusi tentang bebas-tidaknya (nilai) sebuah ilmu (sekedar catatan: penulis menganut bahwa ilmu tidak bebas nilai), maka satu hal yang pasti adalah sesuatu dinamakan ilmu jika bermanfaat bagi umat manusia. Dengan pemahaman ini, maka sesungguhnya suatu ilmu terkadang dapat dipahami jika memiliki “berbagai wajah”, sepanjang bermanfaat bagi umat manusia. Disadari bahwa tidak semua ilmu memiliki berbagai wajah, namun mudah dimengerti jika ilmu-ilmu dalam kelompok “ilmu sosial” seperti sering nampak dalam berbagai wajah dalam praktiknya. Hal ini disebabkan karena struktur realitas ilmu sosial tersebut adalah berupa “relasi antar manusia”. Realitas ini di satu sisi merupakan kelebihan ilmu sosial, tetapi di sisi lain merupakan kekurangan ilmu sosial karena salah satu struktur alat ukur ilmu sosial adalah nurani, disamping rasio, naluri dan indera.

Sarjana kehutanan dengan kapasitas ilmu yang diperoleh di Perguruan Tinggi, memang tidak sempat dibekali dengan pemetaan struktur pengetahuan dan atau keilmuan, namun mereka dalam dunia nyata secara umum akan dibimbing oleh banyak faktor lingkungannya. Penerapan ilmu ke-alam-an (yang memiliki struktur alat hanya rasio, naluri dan indera), semestinya tidak mengundang banyak interpretasi, sehingga tidak menimbulkan berbagai wajah. Namun keputusan untuk melaksana-

kan ilmu secara penuh atau tidak, itulah yang barangkali akan menjadikan perubahan wajah ilmu itu sendiri. Disinilah seorang sarjana kehutanan dan atau rimbawan diuji untuk dapat menerapkan ilmunya untuk tujuan kemaslahatan umum. Pada titik inilah orang sering mengatakan ilmu tidak bebas nilai, dan akhirnya sering seolah memiliki berbagai wajah. Ilmu pengetahuan dan teknologi yang bersifat nisbi, yang terkadang harus diinterpretasi ulang untuk meningkatkan kemanfaatannya.

Dalam pengurusan hutan, harus dipahami bahwa tidak sekedar ilmu teknis kehutanan yang diperlukan, namun juga berbagai ilmu sosial, ekonomi, dan politik juga sangat penting. Pengurusan hutan yang baik tidak lain merupakan cerminan optimasi kombinasi penggunaan berbagai ilmu yang relevan dalam praktik dunia kehutanan. Dengan demikian, satu wilayah dengan wilayah yang lain sangat boleh jadi *content* optimasinya harus berbeda.

Praktik Punya Seribu Wajah

Praktik pengelolaan hutan dalam dunia kehutanan tidak terlepas dari praktik pemilik ilmu kehutanan dan ilmu lainnya yang terkait dengan pengelolaan hutan. Praktik pengelolaan hutan yang dilakukan oleh berbagai pihak, antara lain: para birokrat, politisi, advokator, para penjaga dan pengembang ilmu, bahkan sampai orang yang tak berilmu kehutanan juga ikut mewarnai dunia kehutanan. Jika kita isolasi diskusi ini tentang relasi orang-orang yang berilmu kehutanan dengan praktik dunia nyata kehutanan, maka dapat kita cermati beberapa realitas, sebagai berikut:

1. Pengelolaan hutan di Perhutani di Pulau Jawa, pada periode Orde Baru, nampak secara fisik kelestarian hutan seperti terjaga. Kegiatan penanaman-pemeliharaan-penebangan-pemasaran mengikuti ritme yang teratur dan terlihat seperti senantiasa tertib. Namun sesungguhnya dalam kurun waktu tersebut telah terungkap fakta penurunan umur daur. Hal ini di satu sisi sebagai upaya meningkatkan kinerja perusahaan, tetapi disisi lain sekaligus menunjukkan penurunan “kualitas” sumberdaya hutan Perhutani. Pengalaman Penulis beserta rekan-rekan saat mahasiswa yang mendapat kesempatan untuk melakukan inventarisasi hutan dalam satu KPH, juga menunjukkan fakta yang relatif sama. Dalam kurun waktu 15 tahunan kemudian tidak terelakkan akan terjadi penurunan umur daur. Jadi dalam realitas ini mana yang salah? Ilmunya atau pemegang ilmu yang salah?

2. Pengelolaan hutan alam di luar Pulau Jawa dengan berbagai variasi lokasi, kebijakan dan gaya kepemimpinan telah memberikan hasil yang kurang lebih sama, yakni kondisi hutan yang terus terdegradasi sampai saat ini. Walaupun di beberapa tempat terdapat beberapa klaim keberhasilan yang juga pantas dihargai, tetapi sejarah tentang penurunan limit diameter yang ditebang juga terjadi pada hutan-hutan alam di luar Pulau Jawa. Dengan demikian sekilas seperti tidak ada hubungan antara pengelola hutan dan sekaligus pemilik ilmu kehutanan dengan apa yang terjadi di lapangan.
3. Dalam data status DAS dalam bentuk DAS kritis, DAS super kritis, DAS prioritas, dan sebagainya dapat kita temukan suatu DAS yang selama beberapa periode pembangunan lima tahunan tidak beranjak, dengan kata lain terus-menerus kritis, sementara setiap tahun terus mendapat alokasi anggaran dan kegiatan pengelolaan DAS. Fakta ini banyak kemungkinan penyebabnya, tetapi menjadi pertanyaan tentang ketiadaan relasi pemegang ilmu kehutanan dengan bidang garapannya.

Berbagai contoh tersebut di atas dapat disaksikan betapa tidak ada hubungan antara motor pelaku dan para pelaku lainnya yang notabene memiliki ilmu kehutanan dengan hasil-hasil kegiatan pengelolaan hutan yang terjadi di lapangan.

Ahli dari “Puluhan” Wajah

Pada saat ini, dunia kehutanan semakin banyak menjadi perhatian dan kepedulian (*concern*) bagi para ahli dari berbagai bidang, antara lain: ahli lingkungan, ahli iklim, ahli biologi, ahli konservasi, ahli GIS, ahli sosial, ahli antropologi, ahli manajemen, dan sebagainya, dan terakhir ahli politik. Namun dalam praktiknya seringkali banyak pihak “mendadak” menjadi ahli kehutanan; setidaknya sering ditemui kritik dari satu sudut pandang ilmu terhadap praktik kehutanan seolah-olah telah menjadi jalan pembenaran terhadap pengurusan hutan, dengan kata lain seperti terjadi generalisasi pengurusan hutan melalui parsialisasi ilmu.

Keterlibatan berbagai pihak dengan beragam ilmu sesungguhnya merupakan situasi yang sangat menguntungkan bagi dunia kehutanan. Untuk itu perlu upaya bagaimana mewujudkan sinergi yang baik dalam bentuk transdisiplin keilmuan, bukan sekedar multidisiplin. Namun di era reformasi ini masih terus ditemukan berbagai persoa-

lan yang tak kunjung terselesaikan, justru karena ketiadaan kerjasama transdisiplin. Dengan dalih “kebebasan berpendapat” yang satu sama lain barangkali ingin menunjukkan keahliannya, maka semakin terpecah-pecah masalah tersebut, dan akhirnya tidak terpecahkan atau tidak terselesaikan. Kesadaran inilah yang penting terus diupayakan, baik antar institusi, antar pihak yang berkepentingan, dan bahkan terkadang harus sampai ke level antar individu.

Birokrat Lain Wajah

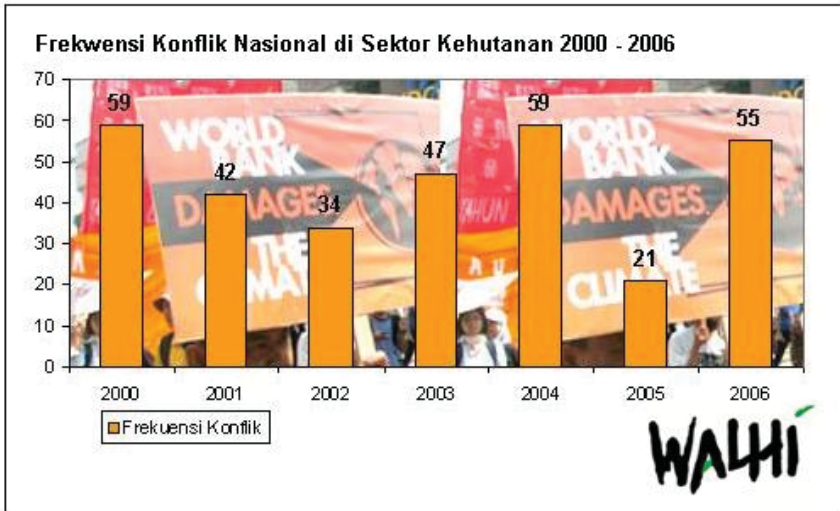
Pada masa Orde Baru, dalam rezim yang kurang demokratis, menjadikan semua birokrat bekerja dalam “tekanan” dari “atas dan atau atasan”. Nyaris tidak ada ruang kebebasan berkreasi bagi setiap orang untuk menyalurkan ide dan pendapatnya guna meningkatkan kinerja individu, kelompok, maupun institusi. Dengan demikian pada saat yang sama, semua pihak sedang bekerja dengan “wajah ganda” yang satu sama lain kerap berlawanan. Hal ini berdampak kepada produktivitas, kreativitas, kualitas kerja, dan sebagainya. Sehingga dalam dunia birokrasi ada pemeo yang mengatakan “birokrat boleh bohong, tetapi tidak boleh salah”. Makna pemeo ini menunjukkan bahwa dalam birokrasi yang penting adalah bekerja tanpa sempat berpikir tentang kebenaran, bahkan sering tidak jelas orientasinya. Kondisi tersebut nampak masih berlanjut sampai saat ini, dimana reformasi birokrasi tak kunjung selesai. Hal ini diperparah dengan situasi sosial politik yang terus terjadi dinamika, sehingga menimbulkan kegamangan serta ke-mandekan dalam pelaksanaan tugas-tugas ke-birokrasi-an.

Birokrat yang memang harus tunduk terhadap berbagai aturan yang sebenarnya ditujukan untuk membangun profesionalisme, namun seringkali dalam praktiknya aturan perundangan yang harus digunakan tidak atau kurang operasional dan atau berlawanan satu sama lain baik dalam satu sektor, maupun hubungan antar sektor, sehingga semakin tidak menguntungkan bagi dunia kehutanan.

Masyarakat Korban Berbagai Wajah

Berbagai kegagalan dunia kehutanan yang secara umum terjadi selama ini yang disebabkan oleh berbagai alasannya, pada akhirnya masyarakat luas yang akan menanggung resiko akibat kegagalan ini. Beberapa fakta di lapangan menunjukkan hal ini, dimana tidak saja sekedar persoalan terdegradasinya sumberdaya hutan, namun juga tel-

ah mengakibatkan terjadinya konflik-konflik antar pihak, bahkan konflik horizontal antar masyarakat. Fakta-fakta dalam tulisan ini diambil dari beberapa sumber antara lain WALHI, World Bank, sebagaimana disajikan dalam uraian berikut.



Gambar 4. Perkembangan pemeliharaan tanaman kehutanan di Indonesia pada tahun 2004 sampai 2006.

Data di Gambar 5 menunjukkan jumlah konflik di sektor kehutanan yang terjadi dari tahun 2000 sampai dengan 2006. Konflik tersebut hanyalah konflik yang muncul pada tahun bersangkutan. Sejumlah konflik yang muncul pada tahun-tahun sebelumnya dan belum terselesaikan hingga hari ini tidak masuk dalam hitungan.

Dari Gambar 5 memperlihatkan bahwa sejak tahun 2000 hingga 2006 terdapat 317 peristiwa konflik di sektor kehutanan. Jumlah konflik menurun dari 59 konflik pada tahun 2000 menjadi 34 pada tahun 2002, lalu meningkat kembali menjadi dua kali lipat pada tahun 2004. Berkembangnya sejumlah lembaga swadaya masyarakat pasca desentralisasi bisa jadi menunjukkan besaran akses mereka terhadap sumber-sumber konflik sehingga memungkinkan ledakan konflik pada tahun 2000, 2004 dan 2006.

Awal tahun 2004 adalah tahun pergantian rezim. Pergantian rezim, sebagaimana yang ditunjukkan oleh sejarah sebelumnya selalu membuat orang merasa akan mendapatkan hal yang lebih baik di masa mendatang. Hal ini sekaligus mendorong orang untuk lebih terbuka dan lebih aspiratif sembari berharap masa depan masalah yang sedang dihadapinya akan

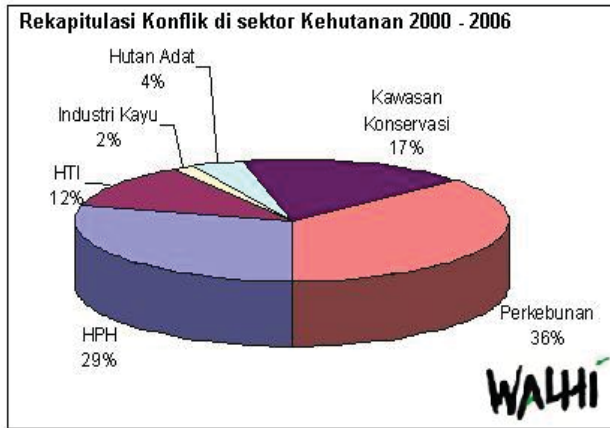
lebih baik dari sebelumnya. Temuan lain yang tidak kalah menarik adalah bahwa konflik di sektor perkebunan dan HPH memegang porsi yang cukup tinggi yang diikuti dengan konflik di kawasan konservasi dan HTI.

Terlepas adanya konflik di sektor perkebunan, konflik di kawasan HPH, kawasan lindung dan HTI seharusnya menjadi perhatian mengingat porsinya yang sangat signifikan. Perlu diketahui, sebagaimana yang telah diungkap di atas bahwa konflik ini adalah konflik baru dan bukan konflik yang telah lama terjadi lalu muncul kembali ke permukaan.

Sekurang-kurangnya terdapat lima penyebab utama konflik, yaitu: perambahan hutan, pencurian kayu, perusakan lingkungan, tata batas kawasan atau akses dan alih fungsi kawasan. Faktor penyebab konflik yang paling sering terjadi di berbagai kawasan (36%) adalah ketidakjelasan tata batas hutan bagi masyarakat di sekitarnya.

Di belahan dunia manapun di dunia ini, dimensi krisis ekonomi dan konflik yang disertai dengan kekerasan selalu mendapat perhatian khusus. Baik dari pihak pemerintah, organisasi non pemerintah maupun sektor private. *World Bank* menyebutkan bahwa perang sipil dan konflik sumberdaya alam mampu membuat proses pembangunan berada dalam titik kritis, memundurkan ekonomi nasional dan mengembalikan sistem sosial masyarakatnya ke beberapa tahun sebelumnya.

Upaya untuk mencegah terjadinya konflik, membangun sebuah kesepahaman dan perdamaian antara pihak-pihak yang bertikai maupun upaya rehabilitasi dari konflik itu sendiri merupakan sebuah proses yang sangat sulit. Membutuhkan, tidak hanya campur tangan pemerintah dan non-pemerintah namun juga dimensi politis dan teknis yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.



Gambar 6. Rekapitulasi konflik di sektor kehutanan tahun 2000 sampai 2006.

Indonesia, negara dengan kategori “*Developing Country*” juga tidak lepas dari konflik-konflik sumberdaya alam yang tidak terhitung banyaknya dan menjadi faktor dominan sebagai pemicu utama konflik yang sebagian besar berakhir dengan kekerasan. Sebuah riset yang dilakukan di Propinsi Riau menyebutkan bahwa bahwa dari 649 konflik yang terjadi di propinsi ini sejak tahun 1999 sampai dengan 2003, hampir 67 persen diantaranya bersumber dari konflik sumber daya alam dan lebih dari separuhnya berakhir dengan kekerasan yang menimbulkan korban jiwa.

Terpisahnya Ilmu Pengetahuan dan Dunia Nyata

Ilmu pengetahuan telah diyakini umat manusia sebagai alat dalam menjalankan kehidupan, karena menuntut ilmu menjadi wajib hukumnya bagi setiap manusia. Mengapa menjadi wajib hukumnya? Dengan menggunakan logika linier kewajiban tersebut mudah diterima, karena setiap manusia yang tidak atau kurang berilmu akan mendapatkan kesulitan atau setidaknya tidak efisien dalam menjalani kehidupan atau sekedar me-aksanakan urusan pribadinya. Di dalam ilmu dikenal ada teori, dan secara sederhana teori diartikan sebagai simplifikasi dunia nyata. Selanjutnya ilmu, dikatakan sebagai ilmu jika ia memiliki manfaat bagi manusia, dengan demikian jelas bahwa teori, ilmu pengetahuan tidak mungkin terlepas dari dunia nyata. Lalu apa yang terjadi jika ilmu terpisah dari dunia nyata? Dalam konteks ini pembahasan hanya dikhususkan kepada praktik-praktik kehidupan du-

nia nyata tentang hutan dan kehutanan yang tidak atau kurang mengkaitkan dengan ilmu pengetahuan; pembahasannya ini bukan tentang kebenaran suatu ilmu pengetahuan (kehutanan). Pembahasan singkat yang dimaksud dalam tulisan ini, yaitu: tanda awal mulai terpisahnya ilmu dengan dunia nyata, kaitan keyakinan kebenaran tanpa berlandaskan ilmu pengetahuan, fakta-fakta ilmu yang tidak dimanfaatkan dan terakhir tentang kebenaran semu. Pembahasan ini bersifat terbatas dalam beberapa contoh praktik-praktik dunia hutan dan kehutanan di Indonesia.

Awal Terjadinya Jalan Simping

Berangkat dari awal kebijakan Orde Baru pada tahun 1969 tentang pengelolaan hutan alam di luar Pulau Jawa khususnya, dimana sebelumnya telah dipersiapkan berbagai aturan teknis kehutanan dari praktik pengusahaan hutan alam di Negara lain di Asia Tenggara dan berbagai tempat lainnya. Pola pengusahaan hutan alam di Indonesia diharapkan dalam pelaksanaannya akan mengoreksi kesalahan di Negara lain yang pernah terjadi. Aturan teknis kehutanan yang dimaksud berupa Sistem Tebang Pilih Indonesia (TPI).

Rumusan aturan TPI ini dibangun oleh tokoh-tokoh kehutanan ketika itu, yang dimotori oleh Ketua Lembaga Penelitian Hutan. Rumusan aturan ini tentu telah melewati prosedur ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Setelah pelaksanaan TPI berlangsung selama 17 tahun, selanjutnya pada tahun 1989 keluarlah Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pedoman Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) sebagai upaya untuk penyempurnaan TPI. Lahirnya Pedoman TPTI ini memang telah didahului dengan beberapa penelitian tentang evaluasi pelaksanaan TPI, seperti yang dilakukan oleh Litbang Kehutanan Departemen Kehutanan, Fakultas Kehutanan IPB, dan Fakultas Kehutanan UGM pada tahun 1987 di Provinsi Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur. Hasil evaluasi pelaksanaan TPI menunjukkan bahwa jumlah pohon inti dan potensi permuadaan (semai, tiang dan pancang) dalam jumlah yang cukup. Beberapa penelitian parsial lain juga dilakukan dengan hasil yang sama dan ada pula yang berbeda. Penelitian Indrawan (2000) di beberapa lokasi di Pulau Sumatera dan Kalimantan juga melaporkan hasil yang sama.

Pergantian dari TPI ke TPTI ini nampak tidak terkait dengan hasil evaluasi pelaksanaan TPI, namun lebih kepada pertimbangan politis, dengan penekanan pada penyeimbangan pembinaan hutan dan pemungutan yang dilakukan oleh para pemegang konsesi HPH. Dalam beberapa kasus barangkali telah dijumpai gelagat ketidakseimbangan. Secara etika ilmu, semestinya munculnya pedoman TPTI didahului dengan bukti adanya ketidaksesuaian antara pedoman TPI dengan dunia nyata di lapangan. Pada tahap ini, tidak ditemukan alasan ilmiah yang mendasarinya, apalagi dasar asumsi TPTI adalah sama dengan TPI, yaitu bahwa tegakan tinggal (*residual stand*) mempunyai cukup stok pohon jenis komersial yang berdiameter 20 cm ke atas yang mempunyai kemampuan untuk tumbuh menjadi tegakan yang sehat yang dapat dipungut hasilnya secara ekonomis dalam kurun waktu 35 tahun yang akan datang. Walaupun ditemukan beberapa penelitian menyimpulkan bahwa menggantung tegakan tinggal dalam sistem TPTI akan sulit menghasilkan panen yang memuaskan dalam waktu 35 tahun karena banyaknya kerusakan pada tegakan tinggal yang disebabkan oleh banyaknya kerusakan tegakan tinggal yang disebabkan oleh selain praktik penebangan hutan yang tidak memperhatikan tegakan dan kematian pohon yang disebabkan oleh perubahan lingkungan.

Pelaksanaan sistem TPTI kemudian menunjukkan gejala tidak menuju terwujudnya kelestarian hutan, hal ini lebih disebabkan karena kewajiban para pengusaha hutan untuk melakukan pemeliharaan pada areal bekas tebangan sangat sedikit ditaati. Hal ini disebabkan karena para pemegang IUPHHK merasa tidak memiliki kepastian untuk dapat mengelola kembali pada rotasi berikutnya setelah selesai kontraknya selama 20 tahun. Dengan demikian tanda kegagalan tersebut berhubungan dengan aspek kelembagaannya.

Seluruh uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa terlihat adanya kegagalan dalam membaca fenomena yang terjadi dikaitkan dengan teori yang digunakan, sehingga terjadilah kekeliruan diagnosa yang pada akhirnya menghasilkan kegagalan dalam pengelolaan hutan. Inilah awal terjadinya jalan simpang, karena dari titik ini kemudian tidak terjadi suatu revisi upaya perbaikan untuk segera kembali kepada jalan yang lurus guna mewujudkan hutan lestari. Keberadaan di jalan simpang terus terjadi ini nampaknya bukan hanya disebabkan ketidakmampuan mengatasi masalah teknis dan manajemen hutan, tetapi banyak kepentingan dan pertimbangan lain yang menekan dunia kehutanan, baik berasal dari internal maupun eksternal.

Keyakinan Pejalan Sempang Masih Satu Tujuan

Para aktor yang dominan memberi warna dalam pengelolaan hutan ketika itu didominasi oleh birokrat dan pengusaha swasta seiring dengan sistem politik yang berlaku. Diawali dengan sistem silvikultur tersebut di atas, yaitu: TPI, TPTI, TPTJ, dan sebagainya, para pelaku senantiasa dari waktu ke waktu tetap berkeyakinan bahwa pengelolaan hutan lestari akan terwujud dengan sistem yang disempurnakan tersebut. Berbagai upaya merumuskan aturan pada berbagai level telah dibuat untuk melengkapi keyakinan itu. Namun kenyataan yang terjadi adalah degradasi hutan terus terjadi sampai saat ini. Tidak sedikit tentu peran para cendekiawan dari berbagai pihak termasuk dari perguruan tinggi yang ikut "berpartisipasi"¹ dalam mendampingi keyakinan tersebut. Sejumlah laporan hasil studi (pesanan) telah dilakukan mulai dari yang sekedar berupa proyek tanpa tujuan yang jelas, sampai dengan pembuatan konsep suatu aturan atau petunjuk pelaksanaan, serta hasil penelitian yang bernilai ilmiah tinggi. Namun pada kenyataannya tidak banyak hasil penelitian yang benar-benar dimanfaatkan dalam operasionalisasi dunia kehutanan. Hal ini tentu banyak kemungkinan sumber penyebab, tetapi setidaknya ditemukan dua hal, yaitu: pertama; ketidaktepatan menterjemahkan problem yang dihadapi, kedua; ketiadaan peta jalan yang jelas menuju upaya memperbaiki dunia kehutanan. Dari dua penyebab tersebut tidak banyak kolaborasi-kolaborasi yang sungguh-sungguh berupaya memikirkan kelestarian kehutanan, tetapi sebaliknya banyak situasi yang kondusif untuk tumbuhnya para pemburu rente (*rent seekers*), para pembonceng gratis (*free rider*).

Para pemburu rente semuanya terjun dalam praktik pengelolaan hutan baik langsung maupun tidak langsung. Mereka terdiri dari berbagai pihak, yaitu: pengusaha swasta, oknum birokrat, oknum ilmuwan, pihak konsultan, bahkan belakangan dari oknum legislatif. Mereka bekerja di berbagai posisi masing-masing yang masih terkait dengan aktivitas hutan dan kehutanan. Mereka inilah cukup banyak mendapatkan rente dari kegiatan perusahaan hutan alam Indonesia.

1 Berpartisipasi yang dimaksud: sengaja atau tidak sengaja menimbulkan keuntungan/manfaat di satu sisi, namun menimbulkan kemajuan dan atau kerugian bagi sumberdaya alam

Posisi Ilmu di Simpang Jalan

Ilmu (kehutanan) yang senantiasa diperlukan baik dalam praktik pengurusan hutan, maupun dalam pengembangan ilmu itu sendiri. Dalam kaitan dengan konteks kemajuan dunia kehutanan, ternyata banyak kasus yang tidak/belum menunjukkan adanya kebutuhan ilmu tersebut. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa fakta, sebagai berikut:

1. Dalam dunia penelitian misalnya, peran yang diperankan oleh berbagai pihak semestinya satu langkah di depan (*one step ahead*) dibanding dunia operasional, tetapi justru lebih banyak penelitian dilakukan untuk mendukung kebijakan yang dikeluarkan Kementerian Kehutanan. Akibatnya hasil penelitian hanya menjadi alat legitimasi kebijakan, sehingga tidak sempat menjadi lentera penengarang di depan.
2. Penelitian-penelitian pesanan baik yang dilakukan oleh Perguruan Tinggi, Lembaga Konsultan, dan berbagai pihak lainnya, ternyata tidak banyak ditindak lanjuti atau diimplementasikan. Kegiatan semacam ini pada akhirnya lebih banyak bermanfaat bagi penelitiannya baik secara keilmuan maupun secara administratif, sementara para pengelola proyek juga mendapatkan manfaat secara administratif, dibanding kemanfaatannya dalam memajukan dunia kehutanan.
3. Seminar, lokakarya, workshop, pelatihan, dan sebagainya banyak dilakukan melalui berbagai proyek, prosiding dan atau dokumen hasil kegiatan tersebut hanya dicetak, namun relatif kecil sumbangan bagi kemajuan dunia kehutanan.
4. Pembuatan berbagai demonstrasi plot diikuti dengan pendampingan dalam kurun waktu tertentu, pada akhirnya banyak yang kurang mendapatkan perhatian keberlanjutannya, sehingga tidak memberikan dampak yang cukup berarti. Keberhasilan seluruh kegiatan fisik lapangan dilakukan dengan menggunakan ilmu pengetahuan, dan mungkin sampai level berhasil, namun tidak diikuti dengan "perhatian"² untuk berpikir dan bertindak untuk ke arah *outcome* yang sempurna.
5. Adanya pemeo "semakin banyak sarjana kehutanan di satu sisi, semakin besar kerusakan hutan". Pemeo ini menggambarkan bagaimana kegagalan dijelaskan melalui pertanyaan mengapa hutan terus ter-

2 Perhatian yang dimaksud disini adalah ketuntasan suatu program/kegiatan; sebagai contoh seperti kegiatan roboisasi/penghijauan, semestinya targetnya adalah jumlah anakan yang *survive*, bukan jumlah yang ditanam

degradasi padahal orang yang berilmu kehutanan bertambah jumlahnya. Disadari bahwa kurang relevan mengkorelasikan jumlah orang berilmu dengan kerusakan hutan, namun akhirnya setelah menemukan hubungan satu-dua "*peubah eksogen*"³ dengan kegagalan, maka sangat boleh jadi lambat atau cepat akhirnya seperti dipaksa untuk memahami atau memaklumi mengapa hal tersebut ternyata saling berkaitan.

Dari berbagai kasus tersebut di atas, nampak seperti tidak ada kaitan antara ilmu kehutanan dengan dunia kehutanan. Seolah ilmu kehutanan dan praktik dunia kehutanan masing-masing punya jalan sendiri-sendiri. Ilmu kehutanan seolah hanya di simpang jalan menuju dunianya sendiri, tanpa membekas di dunia nyata.

Sebenarnya pengembangan ilmu kehutanan sangat terbuka luas (tanpa tekanan rezim tertentu) walaupun dalam pemanfaatan ilmu (ada tekanan oleh rezim), sehingga semestinya ilmu kehutanan dapat dimaksimalkan untuk kemajuan dunia nyata kehutanan. Namun karena berbagai pertimbangan "*eksogen*", dimana *peubah eksogen* yang dijadikan dasar ditentukan melalui pertimbangan yang hanya difokuskan kepada kepentingan diri dan kelompok saja, bukan untuk mempertimbangkan manfaatnya bagi umat manusia. Menurut Dhakidae (2003) terjadinya kasus krisis ilmu-ilmu sosial karena cengkeraman Orde Baru, yang ketika itu di banyak tempat baik di Perguruan Tinggi, Lembaga Pemerintah, malah di luar kedua tempat ilmuwan itu pada dasarnya sudah menjadi teknisi. Penelitian-penelitian yang dilakukan sudah menurun derajatnya, sedemikian sehingga penelitian tidak lebih dari dan merosot menjadi "*kerajinan tangan*", "*pengumpul tabel*", dsb. Etika ilmu dikorbankan demi ekonomi dan politik (Dhakidae 2003). Berbeda dengan ilmu kehutanan, yang sesungguhnya tidak pernah ada cengkeraman suatu rezim, kecuali cengkeraman kepentingan pribadi dan kelompok, sehingga hampir seluruh rembug ilmiah dalam berbagai forum, waktu dan tempat kurang bermanfaat dalam dunia praktik maupun ilmu.

Dimana letak ilmu pengetahuan? Bagi pihak-pihak yang menggunakan lorong pemahaman bahwa ilmu bersifat netral dalam arti bebas nilai, artinya tidak mengenal baik-buruk, dan pemilik pengetahuan itulah yang memiliki sikap, maka ilmu pengetahuan seperti "*pedang bermata dua*". Dalam praktik penerapan ilmu pengetahuan di dunia kehutanan,

3 "*Peubah eksogen*" dalam hal ini dapat berupa tekanan ekonomi, tekanan politik, tekanan sosial, tekanan birokrasi sampai tekanan mental.

maka seluruh pelakunya harus memiliki etika. Apakah bermoral jika kita menerapkan ilmu dengan mengorbankan kepentingan umum demi kepentingan pribadi dan kelompok? Penemuan baru dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi ada yang dapat merubah aturan manusia dan alam. Sementara itu dunia kehutanan dekat dengan masalah-masalah yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan menyangkut alam semesta. Dengan demikian tanggung jawab pemilik ilmu (kehutanan) khususnya senantiasa harus memahami hal tersebut, agar seluruh perubahan yang ditimbulkannya berupa yang terbaik, baik bagi ilmu pengetahuan itu sendiri, bagi umat manusia, dan bagi alam semesta.

Kebenaran Semu (*The fallacy of truth*)

Dalam dunia nyata, diakui bahwa kebenaran dapat diperoleh melalui prosedur ilmiah yang selanjutnya disebut kebenaran ilmiah, dan kebenaran non ilmiah (misalnya: akal sehat, intuitif, percobaan-*trial error*, otoritas, prasangka, dan spekulatif). Kedua kebenaran tersebut memiliki ciri dan kegunaan masing-masing. Kebenaran dapat dilihat atau didiskusikan melalui tinjauan ontologis, epistemologi, dan aksiologi dengan kaidah filsafat dikotomi relatif dan absolut. Dalam tulisan ini diuraikan suatu contoh tentang bagaimana praktik dunia hutan dan kehutanan relasinya dengan “kebenaran” yang tidak mengkhususkan kepada kriteria tertentu, tetapi lebih kepada proses pengambilan jalan kebenaran yang diyakini serta hubungannya dengan *output* dan *outcome* dalam praktik pengurusan hutan di Indonesia. Contoh yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Perkembangan sistem silvikultur mulai TPI, TPTI, TPTI sampai SILIN, dapat dianggap sebagai sebuah proses perpindahan dari satu kebenaran kekebenaran lain; namun ketika dikaitkan dengan kenyataan *output*-nya, dimana hutan terus terdegradasi, maka orang mulai meragukan kebenaran tersebut. Barangkali justru dari sinilah dasar anggapan yang digunakan oleh para pengambil kebijakan dalam proses perubahan sistem silvikultur tersebut, yang kenyataannya sampai saat ini belum menemukan kebenaran yang bermanfaat.

Selama ini yang terjadi sesungguhnya hanya “kebenaran semu”. Kasus adanya INMAS Tumpangsari pada dekade tahun 1970-an di hutan jati Perum Perhutani, merupakan contoh kebenaran semu karena bertentangan dengan filosofi budidaya kehutanan yang bersifat bukan intensif.

Konsep reboisasi dan penghijauan ketika itu mudah dimengerti kebenarannya, namun dalam implementasinya berbalik menjadi sulit dimengerti kebenarannya. Konsep rehabilitasi lahan kritis dalam satuan-satuan DAS adalah konsep yang benar secara ilmiah maupun non ilmiah, namun dalam kenyataan masih banyak DAS dalam beberapa dekade tidak “naik kelas” dari super kritis menjadi kritis dan seterusnya. Kasus ini senada dengan Reboisasi dan Penghijauan, yang akhirnya juga menjadi kebenaran semu. Era sertifikasi dan era pembangunan bersih ditangkap dengan cepat, tetapi dalam implementasinya seolah tidak terkait dengan upaya mewujudkan kelestarian hutan diukur dari seluruh prinsip, kriteria dan indikator pengelolaan hutan lestari.

Di sisi lain, banyak kebijakan (Pemerintah) yang benar secara ilmiah dan non ilmiah, namun kemudian “disemukan” oleh pihak lain. Sebagai contoh, konsep *Design Wood Centre* yang sangat mudah dipahami kebenarannya, namun tidak terimplentasikan dengan baik karena ketidaktertiban dunia bisnis dalam memegang rambu-rambu yang ada. Kebijakan pelarangan ekspor kayu bulat tahun 1980-an juga merupakan contoh serupa. Kebijakan pelestarian spesies yang benar dan baik, di lain pihak semakin bertambah daftar spesies yang masuk dalam CITES.

Pada era reformasi, semakin banyak pemerhati hutan dan kehutanan memberikan harapan dan peluang positif bagi revitalisasi sektor kehutanan. Namun demikian, nampaknya kemajuan sektor kehutanan masih lambat karena situasi yang belum kondusif untuk mewujudkan kapasitas dalam membangun sinergi berbagai pihak. Terkadang ukuran-ukuran kebenaran yang datang dari berbagai pihak dengan tujuan baik, belum mampu diwujudkan sebagai akibat masih seringnya mempertahankan “kebenaran sempit”⁴, berdasarkan satu atau dua perspektif/pandangan tertentu yang sementara kebenaran yang diperlukan bersifat komprehensif dan berkeadilan. Apa yang terjadi kemudian adalah peluang tersebut di atas menjadi semacam ancaman, sehingga terjadi stagnansi urusan dan inflasi permasalahan. Untuk mewujudkan menjadi peluang atau harapan kembali, maka diperlukan kebiasaan untuk membangun transdisiplin (bukan sekedar multidisiplin) dalam mewujudkan kebenaran. Akhirnya semua pihak yang berkepentingan dengan hutan dan kehutanan mesti senantiasa menghindari “*fallacy of truth*”.

4 “Kebenaran sempit” ini istilah penulis untuk menggambarkan bahwa sesungguhnya merupakan kebenaran semu alias tidak benar.

Prospek Ilmu Kehutanan

Kelengkapan Sebuah Ilmu

Pandangan induktivisme mengatakan bahwa pengetahuan ilmiah adalah pengetahuan yang telah dibuktikan kebenarannya. Teori-teori ilmiah ditarik dengan cara ketat dari fakta-fakta pengalaman yang diperoleh melalui observasi, eksperimen secara obyektif (cermat, jujur dan tanpa prasangka). Ilmu adalah suatu struktur yang dibangun di atas fakta-fakta.

Sementara itu, penalaran deduktif menjelaskan penggunaan hukum-hukum dan teori-teori universal untuk memberikan penjelasan-penjelasan dan ramalan-ramalan. Sumber kebenaran penalaran deduktif adalah logika, penentuan konklusi dilakukan dengan menggunakan disiplin logika “jika premis-premisnya benar maka kesimpulannya benar”, namun demikian kebenaran dari premis itu sendiri dalam banyak contoh tidak hanya dapat ditetapkan dengan logika, melainkan memerlukan pembenaran melalui observasi dan eksperimen.

Pandangan Kuhn Tentang Teori Ilmiah (ilmu), yaitu: (1) Teori ilmiah sebagai struktur, kompleks (tidak tunggal), (2) Untuk mendukung kemajuan ilmiah maka diperlukan sikap revolusioner terhadap suatu paradigma, dan (3) Ilmu berkembang dalam skema atau periodisasi “*open-ended*” yakni sebuah akhir yang selalu terbuka dengan alur: Pra ilmu-Ilmu biasa-Krisis-Revolusi-Ilmu biasa baru-Krisis baru.

Ilmu kehutanan, dibangun dengan tertib sebagaimana lazimnya membangun dan mengembangkan ilmu; dengan demikian ilmu kehutanan sesungguhnya juga mengikuti periodisasi tersebut. Namun demikian, karena sifat obyek kegiatan yang umumnya panjang, maka pada tataran ilmu yang mendasari urusan-urusan “teknis” dalam pengelolaan hutan (seperti ilmu inventarisasi, tata hutan, manajemen hutan, ilmu tanam-menanam dsb) seperti berjalan lambat. Nampak lebih cepat perkembangan ilmu yang “melengkapi” seperti ilmu GIS, ilmu rekayasa genetika, dan ilmu sosial yang terkait langsung dengan masyarakat, seperti ilmu-ilmu yang digunakan dalam upaya pemecahan konflik-konflik sosial, serta ilmu-ilmu yang terkait dengan kebijakan.

Semakin maju peradaban umat manusia, pada dasarnya semakin dituntut/menuntut oleh kemajuan ilmu pengetahuan tidak terkecuali dalam “peradaban” dunia kehutanan. Dengan demikian seluruh ke-

majuan ilmu di bidang kehutanan dipandang dari disiplin ilmu, maka dia harus memenuhi syarat-syarat sedemikian hingga disebut ilmu. Begitupun dalam pelaksanaan rutin pengelolaan hutan serta penyelesaian masalah-masalah dalam bidang kehutanan semestinya juga berlandaskan kepada ilmu yang telah diketahui kebenarannya. Penyelesaian terhadap seluruh masalah-masalah kehutanan baik yang menyangkut sumberdaya hutan, lingkungan alam, manusia, seluruhnya harus berdasarkan ilmu, bukan retorika, karena tanpa ilmu peluang kesalahan dalam bertindak akan semakin besar. Dalam kaitan ini karenanya kita harus meyakini bahwa: Jika suatu urusan tidak datangi oleh ahlinya, maka tunggu saja kehancurannya.

Kemajuan dunia kehutanan, seutuhnya juga terkait dengan kemajuan ilmunya, dengan demikian bagi pengembang ilmu, penyampai ilmu sampai pengguna ilmu, hendaknya memahami periodisasi yang dimaksud. Untuk itu perlu kita perhatikan setidaknya dua hal sebagai berikut:

Krisis dan Revolusi

Ketika masyarakat ilmiah menemukan ketidakmampuan sebuah paradigma untuk menjelaskan, menyelesaikan problem-problem yang dihadapi, sehingga memunculkan keraguan yang besar terhadap kebenaran suatu paradigma. Hal ini akan mendorong timbulnya revolusi untuk beralih ke paradigma lain, terlebih ketika paradigma rival dari paradigma lama telah diungkapkan.

Tahapan revolusi ilmu dalam periodisasi perkembangan ilmu Kuhn, mengisyaratkan bahwa masyarakat ilmiah tidak boleh terkungkung secara mutlak dalam sebuah paradigma. Periodisasi perkembangan ilmu yang diungkapkan Kuhn mendorong berkembangnya ilmu pengetahuan secara berhati-hati, dan berani.

Fungsi Ilmu Biasa dan Revolusi

Setiap periode dalam perkembangan ilmu yang diungkapkan Kuhn memiliki fungsi bagi perkembangan ilmu pengetahuan, fungsi yang berlaku sebatas zamannya. Ketika periode perkembangan ilmu berada dalam tahapan ilmu biasa maka fungsinya adalah mendorong dilakukannya penelitian yang mendetil, cermat dan disiplin sesuai paradigma yang dianut dan berlaku pada saat itu. Ketika perkembangan ilmu berada dalam ta-

hapan revolusi maka berfungsi untuk mendorong kemajuan ilmu, sehingga suatu ilmu tidak akan terperangkap dalam suatu paradigma tunggal.

Jika Ilmu Kehutanan sementara dianggap terdiri dari sub kelompok ilmu seperti nama Departemen di Fakultas (Manajemen Hutan, Teknologi Hasil Hutan, Konservasi Sumberdaya Hutan, dan Silvikultur), maka pada saat ini masing-masing memerlukan “Revolusi” untuk mendapatkan “Ilmu Baru” sekaligus yang dapat memecahkan persoalan hutan dan kehutanan pada jamannya.

Posisi, dinamika dan keberlanjutan ilmu kehutanan

Posisi dan dinamika ilmu kehutanan (ilmu terapan) terkait erat dengan ciri-ciri ilmu terapan, antara lain: lebih dinamis dibanding ilmu dasar dan sangat mudah dipengaruhi oleh kondisi eksternal. Dengan demikian dapat diilustrasikan bahwa Ilmu Manajemen Hutan yang semula dalam “satu” model, untuk mengelola hutan (Negara), kemudian dengan berkembangnya ilmu dan dunia nyata, *vice versa*, maka muncullah varian-varian model manajemen hutan (Negara). Konsep KPH yang belakangan telah terbukukan, merupakan hasil upaya *updating* ilmu yang kemudian disesuaikan implementasinya dalam dunia nyata. Begitupun manajemen hutan dalam pengelolaan Hutan Rakyat, yang tentu harus digali terus ilmunya, serta desain implementasinya.

Keberlanjutan sebuah ilmu salah satunya ditentukan oleh keteguhan pemegang ilmunya. Dengan demikian berlanjut tidaknya Ilmu Kehutanan, akan sangat ditentukan oleh para pihak yang senantiasa bekerja terkait langsung dengan urusan hutan dan kehutanan, secara langsung atau tidak langsung. Dengan kata lain dituntut keteguhan para pemegang ilmu. Karena ilmu yang bermanfaat adalah ilmu yang dapat memberikan kebaikan kepada umat manusia, maka pemegang ilmu sebenarnya memiliki kewajiban untuk mempraktikkan ilmunya untuk kemaslahatan umum. Karena itu bagi pemilik Ilmu Kehutanan sebenarnya wajib teguh dalam memegang ilmu serta menerapkannya, guna kemaslahatan manusia dan alam semesta, bukan justru mengakibatkan kerusakan alam semesta. Maka jika ada yang demikian, sejak saat ini berhentilah, dan bertobatlah.

Penutup

Ilmu adalah lentera hidup manusia, tanpa ilmu bagaikan berjalan dalam kegeluteraan, yang mungkin saja bisa tidak sampai tujuan. Hanya orang istimewa dapat mencapai tujuan dalam kegelapan. Pemilik ilmu, wajib mengamalkan, karena ilmu yang disimpan (tidak diamalkan/diajarkan) sama dengan nihil ilmu serta menanggung beban bagi yang berkeyakinan. *Al Ilm, Qoblal Qoul wal Amal*. Artinya ilmu dikuasai terlebih dahulu, sebelum berkata dan berbuat. Karenanya setiap urusan hendaknya ditangani oleh ahlinya (yang berilmu), dan jika tidak maka tunggu saja kehancurannya. Jadi jangan pernah berkata dan berbuat sebelum memahami ilmunya. Pedoman inilah yang perlu direvitalisasi dalam penyebarluasannya.

Pustaka

- Anonim. 1976. Studi Pendahuluan Penyebaran dan Konsumsi Kayu di Pulau Jawa dan Bali. Wilayah II. Kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dengan Ditjen Kehutanan. Jakarta.
- Anonim. 1977. Studi Pendahuluan Penyebaran dan Konsumsi Kayu di Pulau Jawa dan Bali. Wilayah I. Kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dengan Ditjen Kehutanan. Jakarta.
- Bannon I, dan Paul. 2002. *Natural Resources and Violent Conflict*?, publikasi World Bank, 2002.
- Chalmers A.F. 1983. Apa itu yang Dinamakan Ilmu?. Suatu Penilaian tentang Watak dan Status Ilmu serta Metodenya. Terjemahan. Hasta Mitra. Jakarta.
- Daniyati E. 2009. Efektivitas Sistem Sertifikasi Pengelolaan Hutan Di Hutan Rakyat (Studi Kasus Di Kabupaten Wonogiri Propinsi Jawa Tengah Dan Kabupaten Kulon Progo Propinsi DI. Yogyakarta). Tesis. Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Darusman D . 1990. Analisis Dampak Ekonomi Industri Pengolahan Hasil Hutan Di Pulau Jawa Serta Strategi Pengembangannya: Suatu Studi Pengembangan Wilayah. Disertasi. Fakultas Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Departemen Kehutanan RI. 1993. Surat Keputusan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan Nomor 151/KPTS/IV-BPHH/1993 Tahun 1993 tentang Sistem Silvikultur Tebang Pilih Indonesia (TPI). Jakarta.
- Departemen Kehutanan RI. 2007. Eksekutif Data Strategis Dephut tahun 2007. Dephut. Jakarta.

- Dhakidae D. 2003. Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Indrawan A. 2000. Perkembangan Suksesi Tegakan Hutan Alam Setelah Penebangan Dalam Sistem Tebang Pilih Tanam Indonesia. Disertasi. Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. B0gor.
- Institut Pertanian Bogor. 2010. Panduan Program Sarjana. Bogor.
- Krugman P.R, M. Obsfeldt. 2000. *International Economics Theory and Policy. Fifth Edition*. Addison-Wesley Publihshing Company. California.
- Kuhn T.S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. (Peran Paradigma dalam Revolusi Sains). Tjun Surjaman: Penerjemah. Penerbit: PT Rosdakarya. Bandung.
- Nawir A.A, Murniati, L. Rumboko. 2008. Rehabilitasi Hutan di Indonesia: Akan Kemanakah Arahnya Setelah lebih dari Tiga dasawarsa. CI-FOR. Bogor. Indonesia.
- Soemarwoto O. 2008. Rehabilitasi Hutan dengan Pseudo-MPB. <http://209.85.175.104/search?q=cache:F6srkz9C6wYJ:kompas.com/kompas-cetak/0406/05/opini/1060565.htm+reali-sasi+reboisasi+pe nghijauan&hl=id&ct=clnk&cd=4&gl=id>. Diakses 13 Februari 2008.
- Syumanda 2003. Konflik Riau 1999-2003. Data base Walhi. 2007. <http://www.walhi.or.id/attachment/d016df19778a7c563cd1c99afe29c43a/cc0a8fa9a6d239765b84946126c7acc4/Rully%20Syumanda%20-%20KONFLIK%20DI%20HUTAN.doc> . Diakses 27 September 2008.
- Walhi. 2007. Frekuensi Konflik Nasional di Sektor Kehutanan. 2000-2006. <http://www.walhi.or.id/attachment/d016df19778a7c563cd-1c99afe29c43a/e40c20f822700780cdca1502a79e59c9/TIGA%20MASALAH%20POKOK%20KEHUTANAN.doc>. Diakses 27 September 2008.
- Wulan Y.C, Y.Yasmi, C. Purba, E.Wollenberg. 2004. Analisis Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia. 1997-2003. CIFOR. Bogor. Indonesia.

Scientific Forestry: Sebuah Gugatan

Sударsono Soedomo

“I never teach my pupils. I only attempt to provide the conditions in which they can learn.” Albert Einstein.

Pendahuluan

Bacalah dan gugatlah. Tanpa daya gugat, membaca tidak akan membuat seseorang menjadi lebih pandai. Membaca tanpa daya gugat hanya akan menghasilkan penumpukan ilmu pengetahuan yang tidak lebih dari sebuah *flashdisk*. Pendidikan bukan proses mencetak *flashdisk* yang digerakkan oleh energi dari *glukose*. Setiap kemajuan dan perubahan pastilah berangkat dari sebuah gugatan terhadap keadaan yang ada. Gugatan memerlukan pengetahuan yang memadai sebagai alat gugat. Tetapi alat yang selengkap apapun tidak akan menghasilkan gugatan jika pengetahuan tersebut ditangan orang yang tidak memiliki daya gugat.

Saya sangat tercengang oleh tayangan “*Forbidden Biography*” di TV. Melalui propaganda yang terus menerus secara masif, terbentuklah “kasadaran aneh” di kalangan sebagian besar rakyat Korea Utara. Keluarga Kim Il Sung dikesankan sebagai keluarga keturunan dewa yang diturunkan bagi rakyat Korea Utara. Kim Jong Il, putra Kim Il Sung, disebarkan sebagai dilahirkan di suatu tempat di Gunung yang dianggap sakral oleh orang Korea Utara, padahal Kim Jong Il dilahirkan

ketika bapaknya mengungsi di bekas Uni Soviet. Propaganda keluarga Kim Il Sung tersebut sejauh ini sangat berhasil, karena sebagian besar rakyat merasa bahwa mereka berhutang hidup kepada keluarga Kim Il Sung dan keturunannya. Bagi kita yang terbebas dari propaganda keluarga Kim Il Sung, perilaku rakyat Korea Utara itu sangat menggelikan dan menimbulkan rasa belas kasihan.

Karena saya dan juga para pembaca bebas dari propaganda keluarga Kim Il Sung, maka kita tahu dan sadar bahwa kita bebas dari propaganda semacam itu. Tetapi bagaimana kita tahu bahwa sebenarnya kita ini tidak sedang termakan oleh propaganda jenis lain yang mungkin lebih halus dan lebih mematikan? Bukankah sangat mungkin bahwa kitapun sebenarnya sedang termakan oleh suatu propaganda yang tidak kita sadari sebagaimana terjadi dengan rakyat Korea Utara? Saya percaya bahwa sebagian besar umat manusia masih terhipnotis oleh berbagai jenis propaganda yang tidak disadarinya.

Setelah terhipnotis, orang menjadi mudah dikendalikan sesuai kemauan orang yang menghipnotis. Mengamati gejala sosial yang telah berlangsung lama, saya ‘mencurigai” bahwa pendidikan di Indonesia, bahkan di dunia, adalah sebenarnya proses hipnotis masal. Pendidikan saat ini dalam banyak hal tidak mampu membangunkan jiwa, bahkan sebaliknya malah mematikan jiwa. Pendidikan menjadi beban berat bagi anak dan orang tua. Pendidikan yang seharusnya membebaskan dan menggembirakan berubah menjadi proses yang menegangkan. Pendidikan lebih menggenjot aspek kognitif hingga menghasilkan manusia yang pandai memecahkan masalah tanpa terlebih dahulu mengetahui masalah yang seharusnya dipecahkan. Untuk apa hipnotis masal ini dilakukan? Apapun alasannya saya tidak peduli, tetapi saya ingin mengajukan gugatan yang keras sekali terhadap proyek pembodohan masal tersebut. Tulisan ini pada dasarnya berisi gugatan saya tersebut.

Sihir Masal

Fenomena rakyat Korea Utara menggiring saya untuk mempertanyakan kepada diri sendiri tentang diri saya apakah saya sedang terhipnotis oleh sesuatu untuk berpikir dan bertindak dengan cara tertentu sebagaimana yang sedang saya lakukan hingga kini. Mungkin saja saya sedang dalam pengaruh hipnotis yang tentu tidak saya sadari, termasuk oleh propaganda pembuat film tentang rakyat Korea Utara tadi. Melalui tulisan ini saya mengajak para pembaca untuk memeriksa diri sendiri seberapa dalam diri kita masing-masing tenggelam dalam rimba hipno-

tis. Ketika pembaca sudah mulai terpesona oleh sesuatu, termasuk oleh tulisan ini, maka sadarilah dengan segera bahwa pembaca sudah mulai masuk ke dalam perangkat hipnotis. Tetapi ketika pembaca membenci tulisan ini, maka waspadalah bahwa sangat mungkin pembaca sedang terperangkap oleh hipnotis yang lain. Sebelum semua itu terjadi, maka segeralah bangkit dan menggugat.

Disadari ataupun tidak, manusia berada dalam pengaruh hipnotis yang berlapis-lapis. Sebagaimana orang yang sedang terhipnotis, manusia pada umumnya tidak sadar bahwa dirinya sedang terhipnotis. Bagi orang yang sedang terhipnotis dimana ikat pinggang terlihat sebagai ular, maka kesadaran orang terhipnotis tersebut adalah melihat ular. Perilaku orang yang sedang terhipnotis ilusi ular tadi sangat lucu bagi orang lain yang sedang tidak terhipnotis tetapi dia tahu bahwa orang yang sedang berperilaku lucu tadi sedang terhipnotis. Tetapi bagi orang yang tidak tahu bahwa perilaku aneh tadi adalah akibat dari pengaruh hipnotis maka perilaku aneh tersebut mungkin bukan lucu melainkan menyebalkan. Itulah sebabnya, bagi orang yang telah mencapai kesadaran tertinggi, perilaku manusia yang aneh tersebut hanya menimbulkan kelucuan dan rasa belas kasihan.

Van Dijk (2008) membedakan antara pengetahuan khusus, yakni suatu pengetahuan yang dianut oleh kelompok tertentu, dan pengetahuan umum, pengetahuan budaya umum yang dianut oleh kelompok yang berbeda di seluruh masyarakat. Pengetahuan umum merupakan landasan semua interaksi dan komunikasi dalam masyarakat dan umumnya diterima dalam diskursus. Pengetahuan seperti ini umumnya tidak diperbantahkan, tidak kontroversial dan diterima begitu saja, dan diajarkan dalam sosialisasi serta di sekolah dalam masyarakat tertentu. Sebagai contoh, siapa yang berhak menerima keuntungan dari suatu warung? Siapa yang membantah bahwa jawabannya adalah orang yang mengusahakan warung tersebut, yang boleh jadi merangkap sebagai pemilik warung. Jawaban seperti ini tidak menimbulkan kontroversi dan dianggap sebagai kebenaran.

Karena kita sudah bertekad untuk melakukan gugatan terhadap apa saja, maka pandangan van Dijk (2008) tidak harus kita amini. Tidak kontroversial bukan berarti benar ataupun baik. Bagaimana suatu ketidakbenaran atau ketidakbaikan dapat diterima secara umum? Itulah hipnotis! Fenomena seperti ini sungguh terjadi di sekitar kita dan di jaman kita ini. Beberapa contoh akan diberikan untuk mempermudah pemahaman. Sangat baik bila sepanjang tulisan ini pembaca

terus waspada terhadap kemungkinan masuk kedalam pengaruh hipnotis. Untuk menguji apakah pembaca sudah mulai bangun, maka tanyakan kepada diri sendiri apakah pembaca sudah berani menjadi diri sendiri? Berpendapat dan membuat keputusan secara bebas dan mandiri. Jangan menyediakan diri untuk dikelabui terus menerus. Merasa menjadi diri sendiri belum tentu kita sudah bangun. Tetapi tidak berani menjadi diri sendiri pastilah belum bangun yang membuat kita menjadi bukan siapa-siapa.

Perbedaan informasi yang diterima oleh seseorang akan menghasilkan kesadaran dan *mindset* yang berbeda pula.¹ Kesadaran terhadap lingkungan lulusan fakultas hukum dan lulusan fakultas teknik pertambangan kemungkinan besar sangat berbeda. Dihadapkan pada wilayah yang berbukit dan bergunung, lulusan kehutanan akan membayangkan hutan lindung demi menjamin tata air daerah aliran sungai (DAS) atau hutan produksi terbatas bagi yang lebih berorientasi materi langsung, sementara lulusan fakultas teknik membayangkan mineral apa yang ada di balik bentang alam yang berbukit dan bergunung tersebut. Memanipulasi orang banyak melibatkan manipulasi pikirannya, kepercayaannya, seperti pengetahuan, pendapat, dan ideologi yang kemudian pengendalian tindakannya. Ada berbagai bentuk pengaruh mental berbasis diskursus, seperti memberi tahu, pengajaran, dan persuasi, yang membentuk atau mengubah pengetahuan dan pendapat orang. Banyak studi menunjukkan bahwa pemahaman dapat dipengaruhi oleh manipulasi kontekstual atau manipulasi tekstual (Velmans, 2009). Manipulasi pikiran dicirikan oleh keterlibatan kekuasaan dan dominasi.

Keterlibatan kekuasaan dan dominasi dapat dengan mudah terlihat dalam kasus Korea Utara atau Indonesia pada jaman orde baru dahulu. Namun, dalam banyak kasus kekuasaan dan dominasi tersebut tidak tampak dan tidak dapat segera dirasakan. Kekuasaanpun tidak harus dalam bentuk kekuasaan politik atau kekuasaan yang didukung senjata, tetapi dapat juga melibatkan bentuk kekuasaan yang lain. Boyce (2002) menguraikan lima dimensi kekuasaan, yaitu:

1 Dalam penggunaan sehari-hari, kesadaran (*consciousness*) sering disamakan dengan *mind* (pengertian yang sangat luas), terkadang disinonimkan dengan *awareness* atau *self-consciousness* (pengertian yang terlalu sempit), terkadang *consciousness* diartikan sebagai pengetahuan, dalam pengertian jika seseorang menyadari tentang sesuatu maka orang tersebut mempunyai pengetahuan tentang sesuatu tersebut. Wujud fisik yang berhubungan dekat dengan kesadaran adalah otak (Velmans, 2009)

1. Kekuasaan membeli (*purchasing power*), yakni dimensi kekuasaan yang memperkuat pengertian kedaulatan konsumen. Dalam ekonomi pasar, kemampuan dan kebersediaan konsumen untuk membayar akan menentukan barang dan jasa yang akan diproduksi.
2. Kekuasaan memutuskan (*decision power*), yakni kemampuan untuk bertahan dalam kontes dimana orang yang berbeda menghendaki *outcome* yang berbeda. Dimensi kekuasaan ini melekat pada badan pemerintah pembuat kebijakan publik. Kelompok kepentingan atau pelobi memperjuangkan kepentingannya dengan mempengaruhi pemegang kekuasaan pengambilan keputusan.
3. Kekuasaan agenda (*agenda power*), yakni kemampuan untuk menentukan isu mana yang boleh masuk dalam arena pembuatan keputusan publik. Lumpur Lapindo itu bencana alam atau bencana karena keteledoran manusia? Terlalu naif jika orang menyangkan bahwa jawabannya melulu masalah penelitian ilmiah. Ada pihak yang sejak awal merancang dan berusaha agar jawabannya adalah karena bencana alam, terlepas dari jawaban yang sebenarnya apa.
4. Kekuasaan nilai (*value power*), yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain tentang apa yang mereka inginkan dan apa yang akan dipilih bila diberi kesempatan. Dimensi kekuasaan ini memungkinkan masyarakat membentuk keinginan seseorang yang sebenarnya bertentangan dengan kepentingan orang yang bersangkutan.
5. Kekuasaan kejadian (*event power*), yakni kemampuan untuk mengubah hal-hal dengan apa orang membuat pilihan, dari pada secara langsung menentukan pilihan itu sendiri. Pemukiman masyarakat yang tiba-tiba masuk dalam kawasan hutan dengan terbitnya TGHK sebagai contoh. Penerbitan sertifikat tanah menjadi tidak mungkin dan menggunakan tanah sebagai aset untuk mendapatkan kapital juga menjadi tidak mungkin. Peristiwa pendahulu yang membuat orang mengambil pilihan tertentu relevan untuk diperhatikan.

Ada bukti kuat bahwa melalui pendidikan orang akan mempunyai sikap dan perilaku tertentu. Ada lembaga pendidikan yang menjadikan anak didiknya paranoid, merasa seolah-olah sedang dilingkupi oleh musuh yang hendak menghancurkan. Biasanya, ikatan batin antara sesama penerima pendidikan sangat tinggi, tetapi terpisah nyaris total dengan orang diluar kelompoknya. Sebaliknya, ada lembaga pendidikan yang menjadikan anak didiknya berpikiran terbuka sehingga bersedia menghargai keragaman. Lagi-lagi, keragaman itu sendiri dapat dipandang se-

bagai kesempatan bagi pertumbuhan dan perubahan positif, tetapi ada juga yang cenderung memandangnya sebagai konflik atau setidaknya potensi konflik (Montuori, 2005)². Dengan kata lain, lembaga pendidikan sangat berpotensi menjadi lembaga penerus hipnotis masal, bukan lembaga yang menyiapkan lulusannya untuk berani bangun dan sadar dan akhirnya berani hidup.

Isu lingkungan mulai menghangat menjadi perdebatan di seantero jagad sekitar awal dekade 1970an dan berlangsung hingga hari ini. Intinya sederhana, yakni iklim dunia mengalami perubahan akibat dari perilaku manusia, khususnya dalam memproduksi gas rumah kaca yang memanaskan atmosfer. Pada saat yang sama, hutan tropika basah mengalami penghancuran yang luar biasa cepatnya. Karena hutan tropika basah menampung keanekaragaman hayati yang sangat tinggi, isu keanekaragaman hayati dimunculkan untuk membendung kerusakan hutan tropika basah. Setiap usulan kegiatan yang tidak bersangkutan paut dengan keanekaragaman hayati akan berhenti sampai usulan karena tidak ada dukungan pendanaan. Seolah tidak ada pilihan lain, keanekaragaman hayati dijadikan simbol kepedulian lingkungan oleh banyak pihak, termasuk akademisi, untuk mampu menikmati kenikmatan hidup yang sedikit lebih meski dengan cara melacurkan diri. Berhasilkah? Tentu saja tidak. Mengapa?

Keanekaragaman hayati itu hanya dijadikan alat untuk mengakses sumber kemakmuran material, bukan kesadaran yang ingin dipertahankan dan diwujudkan dalam realita. Dengan posisi seperti itu, keanekaragaman hayati dapat digantikan oleh isu lain yang lebih seksi dan memberi akses lebih baik kepada sumber kemakmuran material. Peran keanekaragaman hayati itu sekarang digantikan oleh *reducing emission from deforestation and degradation of forest* (REDD). Dengan berjalannya waktu, REDD berkembang menjadi beberapa varian, seperti REDD+ dan REDD++. Simbol kepedulian lingkungan yang baru ini mengundang banyak pihak untuk menggunakannya. Seperti halnya keanekaragaman hayati, REDD dengan variannya telah memberi kamar pelacuran baru bagi banyak ilmuwan. Melalui skema REDD—*green economy*, hutan Indonesia dijanjikan dapat memperoleh imbalan dalam perdagangan karbon. Karena sudah sangat bernafsu mendapatkan kompensasi

2 Yang merepotkan adalah pihak yang di satu sisi menyatakan perbedaan itu sebagai rahmat, tetapi di sisi lain menginginkan atau bahkan memaksakan kesamaan. Orang yang tidak jelas sikap dan posisinya seperti ini sering menjadi penyebab timbulnya kecelakaan.

sampai-sampai lupa menanyakan apakah uang yang digunakan untuk membayar kompensasi tersebut berasal dari *green economy* atau *brown* atau bahkan *red economy*.

Hampir mustahil semua rentetan isu diatas dapat terjadi dengan sendirinya secara spontan. Saya lebih percaya bahwa berbagai isu tersebut muncul melalui proses *framing*, berfokus pada proses dimana para aktor menghasilkan kerangka pengertian untuk memobilisasi dukungan bagi posisi yang mereka junjung, dan *sensemaking*, dengan penekanan pada proses psikologi dan epistemologi yang dengan itu para aktor membangun pengertian tentang situasi dimana mereka berada didalamnya (Fiss and Hirsch, 2005). Secara detil bagaimana proses *sensemaking* terjadi dapat dilihat pada Weick et al. (2005). Melalui penanaman suatu paham yang terus menerus akan terbentuk *mindset* yang diharapkan (Gupta and Govindarajan, 2002).

Scientific Forestry Anti Sosial?

Banyak kasus dan fenomena di kehutanan menunjukkan bahwa kehutanan merupakan dunia yang anti sosial, khususnya masyarakat yang termasuk golongan bawah. Sangat besar pikiran, pemikiran, kebijakan, dan segala sumberdaya dikerahkan untuk golongan yang mempunyai kekuasaan membeli sangat kuat dan golongan yang mempunyai akses kepada kekuasaan politik. Hutan dikelola bukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, tetapi untuk kemakmuran sedikit orang. Masyarakat yang hidup di dalam atau di sekitar hutan umumnya termasuk kelompok masyarakat yang miskin. Kehadiran *scientific forestry* tidak membuat mereka lebih makmur, tetapi sebaliknya yang terjadi.

Kebijakan Pelepasan Kawasan

Kita mengenal peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Sebuah peta yang menimbulkan ironi di negeri ini. Peta itu hadir di sekitar pertengahan dekade 1980an tanpa informasi yang memadai. Banyak perkampungan masyarakat sudah hadir puluhan tahun sebelum peta TGHK lahir. Kelahiran peta TGHK menjadikan masyarakat yang tadinya hidup damai tanpa melanggar hukum mendadak menjadi resah karena ditabrak oleh hukum sepihak. Pemukiman warga mendadak menjadi ilegal.

Sebagai suatu institusi, peta TGHK telah mengalami *disfunction*. Awalnya, peta TGHK hanya dimaksudkan sebagai peta indikatif yang menunjukkan secara garis besar suatu wilayah, khususnya dari segi penutupan lahan, bentuk wilayah, dan sedikit informasi keanekaragaman hayati. Peta TGHK tidak dapat digunakan untuk menetapkan batas hak kepemilikan yang membutuhkan informasi lebih detail dan akurat. Namun, pada tahap berikutnya peta TGHK berubah menjadi ‘monster’ yang mengabaikan hak banyak pihak, khususnya hak masyarakat yang sudah tinggal turun-temurun ratusan tahun dalam suatu wilayah.

Alih-alih diurus oleh negara, masyarakat di dalam hutan tersebut diberi label yang lebih menyeramkan, seperti perambah hutan dan peladang liar. Perladangan liar disebutkan sebagai salah satu penyebab terjadinya kerusakan hutan. Mengapa digunakan istilah perladangan liar? Benarkah para peladang melakukan kegiatan secara liar? Istilah yang lebih manusiawi dan kontekstual adalah perladangan berpindah. Para peladang tersebut menjalankan perladangan dalam konteks problem dan lingkungan yang mereka hadapi. Hutan dipandang sebagai bahan organik yang vital bagi pemulihan kesuburan tanah, bukan sebagai penghasil kayu yang bernilai ekonomi di pasar. Istilah “liar” itu sudah hasil suatu pertimbangan (*judgement*) sehingga pasti tidak bebas nilai.

Apa maksud digunakannya kata sifat “liar”? Apakah mungkin tanpa maksud tertentu? Atau keberadaan maksud itu yang tidak disadari karena telah lama bersarang di alam bawah sadar dari pembuat istilah. Istilah liar dimaknai sebagai berada diluar sistem legalitas yang ada. Tidak pernah dipermasalahkan apakah sistem legalitas yang dibangun tersebut mengakomodasi kepentingan pihak yang bergantung pada perladangan berpindah. Istilah liar merupakan suatu bentuk alieniasi terhadap masyarakat yang keberadaannya pada suatu tempat tidak dikehendaki.

Bagaimana dampak dari istilah perladangan liar, yang tentu dilakukan oleh para peladang liar, bila diajarkan kepada mahasiswa? Jika salah satu ciri dari keberhasilan suatu pengajaran adalah berubahnya *mindset* dari peserta didik, maka istilah perladangan liar berpotensi membentuk *mindset* tertentu. Apapun *mindset* yang terbentuk, tetapi pengejawantahannya adalah menguasai dan menundukkan keliaran itu, apakah secara halus ataupun sangat kasar. Pengusiran terhadap kelompok masyarakat yang dianggap liar ini sering terjadi dari dahulu hingga kini.

Kembali kepada masyarakat dalam hutan yang terperangkap hukum sepihak TGHK. Masyarakat tersebut terus terperangkap dalam “kawasan hutan negara” karena tidak ada pihak yang melepaskan mereka dari jerat itu. Pelepasan kawasan hutan negara dirancang sedemikian rupa sehingga rumit dan mahal yang tidak mungkin terjangkau oleh masyarakat yang sedang terjebak tersebut. Pernyataan terakhir ini pasti disangkal oleh birokrasi pemerintah dengan mengatakan bahwa prosedur mudah dan murah tetapi memang tidak ada yang mengajukan “permohonan” pelepasan kawasan. Inilah sikap mental birokrasi pemerintah yang berorientasi kekuasaan, bukan pelayanan. Singkatnya, pemerintah enggan memberikan pelayanan kepada rakyat kecil karena pemerintah adalah penguasa yang hanya bergerak ketika dimohon dan petugasnya mendapat peluang gratifikasi.

Perangkap status kawasan hutan mempunyai implikasi yang luas. Lahan yang digarap masyarakat tersebut tidak dapat didaftarkan sebagai aset yang dimiliki atau dikuasainya. Dokumen sertifikat tanah tidak mungkin dapat diterbitkan, padahal sertifikat ini sangat penting untuk dapat melakukan kapitalisasi aset untuk mendapatkan modal kerja. Sertifikat tanah dapat dijadikan agunan untuk meminjam uang dari bank. Akibatnya, kemampuan investasi mereka sangat terkendala sehingga ekonomi mereka menjadi sulit berkembang. Sebaliknya, ketersediaan investasi jangka panjang dihambat oleh ketidakpastian status lahan yang dikuasai.

Argumen kapitalisasi aset dapat digunakan untuk mempertanyakan klaim bahwa apa yang diperlukan oleh masyarakat adalah akses terhadap pemanfaatan lahan, bukan akses terhadap kepemilikan. Mungkin saja kepemilikan bukanlah satu-satunya instrumen bagi kapitalisasi aset. Apalagi pengalaman menunjukkan bahwa setelah mendapatkan sertifikat lahan banyak diantara penerima lahan kemudian menjual lahannya, sehingga tujuan dari program privatisasi lahan tidak tercapai. Idealnya lahan hanya untuk orang yang benar-benar ingin bertani. Ini merupakan problem salah pilih (*adverse selection*) yang tidak mudah diatasi. Oleh karena itu, perlu diciptakan institusi sehingga memungkinkan penggunaannya untuk mendapatkan modal yang diperlukan bagi pengelolaan lahan yang dikuasainya.

Bagaimana masyarakat yang terjebak dalam perangkap kawasan hutan negara tersebut dapat bebas? Sejauh ini belum ada pembebasan yang bersifat langsung. Baru pada tahun 2010 terbit Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara perubahan pertuntukan dan fungsi

kawasan.³ Kebebasan mereka umumnya terjadi karena kecelakaan sejarah, yakni ketika ada pemodal memohon pelepasan kawasan dan kampung masyarakat tersebut termasuk dalam kawasan yang hendak dibebaskan tersebut. Kampung masyarakat tersebut dianggap sebagai “kotoran” diantara kawasan yang dilepaskan tersebut. Kita sering mendengar istilah “*clear and clean*” dalam pembicaraan investasi yang melibatkan kawasan yang luas. Sebutan bersih haruslah punya maksud bersih dari sesuatu. Apapun sesuatu itu, maka sesuatu tersebut dipandang sebagai kotoran. Masih adanya perkampungan di dalam areal yang dilepaskan bermakna *areal* tersebut belum “*clean.*” Jadi perkampungan masyarakat tersebut dipandang sebagai kotoran.

Pemerintah yang seharusnya berfungsi sebagai fasilitator terjadinya pemerataan ekonomi, di subsektor kehutanan peran pemerintah justru sebaliknya. Pasar dianggap tidak mampu melakukan pemerataan ekonomi, untuk itu diperlukan peran pemerintah. Uraian dalam sub bab berikut akan menjawab apakah harapan ini dapat dipenuhi? Atau pemerintah telah mengalami *disfunction*.

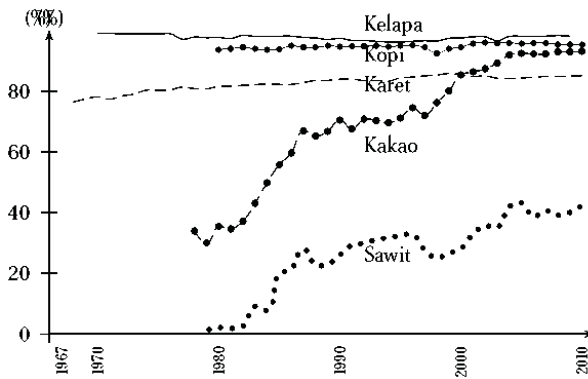
Kebijakan Hutan Tanaman

Peran pemerintah dan pasar dalam mengalokasikan sumber daya sering menjadi perdebatan di masyarakat, baik oleh kalangan awam maupun oleh kalangan akademisi. Persaingan pasar dianggap hanya menguntungkan yang kuat, karena memang itulah esensi dari persaingan dalam pasar. Suatu barang atau jasa harus dinikmati oleh konsumen yang paling meng-harganya. Demi keadilan, pemerintah dituntut untuk ikut berperan dalam mengalokasikan sumberdaya. Tetapi apa realitas yang terjadi?

Kenyataan di dunia pertanian dan kehutanan sangat berlawanan dengan anggapan khalayak ramai tersebut. Sementara peran pemerintah dalam perkebunan jauh lebih kecil dibandingkan peran pemerintah dalam kehutanan, keterlibatan rakyat kecil dalam usaha perkebunan ternyata lebih besar dibandingkan keterlibatan rakyat kecil dalam usaha kehutanan. Dalam beberapa jenis komoditi, misalnya karet, kelapa, dan

3 PP 10/2010 Pasal 8 ayat(1): Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilakukan berdasarkan permohonan, sedangkan ayat (2): Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh: a) menteri atau pejabat setingkat menteri; b) gubernur atau bupati/walikota; c) pimpinan badan usaha; atau d) ketua yayasan.

kopi, luas perkebunan rakyat melampaui luas perkebunan milik negara ataupun perkebunan milik swasta. Sudah sejak puluhan tahun yang lalu, sekitar 80% lebih kebun karet adalah milik rakyat. Bahkan untuk kelapa dan kopi, kepemilikan oleh rakyat mendekati 100%. Dengan perkembangan yang sangat pesat, porsi kebun rakyat untuk jenis kakao juga telah mencapai 90% dari awalnya kurang dari 50% di akhir 1970an. Untuk sawit, komoditi yang paling seksi akhir-akhir ini, perkembangan kebun milik rakyat bersaing ketat dengan perkembangan kebun milik swasta, meskipun pada awalnya didominasi oleh kebun milik negara. Gambar 1 memperlihatkan persentase kebun rakyat untuk lima komoditi utama yang telah disebutkan.



Gambar 1. Persentase Perkebunan (sumber://www.deptan.go.id)

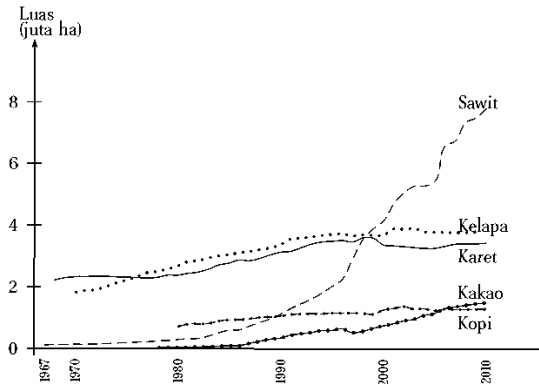
Bagaimana dengan kehutanan? Peran rakyat di kehutanan sangat kecil, bahkan data usaha kehutanan skala kecil tidak tersedia. Data hutan rakyat terbatas hanya untuk Pulau Jawa. Biaya untuk melakukan pendataan hutan rakyat itupun sebagian atau mungkin seluruhnya datang dari lembaga donor. Berapa orang dan siapa yang dibuat makmur oleh hutan alam yang luasnya jutaan hektar? Sebaliknya berapa dan siapa yang dibuat sengsara? Pihak yang dibuat makmur umumnya adalah pihak yang berada jauh dari hutan, tetapi dekat dengan kekuasaan, sementara pihak yang dibuat sengsara adalah pihak yang hidup di sekitar atau di dalam hutan tetapi jauh dari kekuasaan. Orang-orang yang hidup di sekitar dan di dalam hutan seolah cukup diberi jatah 20 m³ per kepala keluarga untuk memenuhi kebutuhan individu dan tidak dapat diperdagangkan (Pasal 45 ayat (2) PP 6 tahun 2007).⁴

⁴ Pembatasan 20 m per kepala keluarga ini tidak jelas per hari, per minggu, per bulan, per tahun, per windu, per dekade, per abad, atau per satuan waktu yang lain.

Pemerintah lebih siap dan sigap mengurus pihak yang kuat tetapi lesu darah ketika mengurus pihak yang lemah. Berapa luas izin HTI dan berapa luas izin HKm atau HTR? Ketimpangan itu begitu luar biasanya tetapi gugatan tidak pernah muncul. Pengurusan HTR disamakan dengan pengurusan HTI, padahal subyek keduanya mempunyai karakteristik yang jauh berbeda (lihat Permenhut P.23/Menhut-II/2007). Subyek HTI adalah pemodal kuat dan terdidik. Sebaliknya dengan subyek HTR. Mudah diduga bahwa perkembangan HTR menjadi sangat lambat, karena memang sulit dijangkau oleh kelompok sasaran. Ironisnya, ketika perkembangan HTR lambat, hal itu pula yang dijadikan alasan pemerintah untuk mengurangi jatah HTR, bukannya memperbaiki kebijakan yang sebenarnya kurang tepat tadi. Kalau hanya menyandarkan pada ide *survival of the fittest*, maka hewanpun sudah mampu melaksanakannya sejak jutaan tahun yang lalu. Kelebihan manusia dengan pemerintahannya adalah mengurangi bekerjanya proses *survival of the fittest* tersebut. Tidak ada gunanya kita memiliki pemerintahan yang tunduk patuh pada hukum *survival of the fittest* tersebut.

Sekarang mari kita lihat dampak campur tangan pemerintah yang kelewat jauh di subsektor kehutanan. Dibandingkan dengan subsektor perkebunan yang relatif tidak dicampur-tangani terlalu banyak oleh pemerintah, perkembangan hutan tanaman sangat jauh ketinggalan. Sejak dicanangkan di akhir 1980an, hari ini HTI yang terbangun baru sekitar 4.3 juta ha. Secara nasional, kemampuan membangun HTI rata-rata hanya sekitar 200 ribu ha per tahun. Sementara itu, di subsektor perkebunan, komoditi sawit saja telah mencapai luasan sekitar 8 juta ha (Gambar 2). Faktor utama penyebab lambatnya pembangunan HTI tersebut tidak lain adalah pemerintah sendiri karena kebijakan yang dibuatnya.

Satu contoh kebijakan pemerintah yang sangat menghambat perkembangan HTI adalah Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang harus disetujui pemerintah. Beberapa pelaku bisnis HTI yang saya wawancarai, tidak satupun yang mengatakan bahwa pengurusan RKT bebas biaya. Dibalik RKT tersebut masih ada perizinan turunannya yang juga memakan biaya, waktu, dan tenaga. Argumen yang digunakan oleh pemerintah adalah bukankah rencana itu perlu. Benar, kegiatan besar yang membutuhkan sumberdaya yang besar pasti memerlukan rencana. Jika rencana tersebut pasti ada, maka apa gunanya diwajibkan dan harus disetujui oleh pemerintah pula?



Gambar 2: Perkembangan Luas Tanaman Perkebunan

(sumber://www.deptan.go.id)

HTI itu urusan *private* sehingga pemerintah sebaiknya tidak perlu ikut campur terlalu jauh dengan membuat RKT yang harus mendapat persetujuan pemerintah. Anehnya, ketika pelaku bisnis HTI terlambat menyerahkan dokumen usulan RKT, maka pemerintah melakukan penalti dengan mengurangi volume kegiatan hingga puluhan persen yang tergantung pada lamanya keterlambatan. Rencana penanaman 1000 ha misalnya, akhirnya hanya disetujui 600 ha untuk tahun yang diusulkan. Hal ini timbul karena sikap mental perizinan hutan alam dibawa ke dunia perizinan hutan tanaman. Pembelajaran yang perlu ditarik dari cerita ini adalah bahwa apa yang kita pikirkan dan lakukan hari ini sangat mungkin ditentukan dan dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu yang pernah kita lewati. Akibatnya, kebijakan hutan tanamanpun masih dipegang teguh pemerintah dan tidak disertai peran mekanisme pasar.

Ide sentral dari pasar adalah pertukaran sukarela secara bebas. Orang bebas memilih untuk melakukan atau tidak melakukan pertukaran sesuai dengan kebutuhannya. Jika seseorang merasa akan dirugikan dalam pertukaran, maka dia dapat dengan bebas memilih untuk tidak melakukannya. Akan terjadi sebaliknya, bila orang tersebut memandang suatu pertukaran akan menguntungkannya. Jika demikian halnya, maka apa perlunya campur tangan pemerintah dalam pasar? Dari isu otonomi dalam pembuatan keputusan dan imunitas dari perambahan oleh pihak lain (aspek proses) mungkin saja sudah terpenuhi. Tetapi bagaimana dengan aspek kesempatan (aspek substansi)? Distribusi kebebasan substantif ini merupakan syarat tambahan bagi beroperasinya pasar secara efisien (Sen, 1993).

Kebijakan Tata Usaha Kayu

Kayu merupakan komoditi yang perdagangannya paling rumit dan sangat tidak efisien. Kayu yang dipungut dan diangkut dari hutan alam harus dilengkapi dengan dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH). Sementara itu, kayu yang dipungut dari luar kawasan hutan negara dan kemudian diangkut harus dilengkapi dengan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) kayu.⁵ Apa yang dihasilkan dari kebijakan ini? Tidak lebih dari korupsi, manipulasi, dan terhambatnya perkembangan hutan rakyat. Sementara itu tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut tidak pernah tercapai.

Permenhut P. 51/Menhut-II/2006 yang diubah melalui P.33/Menhut-II/2007 mengatur pengangkutan hasil hutan kayu dari “hutan hak” sebagaimana dinyatakan secara jelas dalam amar putusannya. Dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan, hutan hak didefinisikan sebagai hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Dalam UU 41/1999 tersebut hutan didefinisikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Dua pohon di halaman rumah tidak dapat disebut hutan. Artinya, pengangkutan kayu yang berasal dari dua pohon tersebut tidak termasuk domain dari Permenhut P. 51/Menhut-II/2006 yang diubah melalui Permenhut P.33/Menhut-II/2007 sehingga tidak memerlukan SKAU. Tetapi bagaimana petugas di jalanan dapat mengetahui secara pasti dan bersedia menerima kenyataan bahwa kayu yang sedang diangkut tersebut bukan dari hutan hak, melainkan dari halaman rumah? Mental penjajah tidak akan pernah mempunyai kepekaan terhadap hambatan dan derita yang mungkin dialami oleh rakyat.

Mengapa pemerintah mensyaratkan kelengkapan SKAU bagi kayu yang berasal dari luar kawasan hutan? Tujuan utamanya sebenarnya tidak jelas. Ada argumen bahwa SKAU diperlukan agar tidak terjadi pencurian kayu dari kawasan hutan, karena jenis kayu yang ditanam rakyat dan pemerintah sama, misalnya jati, mahoni, dan sengon. Ketidakmampuan pemerintah melindungi hak-haknya kemudian dibebankan kepada rakyat. Pendekatan ini cocok digunakan oleh penjajah Belanda kepada rakyat Indonesia, tetapi apakah pemerintah Republik Indonesia

5 Sengaja saya menggunakan istilah luar kawasan hutan negara, bukan hutan rakyat atau hutan hak, karena tidak semua kayu yang dihasilkan dari luar kawasan hutan negara berasal dari tempat yang didefinisikan sebagai hutan.

ini juga penjajah meskipun terhadap rakyatnya sendiri? Dalam kasus kehutanan, jawaban saya adalah benar, khususnya penjajahan bagi rakyat kecil. Tidak ada gunanya membela diri bahwa institusi pendidikan tinggi kehutanan juga ikut bertanggung jawab dalam melestarikan cara berpikir penjajah ini. Nazarudin menggunakan Colombia untuk bersembunyi, sedangkan ilmuwan menggunakan “ilmu adalah bebas nilai” sebagai tempat untuk membebaskan diri dari tanggung jawab sosial. Pendapat Einstein bahwa “*science without religion is lame, religion without science is blind*” hanya digunakan sebagai pembenaran keberagamaan dirinya bahwa beragama itu benar adanya. Menyedihkan.⁶

Bagaimana kita menggunakan argumen diatas untuk kasus kayu kelapa? Apakah kayu kelapa termasuk hasil hutan? Apakah pemerintah pernah menanam kelapa dalam kawasan hutan negara? Demikian juga dengan nangka dan karet. Jelas tidak. Tetapi mengapa pemerintah juga sangat bernaftu untuk mengatur tata usaha kayu yang sesungguhnya tidak pernah diproduksi didalam kawasan hutan negara? Argumen melindungi hak tidak dapat digunakan dalam kasus ini. Lebih dari itu, cara melindungi hak dengan membebani pihak lain adalah sulit dicerna akal sehat dan sangat tidak etis, karena hal tersebut merupakan tindakan sewenang-wenang yang biasa dilakukan oleh penjajah dahulu. Karena terlalu mengandalkan kekuasaan inilah kebijakan kehutanan pada umumnya sangat tidak cerdas—seputar perizinan dan larangan—yang tentu saja tidak dapat menyelesaikan masalah.

SKAU telah menimbulkan korban yang tidak perlu. Sejauh ini saya sudah menemukan tiga kasus yang menunjukkan bahwa SKAU sungguh-sungguh bermoral penjajahan. Pertama, kasus di Jawa Tengah. Seorang pemilik hutan rakyat di Jawa Tengah menebang dan kemudian menjual kayunya ke Jawa Timur. Untuk angkutan, yang bersangkutan telah melengkapinya dengan dokumen yang diperlukan. Di tengah perjalanan, truk pengangkut mengalami kerusakan yang cukup parah sehingga memerlukan waktu cukup lama untuk mem-

6 Albert Einstein dipandang sebagai orang paling cerdas di abad 20. Dia seorang filosof dan ilmuwan besar. Karena pernyataannya tentang ilmu dan agama, wajar jika banyak orang, khususnya ilmuwan, memandang Albert Einstein sebagai ilmuwan besar yang religius. Ringkasnya, Albert Einstein merupakan model ideal dari seorang ilmuwan, dia hebat dalam *science* dan pada saat yang sama dia juga religius. Tetapi saya tidak yakin bahwa pandangan ilmuwan Indonesia yang religius terhadap Albert Einstein tetap sama setelah membaca naskah asli dimana Albert Einstein menyampaikan ungkapan yang terkenal tersebut, yakni *Personal God Concept Causes Science-Religion Conflict* (Einstein, 1940).

perbaikinya. Ketika truk selesai diperbaiki dan kemudian jalan kembali, dokumen kelengkapan yang mengiringi perjalanan kayu menjadi kadaluarsa. Cerita selanjutnya adalah kepiluan. Dia ditangkap polisi kemudian diadili dan mendapat hukuman sekitar dua tahun penjara. Kedua, peristiwa serupa yang dialami oleh seorang petani di Kabupaten Banyuwangi. Dia menebang pohon di lahannya sendiri dan kemudian mengangkutnya. Karena tidak memiliki dokumen yang diperlukan untuk pengangkutan kayu yang bersangkutan dituduh mencuri kayu dan akhirnya mendapat hukuman penjara tujuh bulan di penjara. Ketiga, peristiwa yang dialami oleh seorang petani di Kalimantan Timur. Kayu dari kebunnya yang diangkut dalam proses penjualan dicegat aparat. Karena tidak dapat menunjukkan dokumen yang diperlukan maka kayu ditahan. Reaksi selanjutnya, semua hutan tanaman miliknya dibabat untuk diganti jenis tanaman yang tidak tercakup dalam peraturan bermoral penjajah.

Namun, bukan tidak ada yang diuntungkan oleh peraturan tentang SKAU. Karena alasan ekonomi, ketidaktahuan, dan lain sebagainya, petani hutan rakyat umumnya enggan mengurus SKAU yang normanya tidak berbiaya. Tetapi terlalu naif dan mungkin sangat bodoh jika kita menerima begitu saja norma tersebut. Jika hendak menerbitkan SKAU dengan benar, maka kepala desa harus melakukan perjalanan dan pengukuran kayu. Apakah mungkin hal tersebut dilakukan secara gratis? Keengganan petani untuk mengurus SKAU tersebut dimanfaatkan oleh pedagang. Kepada petani dia menekan harga, sedangkan kepada kepala desa dia menyuap. Tanpa ada pemeriksaan apapun SKAU dapat terbit dengan biaya sekitar Rp 30.000,- per lembarnya. Angka tersebut diperoleh dari wawancara dengan beberapa orang yang pernah mengurus SKAU di Kabupaten Cianjur, Ciamis, Kulon Progo, dan Kabupaten Gunung Kidul. Para pedagang kayu desa ini ingin agar kebijakan SKAU tetap dipertahankan karena melalui SKAU tersebut mereka memperoleh rente ekonomi.

Pihak lain yang diuntungkan oleh SKAU adalah petugas penegak hukum. Mereka jadi mempunyai alasan untuk memeriksa kayu bulat yang sedang diangkut. Memiliki dokumen SKAU tidak membebaskan pengangkut kayu dari biaya tambahan yang dikutip secara liar oleh petugas jalanan. Dengan kata lain, SKAU bukan melindungi pemilik atau pengangkut kayu tetapi memberi celah preman jalanan untuk menjalankan aksinya. Di Kabupaten Gunung Kidul, pungutan liar seperti

ini disebut secara sinikal sebagai *susu-tante* sebagai kepanjangan dari “sumbangan sukarela tanpa tekanan.”

Disadari atau tidak, dalam tata usaha kayu sebenarnya pemerintah telah menganut pembuktian terbalik yang belum ada dasar hukumnya di Indonesia. Jika seseorang tidak mampu membuktikan bahwa kayu yang sedang diangkutnya adalah miliknya, maka kayu tersebut adalah milik negara dan pengangkut yang bersangkutan dapat dipidanakan. Dengan kualitas penegak hukum seperti sekarang yang dibebani pembuktian saja mampu membuat skenario sehingga seseorang yang tidak bersalah dapat dipidana, tanpa dibebani pembuktian para penegak hukum akan lebih leluasa memperlmainkan hukum. Sistem yang berjalan baik di negeri orang belum tentu membawa faedah di negeri kita.

Kebijakan SVLK

Standard Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) adalah persyaratan untuk memenuhi legalitas kayu/produk yang dibuat berdasarkan kesepakatan para pihak (stakeholder) kehutanan yang memuat standar, kriteria, indikator, verifier, metode verifikasi, dan norma penilaian (Permenhut P.38/Menhut-II/2009 jo P.68-/Menhut-II/2011). Namun, dalam Lampiran 2 peraturan Direktur Jendral Bina Produksi Kehutanan P.02/VI-BPPHH/ 2010 SVLK kepanjangan dari Sistem Verifikasi Legalitas Kayu. Yang pertama memaknainya sebagai standar, sedangkan yang kedua memaknainya sebagai sistem, meskipun yang kedua merupakan penjabaran yang pertama. Saya sendiri cenderung memilih sistem ketimbang standar.

Inti dari peraturan ini adalah bagaimana menjamin agar semua kayu yang diperdagangkan di dalam dan oleh Indonesia merupakan kayu yang legal. Kebijakan ini merupakan respon pemerintah Indonesia terhadap tuntutan pasar masyarakat Eropa yang “merasa prihatin” atas kerusakan hutan di Indonesia akibat *illegal logging*. Mereka menghendaki kayu dari hutan yang dikelola secara lestari. Namun, kelestarian hutan sangat sulit dicapai. Sebagai kompromi, legalitas kayu untuk sementara dianggap cukup memadai sementara pembenahan menuju pengelolaan hutan lestari terus diupayakan.

Logika yang digunakan untuk membangun SVLK sangat tidak konsisten. Pemberian status legalitas merupakan kewenangan pemerintah, karena hanya pemerintah yang berhak menyatakan apakah legal atau

illegal atas suatu kegiatan yang dilakukan di dalam suatu wilayah yuridiksi, dimana otoritas pemerintah tersebut diberi wewenang. Pengangkutan kayu yang diperoleh dari luar kawasan hutan adalah legal jika dilengkapi dokumen SKAU. Apakah pemilikan dokumen SKAU ini bukan standar legalitas kayu yang berasal dari luar kawasan hutan negara untuk jenis kayu tertentu? Anehnya, pemerintah sendiri mewajibkan pengangkut kayu ber-SKAU untuk memeriksakan dokumen SKAU-nya kepada entitas swasta yang disetujui pemerintah untuk memverifikasi dokumen yang dikeluarkan pemerintah sendiri. Hal ini terlihat dari pernyataan dalam Lampiran 5 P.02/VI-BPPHH/2010 yang berbunyi “Sertifikat legalitas kayu (Sertifikat LK) adalah surat keterangan yang diberikan kepada pemegang izin atau pemilik hutan hak yang menyatakan bahwa pemegang izin atau pemilik hutan hak telah mengikuti standar legalitas kayu (*legal compliance*) dalam memperoleh hasil hutan kayu.”

SVLK tidak menambah informasi baru karena seluruh proses disandarkan pada dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah yang telah mendeligitimasi dirinya sendiri. Sebaliknya, SVLK jelas menimbulkan biaya tambahan bagi unit manajemen. Bagi unit manajemen berskala kecil, seperti hutan rakyat, SVLK jelas sangat memberatkan, bahkan cenderung tidak terjangkau. Lagi pula apa urgensinya mempertanyakan legalitas kayu yang berasal dari tanah hak? Bagi pemerintah yang ingin mengayomi rakyatnya agar lebih rajin membangun hutan, memperlumahkan legalitas kayu dari tanah hak tentu saja sangat tidak *urgent*. Tetapi bagi pemerintah yang tercermin dari kebijakan yang dikeluarkannya, mempersoalkan apa saja yang dilakukan rakyat menjadi urusan utamanya.

Dalam suatu diskusi dengan berbagai pihak, saya mengajukan pertanyaan apakah sebaiknya SVLK dilakukan setahun sekali, tiga tahun sekali, atau 15 tahun sekali. Seorang wakil unit manajemen industri pengolahan kayu yang sangat mendukung SVLK memilih sekali dalam 15 tahun. Jika SVLK memang baik bagi bisnisnya, maka logikanya pelaksanaan SVLK dengan frekuensi lebih tinggi akan lebih disukai. Tetapi ternyata ada inkonsistensi antara dukungan dalam bentuk pernyataan dengan pilihan frekuensi pelaksanaan SVLK. Hal ini menimbulkan pertanyaan apa yang sesungguhnya sedang terjadi?

Bagi unit manajemen skala besar, alasan utama mengikuti SVLK bukan karena SVLK itu berguna bagi bisnisnya tetapi lebih karena untuk menjaga “hubungan baik” dengan aparat pemerintah dan untuk

mengurangi gangguan dari aparat pemerintah saja. Sangat tidak nyaman mendengar pengakuan seperti ini. SVLK memang menimbulkan biaya, tetapi SVLK dapat mengurangi biaya lain yang ditimbulkan oleh gangguan dari aparat pemerintah. Pilihan mereka bukan antara sorga atau neraka, melainkan antara mulut buaya atau mulut singa. Oleh karena itu menjadi masuk akal kiranya bila SVLK tidak diselenggarakan terlalu sering. Tegasnya, SVLK itu baik, tetapi lebih baik kalau tidak ada SVLK.

Kebijakan Ekspor Kayu dan Industri Pulp

Secara garis besar, pendekatan yang digunakan dalam subseksi ini adalah melalui analisis terhadap sisi bahan baku dan sisi industri pengolahan. Intinya adalah sisi bahan baku dibuat tertekan sehingga harganya murah dan oleh karenanya peminatnya tidak banyak, sementara dari sisi pengolahan adalah melakukan investasi besar-besaran sehingga membutuhkan jumlah bahan baku yang sangat banyak. Kombinasi dari keduanya adalah bahwa investor industri pengolahan menjadi punya alasan kuat untuk meminta lahan lebih banyak untuk menghasilkan bahan baku. Akibatnya, penguasaan kawasan oleh suatu kelompok industri berlangsung sangat masif, sementara rakyat kecil kesulitan mendapatkan sejenkal lahan sekedar untuk bertahan hidup. Fenomena ini dapat diamati dengan jelas di industri pulp dan kertas, yang semakin menunjukkan gejala adanya *market power*.

Sejarah industri kehutanan di Indonesia sangat diwarnai oleh kebijakan yang mendistorsi pasar, khususnya harga dari hasil hutan mentah. Kebijakan distortif paling signifikan dan bertahan lama adalah integrasi vertikal. Di masa lalu ketika produksi kayu bulat dari hutan alam masih melimpah, pemerintah menjalankan kebijakan pembangunan industri *plywood* yang didukung dengan kebijakan larangan ekspor kayu bulat. Dampak kebijakan tersebut adalah tumbuhnya industri *plywood* yang terkait dengan hak pengusahaan hutan (HPH) yang melalui UU 41 tahun 1999 diubah menjadi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA). Namun, industri *plywood* berbasis hutan alam ini terbukti tidak dapat bertahan karena memang tidak efisien. Keberlangsungan industri *plywood* tersebut sangat tergantung pada subsidi harga kayu dari hutan alam yang terlalu terdistorsi.

Sejak awal dekade 1980an, gejala kemunduran produksi kayu bulat, khususnya kayu pertukangan, telah terdeteksi. Saat itu, pemerintah

mulai mencanangkan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI). Minat untuk mendapatkan izin pembangunan HTI sebenarnya lebih didorong oleh insentif berupa kayu bulat yang masih tersisa dari hutan alam, yang dapat diperoleh melalui izin pemanfaatan kayu (IPK). Kayu bulat dari IPK ini merupakan sumber bahan baku yang sangat murah bagi industri *plywood* yang sangat tidak efisien. Adapun pembangunan HTI-nya sendiri berjalan sangat lambat, sampai-sampai memerlukan kebijakan percepatan pembangunan HTI yang kemudian banyak menimbulkan komplikasi hukum.

Kebijakan ekspor kayu bulat tetap berlaku, sementara kekurangan bahan baku kayu bulat, khususnya untuk kayu pertukangan, tetap tidak teratasi. Namun, perkembangan HTI kemudian berbelok ke arah yang sama sekali berbeda. Pembangunan HTI kemudian lebih diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan bahan baku industri pulp dan kertas yang dibangun belakangan. Pada titik ini kita perlu menengok ke arah dua jurusan yang berbeda.

Pertama, isu bahan baku. Dampak langsung dari kebijakan pelarangan ekspor hasil hutan mentah adalah harga hasil hutan tersebut yang terus tertekan. Sebagai konsekuensi dari harga kayu bulat yang terlalu rendah maka suplai kayu bulat juga tertekan karena orang menjadi kurang tertarik menanam hutan. Seretnya produksi bahan baku ini membawa dampak pada pemenuhan bahan baku industri.

Kedua, skala per unit pabrik pulp ini semakin besar dari waktu ke waktu dengan implikasi kebutuhan bahan baku yang semakin besar pula. Pemilik industri mempunyai alasan kuat untuk memaksa pemerintah membantu menyediakan bahan baku melalui penyediaan kawasan untuk membangun HTI atau mendorong hutan tanaman skala kecil oleh masyarakat. Tentu saja desakan tersebut disertai dengan argumen standar, yakni lapangan kerja dan nilai tambah yang diciptakan oleh industri pulp. Karena suplai kayu bulat dari hutan tanaman skala kecil tidak cukup—ini karena kebijakan pemerintah sendiri juga—maka solusi paling cepat adalah menyediakan lahan bagi HTI yang dimiliki oleh pemilik industri pulp tersebut. Terjadilah integrasi vertikal. Lagi-lagi bisnis besar telah menundukkan pemerintah yang memang tidak mempunyai keberpihakan kepada kelompok yang lemah. Perusahaan HTI pulp skala 10 ribuan hektar umumnya berafiliasi dengan perusahaan pulp skala raksasa, bahkan dengan ikatan kontrak 42 tahun.

Penguasaan lahan skala besar oleh beberapa kelompok usaha yang difasilitasi pemerintah sangat kontras dengan program reformasi agraria yang tidak pernah jalan. Kelengkapan peraturan pemerintah untuk mengoperasionalkan UU 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria belum pernah terwujud hingga hari ini. UU 5 tahun 1960 mengamanatkan setidaknya 13 peraturan pemerintah dan satu peraturan pemerintah daerah. Bahkan undang-undang ini mengizinkan diberikannya sanksi pidana terhadap pelanggaran peraturan pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2).

Refleksi dan Perubahan

Benang merah yang dapat ditarik dari uraian bagian terdahulu adalah adanya kecenderungan yang sangat kuat tentang pengaturan sentralistis terhadap semua kegiatan kehutanan. Bagaimana sikap ingin mengatur ini tumbuh begitu kuat di dunia kehutanan? Untuk itu, ada baiknya kita menelusuri kembali sejarah tentang munculnya kehutanan ilmiah (*scientific forestry*). Dari situ kita dapat bercermin dimana posisi kita saat ini dan mau kemana kita selanjutnya. Pertanyaan seperti ini penting dijawab oleh para akademisi di perguruan tinggi. Mengetahui daging hewan tertentu itu haram dimakan lalu menghindari memakannya tidaklah cukup. Jika pengetahuan tersebut diinternalkan, maka bunyinya menjadi “apakah diri saya ini termasuk individu yang dihindari, dicari, atau individu yang tidak memiliki nilai keberadaan sama sekali.” Perguruan tinggi dapat menjadi agen pencerahan, tetapi bukan hal yang mustahil juga untuk menjadi agen hipnotisme. Jika tidak mampu membangunkan jiwa warganya, maka suatu perguruan tinggi tidak lebih dari agen hipnotisme. Untuk memulai diskusi tentang peran perguruan tinggi dalam melestarikan suatu doktrin atau keyakinan (*belief*), saya mengutip kata-kata Albert Einstein sebagai berikut:

“I never teach my pupils. I only attempt to provide the conditions in which they can learn.”

Melalui teaching individu yang berbeda akan cenderung menjadi seragam, melalui *learning* keragaman individu akan lebih terjaga. Pendidikan tinggi kehutanan itu termasuk institusi *teaching* atau institusi *learning*?

Kehutanan ilmiah mulai dikembangkan di Jerman yang kemudian menyebar ke Perancis, Inggris, lalu Amerika Serikat (Balogh, 2002), dan akhirnya ke seluruh dunia. Hutan yang dihadapi oleh pemerintah Jerman ketika itu (pertengahan abad 18) adalah hutan alam. Adapun kacamata yang digunakan untuk melihat hutan adalah kacamata fiskal (Scott, 1998). Pemerintah Jerman ingin mendapatkan pajak dari kayu yang dipungut dari hutan alam tersebut. Tentu saja, para pemungut kayu hanya memilih kayu yang mempunyai nilai di pasar saja yang dipungut. Di Indonesia, kacamata fiskal ini juga digunakan sehingga kita mengelompokkan kayu menjadi jenis komersil dan jenis non-komersil.

Dalam mengoleksi pajak, pemerintah Jerman memberi perhatian pada stabilitas dan prediktabilitas, yakni penerimaan pajak yang kurang lebih sama dari waktu ke waktu. Untuk mencapai kondisi ini, pemerintah Jerman membagi kawasan hutan menjadi beberapa blok dengan harapan ketika siklus menutup blok pertama telah pulih seperti semula. Diasumsikan bahwa stok kayu kurang lebih seragam untuk seluruh kawasan. Jadi, waktu pemulihan merupakan bilangan pembagi terhadap kawasan hutan yang hendak dipungut pajaknya. Pengaturan penerimaan pajak ditempuh melalui pengaturan hasil hutan. Cara ini juga memudahkan pekerjaan administratif dari birokrasi pemerintah. Kebutuhan uang tunai dari hutan ini juga pernah terjadi di Indonesia di awal rezim orde baru dahulu ketika kayu dari hutan alam masih sangat melimpah. Kita melihat cara berpikir hutan alam ini terbawa kepada hutan tanaman.

Dengan berjalannya waktu kemudian disadari bahwa produksi kayu yang diatur untuk mencapai penerimaan pajak yang stabil ternyata semakin merosot. Isu kekurangan pasokan kayu ini menggiring kepada pengembangan hutan tanaman dengan keragaman jenis yang lebih sempit, bahkan hingga monokultur, dan upaya untuk mencapai produksi kayu tertinggi yang terus menerus (*maximum sustained yield*, MSY). Produksi pada MSY ini dianggap akan menghasilkan penerimaan pajak terus menerus yang tertinggi pula.⁷

7 Ide MSY sangat dikenal oleh rimbawan karena merupakan kriteria tradisional rimbawan dalam menentukan daur optimal, yakni ketika mean annual increment sama dengan *current annual increment*. Daur optimal dengan kriteria MSY melalui bersifat biologis. Faustmann menyampaikan pendekatan baru dalam penentuan daur yang telah mempertimbangkan aspek finansial dengan mempertimbangkan tanam-panen yang diulang takberhingga kali. Takberhingga tidak harus dimaknai sebagai benar-benar takberhingga karena sangat tidak realistis. Sebagai contoh, masa konsesi HTI juga hanya hingga 100 tahun. Apakah kemudian tidak mungkin dilakukan pengelolaan hutan? Dalam konteks

Hingga titik ini sudah ada dua isu menonjol, yaitu kayu dan kelestarian. Demi mencapai harmoni—untuk tidak mengulang peristiwa katastrofis kekurangan kayu—dua isu tersebut dilengkapi dengan dua isu lainnya, yakni jangka panjang dan standar mutlak. Keempat isu tersebut dijadikan doktrin pokok kehutanan yang membentuk kerangka dasar kurikulum ilmu hutan akademik dan mempunyai status legal di banyak negara (Glück, 1987). Masuknya suatu doktrin ke dunia akademik perlu dikritisi karena melalui dunia akademik, suatu kebenaran atau kesalahan dapat terpelihara dan tersebar.

Di Indonesia, doktrin mengutamakan kayu masih sangat terasa hingga kini, meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UU 41 tahun 1999. Penerimaan negara dari hutan masih sangat tergantung pada kayu, seperti Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH). Keproduktifan hutan menggunakan stok kayu sebagai kriteria. Pengembangan HTI menggunakan pemakaian kayu sebagai penciri, seperti HTI kayu pertukangan, HTI kayu pulp, dan HTI kayu bakar. Masih banyak contoh lain yang menempatkan kayu sebagai pemeran utama. Akhir-akhir ini, barang dan jasa lain yang dihasilkan hutan mulai mendapat perhatian yang lebih besar. Tidak begitu jelas apakah hal ini merupakan wujud kesadaran baru atau sekedar keterdesakan kehutanan secara umum dalam pergaulan sosial, ekonomi, dan politik.

Kata kelestarian paling digemari oleh orang yang berkecimpung atau mempunyai perhatian terhadap kehutanan. Beberapa orang yang saya tanya lebih jauh apa makna sebenarnya dari kata tersebut ternyata tidak dapat memberi pengertian yang memuaskan. Kebanyakan merasa sudah cukup tahu asal mampu menyebutkan bahwa ada tiga kelestarian yang harus dicapai oleh hutan, yakni kelestarian ekonomi, kelestarian ekologi, dan kelestarian sosial. Karena maknanya tidak dipahami dengan baik—itupun kalau benar ada maknanya, maka ketiga jenis kelestarian tersebut lebih banyak menjadi jargon, ketimbang istilah yang mempunyai makna besar untuk diwujudkan dalam dunia nyata. Ada yang mencoba memasukkan *high conservation value* (HCV) menjadi salah satu kriteria kelestarian hutan rakyat. Bukankah hutan rakyat itu sendiri merupakan salah satu wujud dari HCV? Ada lagi yang mencoba mengembangkan kelestarian dengan mengelompokkan beberapa satuan hutan rakyat sehingga

lain, misalnya dalam *infinitely repeated game of prisoner's dilemma*, takberhingga dapat dimaknai sebagai tidak diketahuinya kapan game tersebut berakhir. Tentu saja pemaknaan yang demikian tidak dapat dilakukan dalam kasus investasi hutan yang membutuhkan kepastian masa konsesi. Selanjutnya, Formula Faustmann yang sebenarnya bukan untuk skenario hutan normal sering disalahgunakan untuk skenario hutan normal

memenuhi luasan yang mencukupi untuk dapat diatur seperti hutan tanaman skala besar. Apakah masih relevan menggunakan pikiran kelestarian skala besar untuk diterapkan pada hutan rakyat yang umumnya skala gurem?

Waktu panjang yang diperlukan oleh hutan atau pohon untuk dapat dipanen kayunya tampaknya juga sangat mempengaruhi cara berpikir rimbawan yang cenderung berorientasi jangka panjang. Kecenderungan tersebut diungkapkan dalam bentuk rencana jangka panjang, menghargai secara berlebihan pengalaman yang telah terbukti dan kurang percaya pada kekinian, enggan atau terlalu hati-hati untuk membuat perubahan karena mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang, dan perasaan bahwa hutan selalu menghadapi ancaman perusakan dan kerusakan. Pendek kata, rimbawan cenderung bersikap konservatif. Sebagai penganut konservatisme, rimbawan membutuhkan nilai sosial dan institusi yang mapan, seperti moral, agama, dan keluarga. Rimbawan menghendaki kondisi sosial yang dapat bertahan lama yang dijamin oleh otoritas sosial maupun negara yang kuat (Glück, 1987). Sikap konservatif cenderung tidak mempercayai sifat manusia dan keragaman kepentingan. Ide libertarianisme ditolak keras oleh rimbawan. Bagaimana mungkin orang dapat diajak berpikir jangka panjang ketika masalahnya jangka pendeknya saja belum terpecahkan?

Menurut Glück (1987), doktrin “standar mutlak” bermakna lebih dari sekedar memahami hutan sebagai obyek dari pengetahuan ilmiah, tetapi merupakan studi tentang hukum alam dari hutan. Cakupannya meliputi ide bahwa hutan mengajarkan tentang tujuan pengelolaan hutan kepada rimbawan, sehingga rimbawan berperan sebagai mediator antara hutan dan pemilik hutan. Manusia dianggap tidak dapat dipercaya dan tidak mengajarkan bagaimana rimbawan harus mengelola hutan, tetapi hutanlah yang memberi pelajaran bagaimana mengelola hutan. Bukan kepentingan manusia yang menentukan hubungan antara manusia dan hutan karena manusia dianggap tidak mempunyai kepentingan terhadap hutan, melainkan fungsi yang diberikan oleh hutan itulah yang lebih menentukan. Bukan manusia yang mempunyai kepentingan produksi, konservasi, dan lindung, tetapi hutanlah yang memberikan berbagai fungsi tersebut. Maknanya, hutan yang menjadi subyek dan manusia yang menjadi obyek. Pertukaran posisi ini menggeser fokus dari proses politik dimana banyak kepentingan bersaing ke level teknokratik dimana optimisasi dari fungsi hutan yang berbeda ditetapkan. Kebijakan kehutanan

yang merupakan arena kontestasi berbagai kepentingan manusia terhadap hutan direduksi menjadi sekedar urusan silvikultur.

Keempat doktrin diatas masih mewarnai kehutanan Indonesia, mungkin juga kehutanan seluruh dunia, hingga saat ini, meskipun dengan tingkat gradasi yang berbeda sesuai dengan profesi yang dijalani oleh seorang rimbawan. Rimbawan yang berkecimpung dalam bisnis kehutanan menyatakan bahwa problem utama yang mereka hadapi di lapangan adalah interaksi dengan masyarakat, bukan teknis kehutanannya sendiri. Keluhan bahwa karena “ilmu kehutanan”—baca pe-ngetahuan teknis tentang hutan dan pengelolaannya—tidak diterapkan dengan baik di Indonesia maka hutan menjadi rusak, merupakan bentuk sangat kuatnya keempat doktrin tersebut meresap dalam sanubari rimbawan. Tidak ada upaya untuk mencari alasan dibalik tidak diterapkannya “ilmu kehutanan” tersebut karena hal seperti itu dianggap sudah diluar domain kehutanan. Rimbawan sibuk dengan imajinasinya sendiri yang tidak relevan dengan realitas sosial. Rimbawan secara sederhana menganggap orang lain belum memahami tentang hukum alam hutan.

Untuk “memberi pengertian” pentingnya (*importance*) hutan kepada orang yang berprofesi lain, rimbawan mencoba memperkenalkan *total economic value* dari hutan. Lagi-lagi rimbawan berperan sebagai mediator antara hutan dengan manusia dengan harapan non-rimbawan sadar betapa besar manfaat yang “diberikan” oleh hutan. Perhatikan sekali lagi penempatan hutan sebagai subyek dan manusia sebagai obyek. Mengapa orang tetap memilih sawit, termasuk banyak rimbawan sendiri yang melakukannya secara sembunyi-sembunyi? Apa yang dipilih oleh seseorang tidak tergantung pada berapa manfaat yang diberikan oleh pemberi, tetapi lebih ditentukan oleh berapa manfaat riil yang diterima atau dirasakan oleh orang tersebut. Fakta ini mungkin sulit diterima oleh para rimbawan yang terus menyangka bahwa orang lain tidak paham tentang manfaat hutan yang sesungguhnya.

Perkembangan hutan rakyat di Pulau Jawa yang sangat pesat merupakan fenomena yang semestinya dapat memberi inspirasi kepada rimbawan untuk mulai mencermati kembali “kepercayaan” (*belief*) yang dipegang erat selama ini. Ada kontradiksi antara apa yang terjadi dengan hutan di Pulau Jawa dan apa yang dipercaya oleh rimbawan. Rakyat ternyata mampu memperluas hutan di Pulau Jawa secara sukarela ketika insentif untuk melakukan hal tersebut dipandang cukup memadai. Stok kayu di luar kawasan hutan meningkat, sedangkan pada

saat yang sama stok tegakan didalam kawasan hutan yang dikelola oleh para rimbawan mengalami penurunan secara persisten. Alih-alih tertarik untuk mempertanyakan apa yang sedang terjadi, beberapa rimbawan malah ingin mengatur hutan rakyat dengan kerangka *scientific forestry* sebagai turunan dari empat doktrin diatas.

Menurut Peluso (1993), tantangan *social forestry* terhadap rimbawan (pemerintah) adalah mengganti konsep tradisional tentang pengelolaan profesional ilmiah dan tentang pengaturan oleh negara dengan asumsi yang lebih radikal bahwa memberikan kendali lebih banyak kepada petani penggarap (*peasant*) mempunyai peluang lebih tinggi untuk mencapai pengelolaan hutan lestari. Pertanyaannya kemudian adalah apakah mungkin penggantian tersebut terjadi tanpa membongkar doktrin yang telah diimaninya sejak pertama kali bersentuhan dengan *scientific forestry*. Inilah tantangan bagi institusi pendidikan tinggi kehutanan di Indonesia yang kemudian perlu dituangkan dalam kurikulum yang ditawarkan. Kehutanan di masa depan tidak boleh lagi dikelola dengan hubungan administrasi politik yang berwatak kolonial seperti yang hingga saat ini masih direproduksi (Ribot, 1999).

Kita harus menyadari bahwa hutan berada dalam ruang yang tidak hampa. Antara hutan dan masyarakat manusia berinteraksi terus menerus. Hutan membentuk budaya manusia, sebaliknya manusia dengan interaksi sesamanya sangat menentukan wujud dan keberadaan hutan. Interaksi antar manusia mencakup banyak dimensi, seperti budaya, ekonomi, dan politik. Interaksi berdimensi budaya dan ekonomi relatif mudah diterima oleh rimbawan. Tetapi interaksi berdimensi politik masih dipandang sebagai interaksi yang tidak relevan dibahas di kehutanan. Suatu contoh dari Kabupaten Banyumas, dari partai politik tertentu menjanjikan pembagian tanah kepada para petani jika yang bersangkutan terpilih menjadi anggota legislatif. Tanah mana yang hendak dibagikan? Hampir mustahil tanah milik. Tanah yang paling mungkin dibagikan adalah tanah negara (kawasan hutan negara atau tanah negara bebas). Contoh lain adalah pemekaran provinsi atau kabupaten yang merupakan proses politik murni. Provinsi baru dan kabupaten baru berarti tata ruang baru. Bagaimana rimbawan memberi respon?

Dengan menempatkan melarikan diri sebagai bukan pilihan optimal, respon rimbawan secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua bentuk, yakni respon berbasis kawasan dan respon berbasis fungsi. Respon berbasis kawasan dijalankan dengan cara mem-

pertahankan kawasan hutan sebanyak mungkin, terlepas dari apakah punya kemampuan untuk mewujudkan fungsi kawasan tersebut atau tidak. Perjuangannya adalah mencari status legal formal. Respon berbasis kawasan inilah yang dijalankan oleh rimbawan hingga saat ini.

Respon berbasis fungsi lebih fokus pada fungsi yang dapat dijalankan oleh suatu kawasan yang bebas dari status legal kawasan tersebut. Pendekatan ini menuntut pengenalan terhadap aktor dibalik kawasan yang sedang menjadi perhatian karena rimbawan harus berinteraksi dengan subyek tersebut. Respon berbasis kawasan merupakan pendekatan langsung yang berorientasi kekuasaan bagi rimbawan, sedangkan respon berbasis fungsi merupakan pendekatan tidak langsung yang lebih berorientasi pada manfaat bagi masyarakat.

Ruang penuh isi dimana hutan berada paling tidak memberikan dua pembelajaran. Pertama, kata atau rangkaian kata yang sama dapat memiliki makna yang berbeda di dua atau lebih tempat yang berbeda. Arti *scientific forestry* di Amerika Serikat dan tidak harus sama dengan arti *scientific forestry* di Indonesia. Dengan demikian apa yang digagas oleh Klooster (2002) untuk mengintegrasikan pengetahuan kehutanan lokal kedalam *scientific forestry* menjadi tidak relevan. Kedua, sistem atau teknologi yang membawa kebaikan di suatu tempat, belum tentu memberikan hasil sesuai harapan jika diaplikasikan di tempat lain. Dibalik sistem atau teknologi tersebut terdapat beberapa elemen, seperti spirit, nilai, etika, disiplin, budaya, dan sebagainya, yang mengiringi keberhasilan sistem atau teknologi di tempat asalnya. Menjiplak sistem atau teknologi yang berhasil di suatu tempat tanpa mengikutsertakan elemen pendukung keberhasilannya hanya akan mendatangkan malapetaka.

Penutup

Kebijakan kehutanan selama ini lebih banyak untuk melayani kepentingan pembuat kebijakan sendiri dan golongan yang memiliki modal kuat. Kebijakan kehutanan bukan saja tidak pro rakyat kecil, malah sebaliknya menempatkan rakyat kecil di sekitar hutan sebagai ancaman dan hama bagi hutan. Banyak institusi kehutanan tidak berfungsi sebagaimana mestinya bahkan mengalami *disfunction*. Mentalitas penjajah masih terpelihara dengan baik. Hasilnya adalah semakin melebarnya jarak kesejahteraan antara kelompok yang beruntung yang berjumlah sangat sedikit dengan kelompok yang kurang beruntung yang berjumlah sangat banyak.

Sejauh ini pendidikan tinggi kehutanan lebih berperan sebagai institusi pelestari hipnotisme masal ketimbang pembangkit jiwa bangsa. Dengan demikian menjadi bukan hal yang aneh bila praktek *scientific forestry* yang berwatak penjajah dan otoritarian tidak pernah memperoleh gugatan dari kaum terdidik kehutanan, khususnya akademisinya. Gejala sebaliknya yang lebih terlihat, yakni para akademisi mengamini terminologi, kerangka pikir, atau aturan main yang sangat bias kepentingan sektoral yang berjangka sangat pendek. Ilmu pengetahuan dan ilmuwan memang tidak bebas nilai, tetapi keberpihakan juga membutuhkan etika dan nurani, bukan membabi buta.

Pustaka

- Balogh, B. 2002. *Scientific forestry and the roots of the modern American State: Gifford Pinchot's path to progressive reform*. *Environmental History*, 7(2):pp. 198-225.
- Boyce, J. K. 2002. *The Political Economy of the Environment*. Edward Elgar.
- Einstein, A. 1940. *Personal god concept causes science-religion conflict*. *The Science News-Letter*, 38(12):pp. 181-182.
- Fiss, P. C. and Hirsch, P. M. 2005. *The discourse of globalization: Framing and sensemaking of an emerging concept*. *American Sociological Review*, 70(1):pp. 29-52.
- Glück, P. 1987. *Social values in forestry*. *Ambio*, 16(2/3):pp. 158-160.
- Gupta, A. K. and Govindarajan, V. 2002. *Cultivating a global mindset*. *The Academy of Management Executive* (1993-2005), 16(1):pp. 116-126.
- Klooster, D. J. 2002. *Toward adaptive community forest management: Integrating local forest knowledge with scientific forestry*. *Economic Geography*, 78(1):pp. 43-70.
- Montuori, A. 2005. *How to make enemies and influence people: anatomy of the anti-pluralist, totalitarian mindset*. *Futures*, 37(1):18 - 38.
- Peluso, N. L. 1993. *'Traditions' of forest control in Java: Implications for social forestry and sustainability*. *Global Ecology and Biogeography Letters*, 3(4/6):pp. 138-157.
- Ribot, J. C. 1999. *Decentralisation, participation and accountability in Sahelian forestry: Legal instruments of political-administrative control*. *Africa: Journal of the International African Institute*, 69(1):pp. 23-65.
- Scott, J. C. 1998. *Seeing Like A State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, New Haven.
- Sen, A. 1993. *Markets and freedoms: Achievements and limitations of the mar-*

- ket mechanism in promoting individual freedoms.* Oxford Economic Papers, 45(4):pp. 519-541.
- van Dijk, T. A. 2008. *Discourse and Power.* Palgrave Macmilan, New York, NY.
- Velmans, M. 2009. *Understanding Consciousness.* Routledge Taylor & Francis, London, second edition.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., and Obstfeld, D. 2005. *Organizing and the process of sensemaking.* Organization Science, 16(4):pp. 409-421.

Menggugat Ilmu Pengetahuan dan Ekonomi Politik Pembangunan Kehutanan di Indonesia

San Afri Awang

*Di kala ilmu membawa kehancuran,
Apa gunanya kita berpengetahuan
Di kala ilmu tidak membawa perubahan,
Percuma saja kita hidup meniti jalan
sebuah jalan merenda kekalutan, merajut kengerian*
Merenda-rajut Oase Kearifan, 2003

Pendahuluan

Sepotong syair di atas menggambarkan kegelisahan ilmuwan yang kiranya menjadi inti dari tulisan ini. Banyak orang berkata bahwa ilmu pengetahuan itu digunakan secara positif dan bermanfaat untuk kehidupan manusia secara universal. Tetapi manusia hidup terus saja berganti-ganti keinginan yang biasanya ditentukan oleh ego oportunistis dan dorongan materialistisnya yang memenuhi ruang kesadaran dan pikiran dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan sebagai alat mencapai kebuasan nafsu kemanusiaan yang tidak terkendali¹.

Pernyataan di atas mengingatkan kita semua pada munculnya pertanyaan publik, akademisi, politisi, masyarakat sipil, dan masyarakat pada

1 Abdul Qodir Shaleh dalam Kata Pengantar Penerbit buku yang ditulis oleh Suhartono (2005). Filsafat Ilmu Pengetahuan: Persoalan eksistensi dan hakikat Ilmu Pengetahuan.

umumnya “mengapa kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah dengan menggunakan ilmu pengetahuan belum mampu menyelesaikan masalah kemanusiaan dan sumberdaya alam”? Pertanyaan ini perlu dicari jawaban. Maka tidaklah keliru jika tulisan ini berusaha menjawab pertanyaan tersebut melalui percakapan dengan mengurai dan merajut kembali ilmu pengetahuan dilihat dari aspek filsafat.

Pemanfaatan Ilmu pengetahuan dan teknologi telah berkembang pesat abad ini. Tujuan ilmu pengetahuan adalah penciptaan kesejahteraan hidup manusia secara berkelanjutan di dalam kelestarian alamnya. Praktik ilmu pengetahuan dan teknologi menunjukkan gejala yang menyimpang dari tujuan mulia tersebut. Kemiskinan dan kerusakan sumberdaya alam (hutan, tambang, air, lahan, dan udara) menjadi bukti nyata dari ketidakbenaran penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penerapan iptek yang tidak berimbang mengakibatkan kerusakan lingkungan dan sumberdaya alam, dikuras dan dieksploitasi hanya untuk kepuasan dan kerakusan segelintir orang yang berkuasa, pengusaha, lembaga keuangan internasional dan negara-negara maju (Suhartono, 2005).

Seseorang dan sekelompok orang menjadi rakus dan berlebihan melakukan eksploitasi sumberdaya alam bukan saja dipengaruhi oleh sawhat kemanusiaannya saja, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh sistem pengetahuan dan sistem politik pembangunan yang dianut². Sumberdaya alam hutan di dunia, termasuk di Indonesia terus mengalami kerusakan sejak tahun 1970-an sampai sekarang. Pertanyaan mendasarnya adalah ada apa dengan ilmu pengetahuan kehutanan? Apakah ilmu pengetahuan kehutanan itu ada dan bagaimana ilmu pengetahuan tersebut memiliki kebenaran sesuai dengan etika? Apakah ada yang salah dalam konstruksi ilmu pengetahuan kehutanan? Apakah kerusakan hutan akibat dari pemanfaatan dibenarkan dalam ilmu pengetahuan kehutanan? Adakah politik pembangunan ekonomi ikut memberikan warna dan pengaruh pada kerusakan sumberdaya hutan di Indonesia? Tulisan ini mencoba menguraikan pilihan analisis yang tidak umum dalam kegiatan keilmuan di perguruan tinggi kehutanan. Membedah filsafat ilmu pengetahuan kehutanan dan ekonomi politik pembangunan kehutanan di Indonesia, diharapkan dapat memberikan masukan pada pengembangan pengetahuan kehutanan di pergu-

2 Lihat Michael Goldman dalam tulisan *Introduction: The political resurgence of the commons*, dalam Goldman (ed).1998. *Privatizing Nature: Political struggles for the global commons*.

ruan tinggi kehutanan Indonesia, sehingga dapat dihindarkan sesat pikir dalam mengembangkan pengetahuan kehutanan. Pengembangan ilmu pengetahuan kehutanan harus mampu menjamin dan memastikan terwujudnya kesejahteraan hidup manusia secara berkelanjutan. Walaupun fakta yang ada ilmu pengetahuan kehutanan belum terbukti mampu mensejahterakan manusia tersebut.

Ilmu Pengetahuan Kehutanan dan Ekonomi Politik Neoliberalisme

Ilmu Pengetahuan Kehutanan

Asumsi yang dipakai dalam memahami ilmu pengetahuan kehutanan dalam tulisan ini adalah bahwa objek forma adalah semua hal yang terkait dengan *flora* (tumbuhan), *fauna* (semua terkait dengan hewan liar), dan ekosistem *flora* dan *fauna*. Artinya sudah menjadi perbandingan umum bahwa kehutanan akademik memiliki ruang lingkup objek formanya hanya membahas hal-hal di seputar tumbuhan, hewan dan ekosistem tumbuhan dan hewan.

Dalam ilmu pengetahuan, yang dimaksud dengan objek forma adalah cara manusia memandang suatu objek materi, dari sudut mana objek materi dipandang, dipikirkan, dan ditinjau/diselidiki. Dari cara pandang ini diperoleh suatu gambaran umum tentang ruang lingkup studi, dan kemudian menghasilkan tujuan studi. Untuk mencapai tujuan studi tersebut maka diperlukan metode yang tepat dan membangun sistem yang sesuai (Suhartono, 2005, Sudarminta, 2002). Setiap objek formanya di dalam dirinya sendiri dijumpai segi-segi, sisi-sisi, sudut-sudut atau bagian-bagian yang jumlah dan jenisnya beraneka ragam, sehingga situasi ini menghasilkan ragam pandangan filsafat yang membicarakan hakikat ilmu pengetahuan (*ontology*), cara pengetahuan dibentuk (*epistemology*), dan pengetahuan yang memiliki nilai (*axiology*).

Ontology bagian dari filsafat yang membicarakan “ada sesuatu apa” dibalik yang ada dalam tiga dimensi abstrak, kemungkinan, dan perwujudan. Abstrak dalam pengertian segala hal yang ada bersifat universal, kemungkinan berarti segala hal memiliki potensi sendiri-sendiri yang menghasilkan kepribadian, dan perwujudan berarti segala sesuatu itu ada selalu terikat dalam ruang dan waktu tertentu. Sementara itu *axiology* merupakan cabang filsafat yang membahas tentang sesuatu itu memiliki “nilai”. *Axiology* mencakup bahasan tentang epistemology, etika, dan estetika. *Epistemology* membahas

tentang: (1) sumber pengetahuan dan metoda untuk mengetahui sesuatu; (2) adanya dunia diluar pikiran manusia dan bagaimana kita mengetahui dunia tersebut; (3) tentang kebenaran pengetahuan, bagaimana memperoleh kebenaran alam pikiran manusia. Sementara etika (*ethics*) membahas tentang nilai benar dan nilai salah dalam arti susila (*moral*) dan asusila (*immoral*), artinya berperilaku baik dan benar dibahas dalam filsafat *ethics* ini. Estetika mempersoalkan tentang hakikat keindahan yang mencakup penyelidikan tentang yang indah, prinsip seni, dan pengalaman seni (Suhartono, 2005).

Pada umumnya universitas mengembangkan filsafat akademik, yaitu mempelajari objek menurut sudut pandang, metode dan sistem tertentu untuk menghasilkan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Artinya sasaran filsafat akademik adalah pengetahuan hakiki tentang sesuatu hal, yang selanjutnya menjadi dasar perilaku etis mendasari tindakan baik dan benar, agar kebenaran sejati dapat diwujudkan. Filsafat akademik bersifat terbuka, memerlukan pembuktian, memerlukan verifikasi dan kritik, untuk dapat diakui kebenarannya. Pada konteks seperti ini maka pengetahuan dan ilmu pengetahuan kehutanan harus ditelaah ulang agar mampu menjawab masalah *ethics* yang hidup dalam masyarakat dan dunia wujud (kongkret). Tugas filsafat adalah mengkritik pengetahuan secara total manakala pengetahuan tidak mampu lagi menjawab permasalahan kehidupan nyata. Dalam konteks ini ilmu pengetahuan kehutanan harus mendapat kritik yang memadai sehingga ilmu tidak membawa kehancuran, tetapi ilmu kehutanan mampu membawa perubahan ke arah perbaikan sumberdaya hutan berkelanjutan.

Bagian penting dari mengkritik dan menggugat ilmu pengetahuan kehutanan adalah memetakan kembali bingkai *ontologi*, *axiologi* dan *epistemology* segala sesuatu yang terkait dengan sumberdaya hutan. Seperti diketahui bahwa ada dua teori sosial yang terkait dengan alam dan lingkungan yaitu teori sosial naturalis dan konstruksi sosial. Pandangan naturalis secara tegas memisahkan antara alam dan lingkungan dengan manusia. Dalam kajian pengetahuan kehutanan, pandangan ini diwakili oleh peran negara yang begitu dominan dalam menentukan peruntukan sumberdaya alam hutan. Pada konstruksi pengetahuan negara/pemerintah, kawasan hutan lindung dan konservasi tidak boleh dimanfaatkan (tidak mutlak) untuk kegiatan ekonomi masyarakat, hutan harus dikembalikan komposisi utamanya dengan tanaman pohon kayu bukan tanaman perkebunan dan sayuran. Pengetahuan seperti ini

juga mewakili pandangan *radical ecology* dan *eco-anarchism* yang percaya bahwa alam dan lingkungan itu dapat memperbaharui dirinya sendiri jika tidak diintervensi oleh kegiatan manusia. Dalam pandangan naturalis negara/ pemerintah adalah representasi dari kekuasaan yang mampu membentuk pengetahuan tentang alam dan konservasi alam. Kerusakan alam tidak mungkin terjadi jika semua orang dapat berpikir dan bertindak seperti kehendak teori naturalis ini.

Pandangan konstruksi sosial terhadap alam dan lingkungan mengatakan bahwa pengetahuan tentang hutan dan deforestasi itu berasal dari konstruksi sosial, terutama dari orang-orang yang menguasai pengetahuan hutan tersebut. Pengetahuan tersebut diperoleh dari institusi pendidikan formal dan non formal. Pandangan konstruksi sosial dengan tegas mengatakan bahwa manusia memainkan peranan penting dalam konstruksi sosial atas alam dan lingkungan, masyarakat berinteraksi dengan sumberdaya alam hutan dalam rangka memanfaatkan potensi sumberdaya hutan untuk kepentingan keberlanjutan hidup mereka. Oleh karena itu aspek ekonomi dan pemahaman tentang ekonomi pasar sangat menonjol. Perubahan kondisi sumberdaya hutan dapat dilihat dari seberapa besar transaksi ekonomi pasar mempengaruhi komoditi kehutanan. Transaksi ekonomi yang berlebihan pasti akan menghancurkan sumberdaya hutan tersebut.

Informasi dari berbagai negara dan bangsa di seluruh dunia menunjukkan bahwa pengetahuan lokal masyarakat terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan hutan berkembang sangat signifikan. Oleh tangan rakyat, sumberdaya hutan dipahami sebagai bentuk percampuran berbagai jenis tanaman pohon, kebun, dan buah, yang berfungsi menata keseimbangan ekologis, sosial dan ekonomi. Salah satu bentuk konstruksi pengetahuan atas pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masyarakat dikenal dengan istilah konstruksi ekosistem hutan-kebun. Konstruksi ini sesungguhnya merupakan bentuk perlawanan petani sebagai respon dari dominasi pengetahuan negara/pemerintah atas bentuk pengelolaan hutan. Masyarakat menciptakan ekosistem seperti itu sebagai hasil dari proses ekologi budaya yang berlangsung sangat lama, sehingga ekosistem hutan kebun sudah menjadi bentuk penolakan dan perlawanan kultural masyarakat kepada kebijakan dominasi pengetahuan negara/pemerintah tersebut. Dengan demikian maka dapat dipahami mengapa tawaran masyarakat agar pemerintah mengakui bentuk bentuk kelola sumberdaya hutan hutan-kebun seba-

gai keputusan final masyarakat terhadap sistem pengelolaan hutan di banyak daerah di Indonesia.

Sebagai misal apa yang dilakukan masyarakat Sungai Langka, Talang Mulya dan Sumber Agung dalam rangka menciptakan ekosistem hutan-kebun adalah sebuah keniscayaan, dan sistem ini disebut dengan istilah *eco-friendly forest management*³. Mereka berhasil mengembalikan tutupan lahan yang semula terbuka, semak belukar dan alang-alang dengan cara membentuk konstruksi ekosistem baru (tanaman hutan, pertanian, perkebunan dan buah-buahan). Masyarakat mengartikan sumberdaya hutan bukan saja harus bermanfaat bagi lingkungan sosial budaya, tetapi juga mereka berhasil menciptakan satu ekosistem hutan-kebun, yang sekaligus mampu menjamin sumber-sumber ekonomi untuk kesejahteraan keluarga mereka. Terbentuknya sistem kanopi tajuk pohon lebih dari 3 (tiga) lapis menandakan bahwa mereka mampu bermitra dengan alam secara lebih baik dan berbudaya. Ekologi budaya sebagai basis pengembangan ilmu pengetahuan masyarakat tentang hutan dan pengembalian fungsi hutan yang rusak patut menjadi ciri baru dalam pengembangan pengetahuan kehutanan pada masa yang akan datang, khususnya bagi daerah-daerah yang rawan konflik dengan masyarakat seperti yang terjadi di seluruh hutan lindung dan konservasi seperti antara lain di daerah Lampung, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Bali, DIY. Pengelolaan hutan *Eco-friendly* merupakan sistem pengelolaan hutan yang didasarkan atas pengetahuan ekosistem hutan-kebun yang dihasilkan sebagai proses kebudayaan masyarakat. Prinsip-prinsip *bioetik*, *bioecomomy* dan *bioecosystem*, merupakan sumber pengetahuan yang layak dan wajib diadopsi oleh negara/ pemerintah dan institusi pendidikan yang menyelenggarakan pembangunan kehutanan dan pengembangan ilmu kehutanan.

Eco-friendly tidak serta merta dapat menghilangkan perlawanan petani terhadap kebijakan pemerintah. Perlawanan kultural hanya dapat diatasi dengan cara kultural juga. Artinya perlawanan petani akan berkurang ketika konsep dan pengetahuan pengelolaan hutan *eco-friendly* ini dapat direkognisi dan diakui oleh semua pihak. Oleh karena itu semua kebijakan negara/pemerintah seharusnya sejalan dengan pengetahuan masyarakat yang mengandung prinsip-prinsip pengelolaan hutan

3 Lihat San Afri Awang (2006). Sosiologi Pengetahuan Deforestasi: Konstruksi Sosial dan Perlawanan Petani.

eco-friendly (*eco friendly forest management*). Pengetahuan *eco-friendly* ini jelas menolak konstruksi pengetahuan tentang pengelolaan sumberdaya hutan yang didominasi oleh negara/pemerintah. Konstruksi baru ini menawarkan pembongkaran atas pengetahuan negara/pemerintah yang anti rakyat dan masyarakat dan diganti dengan keseimbangan peran para pihak secara transparan dan demokratis menuju sistem pengaturan model *common property resource* (CPR) dalam kawasan hutan.

Karakteristik *eco-friendly forest management* (pengelolaan ekosistem hutan secara bersahabat) merujuk pada rekognisi ekosistem hutan-kebun, sebagai model ekosistem baru untuk mengelola sumberdaya hutan. Oleh karena itu karakteristik sebagian besar hutan di Indonesia yang dikuasai oleh negara merupakan pengakuan yang penting sebagai dasar pengelolaan. Karakteristik lainnya dari *eco-friendly forest management* adalah bahwa konstruksi pengetahuan pengelolaan ekosistem hutan didasarkan pada prinsip-prinsip *bioetic*, *bioeconomic*, dan *bioecosystem*, keseimbangan peran antara masyarakat dan pemerintah, keseimbangan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan, ekologi budaya dan proses adaptasi sebagai dasar pengelolaan SDH, manusia diposisikan sebagai mitra dari alam bukan pengrusak, dan SDH harus diatur secara kolektif oleh mitra-mitra kerja yang bertanggung jawab.

Model *eco-friendly forest management* (EFFM) adalah model ekosistem hutan yang baru dan menjadi satu tantangan mendasar dan sekaligus peluang bagi pengembangan ilmu pengetahuan kehutanan di dunia pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya. Model EFFM dapat dikembangkan hanya jika habitatnya kondusif. Habitat tersebut sebagai prasyarat untuk mewujudkan model tersebut. Kejelasan arah dan sasaran filsafat pengetahuan EFFM terkait dengan bagaimana ontologi, epistemologi, dan aksiologi dirumuskan.

Seperti kita ketahui selama ini bahwa ontologi dasar ilmu kehutanan konvensional berbasis pada ontologi sumberdaya hutan sebagai berikut:

$$\text{Ontologi Hutan} = f(\text{flora, fauna, ekosistem})$$

Ontologi ini melahirkan konstruksi pengetahuan yang basis epistemologinya (ada metodologi di dalamnya) hanya untuk menjawab terbentuknya pengetahuan yang jejaringnya hanya pada semua urusan

yang terkait dengan flora, fauna dan ekosistem saja. Urusan sosial kemasyarakatan hanya sebagai tambahan yang tidak melekat secara utuh di dalam ontologi (hakikat). Sehingga tidak aneh jika pada praktik-praktik kebijakan pengelolaan hutan hanya melahirkan dan memberikan atensi pada semua urusan yang terkait dengan flora dan fauna saja. Sebagai contoh definisi tentang hutan adalah kumpulan masyarakat tumbuhan yang didominasi oleh tumbuhan berkayu merupakan hasil aksiologi dan epistemologi ilmu kehutanan konvensional. Aksiologi (terkait dengan bidang nilai terhadap aplikasi pengetahuan) ilmu kehutanan konvensional adalah bagaimana membangun hutan hanya dalam ukuran tanam-menanam dan perlindungan satwa saja, tanpa memikirkan kesejahteraan masyarakat yang hidup di sekitar hutan.

Model *eco-friendly forest management* memiliki filsafat pengetahuan yang berbeda dengan model kehutanan konvensional. Model EFFM memiliki ontologi ilmu kehutanan yang berbasis pada ontologi sumberdaya hutan yang baru sebagai berikut:

$$\text{Ontologi Hutan} = f(\text{flora, fauna, manusia, ekosistem})$$

Pada model ini ontologi (hakikat pengetahuan) diharapkan mampu melahirkan konstruksi pengetahuan kehutanan sebagai ekosistem hutan-kebun yang basis epistemologinya untuk menjawab terbentuknya pengetahuan pengelolaan sumberdaya hutan lindung pada semua urusan yang terkait dengan flora, fauna, segala sesuatu yang berhubungan dengan manusia, rakyat, dan masyarakat, serta lingkungan yang seimbang antara kepentingan flora, fauna, dan manusia tersebut. Unsur manusia dalam ontologi ini bukan tambahan / sampingan, tetapi menjadi bagian utuh dalam sistem ilmu pengetahuan kehutanan yang baru. Atensi semua urusan sumberdaya hutan memerlukan epistemologi yang mampu merumuskan bagaimana pengetahuan ekosistem hutan-kebun dapat dikonstruksikan, kemudian diperdebatkan dan diterima oleh semua pihak. Artinya dengan ontologi yang baru ini, pengetahuan kehutanan sangat memerlukan pembaharuan-pembaharuan yang lebih mbumi di Indonesia, melakukan perubahan kebijakan yang tidak relevan dengan spirit epistem model EFFM. Pada tataran aksiologinya, model ini akan mampu memberi ruang akses kepada semua pihak yang menjadi pemain dalam pengelolaan sumberdaya hutan secara proporsional dan bertanggung jawab, yang melahirkan ben-

tuk-bentuk kemitraan (*partnership*) sebagai nilai universal.

Hal yang paling penting dari model EFFM ini adalah bahwa semua pihak yang terkait dengan sumberdaya hutan dan kehutanan bersedia secara bersama-sama mendorong ontologi yang baru ini sampai ke tingkat dimana sumberdaya hutan dan sumberdaya manusia dikembangkan secara bersahabat satu sama lain, saling melengkapi dan saling menyempurnakan. Ontologi seperti ini menghasilkan epistemologi dan aksiologi sendiri yang lebih holistik dan mampu menjawab tantangan pengetahuan sumberdaya alam hutan saat ini. Epistemologinya harus mengkonstruksikan terbentuknya pengetahuan pengelolaan sumberdaya hutan yang mewajibkan sinergi antara flora, fauna, manusia dan ekosistem secara utuh, bukan dipisah-pisah antar komponen-komponen ontologisnya.

Epistemologi ini pastilah akan menghasilkan metodologi baru dalam khasanah ilmu pengetahuan hutan dan kehutanan. Dari aspek aksiologinya menjadi sangat jelas bahwa pertentangan pengetahuan antara negara dan masyarakat tidak perlu lagi terjadi manakala semua kebijakan, regulasi, ekologi politik, dan kesejahteraan masyarakat, sudah mengarah pada keseimbangan komponen-komponen ontologis tersebut. Inilah sebuah tantangan yang harus terus dijawab oleh ilmuwan sosial dan ilmuwan yang terkait dengan sumberdaya alam hutan di Indonesia dan dunia.

Ekonomi Politik Neoliberal

Ilmu pengetahuan kehutanan dikembangkan atas dasar penggunaannya untuk memecahkan masalah masyarakat dan lingkungan, sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Ketika ilmu pengetahuan diterapkan untuk kepentingan pembangunan negara dan bangsa, maka ketika itu pula tarik menarik kepentingan mengintervensi independensi sumberdaya hutan. Intervensi ini terjadi pula terhadap eksistensi, sistem pengelolaan, dan peran sosial politik sumberdaya hutan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Paham politik pembangunan modernisme dan kapitalisme, sosialisme, dan pendekatan ketergantungan pada negara-negara maju, sangat mempengaruhi model-model pemanfaatan sumberdaya hutan. Indonesia mengalami hal yang sama dimana masing-masing era pembangunan dan kekuasaan pemerintahan telah memberikan perpolitikan

kehutanan yang berbeda-beda, tetapi tetap saja setiap era kekuasaan tersebut menghasilkan kerusakan sumberdaya hutan yang serius. Intervensi ekonomi politik pemerintah yang berkuasa belum mampu memperbaiki sumberdaya hutan di Indonesia, walaupun usaha melakukan kegiatan penanaman dalam kawasan hutan negara terus dilakukan dengan berbagai cara.

Sampai seberapa jauh intervensi ekonomi politik dalam pembangunan kehutanan di Indonesia perlu mendapat analisis. Kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan adalah memanfaatkan semaksimal mungkin hutan alam tropis primer sehingga kegiatan tersebut mampu membuka isolasi wilayah-wilayah di luar Jawa, dan sekaligus mendatangkan devisa yang besar bagi kepentingan pembangunan nasional. Pembukaan wilayah tersebut dengan cara mengundang investor penanaman modal asing dan dalam negeri agar dapat berusaha di sektor kehutanan, karena pada saat itu pasar di Asia sangat terbuka untuk jenis kayu keras, dan menguntungkan Indonesia (Potter, 1991).

Kebijakan pemerintah Orde Baru memberikan izin pengusahaan kepada pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) menandai babak baru sistem eksploitasi hutan alam tropika di luar Jawa yang dimulai secara menyeluruh pada tahun 1968. Sampai tahun 2000, jumlah HPH di Indonesia mencapai sekitar 600 unit HPH dengan areal hutan produksi seluas 64 juta ha. Akibat kegiatan eksploitasi oleh HPH tersebut, pada tahun 1985 terjadi laju kerusakan hutan (*deforestasi*) sebesar antara 600.000 ha – 1.2 juta ha per tahun (World Bank, 1988a, 1988b; Scott, 1985). Selanjutnya Holmes menyebutkan bahwa pada periode 1985-1997, tingkat deforestasi di Indonesia mencapai 1,7 juta ha per tahun. Dengan kondisi seperti ini maka diramalkan bahwa pada tahun 2005 hutan dataran rendah non rawa akan hilang di Sumatera, dan di Kalimantan akan hilang pada tahun 2010 (FWI/GFW, 2001). Menurut data dari Departemen Kehutanan, laju deforestasi nasional dalam 10 tahun terakhir telah mencapai rata-rata 1,6 juta ha per tahun. Penyebab deforestasi tersebut selain dari melanjutkan kerja-kerja eksploitasi HPH seperti pada rezim Orde baru, juga ditambah dengan maraknya kegiatan penebangan haram (*illegal logging*) sejak tahun 1999, pembukaan lahan untuk usaha tani perkebunan rakyat dan perkebunan swasta, kebakaran hutan, dan perebutan kekuasaan atas lahan hutan antara perusahaan HPH dengan masyarakat adat (Awang, 2003;2006; Wrang-

ham, 2003). Pada tahun 2011 laju deforestasi di Indonesia sekitar 1,08 juta ha per tahun (RKTN, 2011). Deforestasi pada pemerintahan Orde Baru dinilai banyak pihak paling besar dan paling serius. Bagaimana sesungguhnya kaitan antara sistem ekonomi politik pemerintah pada era ini dengan proses terjadinya deforestasi tersebut.

Ciri pembangunan ekonomi pemerintahan Orde Baru tahun 1967-1997 ditandai dengan menguatnya relasi antara kekuasaan politik dan ekonomi. Devisa pemerintah Indonesia dari sektor kehutanan menjadi sumber penting untuk mendorong gerak maju pembangunan bangsa. Pada saat yang sama perolehan dana dari hutan ini menjadi sumber penting bagi oknum-oknum elit militer, penguasa, dan partai politik. Seperti yang dikatakan oleh Thee Kian Wie (2002), bahwa dipenghujung tahun 1965 tidak pernah ada yang berpikir bahwa anti investasi barat di era Orde Lama, justru berbalik menjadi sangat pro barat pada awal pemerintahan Orde Baru. Hutan alam tropis di luar jawa mulai diusahakan oleh pihak swasta sejak dikeluarkannya UU Penanaman Modal Asing, dan Dalam Negeri tahun 1967 dan 1968. Kedua UU tersebut merupakan pintu masuk awal dimulainya konsesi hutan oleh pihak swasta secara penuh (Awang, 1991; Potter, 2002).

Pembangunan dan pengembangan sumberdaya hutan tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan ekonomi secara nasional. Pemerintah Orde Baru belajar dari pengalaman masa Orde Lama, dimana anti terhadap investasi dan penanaman modal asing tidak juga memberikan perbaikan ekonomi secara nasional. Pergeseran ekonomi politik dari anti investasi atau anti liberalisme, kemudian menjadi pro investasi, dengan cara memaksimalkan investasi untuk mengusahakan semua potensi sumberdaya alam yang ada di Indonesia. Hal ini dilakukan oleh pemerintah untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dan sekaligus memperbaiki ekonomi bangsa dan masyarakat secara keseluruhan. Disadari sepenuhnya oleh pemikir ekonomi politik Orde Baru bahwa setelah rezim Orde Lama tumbang, tantangan membangun ekonomi bangsa sangatlah sulit karena warisan dari Orde Lama adalah inflasi mencapai 650%, kesukaran ekonomi demikian besar dan gawat, sehingga diperlukan perumusan resep-resep ekonomi baru dan melaksanakannya. Kecenderungan pilihannya adalah membalikkan saja kaidah-kaidah ekonomi politik yang diterapkan rezim Orde Lama. Caranya antara lain dengan tidak lagi menjadikan politik sebagai panglima, politik luar negeri yang mercusuar dihilangkan, inflasi ditekan, produksi dalam

negeri dan ekspor dirangsang dengan membebaskan mekanisme harga dengan mengurangi pengaruh pemerintah dalam penentuan harga dan kurs rupiah (Sadli, 1987; Mubyarto, 1987).

Sejak awal sistem ekonomi Orde Baru dikonsepsikan, pertanyaan ke arah pragmatisme model ekonomi tersebut telah mengemuka. Apakah Orde Baru tidak kembali kepada kapitalisme model kolonial? Artinya menanggalkan doktrin lama yang serba sosialistik? Jika masalahnya ingin dilihat sebagai pilihan “hitam” dan “putih” antara sosialisme dan kapitalisme, maka mudah dijatuhkan hukuman bahwa ekonomi Orde Baru adalah kapitalistik atau menganut paham liberalisme karena mekanisme harga diserahkan kepada mekanisme pasar (Sadli, 1987). Walaupun dalam praktiknya peranan pemerintah Orde Baru bersifat komando, dan lebih dominan dari pemerintah Orde Lama (Bruce Glassburner dalam Mubyarto, 1987).

Kebijakan pemerintah yang menyertai pragmatisme liberal di atas adalah dengan cara membuka peluang berkembangnya penanaman modal asing dan modal dalam negeri, serta mengembangkan skenario pinjaman luar negeri untuk melaksanakan pembangunan nasional kepada *World Bank* dan IMF. Rezim Orde Baru disebut juga sebagai rezim devisa bebas karena membuat kebijakan tentang pembebasan masuknya investasi. Strategi agar model ini berjalan adalah dengan membentuk UU Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) tahun 1968. Alasan pemerintah adalah pemilik modal merasa aman membawa modalnya jika lalu lintas dana dibebaskan masuk ke Indonesia. Prioritas penanaman modal paling tinggi diberikan kepada sektor pertanian (termasuk kehutanan). Penanaman modal di sektor swasta mengikuti kaidah-kaidah mekanisme pasar, dan diberi insentif, serta jaminan yang tertera dalam UU PMA dan PMDN tersebut. Banyak industri didirikan berdasarkan kedua UU ini, terutama industri yang serba hilir (Sadli, 1987).

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana keterkaitan antara kebijakan ekonomi politik Orde Baru dengan proses terjadinya deforestasi dan degradasi sumberdaya alam hutan di Indonesia? Keterkaitan tersebut dapat ditarik dari model kebijakan pemerintah yang membuka peluang pada penanaman modal asing sejak tahun 1967. Pemerintah Orde Baru ingin bangkit dari keterpurukan ekonomi, dan kemudian memutuskan masuk pada mekanisme pasar bebas dengan mengembangkan investasi dari luar negeri dan dalam negeri. Sektor kehutanan

yang memiliki potensi sumberdaya alam seluas 143 juta ha tahun 1980-an menjadi tumpuan untuk dijadikan sumberdaya ekonomi pembangunan dengan cara membuka penanaman modal dari Korea, Filipina, Inggris, Amerika, Jepang, Norwegia, dan Malaysia. Investasi ini ditujukan kepada unit usaha hutannya dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hutan tanaman Industri (HTI) maupun investasi pada pembangunan infrastruktur industri perkayuan. Sampai tahun 1989, penanaman modal tersebut sudah menguasai 572 unit HPH swasta yang meliputi areal hutan untuk dieksploitasi seluas 64 juta hektar. Jumlah HPH tersebut setelah dikelompokkan ternyata hanya dimiliki oleh sekitar 20 konglomerat kehutanan, artinya setiap konglomerat menguasai sumberdaya hutan untuk dieksploitasi lebih dari 1 juta hektar (Awang, 1991;2003). Tetapi sejak tahun 2010, perusahaan swasta kehutanan dikuasai oleh sekitar 5 konglomerat saja. Orde baru dan orde reformasi tetap menyisakan konglomerasi perusahaan hutan, artinya ketidakadilan dan kesenjangan masih tetap terjadi, sekalipun jargon reformasi adalah menjanjikan pemerataan dan keadilan bagi rakyat Indonesia.

Hal yang paling merisaukan dari tindakan yang menyebabkan deforestasi dan degradasi tersebut adalah dampak dari pengrusakan hutan yang tidak terkendali telah menyebabkan berbagai macam bencana sosial seperti banjir dan kemarau, kemiskinan masyarakat karena hutan dikuasai oleh pihak swasta, dan konflik vertikal dan horizontal dalam masyarakat tidak terelakkan (FWI/GFW, 2001). Dengan demikian kelihatan ada benang merah keterkaitan antara paham ekonomi liberal Orde Baru dengan laju deforestasi sumberdaya hutan di Indonesia. Pemerintahan Orde Baru telah gagal melaksanakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan (Awang, 2006).

Krisis ekonomi dan moneter tahun 1997 dan runtuhnya rezim Orde Baru, memaksa Pemerintah Indonesia pasca Orde Baru mengikuti skema pemulihan ekonomi model IMF dan pinjaman bantuan luar negeri, sama seperti skenario yang dilakukan rezim Orde Baru. Pada saat yang bersamaan, kebijakan privatisasi atas aset-aset milik negara seperti perbankan, PT. Telkom, PT. Pupuk Kaltim, dan industri semen, mendorong sistem ekonomi Indonesia menjadi lebih dekat dengan model *neo-liberalisme*. Sistem ini sebenarnya bukan untuk mengambil alih perusahaan, melainkan untuk menata ulang struktur perekonomian sebuah negara guna melemahkan jalan bagi penyelenggaraan agenda-agenda ekonomi *neo-liberal* secara internasional (Baswir,2003). *Neolib* itu sungguh-sungguh ada dan nyata

dilaksanakan di Indonesia, ini pendapat pakar ekonomi Prof. Edi Swasono⁴.

Sistem ekonomi *neo-liberal* ini memang menjadi model eksploitatif dan ketergantungan bagi negara-negara miskin dan berkembang. Embrio kaum *neo-liberal* dimulai oleh ekonom filsuf Friederich von Hayek dan mahasiswanya di University of Chicago dan para pendirinya yang telah menciptakan jaringan internasional melalui yayasan, institut, pusat penelitian, publikasi, dan para ahli, untuk mengembangkan, mengemas, dan mendorong ide dan doktrinnya. Mereka telah mengeluarkan uang sangat besar ratusan juta dolar untuk membuat seolah-olah *neo-liberal* merupakan kondisi alamiah dan normal (George, 2002). Skema hutang dari negara maju ke negara miskin dan berkembang adalah bentuk sarana mengontrol negara berkembang tersebut, dan juga sebagai salah satu kegiatan dari *neo-liberal* ekonomi itu. Pinjaman hutang tersebut selalu di bawah nama *development aid* (pinjaman pembangunan) dalam bendera “*poverty reduction*”. Program *World Bank* yang mengubah program ESAF (*Extended Structural Adjustment Facilities*) menjadi *Poverty Reduction and Growth Fund* (PRGF). Hal seperti ini juga terjadi di Indonesia saat ini. Konsep *Millenium Development Goals* (MDGs) yang mencakup perbaikan kondisi kesehatan, pendidikan, dan kemiskinan, patut dicermati secara sungguh-sungguh.

Neo-liberal ekonomi yang dikemas dalam konsep globalisasi menjadi sebuah doktrin internasional atas dasar *The Neo-liberal Washington Consensus*. Ada 10 butir “reformasi” hasil konsensus tersebut (Awang, 2008; Fakhri, 2002; Winarno, 2010) yaitu: (1) Disiplin fiskal, yang intinya memerangi defisit perdagangan, (2) Memprioritaskan anggaran belanja pemerintah melalui pemotongan segala subsidi, (3) Pembaharuan pajak melalui kemudahan pembayaran pajak kepada para pengusaha, (4) Liberalisasi keuangan, melalui kebijakan bunga bank yang ditentukan oleh mekanisme pasar, (5) Nilai tukar uang yang kompetitif, melalui kebijakan melepaskan nilai tukar tanpa kontrol pemerintah, (6) Menyingkirkan kebijakan yang mengganggu perdagangan bebas, mengganti semua bentuk lisensi perdagangan dengan tarif dan pengurangan bea tarif, (7) Kebijakan pemerintah yang menghambat masuknya modal asing harus disingkirkan, (8) Privatisasi, kebijakan untuk memberikan semua pengelolaan perusahaan negara kepada pihak swasta (76% sudah privatisasi di Indo-

4 Pernyataan ini disampaikan oleh Edi Swasono dalam Eriyatno. 2011. Membangun ekonomi komparatif: Strategi meningkatkan kemakmuran nusa dan resiliensi bangsa. Elex Media Komputindo. Jakarta.

nesia), (9) deregulasi peraturan sehingga lebih terbuka dengan pasar, dan (10) *Intellectual Property Rights* atau hak paten. Konsensus Washington ini secara terang benderang sedang berlangsung di negeri tercinta Indonesia ini. Secara jelas pula dapat dicermati bahwa konsensus ini sangat tidak memperhatikan kepentingan rakyat miskin di negara-negara berkembang. Privatisasi di perusahaan hutan (HPH dan HTI) sebagai akibat dari praktik paham *neo-liberal* tersebut.

Untuk memperkuat bahwa neolib itu ada di Indonesia, menarik menyimak studi yang dilakukan oleh Eriyatno (2011) terkait dengan cara memahami neoliberal itu sosok seperti apa. Neoliberalisme adalah suatu filosofi politik dan ekonomi yang cenderung mengangkat pasar pada posisi yang dominan, serta memprioritaskan privatisasi, efisiensi dan pertumbuhan ekonomi daripada tujuan-tujuan lainnya termasuk redistribusi dan keadilan sosial (Pettifor, 2003). Neoliberalisme sebagai ideologi menyatakan bahwa hampir keseluruhan persoalan ekonomi dan sosial mempunyai solusi berbasis pasar atau suatu solusi di mana proses pasar tampak secara nyata (Howard dan King, 2008). Pesan moral neoliberalisme adalah bahwa setiap persaingan ekonomi haruslah *Pareto Efficient* di mana alokasi sumberdaya dapat dicapai melalui mekanisme persaingan pasar bebas dengan redistribusi awal yang memadai (Eriyatno, 2011).

Sejak kemenangan para pendukung neoliberal atau kelompok kanan baru (*the new right*) pada era tahun 1970-an, ekonomi dunia bergerak ke arah liberalisasi dan perdagangan bebas. Ciri utamanya adalah liberalisasi perdagangan dan keuangan, deregulasi, dan privatisasi. Gerakan ini telah mendorong terjadinya proses marginalisasi peran negara bangsa dalam pembangunan. Usaha-usaha yang dilakukan oleh para penganut *neo-liberal* sejak tahun 1970-an telah mendorong terjadinya perubahan dalam paradigma pembangunan, yakni dari pembangunan yang digerakkan oleh negara (*a state led development*) menjadi pembangunan yang digerakkan oleh pasar (*a market driven development*). Di era globalisasi ekonomi *neoliberal* sekarang ini, bukan organisasi-organisasi tingkat nasional, tetapi berdasarkan kekuatan transnasional yang akan memainkan peran dalam perdagangan yang memperebutkan manfaat hasil (Winarno, 2010).

Jika kita cermati pengertian dan ciri-ciri neoliberalisme di atas, maka sektor kehutanan masuk dalam bagian sistem politik pembangunan neoliberal tersebut. Tugas berat anak bangsa Indonesia adalah bahwa dalam

rangka membangun sumberdaya hutan yang berkelanjutan dan berkesejahteraan yang berkeadilan, harus kembali pada dasar konstitusi pasal 33 UUD 1945. Pengertian neoliberal tersebut harus dihadapkan dengan filosofi pasal 33 UUD 1945 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), sebagai pesan sejati yang dirumuskan oleh pendiri bangsa (bukan aliran amandemen UUD).

Konstruksi Ilmu Pengetahuan Kehutanan

Uraian tentang konstruksi ilmu pengetahuan kehutanan baru yang telah dirumuskan ontologi, epistemologi, aksiologinya di atas dan ideologi politik ekonomi neoliberalisme telah memperjelas adanya keterkaitan antara keduanya. Karakter keilmuan kehutanan harusnya diawali dengan mengetahui dan memahami apa sesungguhnya terminologi flora. Segala sesuatu yang terkait dengan flora dan mencakup perbenihan, proses pembibitan, penanaman, pemeliharaan tanaman dan hutan alam, sistem multi-silvikultur, perlindungan dan kesehatan flora dan fauna, manipulasi sistem produksi hutan, kalkulasi karbon hutan, klimatologi, pemanenan berkelanjutan, satwa tropis, perilaku satwa liar, budidaya satwa hutan, manajemen habitat satwa liar tropis, penelitian dan pengembangan flora dan fauna.

Karakter ilmu pengetahuan kehutanan terkait manusia dan manfaat bagi kesejahteraan manusia antara lain mencakup substansi tentang pengetahuan sosiologi dan antropologi, manajemen sumberdaya manusia, kewirausahaan, analisis ekonomi SDH, ekonomi produksi, analisis pembangunan berkelanjutan, demokrasi dan ekonomi politik SDH, manajemen konflik SDH, kehutanan sosial, pengelolaan hutan rakyat, dan pemberdayaan masyarakat.

Karakter ilmu pengetahuan kehutanan terkait dengan ekosistem flora, fauna, dan manusia diwujudkan dalam konstruksi pengetahuan yang antara lain mencakup tentang dasar-dasar matematika, statistik terapan kehutanan, pemantapan kawasan hutan lestari, penataan kawasan hutan, geomatika dan perpetaan, organisasi dan kelembagaan kehutanan, kebijakan publik dan kehutanan, perencanaan hutan dan ekosistem, manajemen adaptif hutan-kebun, konservasi alam dan ekowisata, filsafata ilmu pengetahuan, filsafata etika dan estetika alam, ekologi politik Indonesia, penyuluhan dan fasilitasi kehutanan, dan unit manajemen hutan lestari.

Sesuai ontologi kehutanan yang baru tersebut di atas, maka dapat dipastikan bahwa konstruksi ilmu pengetahuan kehutanan untuk memecahkan masalah nilai dan tantangan mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus mencakup 3 hal penting yaitu: (1) harus mencakup hal prinsip terkait dengan cita-cita tentang struktur flora dan fauna yang seimbang di alam tetapi memberi manfaat bagi masyarakat; (2) harus mencakup prinsip-prinsip terkait dengan sumberdaya hutan untuk memenuhi kebutuhan energi, pangan, dan kesejahteraan masyarakat; dan (3) harus mencakup prinsip-prinsip terkait dengan faktor pendukung untuk mewujudkan keseimbangan sumberdaya hutan lestari dan masyarakat sejahtera berbasis ideologi bangsa Indonesia.

Penutup

Konstruksi ilmu pengetahuan kehutanan, khususnya di Indonesia, harus mengacu kepada falsafah bangsa dan negara Indonesia. Konstruksi tersebut harus sungguh-sungguh mencerminkan kepentingan pelestarian sumberdaya alam dan masyarakat dengan melakukan perubahan pada ontologi, aksiologi, dan epistemologi pembangunan sumberdaya hutan. Pada saat yang sama sesungguhnya konstruksi tersebut diharapkan mampu menolak intervensi ekonomi politik seperti neoliberalisme, yang sejatinya akan semakin menjauhkan peran anak bangsa Indonesia untuk mewujudkan kemandirian. Sumberdaya hutan lestari dan masyarakat sejahtera pasti tidak akan berjalan seimbang jika ada unsur privatisasi dan mekanisme pasar yang amat sangat eksploitatif yang mempengaruhi eksistensi sumberdaya hutan Indonesia. Tinggalkan semua intervensi ekonomi politik *neolib* dalam pemanfaatan sumberdaya hutan Indonesia, dan oleh karena itu simbol konglomerasi dalam perusahaan swasta kehutanan harus dihilangkan. Ilmu pengetahuan kehutanan jangan membawa kehancuran, tetapi harus menghasilkan perubahan ke arah yang lebih konstruktif, berdaya guna, dan berhasil guna. Semoga tulisan singkat ini bermanfaat.

Daftar Pustaka

- Awang, S. 1991. HPH Membangun Desa Hutan. Dalam Prospek Pedesaan: Hutan, Perladangan dan Pertanian Masa Depan. Prospek Pedesaan, edisi keenam. Yogyakarta: P3PK UGM.
- Awang, S. 2003. Politik Kehutanan Masyarakat. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Awang, S. 2006. Sosiologi Pengetahuan Deforestasi: Konstruksi sosial dan perlawanan. Yogyakarta: Debut press.
- Awang, S. 2008. Mengukur demokrasi Indonesia: Politik, ekonomi, dan ekologi. Makalah disampaikan pada acara Seminar Kagama tanggal 18 April 2008, di Jakarta.
- Baswir, R. 2003. Privatisasi BUMN: Menggugat model ekonomi neo-liberal IMF. Dalam Wibowo, I dan F. Wahono (eds). Neoliberalisme. Cindelar, Yogyakarta.
- Eriyatno. 2011. Membangun ekonomi komparatif: Strategi meningkatkan kemakmuran nusa dan resiliensi bangsa. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- George, S. 2002. Republik Pasar Bebas: Menjual kekuasaan negara, demokrasi dan civil society kepada kapitalisme global. Terjemahan Esti Sumarah, INFID. Jakarta: PT. Bina Rena Pariwisata.
- Goldman (ed). 1998. *Privatizing Nature: Political struggles for the global commons*.
- Faqih, M. 2002. Jalan Lain: Manifesto intelektual organik. Insist. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- FWI/GFW. 2001. Potret Keadaan Hutan Indonesia. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C. Global Forest Watch.
- Kementerian Kehutanan. 2011. Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN). Jakarta
- Mubyarto. 1987. Ekonomi Pancasila: Gagasan dan kemungkinan. Jakarta: LP3ES.
- Potter, L. 1991. *Environmental and Social Aspect of Timber Exploitation in Kalimantan, 1967-1989*. In Hardjono, J (ed). *Indonesia: Resources, Ecology, and Environment*. New York : Oxford University Press.
- Potter, L. 2002. "Kehutanan di Indonesia pada Masa Kontemporer". Dalam Lindblad, J.T (ed). *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM: 443-463.
- Sadli, Mohammad. 1987. "Pembentukan Kebijakan Ekonomi di Masa Orde Baru: Berbagai Dilema dan Resolusinya". Dalam Esmara, H (ed). *Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*. Kumpulan Esei untuk Menghormati Prof. Sumitro Djojohadikusumo. Jakarta: Gramedia, 375-409.

- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday forms of Peasant Resistance*. USA: YaleUniversity Press.
- Suhartono,S.2005. *Filsafat Ilmu Pengetahuan: Persoalan eksistensi dan hakikat ilmu pengetahuan*. Yogyakarta: Ar-ruzz Media
- Sudarminta, J.2002. *Epistemologi dasar: Pengantar Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Yogyakarta: kanisius.
- Thee Kian Wie. 2002. *Kebijakan Ekonomi di Indonesia Selama Periode 1950-1965, Khususnya Terhadap Penanaman Modal Asing*. Dalam Lindblad, J.T (ed). *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM.
- World Bank. 1988a. *Indonesia: The Transmigration Programme in Perspective*, Washington, DC. World Bank. 1988b. *World Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Wrangham, R. 2003. "Diskursus Kebijakan yang Berubah dan Masyarakat Adat". Dalam Resosudarmo, I.A.P dan Colfer, C.J.P. *Ke Mana Harus Melangkah ? : Masyara-kat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta:Yayasan Obor Indonesia :24-42.
- Winarno, B. 2010. *Melawan gurita neoliberalisme*. Penerbit Erlangga

Menafsir Kebijakan Berujung Hegemoni Kekuasaan: Sebuah Telaah Diskursus

Myrna A Safitri

*If there is anything a public servant hates
to do it's something for the public.
Kin Hubbard*

Pendahuluan

Lebih dua puluh tahun lalu, Sfeir-Younis (1991) telah mengangkat dua pendekatan pokok yang berbeda—sebagai kerangka pemikiran atau paradigma—dibalik rancangan program dan kebijakan pembangunan kehutanan¹. Pendekatan pertama, paradigma "*the forest first*", yang dianggapnya sebagai paling tradisional, menempatkan hutan alam sebagai faktor utama: hutan dipahami sebagai ekosistem yang fungsinya tergantung terutama kepada sifat alaminya, kondisi lingkungan, dan sifat-sifat dari hubungan-hubungan sistem alam yang terlibat. Dengan begitu, untuk mencapai kelestarian, praktek-praktek pengelolaan harus didefinisikan secara khusus, kedalam aturan kerja (*working rules*). Maka, setiap penyimpangan dari sifat-sifat alami itu (yakni: hukum alam) akan menyebabkan berbagai kerusakan hutan yang bahkan tidak dapat balik (*irreversible*).

Pendekatan kedua, paradigma "*the forest second*", yang secara eksplisit mengenali peran yang dimainkan manusia dan sistem sosial

1 Diakui Sfeir-Younis (1991) ada sekitar 600an kegiatan sektor dalam perekonomian termasuk di dalamnya 80an proyek- proyek pembangunan kehutanan yang berhasil dianalisis kinerjanya.

ekonomi politik, sebagai bentuk lain dari modal, dalam upaya mencapai kelestarian hutan. Ini semua yang justru diposisikan "eksogen" oleh paradigma pertama. Dalam paradigma kedua ini sistem politik dan sosial ekonomi itu dipandang sebagai sesuatu yang hakiki (*intrinsic*) dan penting bagi pembangunan kehutanan lestari. Disebutkan, bahwa tidak mungkin mencapai kelestarian dalam pembangunan kehutanan tanpa partisipasi nyata dari komunitas dan masyarakat pada umumnya. Apa yang sebelumnya dianggap sebagai di luar (*exogen*) dari berbagai anggapan pembangunan kehutanan, kini menjadi penting untuk diterjemahkan dan diimplementasikan dalam paradigma kedua.

Ditegaskan Sfeir-Younis (1991), bahwa masing-masing kerangka pemikiran itu memiliki keterbatasan dan kendala, sebagai tantangan baru untuk pembangunan kehutanan kedepan. Telah disebutkan, kerangka pemikiran pertama—bila dianut, akan berakhir dengan kerusakan hutan yang hebat dan bahkan tidak dapat balik (*irreversible*), terutama bila upaya penegakan aturan kerjanya lemah. Gambaran ini sekaligus membuka dan menawarkan rujukan, bahwa kerangka pemikiran kedua menjadi pilihan penting walau tetap dengan keterbatasan yang penuh tantangan.

Kecenderungan manusia untuk lebih menganut kerangka pemikiran pertama, "*the forest first*", juga telah menjadi perhatian dan keprihatinan Kaivo Oja et al (tanpa tahun) dan MacCleery (tanpa tahun)². Dengan keprihatinan itu, keduanya menekankan perlunya menyeimbangkan keseluruhan bentuk modal dan keterlibatan para pemangku kepentingan dalam mencapai dan bahkan dalam mendefinisikan kelestarian hutan. Ini tidak lain berkaitan dengan esensi dari "*the forest second*". Ruitenbeek dan Cartier (1998) menegaskan hal senada, bahwa kelestarian harus diletakkan dalam dimensi-dimensi efisiensi dan keadilan dengan mengkalkulasi hal-hal diluar "kotak" kehutanan. Gluck (1987) bahkan lebih tegas lagi; dengan sindiran sinistik ia berkeyakinan, bahwa sejarah usaha kehutanan sejauh ini diwarnai serangkaian kesemberonoan penanganan hutan, sehingga melahirkan empat doktrin yang dipandangnya usang, dan tidak lagi sesuai dengan kekinian dunia kehutanan³. Keempat doktrin ini secara ideologis identik dengan aliran pemikiran "*the forest first*".

Bila dikaitkan dengan capaian kinerja usaha kehutanan Indone-

2 Dalam bahasa mereka aliran pemikiran "*the forest second*" lebih menekankan perlu masuknya dimensi kemanusiaan bahkan sampai tingkat global pada pendefinisian kelestarian.

3 Keempat doktrin itu disebut: *timber primacy, sustainable yield, long term, dan absolute standard*.

sia sampai saat ini, khususnya hutan alam produksi di luar Jawa, maka uraian paradigmatik di atas mengundang pertanyaan yang menggelitik: kebijakan pembangunan kehutanan Indonesia sejauh ini cenderung menggunakan atau menganut aliran kerangka pemikiran yang mana?

Keterkaitan konteks situasi usaha kehutanan dengan pandangan paradigmatik Sfeir-Younis (1991) dan sejawatnya di awal, mengundang untuk fokus atas pertanyaan di atas dan sejumlah pertanyaan lanjutannya: (a) apakah fenomena ketidaklestarian di atas dapat merupakan bukti bahwa kebijakan usaha kehutanan sejauh ini dibangun menggunakan aliran kerangka pemikiran "the forest first"?, lalu, (b) Apa makna dan implikasinya bagi pembaruan kebijakan usaha kehutanan kedepan? (c) Apakah persoalan kerangka pikir termasuk yang perlu masuk agenda pembaharuan kebijakan usaha kehutanan? Dengan fokus mencoba menjawab berbagai pertanyaan yang menggelitik ini, penulis melakukan serangkaian tinjauan kebijakan.

Tinjauan Restrospektif Kehutanan

Konsep dan Teori

Penulis mengadopsi bentuk tinjauan kebijakan retrospektif (*ex-post*) sebagaimana dimaksud Dunn (2000). Tinjauan ini fokus pada hasil-hasil aksi yang (telah) terjadi (*empiris*) dan kesenjangan (*gap*) yang ada –yang secara keseluruhan menggambarkan kualitas sebuah kebijakan dalam konteks tertentu (*valuatif*). Hasil tinjauan juga berupaya menawarkan kerangka baru, terutama terkait pembaruan aliran kerangka pemikiran dalam proses pembuatan/pembaruan kebijakan (*normatif*). Asumsinya, sebagaimana yang dikerangka Sutton (1999), bahwa pembuatan kebijakan, terutama implementasinya tidaklah linear, dan sebaliknya merupakan "kekacaubalauan" (*chaotic*) dari serangkaian tujuan dan kejadian. Dengan begitu, penulis menganggap bahwa (1) para pembuat kebijakan, dalam setiap tahapan pembuatan kebijakan, mendekati isu tidak selalu secara rasional, (2) ia tidak selalu mempertimbangkan keseluruhan informasi yang relevan, sehingga (3) bila kebijakan tidak mencapai tujuannya, kesalahan harus dialamatkan kepada kualitas kebijakan dan tidak kepada kegagalan dalam pelaksanaannya.

Sebagai konsekwensi dari pengadopsian asumsi di atas, penulis coba menerapkan *telaah diskursus*, sebagai salah satu bentuk penerapan multi-konsep dan multi-disiplin yang menurut Sutton (1999) tepat

dalam mengurai "kekacau-balauan" atau "ketidak-linieran" tadi. Alasan Sutton, betapa ilmu (dan praktek) politik, sosiologi, *antropologi*, hubungan internasional dan bahkan pengelolaan suatu bisnis memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Dengan berbagai pertimbangan inilah telaah ini menerapkan analisis diskursus⁴ dengan ciri pendekatan antropologi dengan fokus pada Kebijakan Usaha Kehutanan di Hutan Alam Produksi di Luar Jawa. Orientasi pada kerangka pikir lebih didorong karena pertimbangan bahwa kekeliruan kerangka pikir (akan) berakibat lebih fatal dari sekedar kerusakan sumberdaya alam itu sendiri.

Kelestarian: Antara diskursus dan kebijakan

Dalam telaah, penulis menggunakan kerangka teoretik kelestarian sebagai alat bantu dalam menakar dan memahami diskursus yang telah terjadi terkait arah, tujuan dan orientasi kelestarian hutan dan kebijakan usaha kehutanan. Ini mencakup pemosisian atas hutan alam, pemaknaan kelestarian, dan kebijakan usaha kehutanan. Kebijakan usaha kehutanan mencakup latar historis, bingkai kelestarian dan tujuan kebijakan. Sementara, realitas kinerja usaha kehutanan adalah penakar lainnya yang digunakan dalam telaah ini, khususnya dalam melihat kesenjangan, proses dan substansi kebijakan.

Penelaahan Bahan Empiris

Dalam telaah digunakan sejumlah bahan empiris, terdiri dari dokumen tertulis, dokumen hasil wawancara mendalam dan dokumen hasil *internet on-line polling*. Dokumen tertulis, terdiri dari peraturan perundangan, peraturan turunannya dan beberapa dokumen terkait lainnya mencakup dokumen yang bukan merupakan peraturan perundangan, namun mengandung diskursus penting dan unsur historis yang relevan dengan dan memengaruhi isu kebijakan usaha kehutanan⁵. Hasil

4 Dalam telaah ini diskursus merujuk pada pendekatan analisis diskursus kritis yang diusung Fairclough dan van Dijk sebagaimana disebut Hawitt (2009) dan Arts and Buizer (2009); pengertian diskursus juga mengacu pada Talja (1997), yakni sebagai tatanan kerangka pikir yang mengkonstruksi realitas sosial dalam sebuah konteks tertentu. Itu sebabnya, selain kerangka pikir coba dipahami pula relasi kekuasaan dibalik diskursus yang tidak lain merupakan ide-ide Foucault tentang diskursus dan kekuasaan serta ide hegemoni kekuasaan Gramsci sebagaimana dimaksud Hawitt (2009) dan Arts and Buizer (2009) dan juga Mills (1997).

5 Bahan-bahan ini kemudian dipilah kedalam kurun sebelum dan sesudah 1998, antara lain mencakup UU No.5/67; PP 22/67; PP 21/70 (jo PP 18/75) Forestry Agreement (FA); SK HPH [sebelum 1998] dan UU 41/99; PP 6/99; PP 34/2002 jo

wawancara berupa pandangan langsung para informan atau narasumber kunci yang mewakili kelompok-kelompok utama para pemangku kepentingan⁶. *Internet on-line polling* dilaksanakan dengan memanfaatkan *Google-Form* yang dilangsungkan dan ditebar di empat mailing-list sekaligus⁷.

Terhadap keseluruhan dokumen kebijakan, hasil wawancara dan hasil *internet online polling* dilakukan telaah diskursus⁸, setelah sebelumnya diawali dengan penyiapan ikhtisar (Gambar 1).

Usaha Kehutanan Indonesia

Kinerja

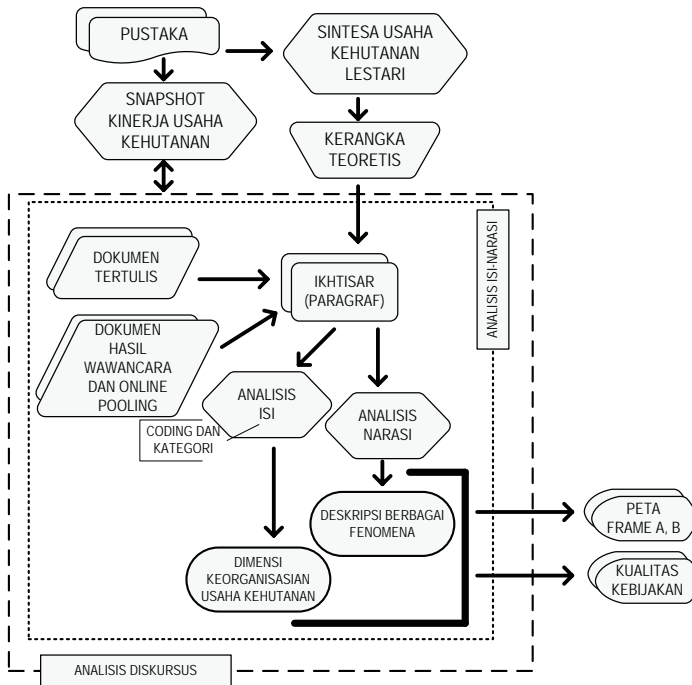
Kinerja usaha kehutanan ditandai pula oleh fluktuasi menurun, terutama terkait jumlah luasan dan unit HPH/IUPHHKHA diikuti penurunan produksi kayu bulat, sehingga menyebabkan terjadinya kesenjangan antara kemampuan pasok dan permintaan. Kesenjangan ini dipenuhi antara lain dari impor kayu yang nilainya mencapai hampir setengah (47.42% pada 2008) dari nilai ekspor kayu Indonesia. Sejalan dengan penurunan ini, kontribusi sektor kehutanan terhadap perekonomian pun menurun sampai kurang dari 1%. Dengan situasi demikian, praktis kontribusi kehutanan dalam upaya pengentasan kemiskinan pun relatif kecil.

Penurunan juga terjadi dalam hal peran lingkungan dari hutan alam ditandai dengan fenomena ketidakseimbangan alam, antara lain berupa anomali keadaan iklim yang semakin tidak menentu disertai

PP 6/2007 jo PP 3/2008, SK IUPHHK [sesudah 1998]

- 6 Wawancara pendahuluan dilaksanakan dalam Agustus-September 2010 di Jakarta, Sarolangun (Jambi), Pontianak, Sintang dan Putussibau (Kalimantan Barat). Wawancara lanjutan/mendalam dilaksanakan dalam kurun Februari-Mei 2011 di Jakarta, Bogor, Sarolangun (Jambi), dan Samarinda (Kalimantan Timur) dengan menghimpun pandangan langsung dari para pemangku kepentingan.
- 7 Komunitas rimbawan (rimbawan-interaktif@yahoo.com), komuni tas tenurial (forest-landtenure@yahoo.com), kelompok kerja keuangan kehutanan dan pencucian uang (iwgff-members@yahoo.com), serta komunitas alumni kehutanan IPB (alumni-fahutan@yahoo.com).
- 8 Telaah diskursus berupa analisis isi dan narasi. Analisis isi merujuk pada Holsti (1969) berupa penarikan inferensia atau simpul atau pokok-pokok pikiran. Dalam analisis isi ini, dilakukan pengkodean dan kategorisasi untuk masing-masing setiap paragraf dari bahan hasil ihtisar. Dalam pengkodean digunakan kata kunci yang diadopsi dari Bolman and Deal (1991).

banjir, kekeringan, longsor dan bencana alam lainnya yang semakin sering terjadi dengan periode yang tidak menentu dan terus menerus berlangsung, bahkan sampai saat makalah ini ditulis. Berbagai kecenderungan kondisi menurun di atas menunjukkan bahwa secara sosial ekonomi dan lingkungan kinerja usaha kehutanan sejauh ini kurang berhasil—untuk tidak mengatakan gagal.



Gambar 1. Prosedur Telaah Diskursus

Tujuan Kebijakan vs Realitas Kinerja

Gambaran kinerja tersebut sekaligus memperlihatkan adanya kesenjangan (*gap*), terutama antara realitas kinerja usaha kehutanan dengan *setting* tujuan kebijakan usaha kehutanan yang melandasi berbagai peraturan perundangan usaha kehutanan (Tabel 1).

Menarik untuk dapat memahami situasi bagaimana kesenjangan ini bisa terjadi, bahkan berlangsung dalam kurun yang begitu lama, atau setidaknya dalam lima dekade. Pertanyaan ini berkaitan

setidaknya dengan dua hal terkait masalah kebijakan usaha kehutanan: kegagalan kebijakan itu sendiri dalam mencapai tujuan kebijakan dan bagaimana cara atau kerangka pikir para pihak yang berperan dalam mengkonstruksi kebijakan. Hal pertama lebih berkaitan dengan "kualitas" kebijakan usaha kehutanan dan hal kedua lebih berkaitan dengan dinamika diskursus para pihak pemangku kepentingan yang berperan dalam proses konstruksi kebijakan.

Tabel 1. Setting Tujuan Kebijakan vs Realitas Kinerja

Setting Tujuan Kebijakan	Realitas Kinerja Usaha Kehutanan
Pembangun ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat;	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas produk, produksi dan luas hutan produksi, jumlah konsesi usaha kehutanan baik luas maupun jumlah unit usahanya, perolehan devisa dan kontribusi sektor kehutanan terhadap perekonomian nasional – terus menurun. • Peran sosial sektor kehutanan atas upaya pengentasan kemiskinan tidak signifikan; angka kemiskinan, terutama di dalam dan di sekitar hutan tetap tinggi, daya serap tenaga kerja kurang. • Secara sosial ekonomi dan lingkungan usaha kehutanan kurang berhasil – untuk tidak mengatakan gagal – dalam menjalankan mandat keramat pasal 33 UUD 45. • Usaha kehutanan di hutan alam produksi di luar Jawa tidak lestari, tidak mensejahterakan, dan tidak adil.
Azas keadilan, azas kelestarian hutan dan azas perusahaan (UU 5/67)	
Manfaat optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara adil dan lestari (UU 41/99).	
Kata kunci I : "kemakmuran rakyat" dan "kesejahteraan seluruh masyarakat"	
Kata kunci II: "Kelestarian hutan" dan "adil dan lestari"	

Dalam telaah terhadap pergeseran kebijakan usaha kehutanan yang ada terakumulasi sejumlah pengetahuan, (a) pemerintah sebagai pihak paling dominan dalam mengkerangka kebijakan usaha kehutanan, termasuk dalam (b) memosisikan sumber daya hutan sebagai objek utama, dan dari situ (c) membangun kerangka dan definisi kelestarian; dimana (d) keterlibatan dan partisipasi masyarakat sekalipun telah cukup disinggung dalam pergeseran itu, tapi tidak cukup operasional, sehingga (e) tidak banyak disinggung bagaimana keterlibatan modal bentuk lain diseimbangkan dengan modal alam, yakni sumberdaya hutan alam, dalam mencapai tujuan usaha kehutanan yang adil, lestari dan menyejahterakan sesuai mandat konstitusi yang melandasinya. Akumulasi pengetahuan ini menguatkan isyarat bahwa aliran kerangka pemikiran dibalik kebijakan usaha kehutanan cenderung masih disepu-
tar "the forest first".

Kecenderungan dan Kontestasi Kerangka Pikir

Teks Kebijakan

Perbandingan keseluruhan keempat aspek narasi di tingkat UU dan PP, sebelum 1998, memperlihatkan kecenderungan bahwa untuk masing-masing aspek narasi, belum ke hilir substansi aturan cenderung sudah semakin rinci, semakin teknis, sangat administratif prosedural, dan fokus lebih tertuju pada wilayah kelola terkecil atau unit manajemen. Kecenderungan ini menguatkan isyarat, bahwa dominasi aktor pemerintah atas aktor atau para pemangku kepentingan lainnya sulit dibantah. Hal ini tampak terutama dari ketidakseimbangan antara uraian hak dan kewajiban yang dialami para pemegang unit usaha. Selain itu, sulit pula dihindari penilaian adanya latar *distrust*, khususnya dari komponen pemerintah, saat sebuah kebijakan dikonstruksi⁹.

Hal ini menguatkan dugaan adanya ruang politik ekonomi lebih lebar yang sering berujung dengan politik atas nama: atas nama pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat luas, misalnya, apa yang kemudian dilakukan dan terjadi di tataran operasional adalah penggerusan sumberdaya untuk kesejahteraan segelintir, terutama untuk mereka yang memiliki akses politik, ekonomi dan kekuasaan lebih besar!. Hal ini diperkuat oleh sejumlah hasil wawancara dan *internet on-line polling*, yang mengonfirmasi situasi senada, antara lain:

".....Pihak yang paling dominan mempengaruhi, tidak bisa merujuk hanya pada kelompok pemangku kepentingan tertentu, tapi lebih kepada mereka yang memiliki akses dan power besar, termasuk di dalamnya swasta besar" (Staf Khusus Menteri Kehutanan era setelah 1998; Wawancara 29 Maret 2011);

".....bukan apa-apa dik, tekanan politik waktu itu sudah sangat membebani birokrasi...bayangkan saja...kalau posisi direktur saja presiden yang harus menentukan....karena kepentingan bisnis dibaliknya..... apalah artinya saya." (Salah seorang Mantan Menteri Kehutanan, Wawancara 21 Mei 2011).

9 Untuk uji-silang hal ini, lihat dan dalami setidaknya masing-masing satu PP, SK Menteri, FA, dan SK HPH, selami mulai dari pemilihan teks, penggunaan kalimat, rasa bahasa dan penetapan unsur-unsur hak dan kewajiban dalam usaha kehutanan. Akan tampak, bahwa pemangku usaha, masyarakat sipil dan akademisi nyaris tidak memiliki ruang dan peran menentukan dalam kebijakan, terutama dalam kurun sebelum 1998.

Seperti halnya untuk kurun sebelum 1998, dalam kurun setelah 1998 tampak kecenderungan serupa, dimana untuk masing-masing aspek narasi, masih di hulu pun substansi aturan sudah semakin rinci, semakin teknis, sangat administratif prosedural, dan fokus lebih tertuju pada wilayah kelola terkecil atau unit manajemen. Artinya, bahwa dari sisi substansi kecenderungan lawas dan kedalaman pengaturan tidak berubah. Implikasinya pun tampak tidak jauh berbeda, baik terkait dominasi pemerintah maupun latar *distrust*. *Magnitude* praktek politik ekonomi bahkan tampak semakin marak, karena prakteknya menyebar ke daerah, menyusul *euforia* reformasi dan masa transisi serta implementasi desentralisasi dan otonomi daerah. Tekanan atas sumberdaya hutan alam pun semakin meningkat, antara lain atas nama peningkatan investasi di daerah dan atas nama peningkatan pendapatan asli daerah (PAD)¹⁰.

Khusus dikaitkan dengan *setting* uraian hak dan kewajiban dalam kurun sebelum dan setelah 1998, sebagaimana tampak pada Tabel 2, dapat diamati bahwa macam dan jenis hak relatif tidak berubah, bahkan esensinya tetap hanya satu: hak memanfaatkan.

Kemungkinan tafsirnya justru semakin menguatkan stigma bahwa pemerintah menghegemoni keseluruhan aspek dan diskursus pengaturan usaha kehutanan. Sementara, tampak pula bahwa butir kewajiban menjadi relatif lebih banyak, lebih rinci, lebih teknis, administratif dan prosedural, yang sesungguhnya kurang sepadan dengan kemampuan pengawasan (*span of control*) dari pemerintah sendiri, selaku regulator. Ini menjadi isyarat penguat bahwa daftar kewajiban itu dikerangka secara dominan dengan aliran pemikiran *the forest first*.

Dari sisi proses, telaah atas keseluruhan dokumen peraturan perundangan sebelum 1998 memperlihatkan situasi bahwa tidak terindikasi adanya interaksi, terlebih interaksi yang berupa transaksi dan negosiasi antar para pihak yang berkepentingan dalam menata aturan main atau kebijakan usaha kehutanan. Bahkan siapa saja sesungguhnya pihak yang berinteraksi dan sekaligus bertransaksi tidak terindikasi secara tegas. Sekalipun, dari teks kebijakan disebutkan bahwa pihak atau aktor yang dinyatakan dalam aturan main kegiatan usaha kehutanan terdiri

10 Pengakuan beberapa para pihak pemangku kepentingan di daerah terkait fenomena konversi dan pinjam pakai kawasan hutan alam untuk penggunaan lain, termasuk sawit dan tambang – sintesis dari beberapa FGD di Jambi, Riau, Kaltim dan Kalbar dalam kurun 2010-2011.

dari pemerintah (pusat dan provinsi), pemegang hak, masyarakat pihak ketiga, dan masyarakat adat.

Tabel 2. Perbandingan hak dan kewajiban para pemegang unit usaha

Item	s/d 1999 (SK HPH)	1999 keatas (SK IUPHHK- HA)	Makna
Hak	1 (3)	1 (2)	Macam dan jenis hak relatif tidak berubah, bahkan esensinya hanya satu: memanfaatkan. Hal ini dapat ditafsir bahwa pemerintah menghegemoni keseluruhan aspek dan diskursus pengaturan usaha kehutanan
Kewajiban	9	19	Kewajiban relatif lebih banyak, lebih rinci, lebih teknis, administratif dan procedural, yang sesungguhnya kurang sepadan dengan kemampuan pengawasan (<i>span of control</i>) dari pemerintah selaku regulator. Ini menjadi isyarat yang menguatkan bahwa daftar kewajiban dikerangka dengan aliran pemikiran <i>the forest first</i> .

Pemerintah dalam praktek sosialnya begitu dominan didalam menentukan aturan main, sehingga kesan "sepihak dan mendikte" dalam proses penentuannya sulit dihindari. Sehingga, sintesis ini relatif sulit untuk memastikan bagaimana gambaran proses interaksi dan transaksi para pihak dalam mengkonstruksi aturan main ini, selain hanya oleh kelompok pemerintah. Sekalipun, dalam paragraf akhir di bagian penjelasan umum PP 21/70 dikemukakan, bahwa kepentingan yang ditimbang kuat hanya sebatas pemerintah dan pelaku usaha. Hal ini memperlihatkan inkonsistensi bahkan ditataran teks itu sendiri, terutama saat dicek silang, dengan perbandingan hak dan kewajiban (Tabel 2), misalnya. Kemudian, bagaimana pula dengan kepentingan para pihak pemangku lainnya dipertimbangkan? Situasi ini semakin mengerucutkan penilaian –dan ini sulit dihindari, adanya proses he-

gemoni kekuasaan¹¹ dalam usaha kehutanan Indonesia.

Relatif berbeda dengan kurun sebelum 1998, proses perumusan kebijakan usaha kehutanan dalam periode setelah 1998 menunjukkan sejumlah perbedaan yang dapat dianggap sebagai upaya perubahan. Kelahiran UU 41/99 ditandai dan bahkan dipicu dengan meningkatnya secara menyolok berbagai inisiatif untuk melakukan perubahan dan pembaruan kebijakan kehutanan, termasuk usaha kehutanan di dalamnya. Situasi demikian muncul menyusul pergantian kepemimpinan nasional pada 1998, dimana banyak kelompok pemangku kepentingan bergerak mengusung serangkaian diskursus terkait arah dan substansi perubahan (baca: reformasi) yang perlu dilakukan, khususnya dalam sektor kehutanan. Dalam catatan Dephutbun (1999) dan Kartodihardjo (1999) tuntutan perubahan tersebut menyangkut penyediaan berbagai prakondisi pemungkin yang dianggapnya belum tuntas. Ini mencakup antara lain pengukuhan hutan dalam rangka mewujudkan kepemilikan hutan yang *legitimate*, masalah birokrasi, dan kemampuan pemerintah dalam penyelenggaraan pengelolaan hutan, masalah peraturan perundangan, masalah ukuran kinerja, evaluasi dan kontrol pelaksanaan usaha kehutanan. Adapun tuntutan pembaruan secara umum waktu itu, dan bahkan cenderung telah menjadi semacam "tuntutan" publik, tertuju pada dua sasaran pokok: redistribusi manfaat sumberdaya hutan dan meniadakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di sektor kehutanan.

Singkatnya, proses kelahiran UU 41/99 ini relatif lebih kaya dari sisi para pihak yang terlibat dan diskursus yang mengemuka yang turut mengkonstruksi kondisi akhir UU ini, relatif terhadap proses perumusan UU

11 Disebutkan, bahwa beragam tafsir atas teori hegemoni Gramsci. Namun, itu sebuah teori politik paling penting abad XX yang diusung Gramsci (1891-1937). Gramsci diposisikan sebagai pemikir politik terpenting setelah Marx. Teori ini dibangun atas anggapan pentingnya pikiran atau ide, karena kekuatan fisik belaka tidaklah cukup dalam kontrol sosial politik. Hegemoni diposisikan sebagai bentuk supremasi satu kelompok atau beberapa kelompok atas kelompok lainnya: agar yang dikuasai mematuhi penguasa, yang dikuasai tidak hanya harus merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa, namun lebih dari itu mereka juga harus memberi persetujuan atas subordinasi mereka. Inilah yang dimaksud Gramsci dengan "hegemoni". Dengan begitu, hegemoni pada hakekatnya adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial-politik-ekonomi dengan kerangka yang ditentukan (Gramsci, 1976 dalam www.Marxist.com). (lihat juga www.averroespress.net).

5/67. Berbeda dengan proses pembentukan UU 5/67, pembentukan UU 41/99 memperlihatkan perubahan yang relatif signifikan baik dari sisi proses maupun substansi seperti telah dijabarkan di atas. Namun, sebagaimana disayangkan banyak pihak, hal ini diwarnai fenomena "black-box" yang begitu kental dan mengurangi atau bahkan meniadakan makna berbagai perubahan itu sendiri yang telah terjadi begitu gegap gempita itu. Fenomena ini justru semakin menegaskan, betapa pemerintah begitu tetap dominan dan menghegemoni, bahkan dalam situasi kuatnya desakan arus perubahan sekalipun!

Kecenderungan dan Peta Kerangka Pikir

Berbagai argumen pembuka pada UU Kehutanan No. 5/67 menjadi titik berangkat legalitas dan landasan falsafah kebijakan usaha kehutanan di hutan alam produksi Indonesia setelah tahun 1967. Dibalik serangkaian teks argumen pembuka itu tersirat sebuah kerangka pikir para pihak penyusun kebijakan saat itu, yang begitu yakin dan percaya, bahwa hutan itu dengan segala multi manfaat dan multifungsinya merupakan anugerah, dan karena pertimbangan kepentingan pembangunan—termasuk menyelesaikan revolusi kala itu—pantas untuk diman-faatkan dan dikelola, dengan tetap keharusan dilindungi agar lestari. Dapat dipahami, bila sampai disini pun makna lestari dan macam pendekatannya belum begitu tegas dan operasional, termasuk untuk mewujudkannya. Padahal, secara tekstual kelestarian dikonstruksi sebagai instrumen pelindung. Namun ditengah situasi ambigu ini, yang tampak relatif jelas dan tegas adalah bagaimana hutan telah diposisikan sebagai objek fisik yang begitu sentral.

Dari teks konsideran PP No. 22/67, frase "dalam arti luas" dalam alokasi pungutan mengundang dugaan bahwa alokasi penggunaan hasil pungutan bisa digunakan bukan hanya untuk kembali ke kehutanan sebagaimana teksnya, namun menjadi terbuka untuk penggunaan lain, termasuk mungkin yang sifatnya menyimpang dari *setting* tujuan yang ditetapkan semula. Misalnya melalui politik-ekonomi atas nama: atas nama rehabilitasi hutan untuk kepentingan ekonomi dan politik pihak tertentu¹². Dengan begitu, dalam jangka panjang tidak ada jaminan bahwa alokasi itu sungguh-sungguh untuk membangun kembali hutan dan kehutanan. Dugaan ini tentu bukanlah hal mengada-ada, karena pernah terbukti, misalnya pada saat Dana Re-

12 Beberapa sumber yang tidak berkenan dicantumkan identitasnya menyinggung soal "penarikan" dana DR sebesar IDR 40 T dalam tempo singkat, atas nama gerakan menanam pohon untuk rehabilitasi hutan dan lahan, yang menurutnya justru untuk kepentingan politik terkait pemilu periode tertentu.

boisasi (DR) dialokasikan untuk tujuan lain non-kehutanan melalui penerbitan Kepres 42/1994, antara lain untuk membantu industri pesawat terbang IPTN, untuk keperluan SEA Games dan perusahaan pupuk tablet urea¹³.

Dari atribut pengetahuan, tampak bahwa dibalik narasi kebijakan di atas, kelestarian hanya didekati dari disiapkannya sejumlah alokasi dana yang dipungut dari dan dikembalikan ke hutan dengan disertai celah (*loop hole*) yang menjadi titik lemah bagi keterlaksanaan aturan ini secara konsisten. Sekalipun masuk akal secara keilmuan, pendekatan ini relatif tidak lengkap, terutama bila merujuk macam kebenaran/rasionalitas menurut Dunn (2000). Dengan rujukan itu, maka pendekatan pemerintah itu pada dasarnya baru memenuhi sebatas kebenaran hukum, yakni menyiapkan aspek legalitas bagi upaya kelestarian sebagai instrumen pengendali pemanfaatan hutan. Dengan kata lain, pendekatan ini belum memiliki rasionalitas substantive yang cukup yang idealnya harus mencakup dari mulai (Dunn, 2000) macam kebenaran teknis (pilihan efektifitas), ekonomis (pilihan efisiensi) dan sosial (daya terima sosial). Dari batasan pengetahuan seperti itu, sebagai sebuah aturan main, pendekatan yang dikembangkan pemerintah tampak tidak lengkap, terutama karena tidak didukung oleh penyiapan sejumlah prakondisi pemungkin. Hasil telaah dengan corak semacam inipun berlaku identik untuk narasi kebijakan lainnya, terutama bila diamati kecenderungannya yang serupa sebagaimana tercantum baik pada PP 21/70 atau bahkan pada UU 5/67.

Sampai disini, diperoleh pengetahuan, bahwa salah satu karakteristik produk perundangan terkait kebijakan usaha kehutanan, selain tidak tampak adanya interaksi dan transaksi para pihak pemangku kepentingan, para pihak yang terlibat dan kekuatan politik di belakangnya pun tidak teridentifikasi secara tegas; selain, bahwa komponen birokrasi pemerintah yang tampak begitu mendominasi dan sekaligus menghegemoni. Karakteristik ini semakin menegaskan bahwa aliran pemikiran dibalik kebijakan usaha kehutanan masih di seputar *the forest first* dalam pandangan Sfeir-Younis (1991); dan itulah yang telah menghegemoni usaha kehutanan sejauh ini.

Ditematkannya istilah kemakmuran dalam horison lintas generasi dapat dianggap sebagai poin "pembaruan" pada PP 6/99, sebagai awal era setelah tahun 1998, dan merupakan suatu terminologi yang tidak

13 www.hamline.edu/apakabar/0134.html - diakses 18 Feb 2009; www.tempointeraktif.com - diakses 24 Maret 2009

secara tegas dan tersurat di-gunakan dalam PP sejenis yang lama dan telah ada sebelumnya. Namun, melalui PP ini, prinsip usaha kehutanan selebihnya tidak bergeser jauh. Makna kelestarian lebih mengerucut sebagai instrumen tidak saja dalam pemanfaatan hutan, tapi mencakup pula upaya memastikan kelayakan Kesatuan Pemangkuan Hutan Produksi (KPHP) dan pencairan dana jaminan kinerja HPH (*performance bonds*). Perubahan lain yang relatif signifikan terletak pada upaya untuk lebih melibatkan dan membuka hak dan akses masyarakat dalam usaha kehutanan; dicirikan antara lain dengan penataan ulang besaran luas HPH dan struktur kepemilikannya. Hal terakhir ini merupakan respon atas tuntutan sebagian kelompok masyarakat untuk memecah konglomerasi yang terjadi sebelumnya di satu sisi; dan tuntutan untuk melaksanakan demokratisasi pengelolaan sumberdaya alam di sisi lainnya.

Sekalipun mengalami sedikit perubahan, teks argumen pembuka pada UU 41/99 tetap memberikan isyarat bahwa kecenderungan kerangka pikir para pihak penyusun kebijakan saat itu, dibalik narasi kebijakan yang ada, relatif tidak berubah: hutan sebagai objek fisik sentral yang mengindikasikan kentalnya aliran pemikiran *the forest first*. Sekalipun mengakui kondisi hutan menurun, mereka tetap yakin dan percaya, bahwa hutan (yang tersisa) itu dengan segala multi manfaat dan multi-fungsinya masih dipandang pantas untuk (terus) dimanfaatkan dan dikelola secara optimal, dengan tetap dijaga daya dukungnya secara lestari. Kerangka pikir demikian muncul, apalagi kalau bukan karena pertimbangan kepentingan (melanjutkan) pembangunan, dengan memosisikan kelestarian sebagai instrumen pembatas. Saat yang sama pemerintah sebenarnya menegaskan kembali, perihal penguasaan hutan oleh negara dengan wewenang pemerintah¹⁴ untuk memastikan pencapaian kelestarian.

Dengan menimbang pendapat Talja (1997) dimana diskursus dipahami sebagai tatanan kerangka pikir yang mengkonstruksi realitas sosial dalam sebuah konteks tertentu, maka berbagai kecenderungan diskursus yang mengemuka sebagaimana digambarkan diatas pada hakekatnya adalah kecenderungan kerangka pikir dari para pihak yang

14 Tentunya penguasaan dan wewenang untuk (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan, (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan, dan (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan (Pasal 4 ayat 2 UU 41/99).

terlibat dalam diskursus. Kecenderungan ini dapat kemudian dipetakan. Namun, seperti apa wujud peta kerangka pikir ini tergantung pada pendekatan yang digunakan.

Dengan mengacu pada pendekatan Bolman dan Deal (1984) berbagai kecenderungan kerangka pikir sebagaimana diilustrasikan di atas, sesungguhnya memperlihatkan peta keseimbangan dimensi keorganisasian usaha kehutanan. Dengan menggunakan "kata kunci" yang telah dikembangkannya diperoleh gambaran keseimbangan dimensi keorganisasian baik untuk priode sebelum dan setelah 1998, sebagaimana dirinci dalam Tabel 3.

Dalam keseimbangan yang lebih pada dimensi simbolik, baik untuk periode sebelum dan setelah 1998, keorganisasian kehutanan pada dasarnya memperlihatkan beberapa makna. Pertama, sebagai organisasi, departemen yang mengurus ke-hutanan, sebagaimana juga tercermin dari narasi kebijakan yang ada, tidak berangkat dari sebuah strategi yang memadai, sekalipun seolah ada peran manajemen untuk menyeimbangkan 'strategi' dan 'struktur' dengan lingkungan eksternal.

Tabel 3. Peta Kerangka Pikir dibalik Kebijakan Usaha Kehutanan dengan pendekatan Bolman dan Deal (1984)

Pendekatan	Dimensi	Catatan
Bolman and Deal (1984)	<p>Sebaran kata kunci baik untuk periode sebelum dan sesudah 1998 memperlihatkan kecenderungan kerangka lebih ke dimensi simbolik untuk kedua periodik.</p> <p>Makna dimensi ini menegaskan beberapa hal terkait organisasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak berangkat dari sebuah strategi yang memadai; • Peran manajemen menyeimbangkan 'strategi' dan 'struktur' dengan lingkungan eksternal kurang; • Tidak cukup kuat dan tegas dalam mensinergikan berbagai kebutuhan para pihak dengan rasionalitas keorganisasian yang tidak memadai tadi. • Tidak merespon secara sek-sama kesenjangan kepentingan dan kelangkaan sumberdaya hutan. 	<p>Organisasi dimaksud lebih tertuju kepada institusi kehutanan pemerintah cq departemen yang mengurus kehutanan.</p> <p><i>Organisasi lebih memosisikan diri (secara dominan) pada proses pengambilan keputusan, yang tak ubahnya sebagai arena aksi simbolik, relatif terhadap hasil akhir dari putusan yang diambil.</i></p>

Kedua, dari narasi kebijakan yang sama tampak bahwa departemen tidak cukup kuat dan tegas dalam mensinergikan berbagai kebutuhan para pihak dengan rasionalitas keorganisasian yang tidak memadai tadi. Ketiga, departemen tidak merespon secara seksama persoalan kesenjangan kepentingan dan kelangkaan sumberdaya hutan dan seolah lepas dari politik organisasinya. Keempat, departemen lebih suka memosisikan diri (bahkan secara dominan) pada proses pengambilan keputusan, yang dengan karakteristik yang ada –misal kuatnya kesan resistensi dilihat dari munculnya fenomena "black-box", maka berbagai langkah pengambilan keputusan tak ubahnya sebagai arena aksi simbolik, relatif terhadap hasil akhir dari putusan yang diambil. Salah seorang Menteri Kehutanan di era setelah 1998 kurang lebih berujar hal senada:

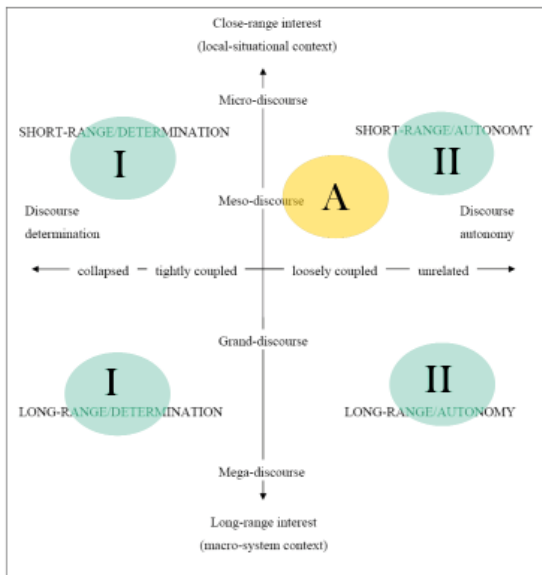
" Ya itu juga persoalan....bahwa semua yang muncul sekarang saya kira erat kaitannya dengan adanya kekeliruan cara pikir. Gejalanya, pembangunan kehutanan tidak pernah fokus, ganti menteri ganti kebijakan.... ada anggapan kalau jadi menteri tidak merubah, tidak buat aturan, dia merasa tidak melakukan apa-apa. Sehingga, istilahnya, tidak gatal pun digaruk. Padahal menurut saya tidak begitu." (Wawancara, Bogor, Mei 2011)

Dengan menggunakan pendekatan Alvesson and Karreman (2000), kerangka pikir sebagaimana dibahas di atas memperlihatkan longgarnya hubungan diskursus (*loosely coupled*) dengan makna usaha kehutanan, khususnya terkait representasi kelestarian. Hal ini dicirikan dari lebarnya kesenjangan antara narasi kebijakan dan pengetahuan disebaliknya yang merepresentasikan makna kelestarian dengan kerangka teoretik kelestarian. Dengan kata lain, dengan merujuk Birkland (2001) ada kesenjangan antara teks kebijakan usaha kehutanan dengan interaksi sosial bagaimana teks ini direspon dan diimplementasikan para pihak. Secara ringkas tampak pula bahwa, kerangka pikir dibalik narasi kebijakan yang ada justru luput dari keharusan mengatur dan menyiapkan hal-hal mendasar atau kondisi pemungkin bagi tercapainya kelestarian. Di samping itu, dari unsur ukuran atau lawasnya, diskursus yang terjadi tergolong diskursus *meso*, antara lain dicirikan orientasi praktisnya yang cenderung mendekati kepentingan jangka pendek dan teknikal (*close-range interest*), misalnya diskursus kelestarian yang begitu mengerucut kepada pemenuhan hal teknik dan administratif di tingkat unit usaha, misal sistem silvikultur (Tabel 4).

Berdasarkan dua dimensi ini, maka peta kerangka pikir untuk kedua periode ini sama-sama berada pada posisi kuadran dua, kurang lebih sebagaimana ditunjukkan lingkaran A pada Gambar 2.

Tabel 4. Peta Kerangka Pikir dibalik Kebijakan Usaha Kehutanan (Alvesson dan Karreman, 2000)

Pendekatan	Uraian	Catatan
Alvesson and Karreman (2000).	<p>Longgar (<i>loosely coupled</i>), hubungan diskursus dengan makna usaha kehutanan, khususnya terkait representasi kelestarian.</p> <p>Lawas diskursus tergolong diskursus meso; antara lain karena orientasi praktisnya cenderung jangka pendek (<i>close-range interest</i>),</p>	<p>Narasi kebijakan luput dari keharusan mengatur dan menyiapkan hal-hal mendasar atau kondisi pemungkin bagi tercapainya kelestarian.</p> <p>Diskusur kelestarian begitu mengerucut kepada pemenuhan hal teknik dan administratif di tingkat unit usaha</p> <p><i>Berdasarkan dua dimensi ini, peta kerangka pikir kedua periode terletak pada radian II A (Gamba 3)</i></p>



Gamba

arreman (2000).

Selain dengan dua pendekatan di atas, kerangka pemikiran di balik teks kebijakan usaha kehutanan juga dilihat dan dikaitkan langsung dengan pandangan Sfeir-Younis (1991) dimana beberapa sintesis awal sampai pada penilaian bahwa aliran pemikiran *the forest first* begitu dominan, dimana teks dan praktek sosial yang terjadi mengindikasikan

secara kuat bahwa biofisik-botanis hutan alam menjadi objek sentral perhatian dan sekaligus sebagai ruang kebijakan (*policy space*).

Persepsi Para Pihak: Kontestasi Kerangka Pikir

Telah disintesis pula seperti apa dan seberapa jauh persepsi para pihak pemangku kepentingan ini¹⁵ mengonfirmasikan, menegaskan dan menambah-kurangkan berbagai kecenderungan dan pemetaan kerangka pikir di atas. Hasilnya yang disajikan berikut ini sekaligus merupakan bagian dari wujud lain interaksi sosial sebagaimana dimaksud Birkland (2001).

Diskursus para pihak terkait hutan alam produksi di Luar Jawa secara ringkas ditunjukkan dalam matriks dalam Tabel 5. Matriks ini menunjukkan, bahwa keseluruhan para pemangku kepentingan yang berpartisipasi dalam penelitian ini memperlihatkan refleksi atas hutan alam yang hampir serupa. Hampir semua kelompok masih mengunggulkan dan mengandalkan hutan alam (HA) untuk terus diusahakan dengan alasan jangan ada pembiaran atas HA dan untuk itu hutan tanaman (HT) adalah jawabannya (praktisi bisnis). HT juga dianggap sebagai jalan keluar, sehingga tidak perlu dikotomi HA vs HT (birokrat). Namun, ada juga yang memosisikan HT sebagai ancaman terjadinya praktek konversi legal (masyarakat sipil/NGO). Berbeda dengan tiga kelompok lainnya, kelompok akademisi melihat HA dan HT bukanlah isunya, karena keduanya sama-sama memerlukan penataan makro yang menyeluruh.

Tabel 5. Peta Diskursus Hutan Alam Produksi

15 Yang diwawancarai dan berkenan mengisi *internet on-line polling* dalam telaah ini.

Komponen Para pihak	Reflek atas HA Prod. Luar Jawa	Masa Depan Indonesia: HA vs HT	Usaha kehutanan sulit, tetap jalan. Faktor apa?
Birokrasi	Situasi-Kondisi, Dampak, Solusi	HA tetap unggul HT sebagai jalan keluar; tidak perlu dikotomi	Korsa rimbawan Institusi dan manajemen bisnis Komitmen pelaku usaha
Akademisi	Kondisi, Solusi	HA vs HT bukan isu Keduanya perlu penataan makro menyeluruh	Pemerintah tidak mampu menyeimbangkan tarik menarik kepentingan Pelaku usaha curang dan manipulatif Semangat memanfaatkan HA masih cukup tinggi
Praktisi Bisnis	Situasi-Kondisi	HA unggul Jangan ada pembiaran HA HT adalah jawabnya	Pelaku usaha masih untung Punya komitmen untuk tetap lanjut
Maspil/NGO	Kondisi	HA tetap andalan HT ancaman berupa konversi (legal) HA	Mempertanyakan kata "sulit"; merugi atau sekedar keuntungan yang berkurang Sulit karena tantangan yang telah berubah

Terkait terus jalannya usaha kehutanan dalam situasi sulit, kecuali kelompok masyarakat sipil, keseluruhan kelompok mengaitkannya dengan kemampuan, korsa, serta komitmen dan semangat individu pelaku usaha; dan hanya kelompok birokrat yang juga menyoal institusi dan manajemen usaha. Tampak bahwa pada saat melihat dan memosisikan hutan alam produksi di luar Jawa, hampir keseluruhan kelompok tidak menyinggung secara tegas dimensi kemanusiaan atau aspek sosial politik dan ekonomi, termasuk saat merefleksikan situasi dan kondisi hutan alam. Hal ini memberikan implikasi, bahwa diskursus yang berkembang menegaskan orientasi kerangka pikir yang masih mengutamakan perhatian pada aspek sumberdaya hutan sebatas objek biologi atau bio-sentris (*the forest first*).

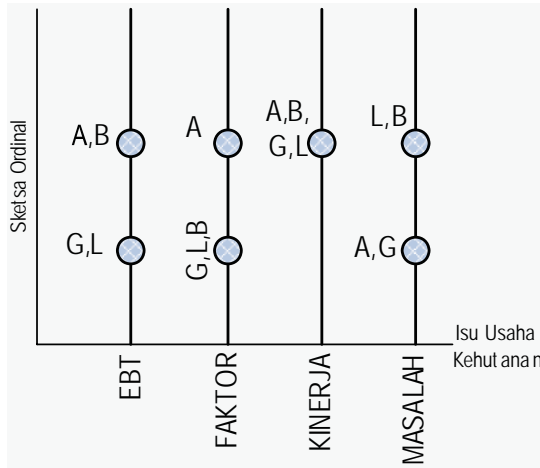
Setelah berbagai pandangan mengenai hutan alam di atas, terkait dengan usaha kehutanannya, secara ringkas posisi para pihak sebagaimana disajikan dalam matriks Tabel 6.

Tabel 6. Peta Diskursus Usaha Kehutanan oleh Para Pihak

Komponen Para pihak	Ekonomi Biaya Tinggi (EBT)	Faktor ron-toknya HPH	Kinerja Usaha Kehutanan	Akar Masalah
Birokrasi	EBT bukan faktor, respon positif dan negatif	Pemerintah (dominan), pelaku usaha, gangguan lapangan, dan potensi SDH	Tidak berhasil (<i>share</i> kehutanan, kerusakan lingkungan dan kesejahteraan masyarakat)	Petidakpastian hukum, semangat ekstraktif, ketiadaan komitmen para pihak atas kepentingan yang lebih besar, ketiadaan <i>common values</i> , tidak ada " <i>champion</i> " perubahan, ketiadaan <i>leadership</i> , salah menetapkan masalah, dan desentralisasi belum selesai. <u>Opsi solusi:</u> Penegakan hukum, jadikan profesi kehutanan sebagai basis manajemen kehutanan.
Akademisi	EBT Faktor, respon negatif	Pemerintah (dominan) dan pelaku usaha	Tidak berhasil (kondisi kebijakan semrawut, <i>share</i> kehutanan, kerusakan lingkungan, kesejahteraan)	Ketiadaan konsep dan perencanaan pembangunan kehutanan yang holistik, ketiadaan sinergi internal Dephut, personifikasi negara oleh pemerintah. <u>Opsi solusi</u> : Konsep dan perencanaan kehutanan makro dan holistik, reformasi birokrasi, revitalisasi desentralisasi.
Praktisi Bisnis	EBT Faktor, respon positif	Pemerintah (dominan), pelaku usaha, gangguan lapangan, dan potensi SDH	Tidak berhasil (potensi hutan alam, konflik multidimensi, <i>share</i> kehutanan, rontok dan bergugurannya (HPH))	Penegakan hukum rendah, masalah kontrol dalam proses perizinan dan pembinaan, ketiadaan <i>enabling conditions</i> , soal dukungan dan insentif, ketidakmauan dari pemerintah untuk berubah. <u>Opsi solusi:</u> deregulasi.

Komponen Para pihak	Ekonomi Biaya Tinggi (EBT)	Faktor ron-toknya HPH	Kinerja Usaha Kehutanan	Akar Masalah
Maspil/NGO	EBT bukan faktor, respon positif dan negatif	Pemerintah (dominan), pelaku usaha, gangguan lapangan, dan potensi SDH	Tidak berhasil (share kehutanan, kerusakan lingkungan dan kesejahteraan masyarakat)	Distribusi manfaat, tata-kelola, penegakan hukum, kebijakan pemerintah tidak kondusif, minimnya akses masyarakat, orientasi ekonomi (devisa), penghargaan atas sektor kehutanan. <u>Opsi solusi</u> : reorientasi pembenahan tata kelola.

Intisari dari matriks tersebut adalah, bahwa kecuali kelompok praktisi bisnis dan masyarakat sipil, para pemangku kepentingan tidak melihat ekonomi biaya tinggi (EBT) sebagai faktor dengan berbagai alasan. Sementara keseluruhan kelompok para pemangku kepentingan ini melihat pemerintah tetap sebagai pihak yang paling dominan, tidak saja sebagai regulator. Semua kelompok pula setuju bahwa kinerja usaha kehutanan sejauh ini jauh dari berhasil. Pada saat mengangkat akar masalah dan alternatif solusi, semua kelompok lebih fokus pada persoalan kapasitas pelaku usaha dan kapasitas pemerintah, kualitas dan kinerja tata kelola dan minimnya akses masyarakat serta orientasi eksploitasi yang keseluruhannya berangkat dari dan berujung pada sumberdaya hutannya. Demikian pula saat menawarkan opsi solusi hampir keseruhan berangkat dari biofisik hutan sebagai objek sentral; tidak disinggung misalnya soal pasar, harga, dan macam insentif atau keseimbangan beragam bentuk modal dalam usaha kehutanan. Kondisi demikian semakin menegaskan bahwa diskursus para pemangku kepentingan masih diseputar sumberdaya hutan dan menempatkan bio-fisik hutan sebagai objek sentral yang mengindikasikan bahwa aliran kerangka pemikiran masih diseputar “*the forest first*”. Intisari ini secara skematis tampak pada Gambar 3.



Gambar 3. Kontestasi para pemangku kepentingan atas isu usaha kehutanan

Gambar 3 memperlihatkan, bahwa dalam memandang kinerja usaha kehutanan pemerintah (G) berada pada situasi benturan kepentingan; sementara bisnis (B) tampak paling paham masalah dan alternatif solusi, tetapi juga tidak lepas dari benturan kepentingan. Akademisi (A) paham tentang masalah dan punya opsi solusi tapi masih ditataran makro-ideologis; sementara masyarakat sipil/LSM (L) sama-sama memahami masalah dan solusi, namun sama-sama lebih banyak ditataran ideologis dan lebih mengarah kepada isu-isu advokasi terkait akses masyarakat atas sumberdaya hutan.

Matriks di atas juga menegaskan, bahwa para pihak, kecuali praktisi bisnis, sama-sama memosisikan diri pada keyakinan bahwa usaha kehutanan dapat terus berjalan sekalipun semua pihak pula menilai bahwa kinerja usaha kehutanan sejauh ini tidak berhasil (untuk tidak mengatakan gagal).

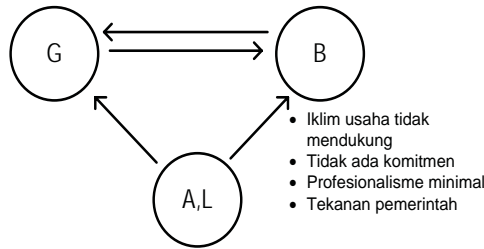
Peta diskursus para pihak terkait makna kelestarian secara ringkas disajikan pada matriks Tabel 7.

Tabel 7. Peta Diskursus Makna Kelestarian

Komponen Para pihak	Kelestarian masuk akal	Mengapa tidak dilakukan	Kelestarian kebutuhan siapa	Makna kelestarian	HA kita tidak lestari
Birokrasi	Masuk akal	Tidak menarik, tidak ada komitmen, iklim usaha tidak mendukung	Kebutuhan semua pihak, harus jadi pijakan bersama	Semua fungsi hutan tetap dari waktu ke waktu secara progresif, dengan perspektif keuntungan jangka panjang Sebagai values yang harus dipegang	Setuju karena faktanya. Ragu-ragu, karena relatif. Tidak setuju, karena tingkat panen masih di bawah skala lestari
Akademisi	Masuk akal bagi sebagian pelaku usaha	Tidak ada komitmen dan profesionalisme dari pelaku usaha Pemerintah kurang mengawal	Kebutuhan semua pihak, terutama akademisi	Kelestarian hasil dan usaha jangka panjang dan progresif, terus menerus menguntungkan	Setuju, karena faktanya
Praktisi Bisnis	Masuk akal	Pelaku usaha banyak tekanan termasuk dari pemerintah, layanan pemerintah minim, Tidak ada kelestarian SFM, yang ada baru kelestarian usaha, kelestarian itu mahal, sekedar compliance apa yang diatur pemerintah	Kebutuhan semua pihak, setidaknya secara teori, perlu dukungan semua pihak pula Faktanya, bukan kebutuhan siapa-siapa, karena semua pihak tidak peduli, termasuk pelaku usaha	Usaha jalan terus tanpa jeda, tetap memerhatikan aspek lingkungan, sosial dan budaya. Nilai hutan berlanjut, meningkat secara progresif.	Setuju, karena luas dan potensi telah jauh menurun

Komponen Para pihak	Kelestarian masuk akal	Mengapa tidak dilakukan	Kelestarian kebutuhan siapa	Makna kelestarian	HA kita tidak lestari
Maspil/ NGO	Kelestarian usaha masuk akal; SFM masih utopis	Pelaku usaha kurang siasat, kurang orientasi, kurang komitmen, memang tujuannya sekedar hit and run Pemerintah terlalu banyak ngatur dengan kontrol lemah	Kebutuhan semua pihak, terutama generasi mendatang; jadi kebutuhan negara sesuai mandat Pasal 33 UUD 45	Tiga pilar fungsi hutan tidak hilang, tetap terjaga, kualitas tidak menurun, dalam jangka panjang dan lintas generasi	Setuju, karena kerusakan hutan makin parah

Matrik tersebut menunjukkan, bahwa keseluruhan kelompok para pemangku kepentingan melihat bahwa melestarikan hutan alam adalah masuk akal untuk bisnis dan dibutuhkan siapa saja, sekalipun ada yang mereduksi pemaknaannya lebih pragmatis menjadi sekedar kelestarian usaha (Masyarakat Sipil/NGO). Kuatnya indikasi bahwa sekalipun kelestarian masuk akal tapi banyak yang tidak melakukan, hampir keseluruhan kelompok melihat dari sisi pelaku usaha dan pemerintah sebagai faktor dalam memosisikan hutan alam; tidak disinggung, hal-hal atau faktor terkait pasar, harga dan insentif yang relevan. Gambaran respon para pemangku demikian juga mengindikasikan, bahwa diskursus dan aliran pemikiran masih cenderung di seputar sistem biologi hutan dan menempatkan bio-fisik hutan sebagai objek utama. Bila dikaitkan dengan fakta empiris, bahwa hutan alam produksi tidak lestari, maka tampak adanya paradoks yang memosisikan kelestarian dan ikhtiar melestarikan hutan alam sebagai barang publik: tidak jelas siapa pemliknya dan siapa penanggung-jawabnya, namun semua pihak memerlukannya. Posisi paradoks ini dapat dilustrasikan sebagaimana tampak pada Gambar 4.



Gambar 4. Paradoks kelestarian sebagai barang publik

Gambar 4 memperlihatkan relasi kontestasi antara pemerintah (G) dengan praktisi bisnis (B) terkait klaim dan makna kelestarian baik dari sisi hukum, teori, dan praktek: kelestarian masuk akal, dan diperlukan semua pihak. Dalam kontestasi itu, fakta empiris tidak lestarnya hutan alam produksi bagi praktisi bisnis diyakini lebih karena persoalan terkait iklim usaha, komitmen, profesionalisme dan intervensi pemerintah. Akademisi (A) dan masyarakat sipil/LSM (L) melakukan interaksi – masing-masing searah – kepada keduanya (B dan G). Namun di tengah paradoks itu, salah seorang dari komponen pemerintah, sama sekali tidak percaya bahwa hutan Indonesia tidak lestari, dan isunya justru bukan kelestarian, karena alasan bahwa kapasitas panen masih konservatif sifatnya; sebagaimana petikan berikut:

”Kalau alasan lestari dikaitkan dengan angka deforestasi, angka itu sekarang jauh menurun....Data FAO 2010 menyebutkan deforestasi kita tinggal 500 ha/tahun, jadi sudah kecil, tidak bisa jadi alasan tidak lestari...Sementara dari sisi potensi, dari standing stock kita punya potensi sekitar 25 juta m³/tahun; dan jatah tebang kita ditetapkan sekitar 9 jt m³/th. Jadi isunya bukan soal kelestarian, itu kan (level) konservatif banget... Katakanlah isu soal potensi, kita punya Silin, yang dengan TPTJ mampu meningkatkan 10 x produktivitas hutan biasa.” (Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Ekonomi dan Perdagangan Internasional – era setelah 1998; Wawancara, 2 Mei 2011).

Selanjutnya, peta diskursus para pihak terkait kebijakan usaha kehutanan ini secara ringkas disajikan sebagaimana matriks pada Tabel 8. Matriks tersebut memperlihatkan, bahwa kecuali kelompok birokrat (G), keseluruhan kelompok lain hanya melihat substansi sebagai hal terpenting dari sebuah kebijakan. Menariknya, hanya kelom-

pok birokrat yang mementingkan pula proses, selain substansi. Terkait substansi, hampir keseluruhan mengaitkan perlunya menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan para pihak. Beberapa yang lain menekankan perlunya berangkat dari antisipasi masalah (birokrat), konsep yang jelas (akademisi, A), kemandirian pelaku usaha dan tidak teknis (praktisi bisnis, B) dan menciptakan akses manfaat (masyarakat sipil, L).

Tabel 8. Peta Diskursus Kebijakan Usaha Kehutanan di kalangan Para Pihak

Komponen Para pihak	Hal terpenting dari kebijakan	Analogi Resep vs Diagnosa	Pihak & Masalah paling penting	Ada persoalan cara pikir	Perbaikan kebijakan
Birokrasi	<p>Proses dan substansi</p> <p>Proses: komunikasi, terbuka, berdasar <i>common values</i>, mekanisme tegas, partisipatif</p> <p>Substansi: fokus, tidak kaku, berangkat dari dan antisi-pasi masalah, maksud dan tujuan serta solusi yang jelas</p>	<p>Resep tidak disebut – diagnosa keliru</p> <p>Diagnosa keliru-resep salah; Diagnosa tepat-resep salah; Diagnosa tepat-resep tepat</p> <p>Pelaku diagnosa banyak, bingung membuat resep, penyakitnya komplikasi</p>	<p>Kelompok-kelompok yang memiliki akses dan power besar, termasuk di dalamnya adalah swasta besar.</p> <p>Masalah pemerintah, bagaimana mencapai kemakmuran rakyat</p>	<p>Ada. Kurang terbuka, tidak antisipatif, otoriter, sepihak, top down, jangka pendek, sekedar menjalankan aturan,</p>	<p>Sekecil apapun ada, hanya masih banyak kelemahan dan tidak signifikan</p>
Akademisi	<p>Substansi: Berangkat dari konsep yang jelas, fokus pada keseimbangan kepentingan</p>	<p>Diagnosa dan resep salah, karena ketiadaan konsep;</p>	<p>Pemerintah dan pengusaha, lalu masyarakat sipil.</p> <p>Masalah politik dan ekonomi</p>	<p>Ada; terin-dikasi domi-nannya positivistik, minim realitas, tidak mengakar pada pengetahuan lokal, melihat hutan semata input produksi</p> <p>Masalah ekonomi lebih menonjol</p>	<p>Tidak ada perbaikan, baik kualitas kebijakan maupun kerangka pikir</p>

Komponen Para pihak	Hal terpenting dari kebijakan	Analogi Resep vs Diagnosa	Pihak & Masalah paling penting	Ada persoalan cara pikir	Perbaikan kebijakan
Praktisi Bisnis	Substansi: Akomodasi keseluruhan kepentingan, utamakan kemandirian pelaku usaha, atur yang perlu diatur, tidak mengatur terlalu teknis	Keduanya keliru Diagnosa kadang akal-akalan dan mani-pulatif. Resep dibuat tanpa diagnosa Diagnosa keliru, shg resep apapun tidak manjur	Pemerintah, namun pengawasan kurang Masalah tidak teridentifikasi	Ada. Rimbawan dianggap tidak mengerti bisnis, sehingga harus diatur pemerintah, profitabilitas lebih penting daripada kompetensi; aturan sendiri tidak konsisten	Tidak ada. Malah semaki menjadi parah dan terpuruk;
Maspil/ NGO	Substansi: Menciptakan akses /kondisi bermanfaat untuk semua pihak, tidak cepat berubah, antisipatif atas kondisi lapangan dan memiliki fungsi kontrol	Diagnosa benar, resep salah Diagnosa salah, resep asal-asalan Diagnosa benar, resep dibuat menyimpang	Pemerintah dan pihak yang tingkat kepentingannya paling menonjol; Dominasi bergeser menurut isu	Ada. Kebijakan harus selalu dari pemerintah, proses dan transparansi tidak penting, tau persoalan tau obat, tapi tidak bertin-dak. Kacau-balau-nya hutan saat ini cermin dari kekacau-balau-an pikiran	Tidak ada, pengelolaan domain pemerintah dan pelaku usaha se-batas pe-manfaatan

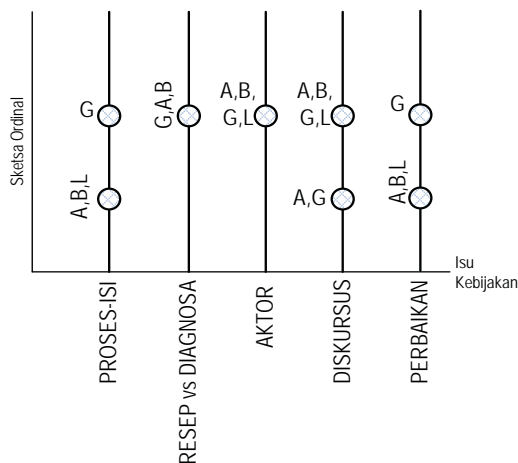
Hampir keseluruhan kelompok memberikan ilustrasi bahwa pada dasarnya yang terjadi sejauh ini proses pembuatan/ pembaruan kebijakan lebih didasarkan pada diagnosa dan resep yang keliru. Sementara, pihak dan masalah yang dianggap paling dominan oleh hampir keseluruhan kelompok adalah pemerintah dan masalahnya pun masalah pemerintah. Hal ini diakui pula oleh kelompok birokrat. Ada pula yang secara khusus menyebutkan bahwa pihak yang dominan adalah para pihak yang memiliki akses dan power yang besar, termasuk swasta besar (Birokrat) atau pihak yang kepentingannya paling menonjol (Masyarakat Sipil/NGO). Hampir keseluruhan kelompok, termasuk birokrat, melihat bahwa ada persoalan cara pikir dalam pembuatan/ pembaruan kebijakan usaha kehutanan.

Hal demikian itu terkait antara lain dengan persoalan proses pembuatan kebijakan yang dinilainya sepihak, *top down*, jangka pendek dan sekedar menjalankan aturan dari para pembuat kebijakan (Birokrat) atau tidak mengakar pada pengetahuan lapangan dan men-

empatkan hutan sebagai sekedar input produksi (Akademisi) atau anggapan bahwa pelaku usaha tidak mengerti bisnis, sehingga perlu diatur pemerintah (Praktisi bisnis). Hal lain disinggung pula antara lain bahwa kebijakan itu harus dari pemerintah, sementara proses dan transparansi tidak penting. Isyarat yang kuat dari matriks di atas adalah, bahwa hampir keseluruhan kelompok para pemangku kepentingan menilai bahwa sejauh ini tidak ada perubahan berarti terkait cara pikir dalam proses pembuatan/perubahan kebijakan. Di atas itu semua, kontestasi ini menunjukkan, bahwa di tengah diskursus yang berkembang berbagai pengetahuan para pihak tampaknya tidak hadir dan tidak dimanfaatkan dalam praktek keseharian – *the absence of know ledge in practice*. Kontestasi ini secara skematik sebagaimana Gambar 5.

Kualitas Kebijakan Usaha Kehutanan

Akumulasi pengetahuan tentang beragam “peta” kerangka pikir baik yang dibangkitkan dari hasil telaah isi dan narasi kebijakan usaha kehutanan maupun dari penjaringan persepsi melalui wawancara mendalam dan *internet online polling* pada dasarnya merupakan gambaran kualitas kebijakan usaha kehutanan yang ada. Teridentifikasi bahwa berdasarkan pendekatan Alvesson -Karreman (2000) kualitas itu berkaitan dengan lepasnya makna dari diskursus yang terakumulasi dalam teks kebijakan.



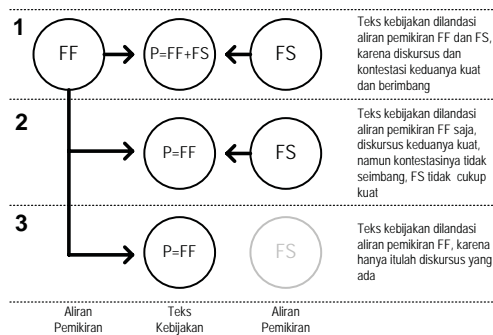
Gambar 5. Kontestasi para pihak terkait isu kebijakan usaha kehutanan

Sementara bila dikaitkan dengan studi Kartodihardjo (1999) kualitas kebijakan itu terindikasi dari tidak mampunya kebijakan merubah perilaku para pihak pemangku kepentingan menuju ke kelestarian. Bila dikaitkan dengan hasil telaah khusus atas Renstra Ditjen BUK 2005-2009, terindikasi pula bahwa kualitas kebijakan itu tercermin dari lepasnya teks kebijakan dari interaksi sosialnya. Bila dikaitkan dengan studi Ismanto (2010) kualitas kebijakan itu mengindikasikan bahwa perubahan orientasi (kearah yang lebih baik) tidak cukup nyata terjadi, yang dalam bahasa Bolman and Deal (1984) perubahan itu se-kedar aksi simbolik.

Implikasi Penting

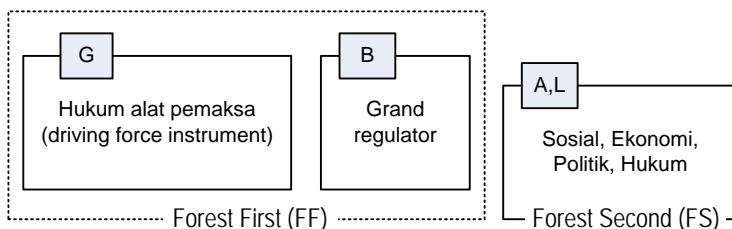
Kebijakan

Dari peta diskursus dan kontestasi para pihak dapat dibangkitkan tiga kemungkinan “kualifikasi” kebijakan, yakni: (1) kebijakan (P) lahir dilandasi aliran pemikiran baik “*the forest first*” (FF) maupun “*the forest second*” (FS) – meminjam istilah Sfeir-Younis (1991); asumsinya, “kualitas” diskursus para pihak pemangku kepentingan memang menguatkan kedua aliran ini, (2) kebijakan lahir lebih kental dengan aliran “*the forest first*”, sekalipun – asumsinya, kedua macam aliran ini memiliki kekuatan yang relatif sama dalam diskursus para pihak pemangku kepentingan, namun aliran “*the forest second*” akhirnya sebagai pihak yang “kalah” dalam kontestasi dan diskursus, (3) sama seperti poin kedua, namun penyebabnya lebih karena dalam diskursus tidak muncul secara kuat aliran “*the forest second*”. Ketiga kemungkinan ini dapat diilustrasikan sebagaimana Gambar 6.



Gambar 6. Tiga kemungkinan “kualifikasi” kebijakan

Hasil kompilasi peta diskursus dan kontestasi para pihak pemangku kepentingan yang terlibat dalam telaah ini juga memperlihatkan pola, dimana pemerintah (G) dan praktisi bisnis (B) begitu kental dengan aliran FF. Dalam hal ini pemerintah telah memosisikan hukum atau aturan itu lebih sebagai alat pemaksa (*driving force instrument*); sementara praktisi bisnis melihat hal itu dan memosisikan pemerintah tak lebih sebagai “*grand regulator*”. Hanya akademisi (A) dan masyarakat sipil/ LSM (L) yang mengusung juga isu-isu di luar hutan, yakni terkait sosial-ekonomi-politik dan hukum. Pola ini secara skematis, tampak pada Gambar 7.



Gambar 7. Pola aliran pemikiran dibalik peta diskursus

Bila ketiga peluang “kualifikasi” kebijakan yang ada (Gambar 7) dan pola aliran pemikiran yang mengemuka dalam diskursus (Gambar 8) kita coba tumpang-tindihkan (*superimpose*), maka segmen kualitas kebijakan yang ada jatuh pada opsi “kualifikasi” kedua, yakni teks kebijakan dilandasi secara kuat oleh aliran pemikiran “*the forest first*” (FF), karena aliran kedua (FS) sekalipun muncul dalam diskursus (terutama pasca 1998) masih terlalu lemah untuk “memenangi” kontestasi. Kemungkinannya, karena ia muncul sebatas symbol dan diskursusnya sendiri lepas dari makna sebagaimana saat peta diskursus itu coba ditapis dengan pendekatan Bolman and Deal (1985) dan Alvesson dan Karreman (2000).

Substansi dan Proses

Akumulasi pengetahuan di atas memberikan implikasi bahwa meluruskan dan menata ulang kerangka atau aliran pemikiran menjadi sebuah kebutuhan bagi agenda pembaruan kebijakan usaha kehutanan. Dalam bahasa sederhana dapat dibangun argumen: bila kebijakan usaha kehutanan sejauh ini lebih dilandasi aliran FF dan ini dihadapkan dengan fakta empiris kegagalan kinerja usaha kehutanan dalam men-

gusung mandat konstitusional sebagaimana tercantun dalam Pasal 33 UUD 45, maka aliran pemikiran apapun yang menjadi landasan proses konstruksi kebijakan itu perlu diubah. Dari akumulasi pengetahuan dan bangunan situasi masalah yang ada sejauh ini, maka arah perubahan ini setidaknya perlu mencakup dua hal pokok, yakni terkait hal-hal praktis operasional dan teoritis. Hal pertama lebih banyak berkaitan dengan perbaikan kebijakan dari sisi substansi dan proses. Hal kedua lebih berkaitan dengan perbaikan “kualitas” diskursus sebagai konsekuensi logis dari keperluan merubah aliran pemikiran.

Dari sisi substansi perubahan kebijakan perlu diarahkan agar menggambarkan dengan jelas tujuan yang ingin dicapai oleh lahirnya kebijakan itu, siapa yang diharapkan harus berubah perilakunya untuk mencapai tujuan kebijakan itu, sebab-akibat terjadinya sesuatu atau situasi tertentu yang menjadi kepentingan dibalik kebijakan, instrumen yang akan digunakan, dan program serta kegiatan untuk memastikan kebijakan bisa berjalan efektif. Melihat bangunan dan situasi masalah sebagaimana dijelaskan diatas, maka perubahan substansi semacam ini diperlukan, baik di tingkat UU, terlebih di tingkat PP dan kehilir.

Dari sisi proses, maka pembaruan perlu ditekankan pada keterbukaan proses pembuatan kebijakan, termasuk proses pembuatan teksnya untuk menguatkan hubungan antara tujuan, masalah dan solusi. Untuk itu, maka proses penetapan kinerja, program dan kegiatan harus didasarkan pada masalah yang dihadapi para pemangku kepentingan, khususnya pembuat, pelaku dan pelaksana kebijakan; misalnya melalui mekanisme semacam public hearing, termasuk melakukan penilaian oleh pihak ketiga independen (*independent third party*) atas kriteria dan indikator penilaian kinerja, program dan kegiatan. Dengan pemahaman bahwa pelaksanaan kebijakan juga sangat ditentukan oleh informasi dan interpretasi para pemangku kepentingan atas substansi kebijakan itu (Birkland, 2001, IDS, 2006), maka berbagai arah perubahan ini selayaknya perlu dukungan perbaikan pula dari sisi “kualitas” diskursus.

“Kualitas” Diskursus

Terkait perbaikan “kualitas” diskursus, telah pula teridentifikasi bahwa aspek pendidikan, riset dan keorganisasian kehutanan, misalnya, dapat merupakan sasaran awal pembaruan itu, dengan keyakinan bahwa kualitas pendidikan, riset dan keorganisasian yang baik dan

berkualitas, pada akhirnya akan sangat menentukan kualitas pengetahuan para pemangku kepentingan dan publik secara umum. Saat yang sama, “kualitas” diskursus diharapkan akan relatif lebih baik atau setidaknya dapat meningkatkan peluang memperkaya kosa kata dan perbendaharaan isu yang muncul dalam diskursus, terutama isu-isu yang sejauh ini dikategorikan eksogen oleh aliran pemikiran FF.

Dari sisi metodologis, kebaruan telaah kualitatif ini baik dari sisi pelaku, objek dan subjek, serta pendekatan yang digunakan berimplikasi pada ketidak-mungkinan hasil telaah ini untuk terbebas dari kelemahan. Beberapa kelemahan telaah ini baik yang berkaitan dengan penetapan lawas, ketepatan pilihan nara sumber dalam melakukan wawancara mendalam, bagi penulis justru dirasakan jadi kekuatan, setidaknya untuk menunjukkan bahwa apa yang telah coba dilakukan memang memiliki unsur kebaruan. Alasannya adalah keyakinan, bahwa telaah apapun, termasuk telaah kualitatif dengan pendekatan diskursus ini tidak berhenti disini dan perlu terus berlanjut dengan semangat “*continuously improvement*”. Dalam keyakinan itu pula, dibangun harapan bahwa hasil telaah ini – dengan segala kelemahannya tadi – dapat memiliki kontribusi bagi khazanah pengembangan berbagai telaah kualitatif dengan pendekatan diskursus disatu sisi; dan – disisi lain – tawaran bagi agenda pembaruan kebijakan kedepan, khususnya dalam ikhtiar pelurusan kerangka pikir.

Di atas itu semua, dan manakala keseluruhan hasil telaah ini ditempatkan pada pemikiran Foucault tentang diskursus dan kekuasaan dimana diskursus adalah proses siklik memproduksi pengetahuan dan regime kebenaran untuk untuk tujuan melanggengkan kekuasaan(1), dan proses dominasi dan he-gemoni dalam pemahaman Gramsci(2), maka baik substansi maupun proses konstruksi kebijakan dan sekaligus aliran pe-mikiran yang berkembang, merupakan produk kekuasaan dan sekaligus proses dominasi dan hegemoni kekuasaan. Maka, dengan akumulasi pengetahuan ini, aliran pemikiran yang terjadi yang terindikasi kuat merujuk pada *the forest first*, dan sekaligus “kualitas” diskursus serta tingkat pemanfaatan pengetahuan para pihak pemangku kepentingan yang rendah sejauh ini, tidak lain adalah produk dari hegemoni kekuasaan. Dengan argumentasi ini, boleh dikatakan bahwa kerusakan hutan alam dan ketidak-lestariannya pun adalah produk kekuasaan.

Penutup

Temuan Penting

Telaah yang telah dilakukan sampai pada akumulasi pengetahuan, antara lain bahwa diskursus yang dibangkitkan dari teks perundangan menunjukkan bahwa aliran pemikiran yang ada di balik kebijakan usaha kehutanan secara dominan mengerucut ke satu bentuk aliran pemikiran yang memperlihatkan ciri-ciri atau karakteristik yang identik dengan aliran pemikiran *the forest first* (FF) – antara lain menempatkan aspek sosial politik ekonomi sebagai eksogen.

Lepasnya aspek sosial politik ekonomi dari aliran pemikiran FF itu memosisikan dan menegaskan aliran pemikiran itu sebagai sangat bio-centris dan steril dari *human being* dan jauh dari konsep *self-sustaining*. Pemanfaatan aliran ini menjadi persoalan, antara lain karena berpotensi menyebabkan kehancuran hutan yang bahkan tidak dapat balik (*irreversible*). Sementara, fakta empiris terkait kinerja usaha kehutanan sejauh ini seolah menggenapkan pembuktian hal potensial ini menjadi hal yang aktual.

Diskursus yang dibangkitkan dari hasil wawancara mendalam dan *internet on-line polling* menunjukkan hasil serupa: menganut aliran dengan ciri dan karakteristik yang sama, yakni FF, ini terutama diperlihatkan komponen pemerintah dan praktisi bisnis. Komponen akademi dan masyarakat sipil tergolong pihak yang "kalah" dalam kontestasi ide, terindikasi karena konstruksi kebijakan dan "kualitas" diskursus yang lemah. Kekalahan ini cerminan sempitnya ruang kebijakan, minimnya jaringan kerja para aktor pembuat kebijakan, sehingga tidak semua kepentingan dan politik terkontestasikan secara memadai dalam proses konstruksi kebijakan yang notabene sebagai ruang peperangan diskursus.

Aliran pemikiran usaha kehutanan yang ada sejauh ini adalah situasi masalah yang amat penting tapi justru luput dari perhatian para pemangku kepentingan kehutanan selama ini. Hal ini dimungkinkan karena minimnya "kualitas" diskursus sebagai akibat rendahnya (pemanfaatan) pengetahuan dan pengalaman masyarakat dan absennya mekanisme konstruksi kebijakan yang terbuka, transparan dan bertanggung gugat.

Akumulasi pengetahuan di atas membuka ruang advokasi perlunya reorientasi pembaruan kebijakan, termasuk atas hal-hal praktis operasional terkait substansi dan proses perumusan kebijakan, dan sekaligus “kualitas” diskursus. Reorientasi itu perlu diarahkan pada upaya pelurusan aliran pemikiran; mencakup perbaikan kebijakan dari sisi substansi dan proses serta perbaikan “kualitas” diskursus sebagai konsekwensi logis dari keperluan menata aliran pemikiran.

Substansi kebijakan perlu diarahkan agar dapat menggambarkan kejelasan tujuan yang ingin dicapai, perilaku siapa yang diharapkan harus berubah, sebab-akibat terjadinya sesuatu atau situasi tertentu yang menjadi kepentingan dibalik kebijakan, instrumen yang akan digunakan, dan program serta kegiatan untuk memastikan kebijakan bisa berjalan efektif. Ini diperlukan, baik di tingkat UU, terlebih di tingkat PP dan ke hilir.

Pembaruan proses perlu ditekankan pada keterbukaan, termasuk proses pembuatan teksnya untuk menguatkan hubungan antara tujuan, masalah dan solusi. Proses penetapan kinerja, program dan kegiatan harus didasarkan pada masalah yang dihadapi para pemangku kepentingan, khususnya pembuat, pelaku dan pelaksana kebijakan. Perbaikan “kualitas” diskursus, dengan begitu, perlu menyentuh ikhtiar peningkatan kualitas (pemanfaatan) pengetahuan dan pengalaman para pihak pemangku kepentingan. Karenanya, ikhtiar ini perlu menyentuh sampai pada aspek-aspek pendidikan, riset dan keorganisasian kehutanan, dengan sasaran akhir ditekankan kepada memperkaya ruang diskursus sekaligus ruang kebijakan, dan memperlebar jejaring aktor, sehingga dapat membuka ruang transaksi, negosiasi dan kontestasi lebih memadai.

Tindak Lanjut

Keseluruhan uraian di atas, bila ditempatkan pada pemikiran Foucault tentang diskursus dan kekuasaan, maka baik substansi maupun proses konstruksi kebijakan dan sekaligus aliran pemikiran yang telah berkembang sejauh ini merupakan produk kekuasaan. Dalam pemahaman Gramsci hal itu juga merupakan proses dominasi dan hegemoni kekuasaan. Dengan argumentasi ini pula, boleh dikatakan bahwa kerusakan hutan alam dan ketidak lestariannya selama ini adalah produk kekuasaan.

Akhirnya, agar berbagai langkah dan ikhtiar perbaikan dan pembaruan yang telah teridentifikasi dalam telaah ini berjalan efektif, perlu diawali ikhtiar serius untuk mengurai dan sekaligus melepas dulu hegemoni kekuasaan. Implikasinya, praktisi usaha kehutanan dan rimbawan pada umumnya harus keluar dari “kotak pemikirannya” yang biasa.

Daftar Pustaka

- Anonimous. 2008. Deforestation in Indonesia referred in the Guinness Book in: <http://news.worldwild.org/deforestation-in-indonesia> (diakses 2 Mei 2008).
- Andiko. 2008. Merambah Belukar Kebijakan, Catatan Perjalanan-an UUK. Tulisan lepas/blog - <http://andiko2002.Multi-ply.com/journal/item/19> - diakses 15 Feb 2009)
- Alvesson, M., & Karreman, D. (2000). Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 53(9), 1125-1149.
- Awang, Sanafri. 1999. Inkonsistensi Undang-undang Kehutan-an. Jurnal Manajemen Hutan Edisi Khusus. Bigraf Publishing. Yogyakarta.
- Bolman and Deal . 1984. Reframing Organizations. In White 2002. A Discourse Analysis of Stakeholders' Understandings of Science in Salmon Recovery Policy. Virginia Polytechnic Institute & State University. Blacksburg, Virginia. USA.
- Brown, David W. 1999. Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia: Implications for Forest Sustainability and Government Policy. DFID/Indonesia-UK Tropical Forest Management Program, Report # PFM/EC/99/06. Jakarta.
- Coase, Ronald. H. 1999. The Firm, the Market and The Law. The University of Chicago Press. Chicago and London.
- Coase, Ronald. H. 1960. The Problem of Social Costs. *The Journal of Law and Economics* 3 (October 1960): 1-44. The University of Chicago Press. Chicago.
- Denzin, N. K. 1989. Interpretive Biography. Thousand Oaks Sage Publications. (In Liang, 2008).
- Departemen Kehutanan dan Perkebunan. 1999. Nuansa dan Harapan Reformasi Kehutanan dan Perkebunan: Perjalanan 250 Hari Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan.

- Departemen Kehutanan. 2007. Statistik Kehutanan 2006. Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2006a. Rencana Strategis Kementrian/ Lembaga (Renstra-KL) Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009 (Penyempurnaan). Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2006b. Kajian Kebijakan Prioritas: Operasionalisasi dan Implementasinya dalam Program dan Kegiatan Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2007. Kehutanan Indonesia: Soedjarwo sampai M.S. Kaban. Pusat Informasi Kehutanan, Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2008. Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2008. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Departemen Kehutanan. 2009. Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan. Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Dunn, William. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi 2 Bahasa Indonesia. Gadjahmada University Press.
- Ellsworth, Lynn (2002). A Place in the World: Tenure Security and Community Livelihood, a Literature Review. Forest Trends, Washington, DC. Ford Foundation, New York.
- FWI/GFW. 2002. The State of the Forest: Indonesia. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch.
- Gray, John A (2002) Forest Concession Policies and Revenue System: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry. World Bank Technical Paper No. 522-Forest Series. The World Bank, Washington DC.
- Hermosilla, Arnaldo Contreras and Chip Fay. 2005. Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action. Forest Trend.
- Holsti, O. R. 1969. Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. In Liang, Neng and Shu Lin. 2008. Erroneous Learning from the West? A Narrative Analysis of Chinese MBA Cases Published in 1992, 1999 and 2003. Management International Review. Gabier Verlag 2008.
- Institute of Development Studies (IDS). (2006). Understanding Policy Processes. A Review of IDS Research on the Environment. The University of Sussex. Brighton BN1 9RE, UK.
- Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Perusahaan Hutan Produksi melalui Kebijakan Penataan Kelembagaan. Desertasi.

- Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Kartodihardjo, H. 1999. Belunggu IMF dan World Bank. Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia.
- Kartodihardjo, H. 2006. Masalah Kapasitas Kelembagaan dan Arah Kebijakan Kehutanan: Studi Tiga Kasus. *Jurnal Manajemen Hutan* Volume XII No. 3. September-Desember 2006.
- Kartodihardjo, H. 2006. Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan: Telaah Lanjut Implementasi Kebijakan Usaha Kehutanan. Ideas, Bogor.
- Kompas. 2005. Sejumlah Wilayah di Kalimantan Banjir. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0504/06/daerah/668596.html> (diakses 12 Nov 2007)
- Liang, Neng and Shu Lin. 2008. Erroneous Learning from the West? A Narrative Analysis of Chinese MBA Cases Published in 1992, 1999 and 2003. *Management International Review*. Gabier Verlag 2008.
- Libecap, Gary D. 1999. Contracting for Property Rights. Kar Eller Center and Department of Economics University of Arizona. Tucson, Arizona.
- North, Douglas C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press.
- Reda, Aster Asgedom 2004. Discourse Analysis on the Ethiopian Government's National Action Program to Combat Desertification. Linkoping Universitet. Sweden.
- Ruitenbeek, Jack and Cynthia Cartier. 1998. Rational Exploitations: Economic Criteria and Indicators for Sustainable Management of Tropical Forests. CIFOR. Bogor.
- Schmid, A. Allan (1987). Property, Power and Public Choice. An Inquiry into Law and Economics. 2nd Ed.
- Sfeir-Younis, A. 1991. The Economics of Sustainability in Forestry Development. Proceeding 2 Discussion Area Sector A-B. The 10th World Forestry Congress. Paris, France.
- Swiercz, P.M. and Ross, K.T. 2003. Rational, Human, Political, and Symbolic Text in Harvard Business School Cases: A Study of Structure and Content, *Journal of Management Education*, 0, 2003, pp. 1-24.
- Talja. 1997. Analyzing Qualitative Interview Data: The Discourse Analytic Method. University of Tampere, Finland (White Paper).
- Walhi. 2003. Tragedi Bohorok: Bencana Kemanusiaan. <http://walhi.or.id/kampanye/bencana/banjir> (diakses 14 November 2009)

- Walhi. 2006. Banjir Landa Konawe Sulawesi Tenggara: Pohon Rumah Hanyut dan Ambruk. [http: walhi.or.id/kampa-nye/bencana/banjir](http://walhi.or.id/kampa-nye/bencana/banjir) (diakses 14 November 2009)
- White, Andy. Xiufang Sun. Kerstin Canby cs 2006. China and the Global Market for Forest Products. Forest Trend, CIFOR, Rights and Resources Institute, and Center for Chinese Agricultural Policy. Washington DC.
- White, Dave D. 2002. A Discourse Analysis of Stakeholders' Understandings of Science in Salmon Recovery Policy. Virginia Polytechnic Institute & State University. Blacksburg, Virginia. USA.
- World Bank. 1995. The Economic of Long Term Management of Indonesia's Natural Forests. The World Bank, Jakarta.
- World Bank. 2006a. Sustaining Indonesia' Forests: Strategy for The World Bank, 2006 – 2009. The World Bank Office, Jakarta. Jakarta.
- World Bank. 2006b. Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits: Strategic Options for Forest Assistance in Indonesia. The World Bank Office, Jakarta. Jakarta.
- Wulan, Yuliana Cahya, Yurdi Yasmi, Christian Purba dan Eva Woltenberg. 2004. Analisis Konflik Sektor Kehutanan 1997-2003. Center for International Forestry Research. Bogor.

Bagian II

Peran Institusi dan Politik dalam Analisis Kebijakan Kehutanan

Pengantar Bagian III

Pendekatan Institusi Dan Ekologi Politik: Membuka Lebih Jelas Fakta Kehutanan

Hariadi Kartodihardjo

*If you only have a hammer,
you tend to see every problem as a nail.*
Abraham Maslow

Setelah lebih 10 tahun mengikuti pelaksanaan Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan dan lebih 20 tahun mengamati perjalanan pengelolaan diberbagai fungsi hutan, nampaknya pemikiran ulang tentang apa dan bagaimana mencapai kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat sangat diperlukan. Tradisi memikirkan kelestarian hutan hanya pada upaya-upaya teknis yang dituangkan dalam prosedur-prosedur rinci misalnya dalam kegiatan menanam, memanen, mengatur kelestarian hasil, mengalokasikan sebagian hasil dari perusahaan besar kepada masyarakat, nampaknya sudah tidak lagi memadai dan tidak dapat menjawab persoalan yang terjadi. Tradisi pemikiran tersebut—disadari atau tidak—memiliki asumsi yang seringkali tidak dapat dipenuhi, bahwa kondisi di lapangan sesuai dengan apa yang difikirkan dan seluruh kegiatan dapat diawasi pelaksanaannya.

Namun, meskipun demikian, bukan berarti pemikiran teknis tersebut tidak diperlukan. Persoalannya, apabila yang diinginkan adalah agar langkah-langkah teknis menuju kelestarian dan kesejahteraan masyarakat dijalankan oleh, misalnya pemegang ijin, maka dasar pertimbangan keputusan-keputusan oleh pemegang ijin, serta posisi atau keberadaan ijin itu sendiri ditengah-tengah masyarakat, juga harus dipertimbangkan. Ringkasnya, pemegang ijin tidak akan melakukan sesuatu apabila hanya menambah biaya tanpa menambah pendapatan, di sisi yang lain, memperbaiki kinerja pemegang ijin yang sejak awal keberadaannya telah ditentang masyarakat, hanya akan menambah persoalan sosial-politik. Hal ini berarti diperlukan perluasan lingkup pengetahuan untuk melihat kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat, bukan hanya tertuju pada kondisi pengaturan biofisik hutan, melainkan kondisi perilaku para pelaku dan segenap yang mempengaruhinya, termasuk di dalamnya kondisi sosial, ekonomi, institusi maupun politik yang lebih luas.

Relatif sempitnya kerangka pemikiran dalam melihat kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat tersebut juga berpengaruh terhadap pemikiran tentang aturan-main dan isi peraturan-perundangan. Peraturan-perundangan cenderung dianggap sebagai alat pemaksa atas berbagai pelaksanaan teknis di lapangan, serta sebagai bagian dari pemenuhan syarat administrasi maupun legalitas. Implikasinya peraturan harus dibuat banyak agar dapat mengikuti variasi dan perkembangan kegiatan teknis di lapangan. Peraturan ada karena harus ada atas tuntutan kebutuhan administrasi atau kelengkapan peraturan-perundangan. Peraturan seringkali lahir tidak sebagai obat atas penyakit kronis yang ada di lapangan, sebaliknya peraturan lahir demi lahirnya peraturan itu sendiri dan bahkan membawa persoalan baru, minimal menambah biaya untuk menjalankannya. Singkat kata, terbatasnya pengetahuan untuk mengupas dunia kehutanan boleh jadi telah membelokkan pandangan tentang persoalan-persoalan di dunia kehutanan dan tentu saja termasuk solusi-solusinya.

Pikiran Terjerat

Dapat dibayangkan apabila digunakan lebih banyak pengetahuan untuk menggambarkan fakta kehutanan—artinya berbagai aspek lebih luas dapat diungkapkan, maka kebiasaan untuk hanya menyebut

yang itu-itu juga mungkin dapat dihindari. Barangkali disinilah dapat dimulainya eksplorasi masalah-masalah dan solusi-solusi “baru”, dalam arti baru dapat diketahui karena sebelum ini digunakan ilmu pengetahuan hanya dalam lingkup terbatas untuk mengetahuinya.

Meskipun dari dulu di dunia kehutanan itu telah ada—yaitu masalah-masalah yang terkait dengan konsep aksi bersama (*collective action*), hubungan permainan (*game theory*), pemikiran-pemikiran atau diskursus yang saling berkontestasi, juga kontestasi kepentingan beserta aktor-aktor yang membentuk jaringan, maupun konsep ekologi politik—namun tidak pernah diungkap secara ilmiah maupun dalam proses-proses penetapan kebijakan, karena terbatasnya ilmu pengetahuan yang digunakan. Kondisi status quo yang menyebabkan sirkulasi ilmu pengetahuan di dunia kehutanan hampir tidak ada dinamika dan perkembangannya itu nampak tidak pernah menjadi pemikiran atau sekedar bahan renungan, karena barangkali sudah dianggap sebagai situasi normal, dianggap tidak kurang suatu apapun, dan mungkin situasi seperti itu telah dapat diterima oleh akal sehat.

Realitas demikian itu hampir serupa dengan gambaran kondisi sosial berdasarkan konsep Antonio Gramsci, seorang Italia (1891-1937), yang menggunakan istilah hegemoni untuk menunjukkan dominasi satu kelas sosial atas kelas sosial lainnya, yang merupakan tidak hanya kontrol politik dan ekonomi melainkan juga kemampuan kelas dominan itu untuk mengendalikan bahwa hanya cara mereka yang harus digunakan untuk melihat dan memahami dunia, sampai kelompok lain tunduk dan bahkan diterimanya berdasarkan “akal sehat” dan dianggap berjalan secara “alami”. Proses sosial-politik demikian itu, yang telah berjalan secara terus menerus, menyebabkan adanya persetujuan cara memandang dunia hanya oleh cara yang digunakan kelompok dominan.

Situasi ganjil yang telah diterima akal sehat itu menunjukkan bahwa proses hegemoni sudah menjadi bagian dari kaum yang terhegemoni dan mungkin telah dengan nyaman tinggal di dalam ruang subordinasi yang disediakan oleh yang menghegemoni. Pada situasi demikian, hasil hegemoni—yang ganjil itu—bahkan dijaga ketat, bukan hanya oleh yang menghegemoni, melainkan juga oleh yang dihegemoni. Akibat dari proses seperti itu, produksi ilmu pengetahuan kehutanan dan cara menggunakannya, yang dipisahkan dari ilmu pengetahuan lainnya, benar-benar telah menjadi kebiasaan atau tradisi untuk

melakukan telaah, analisis persoalan maupun penetapan ke-bijakan kehutanan.

Isi peraturan dan pernyataan-pernyataan terkait kehutanan yang secara terus-menerus digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan dan dasar tingkah laku masyarakat yang mematuhi kebijakan tersebut, pada akhirnya telah menjadi sesuatu yang tersosialisasi, terlembagakan, diingat dan tersimpan dalam pikiran banyak orang. Pada kondisi seperti itu, tidak akan dapat dijumpai referensi baru mengenai persoalan-persoalan dan solusi-solusi pembangunan kehutanan, karena cara menentukan persoalan dan solusinya tidak pernah keluar dari cara-cara yang telah biasa dilakukan.

Narasi Kebijakan dan Kepentingan

Pikiran yang terikat di atas pada akhirnya mempengaruhi isi kebijakan. Isi kebijakan sebenarnya adalah hasil dari suatu kerangka pemikiran atau disebut sebagai “narasi kebijakan” (Sutton, 1999; Blaike, dkk, 2007) sebagaimana telah diuraikan pada pengantar Bagian I di atas.

Misalnya narasi mengenai luas hutan minimum 30% untuk mendukung fungsi ekologi/lingkungan. Dibalik pernyataan tersebut terdapat asumsi-asumsi, misalnya hutan dapat berfungsi sebagai daerah serapan, luas daerah aliran sungai bagian hulu, dianggap seimbangan dengan bagian tengah dan hilir, setiap hektar hutan mampu mengendalikan tata air dengan jumlah tertentu. Masalah kerusakan fungsi ekologi dari sumberdaya hutan menjadi disederhanakan berdasarkan prosentase keberadaan luas hutan. Dari narasi itu pada akhirnya sah, misalnya memindahkan sejumlah lokasi tempat tinggal penduduk agar luas hutan terjaga. Contoh lain adalah revolusi hijau, konservasi keanekaragaman hayati, perladangan berpindah sebagai penyebab kerusakan hutan, pengembangan bioteknologi untuk meningkatkan pendapatan petani, sebagai narasi kebijakan suatu negara yang menjadikan kelompok lemah disingkirkan oleh kelompok kuat, baik secara ekonomi maupun politik (IDS, 2006).

Narasi dibangun oleh seseorang atau sekelompok orang dengan argumen dari fakta tertentu, yangmana fakta itu biasanya diabaikan atau tidak digunakan oleh orang atau kelompok orang lain, serta menginterpretasikan fakta tersebut dengan cara berfikir tertentu sehingga dapat diperoleh argu-

men untuk membujuk melalui cerita-cerita yang konsisten maupun fakta-fakta yang dapat mendukungnya. Mereka membingkai berbagai isu dan masalah dengan cara-cara tertentu, cara itu digunakan agar dapat fokus pada masalah tertentu dengan maksud agar dapat mengecualikan orang atau kelompok orang yang tidak dikehendaki (Blaiki, dkk, 2007). Hal itu dapat dilakukan baik secara sadar sebagai strategi atau tidak sadar. Ilmu pengetahuan adalah bagian dari narasi itu, dan mungkin seseorang atau bahkan sebuah bangsa tidak sadar bahwa dibalik ilmu pengetahuan yang diyakininya terdapat maksud-maksud yang, misalnya, mendiskriminasikan kelompok masyarakat tertentu. Narasi dapat digunakan sebagai cara untuk membuat penyederhanaan atau membuat masuk akal dari suatu solusi di dalam kondisi-kondisi ketidakpastian, kompleks dan mungkin saling bersaing. Misalnya penetapan kawasan hutan sebesar 30% dan sejumlah contoh yang telah ditelaah oleh IDS (2006) di atas.

Teori Emery Roe, dalam Blaiki, dkk (2007) tentang analisis narasi kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan seringkali didasarkan pada argumen, skenario dan narasi yang tidak membangkitkan pencermatan yang lebih teliti. Seringkali narasi secara langsung bertentangan dengan pengalaman di lapangan. Namun, meskipun demikian, narasi bertahan dan terus digunakan dalam pembuatan kebijakan, terutama karena ada tekanan kuat untuk melakukan reproduksi narasi dan kebutuhan penyederhanaan berbagai hal, ketika keputusan sulit dan kompleks harus dibuat. Roe menunjukkan bahwa cara terbaik untuk mereformasi narasi usang adalah untuk tidak hanya menyajikan temuan-temuan dan berharap temuan itu harus diperhitungkan. Karena seringkali, jika temuan tidak cocok dengan narasi akan diabaikan. Sebaliknya, peneliti dan praktisi yang ingin mempromosikan hal baru harus berusaha terlibat dengan penggunaan narasi kebijakan itu sendiri. Hal ini dapat dilakukan dengan kembali menceritakan narasi dan berusaha untuk memperbaikinya, atau dengan memperkenalkan bukti yang bertentangan dalam bentuk kontra-narasi.

Dalam pengertian yang lebih strategis, Blaiki, dkk (2007) yang mensitir pandangan Roe (1994), Hajer (1995), Apthorpe dan Gaspar (1996) serta Forsyth (2003), menjelaskan bahwa narasi juga dapat menjadi sarana untuk “membujuk” atau mempengaruhi orang lain, kadang-kadang juga menghina, menyiratkan kebohongan atau sekedar memberi fantasi atau pencitraan. Namun meskipun demikian, kita

tidak dapat mengasumsikan bahwa kita tahu niat aktor atau pihak tertentu dari penafsiran kita tentang narasi yang mereka katakan.

Dengan kondisi bahwa kebijakan kehutanan adalah kompleks, dengan banyak representasi politik yang bersaing dan ekologi politik pada skala yang berbeda, maka narasi memenuhi tujuan penting bagi para aktor yang terlibat. Narasi berfungsi untuk menstabilkan harapan mereka dan memberikan tambahan rasa aman dalam dunia yang berubah dan kadang-kadang mengancam, tetapi dibalik itu mereka juga menjalankan tujuan politik melalui kekuasaan serta bentuk-bentuk persuasinya. Analisis narasi kebijakan, oleh karena itu, cocok untuk mengamati proses pembuatan dan perbaikan kebijakan.

Pendekatan Institusi dan Ekologi Politik

Perluasan pengetahuan untuk memahami persoalan dan mengajukan solusi-solusi pada ranah baru pembangunan kehutanan diuraikan dalam beberapa tulisan dalam Bagian II Buku ini, sebagai berikut:

1. *Kepemerintahan dan Kebijakan Kehutanan: Peran Aktor, Kepentingan dan Diskursus Peraturan sebagai Alat Pemaksa* oleh Hariadi Kartodihardjo
2. *Reforma Institusi dan Kepemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik* oleh Bramasto Nugroho
3. *Institusi dalam Perspektif Permainan* oleh Sudarsono Soedomo
4. *Kontestasi Devolusi: Politik Ekologi Manajemen Hutan Berbasis Komunitas di Indonesia* oleh Soeryo Adiwibowo, Mohamad Shohibuddin, Hariadi Kartodihardjo
5. *Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan* oleh Sulistya Ekawati

Ide dan gagasan yang dituangkan dalam kelima tulisan di atas menguraikan secara lebih rinci betapa luas cakupan dan bagaimana melihat persoalan kehutanan maupun analisis kebijakan, baik menyangkut informasi yang diperlukan, proses pembuatan maupun implementasinya. Pendekatan institusi dan ekologi politik telah memberikan tinjauan cukup berbeda terhadap situasi kehutanan yang selama ini cenderung direduksi sebagai tinjauan hukum dan administrasi. Pereduksian kebijakan yang saat ini cenderung diartikan sebagai “alat pemaksa”, baik pemenuhan terhadap aspek legal maupun administrasi,

telah menjadi penyebab kekeliruan dalam membidik sasaran, sehingga menyebabkan “peluru” dalam berbagai bentuk peraturan meskipun berganti dari waktu ke waktu namun belum mampu memecahkan “sasaran” persoalan yang sesungguhnya terjadi.

Memandang kehutanan dari perspektif berbagai pandangan ilmu pengetahuan lain—dalam hal ini institusi dan ekologi politik—telah memberikan tinjauan baru dari aspek kebijakan, pemerintahan, kontestasi kuasa dalam pelaksanaan perhutanan sosial, berbagai tinjauan pengelolaan hutan dari pendekatan institusi yang didasarkan pada teori permainan serta diskursus dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Apabila berbagai pendekatan tersebut dapat difahami dan digunakan dalam melihat dan menentukan arah pembangunan kehutanan, barangkali peluang-peluang baru dalam memecahkan masalah kehutanan akan terbuka. Diharapkan dunia kehutanan tidak terjebak oleh satu alat untuk memecahkan aneka persoalan, sebagaimana sindiran Abraham Maslow: “*If you only have a hammer, you tend to see every problem as a nail*”.

Pustaka

- Blaikie, P., Oliver Springate-Baginski, Ajit Banerjee, Binod Bhatta, Sushil Saigal dan Madhu Sarin. 2007. *Actors and their Narratives in Participatory Forest Management dalam Forest, People and Power: the Political Ecology of Reform in South Asia*, Oliver Springate-Baginski & Piers Blaikie (Editor). Eartscan. London. Hal 92- 115.
- Institute Development Studies (IDS), 2006. *Understanding Policy Processes. A Review of IDS Research in the Environment*. University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK
- Sutton, R, 1999. *The Policy Process: An Overview*. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London.

Kepemerintahan dan Kebijakan Kehutanan: Soal Diskursus dan Reduksi Ilmu Pengetahuan

Hariadi Kartodihardjo

*Kepentingan tidak muncul dengan
sendirinya, melainkan diturunkan dari
cara berfikir (diskursus) dan didukung
oleh aktor-aktor dan jaringannya*
Michael Foucault

Pendahuluan

Kajian kebijakan sejauh ini hampir senantiasa dikaitkan dengan peraturan-perundangan. Bagi masyarakat kehutanan pada umumnya, hal demikian itu sejalan dengan latarbelakang pendidikan dan pengalaman kerja, bahwa hampir segala aktivitas tergantung dan ditentukan oleh isi peraturan-perundangan sebagai sumber kebijakan yang sedang berjalan. Pandangan tersebut tidak sepenuhnya keliru, meskipun mempunyai kelemahan mendasar, apalagi apabila hendak menjawab persoalan-persoalan yang terkait dengan tidak berfungsinya kebijakan dalam menanggulangi berbagai masalah kehutanan. Dengan berfikir positivistik, bahwa kebijakan identik dengan peraturan, maka biasanya jawaban persoalan-persoalan kehutanan hampir selalu dialamatkan pada lemahnya penegakan peraturan atau hukum. Dibalik jawaban itu terkandung asumsi bahwa peraturan—apakah itu

tepat atau tidak tepat sebagai alat untuk memecahkan masalah—harus dapat dilaksanakan, baik oleh pelaku maupun subyek kebijakan¹. Selain itu, segala sesuatu tentang komunikasi, pemaknaan, interpretasi dan legitimasi tentang peraturan secara keseluruhannya dianggap tidak ada persoalan. Beberapa faktor penentu berjalannya kebijakan itu meskipun disinggung peran pentingnya, namun tidak pernah didalami lebih jauh sebagai suatu penyebab serius tumpulnya pelaksanaan kebijakan.

Dapat dibayangkan apa yang terjadi dengan asumsi demikian itu, yang dalam kenyataannya tidak selalu, atau bahkan dalam konteks tertentu, jarang sekali dipenuhi. Maka peraturan menjadi semacam obat yang sebenarnya tidak tepat untuk menyembuhkan penyakit, namun dipaksa harus diminum. Dampak terhadap situasi seperti itu sudah diantisipasi oleh para peneliti kebijakan. Misalnya Bongsug Chae, et al (2003) menyatakan sebagai berikut:

Menjalankan kebijakan yang salah akan membuat kondisi jauh lebih buruk daripada masalahnya dibiarkan saja. Sehingga bukan hanya sumberdaya penting digunakan sia-sia, tetapi juga dapat menghasilkan kondisi lebih buruk daripada yang sebelumnya terjadi, karena menghasilkan masalah lebih serius—akan timbul komplikasi penyakit—sebagai hasilnya.

Dominasi diskursus bahwa peraturan adalah alat pemaksa yang dapat mengarahkan perilaku masyarakat sudah menghasilkan berbagai dampak negatif sangat besar, secara umum menyebabkan kehilangan hutan alam tropis baik di hutan produksi (Kartodihardjo, 1998), konservasi (Qadim, 2012) maupun lindung (Ekawati, 2012). Dalam hal ini, pengawasan yang lemah bukan harus dijawab dengan cara menguatkan pengawasan, namun yang justru perlu dipertanyakan adalah, mengapa diperlukan pengawasan. Disamping itu persoalan-persoalan kelembagaan dan tata-kelola pemerintahan kehutanan hampir pasti tidak digunakan sebagai faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kedua aspek itu hanya di-serahkan pada proses-proses keputusan birokrasi dan akhirnya dikalahkan oleh “kebenaran” administrasi yang dalam pelaksanaannya justru menjadi hambatan ter-

1 Yang dimaksud pelaksana kebijakan disini adalah Dinas Kehutanan dan Unit Pelaksana Teknis Kehutanan, yaitu lembaga-lembaga yang secara umum bukan yang mempunyai prakarsa dan pembuat kebijakan. Sedangkan subyek kebijakan adalah para pelaku usaha dan masyarakat yang terkena dampak berjalannya kebijakan.

bentuknya kelembagaan maupun tata-kelola pemerintahan kehutanan yang efisien.

Adanya sejumlah kelemahan mendasar bagaimana para peneliti, pembuat, pelaku bahkan subyek kebijakan sendiri memandang kebijakan kehutanan, maka naskah ini dibuat. Di dalam naskah ini diuraikan persoalan-persoalan seputar pembuatan kebijakan dan syarat-syarat apa yang perlu dipenuhi agar suatu kebijakan dapat diproduksi dan dijalankan sesuai dengan yang diharapkan.

Produksi Kebijakan yang Terabaikan

Istilah “produksi” digunakan dengan maksud agar lebih ditekankan adanya faktor kesengajaan (*by design*) atas proses pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan itu melibatkan aktor dan jaringannya, aktor-aktor itu mempunyai kepentingan/ politik, kepentingan tersebut dapat secara jelas diungkapkan atau terselip dalam narasi kebijakan atau diskursus². Dari proses produksi itulah masalah-masalah kebijakan ditetapkan dan solusi-solusi dipilih. Penetapan masalah dan solusi itu sangat tergantung pemaknaan terhadap keadaan yang dibicarakan dan pemaknaan itu sendiri sangat tergantung pada informasi dan pengetahuan yang ada dan digunakan. Oleh karena itu, produksi kebijakan tidak berada di dalam ruang kosong yang netral. Jenis pengetahuan dan informasi yang digunakan serta adanya kepentingan langsung atau tidak langsung aktor-aktor yang terlibat menentukan hasil akhir yang diperoleh. Mereka yang terlibat dalam produksi kebijakan selalu berada dalam pengaruh atau menjadi aktor yang mempengaruhi pengetahuan dan informasi siapa yang digunakan atau dihalangi untuk digunakan, cara berfikir siapa yang dipakai, maupun bagaimana benar dan salah diputuskan (IDS, 2006).

2 Narasi kebijakan adalah kejadian-kejadian yang telah menjadi keyakinan. Di dalamnya terdapat ideologi, pengetahuan dan pengertian yang sudah tertanam. Narasi kebijakan dapat berupa konsep yang dipergunakan untuk mengungkap sesuatu kejadian, situasi atau kondisi. Sedangkan diskursus merupakan cara pikir dan cara memberikan argumen yang dilakukan dari penamaan dan pengistilahan terhadap sesuatu yang dapat merupakan cerminan dari kepentingan tertentu (politik). Keduanya, baik narasi maupun diskursus, hampir serupa, yang dapat menjadi alat dominasi kelompok tertentu terhadap pembuatan kebijakan. Perbedaannya, diskursus lebih luas sebagai kerangka pikir umum, sedangkan narasi kebijakan dipergunakan untuk obyek yang lebih spesifik (Sutton, 1999).

Adanya berbagai kepentingan dalam produksi kebijakan seringkali tidak secara jelas dapat diketahui. Kepentingan itu dapat disisipkan misalnya ke dalam: rumus matematika, model ekonomi, definisi hutan, jarak tanam, dan lain-lain. Ironinya berbagai jenis pengetahuan yang digunakan dalam produksi kebijakan seringkali dianggap netral. Implikasi digunakannya berbagai rumus, definisi dan lain-lain tersebut terhadap siapa yang dirugikan dan perlakuan tidak adil apa yang disebabkan, jarang sekali menjadi pembahasan serius.

Masalah Produksi Kebijakan

Dalam kenyataannya, banyak pembuat kebijakan belum atau tidak berusaha atau mengabaikan “apa yang sesungguhnya terjadi” sebagai input yang harus ditelaah secara cermat dalam produksi kebijakan. Misalnya, mengenai peristiwa jutaan hektar hutan alam yang seharusnya dapat dipertahankan karena fungsinya sebagai perlindungan alam dan konservasi air, telah rusak dan yang tersisa menuju kerusakan pula. Seiring dengan kenyataan itu, peristiwa berbagai kelompok masyarakat yang sedang berjuang dengan gigih mempertahankan sumber air bagi pertaniannya dari ancaman eksploitasi tambang dan kerusakan hutan alam seringkali diabaikan. Bahkan para pembuat kebijakan itu mengabaikan banyaknya peristiwa konflik pertanahan sebagai “hasil” kebijakan pengelolaan sumberdaya alam.

Yang dimaksud dengan “memahami apa yang sesungguhnya terjadi” dalam hal ini adalah mengetahui peristiwa dibalik kejadian-kejadian itu. Setiap peristiwa, seperti disebutkan di atas, dalam kenyataannya dapat diceritakan dengan persepsi, kepentingan dan cara pikir berbeda. Misalnya, sekelompok besar petani telah berladang di kawasan hutan negara selama puluhan tahun dapat dikatakan secara sederhana sebagai para pelanggar hukum, berdasarkan acuan teks undang-undang tertentu. Juga dapat disebut sebagai mempertahankan hak atas ruang hidup yang terbatas sebagai suatu kenyataan sosial-politik. Atau disebut sebagai lahan sengketa atas kepentingan di luar kelompok petani itu, karena dibawah ladang itu ada bahan tambang bernilai milyaran dolar. Di sisi lain dapat pula dikatakan bahwa pengelola hutan negara itu telah melakukan pembiaran atas peristiwa yang sudah dan sedang terjadi.

Siapa yang paling berhak menafsirkan “apa yang sesungguhnya terjadi” dibalik peristiwa tersebut akan menentukan solusi yang dijalani-

kan beserta alokasi sumberdaya yang diperlukan. Instruksi Presiden No 5/2004 mengenai pemberantasan illegal logging, misalnya, didasarkan pada asumsi bahwa kerusakan hutan diakibatkan oleh pencurian akibat motif kejahatan, sehingga perlu solusi penegakan hukum. Kebijakan itu tidak menyentuh persoalan yang lebih substansial seperti masalah kepastian hak dan akses masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan beserta kemiskinan yang ada di situ. Demikian pula berbagai motif pemanfaatan sumberdaya alam—terutama hutan, kebun, tambang—oleh berbagai kepentingan dan kekuasaan, yang berujung pada perusakan hutan dalam bentuk legal atau illegal, disederhanakan hanya sebagai persoalan penegakan hukum.

Berbagai persoalan kehutanan yang disederhanakan menjadi persoalan penegakan hukum itu telah menjadi diskursus, menjadi landasan kerangka pemikiran berbagai teks peraturan-perundangan serta tindakan kebijakan yang telah mendapat tempat mapan dalam proses produksi kebijakan, bahkan di dalam kehidupan masyarakat. Jadi, misalnya, apabila pemerintah sedang menghambat bahan bakar minyak dan memperkenalkan bahan bakar nabati, namun bahan bakar minyak itu ternyata lebih murah dan lebih efisien penggunaannya daripada bahan bakar nabati, dan apabila ada seseorang yang menggunakan bahan bakar minyak, ia dikategorikan sebagai orang jahat yang dapat dihukum. Contoh lainnya, kelompok masyarakat tertentu dapat menjadi dan disebut sebagai pelaku *illegal*—oleh kebijakan yang ada—manakala memanfaatkan hasil hutan pada saat mereka tidak mempunyai kesempatan secara legal dalam memanfaatkannya, atau dengan biaya sangat mahal untuk memperoleh kesempatan secara legal kegiatan memanfaatkan hasil hutan di kawasan hutan negara.

Pada umumnya diskursus yang sudah menjadi tradisi aliran pemikiran itu menyatakan bahwa apabila peraturan dapat ditegakkan, maka semua perilaku menyimpang dapat dikendalikan. Peraturan adalah alat pemaksa. Bahkan peraturan dianggap sebagai satu-satunya alat yang dapat digunakan untuk menentukan perilaku masyarakat. Dari pengalaman mengikuti prosep produksi kebijakan selama 15 tahun terakhir, tradisi pemikiran itu mendominasi diskusi dan pernyataan-pernyataan resmi dalam proses produksi kebijakan.

Cara berfikir linier dan menyederhanakan persoalan itu pada umumnya tidak berusaha memahami, di satu sisi, adanya persoalan ekonomi politik yang dapat menjelaskan mengapa peraturan tidak da-

pat ditegakkan. Ekonomi politik yang lemah—misalnya terjabarkan dalam bentuk alokasi pemanfaatan hutan yang tidak adil—diasumsikan dapat mendukung penegakan hukum. Selain itu tidak pula berusaha memahami sisi lainnya, yaitu adanya kemungkinan kesalahan tujuan dan isi peraturan itu sendiri, sehingga secara substansial—berdasarkan pertimbangan sosial, ekonomi dan atau politik—peraturan itu tidak dapat dikerjakan oleh masyarakat atau pelaku usaha.

Akibat diskursus “peraturan sebagai alat pemaksa” di atas, pembuatan kebijakan pada umumnya menjadi tidak cukup jeli memahami peristiwa dibalik kegagalan pelaksanaan kebijakan sebagai dasar pembuatan atau pembaruan kebijakan. Akibatnya, kegagalan kebijakan disikapi melalui perubahan peraturan dengan tanpa perubahan fundamental, sehingga meskipun secara administratif peraturannya berubah—nomor surat keputusan dan tahunnya berubah, tetapi substansi pengaturannya tidak berubah. Misalnya, perubahan-perubahan peraturan yang terkait dengan hutan tanaman, masih mengikuti kerangka pemikiran kebijakan hutan alam (DKN, 2009). Dalam hal ini, kerangka isi peraturan yang diterapkan dalam hutan alam produksi, yang mana kayu masih dikuasai negara pada saat ijin pemanfaatan diberikan kepada pelaku usaha—sehingga diperlukan pengaturan produksi, diterapkan pada hutan tanaman yang hampir seluruh kayu yang dihasilkan atas investasi pe-megang ijin. Resiko atas kerugian akibat investasi pada hutan tanaman dianggap menjadi resiko pembuat kebijakan, sehingga bagaimana pemegang ijin pemanfaatan kayu di hutan tanaman bekerja masih harus diatur.

Penjabaran diskursus seperti itu bukan hanya menyebabkan layanan publik bagi usaha kehutanan lebih mahal³ daripada usaha perkebunan dan pertanian, tetapi juga menyebabkan hanya kelompok pemodal kuat yang dapat berusaha di sektor kehutanan. Pengembangan hutan tanaman rakyat (HTR) yang dinilai banyak kalangan sebagai terobosan

3 Laporan Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) Kalimantan Tengah menyebutkan bahwa dari 20 HPH, berdasarkan data 2009 dan 2010 dilaporkan terjadi pengawasan/tahun oleh Kemenhut/UPT 0-17x, rata-rata 2,85x; oleh Propinsi 0-18x, rata-rata 6,7x; oleh Kabupaten/kota 0-21x, rata-rata 6,4x, oleh Lembaga Non Kehutanan 0-4x, rata-rata 1x. Dalam 1 tahun diawasi oleh rata-rata 58 orang dengan kisaran antara 6 sampai dengan 172 orang per HPH per tahun. Adapun rata-rata pemeriksaan per HPH per tahun dilakukan selama 98 hari dengan kisaran antara 15 sampai dengan 270 hari. Biaya pengawasan per HPH per tahun (1 HOK 700 ribu Rp) yaitu: a/ Dengan angka maksimum = 172 orang x 270 hari x 700.000 Rp = Rp 32,5 milyar, b/ Dengan angka rata-rata = 58 x 98 x 700.000 Rp = Rp 3,9 milyar. Ini belum “kontribusi” HPH dalam setiap pelaksanaan pengawasan.

dalam alokasi manfaat hutan produksi bagi masyarakat lokal juga terganjal oleh penjabaran diskursus demikian itu. Lambatnya pembangunan HTR ditengarai disebabkan oleh tingginya biaya transaksi atas ijin HTR yang prosesnya hampir serupa dengan pengembangan investasi usaha besar (Kartodihardjo, 2010).

Hal demikian itu juga terjadi dalam impementasi kebijakan perkebunan. Skala usaha ekonomi perkebunan cenderung lebih luas daripada yang seharusnya, dan ini yang menjadikan terdapat kasus-kasus luasnya usaha perkebunan melebihi luas Ijin Usaha Perkebunan (IUP) atau Hak Guna Usaha (HGU) yang diberikan. Kondisi demikian itu menjadi bagian upaya perusahaan untuk mengkompensasi biaya transaksi tinggi⁴. Di waktu yang sama pengembangan perkebunan oleh masyarakat, karena tidak dapat membayar biaya transaksi tinggi itu, mereka cenderung berkembang sendiri dengan memanfaatkan lahan milik, lahan komunal, dan banyak pula yang menempati kawasan hutan negara. Untuk kasus di Propinsi Riau, perkebunan rakyat tersebut lebih luas daripada perkebunan usaha besar, namun sebagian besar perkebunan rakyat berkembang dengan tanpa legalitas yang pasti⁵.

Masalah produksi kebijakan juga terjadi akibat sulitnya melepaskan diri dari hal-hal yang telah menjadi kebiasaan, baik terhadap hal-hal yang sifatnya teknis maupun administratif. Misalnya, bukankah sudah biasa ketika musim hujan tiba terjadi banjir dan longsor. Bukankah sudah biasa, terdapat kemiskinan di hampir setiap lokasi dimana eksploitasi sumberdaya alam besar-besaran sedang terjadi. Apanya yang aneh kalau mengurus perijinan memerlukan suap dan biaya dalam jumlah besar. Apanya yang ganjil kalau Pemerintah selalu membuat peraturan baru yang memang menjadi tugasnya. Situasi demikian itu menunjukkan tidak adanya keterkaitan antara hasil kerja yang menjadi tanggungjawab lembaga pemerintah dengan apa yang dikehendaki masyarakat.

Kementerian Kehutanan atau Dinas Kehutanan, misalnya, bertanggungjawab tentang penanaman dalam arti terdapat bibit pohon yang ditanam sampai umur tertentu, dan tidak bertanggungjawab terhadap terjadinya banjir atau longsor, karena banjir dan longsor bukanlah ukuran kinerja pembangunan yang harus dipertanggungjawabkan.

4 Wawancara dengan lembaga swadaya masyarakat *Scale Up* di Pekanbaru, 21 September 2011.

5 Wawancara dengan pegawai Dinas Perkebunan Propinsi Riau, 21 September 2011.

Dalam situasi demikian, lokasi penanaman bibit pohon seringkali ditemukan bukanlah di lokasi untuk mengendalikan banjir, melainkan di lokasi tertentu atas dasar kepentingan politik. Hingga saat ini belum pernah dijumpai seseorang pejabat tinggi negara meresmikan keberhasilan membangun hutan. Sebaliknya yang biasa dilakukan adalah peresmian menanam bibit pohon yang sesungguhnya masih ada keraguan akan menjadi pohon atau tidak, karena sebagian lokasi penanaman bibit pohon itu biasanya dilakukan ditempat-tempat tanpa ada kepastian siapa yang akan mengelolanya. Demikian pula kedua lembaga tersebut di atas bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kebijakan pemberian atau rekomendasi ijin pemanfaatan hutan bagi masyarakat lokal, tetapi tidak bertanggungjawab terhadap terjadinya kemiskinan. Akibatnya tidak ada statistik mengenai banjir, longsor dan kemiskinan dalam laporan atau bentuk diskursus yang kuat dalam pembuatan kebijakan. Subyek pembangunan yang paling rentan, yaitu masyarakat lokal dan adat, tidak terdapat dalam data statistik yang dipertimbangkan dalam penetapan program dan kegiatan pembangunan. Belum ada kerangka pikir dan sistem informasi spasial yang mengkaitkan antara hutan, kehutanan dan kesejahteraan masyarakat lokal/adat⁶. Situasi demikian itu akibat design pembangunan memang bukan diukur dari kepentingan subyek pembangunan, melainkan oleh ukuran kinerja administratif bagi kepentingan pemilik program dan kegiatan pembangunan.

Design pembangunan itu pula menyebabkan ukuran kinerja yang ditetapkan secara administratif, seperti besaran terserapnya anggaran, lebih menjadi perhatian daripada hasil pembangunan yang memberi dampak positif bagi masyarakat. Kebijakan hampir pasti menjadi alat untuk menanamkan kepentingan politik, kepentingan kelompok, atau atas nama program, kegiatan dan anggaran itu sendiri yang tidak dapat dibatalkan karena telah dikuatkan oleh suatu proses yang dijalankan berdasarkan peraturan-perundangan. Situasi demikian itu bukan hanya sekedar menjadi kebiasaan bagi kerja-kerja birokrasi pemerintahan, tetapi sudah—disadari atau tidak—menjadi bagian dari hegemoni kekuasaan, sehingga tindakan administratif adalah bagian dari kebenaran yang terhegemoni tersebut (Grindle dan Thomas, 1991). Adanya hegemoni kekuasaan tersebut menyebabkan tidak ada cara lain untuk menafsirkan dan memaknai pembangunan (Escobar, 1995 dalam Rebbe-

6 Pernyataan itu ditegaskan kembali dalam diskusi antara organisasi masyarakat sipil (CSO) dan pemerintah, di Jogjakarta, 10-11 Oktober 2011.

ca Sutton, 1999), kecuali apa yang telah selama ini berlangsung dan telah ditetapkan dalam peraturan-perundangan (Shore dan Wright, 1997).

Pada kondisi lain, pembuat kebijakan dihadapkan pada ketidak-berdayaan. Mereka sangat memahami peristiwa yang sesungguhnya terjadi dan peduli terhadap hukum dan ketidakadilan maupun sistem administrasi yang terhegemoni. Namun, mereka sudah terlanjur menjadi bagian dari sistem kerja yang memproduksi dan mempertahankan kerangka pikir yang harus diikuti. Mereka teralienasi dan asing terhadap hasil kerjanya, karena hasil kerjanya itu tidak menjadi bagian dari apa yang sebenarnya ia idamkan dalam hidupnya. Harus menjalankan peraturan tetapi mengetahui ada yang keliru atas tindakan yang dilaksanakan.

Kenyataan-kenyataan demikian itu telah menyelimuti proses pembuatan kebijakan dan semuanya berjalan seolah-olah normal adanya. Ketiadaan informasi tentang suatu peristiwa serta ketiadaan ilmu pengetahuan yang mampu mengungkap alasan-alasan tentang “apa yang sedang terjadi” serta ketidakpedulian terhadap apa yang sedang terjadi, sejauh ini telah tertutup oleh upacara-upacara dan berita-berita pencitraan yang selalu mempunyai rating tinggi di media. Akumulasi kenyataan demikian itu selama bertahun-tahun menyebabkan proses pembuatan kebijakan menghasilkan kebijakan dengan tanpa inovasi. Persoalan kebijakan yang sesungguhnya tidak pernah terungkap. Pembuatan kebijakan telah dimonopoli oleh gagasan-gagasan yang telah biasa ada, atau meskipun dibuka bagi publik, namun subyek yang secara langsung terkena dampak kebijakan tidak terwakili sewajarnya.

Peraturan sebagai “Alat Pemaksa”

Persoalan kemudian adalah, kenyataan-kenyataan sebagaimana diuraikan di atas meskipun telah diketahui oleh banyak pihak, namun secara umum masih dianggap sebagai kejadian sehari-hari seperti biasanya, fakta umum atau rahasia umum, dan bukan dianggap sebagai materi yang dapat diuraikan dan difahami secara ilmiah. Materi seperti itu tidak pernah tampil secara bebas di dalam pembicaraan umum seperti di acara seminar atau pertemuan ilmiah para ilmuwan kehutanan. Materi seperti itu bahkan, di beberapa kelompok pembuat kebijakan, masih dianggap tabu untuk dibicarakan. Sebaliknya, pembahasan kebijakan diartikan sebagai kegiatan teknis mengenai pembahasan pasal-pasal pengaturan teknis atas obyek tertentu.

Kebijakan seringkali dipersempit menjadi pelaksanaan prosedur suatu kegiatan agar diikuti oleh pihak-pihak atau subyek yang harus melaksanakan kegiatan itu. Atau dipersempit menjadi tata cara dengan metoda tertentu atau perencanaan dengan tingkat ketelitian tertentu. Dengan demikian substansi kebijakan difahami sebagai agenda-agenda kerja yang harus dipatuhi pelaksana maupun subyek yang harus melaksanakan kebijakan itu, baik oleh pegawai pemerintah yang sedang menjalankan program dan kegiatan mereka atau para pemegang ijin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan. Maka, prosedur pelaksanaan suatu kegiatan, tata cara, metoda, sistem perencanaan menjadi hukum yang mengikat dan terdapat sanksi apabila tidak dijalankan. Berdasarkan kerangka pikir itu, kegagalan pembangunan kehutanan hampir identik dengan kegagalan penegakan hukum.

Karena bidang kegiatan sangat luas dan terdapat beragam kondisi yang dihadapi di lapangan, maka peraturan menjadi sangat banyak dan seharusnya juga menjadi sangat beragam⁷. Dalam kenyataannya, banyaknya peraturan-perundangan yang harus ditaati menjadi penyebab banyaknya pe-ngawasan yang harus dilakukan. Dalam hal ini, persoalan pengawasan—yaitu tidak efisien dan efektifnya pelaksanaan pengawasan⁸—dapat hanya sebagai gejala (*simptom*) dan bukan masalah. Masalah yang sebenarnya ada pada kerangka pikir dalam pembuatan “kebijakan sebagai alat pemaksa”, sehingga pelaksanaan kebijakan selalu menghadirkan penilaian atas tindakan-tindakan subyek pelaksana kebijakan tersebut, sesuai atau tidak sesuai dengan peraturan, sehingga harus diawasi. Dalam hal ini, sebagai contoh persoalan kerangka pikir, apabila sistem silvikultur sama dengan sistem budidaya padi atau tanaman perkebunan, yaitu sebagai bentuk pengaturan bagaimana tanaman dapat menghasilkan produk, mengapa sistem silvikultur diharuskan dilaksanakan dan ditetapkan secara hukum, sedangkan sistem budidaya padi dan tanaman perkebunan tidak. Mengapa petani dan pekebun mencari sendiri cara budidaya terbaik bagi mereka tanpa harus diatur,

7 Untuk bidang Bina Usaha Kehutanan, hampir pasti tidak dapat ditemukan seseorang pengusaha yang seharusnya faham terhadap peraturan dapat menguasai isi seluruh peraturan. Kenyataan demikian ini juga berlaku pada pembuat kebijakan itu sendiri.

8 Lihat catatankaki No 2. Hasil wawancara di Pontianak dengan beberapa pengusaha kehutanan menyebutkan bahwa terdapat rata-rata 50-60 kali kunjungan per tahun untuk pelaksanaan pengawasan oleh pejabat Pemerintah/Pemda dengan informasi yang diperlukan berbeda atau sama. Wawancara dilakukan tanggal 13 Agustus 2011.

sedangkan usaha kehutanan yang tidak perlu mencari sendiri sistem silvikultur, namun sistem silvikultur yang sudah disediakan dalam peraturan-perundangan bahkan dilanggar?

Kerangka pikir bahwa kebijakan sebagai alat pemaksa tersebut sama-sekali mengabaikan asumsi-asumsi perilaku manusia yang menjadi dasar pengembangan ilmu sosial dan ekonomi. Mengerjakan pekerjaan untuk usaha yang menghasilkan keuntungan dan harus dilakukan dengan cara atau teknologi tertentu adalah hal yang wajar—dalam arti tidak perlu diwajibkan—bagi perilaku sosial-ekonomi masyarakat. Apabila cara atau teknologi tersebut adalah sistem silvikultur yang dibahas di atas, dan ternyata cara dan teknologi itu cenderung ditinggalkan oleh dunia usaha—khususnya pemegang ijin pemanfaatan kayu di hutan alam, ini menunjukkan adanya “penyimpangan perilaku”. Penyimpangan perilaku yang dimaksud adalah tidak disukainya keletarian usaha yang menguntungkan oleh pengusaha itu sendiri dalam jangka panjang, sehingga teknologi yang berupa sistem silvikultur ditolak dan tidak dijalankan. Mengapa begitu?

Salah satu penjelasannya adalah adanya sifat khas atau karakteristik sumberdaya hutan yang dikelolanya. Sifat khas tersebut, yaitu misalnya adanya kayu alam yang bagi pengusaha bukan miliknya, sehingga semakin cepat ditebang semakin untung. Mempercepat penebangan dapat dilakukan hanya jika sistem silvikultur yang ditetapkan dalam peraturan itu diabaikan. Oleh karena itu memaksakan prosedur pelaksanaan sistem silvikultur akan selalu mendapat hambatan apabila persoalan pokoknya, yaitu tidak ada disinsentif untuk menebang kayu lebih cepat dari yang seharusnya (Kartodihardjo, 1998).

Perilaku yang tidak sesuai dengan harapan seperti itu secara umum tidak dijumpai dalam lingkungan pemegang ijin pemanfaatan kayu di hutan tanaman, karena fenomena adanya kekayaan berupa tegakan hutan alam tidak dijumpai di dalam proses produksi hutan tanaman. Telah diyakini bahwa apabila pemegang ijin pemanfaatan kayu di hutan tanaman disamakan memiliki iklim usaha seperti di perkebunan—dalam arti menghadapi peraturan yang ringkas seperti di perkebunan, hutan tanaman akan lebih lestari. Berkurangnya peraturan berarti mengurangi kemungkinan dampak negatif akibat isi peraturan, mengurangi persoalan pengawasan, sekaligus merupakan syarat perlu (*necessary condition*) untuk mencegah terjadinya ekonomi biaya tinggi. Berkembangnya hutan rakyat di Pulau Jawa pada umumnya menunjukkan fenomena itu.

Kuatnya kerangka pikir bahwa kebijakan identik dengan alat pemaksa dengan tanpa memahami peristiwa sesungguhnya dibalik perilaku menyimpang—misalnya di dalam persoalan pengelolaan hutan alam lestari (PHAL)—telah terbukti tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan⁹. Kerangka pikir demikian itu sekaligus juga menjadi penyebab tidak perlunya memahami peristiwa dibalik perilaku menyimpang pada saat pembuatan kebijakan. Dengan argumen bahwa apapun juga motif dan latar-belakangnya, perilaku menyimpang apabila dapat dipaksa—melalui peraturan—sehingga tidak menyimpang, persoalan akan selesai. Oleh karena itu jenis peraturan tidak perlu disesuaikan dengan keragaman kondisi yang dihadapi subyek pelaksana peraturan di lapangan, asalkan penegakan hukum dijalankan secara konsisten. Persoalannya, ketika kondisi di lapangan tidak seperti apa yang diasumsikan ketika pembuatan kebijakan dilakukan, isi peraturan dapat menjadi keliru atau apabila dilaksanakan menyebabkan berbagai dampak negatif yang tidak diantisipasi sebelumnya. Dengan situasi demikian itu, pelaksana kebijakan di lapangan seringkali harus berpura-pura. Seolah-olah peraturan tidak keliru dan bekerja sesuai peraturan tersebut, padahal ia melakukan kegiatan berbeda tetapi memang lebih tepat untuk dilakukan sesuai tujuan dan kondisi lingkungannya¹⁰.

Dalam situasi demikian itulah seringkali terdapat negosiasi¹¹. Para pelaksana kebijakan terutama yang sedang melakukan pengawasan bukan tidak mengetahui keadaan yang sebenarnya di lapangan, tetapi justru dengan kelirunya peraturan itu—yang secara hukum tetap harus dijalankan, meskipun secara teknis tidak mungkin—dapat membuka ruang negosiasi atas hasil pengawasan yang dilakukan. Pengawas pada umumnya tidak ingin melihat keberhasilan atau kegagalan yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Adanya kenyataan bahwa tidak dijalankannya peraturan, namun justru dapat memecahkan persoalan yang sesungguhnya di lapangan, tidak mempunyai arti apa-apa bagi pengawas; yang semestinya menjadi temuan penting sebagai bahan untuk mengevaluasi kebijakan. Yang diperhatikan pengawas adalah apakah subyek pelaksana peraturan itu melaksanakan peraturan atau tidak.

9 Pengusahaan hutan alam (HPH) yang pada tahun 1980an berjumlah sekitar 560 perusahaan dan mengelola hampir 60 juta Ha hutan alam produksi, saat ini berdasarkan data akhir 2010 hanya berjumlah 231 perusahaan seluar 24,9 juta Ha.

10 Wawancara dengan 3 pengusaha HPH dan HTI di Samarinda, 26 Juli 2011.

11 Wawancara dengan beberapa pengusaha pemegang ijin usaha kehutanan di Pekanbaru, 21 Juli 2011.

Bagi para pengusaha besar, asalkan biaya negosiasi tersebut tertutup oleh manfaat dan keuntungan yang akan diperoleh tidak akan menjadi masalah¹². Meskipun, dalam pengelolaan hutan alam produksi, manfaat dan keuntungan tersebut pada umumnya diperoleh dengan cara melakukan penebangan lebih besar dari yang seharusnya ditetapkan oleh pemerintah, untuk menutupi biaya pelaksanaan perijinan yang mahal (Kartodihardjo, 1998). Dalam kenyataannya, kondisi demikian itu menyebabkan setidaknya dua dampak negatif. Pertama, sistem pelayanan bagi publik dengan dasar negosiasi seperti itu hanya dapat berjalan dengan perusahaan besar. Pelayanan terhadap masyarakat lokal dengan cara yang sama tidak dapat berjalan. Hal ini dapat dibuktikan dengan lambatnya pelaksanaan perijinan bagi masyarakat lokal (Kartodihardjo, 2010). Maka, disadari atau tidak, sistem pelayanan publik demikian itu telah melahirkan semakin besarnya kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin.

Kedua, sistem seperti itu menjadi sistem tertutup yang mana pengawas dan pengusaha sama-sama mendapat untung dengan mengorbankan rusaknya sumberdaya hutan, terutama hutan alam produksi. Sistem Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang dimulai sejak tahun 1970 an dapat bertahan hingga saat ini—meskipun hutan alam yang dikelola saat ini kurang dari separohnya—ditengarai akibat sistem tertutup seperti itu. Lama waktu sistem HPH dapat bertahan hingga saat ini ditengarai oleh besarnya kekayaan hutan alam yang belum kunjung habis meskipun dirusak dari waktu ke waktu. Bentuk negosiasi seperti disebutkan di atas semakin bervariasi dan tidak kunjung surut dalam 10 tahun terakhir¹³. Situasi itu mengiringi sulitnya perbaikan secara mendasar kebijakan ataupun tata pemerintahan pengelolaan hutan.

Konsep Kebijakan dan Pemerintahan

Kebijakan

Berdasarkan persoalan produksi kebijakan di atas, dapat diketahui bahwa mempersoalkan kebijakan harus menempuh telaah dengan cakupan yang luas, baik menelaah kebijakan sebagai obyek dalam

12 Wawancara dengan pengusaha yang menjadi anggota Presidium DKN tgl 18 Januari di Jakarta.

13 Wawancara dengan pengusaha yang menjadi anggota Presidium DKN tgl 18 Januari di Jakarta.

pelaksanaan pembangunan maupun sebagai obyek penelitian. Secara tradisional, telaah kebijakan biasanya dilakukan dengan memahami dan/atau menganalisis isi peraturan-perundangan. Dalam pandangan ini kebijakan dianggap sebagai alat pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat dengan sanksi atau imbalan. Kebijakan secara intrinsik dianggap urusan teknis dan rasional untuk memecahkan masalah dan mengubah keadaan. Sebagaimana Titmuss (1974) menjelaskan bahwa kebijakan adalah prinsip-prinsip yang menentukan tindakan langsung masyarakat kearah tujuan akhir tertentu yang telah ditetapkan. Sayangnya pandangan ini pada umumnya – dan khususnya di Indonesia – tidak memenuhi asumsi-asumsi dasarnya.

Pemerintah, disadari atau tidak, senantiasa membuat asumsi-asumsi dan model kondisi masyarakat yang diaturnya. Misalnya, masyarakat dianggap homogen dan mempunyai pemahaman dan penilaian yang sama terhadap kebijakan yang diterbitkan, pemimpin formal atau informal dianggap dapat mewakili aspirasi masyarakat, untuk hal-hal yang lebih operasional, masyarakat dianggap mengetahui batas-batas kawasan hutan negara, dan lain-lain. Asumsi dan model ini seringkali jauh berbeda dari kondisi sebenarnya, sehingga kebijakan yang dijalankan seringkali mempunyai dampak yang tidak pernah diperkirakan sebelumnya.

Kebijakan bukan mengalir dari “luar” atau dari “atas” pelaksana (misalnya Dinas Kehutanan, Unit Pelaksana Teknis) dan subyek kebijakan (misalnya para pemegang ijin, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan) sebagai pintu masuk, melainkan berproses mempengaruhi norma-norma yang berlaku di dalam lingkungan pelaksana dan subyek kebijakan itu, sehingga mereka mempunyai kontribusi untuk dapat atau tidak dapat merespon kebijakan yang telah ditetapkan Pemerintah. Oleh karena itu, dalam pembuatan kebijakan, kemampuan atau ketidakmampuan pelaksana dan subyek kebijakan tersebut untuk merespon kebijakan secara positif harus dipertimbangkan. Pernyataan yang biasa terdengar bahwa kebijakan sudah baik, tetapi implementasinya buruk adalah pernyataan yang keliru (*conflic in term*). Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang direspon secara positif oleh pelaksana dan subyek kebijakan sehingga tujuan kebijakan tercapai.

Oleh karenanya, gagasan bahwa kebijakan adalah teks peraturan-perundangan sebagai alat pemerintah tersebut di atas belum cukup untuk dapat menjawab persoalan-persoalan yang lebih mendasar. Isi

peraturan-perundangan barulah teks yang dimaksudkan untuk difahami dan dijalankan oleh pelaksana dan subyek kebijakan. Dalam prakteknya, efektivitas pelaksanaan peraturan ditentukan oleh proses pembuatan, kapasitas lembaga pembuatnya (*regulator*) maupun oleh pemahaman, pengalaman dan pengetahuan pelaksana maupun subyek kebijakan. Dengan demikian, kebijakan yang diartikan sebatas isi peraturan-perundangan tidak mencukupi untuk memahami telaah kebijakan yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah di dunia nyata.

Kebijakan tidak berada dalam satu tempat tertentu yang mudah dikenali. Kebijakan dapat ditemukan dari bahasa yang digunakan, retorika maupun konsep yang dikemukakan – sebagai perwujudan bentuk kerangka pikir – dalam pidato-pidato pejabat pemerintah atau manifesto politik, selain dapat ditemukan dalam dokumen peraturan-perundangan (Shore and Wright, 1997). Di samping itu, kebijakan dapat dilihat di dalam mekanisme kerja lembaga-lembaga pemerintah yang sedang membuat keputusan, untuk mengetahui modalitas etika publik seperti transparansi dan akuntabilitas. Kebijakan dapat pula diketahui dari berbagai interaksi – masyarakat dengan pegawai pemerintah, masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan pengusaha, pemerintah dengan pengusaha – secara langsung untuk menyelesaikan aneka ragam urusan yang mereka perlukan, yang mencerminkan tingkat pemaknaan terhadap kebijakan dan kepatuhannya. Pendek kata, kebijakan bukan hanya isi teks peraturan-perundangan, melainkan realitas atau kenyataan yang dihadapi masyarakat – perorangan atau organisasi – yang menentukan arah keputusan sehari-hari yang dibuatnya (Shore and Wright, 1997).

Berdasarkan pendekatan antropologi, kebijakan dapat difahami dengan berbagai cara: sebagai teks budaya, berbagai alat dengan berbagai klasifikasi dan makna, sebagai narasi (kerangka dasar berfikir) yang dapat membenarkan atau menghujat kondisi atau situasi tertentu, atau sebagai retorika atau formasi diskursus yang berfungsi untuk menguatkan pihak tertentu dan melemahkan pihak lain. Bukan hanya berisi nilai dan norma sosial, kebijakan juga mengartikulasikan – implisit atau eksplisit – bentuk modal sosial (Shore and Wright, 1997).

Analisis kebijakan dalam pengertian yang lebih luas menjadi sangat penting mengingat posisi sentralnya dalam hampir seluruh kehidupan masyarakat. Melalui kebijakan, seseorang dapat diposisikan sebagai “warga-negara”, “subyek”, “obyek”, “profesional”, “krimi-

nal”, “abnormal”, dan lain-lain. Dalam konteks yang demikian itu, telaah kebijakan seharusnya memasuki intinya dan terkait dengan pembahasan mengenai norma dan institusi, ideologi dan kesadaran, pengetahuan dan kekuasaan, retorika dan diskursus, serta makna dan interpretasi (Shore and Wright, 1997). Karena kebijakan ternyata telah mempengaruhi cara pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif maupun masyarakat mengkonstruksi diri mereka dalam ke-hidupan berbangsa dan bernegara.

Berbagai pihak biasanya menyarankan kebijakan baru untuk dapat diadopsi dan dijalankan Pemerintah. Berbagai saran kebijakan yang diterima oleh para pengambil keputusan sebagai dasar bertindak kadang kala bahkan lebih jauh dapat menjadi dasar motivasi perilaku mereka. Sebagaimana dikatakan Arthur Koesler (1967) dalam Shore and Wright (1997): “ *policy is the ghost in the machine*”, kekuatan yang memberi nafas kehidupan dan menggerakkan mesin pemerintah serta menggerakkan animasi “tangan besi” birokrasi dimana saja berada. Saran-saran kebijakan telah menstimulasi terbentuknya obyektivitas kebijakan melalui legitimasi politik. Obyektivitas kebijakan tersebut biasanya ditetapkan berdasarkan pada obyektivitas subyek kebijakan. Persoalannya, subyek kebijakan pada umumnya mempunyai informasi sangat terbatas dan berbeda-beda serta tidak berimbang antar kelompok pelakunya, misalnya antara kelompok pengusaha dan kelompok masyarakat lokal/adat. Mereka terlihat (oleh pembuat kebijakan) tetapi mereka tidak dapat melihat (apa yang sebenarnya terjadi). Subyek kebijakan pada umumnya hanya sebagai obyek informasi, tetapi jarang diposisikan sebagai subyek dalam komunikasi (Foucault, 1977).

Kepemerintahan

Kepemerintahan (*governance*) merupakan wujud penggunaan kekuasaan atau otoritas—terutama politik, ekonomi, dan administrasi—untuk mengelola sumber-sumber daya dan hubungan-hubungan di dalam suatu negara (AUSAID, 2000). Di dalamnya meliputi mekanisme, proses dan institusi dimana pemerintah, warga negara serta kelompok-kelompok masyarakat mengartikulasikan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum sesuai dengan kewajiban mereka, dan memediasi perbedaan-perbedaan di antara mereka. Batasan tersebut sejalan dengan pandangan (Woodhouse, 1997) yang mendefinisi-

kan *governance* dalam manajemen lingkungan yaitu:

“the structures and processes of power and authority, cooperation and conflict, that govern decision-making and dispute resolution concerning resource allocation and use, through the interaction of organisations and social institutions (government and non-government, formal and non-formal)”.

Menggunakan ungkapan Graham Burchell (1993), pemerintahan lebih kurang adalah metoda dan refleksi cara untuk mengerjakan sesuatu atau “seni” oleh individu-individu, secara perorangan atau bersama, sehingga menjadi alat pembentuk, pedoman, pembetulan maupun modifikasi cara-cara yang mereka telah lakukan. Dalam hal ini, pemerintahan difahami sebagai salah satu jenis kekuasaan yang mempengaruhi maupun bekerja di dalam masyarakat dengan subyektivitas individu-individu di dalamnya, sebagai manusia dengan kebebasan dan rasionalitas untuk menentukan tindakan.

Bank Dunia (2009) dengan merujuk pada Kaufmann dkk (2008), Mayers dkk (2002), UNDP (2006) dan Bank Dunia (20-06), menyatakan bahwa *governance* dikatakan baik ketika dapat mengalokasikan dan mengelola sumber-sumber daya secara efisien, efektif, dan pantas. *Good governance* ditandai dengan sikap menghormati kepastian hukum, transparansi dan aliran informasi yang bebas, keikutsertaan warga negara yang signifikan, kesetaraan, akuntabilitas yang tinggi, manajemen sumber-sumber daya publik yang efektif, dan adanya pengendalian terhadap korupsi. Selanjutnya Bank Dunia (2009) merujuk kepada UNDP (2006), menyatakan bahwa *good governance* menjamin adanya konsensus dalam skala luas dimana dalam penetapan kebijakan politik, ekonomi dan sosial tertentu, suara kaum miskin dan kaum marjinal tetap didengarkan dan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan mengenai distribusi sumberdaya. Masalah dijumpai ketika di dalam prakteknya antara kebijakan, keluarga dan masyarakat, masing-masing tidak ditelaah secara mendalam dan biasanya kebijakan senantiasa dianggap netral, dalam arti kebijakan sudah seharusnya mengatur keluarga dan masyarakat. Kontribusi keluarga dan masyarakat—sengaja atau tidak—dimatikan, peran pemerintah dibesarkan.

Di sisi lain merujuk kepada Mayers dkk (2002), Tacconi (2007) dan World Bank (2006), dikatakan bahwa *poor governance* ditandai dengan ketidakadilan, hukum tidak ditegakkan, terjadi marjinalisasi

sosial, jauh dari sifat-sifat masyarakat sipil (*civil society*), pengambilan keputusan tidak transparan, penyalahgunaan kekuatan eksekutif, tidak ada akuntabilitas birokrasi, kebijakan dibuat secara sewenang-wenang, alokasi sumber daya tidak adil, dan korupsi tersebar luas.

Kebijakan dan Pemerintahan

Hubungan keduanya, pemerintahan dan kebijakan, dapat dilihat dari dua hal. Pertama, pemerintahan membicarakan pengelolaan sumberdaya politik, ekonomi dan administrasi untuk menciptakan baik-buruknya mekanisme pengambilan keputusan serta digunakan atau tidak digunakannya prinsip—misalnya perlunya kompetensi teknis, leadership dan etis—maupun peraturan yang tersedia. Kebijakan menitik beratkan pada batasan-batasan dalam berbagai bentuk, seperti etika/ norma, pengaturan, hak, kewajiban, yang berpengaruh terhadap perilaku masyarakat. Dalam hal ini, pemerintahan menentukan bentuk kebijakan dan kebijakan yang ada—apapun bentuknya—dapat tidak berjalan di dalam pemerintahan yang buruk. Kedua, baik-buruknya bentuk pemerintahan ditentukan oleh kebijakan, karena kebijakan menentukan perilaku. Perilaku yang buruk akan menghasilkan pengelolaan sumberdaya politik, ekonomi dan administrasi yang buruk pula. Dengan demikian keduanya tidak dapat dipisahkan dan secara bersama-sama menentukan kinerja pembangunan.

Skema dalam Gambar 1¹⁴ menunjukkan lingkup masalah kebijakan yang dikaitkan dengan pemerintahan. Dalam skema ini ditunjukkan ada 3 lingkup masalah yaitu dalam proses pembuatan kebijakan, kapasitas menggunakan kebijakan sebagai dasar pelaksanaan pelayanan publik yang berkualitas serta interaksi sosial dimana kebijakan dijalankan atau tidak dijalankan oleh pelaksana dan subyek kebijakan. Dalam gambar tersebut ditunjukkan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan perlu ditelaah beberapa hal, sebagai berikut (IDS, 2006):

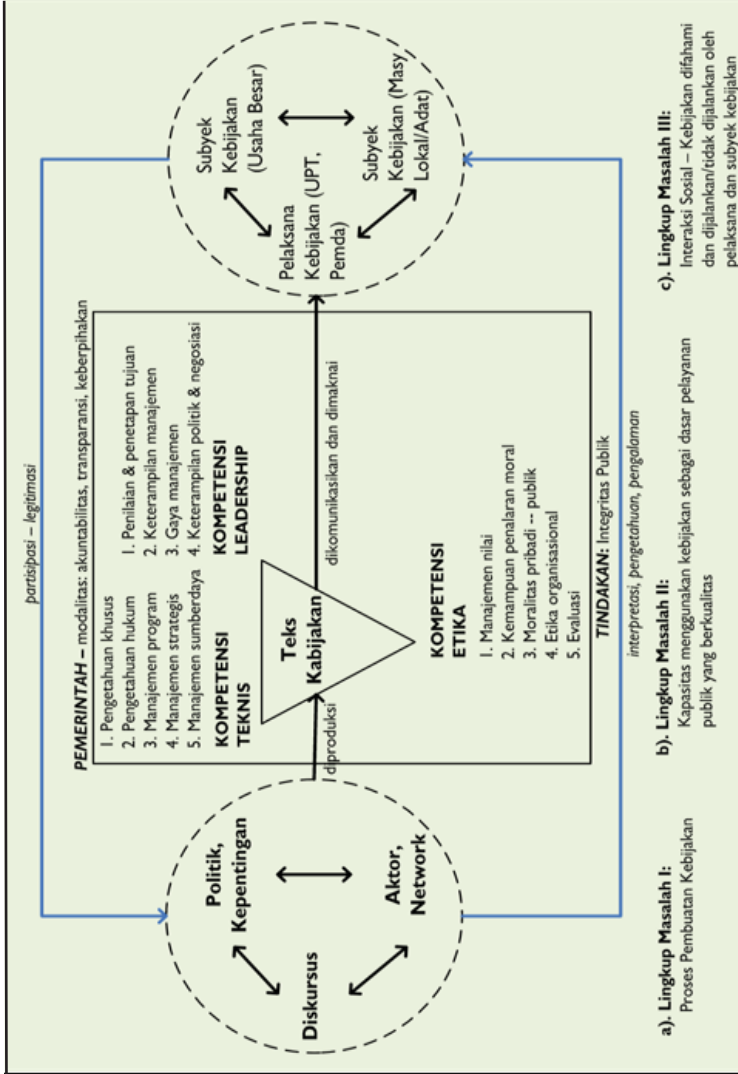
1. Diskursus yang digunakan untuk menetapkan masalah dan solusinya, mengapa sesuatu dianggap sebagai masalah oleh sekelompok orang dan bukan masalah oleh kelompok lainnya. Mengapa dengan masalah yang sama sekelompok orang menentukan solusi berbeda dengan kelompok orang yang lain. Misalnya, akan ada

14 Modifikasi metoda analisis proses kebijakan oleh IDS (2006) serta segitiga etika politik oleh B Sutor (1991) dan J.S. Bowman (2010) dalam Haryat-moko (2011).

perbedaan masalah kerusakan hutan yang ditetapkan berdasarkan diskursus *conservationism* dan *eco-populism*. Yang pertama menganggap bahwa masyarakat lokal sebagai ancaman dan yang kedua menganggap konservasi yang tidak peduli terhadap kebutuhan masyarakat lokal tidak akan dapat mempertahankan keberadaan hutan (Wittmer dan Birner, 2003). Sebagaimana diuraikan oleh Shore dan Wright (1997), diskursus tersebut bukan hanya sekedar kerangka pikir yang mempercayai sebab-akibat tertentu (*causal beliefs*). Ia dapat digunakan sebagai alat untuk mendominasi dan mengeluarkan pihak-pihak yang tidak dikehendaki;

2. Politik dan kepentingan atas ditetapkan suatu kebijakan. Setiap pihak dalam kehidupannya mempunyai tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Tujuan-tujuan itu—secara implisit atau eksplisit—diwujudkan dan diperjuangkan agar dapat terakomodir dalam penetapan kebijakan. Politik dan kepentingan secara sederhana merupakan penjabaran, selain diskursus juga pilihan etika, apakah untuk kepentingan individu, kelompok atau masyarakat luas (Haryatmoko, 2011). Dalam hal ini, terdapat hubungan timbal balik antara diskursus dan kepentingan. Seseorang akademisi yang menggunakan diskursus yang tercermin dari teori, konsep atau pendekatan dalam kajiannya – disadari atau tidak – hasil kajiannya itu dapat digunakan oleh sekelompok orang yang kepentingannya terdukung oleh hasil kajian itu. Di pihak lain, sekelompok orang yang mempunyai kepentingan tertentu akan memaksakan menggunakan diskursus yang tercermin di dalam teori, konsep atau pendekatan untuk menentukan masalah dan solusi kebijakan yang sedang ditetapkan Pemerintah. Dalam konteks inilah, disebutkan bahwa teori, konsep maupun pendekatan dalam kajian ilmiah tidak netral atau tidak bebas nilai (Sutton, 1999, IDS, 2006);
3. Aktor yang mempromosikan dan jaringan kerjanya. Kuat-lemahnya untuk dapat mencapai tujuan kebijakan biasanya sangat tergantung dari kedudukan, posisi dan sumberdaya yang dimiliki oleh aktor-aktor beserta jaringan kerjanya. Aktor-aktor dan jaringannya terbentuk karena kesamaan diskursus dan kepentingan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Sedangkan sumberdaya yang dimaksud yaitu segala sesuatu yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pihak lain maupun aturan dan jaringan (Thomson, et al, 2003 dalam Hermans dan Thissen, 2009), misalnya dapat berupa kekuasaan, kewenangan, anggaran, kekayaan, dan lain-lain.

Gambar 1. Skema kebijakan dan pemerintahan dalam menen-tukan relevansi dan kualitas pelayanan publik



Kontestasi antara diskursus, kepentingan serta aktor dan jaringannya menentukan seberapa besar ruang yang tersedia (*policy space*) untuk membuat dan/atau mengubah kebijakan (IDS, 2006). Kebijakan apa yang seharusnya dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu seringkali tidak dapat terwujud atau tidak ada ruang untuk itu, karena kontestasi diskursus, kepentingan dan aktor dalam proses pembuatan kebijakan tidak memihak lahirnya kebijakan tersebut. Dalam kondisi lain, proses pembuatan kebijakan dapat dilaksanakan secara tertutup, sehingga tidak terjadi kontestasi tersebut. Itu berarti, hanya diskursus, kepentingan dan aktor-aktor yang sama yang membuat dan mengubah kebijakan dari waktu ke waktu.

Pada tahap ini terdapat lingkup masalah I (lihat Gambar 1), dimana kebijakan diproduksi, faktor penentu utama adalah diskursus, aktor dan jaringannya serta politik dan kepentingan atas diproduksinya kebijakan itu. Faktor penentu utama dalam lingkup masalah I ini dapat diketahui melalui beberapa pertanyaan sebagai berikut (IDS, 2006):

- Mengapa kebijakan diproduksi dan siapa pemrakarsa utamanya?
- Bagaimana perspektif dan pandangan tertentu dipergunakan dalam proses produksi kebijakan tersebut?
- Kondisi, konteks dan pengaruh siapa yang dipergunakan dan memungkinkan kebijakan tersebut diproduksi?
- Bagaimana ide tentang apa yang disebut ‘baik/benar’ dipergunakan dan/atau berubah?
- Bagaimana masalah dirumuskan serta *story-line*—argumen utama yang biasanya sudah tidak lagi dipertanyakan kesa-hihannya—digunakan dalam proses produksi kebijakan tersebut?
- Apa peran ilmu pengetahuan dan pengalaman dalam proses produksi kebijakan tersebut?
- Suara dan pandangan siapa yang dipergunakan dan yang tidak digunakan dalam proses produksi kebijakan tersebut?
- Bagaimana dan dengan pengaruh seperti apa kebijakan dapat berubah?

Dari sisi pelaksanaan kebijakan yaitu dalam lingkup masalah II (lihat Gambar 1), perlu ditelaah, antara lain: seberapa besar legitimasi kebijakan diperoleh dari para pelaksana dan subyek kebijakan¹⁵,

15 Yang dimaksud pelaksana kebijakan disini adalah Dinas Kehutanan dan Unit Pelaksana Teknis Kehutanan, yaitu lembaga-lembaga yang secara umum bukan yang mempunyai prakarsa dan pembuat kebijakan. Sedangkan subyek kebijakan adalah para pelaku usaha dan masyarakat yang terkena dampak berjalannya kebijakan.

bagaimana pelayanan publik dalam penyelenggaraan kebijakan dilaksanakan, bagaimana kebijakan dikomunikasikan dan dimaknai serta bagaimana yang berwenang menyusun dan menjalankan kebijakan—dalam hal ini Pemerintah—didukung oleh kapasitas yang memadai. Dalam hal ini, efektivitas pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh legitimasi pengguna dan subyek kebijakan, sehingga pengaturan dan sanksi yang terkandung di dalam kebijakan dapat bekerja secara efektif. Legitimasi tersebut ditentukan oleh keberadaan modalitas yang bersumber pada norma yang dianut dan diwujudkan dalam bentuk integritas publik, kode etik, pelayanan publik yang relevan dan responsif. Tanpa adanya modalitas tersebut, kebijakan tidak akan mendapat legitimasi masyarakat.

Proses produksi kebijakan yang dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan pelaksana dan subyek kebijakan cenderung akan mendapat legitimasi dan memudahkan interpretasi hasil kebijakan itu pada saat dilaksanakan. Proses partisipasi dalam pembuatan kebijakan maupun interpretasi dan pemaknaan kebijakan yang dihasilkan yang dilaksanakan, ditentukan oleh pengetahuan dan pengalaman pelaksana dan subyek kebijakan. Seseorang atau sekelompok orang dapat dengan mudah menerima kebijakan baru tatkala ia atau mereka pernah mengikuti pembahasan dalam pembuatan kebijakan tersebut atau isi kebijakan setelah diterbitkan dapat mudah dimaknai secara positif karena sejalan dengan pengetahuan dan pengalaman mereka selama ini. Hal demikian itu berarti bahwa, kebijakan tidak langsung diterima begitu saja—sebagaimana ketentuan hukum menyebutkan—melainkan melalui proses sosial-politik masyarakat. Efektivitas pelaksanaan kebijakan juga ditentukan oleh tindakan yang dapat dinilai dari rendah-tingginya integritas pembuat kebijakan tersebut.

Dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan juga terkandung dominasi dari pihak tertentu (pelaksana kebijakan: Pemda, UPT) kepada pihak lain (subyek kebijakan: masyarakat, pengusaha). Dominasi tersebut akan dapat berjalan berdasarkan kekuasaan yang ditetapkan. Kekuasaan itu sendiri secara tradisional dinyatakan dalam peraturan-perundangan, meskipun demikian, bekerjanya kekuasaan melalui dominasi itu hanya terwujud dan berfungsi sebagaimana diharapkan apabila terdapat fasilitas yang berupa infrastruktur etika¹⁶, akuntabilitas,

16 Infrastruktur etika yaitu semua bentuk sarana yang mendorong dan memberi sanksi untuk mengarahkan secara koheren dan terkoordinasi pada norma-norma untuk meningkatkan pelayanan publik (F.Piron, 2007 dalam Haryatmoko, 2011). Dorongan dari dalam untuk mewujudkan infrastruktur etika, yaitu: 1). Komisi etika, 2). Tersedianya

transparansi, serta tiga kompetensi seperti kompetensi teknis, *leadership* dan etika serta dapat ditunjang melalui *e-governance* (Haryatmoko, 2011).

Terkait dengan bekerjanya kekuasaan, pendapat Foucault (1982) dalam Hawitt (2009) bahwa sumber kekuasaan bukan hanya dari legalitas peraturan-perundangan, karena kekuasaan dan kewenangan bukan merupakan fungsi dan tindakan yang hanya bersifat persetujuan—misalnya melalui surat keputusan atau peraturan-perundangan. Dalam hal ini, sumberdaya, jaringan politik dan pengetahuan dapat terus-menerus memproduksi kekuasaan, sementara itu pemegang kekuasaan/kewenangan formal justru secara aktual dapat tidak mampu menggunakan kekuasaan yang dimilikinya. Dalam hal ini seringkali ditemukan, pejabat-pejabat formal di lingkungan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebenarnya bukan pemegang kekuasaan sebagaimana surat keputusan yang diterimanya. Sebaliknya terdapat pihak-pihak lain yang secara aktual memberi pengaruh sangat kuat dalam menetapkan kebijakan-kebijakan penting, menentukan pejabat, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, kekuasaan yang sesungguhnya adalah siapa saja yang mempunyai sumberdaya, jaringan politik maupun pengetahuan sebagaimana Foucault katakan.

Reduksi Ilmu Pengetahuan

Dalam dunia pertanian dalam arti luas termasuk kehutanan, isi dan cakupan kebijakan seperti diuraikan di atas, secara umum masih dianggap jauh dari atau dianggap bukan bagian dari pohon ilmu yang wajib dipelajari. Biasanya yang dianggap obyek ilmiah dibatasi sebagai materi fisik seperti hutan, pohon, tanaman, ternak, ikan, keindahan alam, yang sengaja dipisahkan dari peristiwa sosial politik dibalik keberadaannya. Masalah-masalah kebijakan dianalisis secara instan

konsultasi etika, 3). Mekanisme whistle-blowing (hotlines, komunikasi konfidensial), 4). Cara rekrut-men dengan standar etika disertai pendidikan dan pelatihan etika secara berkala, 5). Proses evaluasi kinerja diarahkan ke identifikasi dimensi-dimensi etika, 6). Audit etika. Adapun dorongan dari luar terdiri dari: 1). Akuntabilitas dan pers bebas yang kritis, 2). Adanya rotasi jabatan karena merupakan benteng melawan godaan korupsi dan konflik kepentingan, 3). Kode etik dan legislasi yang untuk mencegah konflik kepentingan, pembentukan auditor mandiri, sistem pengawasan internal dan dewan penasihat etika, 4). Pada tingkat manajerial, kompetensi teknis dan kemampuan leadership pejabat publik menopang kompetensi teknis. Dalam hal ini banyak masalah dapat dihindarkan dari dilema etis berkat kemampuan dalam memecahkan masalah-masalah yang sebetulnya bersifat teknis, komunikatif atau kepemimpinan (Haryatmoko, 2011).

menggunakan pendekatan rasional, tanpa ditelaah apa, siapa dan mengapa masalah ditetapkan. Ilmu pengetahuan secara umum dianggap obyektif yang terbebas dari isu kepentingan dan keadilan. Kerangka pikir, diskursus dan aktor dalam proses pembuatan kebijakan dianggap menjadi bagian dari struktur organisasi sah yang tidak lagi perlu dipertanyakan. Proses pembuatan kebijakan melekat dalam kewenangan setiap unit kerja di lembaga pemerintah yang memiliki hak penuh untuk memikirkan bagaimana kebijakan harus dibuat.

Di balik pemahaman seperti itu terdapat asumsi bahwa pembuat kebijakan mempunyai informasi lengkap tentang masalah yang dihadapi. Informasi mengenai pertimbangan teknis, hukum, sosial, dan ekonomi telah tersedia untuk setiap topik kebijakan yang dibicarakan. Mereka sanggup membuat berbagai alternatif kebijakan atas masalah yang dirumuskan dengan benar dan memilih satu yang terbaik, sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan-perundangan. Pada umumnya, asumsi yang demikian itu tidak terpenuhi. Oleh karenanya peraturan-perundangan seringkali lahir dengan logikanya sendiri dan tidak sejalan dengan persoalan di lapangan. Secara umum substansinya lebih memenuhi kebutuhan administrasi pembuat kebijakan agar aman dan mudah dalam menjalankan tugasnya dan dibuat selaras dengan acuan hukum. Untuk menjawab persoalan di lapangan, kelemahan substansi peraturan yang menjadi acuan tidak disiasati, sebaliknya peraturan dibuat lemah—sehingga gagal sebagai alat untuk mengarahkan perilaku yang sejalan dengan tujuan kebijakan—agar kebutuhan administratif pembuat kebijakan terpenuhi. Hal demikian itu menyebabkan isi peraturan menjadi sumber terjadinya ekonomi biaya tinggi dan seringkali peraturan harus diperbaharui karena tidak sesuai dengan kondisi di lapangan atau secara administratif tidak menguntungkan pembuatnya.

Adanya reduksi isi dan cakupan kebijakan menghadirkan beberapa kenyataan yang menyebabkan pemerintahan dan kebijakan tidak efektif mengatur perilaku masyarakat atau sebagai kegagalan kebijakan (*policy failure*), sebagai berikut:

1. Hukum dan administrasi merepresentasikan secara dominan apa yang disebut sebagai kenyataan. Kenyataan yang dianggap baik dan benar—yang biasanya digunakan sebagai ukuran kinerja pembangunan—adalah kenyataan yang sesuai dengan hukum dan administrasi, meskipun hukum dan administrasi yang sedang berjalan

itu, misalnya, gagal membangun hutan. Dengan kata lain, bahwa kelompok-kelompok disiplin ilmu yang parsial itu digunakan secara parsial untuk menggambarkan dunia nyata yang holistik.

2. Terjadi keterpisahan antara kewenangan/kekuasaan yang berhak memutuskan tindakan kebijakan dengan pengetahuan mengenai masalah-masalah yang sedang dipecahkannya. Akibatnya kebijakan memecahkan masalah yang salah. Hal ini biasanya dikatakan sebagai masalah komunikasi. Namun apabila dicermati lebih jauh, masalah komunikasi atau tidak terjadinya komunikasi itu dapat terjadi akibat mereduksi secara berlebihan terhadap kenyataan yang ada, sehingga tidak merasa perlu mengetahui lebih banyak dari pihak lain terhadap kenyataan dan persoalan-persoalannya.
3. Rencana dipatuhi sebatas karena persyaratan administrasi, misalnya dapat didanainya kegiatan apabila sesuai dengan Rencana Strategis. Tidak ada pemahaman secara mendalam bahwa, misalnya, untuk mewujudkan C hanya bisa dilakukan apabila A dan B terwujud terlebih dahulu, sehingga diperlukan rencana. Pada perjalanan selanjutnya—akibat rencana jarang digunakan—maka pembuatan rencana pembangunan menjadi kegiatan yang dilakukan ala kadarnya.
4. Meskipun terdapat pembelajaran pada tingkat perorangan atau kelompok, namun jarang terdapat proses belajar (*learning*) dan akumulasi pengetahuan pada tingkat lembaga atau unit-kerja. Hal ini akibat tata-kelola pemerintahan dan lembaganya dibangun atas kepentingan dan kedudukan orang-perorang bukan fungsi lembaga bagi pelayanan publik. Akibatnya, masalah dan kesalahan kebijakan berulang dari waktu ke waktu dan tidak ada terobosan secara berarti.

Kenyataan-kenyataan di atas pada akhirnya membentuk struktur, dalam hal ini berupa diskursus yang membelenggu masyarakat kehutanan secara umum. Ilmu pengetahuan yang tereduksi dan digunakan untuk memecahkan berbagai masalah kehutanan secara umum dianggap sebagai satu-satunya alat untuk memberikan pembenaran-pembenaran terhadap berjalannya kebijakan. Persoalan demikian itu tidak mudah dipecahkan kecuali terhadap diskursus tandingan (*counter discourse*) dan dapat dialirkan melalui media yang efektif oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

Dengan memahami kebijakan dan mengetahui realitas pembuatannya secara komprehensif sebagaimana diuraikan di atas, diharapkan aktor-aktor pembuat kebijakan lebih tepat menyimpulkan bagaimana kebijakan “bekerja” dan mengapa gagal berfungsi sebagaimana dimaksudkan semula.

Penutup

Pada umumnya, kebijakan yang selama ini berjalan tidak mampu membangun subjek, sebaliknya hanya mewujudkan objek dari kekuasaan. Politik pembuatan kebijakan telah melanggengkan suatu diskursus bahwa kebijakan adalah hukum mengenai hak dan kewajiban serta pengaturan yang seringkali jauh posisinya dari masalah di lapangan yang akan dipecahkan. Ditemui pula bahwa kebijakan meskipun legal dan mendapat legitimasi politik—pada tingkat elit—berjalan dengan tanpa syarat-syarat yang harus dipenuhi. Hal-hal seperti itu antara lain disebabkan adanya klaim normatif—dapat berasal dari ideologi, teori atau teknologi—yang digunakan sebagai satu-satunya cara merumuskan dan memaknai kenyataan serta cara penetapan masalah dan solusinya. Seringkali bahkan termasuk cara mengidentifikasi dan melegitimasi cara menjalankan pembangunan, termasuk cara mengatakan dan cara memikirkannya. Seolah-olah cara tersebut adalah satu-satunya cara yang benar, sementara secara tegas menolak cara-cara atau pemikiran lainnya.

Dengan demikian, masa depan dan peluang memperbaiki kebijakan kehutanan sangat tergantung pada tumbuhnya generasi kritis yang mampu memperbaharui diskursus di berbagai bidang dan tempat pekerjaan, termasuk generasi kritis dalam pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, pelatihan dan penelitian, khususnya di bidang kehutanan.

Pustaka

- AUSAID, 2000. *Good Governance: Guiding Principles for Implementation*. Canberra: The Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID)
- Bongsug Chae, David Paradice, James F. Courtney dan Carol J. Cagle, 2003. *Incorporating an Ethical Perspective into Problem Formulation: Implication for Decision Support Systems Design*. Department of Management Collage Business Administrations. Kansas State University.
- Dewan Kehutanan Nasional (DKN), 2009. Puluhan Tahun Merengkuh Dayung-Tak Satu Pulaupun Tergapai: Tinjauan Kritis Kebijakan Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Jakarta
- Ekawati, S. 2012. Analisis Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Studi kasus di tiga Kabpate dalam DAS Batanghari. Disertasi. Sekolah Pasasarjana. IPB. Bogor.
- Foucault, M. 1977. *Discipline and Punish*. Penguin. Harmond-worth.
- Grindle, M. dan Thomas, J., 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Haryatmoko, 2011. Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Institute Development Studies (IDS), 2006. *Understanding Policy Prosses. A Review of IDS Research in the Environment*. University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK
- Kartodihardjo, H. 2010. Hambatan Pembaruan Kebijakan bagi Masyarakat Lokal: Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Paper sebagai laporan atas kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dan CIFOR.
- Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijaksanaan Penataan Institusi. Disertasi. Program Pascasarjana, IPB. Tidak dipublikasikan.
- Leon M. Hermans and Wil A.H. Thissen. 2009. *Actor analysis methods and their use for public policy analysts*. European Journal of Operational Research 196 (2009) 808–818.
- Qadim, A. 2012. Ekologi Politik Pengelolaan Kawasan Konservasi: Kasus Taman Nasional Meru Betiri. Disertasi. Sekolah Pascasarjana. IPB. Bogor.
- Sutton, R, 1999. *The Policy Process: An Overview*. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London.
- Shore and Wright, 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspective of Gov-*

- ernance and Power*. Routledge. London and New York.
- Titmuss, R, 1974. *Social Policy: An Introducion*. Allen and Unwin. London.
- Woodhouse, P, 1997. *Governance and local environmental management in Africa*. Review of African Political Economy No.7.
- Wittmer, H. and Regina Birner, 2003. *Between Conservationism, Eco-Populism and Developmentalism – Discourses in Biodiversity Policy in Thailand and Indonesia*.

Reformasi Kelembagaan Dan Tata Pemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan Yang Baik

Bramasto Nugroho

People often speak of 'balancing' economic, social and environmental needs ... And we need far more than balance: we need transformation, a wave of social, technical and economic innovation that will touch every person, community, company, institution and nation on the Earth. Alan Atkisson, 2005

Pendahuluan

Penguasaan atas bumi dan air dan kekayaan alam oleh Negara dalam penyelenggaraan kehutanan di Indonesia diterjemahkan dalam UU No 41/1999 tentang Kehutanan. Pasal 4 UU tersebut menyebutkan bahwa “*Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan (b) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut, terlihat bahwa peran pemerintah baik pusat maupun daerah dalam pengurusan dan pengelolaan sumberdaya hutan (SDH) sangatlah dominan. Penguru-

san meliputi kegiatan penyelenggaraan (UU 41/1999 pasal 10): (a) perencanaan kehutanan, (b) pengelolaan hutan, (c) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan (d) pengawasan. Sedangkan pengelolaan hutan meliputi kegiatan (UU 41/1999 pasal 21): (a) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, (b) pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, (c) rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan (d) perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dominasi pemerintah mempunyai implikasi bahwa pemerintah harus mampu menjadi *leading agency* untuk pencapaian tujuan-tujuan pengurusan dan pengelolaan hutan. Dalam UU 41/1999 pasal 3 disebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan: (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan (e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Tampaknya masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, mengingat kinerja pengurusan dan pengelolaan SDH hingga saat ini masih banyak menghadapi persoalan. Pertama, persoalan yang berkaitan dengan terganggunya kelestarian SDH yang berimplikasi kepada keberlanjutan aliran manfaat yang dapat dinikmati oleh masyarakat, dan kedua adalah distribusi aliran manfaat SDH yang belum adil dan merata.

Dari berbagai kasus di lapangan, menunjukkan bahwa mengatasi persoalan-persoalan tersebut dengan orientasi teknis seperti gerakan rehabilitasi lahan, gerakan penanaman sejuta pohon, operasi-operasi kepolisian pemberantasan *illegal logging*, introduksi-introduksi teknik/sistem silvikultur dan pemanenan ramah lingkungan, banyak mengalami hambatan implementasi. Mayers et al. (2002) menemukan bahwa banyak persoalan pencapaian pengelolaan hutan lestari (PHL) berakar pada masalah yang jauh dari SDH itu sendiri. Dari berbagai pengala-

man menunjukkan (a) lemahnya kelembagaan pemerintahan menyebabkan ketidakmampuan menegakkan peraturan formal; (b) lemahnya kelembagaan sosial-masyarakat menyebabkan *stakeholders* tidak bersedia memberi sanksi kepada pihak-pihak yang merusak SDH; dan pada akhirnya (c) kelemahan tata kelola kehutanan (*forestry governance*) menjadikan persoalan kehutanan semakin kompleks seperti pengkonversian hutan alam tanpa proses konsultasi publik, penanaman hutan tanaman yang mengabaikan hak-hak dan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat sekitar hutan, dan teknik-teknik pengelolaan hutan yang diterapkan justru menyebabkan hilangnya keanekaragaman hayati (*biodiversity*). Dengan demikian kelemahan kelembagaan (*institutional weaknesses*) tidak hanya terjadi pada entitas pemerintahan, tetapi pada banyak kasus juga terjadi di masyarakat, di mana interaksi keduanya akan menghambat pembangunan tata kelola kehutanan yang baik (*good forestry governance* – GFG).

Untuk kasus Indonesia, kelemahan kelembagaan tidak saja terbatas pada ketidakmampuan menegakkan peraturan formal. Salah satu butir kesimpulan diskusi nasional yang dihadiri 12 Dinas Kehutanan Provinsi dan 12 Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota yang difasilitasi oleh Fakultas Kehutanan IPB pada Februari 2008 mengindikasikan bahwa kelembagaan kehutanan Indonesia gagal dalam menyediakan aturan main yang baik, di mana peraturan/perundangan di bidang kehutanan diindikasikan sebagai: (a) tidak memadai untuk mengatasi permasalahan, (b) struktur (isi) yang tidak konsisten, (c) konsisten namun berisiko dalam pelaksanaannya, (d) terlalu sering berubah dan tidak tersosialisasikan dengan baik, serta (e) masih berpotensi untuk menimbulkan biaya transaksi tinggi. Pada situasi demikian, keberadaan norma-norma, adat-istiadat, dan kebiasaan (*social/informal institutions*) seharusnya dapat berperan melalui mekanisme *self governing* atas SDH yang ada di sekitarnya, namun seperti yang diidentifikasi Mayers et al. di atas kondisi demikian tidak terjadi. Sebagai Negara hukum, peran masyarakat terbatas pada mengidentifikasi, melaporkan dan berpartisipasi mengatasi penyimpangan-penyimpangan, namun peran Negara tetap dominan dalam menindaklanjuti proses-proses hukumnya. Tatkala hasil identifikasi, laporan dan bentuk-bentuk partisipasi lainnya tidak memperoleh tanggapan yang proporsional dari Negara, maka akan mengakibatkan beban biaya partisipasi (*participation costs*) yang ditanggung masyarakat menjadi meningkat dan tidak tertanggungkan,

sehingga masyarakat secara rasional akan meninggalkan partisipasinya (Kasper dan Streit, 1998), dan bahkan akan mengalihkan upaya partisipasinya kepada pihak-pihak yang menyimpang dengan membangun kelembagaan alternatif seperti berbagai kelembagaan yang dikembangkan antara cukong dan masyarakat dalam kegiatan *illegal logging*.

Dari uraian tersebut di atas, terdapat 2 persoalan utama dalam kegagalan kelembagaan kehutanan di Indonesia yaitu kegagalan dalam menyediakan peraturan/perundangan/ kebijakan yang efisien dan efektif di satu sisi dan kegagalan dalam membangun kapasitas organisasi yang mampu menjalankan peraturan/ perundangan/ kebijakan untuk pencapaian tujuan hutan lestari dan masyarakat sejahtera. Kegagalan pertama berkaitan dengan *institutional arrangement* (Davis dan North, 1971) atau *rules of the game* (Williamson, 1996) dan yang kedua merujuk pada *institutional environment* (Davis dan North, 1971) atau *institutions of governance* (Williamson, 1996). Oleh karenanya Mayers et al. (2002) berkesimpulan bahwa pencapaian SFM tidak dapat dilepaskan dari *enabling policy, legal* dan *institutional conditions* untuk pencapaian *good forestry governance* (GFG). Hal ini akan dapat dicapai apabila Negara/pemerintah dan segenap *stakeholders* bersedia melaksanakan reformasi kelembagaan.

Reformasi kelembagaan bidang kehutanan telah menggejala di dunia selama dekade terakhir ini. Tidak saja dilakukan di Negara-negara yang sedang membangun, melainkan di Negara-negara maju (World Bank, 2005). Hal ini didorong oleh adanya (a) keinginan-keinginan lokal, regional maupun global untuk memperbaiki tata kelola kehutanan, (b) perbaikan tata kelola di tingkat lokal akan memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik, partisipasi lokal dan pembangunan sektor riil, dan (c) pada tataran global, perbaikan tata kelola yang mengadopsi standar-standar konservasi dan pengelolaan SDH mendukung kesepakatan-kesepakatan internasional yang relevan dengan konservasi SDH dan keanekaragaman hayati (kehati). Tekanan demokratisasi yang mengglobal dan melanda semua bidang kehidupan, berpengaruh pula terhadap Indonesia.

Tulisan berikut akan menyoroti perlunya reformasi kelembagaan untuk mencapai tata kepengurusan kehutanan yang baik (*good forestry governance*). Uraian mengambil konteks pengurusan dan pengelolaan kehutanan nasional, walaupun demikian konsep yang dikemukakan dapat juga dimanfaatkan untuk konteks-konteks *good governance* dalam skala

yang lebih mikro, misalnya untuk ekowisata, pengelolaan DAS, rehabilitasi lahan, dan pengusaha hutan.

Tulisan ini diawali dengan mengungkap mengapa di dalam pembangunan *good forestry governance*, reformasi yang diperlukan adalah kelembagaan (dalam tulisan ini akan digunakan pula istilah institusi untuk menyebut kelembagaan). Selanjutnya diuraikan tentang *governance*, *good governance* dan *good forestry governance*. Setelah diketahuinya kelembagaan dan *good forestry governance*, maka tulisan ini akan berlanjut dengan mengupas reformasi kelembagaan yang diperlukan dan bagaimana cara pencapaiannya. Di dalam mereformasi kelembagaan ada beberapa resiko-resiko yang muncul berkaitan dengan pentransformasiannya. Untuk itu di bagian akhir tulisan ini (penutup) disajikan bagaimana hal-hal demikian perlu diantisipasi.

Mengapa Kelembagaan?

Karakteristik manfaat barang dan jasa SDH dan peng-ambilan keputusannya

Manfaat diartikan oleh Field (1994) sebagai segala sesuatu yang dapat membuat seseorang atau sekelompok orang diuntungkan (*better off*). Orang yang diberi sesuatu, dan oleh karenanya kesejahteraannya meningkat, maka orang tersebut diuntungkan (*better off*). Dan orang tersebut akan merasa dirugikan (*worse off*), apabila sejumlah manfaat diambil darinya. Konsep manfaat tersebut erat kaitannya dengan hak kepemilikan (*property rights*) yaitu hak yang dimiliki individu, masyarakat atau negara atas suatu sumberdaya (*asset/endowment*) untuk mengelola, memperoleh manfaat, memindahtangankan, bahkan untuk merusaknya. Di dalam konsep *property rights* juga terkandung kewajiban-kewajiban, bagi pemilik hak kewajiban tersebut dapat berupa beban (yang bila ditransformasi ke dalam satuan unit moneter berupa biaya-biaya) pengelolaan suatu sumber daya dan bagi bukan pemilik hak kewajiban tersebut berupa pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh pemilik hak tersebut.

Dari konsep manfaat tersebut di atas, karakteristik manfaat suatu barang dan jasa dapat ditentukan/ dipilah berdasarkan sifat *excludability* dan *divisibility* dari manfaat barang dan jasa yang dimaksud. *Excludability* berkaitan tidak saja dengan kemampuan pemilik hak barang dan jasa

tersebut untuk mengeluarkan pihak-pihak lain yang tidak berhak, melainkan berkaitan pula dengan kewajiban eksklusif untuk menanggung biaya atas pemanfaatan barang dan jasa tersebut. Suatu barang dan jasa dikatakan *excludable* apabila pihak-pihak yang tidak berhak mampu dikeluarkan dan segala biaya yang berkenaan dengan pengelolaan dan kerugian-kerugian atas pengelolaannya sepenuhnya dapat dibebankan kepada pemilik hak. Sebaliknya, apabila manfaat barang dan jasa dapat dimanfaatkan oleh siapa saja tanpa ada yang memiliki tanggung jawab eksklusif untuk membangun supplynya, maka barang dan jasa tersebut dikatakan sebagai *non-excludable*. Sifat *excludability* merupakan prasyarat untuk internalisasi biaya dan manfaat atas pengelolaan sumberdaya (Kasper dan Streit, 1996). Barang dan jasa yang *excludable* memungkinkan swasta (*private*) untuk memproduksinya, sebaliknya barang dan jasa yang *non-excludable* sangat menggantungkan produksinya pada pemerintah sebagai representasi publik.

Divisibility berkaitan dengan sifat pemilahan kemanfaatan. Dengan sifat ini manfaat suatu barang dan jasa dapat (memungkinkan untuk) dipilah-pilah sesuai permintaan pihak-pihak yang memerlukan. Katakan suatu hamparan hutan yang dimiliki oleh seseorang, orang lain dapat menikmati manfaat rekreasi hutan tersebut setelah membayar karcis, dan yang lainnya dapat menebang pohon setelah membeli tegakannya atau berburu binatang setelah membayar *hunting fee*-nya. Pada kondisi demikian, manfaat barang dan jasa tersebut dikatakan *divisible* (Kasper dan Streit, 1996). Sebaliknya, apabila barang tersebut tidak dapat (atau berbiaya sangat mahal) untuk pemilahannya, manfaat barang dan jasa tersebut dikatakan *indivisible*. Contohnya adalah udara bebas yang dapat dihirup oleh siapa saja tanpa dapat dipilah-pilah, sinar matahari yang dapat dimanfaatkan oleh siapa saja tanpa membayar, jalan umum yang dapat digunakan sekaligus untuk mobil, sepeda motor, sepeda dan pejalan kaki.

Berdasarkan karakteristik barang dan jasa tersebut, terdapat 4 varian jenis barang dan jasa di mana masing-masing menentukan karakteristik pengambilan keputusan pemanfaatannya. Varian jenis barang dan jasa dan karakteristik pengambilannya disajikan pada Tabel 1.

Mengingat seluruh hutan dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara (UU 41/1999 pasal 4), maka hak kepemilikan hutan di Indonesia pada dasarnya merupakan hutan Negara

(*state forest atau state property*). Negara atau pemerintah merupakan representasi publik, dengan demikian hutan dan kekayaan yang terkandung di dalamnya juga merupakan *public property*. Dari penjelasan Tabel 1 menunjukkan bahwa dengan karakteristik institusi kepemilikan sumberdaya demikian, maka manfaat SDH memiliki ciri sebagai barang dan jasa *non-excludable* yang dalam pemanfaatannya dapat dipilah (*divisible*) maupun yang tidak dapat dipilah (*indivisible*). Dengan demikian, pengambilan keputusan produksi maupun pemanfaatannya seharusnya didasarkan pada keputusan bersama (*collective decisions*) yang memerlukan proses politik dan konsultasi publik dalam suatu aksi bersama (*collective action*).¹

Tabel 1. Varian barang dan jasa serta karakteristik pengambilan keputusan pemanfaatannya.

		Excludability	
		Excludable	Non-excludable
Divisibility	Divisible	Barang dan jasa milik pribadi (<i>Private goods and services</i>)	Barang dan jasa milik bersama yang aksesnya dapat diatur (<i>Common-pool resources</i>)
		Contoh: lahan, mobil, dls milik pribadi; hutan hak; kayu, HHNK, dls	Contoh: hutan produksi milik publik (Negara); air tanah dalam (artesis); ikan di laut; dls
		Keputusan: <i>Market mechanism; private domain</i>	Keputusan: <i>Private with collective (government) regulations</i>
	Indivisible	Barang dan jasa milik kelompok terdaftar (<i>Club goods and services</i>)	Barang dan jasa murni milik publik (<i>Pure public goods and services</i>)
		Contoh: fasilitas-fasilitas umum yang akses pemanfaatannya ditentukan oleh keanggotaan seperti sport clubs, TV cable, dls	Contoh: hutan lindung dan konservasi milik publik (Negara); air dan udara bersih; pemandangan indah; dls
		Keputusan: <i>Private domain; Collective funds possible: tax, retribution, advertisement, club memberships</i>	Keputusan: <i>Collective (government) domain; political process; subsidy; dls</i>

Sumber: Turner, et al. (1994); Ostrom dan Schlager (1996) dan Kasper dan Streit (1996) dengan beberapa modifikasi dan telaah penulis.

1 Aksi bersama (*collective action*) didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan bersama untuk kepentingan masyarakat/kelompok/bangsa/ negara.

Sumber-sumber *interdependency* dalam pengurusan dan pengelolaan SDH

Pengambilan keputusan berdasarkan keputusan bersama yang memerlukan proses politik dan konsultasi publik dalam suatu aksi bersama, memunculkan kesaling-terkaitan (*interdependencies*) antar aktor. Aktor-aktor dalam pengambilan keputusan publik semacam itu terdiri dari entitas birokrasi/eksekutif, legislative/politisi, pengusaha dan masyarakat (Steven, 1993).

Dari sudut pandang tatanan kelembagaan paling tidak terdapat 4 (empat) sumber *interdependencies* yang perlu mendapat perhatian dalam pengurusan dan pengelolaan SDH, yaitu:

1. Pemanfaatan SDH menyangkut alokasi-alokasi pilihan.
SDH dapat menghasilkan berbagai fungsi (konservasi, lindung dan produksi) dan manfaat (kayu, non-kayu, wisata, dan kehati). Fungsi dan manfaat mana yang akan ditetapkan tidak saja dipengaruhi oleh kondisi fisik, biotik dan sosial, tetapi pada banyak kejadian ditentukan oleh interest para aktor yang kadangkala menyimpang jauh dari kondisi fisik, biotik dan sosial SDH di lokus tertentu. Oleh karenanya rambu-rambu pengalokasian fungsi dan manfaat yang akan dimanfaatkan perlu ditetapkan, sehingga keputusan-keputusannya dapat mengarah pada pencapaian misi utama pengurusan hutan yaitu kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumberdaya.
2. Pemanfaatan SDH menyangkut kepentingan multi-pihak dan multi-sektor. Kawasan hutan di Indonesia dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dominasi hak kepengurusan oleh negara mengindikasikan bahwa dalam pemanfaatannya perlu mengantisipasi kepentingan-kepentingan para aktor (birokrasi, politisi, pelaku usaha BUMS/BUMN /BUMD, dan masyarakat) dan seluruh sektor yang relevan dengan pemanfaatan lahan (misalnya pertanian, perkebunan dan pertambangan) yang secara rasional ingin memaksimalkan utilitasnya. Penonjolan kepentingan satu aktor atau sektor saja akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan dan akan merugikan eksistensi SDH itu sendiri. Begitu pula jika tanpa aturan main yang dapat mengendalikan perilaku para aktor dan sektor akan menjauhkan kegiatan pengurusan hutan dari tercapainya tujuan bersama. Sementara penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat mengindikasikan bahwa pembangunan kehutanan bukan hanya untuk kehutanan itu sendiri, melainkan untuk mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan.

3. Pengelolaan dan pemanfaatan SDH dapat mempengaruhi pihak lain secara positif (*externality economic*) maupun negatif (*externality dis-economic*) baik *intra* maupun *inter generation*.

Disadari bahwa pengelolaan dan pemanfaatan SDH oleh salah satu pihak akan berpengaruh kepada pihak lain. Pengaruh tersebut dapat berupa pengaruh yang sifatnya positif melalui *multiplier effect* yang diciptakan maupun jasa lingkungan yang dihasilkan, dapat pula bersifat negatif melalui dampak lingkungan yang merugikan masyarakat. Pengaruh dampak tersebut sangat mungkin bersifat lintas batas, baik lintas batas hak, maupun lintas batas wilayah administrasi pemerintahan bahkan lintas Negara. Untuk menguatkan dampak positif maupun menekan dampak negatif yang dihasilkan, memerlukan negosiasi-negosiasi. Negosiasi untuk penguatan dampak positif berkaitan dengan kompensasi-kompensasi yang harus dibayar oleh pengguna (*user/s*) kepada penyedia (*provider/s*) melalui mekanisme pembayaran jasa lingkungan (*payment for environmental services*) atau mekanisme lainnya, termasuk REDD dan *carbon trade*. Negosiasi untuk menekan dampak negatif berkaitan dengan kompensasi dari penghasil dampak (*polluter/s*) kepada pihak terkena dampak (*sufferer/s*) dengan berbagai mekanisme yang disepakati. Kondisi demikian menimbulkan kesaling-terkaitan baik antara pemanfaat dengan masyarakat, pemanfaat satu dengan lainnya, antar kabupaten/kota, dan antar Negara.

4. Hasil pemanfaatan SDH perlu didistribusikan secara adil.

Pada akhirnya hasil-hasil dari pemanfaatan SDH perlu didistribusi secara adil. Keadilan di sini mengandung arti bahwa sektor kehutanan perlu berkontribusi secara positif terhadap pembangunan ekonomi masyarakat, namun tidak melupakan hak hutan untuk memperoleh pengembalian investasi. PSDH dan DR merupakan penerimaan pemerintah secara langsung dari pemanfaatan hutan yang sebagian di dalamnya merupakan nilai penyusutan (*depreciation*) SDH dan sebagian lainnya merupakan rente atas tanah dan hilangnya kesempatan publik memanfaatkan SDH (*opportunity costs*). Komponen yang berasal dari nilai penyusutan sepantasnya bila dikembalikan untuk membangun kembali *stock* SDH, dan rente hutan dapat dikonsumsi untuk kesejahteraan masyarakat. Kebijakan alokasi dan redistribusi manfaat hutan tersebut memerlukan proses politik dan konsultasi publik yang juga memunculkan kesalingterkaitan antar aktor.

Problem Penatakelolaan (*governing*) SDH

Selain persoalan-persoalan tersebut di atas, Brown et al. (2002) juga mengidentifikasi persoalan-persoalan pengurusan dan pengelolaan SDH dari perspektif *governance*. Terdapat 3 (tiga) kelompok persoalan, yaitu:

1. Persoalan yang terkait dengan karakteristik alami dari SDH:
 - a. Pepohonan tumbuh perlahan (kayu yang bernilai tinggi justru paling lambat tumbuhnya) dan menghasilkan kegunaan yang beragam.
 - b. Menyediakan kegunaan yang berbeda, dan tidak selalu kompatibel, untuk individu (orang) yang berbeda pula.
 - c. Sumberdaya hutan dapat menyimpan nilai kegunaan untuk jangka panjang, namun mudah juga untuk dilikuidasi (*easily liquidated*).
2. Persoalan yang terkait dengan karakteristik hak-hak atas sumberdaya:
 - a. Kawasan hutan (terutama yang dikuasai oleh negara) selalu berada pada situasi kompetisi pengakuan hak-hak (*competing claims of ownership*).
 - b. Pemanfaatan hutan, terutama di negara-negara tropis, cenderung melibatkan swasta pada hutan publik. Pada banyak kasus, kepemilikan publik ini merupakan warisan kolonial dan pasca-kolonial sebagai hasil pemaksaan, dan seringkali tidak disetujui oleh seluruh pemanfaat SDH (*users*).
 - c. Hak akses terhadap SDH seringkali tidak terjamin, terutama bagi masyarakat miskin di sekitar hutan, di mana mereka pada kondisi kritis.
3. Persoalan yang terkait dengan karakteristik nilai dari SDH:
 - a. Hutan menyediakan manfaat yang ada pasarnya (*marketable goods and services*) dan sekaligus manfaat yang tidak ada pasarnya (*non-marketable goods and services*), dan berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat subsisten, produksi barang-barang komersial, dan jasa lingkungan.
 - b. Manfaat-manfaat tersebut dinikmati oleh masyarakat lokal, nasional, dan internasional.
 - c. Walaupun hutan mempunyai nilai kegunaan penting sebagai barang publik global, namun dikelola sebagai wilayah yang berdaulat oleh suatu negara.
 - d. Umumnya, nilai kegunaan sebagai barang publik tidak memperoleh kompensasi, sehingga menimbulkan ketidakseim-

- bagian antara biaya dan manfaat dalam pengelolaannya.
- e. SDH menghasilkan manfaat yang ada pasarnya dengan nilai yang tinggi, dan melibatkan para pihak yang memiliki kekuasaan. Pada kondisi demikian, mereka memiliki kekuatan yang besar untuk menekan pemerintah agar mensentralisasi pengawasan, mengelola hutan secara tidak transparan, dan beraliansi dengan kepentingan-kepentingan industri.
 - f. Hutan sangat terbuka untuk disalahgunakan bagi kegiatan-kegiatan *illegal*, terutama pada negara-negara yang kapasitas penegakan hukumnya lemah (*lawlessness state*).

Pengungkapan persoalan *governance* dalam pengelolaan SDH tersebut menjadi menarik untuk dikaji lebih jauh. Karakteristik SDH yang dapat menghasilkan manfaat yang dapat diperjual-belikan (terutama kayu) dengan harga yang mahal, akan menggoda para pihak yang memiliki kekuasaan menguasai sumber-daya hutan (*resources capture*) dan sekaligus menguasai proses pembuatan keputusan dalam menyusun kebijakan-kebijakan alokasinya (*regulatory capture*). Fenomena munculnya kebijakan/peraturan/perundangan yang secara substansial tidak mampu mengatasi masalah, efektifitas implementasinya berisiko menimbulkan konflik, dan organisasi tidak memiliki kapasitas untuk mengimplementasikannya boleh jadi sebagai akibat adanya *regulatory capture* tersebut.

Kelembagaan

Perlunya *collective actions* dalam pembuatan keputusan, adanya *interdependency* antar aktor dan munculnya risiko terkuasainya kebijakan alokasi (*regulatory capture*) dalam pengurusan dan pengelolaan SDH, memerlukan aturan main (*rules of the game*) dan sekaligus organisasi yang mampu mengawal, mengawasi dan memberi sanksi bagi pelanggar aturan main. Aturan main dan organisasi merupakan dua komponen penting dalam kelembagaan, sebagaimana disebutkan oleh North (1990) dan Rodgers (1994) bahwa kelembagaan adalah aturan main, norma-norma, larangan-larangan, atau kontrak-kontrak untuk mengatur dan mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat atau organisasi. Kelembagaan dibangun untuk menghambat munculnya perilaku oportunistik dan saling merugikan, sehingga perilaku manusia dalam memaksimalkan kesejahteraan individualnya lebih dapat diprediksi (Kasper dan Streit, 1998); menekan *free riding* dan *rent seeking*;

memfasilitasi koordinasi, termasuk dalam pertukaran (*exchange*); dan menekan biaya koordinasi sehubungan kelangkaan informasi yang dimiliki oleh masing-masing pihak yang berhubungan (Eggertson, 1990).

Kelembagaan (institusi) erat kaitannya dengan *governance*. Kaufman et al. (2000) menyebutkan bahwa *governance* terdiri dari tradisi dan institusi yang menentukan bagaimana kewenangan-kewenangan dijalankan di suatu Negara. Institusi yang dimaksud adalah aturan-aturan (formal dan informal) yang berkembang di suatu masyarakat yang mampu menetapkan insentif kerangka kerja perilaku individu (Duncan dan Toatu, 2004).

Dalam perspektif *governance*, kelembagaan tersebut meliputi: (a) aturan-aturan bagaimana pemerintahan (*governments*) dipilih, menjalankan fungsinya secara akuntabel, dapat dimonitor dan diganti; (b) kapasitas pemerintahan mengelola sumberdaya secara efisien dan memformulasikan, mengimplementasikan dan menegakkan kebijakan dan peraturan; dan (c) bagaimana masyarakat dan negara dapat menghormati kelembagaan (formal dan informal) yang mengatur interaksi kegiatan ekonomi dan sosial di antara mereka. Selain itu Duncan dan Toatu (2004) menyebutkan bahwa ada dua aturan penting dalam ekonomi yang berorientasi pasar yang perlu didefinisikan yaitu kesempurnaan dan kepastian hak (*well defined and secure property rights*), kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum. Tanpa kedua hal tersebut sulit untuk mewujudkan sistem pemerintahan, birokrasi, hukum dan keadilan yang memadai dan efektif.

Tata Kelola Kehutanan yang Baik (*Good Forestry Governance*)

Tata Kelola (*Governance*)

Kata tata kelola (*governance*) dikenal luas sejak 30 tahun terakhir, tepatnya sejak tahun 1980an. Kata *governance* dipilih untuk menggambarkan perubahan kedudukan dan peran negara dari yang bersifat birokratis otoriter ke mekanisme pasar dan penguatan jaringan antar sektor maupun aktor, terutama dalam pelayanan publik. Pemilihan kata tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan terminologi yang halus menggantikan kata reformasi, perubahan, dan pembaharuan yang dirasa cukup radikal saat itu, mengingat di era 1980an masih banyak Negara yang berada di bawah kekuasaan rezim yang otoriter. Namun demikian, setelah demokratisasi di segala bidang menggejala di seluruh dunia, kata *governance*-pun tetap dipakai.

Dalam perjalanannya konsep *governance* tidak hanya digunakan untuk pemerintahan nasional atau lokal, tetapi juga untuk reformasi program-program berskala global seperti pemberantasan kemiskinan, keadilan gender, keadilan perdagangan dan kelestarian sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan, bahkan untuk bidang korporasi. Luasnya penggunaan konsep *governance* menyebabkan definisi *governance* menjadi variatif disesuaikan sektor/bidang yang menggunakannya dan konteks penggunaannya, selain mahzab² yang dianut oleh penyusun konsep. Berikut adalah beberapa definisi *governance*:

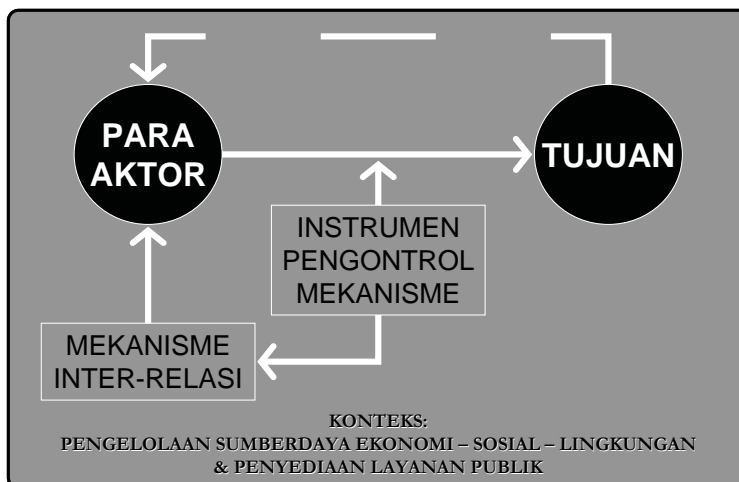
- a. Kualitas pengelolaan ekonomi, sosial dan hubungan-hubungan politik suatu bangsa yang merupakan faktor penting yang mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam untuk kemaslahatan semua orang, saat ini dan masa akan datang (UNDP, 1996).
- b. Aturan yang mengatur hubungan-hubungan antar aktor (yang secara potensial memungkinkan terjadinya konflik) agar terhindar dari konflik atau menghilangkan gangguan terhadap peluang-peluang pencapaian hasil yang saling menguntungkan (Williamson, 1996).
- c. Proses mengatur pemerintahan terdiri dari pengumpulan pendapat, fasilitasi, mediasi dan memberi arahan para aktor yang terlibat yang berimplikasi pada kerja sama dalam pemecahan masalah melalui partisipasi masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasi kebijakan dan program (VanSant, 2000).
- d. Aturan-aturan yang mengatur bagaimana kekuasaan (*power*) dijalankan untuk mengelola sumberdaya Negara, mengatur hubungan-hubungan antara Negara dengan warga/masyarakatnya, *civil society* dan pelaku usaha (*private sector*) (Mayers et al./IIED, 2002).

2 Paling tidak dikenal 5 mahzab, yaitu: (1) neoliberalisme yang mendasarkan pada teori *rational choice*, di mana *social outcome* ditentukan oleh individual behavior yang diasumsikan akan menentukan pilihannya berdasarkan preferensi individual, di sini Negara sebaiknya berkonsentrasi dalam pembuatan kebijakan daripada menyediakan barang dan jasa; (2) ilmu-ilmu sosial yang mengandalkan jaringan kerja (*networking*) antar kelompok masyarakat dan antar sektor; (3) kemandirian *civil society* yang menawarkan konsep *democratic governance* dengan *civil society*, *social movements*, and *active citizenship* sebagai komponen utamanya; (4) *the new institutionalism* yang menganggap bahwa keberhasilan implementasi konsep *governance* sangat ditentukan oleh perilaku para aktor dengan fokus: *formal and informal rules, procedures, and organizations*, termasuk konstitusi, sistem pemilu dan kepartaian; (5) *the new governance* yang menggabungkan keempat konsep tersebut.

- e. Suatu konsep yang luas dalam penetapan rumusan dan pelaksanaan aksi bersama (*collective actions*) yang meliputi penetapan peran formal baik langsung maupun tidak langsung dari pemerintah (pusat dan daerah) dan peran norma-norma informal, *networks*, organisasi masyarakat dan asosiasi-asosiasi rukun tetangga untuk mendorong aksi bersama melalui penetapan tata hubungan antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan Negara, pembuatan keputusan bersama dan pemenuhan layanan publik, hingga terbentuknya masyarakat yang mampu mengurus dirinya sendiri (*self governing communities*) baik dalam tata kehidupan, pekerjaan maupun pengelolaan lingkungan hidup (World Bank, 2006).
- f. Sistem tata kelola pemerintahan yang tidak saja menyangkut proses yang efisien, melainkan meliputi pula pengembangan prinsip-prinsip dan kelembagaan-kelembagaan yang menjamin hak-hak warga dan kebebasan bagi semua orang, termasuk masyarakat miskin dan kelompok-kelompok termajinakan (UNDP, 2006).

Selanjutnya Kaufmann (2003) menyebutkan bahwa paling tidak terdapat 6 dimensi *governance*, yaitu: (1) akuntabilitas internal dan eksternal; (2) stabilitas politik dan rendahnya tingkat kekerasan, kriminalitas dan terorisme; (3) pemerintahan yang efektif, termasuk pula kualitas pembuatan kebijakan, birokrasi dan penyediaan layanan publik; (4) masyarakat tidak terbebani oleh regulasi; (5) kepastian hukum yang meliputi perlindungan terhadap *property rights*, dan independensi peradilan; serta (6) pengendalian terhadap korupsi. Dengan demikian, Kaufmann menyimpulkan bahwa konsep *governance* jauh lebih luas dari sekedar pemberantasan korupsi.

Dari penjelasan-penjelasan tersebut di atas, tampak bahwa *governance* merupakan tatanan kelembagaan yang melibatkan para aktor yang relevan untuk mencapai suatu tujuan sesuai konteks pengembangannya. Pelibatan para aktor membawa konsekuensi, pertama memerlukan penataan mekanisme inter-relasi para aktor yang terlibat dan kedua mekanisme inter-relasi para aktor memerlukan instrumen pengontrol untuk memastikan bahwa keterlibatan para aktor tersebut sinergis mencapai tujuan-tujuan bersama (*common goals*) yang ditetapkan. Secara skematis penjelasan tersebut digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kaitan pelibatan para aktor, tujuan, mekanisme interrelasi dan instrumen pengontrol mekanisme.

Mekanisme inter-relasi mencakup:

- Kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi
- Tanpa tekanan
- Penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat
- Keberimbangan antara hak dan tanggung jawab (penataan peran dan tanggung jawab)
- Kepatuhan terhadap kesepakatan dan hukum

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi, mencakup:

- Akuntabilitas dan transparansi
- Kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum
- Mediasi terhadap perbedaan-perbedaan
- Efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya
- Kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/ organisasi dan *responsiveness*
- Visi strategis pemimpin

Dengan merujuk pada pendekatan tersebut, maka secara umum *governance* dapat dirumuskan sebagai suatu tatanan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (sesuai konteks) yang melibatkan para aktor yang relevan (entitas publik, dunia usaha dan masyarakat) melalui mekan-

isme inter-relasi kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi; tanpa tekanan; penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat; keberimbangan antara hak dan tanggung jawab; dan kepatuhan semua pihak terhadap kesepakatan dan hukum yang dikontrol dengan instrumen akuntabilitas dan transparansi; adanya kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum; kemampuan memediasi atas perbedaan-perbedaan; efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya; memadainya kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/organisasi dan *responsiveness*; serta adanya visi strategis pemimpin perubahan.

Tata Kelola yang Baik (*Good governance*)

Tata kelola yang baik (*good governance*) menunjuk pada kualitas tata kelola pemerintahan (*governance*). Bukan saja sebagai bentuk perwujudan proses demokratisasi di segala bidang, tetapi kualitas tata kelola pemerintahan sangat mempengaruhi efisiensi ekonomi dan efektifitas penggunaan sumberdaya dan dana pembangunan suatu negara dalam penyediaan layanan publik.

Berangkat dari definisi umum *governance* sebagaimana dijelaskan di atas, maka *good governance* dapat diidentifikasi dari bagaimana kualitas mekanisme inter-relasi (kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi; tanpa tekanan; penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat; keberimbangan antara hak dan tanggung jawab; dan kepatuhan semua pihak terhadap kesepakatan dan hukum) ditata/dibangun, dan sejauh mana instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi (akuntabilitas dan transparansi; adanya kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum; kemampuan memediasi atas perbedaan-perbedaan; efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya; memadainya kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/organisasi dan *responsiveness*; serta adanya visi strategis pemimpin perubahan) tersebut dapat memastikan bahwa tujuan-tujuan bersama dapat dicapai. Tujuan-tujuan bersama tersebut secara umum dapat diturunkan dari fungsi-fungsi pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan mencakup:

1. Fungsi alokasi. Pemerintah sebagai representasi publik diberi kewenangan untuk menetapkan sumberdaya apa akan dimanfaatkan untuk apa dan bagaimana cara pemanfaatannya. Katakan dalam hal pemanfaatan sumberdaya lahan, pemerintah mempunyai kewenangan menentukan tata ruang wilayah sebagai pemukiman,

kawasan budidaya non-kehutanan, kawasan budidaya kehutanan, kawasan lindung dan konservasi. Selanjutnya masing-masing kawasan tersebut ditentukan bagaimana cara pemanfaatannya agar pemanfaatan oleh satu pihak tidak merugikan pihak lain.

2. Fungsi distribusi. Di sini mencakup fungsi untuk menetapkan bagaimana sumberdaya yang telah dialokasikan dan pendapatan-pendapatan Negara didistribusikan kepada masyarakat. Di sini prinsip-prinsip keadilan distribusi (*redistributional equity*) sangat diperlukan.
3. Fungsi produksi. Fungsi ini mencakup fungsi untuk menetapkan barang dan jasa apa yang akan diproduksi oleh sektor publik dan privat/swasta. Berdasarkan telaah di muka, terdapat dua titik ekstrim kelompok jenis barang dan jasa, yaitu barang dan jasa privat (*private goods and services*) dan barang dan jasa publik (*public goods and services*). Sesuai karakteristiknya barang dan jasa privat menyediakan insentif bagi swasta untuk memproduksinya melalui sifat *excludable* dan *divisible* yang dimilikinya. Sebaliknya pada barang dan jasa publik sifat yang melekat padanya adalah *non-excludable* dan *indivisible*, sehingga tidak ada insentif bagi swasta untuk memproduksinya. Oleh karenanya, keterlibatan pemerintah dalam memproduksi jenis barang dan jasa publik merupakan suatu keharusan.
4. Fungsi stabilisasi. Merupakan fungsi untuk menstabilkan ekonomi dan capaian-capaian pembangunan, meliputi pemanfaatan instrumen fiskal dan moneter untuk meningkatkan produksi dan investasi, mengatasi pengangguran, menjaga stabilitas ekonomi, sosial dan politik.
5. Fungsi perlindungan. Fungsi pemerintah untuk melindungi seluruh warganya dari berbagai ancaman, melindungi kedaulatan wilayah Negara, termasuk pula melindungi warga yang lemah dan kurang beruntung.

Selanjutnya UNDP (2006) menguraikan fungsi-fungsi utama pemerintah yang didasarkan pada pendapat Arthur Lewis (pemegang South's Nobel Prize) yang pada dasarnya merupakan penjabaran terinci dari fungsi-fungsi pemerintah seperti disebutkan di atas. Fungsi-fungsi yang dimaksud meliputi:

1. Mengelola layanan publik (kepastian dan kesetaraan hukum, *basic social services*, perlindungan terhadap warga Negara, membuat traktat-traktat dan mempertahankan kedaulatan wilayah Negara)

2. Mempengaruhi sikap masyarakat (dalam bekerja, jumlah keluarga, ketidakadilan pendapatan, mensikapi teknologi baru, kehidupan beragama dan budaya)
3. Membangun kelembagaan sosial dan ekonomi (membangun kerangka kerja legislasi dan administrasi, penyediaan insentif untuk kewirausahaan, menyelaraskan antara tradisi dan kebiasaan-kebiasaan dengan kegiatan-kegiatan kontemporer)
4. Mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya (pengendalian pemanfaatan lahan (*land use*); menetapkan kawasan industri dan fasilitas rekreasi; menetapkan standar lingkungan rumah tangga, kawasan komersial dan industri; pengendalian pertukaran barang dan jasa)
5. Mempengaruhi distribusi pendapatan (penetapan pengupahan yang adil; pengadministrasian pajak; memastikan pemerataan kesejahteraan masyarakat)
6. Mengendalikan jumlah uang beredar dan fluktuasi ekonomi (menstabilkan ekonomi, meminimalkan dampak fluktuasi ekonomi)
7. Menekan pengangguran dan mempengaruhi tingkat investasi (menyelesaikan hambatan politik dan ekonomi dalam pembentukan modal; menambah sumberdaya baru; dan mengupayakan sumberdaya yang ada saat ini menjadi lebih bermanfaat).

Dari penjelasan tersebut di atas, maka *good governance* perlu diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan:

1. Alokasi sumberdaya yang berimbang dan berkelanjutan bagi generasi kini dan akan datang,
2. Pendistribusian sumberdaya dan pendapatan yang adil dan merata,
3. Produksi barang dan jasa publik dan penyediaan layanan publik yang prima,
4. Penciptaan stabilitas ekonomi, sosial dan politik, dan
5. Perlindungan warga dari segala ancaman dan kedaulatan wilayah negara yang handal.

Mengingat bahwa tujuan harus sesuai dengan konteks dan sektor yang mengembangkan *good governance*, maka pembobotan kepentingannya perlu pula disesuaikan dengan konteks dan mandat sektor. Hal ini mengindikasikan bahwa kelima tujuan *good governance* tersebut tidak harus diartikan mempunyai bobot yang sama.

Tata Kelola Kehutanan yang Baik (*Good forestry governance*)

Mayers et al. (2002) mendefinisikan tata kelola kehutanan (*forestry governance*) sebagai kebijakan, peraturan dan kelembagaan kehutanan yang mempengaruhi pemanfaatan SDH, baik pada *local level* (seperti aturan masyarakat dan norma sosial pemanfaatan SDH), *national level* (seperti hak kepemilikan SDH dan kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi keuntungan relatif dari berbagai bentuk pemanfaatan) maupun *global level* (seperti kesepakatan multi/bilateral tentang kehutanan, aturan perdagangan, dan kebijakan-kebijakan yang mengatur keberadaan perusahaan multinasional dan investasi).

Perhatian sektor kehutanan pada tata kelola kehutanan (*forestry governance*) merupakan proses evolutif yang dipengaruhi oleh wacana yang berkembang di seputar pembangunan kehutanan baik nasional, regional maupun global. Brown et al. (2002) mencatat proses evolutif tersebut sebagai berikut:

- a. Pada awalnya fokus kehutanan terutama tertarik pada masalah-masalah deplesi SDH. Sejalan dengan wacana tersebut, upaya-upaya difokuskan untuk membangun sediaan (*stocks*) melalui penanaman, pembangunan hutan desa dan hutan tanaman (skala besar dan kecil).
- b. Selanjutnya perhatian bergeser ke wacana pembangunan masyarakat lokal. Tantangan yang mengemuka adalah bagaimana memperluas akses masyarakat miskin di dalam dan sekitar hutan memperoleh manfaat dari pengelolaan hutan (terutama hutan tropis), kapitalisasi pengetahuan lokal untuk pengelolaan SDH, dan menjaga kepentingan mereka dari perubahan-perubahan yang sangat cepat.
- c. Sejak Earth Summit di Rio de Jenairo (1992), perhatian berkembang ke arah konservasi keanekaragaman hayati terutama di wilayah hutan tropika basah, jasa-jasa lingkungan hutan (*forest environmental services*), dan pengelolaan hutan lestari.
- d. Pada era tahun 2000an, fokus perhatian mengalami pergeseran kembali, bahkan kali ini tidak menyangkut sektor kehutanan saja, melainkan melibatkan banyak sektor. Issue yang berkembang adalah kepastian hak akan menjamin keberhasilan pengelolaan hutan publik. Kehutanan di wilayah-wilayah tropis mengembangkan *issue* tersebut ke dalam kerangka rujukan (*frame of reference*) yang lebih luas yaitu terciptanya tata kelola kehutanan yang baik (*good forestry governance*).

Evolusi wacana tersebut merupakan hal yang wajar, namun tentu bukan karena pohon-pohon yang ditanam dan dipelihara di hutan terus tumbuh, melainkan pengetahuan manusia yang senantiasa berkembang. Perkembangan pengetahuan manusia akan memperkaya paradigma dalam pengelolaan SDH di satu sisi, tetapi berisiko menimbulkan *cognitive conflict* yang berpeluang untuk menghambat pengambilan keputusan untuk kebijakan-kebijakan yang mendesak dan memerlukan konvergensi. *Cognitive conflict* terjadi apabila perbedaan-perbedaan paradigma para aktor utama pengambil keputusan mengarah pada divergensi kebijakan pengelolaan sumberdaya.

Mayers et al. (2002) mengidentifikasi kaitan paradigma *governance* dengan wacana yang berkembang dalam perdebatan pengambilan keputusan. Hasil identifikasi tersebut secara ringkas disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Paradigma *governance* VS wacana yang mengemuka dalam perdebatan pengambilan keputusan

Paradigma <i>governance</i>	Wacana yang mengemuka
1. Aturan yang dikomando dan diawasi (<i>Command and control</i>)	a. Peran, kekuasaan dan akuntabilitas pihak berwenang b. Penguatan legislasi c. Penyuluhan dan penegakan aturan/hukum
2. Privatisasi korporasi dan kepentingan publik (<i>Privatization to corporate or civil society interests</i>)	a. Deregulasi b. Standart and sertifikasi c. Reformasi pasar, royalties and rents d. Ombudsman e. Monitoring
3. Nasionalisasi perusahaan dan layanan publik (<i>Nationalization of enterprises and services</i>)	a. Major institutional and legal changes b. Hak pemanfaatan (User rights) c. Mekanisme kompensasi
4. Devolusi kewenangan (<i>Devolution of power to local authorities and/or civil society groups</i>)	a. Pemberdayaan (<i>Empowerment</i>) b. Costs/ transition problems of divestment c. Pembangunan kapasitas
5. Desentralisasi (<i>decentralization</i>)	a. Pemberdayaan (<i>Empowerment</i>) b. Jaminan kepastian hak c. Pembangunan kapasitas d. Negosiasi
6. Kerjasama antar sektor (<i>Cross-sectoral consensus and partnerships</i>)	a. Partisipasi, keterwakilan sektor b. Ketersediaan dan pembagian informasi c. Pembangunan kapasitas kelompok masyarakat sipil

Sumber: Ma yers et. al. (2002)

Namun dalam prakteknya paradigma dan wacana tersebut saling kait mengkait dan melengkapi. Hal ini dapat dilihat dari definisi-definisi *governance*, *good governance* dan *forestry governance* seperti telah dijelaskan di atas. Fenomena tersebut dapat dipahami, mengingat inti dari *governance* adalah penggalangan aksi bersama³ di mana mekanisme inter-relasi para aktor yang terlibat dapat ditata/dibangun dan sejauh mana instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi tersebut secara sinergis mengarah pada tujuan-tujuan bersama yang disepakati. Pada situasi demikian pasti terjadi proses-proses mediasi perbedaan paradigma, kepentingan, tata nilai, serta latar belakang lingkungan sosial, ekonomi dan budaya para pihak yang terlibat, termasuk karakteristik sumberdaya yang menjadi objek.

Oleh karenanya, menetapkan definisi *good forestry governance* bukanlah hal yang mudah. Berbagai kompleksitas melingkupi, baik yang berkenaan dengan konsep *governance* yang sesuai dengan kehutanan, maupun kompleksitas yang berkaitan dengan karakteristik sumberdaya hutan itu sendiri. Beberapa kompleksitas tersebut antara lain meliputi:

1. Tidak seluruh elemen *governance* yang berlaku umum sesuai untuk kehutanan sebagai implikasi dari konsep *good governance*, yang pada dasarnya merupakan proses aspirasional, dipengaruhi oleh distribusi kewenangan dan kekuasaan pada berbagai level pemerintahan dan masyarakat untuk meningkatkan pelayanan masyarakat secara luas.
2. *Governance* itu sendiri merupakan konsep yang kompleks yang tidak dapat ditentukan hanya oleh suatu sektor, melainkan harus memperhatikan keterkaitan lokal – nasional – regional – global dan antar sektor.
3. Pendefinisianannya melibatkan proses-proses yang hierarkis mulai dari masyarakat dan pemerintah lokal, nasional hingga global dan melibatkan interdependency multi-pihak, multi-sektor dan multi-kepentingan dalam kerangka tata nilai, struktur masyarakat, dan paradigma yang beragam.
4. Pada implementasinya, *forestry governance* diarahkan oleh kebijakan, ditegakkan dengan hukum dan dilaksanakan berdasarkan aturan main yang pada banyak kasus berskala nasional, tetapi diaplikasikan pada level lokal.
5. *Forestry governance* pada akhirnya perlu dikerangkai dalam kelembagaan. Untuk mendapatkan kerangka kelembagaan yang mampu men-

3 *Governance is something more than the familiar processes of governments. Governance refers to all the ways in which groups of people collectively make choices* (Florini, 2003).

jawab persoalan nyata perlu memperhatikan dan melibatkan berbagai level kelembagaan yang meliputi kelembagaan lokal misalnya aturan dan norma pengelolaan dan pemanfaatan SDH yang berkembang di masyarakat; kelembagaan nasional seperti undang-undang/peraturan/kebijakan sektoral yang berhubungan dengan pemanfaatan lahan dan hutan, dan lingkungan; dan kelembagaan global seperti perjanjian multilateral maupun bilateral untuk konservasi hutan, perdagangan, dan pengatasan dampak lingkungan.

6. SDH itu sendiri menyediakan berbagai manfaat yang berbeda, dan dikonsumsi oleh individu atau kelompok yang berbeda, serta untuk maksud dan tujuan yang berbeda-beda pula.

Di tengah kompleksitas tersebut, *good forestry governance* perlu didefinisikan. Dengan kerangka pikir yang telah dibangun (Gambar 1), batasan *good forestry governance* akan ditelusuri yang mencakup tujuan, identifikasi aktor, mekanisme inter-relasi dan instrumen pengontrol mekanisme untuk konteks pengurusan dan pengelolaan SDH dan penyediaan barang dan jasa kehutanan.

Tujuan

Tujuan *good forestry governance* dapat diadopsi dari fungsi pemerintahan seperti dijelaskan di muka, yaitu:

1. Alokasi SDH sesuai fungsi (produksi, lindung dan konservasi) yang berimbang dan diakui/dihormati oleh *stakeholders* agar fungsinya berkelanjutan untuk generasi kini dan akan datang,
2. SDH dan pendapatan yang dapat diperoleh darinya terdistribusi secara adil dan merata,
3. Tersedianya barang dan jasa serta layanan publik bidang kehutanan yang prima,
4. Berkembangnya sektor riil bidang kehutanan tanpa dibebani biaya transaksi tinggi,
5. Terlindunginya keutuhan dan fungsi kawasan hutan yang telah dialokasikan.

Secara akumulatif tujuan-tujuan tersebut perlu dipastikan pencapaiannya agar “*outcome*” pengelolaan hutan lestari dan masyarakat sejahtera dapat diwujudkan.

Aktor

World Bank (2005) mengidentifikasi 5 aktor yang berpengaruh dalam pewujudan *good forestry governance*, yaitu:

1. Politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya: semua organisasi politik dan/atau kelompok penekan yang dapat berperan sebagai penampung aspirasi masyarakat.
2. Pembuat kebijakan: pimpinan negara; menteri kehutanan, pertanian, lingkungan hidup dan menteri lain yang terkait; parlemen (lokal dan nasional); pimpinan pemerintahan daerah; dan kelompok-kelompok *interest*.
3. Organisasi penyedia layanan: Departemen Kehutanan; Badan-badan penyuluh kehutanan; Dinas-dinas kehutanan provinsi dan kabupaten; Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).
4. *Frontline professionals*: rimbawan; *environmentalist*; inspektur kehutanan; penyuluh kehutanan; pengelola taman nasional dan balai konservasi SDA.
5. *Client*: pemilik hutan hak, pemegang hak konsesi; industri hasil hutan; kelompok pencinta lingkungan; masyarakat internasional yang memiliki kerjasama lingkungan; masyarakat yang memanfaatkan barang dan jasa hutan; dan semua orang yang mendapat manfaat dari jasa hutan.

Mekanisme inter-relasi

Mekanisme inter-relasi yang perlu dibangun dalam *good forestry governance*, adalah:

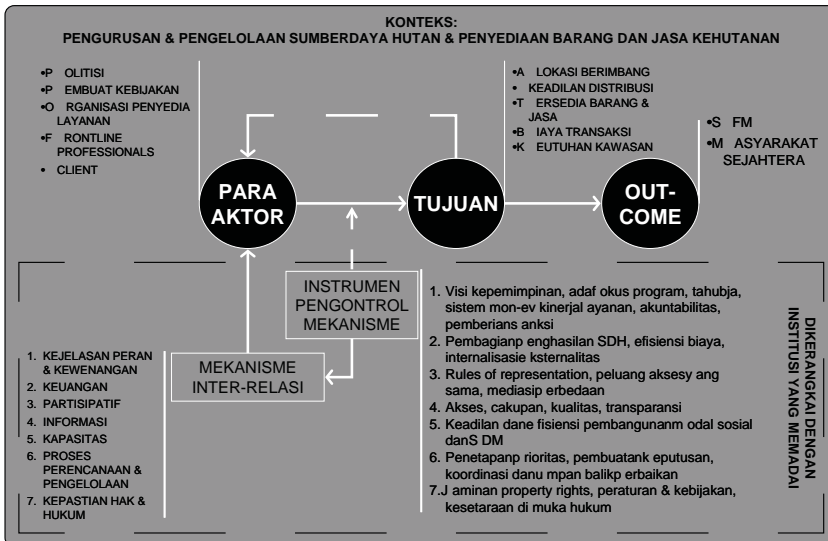
1. Kejelasan peran dan kewenangan,
2. Keuangan (pendanaan, penghasilan, pembagian hasil),
3. Partisipatif,
4. Informasi yang setara di antara aktor,
5. Kapasitas (entitas publik, swasta dan masyarakat) yang memadai,
6. Proses perencanaan dan pengelolaan yang inklusif, dan
7. Kepastian hak dan hukum.

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi yang digunakan dalam *good forestry governance*, meliputi:

1. Visi kepemimpinan, ada fokus program, tata hubungan kerja (tahubja), sistem monitoring dan evaluasi kinerja layanan, akuntabilitas, sistem/mekanisme pemberian sanksi sebagai pertanggungjawaban atas peran dan kewenangan yang dimiliki,
2. Pembagian penghasilan SDH, efisiensi biaya dan akuntabilitas dalam keuangan/pendanaan serta internalisasi eksternalitas biaya dan manfaat,
3. Aturan perwakilan (*rules of representation*), peluang akses yang sama, mediasi perbedaan-perbedaan dalam partisipasi,
4. Akses, cakupan, kualitas, dan transparansi informasi,
5. Keadilan dan efisiensi pembangunan modal sosial dan SDM dalam penguatan kapasitas para aktor, dengan *responsiveness* layanan publik sebagai indikatornya,
6. Penetapan prioritas, pembuatan keputusan, koordinasi dan umpan balik perbaikan dalam perencanaan dan pengelolaan SDH, dan
7. Jaminan *property rights*, peraturan dan kebijakan, kesetaraan di muka hukum untuk memastikan adanya kepastian hak dan hukum.

Penjelasan-penjelasan tersebut dapat digambarkan dalam skema seperti terlihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Komponen *good forestry governance*

Reformasi Kelembagaan

Arti penting reformasi kelembagaan

Perkembangan pengetahuan masyarakat dan proses demokratisasi di segala bidang menghendaki sektor publik termasuk kehutanan lebih responsif dan akuntabel terhadap penyediaan layanan publik dan berpandangan luas dalam mencari solusi atas masalah-masalah yang melingkupinya. Dalam situasi demikian organisasi kehutanan harus mampu mentransformasikan dirinya dari organisasi yang berorientasi pada pengawasan, pengaturan dan hanya fokus pada aspek-aspek teknis kehutanan dan berorientasi kepada objek dalam mengatasi masalah-masalah, menjadi organisasi yang berorientasi pada penyediaan layanan publik, lebih terbuka terhadap pandangan-pandangan keilmuan non-kehutanan dan berorientasi kepada subjek (aktor yang terlibat).

Transformasi tersebut memerlukan perubahan *mindset* para pendukungnya dan pembangunan kapasitas organisasi (*organizational development*). Perubahan *mindset* akan memakan waktu yang lama apabila hanya disandarkan pada himbuan (*moral suasion*) tanpa dikerangkai aturan main yang dapat mengubah perilaku subjek, sementara pembangunan kapasitas organisasi hampir tidak mungkin dapat dijalankan tanpa mereformasi kelembagaan. Organisasi selalu dipengaruhi oleh peraturan/perundangan, kebijakan, budaya, tata nilai, dan norma-norma yang merupakan komponen kelembagaan dalam arti luas, dan organisasi akan berjalan bila kelembagaan mengizinkan dan memungkinkan (DFID, 2003). Kelembagaan yang dimaksud selalu memiliki karakteristik antara lain (1) memuat tentang *incentives* (juga *disincentives*) yang dapat mengendalikan perilaku dan kinerja para pihak (subjek), (2) merupakan rambu-rambu tentang hak (*rights*) dan kewajiban (*obligations*), sehingga hubungan-hubungan antar manusia menjadi lebih terprediksi, dan (3) mekanisme penegakan aturan main, tanpa sanksi-sanksi yang dapat ditegakkan kelembagaan tidak akan berguna.

Reformasi kelembagaan umumnya dipaksa oleh adanya krisis seperti krisis multidimensi seperti krisis legitimasi kekuasaan dan stabilitas sosial-ekonomi-politik atau oleh keadaan di mana biaya-biaya yang ditanggung tanpa mereformasi kelembagaan akan lebih besar dibandingkan dengan mereformasinya. Namun demikian, reformasi kelembagaan juga dapat didorong oleh:

- a. Adanya pemimpin suatu bangsa yang membawa agenda politik dan visi baru. Pemimpin demikian biasanya akan bertindak sebagai sponsor perubahan yang secara konsisten mempertajam usulan-usulan perubahan dan mengawal perubahan-perubahan hingga menghasilkan perubahan kelembagaan yang diinginkan.
- b. Munculnya ide-ide baru perubahan institusi. Hal ini akan terjadi bila masyarakat yakin bahwa ide baru akan membawa perubahan menuju pelayanan publik yang lebih baik. Ide-ide ini tidak harus berasal dari dalam negeri, tetapi dapat berasal dari kebutuhan global (internasional), di mana seringkali standar-standar atau aturan-aturan internasional dijadikan *entry point* untuk perubahan.
- c. Tuntutan masyarakat yang kuat akan perubahan. *Entry point* yang umum digunakan sebagai landasan tuntutan adalah menyangkut isu kemiskinan dan kesenjangan sosial. Mengingat bahwa umumnya anggota masyarakat (terutama kelas menengah) bersifat otonom satu dengan lainnya baik dalam hal pilihan-pilihan keputusan maupun kepentingan-kepentingannya, maka keinginan perubahan perlu pengawalan proses agar masyarakat tidak terdistorsi dan terokupasi oleh kekuasaan yang ada serta terlupakan dalam implementasinya.

Perubahan-perubahan itu sendiri ada yang bersifat gradual bertahap yaitu suatu perubahan yang berorientasi pada perbaikan dari kelembagaan yang ada, maupun perubahan radikal yang berorientasi membongkar total kelembagaan yang ada dan diganti dengan kelembagaan yang baru. Dari kedua ekstrim pilihan tersebut, umumnya masyarakat lebih menerima perubahan yang bersifat bertahap ketimbang yang radikal. Ada beberapa alasan yang menyebabkan masyarakat cenderung menerima perubahan yang bertahap, antara lain:

- a. Kelembagaan yang disusun umumnya dipengaruhi oleh praktik masa lalu dan saat ini untuk mengatasi masalah akan datang. Dalam kondisi demikian kebijakan masih dipengaruhi oleh norma, standar dan persepsi yang berlangsung di masa lalu dan saat ini. Sementara perubahan radikal mengusung ide baru yang kadang masih asing pada arena cara berpikir konvensional, sementara resiko-resiko perubahan dikalkulasi secara berlebihan (*over valued*) sebagai implikasi dominannya masyarakat yang pada umumnya tidak suka akan resiko (*risk averter*).
- b. Kelembagaan merupakan produk negosiasi dari banyak pihak. Masing-masing kelompok memiliki *interest*, dan pada banyak ke-

jadian kelompok utama – yang biasanya sebagai penikmat kondisi status quo, lebih terorganisasi, memiliki kekuasaan dan dana – justru lebih banyak terakomodasi kepentingannya.

- c. Kelompok-kelompok utama dalam pengambilan keputusan pada dasarnya terdiri dari politisi, birokrat dan pengusaha, di mana masyarakat umumnya berada pada lingkaran luar (*periphery*). Perubahan kelembagaan secara radikal akan mengurangi/menghilangkan otoritas politik yang telah ada dan mengganggu sistem patronase yang telah dibangun. Oleh karenanya segala bentuk perubahan yang tidak mendukung agenda politik politisi pendukung kelompok utama dan yang mengganggu sistem patronase politisi – birokrasi – pengusaha akan ditolak dengan berbagai alasan. Pengalaman otonomi daerah (otoda) di Indonesia sebagai salah satu bentuk reformasi kelembagaan selalu mendengungkan 3 (tiga) kelemahan utama otoda yaitu skala dan komoditas publik, kapasitas lokal yang rendah dan intervensi politik lokal (Larson, 2006). Namun pada kenyataannya, ketiga hal tersebut tidak pernah dicarikan alternatif jalan keluarnya, kecuali menggaungkan wacana resentralisasi pengelolaan SDA untuk mempertahankan kepentingan dan kebijakan pusat⁴.

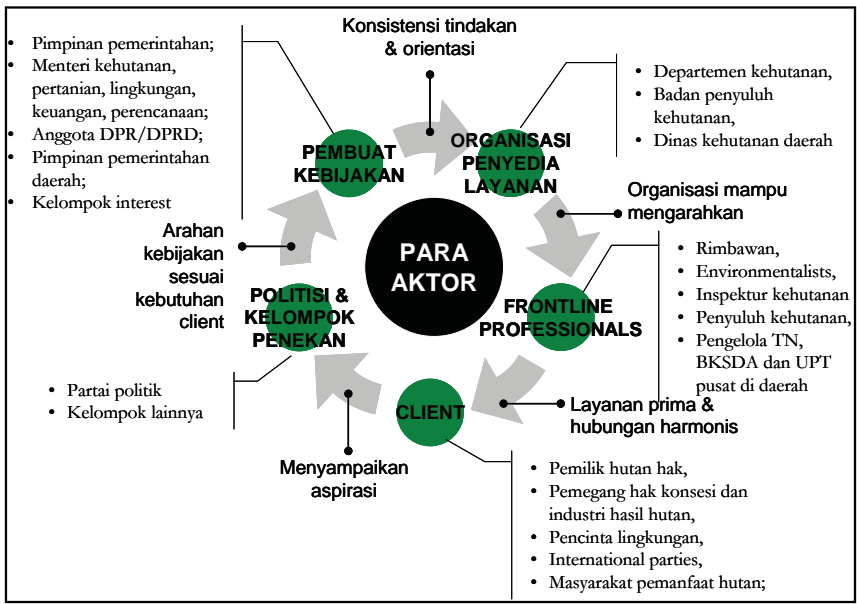
Proses kelembagaan ideal

Inti *good forestry governance* adalah bagaimana para aktor yang terlibat dapat ditata mekanisme inter-relasinya melalui berbagai instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi tersebut untuk mencapai tujuan-tujuan bersama dalam pengurusan dan pengelolaan SDH dan penyediaan barang dan jasa kehutanan secara lestari. Kegagalan membangun hubungan yang harmonis atau lemahnya kapasitas para aktor akan menyebabkan tujuan-tujuan tersebut sulit untuk dicapai.

Sebagaimana dijelaskan di atas aktor-aktor terlibat meliputi politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya; pembuat kebijakan; organisasi penyedia layanan; *frontline professionals*; dan *client*. Proses kelembagaan ideal secara ringkas dapat dijelaskan sebagai mana penjelasan pada Gambar 3.

4 Euforia daerah dalam memanfaatkan kewenangan bupati untuk menerbitkan izin perusahaan hutan skala kecil (HPHH dan IPPK) yang mengakibatkan kerusakan hutan di mana-mana disikapi oleh pemerintah pusat dengan membekukan kewenangan tersebut dengan meresentralisasi sektor kehutanan pada tahun 2004, wewenang penerbitan izin penebangan kembali menjadi hak eksklusif pemerintah pusat (Haug, 2007).

Dari gambar 3 tersebut dapat dijelaskan bahwa proses kelembagaan ideal terjadi apabila (1) *client* mempunyai akses dan mampu menyampaikan aspirasinya secara jelas kepada politisi dan kelompok-kelompok penekan yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan publik lainnya; (2) politisi dan kelompok-kelompok penekan mampu menjadikan aspirasi seluruh *client* sebagai arahan bagi pembuat kebijakan publik sektor kehutanan; (3) organisasi penyedia layanan kehutanan konsisten dalam tindakan maupun orientasi untuk menterjemahkan kebijakan-kebijakan yang dibuat pengambil keputusan yang telah menampung aspirasi-aspirasi *client*; (4) selanjutnya organisasi penyedia layanan memobilisasi kebijakan untuk dapat diterjemahkan ke dalam aksi-aksi oleh para profesional kehutanan di lapangan; dan (5) penterjemahan kebijakan ke dalam aksi-aksi tersebut dikatakan berhasil apabila *client* merasakan adanya layanan yang prima dari dan dapat berhubungan secara harmonis dengan profesional kehutanan. Untuk mencapai kondisi demikian, maka diperlukan (1) kejelasan peran dan kewenangan, (2) ketersediaan dan mekanisme pendanaan yang memadai, (3) partisipasi, (4) informasi yang setara di antara aktor, (5) kapasitas (entitas publik, swasta dan masyarakat) yang memadai, (6) proses perencanaan dan pengelolaan yang *inklusif*, dan (7) kepastian hak dan hukum.

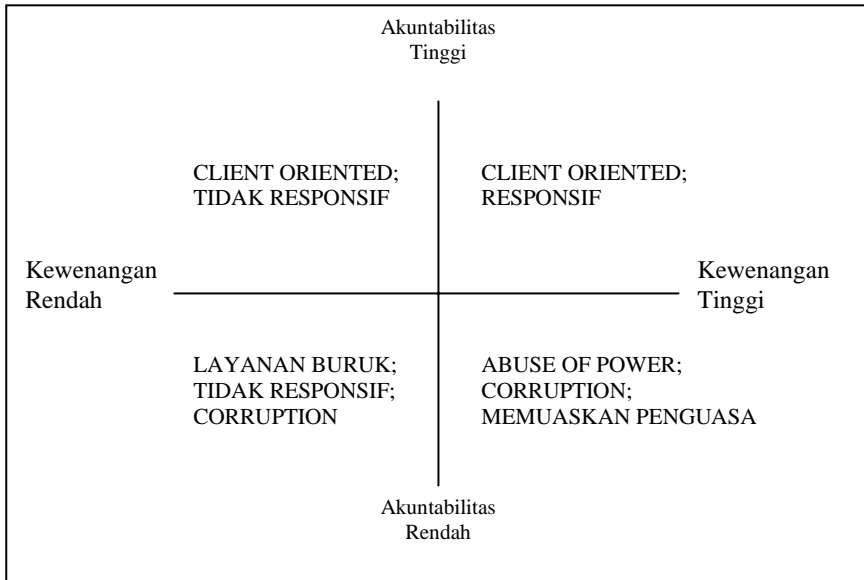


Gambar 3. Proses kelembagaan ideal

Kewenangan *versus* akuntabilitas

Dalam situasi paradigma *governance* yang masih menitikberatkan pada mekanisme aturan yang dikomando dan diawasi (*command and control*), penataan peran dan kewenangan (*power*) selalu menjadi wacana yang menarik diperbincangkan (Mayers et al., 2002), mengingat kewenangan akan menentukan derajat responsiveness birokrasi (penguasa) untuk merespon tuntutan-tuntutan masyarakat (Ribot, 2006). Bagaimana organisasi penyedia layanan dan *frontline professionals* dapat memenuhi tuntutan *client*, ketika kewenangan organisasi atau profesional untuk memenuhi suatu tuntutan tidak dimilikinya. Katakan LSM menuntut untuk perbaikan tutupan lahan pada lahan-lahan kritis, sementara masyarakat menuntut bahwa sektor riil bidang kehutanan perlu segera digerakkan dan ada investor yang bermaksud menginvestasikan dananya pada hutan tanaman dengan memanfaatkan lahan kritis di kawasan hutan, namun pemerintah daerah tidak akan segera dapat memenuhi tuntutan tersebut, karena kewenangan pemberian izin konsesi di kawasan hutan Negara berada di pusat.

Namun demikian, pemberian kewenangan tidak dapat berdiri sendiri, perlu diikuti dengan jaminan bahwa akuntabilitas dapat berjalan. Pemerintah daerah yang diberi kewenangan harus akuntabel ke bawah dan masyarakat lokal dapat mengenakan sanksi kepada penguasa melalui berbagai mekanisme akuntabilitas (Ribot, 2006). Dengan demikian, yang diperlukan adalah pemerintahan yang memiliki kewenangan dan akuntabilitas tinggi. Pada kondisi demikian, pemerintahan akan berorientasi pada tuntutan *client* dan *responsif* (Gambar 4). Tanpa akuntabilitas, kewenangan yang tinggi akan menjebak pemerintah dalam penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), korupsi, dan layanan yang dihasilkan hanya memuaskan selera penguasa. Sebaliknya, pemerintahan yang dapat dikontrol dengan baik (akuntabilitas tinggi) tetapi tidak memiliki kewenangan, akan menghasilkan pemerintahan yang tidak responsif walaupun selalu mendengarkan tuntutan *client*-nya (*client oriented*). Situasi yang paling tidak menguntungkan adalah apabila pemerintahan tidak memiliki kewenangan (kewenangan rendah) dan tidak akuntabel juga, di sini layanan publik dapat dipastikan buruk, tidak responsif dan sedikit dana yang dimiliki akan digerogoti oleh korupsi.



Gambar 4. Kewenangan *versus* akuntabilitas dan karakteristik layanan publik yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan.

Symptom dan sumber kegagalan kelembagaan

Lemahnya kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan di Indonesia dicirikan oleh tingginya tingkat deforestasi, semakin menurunnya produksi hasil hutan, semakin rendahnya kapasitas ekosistem hutan dalam menopang kehidupan manusia, kontribusi manfaat dari pengurusan dan pengelolaan hutan terhadap kesejahteraan masyarakat belum mampu menciptakan insentif bagi masyarakat untuk mempertahankan kelestarian hutan, dan kontribusi sektor kehutanan terhadap pembangunan nasional juga terus mengalami penurunan (Departemen Kehutanan RI, 2007). Hasil-hasil penelitian CIFOR antara lain di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur (Samsu et al., 2005), di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur (Haug, 2007) dan di Papua (Tokede, 2005) menunjukkan bahwa kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan di era desentralisasi diwarnai dengan masalah-masalah ketidakjelasan pembagian kewenangan, hak dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah; sehingga terjadi tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang pengurusan hutan; IPPK (Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu) memberi kesempatan kepada masyarakat lokal untuk memperoleh manfaat sumberdaya

hutan, namun ketidakjelasan kewenangan dan lemahnya penegakan sanksi, serta kurangnya kemampuan instansi yang bertanggung jawab dalam memantau dan mengendalikan kebijakan IPPK telah menjadi penyebab kurang berhasilnya pelaksanaan IPPK; keuntungan finansial IPPK sifatnya jangka pendek dan distribusinya kurang adil antara masyarakat dengan mitra perusahaan kayu; IPPK juga telah memunculkan masalah tumpang tindih batas dan ketidakpastian status lahan, serta telah memicu konflik baik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pihak mitra investor. Kegagalan IPPK tersebut mendorong pemerintah pusat untuk "meresentralisasi" kebijakan pemberian izin konsesi. Setelah kewenangan pemda dalam mengeluarkan kebijakan perusahaan hutan skala kecil ditarik kembali oleh pemerintah pusat, mendorong pemda mencari peluang-peluang sumber PAD alternatif yaitu dengan mendorong pembangunan perkebunan kelapa sawit skala besar (Samsu et al., 2005) yang pada akhirnya banyak mengkonversi hutan alam.

Dalam hal perimbangan keuangan, Subarudi dan Dwiprabowo (2007) melaporkan bahwa pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah di sektor kehutanan, khususnya DAK-DR, masih diwarnai persoalan. Di satu pihak kerusakan hutan semakin meningkat, di lain pihak jumlah dana penerimaan di sektor kehutanan semakin menurun. Upaya perbaikan dan rehabilitasi hutan yang rusak masih menjadi kendala. Saat ini luas kawasan hutan kritis telah mencapai 59,2 juta ha dan membutuhkan biaya untuk RHL yang sangat besar, yaitu Rp 296 trilyun dengan asumsi biaya per ha Rp 5 juta. Biaya RHL tersebut tidak akan tertutupi dengan jumlah DR yang tersisa sekitar Rp 10 trilyun dengan penambahannya antara Rp 1 - 2 trilyun per tahun.

Dari penjelasan tersebut di atas baik yang berasal dari hasil penelitian maupun hasil diskusi tentang desentralisasi kehutanan, menunjukkan bahwa terdapat dua gejala (*symptom*) utama kegagalan *forest governance*, yaitu:

- a. Terganggunya kelestarian SDH seperti degradasi hutan, *deforestasi*, kebakaran hutan, *illegal logging*, *over exploitation*, menurunnya fungsi-fungsi hutan, dan menurunnya kontribusi hutan terhadap pendapatan nasional, dan
- b. Tidak sempurnanya *public service delivery* seperti pencegahan dan penanganan bencana lingkungan, penyangga kehidupan tidak berfungsi, perizinan, biaya transaksi tinggi, penegakan hukum (*law enforcement*) lemah, ketidakmampuan menyediakan dana bagi pembangunan kehutanan secara memadai, hubungan kontrak

antara masyarakat dan pengusaha yang tidak adil, ketiadaan koordinasi dalam penanganan masalah, rendahnya kemampuan menyelesaikan konflik tenurial dan penciptaan insentif bagi investasi kehutanan, dan buruknya penataan tahubja pusat dan daerah.

Kegagalan pencapaian *good forestry governance* tersebut menunjukkan adanya kegagalan institusi (aturan main dan organisasi) dalam pengurusan dan pengelolaan hutan. Pertama, kegagalan tersebut bersumber pada ketidaksempurnaan aturan main (*institutional arrangement* menurut North (1990), atau Williamson (1996) menyebutnya sebagai *rules of the game*), di mana kebijakan dan peraturan/perundangan tidak mampu menjawab persoalan, menimbulkan biaya transaksi tinggi, perilaku aktor tidak terkendali, *property rights* tidak terdefinisi dengan baik, dan internalisasi eksternalitas tidak berjalan. Kedua, bersumber pada lemahnya kapasitas organisasi (*institutional environment* menurut North (1990) atau *institutions of governance* menurut Williamson (1996)), di mana organisasi tidak mampu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan yang disebabkan oleh: (1) lemahnya kapasitas internal organisasi dalam memobilisasi sumberdayanya yang menimbulkan ketidakmerataan beban kerja dan alokasi pendanaan; (2) *institutional environment* tidak memadai/memungkinkan, sehingga penataan peran dan kewenangan antar sektor dan strata pemerintahan yang tidak jelas, lemahnya membangun koordinasi, ketiadaan sistem insentif dan disinsentif yang memadai, lemahnya monitoring dan evaluasi kinerja, dan lemahnya kemampuan para aktor menegakkan aturan main (*enforceability*); (3) tidak memadainya pendanaan (*financing*) baik yang menyangkut sistem pendanaan, mekanisme penghimpunan pendapatan/ penghasilan, sistem pembagian hasil, jumlah dan jadwal (*timing*) pengadaannya; (4) lemahnya informasi untuk perbaikan dan pengambilan keputusan; dan (5) ketiadaan mekanisme untuk menjamin adanya akuntabilitas.

Intervensi kelembagaan yang diperlukan

Dengan demikian intervensi kelembagaan seharusnya diarahkan untuk memperbaiki kegagalan-kegagalan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Untuk mencapai *good forestry governance* diperlukan serangkaian tindakan-tindakan, yaitu:

Penataan peran, kewenangan dan tanggungjawab

Sesuai karakteristik barang dan jasa kehutanan, penataan ulang peran dan kewenangan fundamental yang perlu dilakukan adalah menata peran Negara/pemerintah dalam hal produksi barang dan jasa SDH. Di dalam menjalankan fungsi produksinya, apakah Negara harus memproduksi barang dan jasa privat sekaligus publik? Hal ini sangat terkait dengan pemakaian terminologi “menguasai hajat hidup orang banyak” dalam UUD 1945 pasal 33(2). Apakah terminologi tersebut merujuk pada “dikonsumsi oleh banyak orang” walaupun untuk mengkonsumsinya harus membayar, dengan perkataan lain “barang dan jasa privat yang dikonsumsi oleh orang banyak” seperti hasil hutan kayu dan non kayu atau “dikonsumsi oleh banyak orang” dan untuk mengkonsumsinya tidak perlu membayar, dengan perkataan lain “barang dan jasa publik murni (*pure public goods and services*)” seperti manfaat-manfaat hutan lindung dan konservasi?

Sifat *excludable* dan *divisible* barang dan jasa privat menyediakan insentif bagi swasta untuk memproduksinya dan sekaligus mengindikasikan bahwa untuk mengkonsumsinya diperlukan persaingan (*rivalry*) yang melibatkan proses-proses bisnis dan transaksi-transaksi, dan hanya orang-orang tertentu yang memenuhi syarat (misal memiliki uang) yang dapat mengkonsumsinya (*dollar vote*). Dengan demikian, pelibatan negara/ pemerintah sebagai pelaku ekonomi langsung untuk memproduksi barang dan jasa privat tidak akan menguntungkan, karena tidak akan menghasilkan persaingan yang dapat mengefisienkan pasar⁵, tidak responsif terhadap sinyal harga/pasar dan selalu rentan kekurangan akan pasokan (*lack of supply*).

Contoh paling kasat mata adalah telekomunikasi, di masa lalu produksi telekomunikasi (*telephone*) dikuasai hanya oleh PT Telkom. Pada saat itu terjadi kelangkaan *supply* yang sangat parah, sehingga untuk memperoleh sambungan telepon harus mengantri dengan biaya sambungan sangat mahal, hingga PT Telkom membuat motto “bicaralah seperlunya”. Setelah ada reformasi kelembagaan (dan ditemukan teknologi *cellular phone*) dengan membuka akses kepada swasta untuk terjun di bidang telekomunikasi, maka masyarakat dengan mudah mendapatkan sambungan telepon selular tanpa harus mengantri dan biayanya murah. Para *service pro-*

5 Rachbini (2002) menyebutkan bahwa iklim ekonomi yang sehat dan agar mekanisme pasar merupakan suatu energi sosial, memerlukan prinsip kesukarelaan. Hubungan individu dengan negara/pemerintah bukanlah didasari oleh kesukarelaan, karena negara memiliki kekuatan memaksa (*power to coerce*) melalui instrumen legal, hukum, atau lainnya, sehingga negara/pemerintah dapat melakukan apa saja yang diinginkan

vider berlomba untuk memberikan layanan yang prima dengan tarif yang terjangkau. Begitu pula dengan PT Telkom, *motto* “bicaralah seperlunya” telah ditinggalkan diganti dengan “*committed 2 you*”, mungkin kalau tidak malu *motto* akan diubah menjadi “bicaralah kapan saja, dan di mana saja, termasuk di toilet”. Kondisi serupa ditemui pada bisnis layanan transportasi pesawat terbang. Namun, hal sebaliknya terjadi pada bisnis tenaga listrik (PT PLN), bahan bakar minyak (PT Pertamina) dan kayu (Departemen Kehutanan)⁶.

Sebaliknya untuk *pure public goods and services* di mana melekat karakteristik *non excludable* dan *indivisible*, maka Negara/pemerintah sebagai representasi publik wajib menye-diakannya, karena swasta/individu tidak akan tertarik untuk memproduksinya di satu sisi, sementara kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa ini sangat tinggi dan semua orang memerlukan tanpa membedakan punya uang atau tidak di sisi yang lain. Semua orang memerlukan udara bersih, pasokan air yang cukup, terbebas dari bahaya kekeringan, banjir dan tanah longsor, dan kelestarian keanekaragaman hayati. Yang kesemuanya itu dapat diproduksi dari hutan yang dikelola dengan baik.

Dengan demikian, hutan lindung dan konservasi merupakan domain utama organisasi kehutanan yang harus menjadi fokus perhatian pengurusan dan pengelolaannya. Bahkan hutan produksi alam yang tinggal sedikit tersisa, sudah waktunya untuk dikelola sebagai hutan lindung atau konservasi. Kayu sebagai barang privat harus dihasilkan dari hutan-hutan hak dan kawasan hutan terdegradasi yang dipercayakan pengelolaannya kepada masyarakat (termasuk pengusaha kecil, menengah dan besar) dengan rancangan hak yang terjamin kepastiannya. Namun ini tidak berarti bahwa pemerintah harus lepas tangan dalam produksi kayu. Dalam konteks produksi kayu, pemerintah tetap masih harus berperan dalam men-

6 Pada situasi kelembagaan (aturan main dan organisasi) saat ini, pada dasarnya pemegang IUPHHK (HPH) hanya sebagai branch managers atau kontraktor, di mana *holding company*-nya atau pemilik usahanya adalah Kementerian Kehutanan. Bisnis yang sesungguhnya adalah apabila pemilik usaha mampu menentukan *inputs*, proses dan *output*. Dalam perusahaan hutan, kebijakan alokasi input (jumlah SDM kehutanan, jumlah dan kualifikasi alat berat, hingga laporan keuangan), proses (pembatasan teknologi dengan suatu sistem silvikultur tertentu) dan output (hasil usaha dibatasi hanya yang ditentukan dalam izin) semuanya ditentukan oleh Kementerian Kehutanan. Hasilnya, biaya transaksi tinggi; pemegang IUPHHK kehilangan insentif untuk menginvestasikan dananya untuk membangun supply; dan bisnis kehutanan menjadi *extra ordinary business* di mana *demand* kayu yang tinggi menjadi bencana, bukan sebagai berkah sebagaimana selalu didambakan oleh entitas *ordinary business* pada umumnya.

jalankan fungsi-fungsi lain selain produksi, seperti alokasi, distribusi, stabilisasi dan pemihakan/perlindungan terhadap petani hutan.

Setelah penataan peran Negara/pemerintah dapat ditetapkan, langkah selanjutnya adalah menata peran dan kewenangan yang akuntabel antar strata pemerintahan dan antar aktor yang terlibat dalam pencapaian *good forestry governance*. Di antara berbagai persoalan otonomi daerah seperti telah dikemukakan di atas, terdapat satu yang menonjol yaitu ketidakpastian peran dan kewenangan pengelolaan SDH. Ketidakpastian peran dan kewenangan tersebut muncul sebagai akibat belum adanya keselarasan peraturan/perundangan kehutanan seperti UU 41/1999 dan peraturan-peraturan turunannya (PP 6/2007 dan PP 3/2008) yang masih bernafaskan sentralistik, dengan peraturan dan perundangan yang berkenaan dengan otonomi daerah seperti UU 32/2004, UU 33/2004, PP 38/2007 dan PP 41/2007 yang sangat mendorong proses desentralisasi. Akibatnya muncul pertentangan antara pengelola hutan di pusat dan di daerah, hal ini menyebabkan kedua belah pihak dihadapkan pada ketidakpastian (*uncertainty*). Pemerintah pusat (Dephut) dihadapkan pada ketidakpastian bahwa peraturan yang dikeluarkannya akan dipatuhi di lapangan dan sampai kapan kewenangan pusat dapat dipertahankan. Demikian pula dengan daerah yang dihadapkan pada ketidakpastian apakah proses otonomi daerah akan bergulir seperti yang mereka harapkan atau bahkan akan segera diresentralisasi.

Ketidakpastian akan mempengaruhi *time preference*⁷ seseorang atau organisasi. Semakin tidak pasti, semakin pendek *time preference*-nya. Logikanya adalah apabila seseorang memiliki sejumlah uang tertentu dan kemudian beredar *issue* bahwa bulan depan pemerintah akan melakukan sanering, maka orang tersebut akan memilih untuk segera membelanjakan uangnya daripada menabungnya untuk keperluan masa akan datang. Pada kasus desentralisasi pengelolaan SDH, ketidakpastian kewenangan akibat struktur aturan yang saling bertentangan menyebabkan pendeknya *time preference* daerah (dan pusat) terhadap manfaat SDH, terutama kayu yang berasal dari SDH milik negara yang didominasi oleh hutan alam. Akibatnya dapat diduga bahwa SDH alam akan semakin terkuras, sementara hutan tanaman dan kemampuan pemerintah untuk merehabilitasi hutan sangat terbatas. Selain itu ketidakpastian kewenangan juga akan menyebabkan munculnya apatisisme daerah, ketidakpedulian dan ketidakresponsifan daerah terhadap situasi ma-

7 Kesediaan seseorang untuk menunda konsumsi sumberdaya ekonomi yang dimilikinya.

salah pengelolaan SDH di daerahnya dan sulitnya para pihak untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pengelolaan SDH. Hanya saja perlu disadari bahwa penguatan kewenangan daerah tidak dapat menjadi solusi tunggal. Solusi tersebut perlu diikuti dengan penguatan akuntabilitas, sebagaimana telah dijelaskan pada uraian terdahulu.

Kejelasan tata hubungan para aktor yaitu antara pembuat kebijakan, organisasi penyedia layanan dan profesional di lapangan perlu ditetapkan untuk meminimalkan konflik kepentingan di antara para aktor tersebut. Pembagian tanggung jawab pengelolaan (perencanaan, implementasi, dan monitoring-evaluasi) sering dijadikan solusi, walaupun sebenarnya kepentingan pembagian tanggungjawab tersebut sangat dipengaruhi situasi akuntabilitas yang melingkupinya. Pada situasi akuntabilitas⁸ tinggi, maka pembagian tanggungjawab menjadi kebutuhan yang sekunder. Penyatuan peran bahkan dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi. Namun, pada situasi akuntabilitas yang rendah pembagian tugas menjadi sangat diperlukan, sehingga antar satu organ dengan organ yang lain dapat saling mengontrol.

Penataan peran dan kewenangan juga ditujukan untuk memperoleh kejelasan layanan jasa apa yang didelegasikan, siapa yang bertanggungjawab dan bagaimana layanan diberikan. Dengan demikian monitoring dan evaluasi kinerja mudah dilakukan, termasuk pengembangan sistem *reward and punishment*-nya. Selain itu, penataan peran diarahkan pula agar komponen organisasi kehutanan fokus pada persoalan kehutanan yang ditanganinya dan memudahkan evaluasi kinerja.

Keterlibatan para aktor memerlukan adanya koordinasi yang baik di antara para aktor yang terlibat. Egoisme sektoral, perbedaan interpretasi untuk peraturan/perundangan yang sama, dan lemahnya mobilisasi kebijakan-kebijakan nasional ke daerah, merupakan indikasi bahwa koordinasi masih menjadi barang langka dalam pengurusan dan pengelolaan SDH.

Inti dari koordinasi adalah ketergantungan (*dependencies*). Menurut Cwroston dan Osborn (1998), ada 2 jenis ketergantungan meliputi *flow dependencies* yaitu sumberdaya yang dihasilkan oleh satu kegiatan dimanfaatkan/diperlukan oleh satu atau lebih kegiatan lanjutan dan *shared resource dependencies* yaitu dua atau lebih kegiatan menggunakan sumberdaya yang

8 Dalam hal ini dimaksudkan sebagai situasi di mana terdapat transparansi dan keikutsertaan masyarakat madani (*civil society*) dalam mengawasi kinerja pengelolaan hutan serta potensi konflik kepentingan antar pihak dapat ditekan (World Bank, 2005).

sama. Kegiatan-kegiatan pengurusan dan pengelolaan SDH mencakup 2 jenis tersebut. Mobilisasi kebijakan nasional untuk diimplementasikan di tingkat tapak misalnya, merupakan *flow dependency*. Sedangkan pengelolaan DAS, di mana memerlukan keterlibatan banyak sektor untuk mengurus ruang dan sumberdaya yang sama merupakan *shared resources dependency*. Pengalokasian anggaran umumnya juga mengikuti mekanisme ini.

Koordinasi pada *flow dependency* akan berjalan apabila (1) terdapat aliran informasi yang lancar, jelas dan tidak menimbulkan multi-interpretasi; (2) masing-masing aktor/organisasi mempunyai kapasitas untuk menangkap informasi; (3) informasi yang ditangkap mampu diterjemahkan ke dalam instruksi; dan (4) instruksi mampu diterjemahkan ke dalam pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan oleh *frontline professionals*. Sedangkan pada *shared resources dependency* akan berjalan dengan baik apabila terdapat mekanisme hubungan kerja, apabila sumberdaya menyangkut aktor. Apabila sumberdaya menyangkut dana/keuangan, maka diperlukan adanya sistem/mekanisme pendanaan yang mendorong adanya koordinasi. Sebagai ilustrasi, suatu instansi menugaskan 2 orang stafnya ke suatu tempat, tarif sewa mobil (dengan kapasitas angkut 4 orang) ke tempat tersebut katakan Rp 500.000 pp, apabila masing-masing staf hanya diberi uang transport Rp 250.000 pp atau masing-masing diberi Rp 500.000 pp dan apabila terdapat sisa menjadi hak masing-masing staf tersebut, maka peluang mereka berdua menggunakan 1 mobil untuk melaksanakan tugas tersebut (berkoordinasi) menjadi sangat besar. Sebaliknya, apabila masing-masing diberi Rp 500.000 pp dan apabila terdapat sisa harus dikembalikan kepada bendahara kantor, maka perilaku rasional mereka akan mengarah untuk tidak berkoordinasi (masing-masing menyewa mobil).

Penguatan sistem pendanaan yang memadai

Pendanaan untuk sektor kehutanan banyak menghadapi kompleksitas, diantaranya (1) antara pembiayaan dan hasilnya tidak secara nyata dapat segera dilihat; (2) kegiatan-kegiatan kehutanan sering berkaitan dengan musim, sementara tidak demikian dengan penganggaran, akibatnya dana turun sering terlambat; (3) banyak kejadian-kejadian dalam pengelolaan hutan yang tidak mampu diprediksi sebelumnya, sementara penganggaran sulit menampung situasi darurat (kebakaran hutan, serangan hama-penyakit, bencana alam); (4) pembiayaan/ penganggaran lebih merupakan hasil proses politik ketimbang kebutuhan untuk pengelolaan SDH yang

baik; dan (5) untuk pengelolaan hutan yang menghasilkan barang dan jasa publik mengandalkan APBN dan/atau APBD. Untuk mengatasi kompleksitas tersebut, World Bank (2005) menyarankan:

- a. Perlu ada kejelasan kaitan antara kebutuhan anggaran dengan layanan jasa publik yang akan dihasilkan,
- b. Uraikan dengan jelas bagaimana suatu layanan jasa publik akan didanai,
- c. Pastikan bahwa anggaran untuk keperluan-keperluan tersebut di atas tersedia dan dapat disediakan tepat waktu,
- d. Meyakinkan kepada para pihak bahwa organisasi mampu memperbaiki sistem pengelolaan keuangan (baik yang berasal dari APBN/APBD maupun dari penghasilan pengelolaan) dari waktu ke waktu.
- e. Mendekatkan organisasi pembiayaan dengan organisasi penghasil pendapatan yang berimplikasi pada keperluan untuk menghadirkan administratur yang otonom, transparan dan akuntabel.

Tampaknya untuk kasus Indonesia, saran-saran tersebut perlu diperluas, antara lain:

- a. Sistem/mekanisme pendanaan mendorong adanya koordinasi,
- b. Perbaiki sistem/mekanisme bagi hasil bidang kehutanan yang meliputi perhitungan, pengkoleksian, dan pendistribusian. Desentralisasi kewenangan (administratif) perlu diikuti desentralisasi fiskal,
- c. Pengelolaan keuangan sesuai dengan standar dan prioritas penganggarannya, pembuatan keputusannya dilakukan melalui proses-proses yang transparan,
- d. Efisiensi dan efektifitas pembiayaan dapat dievaluasi dan dipastikan bahwa *outcome* akan tercapai, dan
- e. Mendudukan posisi UPT Pusat di daerah sesuai aspirasi desentralisasi.

Sistem monitoring dan evaluasi kinerja

Sistem ini perlu dibangun untuk mengevaluasi kinerja perubahan. Reformasi kelembagaan memerlukan sistem pengawasan dan pelaporan yang baik, sehingga manajemen maupun *stakeholders* eksternal dapat membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang diharapkan. Untuk itu kriteria dan indikator kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan sangat diperlukan.

Penguatan informasi (SDH, kegiatan dan kinerja)

Informasi yang relevan, akurat dan tepat waktu merupakan salah satu faktor penentu bagi pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik. Informasi-informasi yang diperlukan meliputi informasi tentang SDH, kegiatan, *output*, *outcome*, kinerja organisasi, dan anggaran. Informasi-informasi tersebut selain diperuntukkan bagi para pengambil keputusan juga harus dapat diakses dan dipahami oleh *clients*, politisi dan kelompok-kelompok penekan. Banyak kasus tuntutan *clients*, politisi dan kelompok-kelompok penekan tidak dapat dipenuhi oleh penyedia layanan publik disebabkan oleh terlalu tingginya tuntutan sebagai akibat tidak cukupnya informasi saat membuat tuntutan.

Penyediaan informasi membutuhkan koordinasi, di mana tipe koordinasinya mengikuti pola *flow dependency*. Dalam mereformasi kelembagaan, maka koordinasi informasi yang diperlukan adalah (1) aliran informasi dari lapangan hingga pembuat kebijakan haruslah lancar, jelas dan tidak menimbulkan multi-interpretasi; (2) penguatan kapasitas petugas lapangan dalam menangkap informasi; (3) penguatan kapasitas pengambil kebijakan dalam memanfaatkan informasi untuk pembuatan kebijakan dan kapasitas *clients* dan politisi dalam menyusun aspirasi; dan (4) informasi dapat dijadikan alat untuk memonitor, mengevaluasi, menyusun *feed back* perbaikan, pemberian penghargaan dan penenaan sanksi atas capaian-capaian upaya bagi semua aktor yang terlibat.

Penguatan sistem dan mekanisme penegakan/pemberian sanksi

Sistem dan mekanisme penegakan dimaksudkan untuk memberi penghargaan kepada aktor yang berhasil menjalankan reformasi kelembagaan dan hukuman bagi yang tidak dapat mencapai kinerja yang ditentukan. Sebaik apapun kelembagaan yang disusun akan tidak memiliki arti (sia-sia) apabila tidak ada sanksi atas penyimpangannya. Penegakan sanksi memerlukan kapasitas, kewenangan, dan akuntabilitas organisasi (aktor) untuk dapat menegakkannya. Hal tersebut akan berjalan, apabila tersedia informasi tentang peran dan tanggungjawab, layanan publik apa yang menjadi tanggungjawabnya, *output* dan *outcome*, anggaran dan tujuan-tujuan penganggarnya. Dengan demikian, penataan peran, penganggaran, penguatan informasi, sistem kontrol, pelaporan kegiatan dan keuangan, evaluasi dan *feedback* kinerja dan sistem dan mekanisme penegakan sanksi merupakan rangkaian kegiatan yang tidak dapat dipisahkan untuk pencapaian *good forestry governance*.

Akuntabilitas dan peradilan yang jujur dan adil

Hubungan para aktor yang berpengaruh dalam pencapaian *good forestry governance* pada dasarnya selalu dihadapkan pada masalah ketidaksepadanan informasi (*asymmetric information*) antara pemberi kepercayaan (*principal/s*) dengan yang diberi kepercayaan (*agent/s*)⁹. Kecenderungannya adalah *agent(s)* memiliki informasi yang lebih lengkap atas keragaan dan motivasi-motivasi dirinya (*individual atau organizational*) ketimbang *principal*. Kelebihan informasi yang dimiliki oleh *agent(s)* tersebut akan menggodanya untuk berperilaku sub-optimal oportunistik, seperti *moral hazard, rent seeking, corruption, dan shirking*.

Siapa sebagai *principal* dan siapa sebagai *agent* sangat tergantung dari konteks hubungan-hubungan. Penyelenggaraan layanan publik di negara demokratis, entitas masyarakat (*citizens*) akan bertindak sebagai *principal* dan entitas pemerintahan (*government*) sebagai *agent*. Entitas pemerintah memiliki pengalaman, pengetahuan dan keahlian; menguasai pundi-pundi Negara baik yang berasal dari pajak masyarakat maupun penghasilan-penghasilan Negara lainnya; dan tahu persis aturan mana yang *enforceable, quasi enforceable* dan *unenforceable* serta tahu lubang-lubang kelemahannya. Oleh karenanya memberikan kewenangan kepada entitas pemerintahan tanpa tuntutan akuntabilitas, sama halnya memberi cek kosong.

Akuntabilitas memiliki arti yang berbeda untuk konteks berbeda. UNDP (2006) yang diadopsi pula oleh Kemendagri mendefinisikan akuntabilitas sebagai para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Di bidang kehutanan World Bank (2005) mendefinisikan sebagai kumpulan aturan yang mengatur hubungan-hubungan (*a set of relationships*) antara aktor-aktor yang berbeda dalam kerangka kerja pelayanan publik. Akuntabilitas harus merujuk pada kualitas keterjawaban (*quality of answerability*) yaitu hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan penjelasan atas suatu kegiatan dan kepenegakan aturan (*enforceability*) yaitu hak-hak untuk mengenakan sanksi atas ketidaktepatan informasi dan rasionalisasi pemilihan kebijakan dan kegiatan.

9 Hubungan *principal and agent* adalah hubungan di mana satu orang atau lebih sebagai pemberi kepercayaan [*principal(s)*] mempengaruhi orang lain sebagai mitra yang menerima kepercayaan [*agent(s)*] untuk melaksanakan beberapa tugas *principal(s)* melalui pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada mitra yang dimaksud [*agent(s)*] (Jensen dan Meckling, 1976)

Dalam demokrasi, akuntabilitas dapat diwujudkan melalui pemilihan umum (Florini, 2003). Namun dalam konteks *good forestry governance*, mengandalkan akuntabilitas berdasarkan pemilu ini menghadapi kendala, yaitu: (1) pada kenyataannya birokrat sebagai salah satu anggota entitas pemerintahan tidak dipilih melalui pemilu, sehingga birokrat sangat berpotensi untuk menikmati *asymmetric information*, karena partai dan masyarakat tidak dapat mengontrol mereka secara efektif (Kasper dan Streit, 1996; Steven, 1993 dan Ostrom et al., 1993); (2) menghadirkan peradilan yang jujur dan adil (*impartiality dan honest judiciary*) di negara berkembang sangat problematik yang pada akhirnya akan sangat mempengaruhi kualitas penegakan hukum; dan (3) negara-negara berkembang sangat dipengaruhi oleh negara maju, sehingga kebijakan-kebijakan publiknya rentan terhadap intervensi kepentingan-kepentingan masyarakat negara maju (Florini, 2003)¹⁰.

Dari uraian di atas, maka akuntabilitas dalam kerangka pencapaian *good forestry governance* di Indonesia yang diperlukan adalah:

- a. Ada pertanggungjawaban para aktor yang terlibat (politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya; pembuat kebijakan; organisasi penyedia layanan; *frontline professionals*; dan *client*),
- b. Hubungan-hubungan para aktor harus dikerangkai oleh kelembagaan yang menjamin bahwa aliran informasi (SDH, kegiatan, anggaran dan kinerja) yang akurat dapat diakses oleh *stakeholders* dan dapat dipertanggungjawabkan; ketidaktercapaian kinerja akan berakibat pada pengenaan sanksi, dan sebaliknya kinerja yang baik memperoleh insentif (finansial dan non finansial) yang memadai; mekanisme pertanggung-gugatan atas kesalahan dalam pengambilan keputusan publik dapat ditegakkan (*enforceable*),
- c. Mekanisme pemilihan pejabat-pejabat di birokrasi didasarkan pada kriteria dan indikator yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, termasuk tugas pokok dan fungsi serta *output* dan *outcome* yang menjadi tanggungjawabnya,
- d. Konsultasi publik dalam perencanaan pengurusan dan pengelolaan SDH, akses monitoring dan evaluasi implementasi, serta adopsi *feedback* yang disusun/diinginkan *client*,
- e. Kesetaraan di muka hukum dan peradilan yang jujur dan adil.

10 Florini berkisah tentang pertemuannya dengan diplomat senior Argentina yang menceritakan bahwa diplomat tersebut lebih senang atau merasa lebih efektif untuk ikut pemilu di Amerika Serikat ketimbang di Argentina, karena masyarakat Argentina lebih banyak dipengaruhi oleh apa yang terjadi di pemerintahan Amerika Serikat dari pada apa yang dilakukan oleh pemerintahan Argentina sendiri.

Penyelesaian property rights

Property rights adalah hak yang dimiliki individu, masyarakat, negara atas suatu sumberdaya (*asset/endowment*) untuk mengelola, memperoleh manfaat, memindahtangankan, bahkan untuk merusaknya. *Property right* merupakan institusi, karena di dalamnya mengandung norma-norma dan aturan main pemanfaatannya dan merupakan alat pengatur hubungan antar individu (North, 1990). Konsep hak kepemilikan memiliki implikasi terhadap konsep hak (*right*) dan kewajiban (*obligation*) yang diatur oleh hukum, adat dan tradisi atau konsensus yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya.

Syarat kesempurnaan hak kepemilikan adalah (1) dapat diperjualbelikan (*tradable*), (2) dapat dipindahtangankan (*transferable*); (3) dapat mengeluarkan pihak yang tidak berhak (*excludable*) dan (4) dapat ditegakkan hak-haknya (*enforceable*). Semakin banyak syarat terpenuhi, semakin sempurna hak kepemilikannya, sehingga semakin dapat diharapkan efisiensi alokasinya dan kelestarian pengelolaannya. Suatu barang (*property*) yang dapat diperjualbelikan, maka akan mendorong pemilik barang tersebut untuk mengelolanya dengan baik. Apabila dia gagal mengelola dengan baik, maka harga barang tersebut akan merosot. Begitu pula dengan sifat dapat dipindahtangankan misalnya melalui pewarisan. Tata nilai masyarakat akan mendorong untuk memberikan warisan yang baik kepada penerima warisan. Sementara sifat *excludable* dan *enforceable* mengindikasikan bahwa apabila suatu barang (walaupun dimiliki oleh seseorang, kelompok ataupun Negara) dapat dimanfaatkan oleh individu/kelompok lain atau siapa saja yang tidak berhak, maka insentif untuk penghematan dan/atau pengelolaan yang baik akan hilang. Di lain pihak, asset tersebut juga harus mendapat perlindungan baik oleh masyarakat maupun oleh entitas pelindung hak-hak warga, akan menjadi sia-sia apabila kepemilikan seseorang/kelompok tidak dihormati oleh orang/kelompok lain.

Syarat-syarat tersebut dapat terpenuhi terutama pada barang milik pribadi (*private property rights*). Namun demikian, dalam pengelolaan SDH penyelesaian *property rights* tidak harus dijalankan melalui privatisasi. Masih banyak *property right regimes* lain yang dapat dimanfaatkan. Penggunaan mekanisme *user rights* (hak guna pakai) misalnya, dapat menuju pada pengelolaan yang lestari apabila syarat-syarat kesempurnaan hak kepemilikan tersebut di atas dapat dipenuhi. Hak Guna Usaha (HGU) pada perkebunan telah berhasil mendorong pemilik perkebunan untuk tidak mengeksploitasi berlebihan (*over exploitation*), mengelola secara lestari dan tidak mengubah

semena-mena peruntukan atas perkebunan yang dimilikinya. Kalaupun ada perubahan HGU perkebunan ke bentuk peruntukan lain, pastilah perubahan tersebut didasarkan pada kebijakan yang dibuat (atau paling tidak diketahui dan/atau mendapat persetujuan) oleh instansi pemerintah yang berwenang, tidak semata-mata oleh pemilik/pemegang HGU tersebut.

Penutup

Kelembagaan dikatakan baik apabila aturan main dan organisasi mampu mengarahkan perilaku para pihak-pihak yang terlibat dan saling terkait untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (*common goals*). Untuk memperbaiki (membangun) kelembagaan (aturan main dan organisasi) prinsip-prinsip berikut perlu mendapat perhatian:

1. Penetapan hasil akhir (*outcome*) yang dijadikan fokus perubahan. Transformasi pembangunan harus berorientasi pada “*Outcome Focus*” misalnya peningkatan tingkat layanan, efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan dan pemerataan akses terhadap layanan organisasi (redistribusi manfaat).
2. Penjadwalan. Memperbaiki (membangun) kelembagaan (masyarakat dan birokrasi) memerlukan proses. Proses perubahan dan penjadwalan yang tidak realistis akan menyebabkan kegagalan. Pelibatan partisipasi riil dari *stakeholders* sangat diperlukan, walaupun memakan waktu. Hasil yang baik perlu diikuti dengan proses yang baik pula.
3. Kontekstual. Pembangunan kelembagaan harus berangkat dari dan selalu memperhatikan permasalahan yang ada, kondisi sosial, ekonomi politik dan budaya masyarakat. Oleh karenanya perlu memahami *interests* semua pihak, baik yang diuntungkan maupun yang dirugikan, walaupun demikian seringkali pemberian insentif kepada kelompok yang *powerful* akan lebih efektif. Selain itu perlu diyakinkan bahwa persoalan yang dihadapi merupakan persoalan bersama (*collective*), bukan persoalan individual (Florini, 2003).
4. Partisipatif. Perubahan kelembagaan akan memunculkan oposisi terutama dari golongan *vested interest* dan kelompok yang tidak memahami perlunya perubahan. Untuk itu pelibatan partisipasi *stakeholder* sangat diperlukan, terutama untuk membangun pemahaman (a) institusi apa yang akan diubah?; (b) mengapa perlu diubah?; (c) bagaimana perubahan akan dijalankan?; dan (d) sejauh mana institusi baru tersebut dapat menjamin perbaikan kinerja?

Selain itu prosesnya haruslah terbuka (*inclusive*) dan terjamin keberlanjutannya.

5. Akuntabel. Proses perubahan harus sesuai dengan tujuan perubahan, antara lain (a) apakah perubahan akan mencapai *outcomes* yang diinginkan?; (b) apakah manfaatnya dapat dirasakan bersama?; dan (c) apakah informasi-informasi akan sampai ke masyarakat?

Perlu diwaspadai bahwa di dalam mentransformasi kelembagaan terdapat masa transisi yang pada banyak kasus sering diokupasi oleh kelompok-kelompok kepentingan. Proses transisi yang baik, apabila hal-hal demikian dapat diantisipasi. Pertama perlu ada pentahapan (*milestone*) mulai dari perubahan yang sifatnya sementara hingga pencapaian perubahan yang sesungguhnya dan analisis pihak terkait (*stakeholders analysis*). Namun demikian, perlu kewaspadaan dalam pentahapan ini terutama untuk menghindari jebakan "kesementaraan" yang mungkin saja sangat nyaman (*favorable*) bagi sebagian pelaku dan melupakan tujuan akhir (*outcome/s*). Analisis *stakeholders* pada dasarnya adalah untuk mengidentifikasi pihak-pihak mana yang dapat diperankan sebagai pendukung dan pengawal perubahan (*sponsor*), staf yang tepat untuk menjalankan perubahan (*change agents*), partisipan dan jangan lupa oposan perubahan.

Daftar Pustaka

- Atkisson, Alan (2005). *To do List for a Sustainable Civilization in The Natural Advantage of Nations: Business Opportunities, Innovation, and Governance in the 21st Century* edited by Karlson 'Charlie' Hargroves and Michael H. Smith. First published by Earthscan. UK and USA.
- Brown, D., Kate Schreckenber, Gill Shepherd and Adrian Wells. 2002. *Forestry as an Entry Point for Governance Reform*. ODI Forestry Briefing Number 1, April 2002.
- Crowston, K. and Ch. S. Osborn. 1998. *A coordination theory approach to process description and redesign*. Center for Coordination Science Sloan School of Management Massachusetts Institute of Technology. 77 Massachusetts Ave-nue, NE20-336, Cambridge, MA 02139. web: <http://ccs.mit.edu/ccsmain.html>.

- Departemen Kehutanan. 2007. Kajian Desentralisasi Kehutanan pada Kegiatan Penyusunan Kajian Penganggaran dan Evaluasi Bidang Kehutanan. Biro Perencanaan dan Keuangan, Sekretariat Jenderal Kehutanan, Departemen Kehutanan RI. Jakarta. Indonesia.
- DFID. 2003. *Promoting Institutional and Organisational Development*. Department for International Development (DF-ID). March 2003.
- Duncan, R and Teuea Toatu. 2004. *Measuring Improvements in Governance in the Pacific Island Countries*. Paper presented to the Conference organized by the Foundation for Development Cooperation, Brisbane, on Financing Development, at the Gold Coast, Queensland, August 13-14, 2004.
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press. United States of America.
- Field, Barry C. 1994. *Environmental Economics: An Introduction*. McGraw Hill, Inc. USA.
- Florini, Ann. 2003. *The coming democracy: new rules for running a new world*. Island Press. Connecticut Avenue, N.W., Suite 300, Washington, DC.
- Haug, Michaela. 2007. Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat: Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Benuaq. Laporan Penelitian. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Jensen, M.C. and Meckling, W.H. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics 3(4 October), 305-360. North-Holland Publishing.
- Kasper, W and Streit, M. E. 1996. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.
- Kaufmann, D., A. Kraaay, and P. Zoido-Lobaton. 2000. *Governance Matters: from Measurement to Action*. Finance and Development, Vol. 37, No. 2, June 2000.
- Larson, Anne M. 2006. Desentralisasi Demokratis dalam Sektor Kehutanan: Pelajaran dari Afrika, Asia dan Amerika Latin dalam Politik Desentralisasi: Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di berbagai Negara edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Widodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor,

- Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Mayers J., S. Bass and D. Macqueen. 2002. *The Pyramid: A diagnostic and planning tool for good forest governance*. International Institute for Environment and Development (IIED). June 2002.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York. USA
- Ostrom, E and E. Schlager. 1996. *The Formation of Property Rights in Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment* edited by Hanna, S., Folke, C. and Maler, K.G. Island Press. Washington, D.C., USA.
- Ostrom, E; Schroeder, L; and Wynne, S. 1993. *Intitutional Incentives and Sustainable Development*. Westview Press. Colorado. USA.
- Rachbini, D. J. 2002. *Ekonomi Politik. Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Ribot, J. C. 2006. *Memilih Perwakilan: Institusi dan Kewenangan (power) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi dalam Politik Desentralisasi: Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di berbagai Negara* edi-ted by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Wi-dodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor, Indonesia: Cen-ter for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Rodgers, Gerry. 1994. *Workers, Institutions and Economic growth in Asia*. International Institute for Labor Studies. Geneva. Switzerland.
- Samsu, Dt. I. Suramenggala, H. Komarudin dan Y. Ngau. 2005. *Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Tata Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur*. Kerjasama Yayasan Pionir Bulungan dengan Center for International Forestry Research. CIFOR. Bogor.
- Stevens, J. B. 1993. *The Economics of Collective Choice*. Westview Press. USA.
- Subarudi dan H. Dwiprabowo. 2007. *Otonomi Daerah bidang Kehutanan: Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan*. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- Tokede M. J., D. Wiliam, Widodo, Y. Gandhi, C. Imburi, Patriahadi, J. Marwa dan M.Ch. Yufuai. 2005. *Dampak Otonomi Khusus*

di Sektor Kehutanan Papua: Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari. Kerjasama Fakultas Kehutanan Universitas Negeri Papua (UNIPA) dengan Center for International Forestry Research (CIFOR). CIFOR. Bogor.

Turner, R. K, Pearce, D. and Bateman, I. 1994. *Environmental Economics, An Elementary Introduction*. Harvester Wheatsheaf. London.

UNDP. 1996. "*Aide Memoire*" regarding the Asia Ministerial Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity in Lahore, Pakistan, 18-21 November 1996 (New York: United Nations Development Programme (UNDP), July, 1996).

UNDP. 2006. *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*. UNDP.

VanSant, Jerry. 2000. *Cooperation for Good Governance*. Mus-kie/FSA Alumni Regional Conference Yerevan Armenia 26-29 October 2000.

Williamson, O. E. 1996. *The Mechanism of Governance*. Oxford University Press. New York, USA.

World Bank. 2005. *Forest Institutions in Transition: Experiences and Lessons from Eastern Europe*. PROFOR World Bank. Washington. United State.

Institusi Dalam Perspektif Teori Permainan

Sударsono Soedomo

*(Apabila) mata hanya diganti dengan mata,
akhirnya hanya membuat seluruh dunia menjadi buta.*
Mahatma Gandhi

Pendahuluan

Menurut teman saya, institusi itu abstrak. Seseorang yang saya kenal sangat baik menceritakan pertemuannya dengan dua kawan lamanya yang entah bagaimana jalan ceritanya mereka terlibat dalam diskusi dengan topik kelembagaan, suatu topik yang sangat hangat. Kawan baik saya ini mencoba menjelaskan kepada dua kawannya dan hasilnya kedua kawan tersebut semakin bingung. Entah sudah kehabisan akal atau mungkin dia sendiri tidak terlalu paham, kawan baik saya akhirnya mengeluarkan jurus pamungkasnya bahwa kelembagaan itu merupakan konsep yang abstrak. Cerita berhenti hingga disitu dan ketiganya tertawa lepas sebagai tanda bahagia. Tidak tertutup kemungkinan bahwa mereka bahagia atas kebingungannya masing-masing. Berita baiknya adalah bahwa kebingungan itu tanda keperdulian dan berlangsungnya pemikiran. Berani berpikir, kemudian bingung, lalu diakhiri dengan menertawai diri sendiri atas kebingungannya sendiri itu menyehatkan.

Bangsa Indonesia sedang dilanda frustrasi yang sangat dalam. Penyebab utamanya adalah korupsi sangat me-rajalela dan akal sehat

dijungkirbalikkan. Hukum tidak jalan sebagaimana seharusnya, karena penegak hukum juga banyak terlibat dalam memanipulasi dan menyelewengkan hukum. Banyak orang menyebut situasi kalut ini dengan krisis multi-dimensi. Pertanyaan yang selalu muncul dan telah lama ditunggu jawabannya adalah bagaimana situasi ini dapat segera diakhiri sehingga bangsa Indonesia dapat segera keluar dari keterpurukan jaman jahiliyah ini.

Agar dapat keluar dari keterpurukan yang sangat mencengkam tersebut pastilah, sekali lagi pastilah, melibatkan perubahan kelembagaan. Ada yang mengharapkan datangnya ratu adil. Ada yang menawarkan sistem atau tatanan kuno yang pernah berhasil membangun peradaban besar, tetapi ternyata kemudian gagal juga. Andai saja krisis multidimensi ini terjadi di era 1970an, kemungkinan besar sosialisme komu-nisme menjadi pilihan juga. Keruntuhan Blok Soviet dan “keberhasilan” Cina dengan kucing putihnya Deng Xiaoping membuat sosialisme komunisme tidak menjadi pilihan menarik. Semua yang pilihan yang ditawarkan pada hakekatnya adalah adanya perubahan kelembagaan. Jadi kelembagaan itu apa?

Tulisan ini akan membahas evolusi kelembagaan dari dalam (*endogenous institutional evolution*). Apakah hal ini tidak akan lebih membingungkan? Boleh jadi. Tetapi siapa tahu kebingungan yang mencapai puncaknya akan berbelok menjadi proses pencerahan yang mengasyikkan. Seperti seseorang yang sangat ketakutan saat dikejar anjing herder, karena begitu takutnya dia mampu melompati dinding setinggi empat meter tanpa disadarinya bagaimana hal itu dapat terjadi. Tetapi saya akan menghargai orang yang memilih untuk dicabik-cabik oleh anjing herder karena dia menyerah sebelum mencoba. Teori yang saat ini banyak digunakan dalam analisis interaksi sosial adalah teori permainan (*game theory*). Penggunaannya mulai dari urusan yang sangat serius seperti perang dingin, perang panas, kontrak, *problem principal-agent*, hingga yang ringan-ringan seperti catur bahkan gangsuit (gajah-manusia-semut) yang sering dimainkan anak-anak atau perjokian di sekitar kawasan *three in one Jakarta*.

Institusi dalam Kerangka Teori Permainan

Dasar-Dasar Teori Permainan

Suatu permainan adalah representasi dari suatu situasi yang didalamnya sejumlah individu berinteraksi dalam suatu kerangka ketergantungan strategis. Artinya, kesejahteraan individu tergantung bukan hanya pada tindakannya sendiri melainkan juga tergantung pada tindakan individu yang lain. Oleh Mas Collel et al. (1995) dideskripsikan bahwa suatu permainan terdiri dari:

1. Para pemain (*players*): Siapa saja yang terlibat dalam permainan. Pemain dapat berupa individu tunggal, suatu tim, partai politik, para panglima perang, dan sebagainya.
2. Aturan main (*rule*): Siapa bergerak pada waktu tertentu? Apa yang mereka ketahui ketika mereka bergerak? Apa yang dapat mereka lakukan?
3. Hasil (*outcome*): Bagi setiap *set* tindakan yang mungkin yang dilakukan pemain, apa *outcome* dari permainan tersebut?
4. Hadiah (*payoff*): Seperti apakah fungsi manfaat dari pemain atas hasil yang mungkin terjadi?

Setiap orang yang berinteraksi dengan orang lain, disadari atau tidak, pasti terlibat dalam suatu permainan, terlepas apakah interaksi tersebut berkaitan dengan hal yang sangat serius atau sekedar permainan anak-anak. Agar tidak terlalu abstrak, suatu contoh tentang permainan diharapkan dapat mempermudah pengertian. Suatu konsep penting yang hendak disampaikan dalam contoh berikut adalah keseimbangan. Untuk menghormati orang yang berjasa dalam mengembangkan teori permainan, John Nash, keseimbangan tersebut dinamakan dengan keseimbangan Nash (Nash Equilibrium, yang disingkat NE). Notasi NE ini akan dipakai dalam uraian selanjutnya.

Dua dari tiga contoh yang akan diberikan merupakan permainan statis atau disebut juga dengan permainan gerak simultan, sedangkan satu contoh lainnya adalah permainan dinamis atau permainan gerak sekuensial. Contoh permainan pertama dari tiga contoh yang akan diberikan merupakan permainan yang sangat populer dan nampaknya setiap orang merasa perlu mengetahuinya, yakni dilema tahanan (*prisoner's dilemma*).

Contoh 1 (*Prisoner's Dilemma Statis*). Dua orang pemanen sarang burung walet harus membuat keputusan secara simultan dengan memilih salah satu dari dua pilihan yang tersedia. Dua pilihan yang tersedia bagi keduanya adalah sama, yakni patuh (P) atau melanggar (M). Pemanenan hanya dilakukan sekali. Diasumsikan bahwa keduanya telah mempunyai kesepakatan tentang cara dan frekuensi panen. Jika kedua orang tersebut patuh, maka masing-masing akan mendapatkan imbalan 12. Sebaliknya, bila keduanya melanggar, maka masing-masing akan mendapatkan 10. Jika satu orang patuh sedangkan yang lain melanggar, maka orang yang patuh mendapatkan nol sedangkan yang melanggar mendapatkan 15. Unsur-unsur permainan dari Contoh 1 adalah:

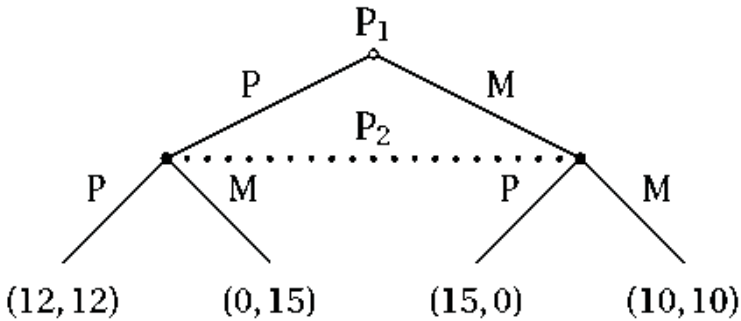
1. Para pemain: dua pemungut sarang burung walet, yakni P1 dan P2.
2. Aturan main: dua pemain memilih tindakan secara simultan, dan tindakan yang mungkin dipilih adalah patuh atau melanggar. Pemanenan dilakukan hanya sekali saja¹.
3. *Outcome*: kedua pemanen mungkin memilih patuh atau melanggar, atau salah satu pemanen patuh dan lainnya melanggar.
4. Hadiah: Jika keduanya patuh, maka masing-masing pemanen mendapat 12. Sebaliknya, jika keduanya melanggar, maka masing-masing dari keduanya mendapatkan 10. Jika satu pemanen patuh sedangkan yang lain melanggar, maka pemanen patuh tidak mendapat apapun sementara pemanen yang melanggar mendapatkan 15.

Bentuk ekstensif dari permainan ini diperlihatkan pada Gambar 1. Dalam kedua gambar tersebut, angka pertama menunjukkan *payoff* yang diterima oleh pemanen 1 dan angka kedua adalah *payoff* untuk pemanen 2. Dalam bentuk normal dua pemain, konvensi yang dianut adalah baris digunakan untuk mewakili pemain 1, sedangkan kolom digunakan untuk mewakili pemain 2. Dalam bentuk normal, permainan ini dapat digambarkan sebagaimana tampak pada Gambar 2.

Apa yang membuat permainan seperti ini dilemma? Ada dua ciri dari Gambar 1 yang membuatnya dilemma. Pertama, sifat keseimbangan merupakan suatu keseimbangan dimana setiap pemain memiliki satu strategi yang mendominasi strategi yang lain. Strategi M men-

1 Mengambil tindakan secara simultan digunakan untuk menggambarkan bahwa ketika seorang pemain mengambil keputusan dia tidak tahu keputusan yang diambil oleh lawan mainnya. Keadaan ini dilambangkan dengan garis titik-titik pada Gambar 1 (bentuk ekstensif)

dominasi strategi P. Apapun yang dilakukan oleh pemanen 2, maka *payoff* yang diterima oleh pemanen 1 akan selalu lebih tinggi jika dia memilih M. Ketika pemanen 2 memilih P, pemanen 1 mendapatkan 15 jika bermain M tetapi hanya mendapatkan 12 jika bermain P.



Gambar 1: Bentuk Ekstensif dari Permainan Contoh 1

Selanjutnya, jika pemanen 2 bermain M, maka pemanen 1 mendapatkan 10 bila bermain M dan tidak mendapatkan apapun bila bermain P. Demikian juga sebaliknya bagi pemanen 2 bahwa memainkan M selalu lebih baik dari memainkan P apapun yang dimainkan oleh pemanen 1. Kedua, keseimbangan (NE) yang unik ini merupakan keseimbangan yang *Pareto inefficient*. Seandainya kedua pemanen dapat bekerjasama dengan bermain P, maka masing-masing dari keduanya akan memperoleh 12, yang lebih tinggi daripada 10.

Permainan prisoner's dilemma ini sering digunakan untuk uji rasionalitas versus moralitas. Adalah rasional untuk memilih 12 ketimbang 10 melalui suatu kesepakatan. Tetapi apakah kesepakatan tersebut dapat terpelihara bila ada insentif untuk ingkar dengan harapan mendapatkan *payoff* sebesar 15? Rasionalitas individual akan mengarahkan kepada pengingkaran kesepakatan ini, sehingga keduanya terjebak untuk bermain M. Disinilah isu moralitas itu muncul. Jika kedua pemain tetap pada kesepakatan dan keduanya akhirnya memilih bermain P, maka apakah kita dapat mengatakan bahwa keduanya irasional atau keduanya bermoral? Atau, ketika keduanya tetap patuh pada kesepakatan sehingga masing-masing mendapatkan 12 ketimbang 10 bila mereka sama-sama ingkar, mungkinkah hal tersebut dibangkitkan oleh rasionalitas kolektif ketimbang irasionalitas individual?

		Pemanen 2	
		P	M
Pemanen 1	P	(12,12)	(0,15)
	M	(15,0)	(10,10) ^{NE}

Gambar 2: Bentuk Normal dari Permainan Contoh 1

Jika permainan *prisoner's dilemma* dimainkan berulang dengan jumlah tertentu (artinya *finite*), maka melalui induksi mundur keseimbangan yang terjadi tetap (M,M) (Routledge, 1998). Namun, hasil percobaan menunjukkan bahwa kerjasama diantara para pemain dengan membangun reputasi ternyata dapat terjadi (Kreps et al., 1982; Andreoni and Miller, 1993). Jika ulangan tersebut tak berhingga,² maka kerjasama dengan keseimbangan (P,P) adalah secara rasional mungkin terjadi.

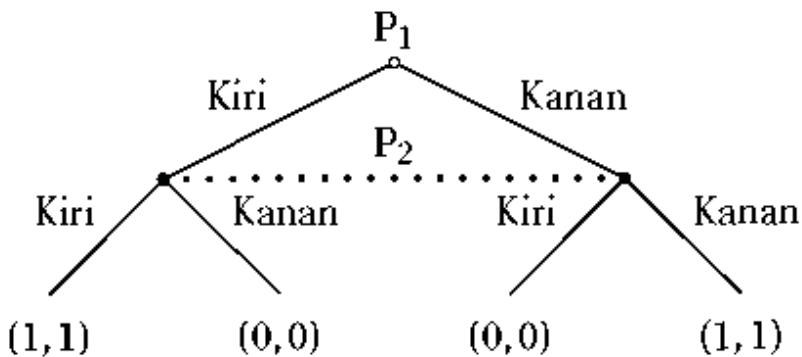
Contoh 2 (Mengemudi di Jalan Raya - Statis). Dua pengemudi mobil mengemudi dengan dua arah yang berlawanan. Masing-masing pengemudi dapat memilih jalur kanan atau jalur kiri dari jalan relatif terhadap posisi masing-masing pada saat yang bersamaan. Jika pengemudi 1 mengambil jalur kanan sedangkan pengemudi 2 mengambil jalur kiri, maka keduanya akan terlibat dalam kecelakaan. Sebaliknya, bila kedua pengemudi sama-sama mengambil jalur kiri atau jalur kanan, maka keduanya akan berpapasan dengan selamat. Diasumsikan bahwa jika selamat seorang pengemudi mendapatkan *payoff* 1, sedangkan bila terlibat dalam kecelakaan mendapat *payoff* 0. Apa *outcome* dari permainan ini? Berapa *payoff* yang diterima oleh masing-masing pengemudi?

2 Interpretasi alternatif dari permainan ini adalah permainan yang diulang secara tidak tentu (*indefinite*) dimana panjang permainan terbatas (*finite*) tetapi stokastik sehingga para pemain tidak mengetahui kapan permainan berakhir

Unsur-unsur yang membentuk sebuah permainan dari contoh diatas adalah:

1. Para pemain: dua pengemudi, yakni P1 dan P2.
2. Aturan main: dua pemain memilih tindakan secara simultan, dan tindakan yang mungkin dipilih adalah jalur kanan atau jalur kiri. Mengambil tindakan secara simultan digunakan untuk menggambarkan bahwa ketika seorang pemain mengambil keputusan dia tidak tahu keputusan yang diambil oleh lawan mainnya. Keadaan ini dilambangkan dengan garis titik-titik pada Gambar 3 (bentuk ekstensif).
3. *Outcome*: jika kedua pengemudi masing-masing mengambil jalur kiri atau jalur kanan maka keduanya selamat. Bila pengemudi 1 memilih jalur kiri (kanan) sementara pengemudi 2 memilih jalur kanan (kiri) maka keduanya akan bertabrakan.
4. Hadiah: Jika keduanya selamat, maka masing-masing pengemudi mendapat 1. Sebaliknya, jika keduanya terlibat kecelakaan, maka keduanya mendapat 0.

Disamping memiliki bentuk ekstensif seperti terlihat pada Gambar 3, suatu permainan juga memiliki bentuk normal. Untuk kasus Contoh 2, bentuk normalnya diperlihatkan pada Gambar 4. Perhatikan bahwa pengemudi 2 tidak mengetahui apakah dia berada pada node sebelah kiri (pengemudi 1 mengambil jalur kiri) atau node sebelah kanan (pengemudi 1 memilih jalur kanan). Pilihan dalam mental pengemudi 2 hanya kiri atau kanan. Pilihan pengemudi 2 akan berbeda bila aturan mainnya diubah dari gerak simultan menjadi gerak sekuensial (lihat Contoh 3).



Gambar 3: Bentuk Ekstensif dari Permainan Contoh 2

Permainan Contoh 2 akan menghasilkan NE yang berupa pengemudi 1 dan pengemudi 2 secara bersama memilih jalur kanan semua atau jalur kiri semua. Dengan kata lain, ada dua NE dalam strategi murni. Kita di Indonesia menggunakan jalur kiri, sementara orang di Amerika Serikat dan Kanada menggunakan jalur kanan. Ketika seorang pengemudi mengambil jalur kanan (sesuai posisinya), maka respon terbaik dari pengemudi lain dari arah yang berlawanan adalah mengambil jalur kiri juga. Keseimbangan ini tetap terjaga meskipun tidak ada pengawasan dari polisi lalu lintas. Tercapainya NE dapat timbul dengan sendirinya tanpa harus dibuat atau dipaksakan oleh pihak eksternal. Mungkin saja melalui *trial and error* yang menimbulkkan korban (Boyd and Richerson). Sekali keseimbangan tersebut tercapai, maka kondisi tersebut akan terus berlangsung atau dengan kata lain *self enforcing*. Mengemudi di jalur kiri atau jalur kanan secara konsisten kemudian menjadi norma sosial atau bahkan hukum positif. Norma sosial atau hukum positif diperlukan agar ketika terjadi kecelakaan kita dapat memastikan siapa yang bertanggungjawab.

		Pengemudi 2	
		Kiri	Kanan
Pengemudi 1	Kiri	(1,1) ^{NE}	(0,0)
	Kanan	(0,0)	(1,1) ^{NE}

Gambar 4: Bentuk Normal dari Permainan Contoh 2

Disamping dua keseimbangan dalam strategi murni tersebut, ada satu bentuk keseimbangan lain yang disebut dengan keseimbangan dalam strategi campuran. Sederhananya, strategi campuran ini adalah sebaran peluang terhadap strategi murni. Untuk Contoh 4, strategi campuran untuk pengemudi 1 adalah $\sigma_1 = (p, 1 - p)$ dimana $0 < p < 1$ adalah peluang jalur kiri dimainkan dan $(1 - p)$ adalah peluang jalur kanan yang dipilih. Strategi campuran untuk pengemudi 2 dapat ditulis sebagai $\sigma_2 = (q, 1 - q)$ dimana $0 < q < 1$ adalah peluang jalur kiri dimainkan dan $(1 - q)$ adalah peluang jalur kanan yang dipilih. *Payoff* harapan untuk pengemudi 1 (Π_1) adalah:

$$\pi_1 = pq + (1-p)(1-q) = p(2q-1) - q + 1$$

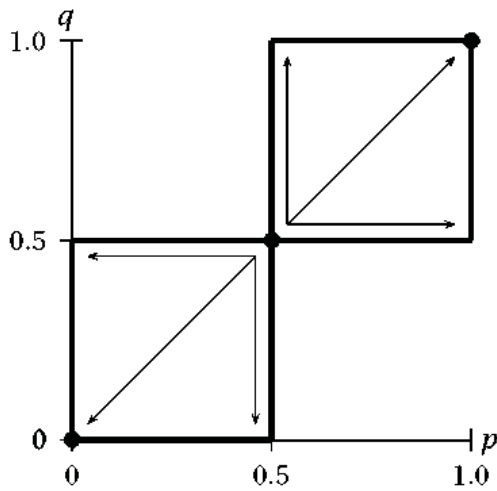
Fungsi ini bersifat linear dalam p , sehingga untuk memaksimalkan π_1 dilakukan dengan memilih p tertinggi yang mungkin (yakni satu) jika $(2q - 1) > 0$ atau $q > \frac{1}{2}$. Sebaliknya, bila $(2q - 1) < 0$ atau $q < \frac{1}{2}$ maka π_1 maksimum diperoleh bila p yang dipilih adalah terkecil yang mungkin (yakni nol). Jika $q = \frac{1}{2}$, maka nilai p berapapun yang memenuhi $p \in [0,1]$ akan memberikan *payoff* harapan yang sama. *Payoff* harapan untuk pengemudi 2 adalah:

$$\pi_2 = pq + (1-p)(1-q) = q(2p-1) - p + 1$$

Fungsi ini bersifat linear dalam q , sehingga untuk memaksimalkan π_2 dilakukan dengan memilih q tertinggi yang mungkin (yakni satu) jika $(2p - 1) > 0$ atau $p > \frac{1}{2}$. Sebaliknya, bila $(2p - 1) < 0$ atau $p < \frac{1}{2}$ maka π_2 maksimum diperoleh bila q yang dipilih adalah terkecil yang mungkin (yakni nol). Jika $p = \frac{1}{2}$, maka nilai q berapapun yang memenuhi $q \in [0,1]$ akan memberikan *payoff* harapan yang sama.

Ketiga keseimbangan permainan Contoh 2 diperlihatkan pada Gambar 5. Titik kanan atas adalah NE (Kiri, Kiri), titik kiri bawah adalah NE (Kanan, Kanan), sedangkan titik yang ditengah adalah keseimbangan campuran dengan $p = \frac{1}{2}$ dan $q = \frac{1}{2}$. Kita tahu bahwa *payoff* harapan keseimbangan strategi campuran adalah nol bagi kedua pengemudi, sedangkan dua NE strategi murni memberikan *payoff* 10 kepada masing-masing pengemudi. Oleh karena itu, meskipun $\sigma_1 = (j, \wedge)$ dan $\sigma_2 = (21, 21)$ merupakan strategi campuran yang valid, strategi campuran ini merupakan strategi yang *inferior* dibandingkan dua NE dalam strategi murni bila permainan diulang-ulang. Dengan kata lain, keseimbangan strategi campuran ini bukanlah prediksi yang baik atas permainan Contoh 2 karena strategi ini tidak stabil (Echenique and Edlin, 2004). Melalui pengu-langan—mungkin awalnya ba-nyak terjadi kecelakaan orang kemudian belajar dan akhir sampai pada keseimbangan yang mantap yang kemudian menjadi kebiasaan, kesepakatan, norma, bahkan hukum positif.

Apa yang dapat dipelajari dari hasil interaksi sosial di atas? Dua atau lebih individu yang mementingkan diri sendiri dapat menghasilkan keteraturan atau kerjasama sosial yang menguntungkan semua pihak. Ekonom dan biolog umumnya percaya dan mendukung pendekatan seperti ini. Kerjasama dipandang sebagai hasil interaksi dari pelaku yang mementingkan diri sendiri untuk memaksimumkan kepentingan material individual jangka panjang. Sosiolog dan antropolog mempunyai pandangan yang berbeda. Dalam pandangan mereka kerjasama terjadi karena kebersediaan untuk mengalahkannya kepentingan pribadi kepada tuntutan kelompok sosial untuk menjadi bagian dari ciri manusia.



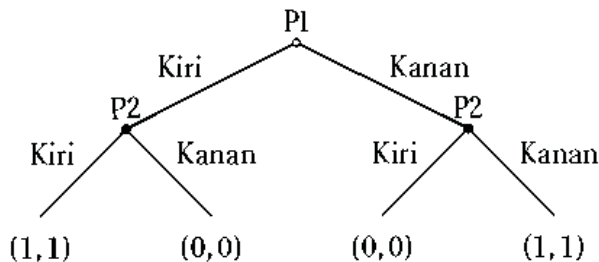
Gambar 5: Keseimbangan Strategi Campuran

Sekarang mari kita lakukan sedikit perubahan terhadap permainan pada Contoh 2. Perubahan dilakukan pada aturan main, dari yang awalnya bergerak simultan menjadi bergerak sekuensial. Pemain 2 mengamati dan mengetahui tindakan apa yang telah diambil oleh pemain 1. Berdasarkan informasi tersebut barulah pemain 2 mengambil tindakan. Permainan seperti ini dinamai permainan dinamis atau sekuensial. Kecuali aturan mainnya, unsur permainan yang lain persis sama dengan unsur permainan pada permainan Contoh 2. Permainan baru ini dikemas dalam Contoh 3 berikut ini.

Contoh 3 (Mengemudi di Jalan Raya - Dinamis). Dua pengendara mobil mengemudi dengan dua arah yang berlawanan. Masing-masing pengendara dapat memilih jalur kanan atau jalur kiri dari jalan relatif terhadap posisi masing-masing pengemudi. Pengemudi 2 mengambil tindakan setelah mengamati tindakan yang diambil oleh pengemudi 1. Jika pengemudi 1 mengambil jalur kanan sedangkan pengemudi 2 mengambil jalur kiri, maka keduanya akan terlibat dalam kecelakaan. Sebaliknya, bila kedua pengemudi sama-sama mengambil jalur kiri atau jalur kanan, maka keduanya akan berpapasan dengan selamat. Diasumsikan bahwa jika selamat seorang pengemudi mendapatkan *payoff* 1, sedangkan bila terlibat dalam kecelakaan mendapat *payoff* 0. Apa *outcome* dari permainan ini? Berapa *payoff* yang diterima oleh masing-masing pengemudi?

Bentuk ekstensif dan bentuk normal dari permainan Contoh 3 secara berturut-turut ditampilkan pada Gambar 6 dan Gambar 7. Perbedaan dengan bentuk ekstensif Contoh 2 adalah dihapuskannya garis titik-titik yang menghubungkan *node* kiri dan *node* kanan. Ini untuk menunjukkan bahwa pengemudi 2 mengetahui dengan pasti posisinya ketika mengambil tindakan. Perbedaan yang jauh lebih terlihat adalah pada bentuk normal. Sekarang pengemudi 2 mempunyai empat strategi (berada dalam mentalnya):

1. Strategi Kiri-Kiri: memilih jalur **kiri** jika pengemudi 1 memilih jalur kiri, memilih jalur **kiri** jika pengemudi memilih jalur kanan.
2. Strategi Kiri-Kanan: memilih jalur **kiri** jika pengemudi 1 memilih jalur kiri, memilih jalur **kanan** jika pengemudi memilih jalur kanan.
3. Strategi Kanan-Kiri: memilih jalur **kanan** jika pengemudi 1 memilih jalur kiri, memilih jalur **kiri** jika pengemudi memilih jalur kanan.
4. Strategi Kanan-Kanan: memilih jalur **kanan** jika pengemudi 1 memilih jalur kiri, memilih jalur **kanan** jika pengemudi memilih jalur kanan.



Gambar 6: Bentuk Ekstensif dari Permainan Contoh 3

Setiap strategi pengemudi 2 merupakan suatu kombinasi dari dua kemungkinan (kiri dan kanan). Strategi Kiri-Kiri bermakna bahwa kiri pertama untuk merespon pilihan 1 dari pengemudi 1 dan kiri kedua untuk merespon pilihan 2 dari pengemudi 1. Strategi Kiri-Kiri berarti bahwa apapun yang dilakukan oleh pengemudi 1 maka pengemudi 2 akan selalu mengambil jalur kiri. Dengan strategi Kiri-Kiri, kedua pengemudi akan selamat jika pengemudi 1 memilih kiri, tetapi keduanya akan bertabrakan jika pengemudi 1 memilih jalur kanan. Hal serupa juga berlaku untuk strategi Kanan-Kanan. Strategi Kanan-Kiri jelas merupakan strategi bunuh diri, yang dalam teori permainan dianggap tidak rasional atau memberikan ancaman yang tidak kredibel.

		Pengemudi 2			
		Kiri-Kiri	Kiri-Kanan	Kanan-Kiri	Kanan-Kanan
Pengemudi 1	Kiri	(1,1) ^{NE}	(1,1) ^{SPNE}	(0,0)	(0,0)
	Kanan	(0,0)	(1,1) ^{SPNE}	(0,0)	(1,1) ^{NE}

Gambar 7: Bentuk Normal dari Permainan Contoh 3

Permainan Contoh 3 mempunyai empat NE, yakni kotak yang diberi tanda NE dan SPNE. Setiap SPNE pasti NE, tetapi tidak sebaliknya. Dari empat NE tersebut, NE yang mana yang akan keluar sebagai keseimbangan yang paling masuk akal? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus kembali ke Gambar 6 untuk melakukan induksi mundur. Bagi pengemudi 2, dia akan memilih kiri jika dia berada pada *node* kiri dan memilih kanan jika dia berada pada *node* kanan (memperoleh 1 lebih baik dari pada memperoleh 0). Sekarang pengemudi 1 dihadapkan pada pilihan antara 1 dan 1, yang tentu saja tidak ada bedanya. Oleh karena itu, memilih kiri atau kanan tidak ada bedanya bagi pengemudi 1. Ringkasnya, (Kiri, Kiri-Kanan) dan (Kanan, Kiri-Kanan) merupakan keseimbangan yang paling masuk akal. Kedua keseimbangan inilah yang disebut dengan *Subgame Perfect Nash Equilibrium* /SPNE.

Tiga contoh permainan yang telah diberikan merupakan teori permainan dengan informasi lengkap (*complete information*). Dunia terlalu kompleks untuk dapat ditangkap oleh model yang sangat sederhana tersebut. Perjalanan berikutnya pembaca dapat melanjutkan dengan teori permainan dengan informasi yang tidak lengkap dan informasi yang asimetri, teori permainan evolusi, atau bahkan hingga teori permainan subyektif dimana para pemain tidak memiliki struktur obyektif dari permainan yang sedang dijalaninya. Tentu saja problem menjadi lebih rumit dan lebih abstrak. Lagi-lagi, untuk menempuh persoalan yang lebih rumit dan abstrak merupakan pilihan seseorang, apakah ingin menjadi lebih dewasa atau ingin tetap menikmati masa kanak-kanaknya diusia senja.

Institusi

Dalam kerangka teori permainan, institusi dimaknai, terutama oleh ekonom, dalam tiga makna yang berbeda (Aoki, 2001). Pertama, lembaga dimaknai sebagai otoritas organisasi yang penting. Hal ini menunjuk pada pemain, seperti partai politik, universitas, pengadilan, Lembaga Ilmu Pengetahuan, Lembaga Administrasi Negara, perusahaan, kementerian, dan sebagainya. Pengertian seperti ini lazim digunakan dalam pembicaraan sehari-hari dan sudah barang tentu jauh dari deskripsi abstrak. Ketika kawan saya menyatakan bahwa institusi itu konsep yang abstrak, maka pastilah dia tidak sedang mengacu pada pengertian institusi yang demikian sederhana ini. Tetapi saya juga tidak yakin bahwa apa yang dirasakan oleh teman saya itu sama atau setidaknya mendekati apa yang dirasakan oleh Allan Schmid ketika yang bersangkutan mengatakan bahwa masalah ekonomi institusi bukan karena tidak adanya teori yang digunakan melainkan karena terlalu banyaknya teori yang digunakan, tetapi tidak terintegrasi secara baik (Schmid, 2004). Pengertian institusi ini sudah sangat jelas dan oleh karena itu tidak lagi menarik untuk dibahas lebih jauh. Diskusi dan debat lebih banyak mengenai dua pengertian lainnya yang tingkat keabstrakannya lebih tinggi bukan berarti benar-benar abstrak.

Kedua, kelembagaan dimaknai sebagai aturan main yang tentu saja berbeda dari pemain. Menurut North (1990):

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction ...”.

Institusi ini tidak harus berupa aturan formal, melainkan dapat juga berupa norma sosial yang membentuk interaksi antar manusia. Kita dapat dengan mudah mengenali siapa yang membentuk aturan main tentang kewajiban membuat surat keterangan asal usul kayu bagi siapapun yang mengangkut kayu yang berasal dari hutan hak, aturan main tentang penebangan di hutan alam, aturan tentang kontrak, untuk menyebut beberapa contoh aturan main formal. Institusi yang bersifat informal lebih sulit dikenali siapa yang membuatnya dan kapan dibuatnya. Dahulu, mungkin juga masih berlaku hingga kini, dikenal istilah “bawon,” suatu pembagian hasil panen tanaman semusim, khususnya padi, antara pemilik sawah dan pemanen. Jadi bawon adalah upah panen dalam bentuk natura. Kita tidak pernah tahu siapa yang membuatnya, bagaimana fraksi bawon ditentukan, dan sejak kapan bawon mulai berlaku³. Institusi disini bersifat eksternal terhadap pemain yang melakukan interaksi sosial. Pengertian institusi sebagai aturan main ini pantas untuk sedikit lebih dielaborasi karena pengertian ini yang paling banyak digunakan. Ada beberapa implikasi penting yang pantas menjadi perhatian.

Konsep *structure conduct performance* (SCP) memaknai institusi sebagai aturan main yang disebut “struktur” tersebut. Tindakan (*conduct*) yang dilakukan oleh pemain diatur atau terikat oleh struktur dan oleh karena itu akan menentukan kinerja (*performance*). SCP merupakan paradigma dominan dalam organisasi industrial era 1950 hingga 1970an. Dalam ilmu ekonomi, *structure* mengacu kepada struktur pasar (kompetitif, monopoli, oligopoli, dan seterusnya), *conduct* mengacu kepada perilaku perusahaan (kompetitif atau kolusif), dan *performance* mengacu kepada efisiensi sosial terutama dengan mengukur kuasa pasar (*market power*). Aplikasi SCP tentu saja tidak terbatas pada masalah ekonomi. Contohnya, desentralisasi merupakan struktur baru dalam tata pemerintahan untuk meningkatkan pelayanan publik dan mempercepat pembangunan wilayah. Apakah perilaku birokrasi berubah dengan struktur baru tersebut? Apakah pelayanan publik menjadi lebih baik dan pembangunan wilayah menjadi lebih cepat?

3 Institusi formal dan institusi informal belum tentu kompatibel. Kom-patibilitas antar institusi ini sering diabaikan ketika seseorang mengadopsi suatu institusi yang bekerja dengan sangat baik di suatu masyarakat untuk diberlakukan pada masyarakat yang berbeda. Koperasi yang mungkin berjalan baik di negara Skandinavia menjadi sekedar ajang korupsi di Indonesia. Contoh lain adalah wacana pembuktian terbalik karena terbukti efektif di Amerika Serikat atau negara maju lainnya dalam memberantas korupsi hendak diterapkan di Indonesia. Penegak hukum di Indonesia masih dibebani pembuktian saja dapat membuat skenario sehingga orang terpenjara, apalagi ketika mereka bebas dari kewajiban itu. Mereka akan lebih sewenang-wenang dan korupsi yang melibatkan penegak hukum akan semakin berkembang

Mengapa ada aturan main yang ditaati, bahkan tanpa pengawasan, sedangkan di pihak lain ada aturan main yang dilanggar oleh semua pihak bahkan dengan keterlibatan pihak yang seharusnya mengawasi implementasi aturan main tersebut? Untuk membuat mekanisme penegakan efektif, insentif yang tepat perlu disediakan bagi penegak untuk menjalankan tugasnya dengan benar. Jika tidak dapat ditegakkan atau diimplementasikan maka apa yang dikatakan sebagai aturan main tersebut pada dasarnya bukan institusi. Mengapa pemegang IUPHHK harus diawasi? Apa dasarnya kita mencurigai pengusaha tetapi mempercayai petugas pemerintah sebagai pengawas?

Dalam pandangan institusi sebagai aturan main, penegakan aturan dipandang sebagai isu lain yang berbeda dari pembentukan dan kandungan aturannya sendiri. Penegakan aturan main membutuhkan biaya. Aturan formal dan informal beserta karakteristik penegakannya membentuk struktur institusi yang didalamnya interaksi antar pemain terjadi. Jadi, pendekatan institusi sebagai aturan main pada dasarnya menggunakan perspektif pilihan rasional untuk mempelajari pembentukan institusi, sementara itu teori motivasi yang menjelaskan mengapa orang mengikuti perilaku tertentu tidak dimasukkan dalam analisis.

Teori motivasi ini penting digali lebih jauh, khususnya dalam kasus institusi formal sebagai aturan main. Penegakan aturan formal membutuhkan penegak eksternal yang tidak terlibat dalam permainan. Motivasi dari penegak aturan ini perlu diperhatikan. Siapa yang memaksa penegak? Perlukah penegak lain untuk mengawasi penegak aturan pertama? Siapa yang mengawasi pengawasnya? Hal demikian tidak akan ada akhirnya. Seorang penulis Romawi, Juvenal, menyatakan bahwa para istri tidak dapat dipercaya, dan menjaga mereka dibawah pengawasan para pengawal bukanlah solusi karena para pengawal tidak dapat dipercaya juga (Hurwicz, 2008).

Solusi terhadap problem ini adalah membangun suatu permainan yang mencakup pengawas sebagai pemain dan membuat prosedur tindakan yang ditetapkan bagi pengawas dapat menjadi pilihan strategis kesimbangannya sehingga keseimbangan yang terjadi bersifat *self enforcing*. Tentu hal ini menimbulkan kekhawatiran baru karena wasit juga bertindak sebagai pemain. Apakah kekhawatiran ini tidak identik dengan kekhawatiran bahwa penegakan hukum di Indonesia tidak mungkin dilakukan oleh orang Indonesia sendiri?

Ketiga, institusi dimaknai sebagai keseimbangan dari permainan itu sendiri, yang disebut dengan subgame perfect NE (SPNE), sehingga bersifat *self enforcing* (Mahoney and Sanchirico, 2001). Konsep SPNE menganggap bahwa pemain individual mempunyai kemampuan membuat alasan deduktif yang sempurna tentang mekanisme umpan balik antara pilihannya sendiri dan pilihan individu lainnya. Poin penting dari konsep SPNE ini adalah bahwa profil strategi tertentu dapat berjalan sendiri dan bertahan begitu keseimbangan terjadi.

Ide pokok dalam pendekatan institusi sebagai keseimbangan adalah bahwa institusi pada akhirnya merupakan perilaku individu dan perilaku harapan dari pihak lain ketimbang aturan baku resep tentang perilaku yang mendorong orang untuk berperilaku (atau tidak berperilaku) dengan cara tertentu. Harapan perilaku agregat dari semua individu dalam masyarakat menyusun dan menciptakan suatu struktur yang mempengaruhi perilaku individu. Ketidakterdayaan individu memotivasi individu yang bersangkutan untuk berperilaku sesuai kebiasaan yang berkembang dengan dampak penguatan terhadap kebiasaan tersebut untuk berlanjut dan semakin kuat. Mengurus passport melalui jalur formal secara mandiri akan menghadapi banyak hambatan, sehingga memaksa pemohon passport tunduk pada institusi informal (calo) yang beroperasi menyaingi institusi formal. Pengurusan passport melalui calo merupakan keseimbangan yang terjadi dan keseimbangan ini merupakan institusi pengurusan *passport* yang sebenarnya. Bukan orang tidak tahu bahwa percaloan dalam pengurusan passport itu dilarang, tetapi itulah kebiasaan yang terjadi dan terus diikuti dan diperkuat.

Definisi mana dari institusi yang hendak dipakai bukanlah soal salah atau benar, karena akan sangat tergantung pada tujuan analisis. Institusi sebagai aturan main lazim diadopsi oleh pembuat kebijakan atau aturan, seperti legislator, politisi, ekonom, dan lain sebagainya. Institusi sebagai aturan main yang bersifat eksternal sulit untuk *self-sustaining*. Sebaliknya, institusi sebagai keseimbangan suatu permainan dapat berjalan tanpa pengawasan dari pihak eksternal. Pendekatan ini biasa digunakan untuk mempelajari bagaimana institusi lahir, bertahan untuk beberapa saat, lalu berubah.

Untuk dapat memahami evolusi institusi dengan lebih baik, teori permainan yang telah dicontohkan di muka masih kurang memadai. Permainan dinamis sekalipun masih didasarkan pada preferensi yang statis, padahal preferensi dapat berubah sebagai mekanisme adaptasi (Guttman, 2003; Schmid, 2004; Heifetz et al., 2007). Kita mengenal “kacang lupa ku-

lit” atau di komunitas orang Jawa dikenal istilah “kacang ninggal lanjaran (kacang panjang yang tumbuh keluar dari penopangnya).” Dahulu waktu masih hidup di desa suka sarapan thiwul (sejenis makanan dari singkong), tetapi setelah menjadi kaum urban yang mudik setiap lebaran thiwul tidak lagi termasuk preferensinya. Kita memerlukan teori yang lebih canggih untuk menjelaskan dengan lebih baik fenomena yang sedang terjadi. Teori permainan evolusioner saat ini banyak digunakan untuk menganalisis evolusi sosial termasuk institusinya. Perspektif evolusioner adalah lebih tepat daripada perspektif keseimbangan optimal tunggal yang statis.

Dalam kehidupan kenegaraan kita menerima UUD 1945 sebagai konstitusi negara kita. Konstitusi adalah institusi. Terbentuknya konstitusi tersebut merupakan hasil interaksi dari beberapa pihak dengan berbagai kepentingan dan informasi yang dikuasainya. Tetapi, konstitusi itu juga yang memberikan batasan dan kesempatan kepada kita untuk berperilaku. Jadi, institusi sebagai hasil keseimbangan dan sebagai aturan main membentuk siklus yang berkembang terus menerus. Dahulu kita menerima bahwa seseorang dapat menjadi presiden lebih dari dua periode secara berturut-turut. Pengalaman pahit dari dua kepresidenan memaksa kita untuk mengubah konstitusi sehingga periode kepresidenan yang berturut-turut bagi seseorang dibatasi hanya dua kali. Jadi, perubahan dari dalam itu bukan suatu kemungkinan tetapi kepastian. Bahkan, perubahan yang dipaksakan dari luar dengan memberlakukan aturan main yang tidak kompatibel dengan preferensi para pemainnya kemungkinan besar tidak stabil.

Pendekatan institusi sebagai aturan main dan pendekatan institusi sebagai suatu keseimbangan merupakan dua pendekatan yang saling melengkapi sebagai alat analisis. Pendekatan institusi sebagai aturan main sangat sesuai untuk mempelajari pembuatan institusi dalam struktur yang mapan yang dapat menegakkan aturan, misalnya, dalam suatu demokrasi yang didalamnya institusi dasar pendukung pasar telah ada dengan mantap. Sementara, pendekatan institusi sebagai keseimbangan lebih sesuai untuk mempelajari landasan institutional pasar dan struktur politik demokratik, dan situasi lain yang didalamnya penegakan aturan harus dipertimbangkan sebagai *outcome* yang *endogenous* ketimbang dipandang sebagai sesuatu yang tetap.

Pendekatan institusi sebagai aturan main mempelajari institusi sebagai kendala *eksogenous* yang membimbing kepada perilaku *endogenous*, sementara penegakan aturan diperlakukan sebagai isu terpisah. Dinamika institusi pada dasarnya adalah tentang aturan yang berubah, dan fokusnya

adalah pada aturan formal yang berubah. Sebaliknya, pendekatan institusi sebagai keseimbangan berfokus pada pengejawantahan dari motivasi *endogenous*; bagaimana perilaku *endogenous* membangkitkan institusi *endogenous* yang melanggengkan perilaku tersebut. Dinamika institusi dengan demikian berkenaan dengan perubahan motivasi dan kebiasaan perilaku, dan fokus analitiknya adalah pada perubahan kepercayaan, norma, dan harapan.

Ada hubungan sebab akibat tambahan dalam pendekatan institusi sebagai keseimbangan, yakni antara kepercayaan dan *outcome*. Perilaku orang terdorong oleh kepercayaan tentang manfaat dan biaya yang dibayangkan, termasuk harapan tentang perilaku orang lain. Kepercayaan adalah penting karena individu secara potensial mempunyai informasi, pengetahuan, dan pemahaman kognitif yang terbatas dan berbeda tentang lingkungan dan strategi pemain lain (Greif and Kingston, 2011).

Sehebat dan secanggih apapun suatu teori, kekurangan pasti selalu menyertainya. Teori permainan mengasumsikan bahwa para pemain adalah individu yang rasional dan mementingkan diri sendiri. Asumsi ini lazim digunakan dalam ekonomi dan biologi. Keseimbangan yang saling menguntungkan bukan dibangkitkan oleh sifat “murah hati” melainkan bahwa keseimbangan tersebut sesuai dengan kepentingan dirinya. Asumsi yang berbeda lazim digunakan dalam sosiologi dan antropologi. Interaksi yang saling menguntungkan dihasilkan dari ketersediaan individu untuk bersedia mengorbankan kepentingan dirinya demi kepentingan yang lebih luas. Dalam masyarakat kita dapat menemukan individu yang mementingkan diri sendiri meskipun rasionalitasnya terbatas, tetapi ada juga individu yang memenuhi asumsi sosiologi dan antropologi. Apa yang akan terjadi ketika dua tipe individu tersebut bertemu dan membentuk suatu populasi manusia?

Individu, Institusi, dan Evolusinya

Sampai di titik ini, mudah-mudah kita tidak lagi memperdebatkan institusi itu aturan main yang mengatur interaksi atau hasil interaksi itu sendiri. Secara empirik keduanya terjadi membentuk siklus institusi, baik formal maupun informal, membentuk perilaku individu melalui penguatan, yakni proses yang membuat institusi dominan yang ada dalam masyarakat direproduksi dari satu generasi ke generasi berikutnya (Schmid, 2004). Individu mempengaruhi dan membentuk institusi (institusi sebagai suatu keseimbangan), sebaliknya institusi mengatur perilaku individu (institusi

sebagai aturan main). Individu dan institusi dapat dipisahkan, tetapi saling tergantung dan berkembang.

Sejak lahir, bahkan sejak dalam kandungan, hingga meninggal, manusia berada dalam suatu institusi. Ketika masih dalam kandungan, dokter atau bidan menimbang berat ibu secara berkala untuk mengetahui perkembangan bayi yang sedang dikandungnya. Kemudian ibu yang mengandung harus menambah asupan makanan dengan vitamin atau asupan makanan tambahan lainnya agar bayi yang dikandungnya sehat. Pada saat lahir, bayi harus diberi nama dan memiliki akte kelahiran yang diurus dengan cara tertentu. Mulai masuk sekolah hingga bekerja, anak manusia tersebut terlibat sangat intens dengan berbagai institusi, baik institusi yang bersifat umum (tanpa harus mendaftarkan diri) atau institusi yang bersifat khusus (yang bersangkutan secara aktif melibatkan diri). Setelah meninggal pun jasad anak manusia itu diurus dengan cara tertentu yang telah disepakati.

Di satu sisi, institusi, apakah dalam pengertian organisasi atau aturan main, diperlukan oleh manusia untuk berkembang. Tetapi di sisi lain, institusi juga dapat menghambat perkembangan manusia sehingga terjadi ketegangan. Sangat banyak contoh tentang hal ini, misalnya beberapa orang yang tidak mungkin lagi berkembang dalam suatu partai akhirnya membentuk partai baru. Pemekaran kabupaten, kecamatan, desa, merupakan contoh yang lain. Jika hanya tunduk pada institusi yang ada, maka sampai kapanpun Ken Arok tidak mungkin dapat menjadi raja, karena Ken Arok berasal dari kalangan rakyat yang dianggap kelas bawah dan agama yang dianutnya juga agama untuk kalangan yang dianggap kelas bawah. Anehnya, ketika menjadi raja Ken Arok juga melestarikan institusi kerajaan yang tidak beda dengan institusi kerajaan sebelumnya. Mungkin Ken Arok juga terkena kutukan bahwa kekuasaan dan kekayaan itu menggondong lupa.

Kita dapat mengatakan bahwa hanya individu yang mengambil keputusan, tetapi keputusan tersebut merupakan bagian dari sistem keputusan yang membentuk lingkungan dari setiap individu (Schmid, 2004). Institusi dapat menguatkan jika *reciprocitas* (hubungan timbal balik) terlaksana, sehingga terbangun hubungan yang lebih dapat diprediksi. Seseorang yang sangat disiplin dalam membayar tagihan pinjamannya kepada bank, maka kemungkinan besar bila yang bersangkutan mengajukan pinjaman dengan nominal yang lebih besar akan disetujui oleh bank. Harapan dari bank adalah bahwa peminjam akan mengulangi tindakannya, yakni membayar cicilan tepat pada waktunya sebagaimana telah disepakati sebelumnya. Secara formal, institusi yang mengikat bank dan peminjam adalah sama, tetapi

dengan pengalaman yang terbangun mungkin saja muncul bentuk institusi informal yang lebih memudahkan interaksi keduanya. Nasabah yang mempunyai reputasi baik mendapatkan kemudahan, hal sebaliknya dialami oleh nasabah bereputasi buruk.

Sekarang kita bertanya bagaimana institusi berubah? Kita sering melihat perubahan kebijakan pemerintah yang merupakan institusi sebagai aturan main. Saya sendiri juga sering terlibat dalam proses perubahan aturan main tersebut. Karena posisi saya, keterlibatan dalam perubahan tersebut hanya sebatas mengubah institusi formal. Perilaku para pemain yang terlibat interaksi dalam aturan main formal tersebut sangat mungkin juga tunduk pada institusi informal yang tidak saya ketahui. Sangat mungkin bahwa peran institusi informal ini lebih kuat daripada peran institusi formal. Akibatnya, perubahan institusi formal tidak mengubah perilaku dan akhirnya kinerja tidak berubah. Tentu bukan perubahan seperti ini yang dimaksud, melainkan perubahan yang lebih substansial sehingga membentuk keseimbangan baru. Bagaimana kita dapat berevolusi dari masyarakat yang sangat korup saat ini menjadi masyarakat yang relatif bebas dari korupsi?

Menurut Greif and Kingston (2011), ada dua penyebab dari perubahan institusi yang sangat penting. Pertama adalah usaha sadar untuk menimbulkan perubahan oleh siapapun yang menyadari atau berharap bahwa mereka akan mendapatkan keuntungan dari perubahan tersebut. Kita berharap bahwa kebiasaan korupsi agar segera dihilangkan karena dengan itu kita dapat menikmati jalan, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik. Untuk dapat menghasilkan perubahan yang signifikan, maka berharap saja tidak cukup. Harus ada tindakan nyata yang berkontribusi pada proses perubahan tersebut. Perubahan institusi seperti ini dapat terjadi dari persepsi kemungkinan institusi baru, mungkin dihasilkan dari pembelajaran atau interaksi dengan pihak lain. Karena institusi yang ada merupakan keseimbangan, maka perubahannya biasanya tidak dapat dilakukan melalui aksi sepihak oleh aktor tunggal. Oleh karena itu, ada dua tantangan yang harus dihadapi untuk dapat melakukan suatu perubahan, yaitu mengatasi masalah aksi kolektif dan mengatasi pihak yang akan dirugikan oleh adanya perubahan.

Sebab kedua perubahan institusi adalah “ketidakseimbangan institusi” yang terjadi bila suatu institusi tidak lagi *self-enforcing*. Menurut Greif and Laitin (2004), berhentinya *self-enforcing* tersebut terjadi karena gangguan dari luar atau perubahan *endogenous* yang berkenaan dengan “quasi-parameter,” yakni parameter yang berubah secara *endogenous* yang bila peru-

bahan tersebut melampaui batas ambang maka institusi tersebut tidak lagi *self-enforcing*. Perubahan marginal tidak harus menyebabkan perilaku yang berkaitan dengan institusi yang bersangkutan berubah. Perubahan institusi se-lanjutnya apakah bertahap atau mendadak, evolusioner atau disengaja akan tergantung kepada para aktor secara kognitif menyadari terjadinya proses yang mengarah kepada perubahan dan bagaimana mereka secara institusi dapat meresponnya.

Konsepsi perubahan sosial secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan, yakni perubahan sosial menurut tradisi sosiolog dan perubahan sosial menurut ahli sosial lainnya (Weaver, 1973). Menurut sosiolog, perubahan sosial didahului oleh tiga hal, yakni (1) penemuan (penciptaan pola interaksi baru), (2) perjumpaan (dari orang-orang baru, sumber daya materi baru, atau tantangan baru), dan (3) difusi (penyebaran cara hidup melalui interaksi dengan budaya lain). Proses ini dianggap sebagai intrusi yang terjadi ketika masyarakat bersentuhan dengan fenomena baru. Model masyarakat yang terkait dengan proses-proses ini adalah proses mekanistik, karena perubahan sosial, baik melalui penemuan, penemuan atau difusi, merupakan sebab-akibat. Mungkin saja ada kesengajaan dalam konsep tersebut, karena mungkin saja orang memutuskan berdasarkan beberapa pertimbangan untuk membuat kebiasaan baru, campur tangan dalam cara tertentu, atau sengaja membawa ide-ide dan alat-alat dari satu kelompok ke kelompok lain, yang menyebabkan struktur dan proses baru berkembang.

Konsepsi sebaliknya tentang perubahan sosial digunakan oleh ilmuwan sosial lainnya yang memodelkan masyarakat sebagai organik atau sistemik. Hubungan organik atau sistemik menutup pintu bagi konsep perubahan yang disengaja, sebaliknya membuka lebar pintu bagi munculnya sistem yang berbeda melalui mutasi. Artinya, perubahan masyarakat tersebut dapat terjadi dari interaksi komponen didalam masyarakat itu sendiri. Mutasi dalam perubahan sosial dapat berupa eksperimentasi, kesalahan (dalam perhitungan atau implementasi), penggantian pemain lama dengan pemain baru yang kurang berpengalaman, atau sekedar *noise* yang tidak tercakup dalam model (Mahoney and Sanchirico, 2001).

Untuk memberikan gambaran bagaimana suatu institusi berkembang melalui proses evolusi, kita melihat kembali contoh Contoh 2. Sekarang kita akan menggunakan *evolutionary game theory* (EGT) yang berbeda dari teori permainan yang telah dicontohkan sebelumnya yang lazim disebut sebagai teori permainan klasik. Populasi dalam EGT mengalami peru-

bahan dari waktu ke waktu. EGT awalnya dikembangkan oleh ahli biologi sebagai wahana untuk mempelajari evolusi (Smith, 1982), tetapi kemudian diadopsi oleh berbagai disiplin, termasuk ilmu ekonomi dan ilmu politik. Kita awali pembahasan ini dengan beberapa pengertian yang diperlukan:

Definisi 1 (*Pairwise Contest*). Suatu game pairwise contest menerangkan suatu situasi dimana individu tertentu melawan suatu lawan yang telah dipilih secara acak (oleh alam) dari populasi yang bersangkutan dan *payoff*-nya tergantung hanya pada apa yang dilakukan oleh kedua individu tersebut.

Definisi 2 (*Post-entry population*). Perhatikan suatu populasi dimana awalnya semua individu mengadopsi strategi a^* . Lalu misalnya suatu mutasi genetik terjadi dan ada proporsi kecil ϵ dari individu-individu dalam populasi tersebut menggunakan strategi lain σ . Populasi baru setelah penampakan mutan disebut *post-entry population* dan akan dicatat dengan $x\epsilon$.

Definisi 3 (Strategi Campuran). Suatu strategi a^* adalah suatu ESS jika ada suatu e sehingga bagi setiap $0 < \epsilon < e$ dan setiap $\sigma \in \Sigma$ maka berlaku $\pi(a^*, x\epsilon) > \pi(\sigma, x\epsilon)$.

1. $\pi(\sigma^*, \sigma^*) > \pi(\sigma, \sigma^*)$, atau
2. $\pi(\sigma^*, \sigma^*) = \pi(\sigma, \sigma^*)$ dan $\pi(\sigma^*, \sigma) > \pi(\sigma, \sigma)$.

Theorem 1 (*Evolutionary Stable Strategy*). Misalnya a^* adalah ESS dalam kontes *pairwise*, maka $\forall a \neq a^*$ salah satu dari berikut ini harus berlaku:

Sebaliknya, jika salah satu dari (1) atau (2) berlaku bagi setiap $a \neq a^*$ dalam game dengan dua pemain, maka a^* adalah sebuah ESS dalam game populasi yang serupa.

Sekarang kita telah siap dengan contoh yang dimaksud. Suatu populasi yang terdiri dari individu dengan kecenderungan yang berbeda. Jumlah individu kita normalkan menjadi satu. Frekuensi individu yang cenderung memilih lajur kiri adalah x , sedangkan frekuensi sisanya $1 - x$ cenderung

memilih lajur kanan. Profil populasi ini dapat dicatat $x = (x, 1 - x)$. Strategi umum yang tersedia bagi semua individu dalam populasi adalah lajur kanan dan lajur kiri. Peluang untuk menggunakan lajur kiri adalah p dan peluang menggunakan lajur kanan adalah $1 - p$. Strategi campuran dapat dicatat sebagai $\sigma = (p, 1 - p)$. Ketika seorang individu berpapasan dengan individu lainnya secara acak, *payoff* yang diterima oleh individu yang bersangkutan adalah:

$$\begin{aligned} \pi(\sigma, x) &= px + (1 - p)(1 - x) \\ &= (1 - x) + p(2x - 1) \end{aligned} \tag{3}$$

Segera terlihat bahwa maksimum *payoff* dapat dicapai sebagai berikut: jika $x > 1/2$ maka $p^* = 1$ dan jika $p = 1$ maka $x = 1$. Jadi, $a^* = (1, 0)$ sebagai suatu *evolutionary stable strategy* (ESS), yang berkaitan dengan profil populasi $x = (1, 0)$. Populasi *post-entry* adalah:

$$\begin{aligned} x_\epsilon &= (1 - \epsilon)(1, 0) + \epsilon(p, 1 - p) \\ &= (1 - \epsilon(1 - p), \epsilon(1 - p)) \end{aligned} \tag{4}$$

Dalam populasi ini, *payoff* bagi sembarang strategi adalah

$$\pi(\sigma, x_\epsilon) = p(1 - \epsilon(1 - p)) + (1 - p)\epsilon(1 - p) \tag{5}$$

dan *payoff* bagi kandidat ESS adalah

$$\pi(\sigma_j^*, x_\epsilon) = 1 - \epsilon(1 - p) \tag{6}$$

Jadi,

$$\pi(\sigma_j^*, x_\epsilon) - \pi(\sigma, x_\epsilon) > 0 \iff (1 - p)(1 - 2\epsilon(1 - p)) > 0 \tag{7}$$

Sekarang, $\forall p / p^*$ kita memperoleh $1 - p > 0$, sehingga a^* merupakan ESS jika dan hanya jika $\epsilon(1 - p) < 1/2$. Untuk menjamin hal ini, sesuai dengan Definisi 3, maka $e = 2/3$

Kembali kepada ekspresi (3), jika $x < 1/2$ maka ekspresi (3) akan mencapai maksimum ketika $p^* = 0$. Strategi $a^* = (0, 1)$ merupakan calon ESS yang lain. Selanjutnya, populasi *post-entry* yang relevan dengan strategi ini

adalah $x_\epsilon = (\epsilon p, 1 - \epsilon p)$ dan *payoff* bagi sembarang strategi adalah:

$$\begin{aligned} \pi(\sigma, x_\epsilon) &= p(\epsilon p) + (1 - p)(1 - \epsilon p) \\ &= (1 - \epsilon p) - p(1 - 2\epsilon p) \end{aligned} \tag{8}$$

Payoff bagi calon ESS ini adalah:

$$\pi(\sigma_a^*, x_\epsilon) = 1 - \epsilon p \tag{9}$$

Dengan demikian

$$\pi(\sigma_a^*, x_\epsilon) - \pi(\sigma, x_\epsilon) > 0 \iff p(1 - 2\epsilon p) > 0 \tag{10}$$

Selanjutnya, $\forall p / p^*$ kita memiliki $p > 0$, sehingga a^* merupakan ESS jika dan hanya jika $\epsilon < \frac{1}{2}$ - yakni $z = \frac{1}{2}$.

Calon ESS terakhir adalah $a^* = \{^i j\}$ karena untuk $x = j$ ekspresi (3) akan bernilai sebesar $\frac{1}{2}$ untuk $p \in [0, 1]$. Sebaliknya, untuk $p \in [0, 1]$ maka $x \in [0, 1]$. Populasi *post-entry* dengan calon ESS $a^* = (2^* 2)$ adalah:

$$\begin{aligned} x_\epsilon &= (1 - \epsilon) \left(\frac{1}{2}, \frac{1}{2} \right) + \epsilon(p, 1 - p) \\ &= \left(\frac{1}{2} - \epsilon \left(\frac{1}{2} - p \right), \frac{1}{2} + \epsilon \left(\frac{1}{2} - p \right) \right) \end{aligned} \tag{11}$$

Payoff untuk sembarang strategi, bukan $a^* = \{^i j\}$ adalah $\pi(\sigma, x_\epsilon) = j + 12\epsilon(1 - 2p)^2$, sedangkan *payoff* untuk calon ESS adalah $\pi(a^*, x_\epsilon) = \frac{1}{2}$. Dengan demikian

$$\pi(\sigma_a^*, x_\epsilon) - \pi(\sigma, x_\epsilon) > 0 \iff -\frac{1}{2}\epsilon(1 - 2p)^2 > 0 \tag{12}$$

Karena $\epsilon > 0$ dan $p / j < \frac{1}{2}$ kondisi terakhir ini tidak dapat dipenuhi. Oleh karena itu, a^* adalah bukan ESS.

Terhadap tiga hasil diatas, kita dapat melihat bahwa populasi komunitas akan berkembang untuk menerapkan salah satu lajur, kanan atau kiri, sebagai standar berlalu lintas. Hasil akhir akan tergantung pada proporsi dari komunitas yang awalnya memilih lajur tertentu; $x > \frac{1}{2}$ akan menghasilkan populasi yang seluruh anggotanya memilih lajur kiri, $x < \frac{1}{2}$ menghasilkan populasi yang seluruh anggotanya menggunakan lajur kanan.

Untuk melihat dinamika perkembangan populasi menuju seluruhnya memilih lajur kiri atau seluruhnya memilih lajur kanan, marilah kita misalkan bahwa perubahan frekuensi populasi yang menggunakan jalur kiri mengikuti hubungan sebagai berikut:

$$\dot{x} = x (\pi(\sigma_i^*, \mathbf{x}) - \bar{\pi}(\mathbf{x})) \tag{13}$$

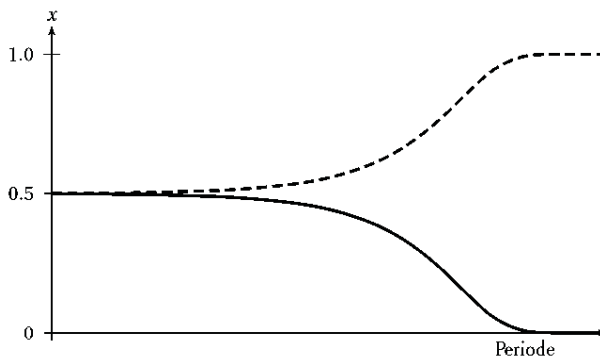
dimana $Tt(\mathbf{x})$ adalah *payoff* harapan dari populasi yang berbentuk:

$$\bar{\pi}(\mathbf{x}) = x\pi(\sigma_i^*, \mathbf{x}) + (1 - x)\pi(\sigma_a^*, \mathbf{x}) \tag{14}$$

Dari problem yang ada akan diperoleh

$$\dot{x} = x(1 - x)(2x - 1) \tag{15}$$

Populasi tidak lagi berubah ketika $x = 0$. Hal ini dicapai ketika $x = 1$ - seluruh anggota populasi menggunakan lajur kiri, atau $x = 0$ - seluruh anggota populasi menggunakan lajur kanan, atau $x = 0.5$. Namun, seperti telah ditunjukkan sebelumnya, $x = 0.5$ adalah bukan penyusun ESS, sehingga tidak dapat bertahan. Setelah ESS tercapai, tidak ada satu individupun yang mempunyai insentif untuk menyimpang dari keseimbangan tersebut karena tidak akan memberikan *payoff* yang lebih tinggi, baik bagi individu yang bersangkutan maupun bagi komunitas secara keseluruhan. Setiap penyimpangan dari ESS akan kembali lagi kepada ESS. Dengan kata lain, ESS bersifat *self-enforcing*. Menggunakan ekspresi 15, perkembangan populasi dari waktu ke waktu dapat digambarkan sebagai berikut (Gambar 8):



Gambar 8: Evolusi Populasi dalam Pembentukan Institusi Lalu Lintas.

Perubahan kecil terhadap profil populasi $x = (2^*2)$ oleh sua-tu sebab dapat menghantarkan populasi tersebut berevolusi menuju $x = (1,0)$ atau $x = (0,1)$. Penyimpangan dari profil po-pulasi ini tidak akan dapat bertahan lama. Sebaliknya, mempertahankan profil populasi $x = (2^*2)$ sebagai keseimbangan yang tidak stabil adalah sangat sulit dan mahal, karena gangguan kecil saja, baik dari faktor internal maupun eksternal, dapat mendorong berubah besar ke arah keseimbangan yang stabil. Perancang institusi atau pembuat ke-bijakan perlu menyadari kondisi seperti ini agar kebijakan yang dibuat dapat mendorong interaksi sosial yang efisien dan stabil.

Suatu institusi yang bersifat *self-enforcing* mungkin saja sulit lahir tanpa bantuan pihak eksternal pada tahap awal. Satu contoh tentang hal ini adalah penerbangan menuju dan dari Kota Gorontalo sebagai Ibu Kota Propinsi Gorontalo.⁴ Sebagai provinsi baru yang relatif kecil dan masih sepi pengunjung, layanan penerbangan ke dan dari Kota Gorontalo sangat terbatas, dahulu biasa ditempuh dengan transit di Manado dengan pesawat propeler. Sebaliknya, mengetahui transportasi ke dan dari Kota Gorontalo relatif sulit, permintaan untuk mengunjungi Kota Gorontalo menjadi terbatas. Keseimbangan yang terjadi juga bersifat *self-enforcing*—sebutlah sebagai keseimbangan rendah. Untunglah di Provinsi Gorontalo lahir seorang pemimpin yang ingin mengubah keseimbangan yang ada menjadi keseimbangan baru yang juga *self-enforcing* - kita sebut sebagai keseimbangan tinggi. Ringkasnya, Pemerintah Daerah Gorontalo bersedia menanggung kerugian—selisih antara pendapatan break even dengan pendapatan yang sebenarnya—yang diderita pelayan jasa angkutan pesawat jet yang bersedia terbang ke Gorontalo secara reguler. Penerbangan reguler tersebut ternyata meningkatkan mobilitas orang dan barang dari dan menuju Gorontalo sehingga akhirnya melampaui *critical mass*. Setelah *critical mass* tercapai, institusi penerbangan baru menuju dan dari Gorontalo telah terbentuk dan Pemerintah Daerah Gorontalo dapat mengakhiri perannya sebagai penanggung kerugian, bahkan Pemerintah Daerah Gorontalo dapat mulai mengembalikan dana yang telah dikeluarkan melalui pemungutan pajak terhadap penumpang. *Excellent job!*

Hal yang bertolak belakang adalah tentang kayu cendana di Nusa Tenggara Timur; kayu sorga yang akhirnya lebih banyak menimbulkan duka nestapa bagi rakyat. Dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Ting-

4 Kisah ini saya peroleh dari hasil penuturan beberapa orang, bukan dari sumber resmi. Oleh karena itu, jika ada kesalahan atau kekurangtepatan maka dalam kesempatan ini saya mohon maaf dan contoh ini dianggap tidak ada

kat I Nusa Tenggara Timur No 16 tahun 1986 tentang Cendana dinyatakan bahwa:

1. Pemerintah Daerah Tingkat I menguasai semua cendana baik yang berupa tumbuhan hidup ataupun mati maupun potongan, belahan, kepingan, akar yang belum diolah baik yang berada didalam maupun diluar kawasan hutan negara dalam Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur (Pasal 2 ayat (1));
2. Kayu cendana yang tumbuh secara alamiah di atas tanah perorangan atau badan hukum yang sedang diusahakan maka kayu cendana tersebut adalah milik Pemerintah Daerah (Pasal 4 huruf c).
3. Pendapatan dari kayu cendana (setelah dikurangi dengan biaya eksploitasi) dibagi sebagai berikut: Kayu cendana yang dimaksud pasal 4 huruf c Peraturan Daerah ini 85% (delapan puluh lima prosen) untuk Pemerintah Daerah dan 15% (lima belas prosen) untuk perorangan atau badan hukum (Pasal 11 ayat (1) huruf b).

Dengan jelas dapat dilihat bahwa Perda No 16 tahun 1986 merupakan intervensi Pemerintah Daerah yang bersifat disinsentif. Cendana yang tumbuh alami akan mengurangi kesempatan pemilik tanah untuk menumbuhkan cendana tanaman. Masih ada persoalan lain, bagaimana membedakan cendana yang tumbuh alami dan cendana yang dihasilkan dari penanaman di tanah milik? Bagaimana menjamin bahwa cendana hasil penanaman oleh pemilik tanah bebas dari klaim petugas pemerintah? Mudah diterka bahwa respon dari pemilik tanah adalah menjauhkan diri dari berurusan dengan kayu cendana dengan konsekuensi lanjutan berupa semakin langkanya kayu cendana. *Very poor job.*

Dalam penjelasan disebutkan bahwa tujuan Perda No 16 tahun 1986 adalah untuk menjamin kelestarian kayu cendana. Apa yang salah dengan kelestarian? Kelestarian tidak salah, tetapi alur logika yang dibangun untuk mendukung intervensi terhadap kelestarian itu yang sering kacau balau. Prinsip dasarnya sangat sederhana, yakni bahwa setiap usaha atau kegiatan yang menguntungkan maka pelakunya ingin agar usaha atau kegiatannya tersebut lestari. Semakin besar manfaat yang diperoleh dari suatu usaha atau kegiatan semakin besar pula keinginan dan upaya untuk melestarikan usaha atau kegiatan tersebut. Jadi mempersoalkan kelestarian cendana milik privat merupakan tindakan yang sangat tidak relevan ketika pihak yang mempersoalkan tersebut meyakini bahwa kayu cendana merupakan kayu yang bernilai tinggi dan sangat menguntungkan-

kan jika diusahakan. *Horrible logic!* Kebijakan serupa diulang kembali oleh pemerintah untuk komoditi cengkeh dan jeruk siam dari Kalimantan Barat. Hasilnya pun juga sama, kematian.

Dalam memberikan kemudahan dan proteksi, pemerintah tidak juga boleh bertindak berlebihan. Individu atau pelaku dalam suatu permainan mempunyai perilaku strategis yang berubah setiap saat tergantung pada situasi yang sedang dihadapi. Apa yang telah dicontohkan oleh Pemerintah Daerah Gorontalo merupakan patut dihargai. Jika proteksi yang diberikan terlalu jauh, maka hasilnya dapat sebaliknya. Kebijakan proteksi terhadap *infant industries* (industri yang baru tumbuh) yang terlalu banyak dan lama tidak akan menghasilkan industri yang kuat dan kompetitif melainkan *idiot industries*.

Penutup

Dalam konteks teori permainan, institusi sosial dapat bermakna organisasi, aturan main (*eksogenous*), atau keseimbangan dari suatu interaksi (permainan) sosial (*endogenous*). Upaya mengendogenuskan institusi sosial ini merupakan ciri dari penganut *neoinstitusialisme* (Foss, 1996). Tetapi sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa antara institusi sebagai aturan main dan institusi sebagai keseimbangan tidak perlu harus dipertentangkan karena keduanya membentuk siklus yang berkembang terus menerus. Tetapi manusia dengan egoismenya sering memutus siklus tersebut sehingga membingungkan dirinya sendiri. Persoalannya adalah bagaimana menggunakan pengetahuan yang lebih lengkap tersebut dalam melihat dan menganalisis suatu masalah. Kita harus selalu ingat bahwa tidak ada satu pendekatan yang cocok untuk semua masalah.

Diharapkan, tulisan ini terbaca atau dibaca oleh kawan saya yang saya sebutkan sebelumnya dan kemudian yang bersangkutan menyatakan bahwa institusi sebenarnya tidaklah begitu abstraknya. Tidak perlu mencari terlalu jauh, karena didalam rumah tangga sendiri juga hadir sebuah institusi, bahkan rumah tangga itu sendiri merupakan sebuah institusi. Saya kira contoh-contoh yang sangat dekat cukup banyak, tetapi saya khawatir bahwa terlalu banyak memberikan contoh yang dekat dengan kehidupan sehari-hari malah mengaburkan pandangan seperti kata pepatah "*kutu di seberang lautan tampak, sedangkan gajah di depan pelupuk mata tidak tampak.*" Baru di depan pelupuk mata saja sudah sulit dilihat, apalagi jika gajah tersebut masuk dalam pelupuk mata orang yang hendak melihatnya.

Pustaka

- Andreoni, J. A. and Miller, J. H. 1993. *Rational cooperation in the finitely repeated prisoner's dilemma: Experimental evidence*. *Economic Journal*, 103(418):570—85.
- Aoki, M. 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Boyd, R. and Richerson, P. J. *Culture and the evolutionary process*. University of Chicago Press, Chicago.
- Echenique, F. and Edlin, A. 2004. *Mixed equilibria are unstable in games of strategic complements*. *Journal of Economic Theory*, 118:pp. 61-79.
- Foss, N. J. 1996. *Spontaneous social order: Economics and Schützian sociology*. *American Journal of Economics and Sociology*, 55(1):pp. 73-86.
- Greif, A. and Kingston, C. 2011. *Institutions: Rules or equilibria?* In Schofield, N. and Caballero, G., editors, *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Verlag, Berlin.
- Greif, A. and Laitin, D. D. 2004. *A theory of endogenous institutional change*. *The American Political Science Review*, 98(4):pp. 633-652.
- Guttman, J. M. 2003. *Repeated interaction and the evolution of preferences for reciprocity*. *The Economic Journal*, 113(489): pp. 631-656.
- Heifetz, A., Shannon, C., and Spiegel, Y. 2007. *The dynamic evolution of preferences*. *Economic Theory*, 32(2):pp. 251-286.
- Hurwicz, L. 2008. *But who will guard the guardians?* *The American Economic Review*, 98(3):pp. 577-585.
- Kreps, D. M., Milgrom, P., Roberts, J., and Wilson, R. 1982. *Rational cooperation in the finitely repeated prisoners' dilemma*. *Journal of Economic Theory*, 27(2):245-252.
- Mahoney, P. G. and Sanchirico, C. W. 2001. *Competing norms and social evolution: Is the fittest norm efficient?* *University of Pennsylvania Law Review*, 149(6):pp. 2027-2062.
- Mas-Collel, A., Whinston, N. D., and Green, J. R. 1995. *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Routledge, B. R. 1998. *Economic of the prisoner's dilemma: A background*. In Danielson, P. A., editor, *Modeling Rationality, Morality, and Evolution*. Oxford University Press, Oxford.
- Schmid, A. A. 2004. *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics*. Blackwell Publishing, Malden, MA.

Smith, J. M. 1982. *Evolution and the theory of games*. Cambridge University Press, Cambridge. Weaver, J. F. 1973. *An analysis of social change. Theory into Practice*, 12(1):pp. 44-53.

Kontestasi Devolusi: Ekologi Politik Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat

Soeryo Adiwibowo, Muhamad
Shohibuddin, Hariadi Kartodihardjo

Pemanfaatan dan kontrol aktual atas sumberdaya lebih merupakan sesuatu yang dikontestasikan daripada berupa hak-legal yang sudah pasti.

Meinzen-Dick dan Knox

Pendahuluan

Sejak tahun 1980-an terdapat pergeseran yang signifikan dalam wacana pembangunan di mana peranan negara yang demikian besar, baik sebagai “agen pembangunan” maupun penyedia program-program kesejahteraan, mulai banyak dikecam. Di pihak lain, peranan sistem pasar mulai dikedepankan melalui berbagai paket kebijakan deregulasi. Dalam konteks inilah wacana “pembangunan partisipatoris” mendapatkan momentum kelahirannya (Mohan 2007). Menyertai kecenderungan ini, awal dekade 1990-an dapat disaksikan maraknya berbagai program devolusi pengelolaan sumberdaya alam di mana “batas-batas negara digulung ulang”, terutama dengan menyerahkan kembali kontrol atas sumberdaya alam kepada kelompok-kelompok pengguna (Vedeld 1996 dalam Meinzen-Dick et all 2008). Salah satu pendorong atas kecenderungan ini adalah kesadaran terbatasnya kemampuan ne-

gara untuk mengelola sumberdaya alam secara efektif, khususnya di tingkat lokal. Sedangkan tujuan dari program-program itu adalah gabungan antara upaya menurunkan beban fiskal pemerintah, memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam dengan mengandalkan kepada pengetahuan dan institusi lokal, serta memberdayakan para pengguna sumberdaya lokal (Meinzen-Dick et al 2008).

Secara konseptual, devolusi dapat diartikan sebagai transfer hak dan tanggung jawab dalam pengelolaan hutan dari badan-badan pemerintah kepada para kelompok pengguna di tingkat lokal. Meskipun kebijakan devolusi ini sudah marak sejak awal 1990-an, di Indonesia sendiri dibutuhkan beberapa tahun kemudian untuk dapat mengadopsinya. Hal ini dimulai pada tahun 1998 di akhir masa pemerintahan Soeharto ketika Menteri Kehutanan mengakui eksistensi masyarakat adat di pesisir Krui Lampung untuk mengelola hutan negara yang diusahakan sebagai repong damar. Menyusul kemudian berbagai skema devolusi lainnya yang semakin banyak dikembangkan pasca rezim otoriter Orde Baru, baik untuk pengelolaan kawasan hutan produksi maupun hutan konservasi.

Menurut Meinzen-Dick dan Knox (2001), ada dua bentuk devolusi sumberdaya hutan ini menurut jangkauan kontrol para pengguna lokal. Apabila kontrol atas sumberdaya hutan ditransfer oleh negara kurang lebih secara keseluruhan, maka ini adalah kasus devolusi yang mencerminkan bentuk *Community Based Resource Management* (CBRM). Dalam kasus ini pemerintah biasanya mengundurkan diri dengan menarik atau mengurangi stafnya. Adapun jika pemerintah masih mempertahankan peran yang besar dalam pengelolaan sumberdaya, namun disertai dengan perluasan peran dari para pengguna lokal, maka ini adalah kasus devolusi yang mencerminkan bentuk kolaborasi manajemen atau *co management*. Meskipun demikian, kebanyakan kasus devolusi melibatkan berbagai bentuk hubungan interaktif di antara negara dan para kelompok pengguna, dan bahwa persoalan jangkauan kontrol aktual atas sumberdaya ini lebih merupakan sesuatu yang dikontestasikan daripada sesuatu hak yang sudah pasti (*well defined legal rights*).

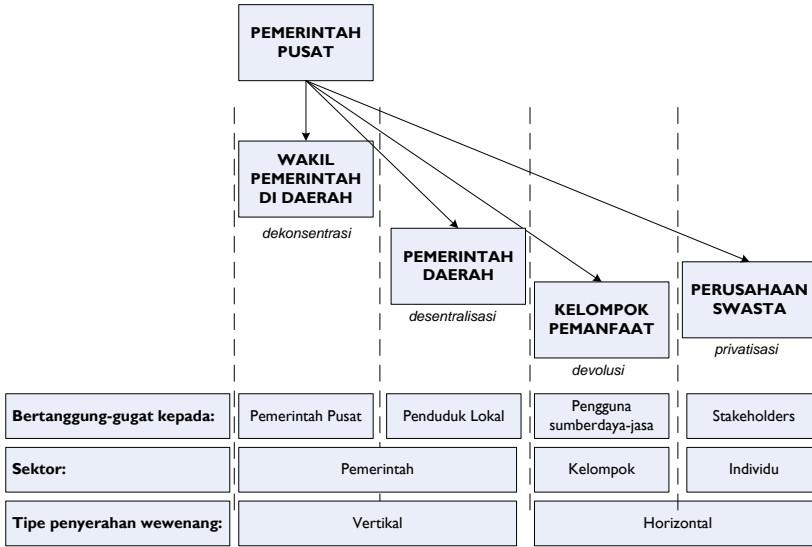
Pembahasan ini mengangkat tiga kasus devolusi hutan di Indonesia yang mewakili dua spektrum kecenderungan di atas, yaitu: kasus hutan Repong Damar di Krui Lampung dan Hutan Tanaman Rakyat di Konawe Sulawesi Tenggara yang merupakan bentuk devolusi CBRM di kawasan hutan produksi, dan kasus kesepakatan konservasi masyarakat di Toro Sulawesi Tengah yang merupakan bentuk devolusi *co-management* di kawasan Taman Nasional Lore Lindu. Seperti yang

akan diuraikan berikut ini, ketiga kasus tersebut pada dasarnya merupakan “devolusi yang dikontestasikan” di mana akses dan kontrol atas sumberdaya hutan dan penarikan manfaat darinya secara aktual merupakan sesuatu yang dibentuk (ulang) dalam proses interaksi dan negosiasi di antara komunitas dengan negara di satu sisi, dan di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat di sisi yang berbeda.

Sistematika isinya disusun sebagai berikut. Setelah bagian pendahuluan ini disusul bagian kedua mengenai kerangka konseptual yang merupakan perangkat analisis untuk uraian berikutnya. Bagian ketiga adalah uraian mengenai profil singkat tiga kasus devolusi hutan di Indonesia. Menyusul bagian keempat yang akan menyajikan analisis atas ketiga kasus devolusi yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya. Dan kemudian ditutup dengan bagian kelima yang berisi kesimpulan dan pembelajaran (*lessons learned*).

Kerangka Analisis

Secara umum, transfer kewenangan dalam pengelolaan hutan mencakup empat tipe berikut: dekonsentrasi jika transfer itu kepada unit-unit birokrasi atau badan pemerintahan yang lebih rendah; desentralisasi jika transfer itu kepada level pemerintahan yang lebih rendah; devolusi jika transfer itu kepada kelompok-kelompok pengguna lokal; dan privatisasi jika transfer itu kepada kelompok-kelompok *private* atau perorangan (Meinzen-Dick dan Knox 2001). Prinsip umum di balik keempat bentuk transfer ini adalah apa yang Döring sebut sebagai subsidiaritas, yaitu bahwa pengambilan keputusan diserahkan kepada level terendah yang paling tepat. Dalam hal ini dekonsentrasi dan desentralisasi mencerminkan subsidiaritas vertikal, sedangkan devolusi dan privatisasi mencerminkan subsidiaritas horizontal (Döring 1997 dalam Meinzen-Dick dan Knox 2001). Secara skematis keempat tipe transfer kewenangan ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Empat Tipe Transfer Kewenangan (Meinzen- Dick dan Knox 2001)

Dalam Gambar 1 terlihat bahwa reformasi kebijakan kehutanan mencakup banyak skema dan melibatkan berbagai aktor kelembagaan, dan bahwa kebijakan devolusi tidaklah berada dalam isolasi melainkan terkait dengan konteks kebijakan yang lebih luas. Oleh karena itu, struktur interaksi di antara para aktor kelembagaan yang bersangkutan dengan kebijakan devolusi menjadi penting diperhatikan. Sebagai misal, di Indonesia, kebijakan devolusi juga banyak ditentukan oleh kebijakan pemerintah daerah, khususnya menyangkut perijinan lokasi dan penetapan kelompok pengguna.

Dalam menganalisis kebijakan devolusi hutan di Indonesia, beberapa konsep kunci berikut akan digunakan sebagai kerangka analisis: hak-hak atas hutan yang didevolusi (antara penetapan legal dengan konstelasi aktual relasi kepemilikan); tata-kelola pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) dalam pembaruan kebijakan pengelolaan hutan; antisipasi dampak devolusi dalam bentuk aliran aktual transfer kesejahteraan dan kekuasaan; dan dimensi-dimensi keberlanjutan.

Hak-Legal versus Realitas Hubungan berdasar Hak (*actual property relations*)

Sejumlah studi yang diterbitkan oleh *Consultative Group on International Agricultural Research* di bawah program CAPRI (*Collective Action and Property Rights*) menekankan bahwa hak properti (*property rights*) dan aksi bersama (*collective actions*) disertai teknologi dan akses pasar merupakan faktor-faktor yang menentukan hasil dari suatu kebijakan devolusi (lihat antara lain Knox et al 1998, Place and Swallow 2000, Hellin et al 2007, Komaruddin et al 2007). Dua hal yang pertama, yakni *property rights* dan *collective actions*, terutama sekali ditekankan sebagai prasyarat pokok bagi keberhasilan program devolusi.

Aliran *property rights* memang menyatakan bahwa pendefinisian jenis-jenis hak dan legalisasinya merupakan instrumen kunci untuk memastikan terjadinya kesejahteraan. Dalam kaitan dengan kepemilikan atas tanah, Hernando de Soto (1992) misalnya amat tersohor sebagai penganjur program-program untuk mengakhiri kemiskinan dunia melalui pendaftaran kepemilikan tanah di negara-negara Dunia Ketiga. Menurut de Soto, banyak tanah warga miskin merupakan *dead capital* yang tidak banyak memberikan manfaat ekonomi, dan bahwa melalui legalisasi tanah maka aset itu akan lebih produktif karena akan terintegrasi dengan sistem ekonomi pasar.

Mengajukan pandangan yang lebih bernuansa dibanding model kepemilikan individual di atas, terutama dalam konteks sumberdaya yang berciri *commons*, Schlager dan Ostrom (1992) merinci *property rights* ini ke dalam *bundle of rights* yang mencakup *rights of access*, *rights of withdrawal*, *rights of management*, *rights of exclusion*, dan *rights of alienation*. Dua hak yang pertama merupakan *use rights*, sedangkan tiga hak berikutnya merupakan *control rights*. Menurut Schlager dan Ostrom (1992), para pemegang hak-hak ini bisa berupa perorangan, kelompok, maupun negara sehingga suatu sumberdaya bisa berada di bawah kepemilikan pribadi, kepemilikan komunal atau bersama (*commons*), dan kepemilikan negara; ataupun tidak ada kepemilikan yang membuatnya berada dalam kondisi “akses terbuka”. Tergantung pada jangkauan jenis hak yang dikuasai, para pemegang hak-hak ini dapat memegang posisi *owner* yang memiliki semua jenis hak; posisi *proprietor* yang tidak memiliki *rights of alienation*; posisi *claimant* yang tidak memiliki *right of alienation* dan *rights of exclusion*; dan posisi *authorized users* yang hanya memiliki *right of access*.

Kami berpandangan bahwa terlepas dari penentuan hak-hak semacam ini secara legal dalam kebijakan devolusi, penarikan manfaat dari sumberdaya hutan yang didevolusi bukan hanya bergantung pada jenis-jenis hak yang diberikan secara legal. Seperti ditekankan oleh aliran Institusionalis, terdapat perbedaan antara jenis-jenis hak yang dikonstruksikan secara normatif dengan konstelasi aktual dari relasi-relasi kepemilikan (Ellsworth, 2004). Tran dan Sikor (2006) dengan mengacu pada kasus devolusi di Vietnam menunjukkan bahwa hak-hak legal (*de jure*) yang diberikan melalui program devolusi tidak dengan serta merta mewujudkan sebagai hak-hak aktual (*de facto*) karena yang terakhir ini tetap menjadi sasaran negosiasi yang intens di antara para aktor. Menurut keduanya, negosiasi ini berlangsung di dalam konteks distribusi kekuasaan yang sudah ada di tingkat lokal, dipengaruhi oleh nilai ekonomi yang terkait dengan hak tertentu yang diberikan, dan ditopang oleh norma-norma budaya setempat mengenai sejarah lokal penggunaan hutan.

Dalam kaitan ini, teori “akses” dari Ribot dan Peluso (2003) dipandang bermanfaat karena menyediakan kerangka analitik untuk menguraikan politik akses dan kontrol atas sumberdaya dari beragam aktor sosial. Akses diartikan keduanya sebagai suatu kemampuan (*the ability*), atau sehimpun kekuasaan (*bundle of powers*), untuk mengambil manfaat dari sesuatu. Definisi ini menekankan perhatian pada lingkaran relasi sosial yang lebih luas yang dapat menghalangi atau memampukan seseorang dalam menarik manfaat dari sumberdaya, tanpa mereduksinya kepada relasi kepemilikan semata. Dengan demikian, analisis akses menyediakan jalan untuk memahami mengapa seseorang atau suatu institusi bisa atau tidak bisa mengambil manfaat dari suatu sumberdaya hutan yang didevolusi, baik mereka memiliki hak terhadapnya maupun tidak.

Tata-kepemerintahan yang demokratis dan Proses Kebijakan Kehutanan

Apabila dampak kebijakan devolusi dimediasi oleh relasi-relasi kekuasaan lokal seperti temuan Tran dan Sikor (2006) dalam kasus di Vietnam, maka kebijakan yang memberikan dan menguatkan hak-hak legal atas sumberdaya hutan hanyalah tahap pertama dalam devolusi hutan. Tahap berikutnya, yang tidak kalah penting, adalah bagaimana negara menata ulang relasi-relasi kuasa yang timpang di antara berba-

gai kelompok menyangkut penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan melalui serangkaian tindakan untuk menciptakan perubahan politik, ekonomi dan sosial yang lebih luas. Di sinilah isu mengenai *democratic governance*, seperti dikemukakan Borrás dan Franco (2008) dalam konteks kebijakan pertanahan untuk yang miskin (*pro-poor land policy*), menjadi penting. Menurut keduanya, “hak properti secara esensial adalah hubungan sosial dan bukan hak atas benda (penggunaan tanah)”. Oleh karena itu, kebijakan pertanahan yang bersifat *pro-poor* harus dapat merombak relasi-relasi sosial berbasis tanah yang ada ke dalam susunan baru yang lebih adil dan bias kepada kepentingan kelompok miskin tak bertanah.

Sejajar dengan ini, maka kebijakan devolusi tidak cukup sekedar merombak jenis-jenis hak secara legal, dengan satu asumsi bahwa hal itu dengan sendirinya akan memungkinkan para penerimanya menjalankan dan menarik manfaat dari hak-hak tersebut. Lebih dari itu, dihadapkan pada konstelasi relasi-relasi sosial yang timpang antar kelompok atau kelas dalam masyarakat, atau antara negara dan kelompok-kelompok masyarakat, ia juga harus diarahkan untuk dapat memperbaiki relasi-relasi sosial itu dalam rangka mendemokratisasikan akses dan kontrol pemanfaatan sumberdaya hutan.

Penekanan semacam itu menegaskan bahwa alih-alih bersifat teknis dan administratif, kebijakan devolusi hutan secara *inherent* adalah proses politik yang berupa kontestasi kekuasaan antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah maupun aktor-aktor yang lain. Dalam kasus pelaksanaan *land reform* di Filipina, Borrás (1999) menegaskan bahwa agar pelaksanaannya berhasil maka sinergi antara inisiatif dari atas oleh para aktor negara dengan desakan dari bawah oleh para aktor masyarakat menjadi sebuah keniscayaan. Menurut Borrás, sinergi ini hanya mungkin terjadi jika terdapat kesatuan tiga komponen sebagai berikut: (1) inisiatif *reform* para aktor negara yang independen “dari atas”, (2) mobilisasi kekuatan rakyat yang otonom “dari bawah”, dan (3) interaksi yang saling memperkuat di antara kedua arus itu yang ditambatkan pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi.

Patut dicatat bahwa apa yang dimaksud Borrás dengan mobilisasi kekuatan rakyat dari bawah ini merupakan suatu aksi kolektif yang tidak sebatas dalam rangka pengorganisasian ke dalam untuk pengaturan penggunaan sumberdaya dan penegakannya. Pengertian semacam ini memang banyak ditekankan oleh literatur *property rights* di mana

aksi kolektif diartikan mencakup: aturan-aturan dalam penggunaan (atau pencegahan penggunaan) suatu sumberdaya berikut proses-proses pengawasan, pemberian sanksi, dan penyelesaian sengketa dalam penggunaan sumberdaya tersebut. Lebih dari itu, apa yang dimaksud oleh Borrás dengan mobilisasi kekuatan rakyat itu adalah satu aksi kolektif yang mampu mewujudkan kekuatan sosial dalam rangka melakukan negosiasi dan kontestasi dengan aktor-aktor dari luar.

Untuk mewujudkan ini, Borrás dan Franco (2008) menekankan dua hal untuk dapat dikembangkan di antara organisasi rakyat, yaitu otonomi dan kapasitas. Otonomi menyangkut tingkat intervensi eksternal di dalam proses organisasi internal dalam suatu asosiasi pihak-pihak. Berbeda dengan “merdeka”, yang cenderung mengabaikan pengaruh luar dengan hubungan yang statis, sementara itu otonomi cenderung mempunyai sifat relasional dan sesuatu yang tergantung tingkatan. Dianggap relasional karena bersandar pada interaksi alami antara suatu asosiasi berpagai pihak dan pemerintah atau kelompok non pemerintah sebagai kelompok eksternal. Dianggap tergantung tingkatan karena hubungan yang terjadi jarang sebagai kooptasi total atau merdeka total. Dalam kenyataan yang terjadi diantara itu, dinamis dan terjadi negosiasi terus-menerus.

Namun otonomi adalah sesuatu yang mesti diperjuangkan ketimbang diasumsikan, dan sekali ia dicapai tidak ada jaminan akan terus berlangsung selamanya. Di sinilah Borrás dan Franco menekankan pentingnya kapasitas. ‘Kapasitas’ diartikan secara sederhana sebagai kemampuan asosiasi atau komunitas dalam melaksanakan sesuatu yang diinginkan. Jenis kapasitas yang dibutuhkan sangat berbeda-beda tergantung pada jenis tantangan yang dihadapi, misalnya keterampilan pengorganisasian, akses pada layanan dan bantuan para-legal, akses pada pengetahuan yang relevan, bantuan untuk mengakses pasar, dan lain lain.

Dua hal yang dikemukakan di atas, menurut Borrás dan Franco, juga harus dikembangkan di antara para aktor negara yang *pro-reform*. Dengan demikian, maka ruang-ruang persinggungan yang lebih banyak di antara dua kekuatan ini dapat diciptakan dan disuburkan. Untuk memperkuat peran para aktor pembaharu yang bekerja pada lembaga-lembaga pemerintah, yang sangat penting bagi pembaruan kebijakan, program dan kegiatan pada dasarnya untuk mewujudkan otonomi dan peningkatan kapasitas mereka yang berupa penyediaan informasi, program pelatihan, reformasi hukum, dan lain-lain.

Transfer Kuasa dan Kesejahteraan

Kebijakan devolusi bukanlah alat yang netral, karena ia merupakan proses yang dinamis yang sekaligus membentuk dan dibentuk (ulang) oleh interaksi diantara berbagai aktor masyarakat dan negara. Ia juga merupakan wahana penting untuk pemberdayaan dan suatu konsekuensi dari keharusan tata pengurusan sumberdaya yang demokratis. Oleh karena itu, selain penting melihat kebijakan devolusi dari sisi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, juga penting untuk mengantisipasi secara cermat arah transfer yang berlangsung dalam kebijakan devolusi ini.

Mengadopsi kerangka yang dikemukakan Borrás dan Franco (2010), ada dua bentuk transfer yang harus dicermati sejauh mana ia benar-benar terwujud dalam kebijakan devolusi. Pertama adalah transfer kesejahteraan dari tanah yang dibagikan (*land-based wealth transfer*) oleh negara atau kelas elit tuan tanah kepada kelompok miskin dan *marginal*. Adapun yang dimaksudkan dengan “*land-based wealth*” di sini berarti tanah itu sendiri, air dan mineral yang terdapat di dalamnya, dan berbagai produk yang dapat dihasilkannya, termasuk surplus pertanian yang dihasilkan dari tanah ini. Kedua adalah transfer kuasa dari tanah yang dibagikan (*land-based power transfer*) yang mengandung arti terjadinya transfer aktual atas kontrol yang nyata atau efektif atas sumberdaya kepada kelompok miskin dan *marginal*. Kuasa yang ditransfer ini pada dasarnya yang dapat digunakan untuk mengelola sumberdaya dan mengembangkannya sehingga diperoleh kesejahteraan darinya, termasuk distribusi penggunaan kesejahteraan yang dihasilkan itu.

Berdasarkan aliran aktual dari kedua jenis transfer di atas, maka secara hipotetis ada empat arah dampak yang mungkin ditimbulkan oleh suatu kebijakan *reform*, dalam kasus Borrás dan Franco adalah kebijakan *reform* di bidang pertanahan. Empat arah aliran transfer ini bisa diadaptasi untuk menyediakan kerangka penilaian mengenai dampak dari kebijakan devolusi. Dengan demikian, bisa dipastikan sejauh manakah transfer kesejahteraan dan kekuasaan politik berbasis tanah benar-benar bisa terwujud melalui kebijakan devolusi dan sejauh mana hal itu berhasil menciptakan dampak redistribusi atau distribusi, atau justru sebaliknya dampak non-(re)distribusi atau apalagi (re)-konsentrasi.

Tabel 1. Arah Transfer dan Dinamika Perubahan dalam Kebijakan Pertanahan

Tipe Reforma	Dinamika perubahan – aliran kuasa dan kesejahteraan	Penjelasan
Redistribusi	Kuasa dan kesejahteraan dari kepemilikan tanah ditransfer dari pemiliknya atau dari negara kepada masyarakat miskin dengan tanpa atau sedikit memiliki tanah	Reforma dapat terjadi terhadap tanah milik perorangan atau negara, dapat dilakukan dengan transfer secara penuh atau tidak, serta dapat diberikan kepada individu atau kelompok
Distribusi	Kuasa dan kesejahteraan dari kepemilikan tanah yang diterima masyarakat miskin dengan tanpa atau sedikit memiliki tanah dilaksanakan tanpa ada yang kehilangan tanah. Transfer tanah negara.	Transfer dilakukan pada tanah negara yang dilakukan baik mencakup hak untuk mengeluarkan pihak lain dari tanah itu atau tidak, serta dapat diberikan kepada individu atau kelompok
Non-(re)distribusi	Kuasa dan kesejahteraan dari kepemilikan tanah tetap dimiliki oleh segenap klas pemilik tanah atau negara atau dalam kondisi status quo.	Kebijakan tanpa ada kebijakan tanah atau tidak menyertakan tanah yang dimiliki segenap klas pemilik tanah atau negara.
(Re)konsentrasi	Kuasa dan kesejahteraan atas pemilikan tanah dari negara, komunitas atau individu masyarakat miskin ditranfer kepada segenap klas pemilik tanah baik perorangan, pengusaha besar atau negara	Dinamika perubahan penguasaan tanah dapat terjadi terhadap tanah milik atau tanah negara, perubahan terhadap pemilikan secara penuh atau tidak, serta dengan penerima tanah secara individu, perusahaan atau negara

Sumber: Borras dan Franco (2010)

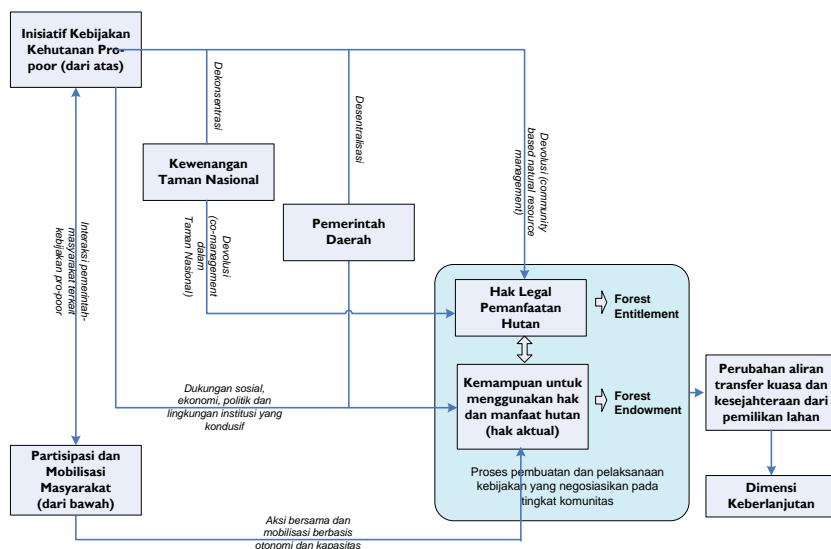
Isu Keberlanjutan

Berdasarkan uraian kerangka konseptual di atas, maka keberlanjutan program devolusi mengandung berbagai dimensi yang saling terkait sebagai berikut. Sebuah program devolusi akan berkelanjutan apabila ia menjamin sekaligus baik aspek legal maupun sosial ekonomi yang memungkinkan pengamananan atas hak tenurialnya. Secara legal kebijakan devolusi itu menjamin terjadinya transfer hak yang jelas kepada kelompok pengguna, namun tidak sebatas ini ia juga menciptakan program-program pendukung yang lebih luas agar secara sosio-ekonomi para kelompok pengguna itu dapat menjalankan haknya dan memperoleh manfaatnya secara optimal.

Kebijakan devolusi juga akan berkelanjutan apabila proses kebijakannya merupakan hasil interaksi yang dinamis dan positif di antara kekuatan-kekuatan sosial *pro-reform* dari kalangan masyarakat maupun negara pada berbagai arena. Dengan kata lain, kebijakan devolusi akan berkelanjutan apabila prosesnya mencerminkan pemerintahan demokratis (*democratic governance*) yang ditandai oleh dijaminnya partisipasi warga yang inklusif, tingginya responsivitas institusi-institusi negara (baik pusat maupun daerah), dan dipedulikannya nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi (perlindungan HAM, inklusi sosial, pemberdayaan gender, dan lain-lain). Namun *democratic governance* semacam ini tidak hanya menentukan dalam konteks relasi antara masyarakat dengan negara, melainkan juga dalam konteks relasi-relasi sosial berbasis tanah di antara kelompok-kelompok di dalam masyarakat sendiri.

Akhirnya, kebijakan devolusi juga akan berkelanjutan jika dampaknya betul-betul bisa mengubah hubungan yang didasarkan atas penguasaan (*property relations*) yang ada dengan menghasilkan arah perubahan berupa distribusi atau redistribusi. Sebaliknya, kebijakan devolusi tidak akan berkelanjutan apabila arah perubahan yang diciptakannya justru menghasilkan dampak *status quo* atau non-(re)distribusi atau bahkan menghasilkan (re)konsentrasi.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di muka maka kerangka analisis kajian ini secara skematis dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran Devolusi Kehutanan yang Dinegosiasikan

Profil Tiga Kasus Devolusi Hutan

Pada bagian ini diuraikan secara singkat tiga kasus devolusi hutan di Indonesia, yaitu kasus Repong Damar di Krui, Provinsi Lampung, kasus Hutan Tanaman Rakyat di Konawe Selatan, Provinsi Sulawesi Tenggara, dan kasus kesepakatan konservasi berbasis adat di Toro, Provinsi Sulawesi Tengah. Dua kasus pertama merupakan devolusi atas kawasan hutan produksi yang mencerminkan tipe *Community Based Natural Resource Management* (CBNRM), sedangkan kasus ketiga merupakan devolusi atas kawasan hutan konservasi yang mencerminkan tipe *joint management*.

Kasus I: Repong Damar di Krui, Lampung

Repong damar yang diuraikan dalam kasus ini terletak di Pesisir Krui, Kabupaten Lampung Barat, Provinsi Lampung. Lokasi hutan damar (*Shorea javanica*) berbatasan langsung dengan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (BBSNP). Berdasarkan catatan yang diperoleh, pohon-pohon damar ini sejak akhir abad ke-19 telah dikelola turun temurun oleh masyarakat Pesisir Krui yang berhimpun dalam ikatan kekerabatan marga. Pada tahun 1990an di sepanjang Pesisir Krui tercatat 16 lembaga adat marga memiliki riwayat akses yang panjang dengan repong damar.

Repong damar kaya dengan berbagai jenis kayu, rotan, serta tanaman buah tropis seperti durian, duku, asam kandis, pete, kopi, melinjo, aren, dan tanaman kebun lainnya. Seluruh jenis tegakan tersebut membentuk suatu asosiasi tanaman pepohonan dengan struktur vegetasi kompleks yang menyerupai dan berfungsi seperti hutan alam. Kumpulan tanaman campuran yang berupa pohon buah-buahan dan berbaur dengan pohon-pohon kayu hutan lainnya itulah yang disebut Repong. Selintas sulit dibedakan antara formasi hutan alam di dalam taman nasional dan formasi tumbuhan di dalam repong damar. Kemiripan bentuk ini menyebabkan aparat pemerintah dan kebanyakan orang luar Krui salah memahami keberadaan “hutan damar”. Mereka umumnya menganggap bahwa repong damar merupakan hutan alam yang dimanfaatkan oleh masyarakat Pesisir Krui.

Repong damar telah banyak menarik perhatian ahli-ahli kehutanan dan ekologi dari banyak negeri. Rappard¹ pada tahun 1936 telah menemukan sekitar 70 hektar hutan damar yang dibudidayakan rakyat dan di antara pohon damar itu diperkirakan ada yang sudah berumur paling sedikit 50 tahun. Geneive Michon dan Hubert de Foresta, ekolog dari Perancis, yang melakukan penelitian di Krui sejak tahun 1979 sampai tahun 1998, juga mengagumi karya masyarakat Krui. Pada repong damar tua terdapat 39 spesies tanaman dengan kerapatan 245 pohon/ha (Wijayanto, 1993). Pohon damar mendominasi kira-kira 65% dari total komunitas pohon di suatu bidang kebun, disusul oleh durian dan beberapa spesies lain. Pohon buah-buahan mencapai 20-25% dan 10-15% lainnya terdiri dari pohon-pohon liar yang jumlah dan variasinya sangat beragam.

Beberapa peneliti dari ORSTOM-Perancis, ICRAF, CIFOR, juga tiba pada kesimpulan yang serupa—repong damar merupakan pengelolaan sumberdaya hutan yang unik dan mengagumkan. Melalui Repong damar tidak hanya konservasi tanah dan air yang terjaga, tetapi juga konservasi keaneka-ragaman hayati di sekitar Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS).

Pada tahun 1935 produksi getah damar Krui mencapai 120 ton, tahun 1936 meningkat menjadi 210 ton, dan tahun 1937 diperkirakan mencapai 358 ton. Luas dan produksi kebun damar itu terus meningkat sehingga pada tahun 1984 produksi tahunan diperkirakan sekitar 8.000 ton, dan pada tahun 1994 mencapai 10.000 ton.² Melalui interpretasi citra satelit (Landsat 1995) yang dikombinasikan dengan pengamatan lapangan, menurut estimasi Hubert³ luas repong damar Krui telah mencapai sekitar 50.000 hektar. Dalam kondisi normal produksi damar di Pesisir Krui bisa mencapai sekitar 500 - 600 ton per bulan. Dari jumlah tersebut, sebanyak 200 - 300 ton damar tiap bulan di ekspor ke berbagai negara dari Pelabuhan Bandar Lampung (Kantor Wilayah Perdagangan Propinsi Lampung). Pemanenan getah damar biasanya dilakukan sekitar satu bulan sekali.

Walau Hubert de Foresta menyatakan bahwa *agro-forestry* di Pesisir Krui merupakan contoh keberhasilan sistem pengelolaan hutan

1 Ahli Kehutanan Belanda yang pernah berkunjung ke Krui

2 Dikutip dari berbagai hasil penelitian dalam H. de Foresta dan G. Michon (1995).

3 Estimasi Hubert de Foresta bersama Suwito dan Restu Achmaliadi, overlay dengan peta HPT Krui (tidak dipublikasikan).

yang lestari, menguntungkan, dan dilaksanakan oleh penduduk setempat secara swadaya; namun romantisme ini tak sepenuhnya dapat terwujud atau mudah diwujudkan dalam situasi *unsecure property rights*. Politik kehutanan masa Orde Baru yang merubah hak penguasaan atas sumberdaya hutan dari *traditional customary property rights* menjadi *state property right*, tidak hanya berdampak pada keutuhan Repong Damar sebagai suatu ekosistem, tetapi juga berdampak luas pada harkat hidup masyarakat setempat yang kehidupannya bertumpu pada keberlanjutan Repong Damar.

Pada mulanya, keberadaan kebun atau repong damar yang dikelola oleh masyarakat di dalam kawasan itu tidak pernah oleh pemerintah diakui sebagai hasil budidaya masyarakat, tetapi lebih dianggap sebagai hutan alam yang dimanfaatkan atau dirambah oleh masyarakat. Seperti telah dikemukakan, memang secara kasat mata sulit membedakan antara repong damar dengan hutan alam, karena formasi tanaman dan pepohonan yang ada di dalam repong damar hampir mirip dengan formasi pepohonan di dalam hutan alam. Pada tahun 1990 Pemda Propinsi Lampung menetapkan peta Tata Guna Hutan Kesepekatan (TGHK) yang kemudian dikukuhkan Menteri Kehutanan dengan SK nomor 67/Kpts-II/1991. Berdasarkan peta TGHK itu, pemerintah melakukan perubahan fungsi "kawasan hutan" Pesisir Krui (Eks HPH Bina Lestari) menjadi Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas ± 44.120 hektar, Hutan Lindung (HL) seluas ± 12.742 hektar dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas ± 7.811 hektar. Realitas di lapangan menunjukkan, bahwa sekitar 57 desa yang memiliki sistem wanatani repong damar berinteraksi langsung dengan kawasan HPT-HL itu. Bahkan sebanyak 4 (empat) desa marga Bengkumat yang legal administratif di kecamatan Pesisir Selatan, pemukiman penduduknya berada dalam areal HPK.

Di samping konflik batas wilayah antara masyarakat dengan Departemen Kehutanan, juga terjadi konflik antara masyarakat dengan Perusahaan pengembang kelapa sawit. PT KCMU dan PT PPL merupakan dua perusahaan yang mendapatkan konsesi dari Pemerintah Daerah untuk melakukan penanaman dan pengembangan usaha kelapa sawit di Pesisir Krui. PT KCMU mendapatkan areal konsesi seluas 25.000 hektar di kecamatan Pesisir Selatan, sedangkan PT PPL mendapatkan konsesi seluas 17.500 hektar di kecamatan Pesisir Selatan, Tengah dan Utara. Kasus konflik antara perusahaan kelapa sawit dengan

masyarakat itu menjadi terbuka, karena PT KCMU secara membabi buta menebangi pohon-pohon dalam kebun damar untuk dijadikan kebun kelapa sawit.⁴

Dalam menghadapi konflik tersebut, masyarakat Krui mendapatkan bantuan hukum dari LBH (Lembaga Bantuan Hukum) dan Walhi Lampung. Sedangkan Tim Krui⁵ secara gotong royong mengajukan usulan kepada Menteri Lingkungan Hidup agar memberikan penghargaan Kalpataru kepada masyarakat Krui sebagai penyelamat lingkungan. Langkah ini ditempuh agar masyarakat Krui memperoleh kekuatan pendukung baru untuk menghentikan kegiatan perusakan kebun damar yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kelapa sawit. Pada bulan Juni 1997 masyarakat berhasil memenangkan penghargaan Kalpataru dari Menteri Lingkungan Hidup.

Selanjutnya beberapa lembaga seperti ICRAF, LATIN, WATALA dan lain-lain terus mendampingi dan mengadvokasi masyarakat Krui dalam bernegosiasi dengan Departemen Kehutanan terkait dengan status repong damar. Setelah melalui serangkaian pembahasan yang panjang, pada tanggal 23 Januari 1998 Menteri Kehutanan menerbitkan Surat Keputusan nomor 47/Kpts-II/1998 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi Terbatas Di Pesisir Krui, Kabupaten Lampung Barat, Propinsi Lampung yang merupakan Repong Damar dan diusahakan oleh Masyarakat Hukum Adat, sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa (KDTI). Melalui SK ini ada beberapa hal yang secara tidak langsung memberikan keuntungan pada masyarakat, yaitu (Suwito, tanpa tahun):

1. Kebun atau Repong damar yang sebelumnya dianggap sebagai hutan alam oleh pemerintah, dalam SK ini diakui sebagai hasil budidaya (usaha/pengelolaan) masyarakat setempat.
2. Masyarakat mendapatkan jaminan untuk mewariskan pengelolaan repong damarnya kepada anak cucu tanpa pembatasan waktu.
3. Secara tidak langsung, Surat Keputusan Menteri ini bisa melindungi

4 Uraian mengenai sejarah konflik ini dikutip dari Suwito (tanpa tahun).

5 Tim Krui merupakan konsorsium informal yang dibentuk pada bulan September 1994 oleh lembaga-lembaga independen yang peduli dengan permasalahan Krui. Pada mulanya terdiri dari ORSTOM, ICRAF, CIFOR, P3AE-UI, WATALA, LATIN dan *Ford Foundation*. Sejak bulan Oktober 1998, yang bergabung dalam Tim Krui lebih dari 30 lembaga dan individu, termasuk dua lembaga masyarakat Pesisir Krui sendiri (YASPAP atau Yayasan Sai Batin Penyimbang Adat Pesisir Krui dan PMPRD atau Persatuan Masyarakat Petani Repong Damar).

masyarakat dari ancaman pihak lain yang akan mengubah repong damar menjadi bentuk usaha yang lain (misalnya menjadi kebun kelapa sawit).

4. Status kewenangan pengelolaan HPT yang diberikan kepada Inhutani V terputus dengan adanya Surat keputusan ini karena tidak ada alasan bagi Inhutani V untuk mengatur masyarakat dalam pengelolaan tanah kebun damarnya.

Kasus II: Hutan Tanaman Rakyat di Konawe Selatan

Suku asli Konawe Selatan di Propinsi Sulawesi Tenggara adalah suku Tolaki. Pada tahun 1970an, suku-suku pendatang mulai masuk ke daerah ini melalui program transmigrasi pemerintah yang membuka permukiman-permukiman baru untuk transmigran dari Jawa, Sunda, Bali dan Bugis. Mata pencaharian utama masyarakat Konawe Selatan bersumber dari padi sawah, hortikultur dan perkebunan (mete, kakao, lada dan kopi). Selain itu, sebagian besar masyarakat Konawe Selatan menanam kayu jati di lahan milik. Luas areal jati milik masyarakat di Konawe Selatan mencapai 5.600 hektar.⁶

Selain ditanam di tanah milik, jati juga ditanam oleh pemerintah di tanah negara seluas 24.538,29 hektar. Jati per-tama kali ditanam tahun 1969 oleh Direktorat Jenderal Kehutanan, Departemen Pertanian (saat ini menjadi Departemen Kehutanan) melalui program reboisasi di hutan alam. Dalam persepsi masyarakat asli, kawasan hutan ini adalah tanah adat suku Tolaki. Program reboisasi menyebabkan sebagian besar kawasan penopang kehidupan masyarakat ini menjadi rusak. Masyarakat, baik suku Tolaki maupun suku lainnya, sama sekali tidak dilibatkan dalam program tersebut kecuali menjadi buruh dan diberi bibit jati untuk ditanam di tanah milik masyarakat.⁷ Kini, sebagian besar tanaman jati baik di tanah negara maupun di tanah milik telah siap panen.

Pada tahun 2002, Menteri Kehutanan melalui Surat Keputusan No. 1596/Menhut-V/2002 tanggal 16 September 2002 menetapkan hutan jati di Kabupaten Konawe Selatan menjadi areal kegiatan *social forestry* yang akan dikelola oleh masyarakat. Surat ini kemudian ditindaklanjuti oleh Gubernur Sulawesi Tenggara melalui Surat Keputusan

6 Data riset partisipatif JAUH-Koperasi Hutan Jaya Lestari, 2005

7 Kesaksian Halip Olipa dkk, desa Molinese, Konawe Selatan, anggota Koperasi Hutan Jaya Lestari.

No. 577/346 tanggal 20 Desember 2002. Meskipun demikian, ijin pengelolaan kawasan tersebut tidak pernah diberikan kepada masyarakat.

Selama periode ini, Pemerintah Kabupaten Konawe Selatan telah memberikan 21 IPKTM (Ijin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik) dan 31 IP-HHK (Industri Primer Hasil Hutan Kayu) di lokasi hutan negara tersebut. Pada saat yang sama, pejabat Departemen Kehutanan bersikukuh untuk tidak memberikan ijin pengelolaan kepada masyarakat karena tidak ada payung hukum yang mendukung program *social forestry* (SF). Koperasi Hutan Jaya Lestari (KHJL) yang dibentuk masyarakat pada tahun 2003 dan beranggotakan 8.543 orang pemilik hutan milik pribadi sama sekali tidak diberi kesempatan memperoleh ijin ini. Padahal KHJL didirikan dengan maksud untuk mengelola kawasan hutan negara.

Menghadapi situasi tersebut KHJL kemudian mengelola jati di tanah milik individu anggota yang umurnya tidak berbeda dengan jati yang tumbuh di tanah negara. Pengelolaan oleh komunitas yang difasilitasi oleh JAUH (Jaringan Untuk Hutan, sebuah LSM lokal di Sulawesi Tenggara) dan TFT (*Tropical Forest Trust*) ini ternyata mampu mengelola hutan secara berkelanjutan. Hal ini terbukti dengan diperolehnya sertifikat internasional (ekolabel) dari FSC (*Forest Stewardship Council*) oleh komunitas ini pada tanggal 20 Mei 2005.⁸

Berebak sertifikat ecolabel ini kayu jati yang dihasilkan masyarakat dapat mengakses pasar nasional dan internasional. Sertifikat ecolabel ini akan berakhir pada tahun 2010 dan direncanakan diperpanjang lagi untuk 5 (lima) tahun berikutnya. *Rain Forest Alliance* (*SmartWood Program*) telah melakukan *surveillance audit* untuk hal ini pada bulan Maret 2010 yang lalu. Hasil *surveillance* ini menyimpulkan bahwa KHJL memperoleh perpanjangan sertifikat ecolabel selama 5 tahun berikutnya.⁹

Melihat keberhasilan KHJL dalam mengelola hutan secara berkelanjutan, maka ketika program Hutan Tanaman Rakyat (HTR, *Community Plantation Forest*) diluncurkan pemerintah pada tahun 2007,¹⁰ kepastian lokasi HTR segera diperoleh KHJL dari Departemen

8 Sertifikat internasional yang diperoleh KHJL ini adalah sertifikat pengelolaan hutan berkelanjutan dari *Smart Wood* dengan standar FSC (*Forest Stewardship Council*).

9 Informasi melalui komunikasi langsung dan melalui email dengan Bob (Telapak) tanggal 14 Mei 2010.

10 Melalui Permenhut No. P 23/Menhut-II/2007 jo Permenhut No. P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan IUPHHK-HTR dalam Hutan Tanaman.

Kehutanan pada tahun 2008. Pada tanggal 26 November 2008, keluarlah Surat Keputusan Menteri Kehutanan No 435/Menhut-II/2008 yang menetapkan pencadangan areal HTR di Kabupaten Konawe Selatan seluas 4.639,95 Ha. Tak lama setelah itu tahun 2009, KHJL memperoleh Surat Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-HTR dari Bupati Konawe Selatan melalui Surat No. 1353/2009 tanggal 10 Juni 2009, kepada Koperasi Hutan Jaya Lestari. Dengan adanya surat ijin usaha ini KHJL kini dapat mengelola hutan jati negara dan hutan jati yang berada di tanah milik.

Keberhasilan KHJL ini tidak terlepas dari pendampingan yang dilakukan oleh beberapa LSM. Pada awal pembentukan KHJL, TFT berperan besar menguatkan kapasitas KHJL terutama dalam rangka sertifikasi ekolabel dan perdagangan kayu ke pasar nasional maupun internasional. Sementara JAUH dan Telapak berperan dalam penguatan organisasi KHJL.¹¹

Dengan adanya ijin HTR status kawasan hutan bersangkutan secara legal tetap merupakan hutan negara dan bukan merupakan milik pemegang ijin. Hak dan kewajiban peserta HTR direpresentasikan oleh KHJL. KHJL dapat melakukan kegiatan sesuai izin (menanam dan memanen kayu), kemudahan mendapatkan dana untuk pembiayaan pembangunan HTR, bimbingan dan penyuluhan teknis, serta peluang pasar hasil hutan. KHJL juga diwajibkan menyusun Rencana Kerja Usaha dan Rencana Karya Tahunan yang disahkan Bupati. Penyusunan tersebut dilaksanakan oleh lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang kehutanan, dengan pendanaan dari Pemerintah.

Kasus III: Kesepakatan Konservasi Berbasis Adat pada Masyarakat Toro

Berbeda dengan dua kasus sebelumnya yang terjadi pada kawasan hutan yang oleh pemerintah ditetapkan sebagai hutan produksi, kasus devolusi yang terakhir terdapat pada kawasan konservasi *Lore Lindu National Park* (LLNP). Ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan konservasi sejak tahun 1982, LLNP kini mencakup wilayah seluas 217.991,18 ha yang berada di tiga kabupaten di Sulawesi Tengah (Donggala, Poso dan Sigi Bitoramaru) dan berbatasan atau berhimpitan dengan lebih dari 60 desa.

11 Dephut (2009).

Dengan penetapan wilayah ini sebagai taman nasional, maka lahan-lahan pertanian dan hasil-hasil hutan yang berada di dalamnya dilarang untuk diakses lagi oleh masyarakat desa-desa sekitar. Hal ini menciptakan konflik yang berlarut-larut antara pihak pengelola taman nasional dengan masyarakat lokal yang kehidupannya amat bergantung pada sumberdaya dan potensi alam setempat. Kondisi semacam ini disadari oleh otoritas LLNP sebagai keadaan yang tidak mendukung upaya-upaya perlindungan kawasan konservasi dan keutuhan sistem ekologis di dalamnya. Oleh karena itu, otoritas LLNP tidak memiliki pilihan lain selain harus membangun kesepakatan pengelolaan kolaboratif bersama masyarakat. Terlebih pihak Balai LLNP sendiri memiliki banyak keterbatasan untuk dapat mengelola dan mengawasi secara efektif kawasan LLNP yang sedemikian luas itu.

Melalui CSIADCP—*an Integrated Area Development and Conservation Project in Central Sulawesi* yang didanai oleh *Asian Development Bank*—pengelola taman nasional bersama pemerintah daerah setempat melakukan berbagai upaya untuk memadukan kegiatan pembangunan dan konservasi dalam rangka menjaga keutuhan kawasan konservasi. Pada intinya pendekatan proyek ini adalah mengembangkan berbagai program pembangunan pedesaan untuk mengurangi ketergantungan penduduk pada sumberdaya hutan. Pada saat yang sama, proyek ini juga merencanakan pemindahan penduduk desa-desa yang seluruh atau sebagian besar wilayahnya berada di dalam kawasan taman nasional; serta membangun kesepakatan konservasi dengan desa-desa yang wilayahnya berbatasan dengan kawasan taman nasional. Kesepakatan yang disebut terakhir ini mengatur berbagai hak dan kewajiban masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya alam yang berada di dalam kawasan taman nasional.

Toro adalah salah satu desa yang terletak di sisi barat LLNP dengan jumlah penduduk pada tahun 2001 berjumlah 2006 jiwa atau sekitar 534 KK. Dari segi etnis, mereka terdiri atas tiga kelompok besar, yakni penduduk asli yang bertutur bahasa Kaili Moma sebagai kelompok dominan, etnis pendatang dari desa tetangga Winatu yang bertutur bahasa Kaili Uma, dan etnis Rampi dari wilayah Sulawesi Selatan yang datang pada tahun 1950-an ketika desa mereka terkena imbas pergolakan DI/TII. Meskipun secara kultural desa ini merupakan bagian dari budaya Kulawi, namun desa ini membedakan diri dari desa-desa lain di sekitarnya, maupun dari etnis Kaili Moma lainnya, berdasarkan

kekhasan ekologi budaya dan sejarah asal-usul mereka yang spesifik. Dengan demikian, secara kultural, komunitas ini menampilkan diri sebagai suatu variasi sub-kultur tersendiri, terutama berkat letak geografisnya yang relatif terisolir dan latar sejarahnya yang berbeda.¹²

Dengan wilayah permukiman dan pertanian yang menjorok ke dalam kawasan LLNP dan terhubung ke dunia luar hanya oleh satu celah jalan yang sempit dan berkelok-kelok, desa ini tak ubahnya seperti kawasan *enclave* di dalam kawasan LLNP. Kedudukan semacam ini membuat tingkat interaksi komunitas desa ini dengan kawasan konservasi demikian tinggi, baik karena batas tepian pemukimannya yang hampir sepenuhnya dikelilingi oleh LLNP maupun karena sistem mata pencaharian penduduknya yang sangat bergantung pada lahan dan hasil hutan di dalam kawasan konservasi. Oleh karena itu, pada saat perencanaan proyek CSIADCP oleh pihak konsultan, desa ini sempat direncanakan untuk dipindahkan ke tempat lain.

Menghadapi ancaman tersebut, sejak tahun 1997 komunitas Toro menggalang aksi kolektif di antara warga desa untuk memperoleh pengakuan atas eksistensi mereka dari otoritas LLNP. Proses yang difasilitasi Yayasan Tanah Merdeka (YTM) ini dimobilisasikan di sekitar wacana “identitas adat” dan “kearifan lokal” untuk pola kehidupan mereka yang serasi dengan lingkungan alamnya, dan dengan demikian mendukung tujuan-tujuan konservasi dari pengelolaan taman nasional. Melalui proses yang panjang sejak 1997-2000 komunitas ini menyelenggarakan puluhan kali pertemuan yang diikuti oleh para tetua-tetua kampung, baik laki-laki maupun perempuan, di mana mereka menggali kembali aturan-aturan adat dan pengetahuan lokal mengenai kearifan tradisional dalam pengelolaan sumberdaya alam, khususnya dalam pemanfaatan dan konservasi sumberdaya hutan. Mereka juga difasilitasi oleh YTM untuk melakukan identifikasi atas pola-pola penggunaan tanah yang dipraktikkan oleh komunitas ini dan sekaligus melakukan pemetaan partisipatif atas wilayah adat Toro, termasuk yang berada di dalam kawasan LLNP. Dari proses identifikasi dan pemetaan ini ditemukanlah luas wilayah adat Toro yang mencapai 22.950 ha, di mana 18.360 ha di antaranya berada dalam kawasan LLNP. Selain itu, ditemukan pula kategori-kategori wilayah adat berdasarkan sejarah penggunaan tanah dan pertumbuhan vegetasinya, yaitu *wana ngkiki*, *wana*,

12 Lebih lengkap mengenai mitos asal-usul dan kekhasan budaya komunitas desa ini, lihat Shohibuddin (2003).

pangale, dan *oma*,¹³ berikut aturan-aturan adat mengenai penguasaan dan pemanfaatannya.

Hasil-hasil penggalian kearifan lokal dalam pengelolaan sumberdaya alam berikut peta partisipatif wilayah adat ini kemudian dituangkan ke dalam dokumen “Kearifan Masyarakat Adat Ngata¹⁴ Toro dalam Pola Interaksi Pemilikan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam”. Dalam dokumen ini diuraikan secara rinci sejarah komunitas, potensi sumberdaya alam, pandangan tentang hutan, pemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam, dan sanksi-sanksi adat atas pelanggaran aturan mengenai pemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam. Dokumen inilah yang kemudian dijadikan dasar argumen oleh komunitas Toro untuk memperoleh pengakuan dari Balai LLNP.

Pada awal tahun 2000, dalam suasana politik yang masih diwarnai semangat “Reformasi”, komunitas Toro didampingi oleh YTM mulai menggenarkan proses dialog dan negosiasi dengan pihak Balai LLNP. Dalam proses ini, komunitas Toro mengajukan tuntutan kepada pihak Balai LLNP untuk mengakui kesepakatan konservasi masyarakat berbasis adat yang telah mereka rumuskan. Dokumen kesepakatan konservasi ini tidaklah berisi pasal-pasal yang rinci mengenai hak dan kewajiban masyarakat,¹⁵ melainkan merupakan dokumen sebanyak satu halaman yang berisi lima pernyataan sebagai berikut:

-
- 13 Wana ngkiki adalah kawasan hutan di daerah ketinggian yang sulit dijangkau. Wana adalah hutan primer yang jauh dari pemukiman penduduk dan belum pernah diolah. Pangale adalah hutan primer atau semi primer di sekitar pemukiman yang pernah atau dapat dijadikan areal pertanian. Oma adalah hutan sekunder yang pernah dibuka sebagai lahan pertanian dan saat ini sudah diberakan untuk waktu yang lama sehingga menghutan kembali. Oleh pihak Balai LLNP kategori-kategori ini kemudian dinilai setara dengan zonasi taman nasional, yaitu berturut-turut: wana ngkiki setara dengan zona inti, wana setara dengan zona rimba, pangale setara dengan zona pemanfaatan tradisional, dan oma setara dengan zona pemanfaatan intensif.
 - 14 Ngata adalah istilah lokal untuk menyebut desa. Istilah asli ini terus dipakai oleh masyarakat Toro sejak mereka memulai upaya-upaya untuk menegaskan identitas sebagai komunitas adat.
 - 15 Hal ini berbeda dari kesepakatan konservasi pada beberapa desa lain di sekitar TNLL yang berisikan pasal-pasal yang mirip dengan aturan undang-undang formal yang mengatur secara rinci apa saja yang boleh dan tidak boleh serta harus dilakukan di kawasan konservasi. Oleh karena itu, Adiwibowo et al (2009) membedakan dua tipe kesepakatan konservasi yang berkembang di LLNP ini. Pertama adalah tipe kesepakatan konservasi yang lebih bersifat “pengakuan” di mana otoritas LLNP memberikan kepercayaan kepada kapasitas masyarakat untuk “mengatur diri sendiri” dalam mengakses dan mengelola kawasan taman nasional. Kedua adalah tipe kesepakatan konservasi yang lebih bersifat “pengendalian” di mana otoritas LLNP menetapkan banyak aturan yang mengendalikan atau mencegah akses masyarakat ke taman nasional.

1. Masyarakat adat Toro menolak anggapan dan tuduhan sebagai perusak hutan dan pemusnah hewan-hewan yang dilindungi;
2. Masyarakat adat Toro akan memperjuangkan dan mempertahankan wilayah adatnya seluas 22.950 Ha dari segala gangguan baik dari dalam maupun dari luar;
3. Masyarakat adat Toro akan terus mempertahankan kearifan-kearifan lokal dan menyelesaikan masalah dalam pengelolaan sumberdaya alam di wilayah adatnya;
4. Masyarakat adat Toro siap bekerja sama dengan pemerintah dan Balai LLNP dalam pengawasan sumberdaya alam di wilayah adat Toro dengan semangat kemitraan dan saling menghormati;
5. Nilai-nilai konservasi sumberdaya alam berdasar interaksi dan inventarisasi potensi akan dijaga dan dipelihara sesuai dengan kearifan-kearifan masyarakat adat dan batas tata ruang perencanaan partisipatif sebagaimana tercantum dalam peta partisipatif wilayah adat.

Momentum politik yang tepat, keberhasilan komunitas Toro menampilkan identitas adat mereka selaras dengan tujuan konservasi, dukungan dan advokasi yang kuat dari LSM, dan kepemimpinan Balai LLNP yang saat itu di bawah Banjar Y. Laban yang cukup progresif¹⁶—kesemuanya ini menciptakan situasi konjungtural yang memungkinkan lahirnya kebijakan devolusi untuk pengelolaan kawasan konservasi secara kolaboratif. Secara formal, kebijakan devolusi itu dituangkan dalam bentuk Surat Pernyataan No. 651/VI.BTNLL.1/2000 tertanggal 18 Juli 2000. Dalam surat itu dinyatakan bahwa Balai LLNP “mengakui wilayah adat ngata Toro seluas +18.360 ha berada di dalam TNLL yang akan dikelola sesuai kategori wilayah adat Toro, karena kesetaraan dengan sistem zoning Taman Nasional di wilayah tersebut”. Lebih lanjut surat itu juga menyatakan bahwa: “Kebersamaan visi dengan perbedaan terminologi (istilah), namun mempunyai tanggung jawab yang sama terhadap konservasi alam, peningkatan keamanan kawasan dan kesejahteraan hidup masyarakat adat Toro di wilayah adatnya, menjadikan penerapan kearifan adat Ngata Toro sesuai pengetahuan tersebut tidak dapat dipisahkan dari sistem pengelolaan TNLL”.¹⁷

16 Lihat misalnya tulisan Laban pada periode ini: “Membangun Gerakan Komunitas Lokal, Menuju Konservasi Radikal,” makalah tidak diterbitkan, 23 Oktober 2000, di mana ia menyatakan komitmen pada orientasi neo-populis dalam pengelolaan taman nasional

17 Dalam hal ini Toro sebenarnya bukanlah kasus pertama yang mendapatkan pengakuan karena tak berselang lama sebelumnya kebijakan serupa juga diberikan oleh Balai LLNP kepada komunitas Katu. Komunitas ini semula sudah dilakukan per-

Devolusi: *Negotiated Rights and Differentiated Benefits*

Kebijakan dan Prosesnya

Tiga kasus devolusi yang dipaparkan di atas menunjukkan bahwa kebijakan transfer kewenangan dalam pengelolaan hutan lahir dari konteks yang berbeda-beda. Dalam hal status kawasan hutan yang didevolusi, kasus Repong Damar di Krui merupakan devolusi atas kawasan hutan lindung dan produksi, kasus HTR di Konawe Selatan adalah devolusi atas kawasan hutan produksi, sementara kesepakatan konservasi berbasis adat pada komunitas Toro adalah kasus devolusi pada kawasan hutan konservasi. Perbedaan status kawasan hutan ini ternyata menentukan seberapa jauh kewenangan yang didevolusikan kepada komunitas. Tingkat kewenangan yang paling besar terdapat pada kawasan yang berstatus hutan produksi sehingga pengelolaan hutan bisa berbasiskan komunitas (CBNRM). Sementara untuk kasus kawasan hutan konservasi kewenangan yang diberikan lebih terbatas dan peranan negara dalam pengelolaan hutan masih sangat besar sehingga model devolusi hutan yang diberikan adalah pengelolaan bersama (*joint management*).

Konteks lain yang perlu dicatat adalah mengenai seberapa besar keterlibatan dari Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) dalam devolusi hutan yang diberikan. Di antara ketiga kasus devolusi di atas, pemberian ijin HTR merupakan kebijakan devolusi di mana peranan Pemerintah Daerah sangat besar sebagai pihak yang mengeluarkan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Devolusi pengelolaan hutan di kawasan konservasi seperti kasus di komunitas Toro tidak melibatkan peranan Pemda sama sekali karena kewenangan atas kawasan konservasi sampai saat ini masih dipegang oleh Pemerintah Pusat. Sementara pada kasus Repong Damar di Krui, devolusi diberikan pada masa akhir pemerintahan Soeharto di mana kebijakan otonomi daerah belum lahir dan rezim pemerintahan masih bersifat sentralistik.

Kasus Repong Damar di Krui. Dari segi *policy processes* lahirnya kebijakan devolusi, kasus Repong Damar di Krui dan kesepakatan konservasi di Toro merupakan kebijakan devolusi yang lahir sebagai bentuk penyelesaian konflik sumberdaya alam antara komunitas lokal dengan negara (untuk kasus Repong Damar di Krui juga melibatkan perusahaan-perusahaan swasta). Dapat dikatakan bahwa kebijakan

siapan yang matang untuk pemindahannya, tetapi kemudian diakui keberadaannya dan diperbolehkan tetap berada di dalam kawasan taman nasional.

devolusi yang semacam ini pada dasarnya merupakan respon mendesak atas tuntutan yang kuat dari bawah pada situasi politik transisional (periode menjelang dan tak lama setelah kejatuhan rezim Orde Baru) sehingga bentuknya pun cenderung bersifat spesifik-lokasi.

Aktivitas *logging* di kawasan hutan produksi dan pembukaan kebun kelapa sawit di sepanjang 1990-1997 telah menyebabkan rusaknya ladang, kebun, dan repong damar masyarakat pesisir Krui. Sebagai reaksi balik atas kondisi ini masyarakat dengan dukungan dari LSM lokal dan nasional serta dari lembaga riset nasional maupun internasional –yang berhimpun dalam Tim Krui—mendesak pemerintah untuk mengakui hak pemilikan/penguasaan mereka atas repong damar. Proses advokasi ini dengan segera mendapat ruang karena berlangsung di penghujung berakhirnya era Orde Baru, dimana keinginan untuk merubah sistem politik yang otoriter dan sentralistik mencuat.

Dalam situasi transisi tersebut Tim Krui memegang peran ganda: memperjuangkan klaim penguasaan tanah adat Repong Damar seraya sekaligus melakukan mediasi dan kolaborasi dengan pihak pemerintah yang secara juridis-formal menguasai kawasan hutan negara. Langkah-langkah advokasi dan mediasi yang dilakukan Tim Krui di tingkat pusat, provinsi, dan daerah, mengisi ruang-ruang kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang masih dikungkung oleh paradigma sentralistik, namun harus mengakomodir tuntutan desentralisasi dan bahkan devolusi penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam.

Oleh karena itu, diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 47/Kpts-II/1998 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi Terbatas di Pesisir Krui, Kabupaten Lampung Barat, Propinsi Lampung, yang merupakan Repong Damar dan Diusahakan oleh Masyarakat Hukum Adat, sebagai Kawasan dengan Tujuan Istimewa (KDTI); harus dipandang sebagai langkah kompromi politik sumberdaya alam di akhir era Orde Baru. Di dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan tersebut ditegaskan tiga hal. *Pertama*, repong damar di kawasan hutan negara diklasifikasikan sebagai “Kawasan dengan Tujuan Istimewa”. *Kedua*, repong damar dapat diwariskan secara turun temurun. Dan *ketiga*, repong damar yang berada di luar kawasan hutan agar disertifikatkan melalui Badan Pertanahan Nasional.

Kasus Kesepakatan Konservasi di Toro. Kebijakan devolusi yang bersifat spesifik-lokasi itu juga terdapat pada kesepakatan konservasi

berbasis adat pada komunitas Toro. Dalam kasus ini, kebijakan devolusi yang diberikan pada dasarnya lebih merupakan inisiatif yang berasal dari “terobosan individual” Kepala Balai LLNP dalam merespon tuntutan komunitas Toro untuk memperoleh pengakuan wilayah adatnya, ketimbang sebagai turunan dari kebijakan pengelolaan kawasan konservasi yang baku.

Proses kebijakan sampai lahirnya pengakuan pihak Balai LLNP atas komunitas Toro ini sendiri merupakan proses yang cukup panjang. Sebagai misal, revitalisasi identitas adat pada komunitas ini, yang kemudian menjadi landasan untuk memperjuangkan pengakuan dari Balai LLNP, sebenarnya sudah muncul sebagai inisiatif lokal pada awal dekade 1990-an. Pada awalnya, upaya tersebut lebih diarahkan dalam rangka “agenda kultural” semata, yakni ketika pada tahun 1993 pemimpin adat saat itu memelopori pembangunan kembali rumah adat Kulawi (lobo) dan memberlakukan lagi aturan-aturan adat mengenai etika pergaulan sosial serta upacara-upacara perkawinan dan kematian yang mulai banyak ditinggalkan.

Upaya revitalisasi adat yang lebih berorientasi politis baru dimulai pada tahun 1997. Hal ini terjadi ketika Yayasan Tanah Merdeka (YTM) mulai berinteraksi secara intens dengan beberapa komunitas di kawasan LLNP, termasuk dengan komunitas Toro. Dalam proses ini YTM memberikan pendidikan politik kepada komunitas Toro mengenai hak-hak asasi manusia, termasuk hak atas sumberdaya alam. YTM juga memperkenalkan wacana mengenai eko-populisme sebagai *counter* atas pendekatan eko-fasisme yang dijalankan oleh negara dalam pengelolaan kawasan taman nasional. Berkat pendampingan YTM inilah komunitas Toro mulai mengarahkan proses revitalisasi adat mereka itu dalam rangka “agenda politik kultural”,¹⁸ yaitu untuk memperjuangkan pengakuan eksistensi mereka dari Balai LLNP.

Perjuangan itu akhirnya membuahkan hasil setelah Kepala Balai LLNP mengeluarkan Surat Pernyataan yang mengakomodir tuntutan komunitas Toro. Seperti telah dikutipkan pada bagian terdahulu, Surat Pernyataan itu pada dasarnya memberikan pengakuan bahwa kearifan lokal komunitas Toro dalam pengelolaan sumberdaya alam dan kategori wilayah adat mereka memiliki kesejajaran dengan tujuan-tujuan konservasi dan sistem *zoning* dalam pengelolaan taman nasional. Setidaknya ada tiga hal yang ditegaskan oleh bunyi pernyataan semacam ini. *Pertama*, diakuinya wilayah adat

18 Untuk diskusi teoritis mengenai “politik kultural” ini, lihat Shohibuddin (2003 dan 2008).

ngata Toro yang berada di dalam kawasan taman nasional. *Kedua*, diberinya kewenangan kepada masyarakat Toro untuk mengelola wilayah adat mereka yang berada dalam taman nasional menurut kearifan tradisional mereka karena dipandang setara dengan zonasi taman nasional. Dan *ketiga*, ditegaskannya penerapan kearifan adat dalam konservasi hutan sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pengelolaan LLNP.

Secara legal, sebenarnya status Surat Pernyataan semacam itu tidaklah memiliki implikasi dan kekuatan hukum apapun dalam tata urutan perundang-undangan maupun sistem administrasi pemerintahan di Indonesia. Namun kendatipun tidak memberikan pengakuan dalam arti legal, “terobosan individual” oleh Kepala Balai LLNP ini sebenarnya telah memberikan “pengakuan dalam arti politis” atas kewenangan komunitas Toro untuk mengelola hutan adatnya yang berada dalam kawasan LLNP. Pengakuan politis inilah yang kemudian secara kreatif berhasil didayagunakan oleh komunitas Toro untuk melegitimasi dan kian memperkuat eksistensi mereka.

Kasus HTR di Konawe Selatan. Berbeda dengan dua kasus di atas, kasus HTR di Konawe Selatan memang merupakan implementasi dari suatu produk kebijakan nasional mengenai devolusi hutan. Setelah Undang-undang No. 5/1967 digantikan menjadi Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, ada beberapa skema kebijakan kehutanan yang memberikan kesempatan hak dan akses bagi masyarakat lokal atas kawasan hutan, yaitu dalam bentuk ijin Hutan Kemasyarakatan (HKm) di dalam hutan lindung dan hutan produksi dan ijin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di dalam hutan produksi, serta dalam bentuk pengelolaan hutan berupa Hutan Desa dan Hutan Adat.

Kebijakan HTR sendiri baru lahir pada tahun 2007 melalui Permenhut No. P.23/Menhut-II/2007 jo Permenhut No. P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan IUPHHK-HTR dalam Hutan Tanaman. Kebijakan HTR ini sebetulnya merespon agenda pemerintahan SBY-JK yang pada tahun 2005 mencanangkan kebijakan pengentasan kemiskinan, peningkatan kesempatan kerja dan pertumbuhan (*pro-poor, pro-job, pro-growth*) secara nasional. Untuk merespon kebijakan nasional tersebut, Departemen Kehutanan merevisi Peraturan Pemerintah¹⁹ dan dalam Peraturan Pemerintah yang baru dinyatakan untuk pertama kali adanya ijin baru berupa Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di hutan produksi.

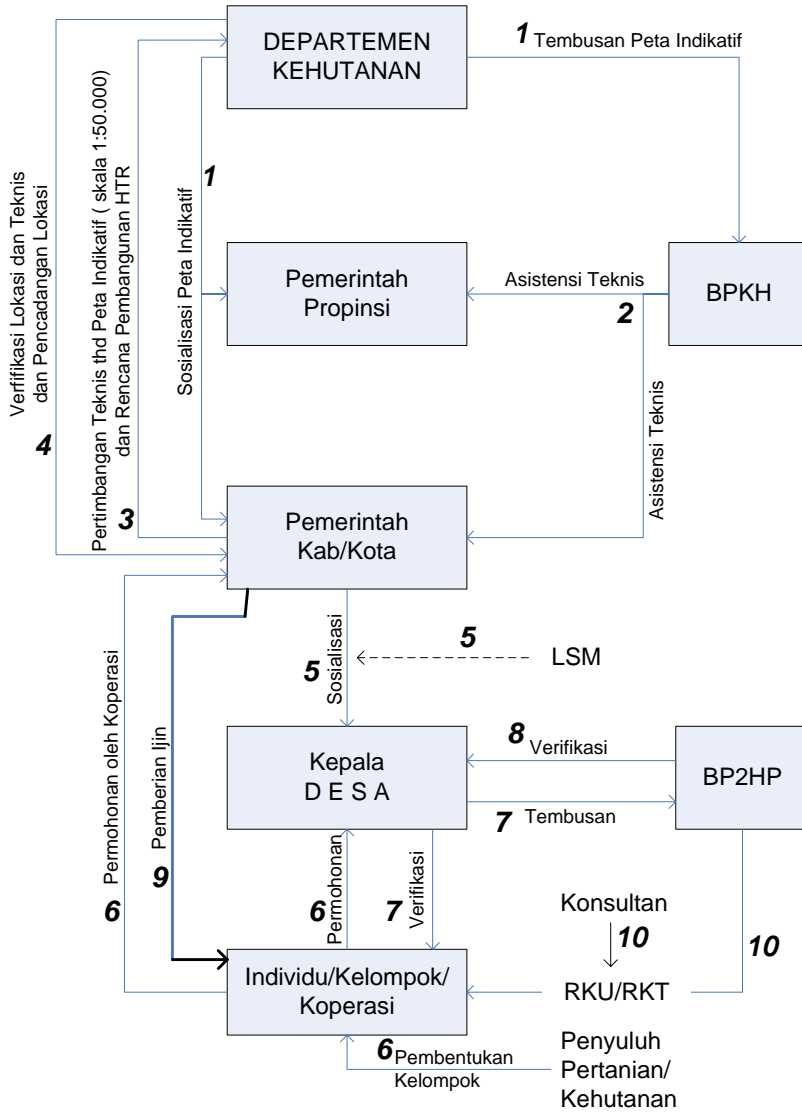
19 PP No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan direvisi menjadi PP No. 6/2007 yang kemudian direvisi kembali isinya menjadi PP No 3/2008.

Berdasarkan hasil penelitian CIFOR (*forthcoming*), untuk memperoleh ijin HTR ini ternyata dibutuhkan prosedur yang teramat njlimet dan akan sulit diakses oleh komunitas, baik menyangkut penetapan lokasi HTR maupun perijinannya. Untuk menetapkan lokasi HTR setidaknya terdapat 9 unit kerja dan 25 langkah yang melibatkan Menteri Kehutanan dan Eselon I di Departemen Kehutanan yaitu: Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan (BPK), Direktorat Jenderal Planologi, serta Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Dinas Kehutanan Propinsi/Kab/Kota dan Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) maupun Lembaga Swadaya Masyarakat.

Selanjutnya, setelah lokasi ditetapkan, kelompok tani/koperasi/perorangan harus mengajukan ijin dengan menempuh 29 langkah yang sepanjang langkah-langkah tersebut harus berhubungan dengan 10 unit kerja/lembaga. Pada Gambar 3 dipaparkan prosedur penetapan lokasi dan perijinan HTR dimaksud. Apabila seluruh proses sudah ditempuh dan sesuai, Bupati/Walikota menerbitkan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK)-HTR dengan jangka waktu selama 60 tahun dan dapat diperpanjang satu kali selama 35 tahun, dengan tembusan kepada Menteri Kehutanan, Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan, Kepala Badan Planologi Kehutanan dan Gubernur.

Seperti terlihat dalam bagan tersebut, prosedur tersebut demikian rumitnya sehingga sulit sekali diakses oleh komunitas. Dapat dipahami bila target pembangunan Hutan Tanaman Rakyat seluas 600,000 Ha per tahun, belum dapat terpenuhi (hingga tahun 2016 ditargetkan dibangun 5.4 juta Ha HTR). Hingga tiga tahun setelah diluncurkan pada tahun 2007, lokasi HTR yang telah disetujui oleh Menteri Kehutanan baru mencapai luas 383,403 Ha (Kartodihardjo 2010).

Dalam kaitan ini, maka terbitnya Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu – HTR dari Bupati Konawe Selatan kepada KJHL sebenarnya lebih banyak ditentukan oleh keberhasilan KHJL dalam mengelola hutan rakyat di tanah milik pribadi jauh waktu sebelum diluncurkannya kebijakan HTR. Pemberian ijin usaha ini secara tidak langsung juga merupakan pengakuan dan penguatan atas keberhasilan yang dicapai KJHL, sehingga melalui HTR mereka juga diberikan akses untuk mengelola kawasan hutan negara.



Gambar 3. Prosedur Penetapan Lokasi dan Ijin Pembangunan HTR (Kartodihardjo 2010)

Hak yang Dinegosiasikan dan Aksi Bersama

Kebijakan devolusi hutan tidak dengan sendirinya memastikan jenis-jenis hak atas sumberdaya hutan yang didevolusikan. Alih-alih, hak-hak ini terus dinegosiasikan sepanjang proses kebijakan devolusi itu sendiri. Uraian mengenai ketiga kasus devolusi berikut dapat menggambarkan hal ini.

Kasus Repong Damar di Krui. Paling tidak terdapat empat proses penting yang telah dilalui oleh petani Krui sehingga mereka sampai pada taraf mampu menegosiasikan *property right* yang dikehendaki kepada pihak pemerintah. Empat proses yang ditempuh melalui *collective actions* dengan Tim Krui ini berujung pada terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 47/Kpts-II/1998, yang menetapkan Repong Damar sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa. Empat proses dimaksud adalah sebagai berikut,

Pertama, dialog dan mediasi dengan para pihak dari tingkat pusat hingga kabupaten (Departemen Kehutanan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Dinas Kehutanan Provinsi Lampung, dan Dinas Kehutanan Lampung Barat). Dialog ini diawali pada 6 Juni 1995 melalui seminar sehari “Kebun Damar Krui sebagai Model Hutan Rakyat”. Dalam seminar tersebut hampir seluruh jajaran instansi Pemerintah Provinsi Lampung dan Kabupaten Lampung Barat, peneliti, pengusaha swasta, LSM dan masyarakat Krui bertemu untuk saling bertukar pengalaman dan informasi yang berkaitan keberadaan Repong Damar.

Berkat dialog yang telah dijalin, Tim Krui dapat menyampaikan gagasan kemitraan untuk pengelolaan Repong Damar pada bulan Agustus tahun 1996. Pertemuan yang dihadiri oleh para pejabat pemerintah Provinsi Lampung dan Kabupaten Lampung Barat. Pihak Bappeda Provinsi Lampung memberi sinyal positif terhadap usulan yang diajukan dan mengizinkan Tim Krui mengimplementasikan gagasan tersebut. Namun sikap ini belum diikuti oleh Dinas dan Kantor Wilayah Kehutanan Lampung.

Kedua, mempromosikan kearifan dan pengetahuan lokal masyarakat adat Krui ke tingkat nasional sehingga meraih anugerah Kalpataru pada tahun 1997, sebagai salah satu strategi untuk mempercepat diterimanya gagasan kemitraan pengelolaan Repong Damar. Penghargaan Kalpataru ini membuka mata Departemen Kehutanan dan pemerintah daerah bahwa masyarakat dapat mengelola sumberdaya hutan dengan cara mereka sendiri. Keberhasilan ini memberi dampak yang luas kepada berbagai pihak untuk memahami fungsi ganda Repong Damar, yakni sebagai sumber ekonomi (pendapatan) masyarakat dan sebagai sistem konservasi keanekaragaman hayati yang berkelanjutan.

Ketiga, *collective actions* untuk meningkatkan kapasitas masyarakat adat Krui. Penguatan kapasitas mempunyai tantangan tersendiri sebab lembaga adat marga di Krui tak lagi sekuat seperti dekade sebelumnya. Situasi ini menjadi dilematis bagi Tim Krui dalam menentukan lembaga yang representatif untuk berdialog dengan pemerintah (sektor kehutanan). Keberadaan lembaga-lembaga pemerintahan desa di Pesisir Krui selama ini lebih banyak berfungsi administratif untuk menampung program-program pemerintah yang bersifat *top-down*. Realitas kehidupan masyarakat sebagian besar masih banyak dipengaruhi oleh pranata-pranata adat suku atau kampung yang merupakan bagian dari sistem lembaga adat marga. Oleh karena itu disamping melakukan “revitalisasi” kelembagaan adat, Tim Krui bersama-sama masyarakat juga menjajagi kemungkinan pengembangan lembaga lain yang dipandang dapat menjadi wadah untuk mengorganisir kekuatan para petani damar. Kelembagaan dimaksud adalah Persatuan Masyarakat Petani Repong Damar (PMPRD). Organisasi ini merupakan paguyuban atau forum komunikasi bagi para petani repong damar yang tersebar di 78 pekon (atau desa) di 6 kecamatan Pesisir Krui. Disamping itu juga dibangun wadah komunikasi bagi para sai batin (tetua adat) dari 16 lembaga adat marga di pesisir Krui.

Keempat, tahap advokasi dan negoisasi kebijakan untuk pengelolaan Repong Damar. Tahap advokasi mulai intensif dilaksanakan pada bulan Agustus 1997, yakni saat digelar diskusi panel untuk membahas repong damar. Dalam forum yang dihadiri oleh Dinas Kehutanan dan Bappeda Provinsi Lampung, serta Departemen Kehutanan, masyarakat Krui mendesak pemerintah agar: (1) batas kawasan hutan dikembalikan ke batas yang pernah ditetapkan pemerintah Hindia Belanda, yaitu yang kini menjadi batas Taman Nasional Bukit Barisan Selatan; (2) produk dari Repong Damar tidak dikenai pajak hasil hutan; (3) masyarakat dapat tetap melanjutkan mengelola Repong Damar; (4) pemanenan kayu dari Repong Damar oleh masyarakat tidak dihalang-halangi; (5) Repong Damar dapat diwarikan kepada anak-cucu; dan (6) pemerintah mengakui Repong Damar sebagai hasil budidaya dan sistem pengelolaan masyarakat. Oleh Tim Krui tuntutan ini dimediasikan kepada pemerintah.

Semula Menteri Kehutanan menolak tuntutan masyarakat Krui tersebut. Namun setelah melalui proses mediasi dan negosiasi dengan Tim Krui, Menteri Kehutanan akhirnya menerbitkan Surat Keputusan

Menteri Kehutanan nomor 47/Kpts-II/1998 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi Terbatas di Pesisir Krui, Kabupaten Lampung Barat, Propinsi Lampung, yang merupakan Repong Damar dan Diusahakan oleh Masyarakat Hukum Adat, sebagai Kawasan dengan Tujuan Istimewa (KDTI). Inti surat keputusan ini adalah, pertama, repong damar di kawasan hutan negara diklasifikasikan sebagai “Kawasan dengan Tujuan Istimewa”. Kedua, repong damar dapat diwariskan secara turun temurun. Dan ketiga, repong damar yang berada di luar kawasan hutan agar disertifikatkan melalui Badan Pertanahan Nasional.

Keputusan Menteri Kehutanan tentang KDTI telah disosialisasikan kepada masyarakat oleh Tim Krui dan Kanwil bersama Dinas Kehutanan Propinsi Lampung. Namun sebagian besar masyarakat masih tetap tidak puas dengan keputusan KDTI. Masyarakat tetap memegang teguh prinsip bahwa repong damar sesungguhnya bukan merupakan Kawasan Hutan Negara. Sementara pemerintah bersiteguh lahan repong damar berada dalam kuasa pemerintah (berada di dalam kawasan Hutan Produksi Terbatas, dan Hutan Lindung). Di mata pemerintah, masyarakat dapat mengakses pohon (damar) tetapi tidak untuk lahan hutan. Penguasaan atas lahan hutan masih berada di tangan negara. Situasi ini sudah barang tentu menimbulkan ketidak-amanan hak (*in-secure rights*) dikalangan para petani damar. Mereka khawatir sewaktu-waktu atas nama pembangunan repong damar diakses oleh perusahaan HPH atau dikonversi menjadi kebun kelapa sawit.

Kasus Kesepakatan Konservasi di Toro. Seperti telah diuraikan sebelumnya, Surat Pernyataan Balai LLNP terkait dengan kesepakatan konservasi berbasis adat pada komunitas Toro sebenarnya secara legal tidak memiliki kekuatan dan implikasi hukum yang kuat. Selain itu, surat tersebut diterbitkan oleh pejabat pelaksana teknis (Kepala Balai) tanpa dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Kehutanan. Namun lebih dari itu, Surat Pernyataan tersebut sebenarnya tidak menyinggung secara tegas mengenai *property rights* yang ditransfer kepada komunitas Toro, selain hanya pengakuan adanya wilayah adat di dalam kawasan taman nasional yang harus dikelola menurut kearifan dan kategori wilayah adat Toro sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem pengelolaan LLNP. Pernyataan semacam ini sesungguhnya lebih menekankan kewajiban konservasi yang harus diemban oleh masyarakat ketimbang pengakuan atas *property rights* mereka atas sumberdaya hutan.

Meskipun demikian, lemahnya jaminan “*legal rights*” yang ditimbulkan oleh Surat Pernyataan ini ternyata secara aktual berbanding terbalik dengan “pengakuan politik” yang diakibatkan dari pernyataan tersebut. Dari segi yang terakhir ini, pengakuan Balai LLNP tersebut telah dimanfaatkan secara berhasil oleh komunitas Toro sebagai modal politik untuk memperkuat eksistensi dan otonomi mereka dalam mengelola wilayah adatnya. Hal ini dapat dilakukan berkat mobilisasi *collective actions* yang dilakukan komunitas ini di seputar “agenda politik kultural” yang lebih luas pasca diperolehnya pengakuan dari Balai LLNP. Pada tahapan ini, agenda tersebut selain diarahkan untuk memantapkan legitimasi komunitas ini pasca pengakuan dari Balai TNLL, ia juga dilakukan dalam rangka konsolidasi internal di dalam komunitas itu sendiri (secara signifikan desa ini bersifat multietnik), maupun dalam rangka membangun dukungan, kerjasama dan aliansi dengan desa-desa lain di sekelilingnya.

Aksi-aksi kolektif yang dimobilisasikan komunitas Toro ini mencakup tiga tema besar yang saling terkait: “agenda konservasi berbasis adat” itu sendiri, namun lebih luas juga “agenda gerakan masyarakat adat” dan juga “agenda perbaikan taraf hidup masyarakat”. Ketiga agenda itu dapat dianggap sebagai upaya pembesaran aksi kolektif, yakni tidak terbatas dalam relasi intra-komunitas dan antara komunitas dengan pihak Balai LLNP semata, namun juga dalam konteks menata ulang relasi antar-komunitas dan bahkan juga relasi komunitas dengan negara secara keseluruhan. Yang menarik adalah kesemua proses mobilisasi aksi kolektif itu dilakukan dalam kerangka revitalisasi dan artikulasi identitas adat—dan oleh karenanya merupakan “politik kultural”.

Dalam konteks “agenda konservasi” komunitas Toro melakukan aksi-aksi kolektif untuk menggali, mereinterpretasi dan memodifikasi sistem budaya dan pranata lokal mereka untuk tujuan-tujuan konservasi. Hal ini mencakup beberapa kegiatan sebagai berikut:

1. Revitalisasi aturan-aturan adat, yakni menggali dan menghidupkan kembali, secara selektif, apa yang dianggap sebagai aturan-aturan adat dalam pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam, yang mencakup berbagai larangan, pantangan, dan praktik tertentu di masa silam.
2. Rekonfigurasi kelembagaan adat, antara lain melalui “reinvensi” Tondo Ngata, sebuah tim yang dibentuk oleh lembaga adat dengan referensi historis untuk menjalankan fungsi “polisi adat” melakukan patroli pen-

- gawasan hutan maupun penegakan aturan-aturan adat di dalam desa.
3. Peradilan adat yang tidak lagi hanya berkuat dengan persoalan etika pergaulan sosial, perkawinan dan kematian, namun kini juga menangani masalah-masalah pelanggaran aturan-aturan konservasi, perijinan pemanfaatan sumberdaya alam, dan penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan.
 4. Pembakuan kategori-kategori wilayah adat (*wana ngkiki*, *wana pangale*, dan *oma*) menurut sejarah dan alokasi tata gunanya yang telah dipetakan secara partisipatif, dilanjutkan dengan pemaknaan dan pemanfaatan peta wilayah adat ini sebagai zonasi tradisional dalam pengelolaan sumberdaya alam.
 5. Inventarisasi *indigenous knowledge of medicinal plants* yang diartikulasikan sebagai bukti nyata dari kekayaan pengetahuan ekologis komunitas ini yang terbentuk berkat interaksi yang erat dan lama dengan ekosistemnya yang kaya akan keanekaragaman hayati.

Dengan berbagai bentuk aksi kolektif di seputar agenda konservasi di atas, maka komunitas Toro dapat menampilkan dirinya sebagai komunitas dengan “bentuk eksistensi khusus yang melekat dengan tempat ini” (Burkard 2008) sehingga menegaskan klaim mereka sebagai pihak yang paling tepat untuk menjaga keutuhan kawasan adat Toro yang berada di dalam taman nasional. Dan lebih dari itu, melalui artikulasi semacam ini komunitas Toro berhasil memperoleh simpati dan dukungan global dengan diperolehnya *award* dari *Equatorial Prize* dari UNDP pada tahun 2004.

Namun dengan mendasarkan klaim ini pada identitas adat, maka agenda konservasi di atas tidaklah mencukupi tanpa mengaitkannya dengan soal otonomi dan otoritas yang lebih luas. Agenda itu juga tidak cukup kuat untuk dapat menghadang tantangan dari luar (terutama desa-desa sekitar yang berbatasan dengan wilayah adat komunitas ini), kecuali dengan merangkul mereka dalam konteks perjuangan yang lebih besar, yakni gerakan masyarakat adat. Dalam kaitan inilah komunitas Toro juga memobilisasikan aksi kolektif dalam rangka gerakan masyarakat adat yang lebih luas sebagaimana berikut ini:

1. Kembali kepada identitas “ngata”, yakni sistem sosial-budaya dan politik yang konon pernah eksis pada masa-masa ketika komunitas ini belum diinkorporasikan ke dalam sistem birokrasi dan pemerintahan kolonial maupun nasional. Penegasan atas identitas ngata

- ini selain menyangkut kekhasan identitas *indigenous people*, juga terkait dengan soal pemerintahan, otoritas, dan wilayah sekaligus.
2. Rekonfigurasi lembaga-lembaga kepemimpinan di desa dalam bentuk empat lembaga kepemimpinan di desa dengan tugas dan peran yang disepakati, yaitu: Pemerintah Ngata dan Badan Perwakilan Ngata (dua institusi kepemimpinan formal yang terdapat di semua desa dengan nama Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa) beserta Lembaga Masyarakat Adat dan Organisasi Perempuan Adat (sebagai penjelmaan dari institusi kepemimpinan adat).
 3. Pembentukan Organisasi Perempuan Adat secara tersendiri untuk menegaskan aspek gender dari gerakan masyarakat adat. Didirikan dengan klaim sebagai perwujudan modern dari kelembagaan lokal Tina Ngata (harfiah: Ibu Desa) pada masa lampau, Organisasi Perempuan Adat Ngata Toro (OPANT) menyuarakan aspirasi kesetaraan gender dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan sumberdaya alam.
 4. Perluasan gagasan dan pendampingan desa-desa sekitar. Komunitas Toro menyadari bahwa upaya-upayanya di atas tidak akan berkelanjutan tanpa adanya dukungan dan kesediaan aliansi dari komunitas-komunitas dan desa-desa tetangganya.
 5. Para tokoh pemimpin komunitas ini juga terlibat aktif dalam pertemuan-pertemuan regional, nasional dan bahkan internasional mengenai masyarakat adat. Belakangan di antara mereka juga ada yang menjabat sebagai pengurus dalam organisasi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dua agenda di atas merupakan agenda komunitas Toro pada tataran “makro” yang tidak secara langsung bersentuhan dengan peningkatan ekonomi rumah tangga anggotanya. Tanpa mengaitkan agenda pada tataran “makro” tersebut dengan keamanan sosial-ekonomi warga masyarakat pada level rumah tangga (yang kehidupannya banyak bergantung kepada pemanfaatan lahan dan hasil hutan), maka berbagai aksi kolektif di atas tidak akan membawa dampak kesejahteraan yang berarti pada komunitas Toro.

Dihadapkan pada situasi tersebut, maka aksi kolektif yang telah dikembangkan untuk agenda peningkatan taraf hidup masyarakat sampai saat ini masih amat terbatas. Hal ini mencakup beberapa bentuk kegiatan sebagai berikut:

1. Pengaturan akses atas sumberdaya hutan. Hal ini mencakup pemberian ijin pada warga desa Toro untuk mengolah lahan dan memanfaatkan hasil hutan sesuai dengan aturan adat yang berlaku. Bagaimanapun, pengaturan akses semacam ini tidaklah menjamin distribusi manfaat yang merata di antara warga desa mengingat struktur alokasi akses yang ada di antara warga sendiri sebelumnya sudah timpang.
2. Pelatihan kerajinan tangan untuk meningkatkan nilai tambah hasil hutan non-kayu, misalnya untuk pengolahan rotan, bambu, kulit kayu, pandan, dan sebagainya. Bentuk kegiatan ini juga masih belum banyak menunjukkan hasil positif karena keterbatasan akses pasar.
3. Pelatihan *credit union*. Melalui dukungan dana dari donor, beberapa orang dikirim ke Pancur Kasih di Kalimantan Barat untuk mendapatkan pelatihan mengenai *credit union*. Bagaimanapun, pasca pelatihan tersebut keberadaan *credit union* di Toro tidak kunjung terwujud.

Terlepas dari berbagai bentuk kegiatan di atas, banyaknya dana yang diperoleh oleh komunitas Toro melalui organisasi pemerintahan desa maupun organisasi perempuan adat dapat dianggap sebagai manfaat ekonomi dari keberhasilan komunitas ini dalam menjaga keutuhan kawasan konservasi. Meski demikian, banyak keluhan bahwa program-program yang dijalankan melalui dukungan kucuran dana dari luar itu tidak menyentuh langsung pada kebutuhan ekonomi masyarakat sehingga belum berhasil meningkatkan taraf hidup mereka, terutama yang berasal dari kelompok marginal (ekonomi lemah, etnis pendatang, keluarga muda, dll).

Sebagai akibat dari diperolehnya *exercised rights* melalui mobilisasi berbagai aksi kolektif di atas, maka bukan saja komunitas Toro dapat menegakkan aturan-aturan adat dalam mengakses sumberdaya hutan oleh warga komunitas maupun mencegah akses oleh pihak-pihak luar.

Kasus HTR di Konawe Selatan. Berbeda dari kasus devolusi hutan di komunitas Toro di mana *property rights* tidak serta merta jelas dan aman pasca pengakuan dan masih harus diperjuangkan, pemberian ijin HTR sebaliknya dapat memberikan kejelasan dan kepastian *property rights* ini secara legal. Selain merupakan kebijakan devolusi hutan yang dikeluarkan secara resmi oleh Pemerintah Pusat, ijin HTR ini memang memberikan kewenangan penuh kepada komunitas atau perorangan

atas areal hutan yang didevolusikan dalam jangka waktu yang cukup lama sesuai dengan masa perijinan yang diberikan. Pemegang ijin selanjutnya dapat melakukan kegiatan penanaman dan pemanenan kayu, kemudahan mendapatkan dana untuk pembiayaan pembangunan HTR, bimbingan dan penyuluhan teknis, serta peluang pasar hasil hutan.

Dengan demikian, yang menjadi persoalan dalam kebijakan HTR ini bukanlah pada *security of tenure* dari hak-hak atas hutan yang didevolusi. Seperti telah disinggung terdahulu, persoalan utama kebijakan ini terletak pada prosedur untuk mendapatkan ijin HTR yang ternyata sangat rumit mulai dari tahapan penetapan lokasi maupun mekanisme perijinannya. Patut diduga bahwa penetapan prosedur yang rumit semacam ini mengandung bias perjinan konsesi hutan kepada entitas bisnis besar yang dengan sendirinya akan sulit diakses oleh masyarakat mengingat tingginya *transaction cost* yang harus dikeluarkan.

Dalam konteks demikian, maka pemberian ijin HTR kepada Koperasi Hutan Jaya Lestari (KJHL) sebenarnya merupakan bentuk pengakuan pemerintah atas keberhasilan kelompok ini dalam pengelolaan hutan rakyat yang telah lama dilakukan sebelum adanya kebijakan HTR. Keberhasilan semacam ini tidak terlepas dari berbagai aksi kolektif yang dilakukan oleh para petani di Konawe Selatan melalui wadah KJHL, seperti akan diuraikan berikut ini.

Awal Pembentukan Koperasi. Pembentukan koperasi diawali sebuah pendampingan di 46 desa (di sekeliling hutan negara) yang ditetapkan Departemen Kehutanan sebagai sasaran program *Social Forestry* (SF). Para fasilitator JAUH datang dan tinggal di setiap desa untuk memfasilitasi pembentukan kelompok SF di tingkat desa, perumusan aturan main, dan penyusunan pengurus masing-masing desa. Ketua kelompok dari masing-masing desa bertemu di setiap kecamatan dan sepakat membentuk 4 (empat) buah forum komunikasi kelompok di tingkat kecamatan. Masing-masing kecamatan memilih 5 (lima) orang perwakilan mereka untuk membentuk sebuah forum komunikasi di tingkat kabupaten yang diberi nama LKAK (Lembaga Komunikasi Antar Kelompok). Anggota LKAK adalah seluruh ketua kelompok SF.

Koperasi Hutan Jaya Lestari (KHJL) dibentuk dalam sidang LKAK untuk memainkan peran bisnis masyarakat. Anggota koperasi adalah seluruh anggota kelompok SF, yang pada saat didirikan beranggotakan 196 orang yang tersebar di 12 desa. Sebelum bergabung dalam

sebuah koperasi, masyarakat di Konawe Selatan banyak yang terlibat dalam bisnis perkayuan. Tidak sedikit dari mereka adalah pelaku *illegal logging* dalam hutan negara untuk memasok kebutuhan bahan baku industri. Mereka tidak mengelola jati di tanah milik mereka, karena harus dilengkapi dengan urusan yang sangat rumit: panen, berbagai ijin, dan membayar biaya transportasi sendiri. Itu tidak sebanding dengan harga kayu yang cuma Rp. 400.000/m³.

Melalui koperasi mereka dapat mengurus perijinan, mengelola kayu dan mencari pasar bersama-sama. Bila ada kebutuhan-kebutuhan mendesak, koperasi dapat berperan sebagai lembaga penyedia dana, melalui unit simpan pinjam yang sekarang mulai digulirkan. Harga kayu yang tinggi juga menjadi daya tarik masyarakat untuk bergabung, karena dengan harga tersebut, kayu di tanah milik mereka menjadi lebih menguntungkan.

SHU (sisa hasil usaha) Koperasi dibagi merata kepada anggota. Anggota yang memiliki tanah, dan dengan demikian memiliki jati yang dipanen, akan menerima pendapatan dari nilai jual kayu yang dipanennya. Sedangkan yang tidak mempunyai kayu hanya akan memperoleh SHU. Namun demikian ada beberapa pekerjaan yang dapat didistribusikan kepada mereka yang tidak mempunyai lahan, misalnya penebangan, pengangkutan dan pembibitan. Dengan demikian, manfaat ekonomi dari kegiatan bisnis KJHL ini dapat dirasakan secara luas oleh para anggotanya, baik yang memiliki tanah maupun yang hanya memiliki tenaga kerja.

Kelompok masyarakat, mulai dari desa hingga kabupaten, menjalankan semua tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada mereka dengan sebaik-baiknya. LKAK dan KHJL aktif mengoordinasikan anggota untuk mengikuti kegiatan bersama. Anggota kelompok di setiap desa digalang untuk aktif melakukan persemaian dan penanaman bibit bantuan Departemen Kehutanan di dalam kawasan SF. Proses pengamanan partisipatifpun dilakukan dengan serius. Dalam beberapa kasus, kelompok ini juga menangkap para pelaku *illegal logging*, yang memasuki areal hutan negara.

Koperasi juga membentuk Tim Resolusi Konflik, yang bertugas menyelesaikan sengketa yang terjadi di koperasi. Tim ini terdiri dari 3 (tiga) orang yang dipilih oleh anggota dalam rapat anggota koperasi.

Bekerja Pada Lahan Milik. Agar semangat dan momentum yang sudah ada tidak hilang, JAUH berinisiatif untuk memulai mengajak masyarakat untuk mengelola hutan di tanah milik mereka sendiri. Proses ini penting untuk menguji mekanisme kerja kelembagaan yang sudah dibentuk dan sebagai alat pembuktian bahwa masyarakat juga mampu mengelola hutan dengan baik.

JAUH dan Masyarakat (LKAK dan KHJL) mulai menjalin kerjasama dengan TFT (*Tropical Forest Trust*) dalam bidang: (1) peningkatan kapasitas pengurus dan anggota koperasi dalam bidang keterampilan pengelolaan kehutanan secara berkelanjutan; (2) memfasilitasi proses-proses untuk memperoleh sertifikat FSC; dan (3) menghimpun permodalan untuk memulai proses pengelolaan hutan milik masyarakat. JAUH secara khusus berperan dalam proses pendampingan, penegakan aturan main dan kegiatan-kegiatan sosial lainnya. Sementara KHJL memusatkan perhatian pada program pelatihan untuk keterampilan pengelolaan jati, membuat basis data anggota, menentukan jatah tebangan tahunan untuk masing-masing desa, serta mempelajari proses lacak balak (*chain of custody*) kayu jati yang mereka miliki. JAUH dan TFT secara bersama maupun sendiri-sendiri membantu koperasi mencari pasar bagi kayu yang diproduksi masyarakat.

Menuju Sertifikasi. persiapan sertifikasi pengelolaan hutan di tanah milik masyarakat dimulai dengan pendaftaran anggota koperasi di 12 desa yang melaksanakan sistem pengelolaan hutan. Ke-12 desa tersebut dipilih karena sebagian besar masyarakatnya memiliki lahan milik pribadi dan menunjukkan minat yang besar untuk terlibat secara aktif. Yang menarik, koperasi tidak membatasi keanggotaannya secara eksklusif bagi masyarakat di sekitar hutan, melainkan mencakup masyarakat yang memiliki tanaman jati di lahan miliknya (meski jauh dari hutan) dan masyarakat lain yang tertarik untuk menjadi anggota (meski tidak memiliki tanaman jati).

Pendampingan teknis di 12 desa ini dilakukan secara intensif oleh JAUH (untuk urusan kelembagaan masyarakat), TFT (ketrampilan pengelolaan hutan) dan KHJL (untuk urusan administrasi). Mengingat adanya insentif ekonomi yang jelas dan menguntungkan, masyarakat mulai tertarik untuk menjadi anggota koperasi. Mereka bersedia menandatangani surat perjanjian yang berisi aturan main bersama, yang secara tegas menyebutkan bahwa setiap anggota harus bersedia:

- Melakukan inventarisasi kayu jati miliknya minimal setahun sekali;
- Melakukan pengelolaan hutan jati sesuai aturan bersama;
- Melakukan penebangan berdasarkan jatah tebangan yang telah ditetapkan bersama (tidak melakukan tebang habis);
- Melestarikan keberadaan satwa dan flora endemik ;
- Melestarikan mata air yang ada di tanahnya;
- Bersedia melakukan penanaman kembali areal bekas tebangan;
- Setiap saat bersedia diinspeksi oleh pengurus;
- Membayar iuran pokok (Rp 10,000/KK) serta iuran wajib (Rp 1,000/KK/bulan), baik yang memiliki tanah maupun tidak.
- Memberikan bukti kepemilikan lahan bagi anggota yang mempunyai lahan. Bukti kepemilikan lahan tersebut tidak harus berupa sertifikat hak milik, melainkan dapat berupa dokumen lain seperti: girik, SPPT (surat pemberitahuan pajak tahunan), surat keterangan dari kepala desa, akte waris, ataupun surat keterangan dari tetangga masing-masing.

Melihat keberhasilan yang dicapai KJHL tersebut, ketika program HTR ditetapkan pada tahun 2007 KHJL langsung ditetapkan sebagai lembaga yang mendapat kepastian lokasi dari Departemen Kehutanan, serta memperoleh Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu - HTR dari Bupati Konawe Selatan.

Dengan adanya ijin HTR tersebut, hak dan kewajiban peserta HTR direpresentasikan oleh KHJL. KHJL dapat melakukan kegiatan sesuai izin (menanam dan memanen kayu), kemudahan mendapatkan dana untuk pembiayaan pembangunan HTR, bimbingan dan penyuluhan teknis, serta peluang pasar hasil hutan. KHJL wajib menyusun Rencana Kerja Usaha dan Rencana Karya Tahunan yang disahkan Bupati. Penyusunan tersebut dilaksanakan oleh lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang kehutanan, dengan pendanaan dari Pemerintah. Pasca pemberian ijin HTR ini, KHJL juga terbukti mampu meningkatkan kinerjanya. Jumlah anggotanya meningkat dari hanya 186 petani di 12 Desa (mencakup luas 160 ha) di tahun 2005 menjadi 761 petani di 23 Desa (mencakup 763 ha) di tahun 2010 ini.

Pembedaan Manfaat

Ditinjau dari pihak penerima kebijakan devolusi, ketiga kasus yang diangkat di atas menampilkan variasi yang berlainan satu sama lain. SK Menteri Kehutanan yang memberikan status KDTI pada Repong Damar di Krui merupakan pengakuan atas repong damar yang telah dibudidayakan oleh para petani Krui yang secara tradisional terhimpun dalam 16 ikatan marga. Dalam kasus kesepakatan konservasi berbasis adat di Toro, pengakuan pihak Balai LLNP ditujukan kepada komunitas Toro sebagai sebuah kesatuan sosial yang diwakili oleh Lembaga Adat. Dengan demikian, warga desa Toro secara keseluruhanlah yang menjadi pihak penerima kebijakan devolusi. Dalam kasus HTR di Konawe Selatan, ijin HTR diberikan kepada Koperasi Hutan Jaya Lestari. Di sini penerima kebijakan devolusi adalah para petani yang tergabung sebagai anggota koperasi ini,

Variasi kelompok penerima kebijakan devolusi di atas pada dasarnya mencerminkan perbedaan basis dari masing-masing kelompok tersebut. Basis kelompok penerima pada kasus Repong Damar di Krui adalah ikatan genealogis; pada kasus kesepakatan konservasi berbasis adat di Toro adalah kombinasi ikatan genealogis dan teritorial (adat); dan pada kasus HTR adalah ikatan keanggotaan koperasi. Dengan perbedaan basis kelompok ini, maka menarik untuk mencermati lebih lanjut persoalan krusial berikut ini: pasca kebijakan devolusi hutan kepada kelompok-kelompok ini, bagaimanakah transfer manfaat berlangsung di antara para anggota kelompok dengan basis yang berbeda-beda tersebut?

Kasus Repong Damar di Krui. Ditetapkannya repong damar seluas 29,000 ha sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa, diduga kuat tidak banyak merubah *flow of wealth* dikalangan masyarakat Krui. Ada beberapa hal yang melatari hal ini.

Pertama, dari sisi ekonomi repong damar bukanlah penopang utama penghasilan rumah tangga petani Krui. Lubis (1997) mengungkapkan bahwa tujuan utama petani Krui membuka hutan adalah untuk berkebun (*perennial crops farming*), bukan berladang (*dry land food crops*) atau membuat repong damar. Petani Krui mengenal tiga fase pertumbuhan lahan pertanian yang dibuka dari hutan, yaitu fase (1) ladang (*dry land agriculture*), (2) kebun (*productive perennial crops fields*) dan (3) repong.

Menurut Lubis, areal kebun yang dipenuhi oleh pohon damar, duku, durian, petai, jengkol, melinjo, nangka, dan lain sebagainya yang memasuki masa produktif, dikonsepsikan oleh petani Krui sebagai fase kaya kejutan (batin kejutan). Pada fase ini mereka berpeluang besar untuk meraih kesejahteraan hidup dan memperbaiki posisi sosial ekonomi, seperti membangun rumah, menikahkan anak, membiayai pendidikan lanjutan anak, membeli repong damar atau sawah, naik haji dan sebagainya. Adapun repong (dengan damar sebagai komoditas utama) oleh orang Krui ditempatkan sebagai komoditi penunjang kebutuhan rutin rumah tangga. Berbeda dengan tanaman kebun seperti kopi, lada, duku, durian dan lain sebagainya, orang Krui tidak menggolongkan damar sebagai tanaman yang bisa memberikan efek kejutan dan memberi kontribusi yang bersifat monumental.

Kedua, walau repong damar bukan merupakan penyumbang signifikan ekonomi rumah tangga, namun secara kultural repong damar merupakan harta pusaka keluarga. Di Krui, repong damar hanya diwariskan kepada anak sulung (laki-laki). Anak lelaki yang lahir kemudian tidak memperoleh harta warisan peninggalan orangtuanya. Selain melalui waris, hak pemilikan atas repong damar dapat diperoleh melalui pembelian dari pihak lain atau membuat sendiri repong damar. Adapun hak untuk menguasai dan mengusahakan repong damar dapat diperoleh melalui melalui (1) waris, (2) gadai, (3) serah kelola, (4) bagi-hasil, (5) upahan, dan (6) menyewa (Ibid). Di mata masyarakat Krui status sosial seseorang atau suatu keluarga banyak diukur dari berapa luas repong damar dimiliki dan/atau dikuasai oleh orang atau keluarga bersangkutan. Semakin luas repong damar yang dimiliki dan/atau dikuasai semakin tinggi status sosial individu atau keluarga bersangkutan.

Merujuk pada kerangka fikir Borrás dan Franco (2010), penetapan repong damar seluas 29,000 ha sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa (KDTI), tidak akan merubah konfigurasi *transfer of wealth* dari suatu golongan ke golongan lain. Walau dimata sekelompok masyarakat penetapan KDTI masih dipandang belum sepenuhnya menjamin *secure of right*, namun sepanjang (1) Hutan Produksi Terbatas dan Hutan Lindung tidak dieksploitasi oleh perusahaan *logging* atau dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit, dan (2) Surat Keputusan Menteri Kehutanan nomor 47/Kpts-II/1998 tentang KDTI tidak dicabut; maka kesejahteraan dan kuasa atas pemilikan lahan masih berada di tangan elit desa atau hubungan kekeluargaan secara traditional dari marga (*status quo*).

Kasus Kesepakatan Konservasi di Toro. Kemampuan komunitas Toro melakukan mobilisasi aksi kolektif di seputar “agenda politik kultural” telah menjadikan komunitas ini sebagai sosok “komunitas pembelajar” (Fremerey 2005). Secara kreatif komunitas Toro mampu untuk memaknai dan mereaktualisasi nilai-nilai dan konsep-konsep budaya mereka serta menafsirkannya ulang dalam dialog dengan berbagai pengetahuan dan diskursus dari luar (seperti “konservasi”, “keanekaragaman hayati”, “hak-hak masyarakat adat”, “kesetaraan gender”, dan lain-lain). Selanjutnya, mereka secara genius juga mampu untuk mengartikulasikannya dalam konteks agenda perjuangan yang lebih besar yang menyertakan desa-desa sekitarnya sehingga memperluas pengaruh gerakan mereka dan arena serta pihak-pihak yang dilibatkan.

Terlepas dari keberhasilan di atas, namun secara internal terjadi dua proses yang berjalan tidak beriringan. Di satu sisi, melalui mobilisasi aksi kolektif komunitas Toro yang kuat dari bawah, dan kemampuan artikulasi dari para pemimpinnya, komunitas ini mampu melakukan pembaruan pola relasi yang lebih demokratis antara negara dan komunitas dalam konteks pengelolaan kawasan konservasi secara khusus, maupun dalam konteks pelaksanaan kebijakan pembangunan pedesaan di wilayah ini secara lebih luas. Keberhasilan itu juga telah menciptakan saluran-saluran dan kelembagaan baru partisipasi politik di luar jalur-jalur formal yang telah disediakan.

Namun demikian, dihadapkan pada kenyataan pluralitas etnis yang mencirikan daerah ini, serta struktur kepemimpinan tradisional yang masih kuat, maka proses demokratisasi pada tataran “makro” di atas justru diiringi oleh apa yang disebut Burkard (2008) sebagai “participatory exclusion”, terutama dalam konteks relasi intra- dan antar-komunitas. Dalam konteks intra-komunitas misalnya, rekonfigurasi kelembagaan kepemimpinan lokal yang pada awalnya disepakati sebagai mekanisme berbagi peran dan tanggung jawab dalam semangat sinergi dan akuntabilitas, dalam beberapa tahun terakhir justru lebih banyak diwarnai oleh proses personifikasi lembaga kepada tokoh-tokoh pemimpin tertentu. Pada saat yang sama, telah terjadi pelemahan dan delegitimasi otoritas dan fungsi dari Badan Perwakilan Ngata, padahal secara politik lembaga inilah yang menjadi saluran partisipasi warga desa, terutama mereka yang berasal dari kelompok marginal (secara ekonomi maupun secara budaya).

Selain itu, artikulasi politik kultural yang dibangun di sekitar identitas etnis dengan sendirinya telah menjadikan identitas etnis penduduk asli sebagai acuan utama, baik terkait dengan kelembagaan kepemimpinan maupun aturan-aturan pengelolaan sumberdaya alam. Proses “hermeneutika otentisitas” yang berpusat pada identitas etnis asli ini secara mendasar telah berdampak pada peminggiran etnis-etnis pendatang, termasuk menyangkut peluang akses mereka atas sumberdaya hutan, padahal kebanyakan dari mereka bukanlah pendatang baru melainkan telah tinggal puluhan tahun dan bahkan terlahir di desa Toro ini.

Adanya kecenderungan *participatory exclusion* semacam di atas telah menciptakan distribusi manfaat yang timpang di antara kelompok-kelompok yang ada dalam komunitas Toro sendiri. Distribusi manfaat yang timpang ini dapat dilihat dengan jelas dalam konteks relasi-relasi kuasa sepanjang proses devolusi di antara kalangan aristokrat dan warga biasa, di antara cabang-cabang keluarga yang memiliki kekuatan yang berbeda dalam mengklaim tanah di kawasan *oma* yang pernah dibuka oleh leluhur mereka, maupun di antara warga etnis asli dan etnis pendatang (cf. Shohibuddin 2007 dan 2008).

Kecenderungan yang sama juga terjadi dalam konteks hubungan antar-komunitas, yakni dengan desa-desa sekitar Toro baik desa-desa “asli” yang memiliki klaim adat maupun desa-desa “baru” yang tidak memiliki klaim adat. *Participatory exclusion* dalam relasi antar-komunitas ini terjadi melalui pembakuan “wilayah adat” yang dihasilkan oleh pemetaan partisipatif. Lebih dari sekedar penetapan batas, pemetaan partisipatif ini telah menciptakan dampak transformasi ruang dari suatu wilayah kelola yang memungkinkan terjadinya jenis-jenis akses yang saling bersinggungan menjadi sebuah kategori teritori yang eksklusif. Proses transformasi ruang semacam ini telah menimbulkan benturan-benturan kepentingan dengan desa-desa sekitar menyangkut perebutan atas ruang kelola masyarakat, mengingat tidak semua desa dengan klaim adat telah melakukan pemetaan yang serupa, di samping tidak semua desa di sekitarnya memiliki dasar klaim adat yang kuat (misalnya desa-desa yang dominan etnis pendatang).

Kasus HTR di Konawe Selatan. Berbeda dari kasus Repong Damar di Krui ataupun kasus kesepakatan konservasi di Toro di mana pluralitas masyarakat secara sosial-budaya dan ekonomi telah menciptakan tantangan mendasar terhadap distribusi manfaat di antara para anggotanya, kasus HTR di Konawe Selatan menampilkan *performance*

yang berlainan sama sekali. Kebijakan devolusi hutan kepada KHJL secara aktual telah terbukti menciptakan aliran distribusi manfaat ekonomi yang relatif merata kepada para anggotanya, seperti yang diuraikan berikut ini.

Keberhasilan membuka akses pasar. Proses membuka akses pasar dimulai ketika TFT mengundang anggotanya untuk datang berkunjung dan bernegosiasi untuk membeli kayu dari KHJL. Proses negosiasi dilakukan sendiri oleh pengurus KHJL. Tak hanya persoalan harga yang dinegosiasikan tetapi juga menyangkut cara pembayaran. KHJL bernegosiasi agar diberikan uang muka 60% sesaat setelah penandatanganan kontrak dan 40% sisanya sewaktu kayu telah dikirim. Uang muka ini, digunakan oleh KHJL untuk membeli kayu dari anggotanya.

Beberapa perusahaan kemudian setuju menjalin kerjasama dengan KHJL. Mereka setuju untuk membayar uang muka 60% dengan jaminan kepercayaan kepada KHJL dan pengawasan dari TFT. Selain itu, KHJL juga memanfaatkan jaringan pemasaran yang lakukan oleh JAUH, misalnya dengan para pengusaha *furniture* di Jepara, Jawa Tengah. JAUH dan KHJL senantiasa mempromosikan produk dan pola pengelolaan yang dijalankannya pada setiap pertemuan di tingkat nasional maupun internasional.

Peningkatan pendapatan anggota. Harga kayu di pasar lokal adalah Rp. 400.000/m³. Sekarang setelah terbukanya pasar nasional dan internasional, koperasi membeli kayu dari masyarakat dengan harga Rp. 1.445.000/m³. Dengan memanen 154 m³ kayu selama 3 bulan pertama, masyarakat memperoleh tambahan pendapatan sebesar Rp. 161.015.000. Bila dibagi secara merata kepada mereka yang telah memanen kayunya, maka setiap orang memperoleh tambahan pendapatan sebesar Rp. 3.535.000.

Koperasi selanjutnya menjual kayu mereka kepada pembeli seharga Rp. 4.500.000/m³. Sehingga koperasi memperoleh selisih harga sebesar Rp. 3.055.000/m³ atau Rp. 470.470.000 dalam waktu 3 bulan. Dana ini kemudian dikelola oleh koperasi untuk menjalankan aktifitas koperasi termasuk memberikan gaji kepada pengurus dan pekerja koperasi. Sisa hasil usaha (atau keuntungan) dibagikan kepada seluruh anggota koperasi pada akhir tahun.

Kontribusi pajak dan retribusi. Sebelum sistem ini diterapkan, tidak ada masyarakat yang membayar retribusi kepada pemerintah dae-

rah. Para pengusaha yang mengelola kawasan hutan pun, lebih senang menyuap oknum pegawai pemerintah yang terkait dengan usahanya daripada membayar ke kas negara.

Koperasi membayar semua kewajiban pajak dan retribusi langsung ke kas negara. Dengan demikian, koperasi berperan dalam mengurangi korupsi dalam pengelolaan hutan. Mekanisme internal yang dikembangkan oleh koperasi mengharuskan pembayaran langsung ke kas daerah dengan bukti yang sah. Sebaliknya, seorang oknum pegawai tidak berani meminta biaya tidak resmi kepada pengurus koperasi karena merasa koperasi dimiliki oleh banyak orang. Dalam tiga bulan pertama, koperasi telah memberikan sumbangan pada pendapatan daerah sebesar Rp. 98.000.000. Itu belum termasuk kontribusi untuk dana Anggaran dan Pendapatan Desa (APPD) yang besarnya Rp. 5.000/m³.

Sertifikat Sistem Pengelolaan Hutan yang berkelanjutan. *Smart-Wood* dengan menggunakan kriteria FSC, pada bulan Mei 2005 telah mengeluarkan sertifikat pengelolaan hutan yang berkelanjutan kepada Koperasi Hutan Jaya Lestari. Ini adalah kali pertama di Asia Tenggara, sebuah model pengelolaan hutan berbasis komunitas memperoleh sertifikat FSC. Dengan sertifikat tersebut, masyarakat dapat memperoleh akses pasar yang lebih bervariasi baik ditingkat nasional maupun internasional.

Pengakuan sebagai Tempat Belajar. Sepanjang tahun 2005-2006, banyak pihak mengunjungi KHJL untuk melihat model pengelolaan hutan yang dilakukan. Mulai dari DPR RI, Dephut, BAPPENAS, hingga wartawan dari berbagai negara berkesempatan mengunjungi kawasan ini. Masyarakat dari berbagai tempat juga datang untuk mempelajari sistem yang ada. Sebaliknya, masyarakat Konawe Selatan diundang ke berbagai tempat untuk mempresentasikan apa yang telah dikerjakan.

Seperti terlihat di atas, KJHL telah berhasil menciptakan manfaat ekonomi yang riil dan distribusinya secara relatif merata kepada para anggotanya. Ada beberapa hal yang memungkinkan hal ini dapat terjadi. Pertama, skema kebijakan HTR tidak hanya memberikan jaminan hak yang jelas bagi masyarakat untuk menanam dan memanen kayu di areal yang ditetapkan, namun juga disertai dengan dukungan pendanaan dan pendampingan teknis yang memungkinkan optimalisasi manfaat dari hutan yang didevolusi.

Kedua, pendampingan dan advokasi dari LSM sangatlah besar dampaknya terhadap kinerja KJHL ini dalam pengelolaan hutan, baik dalam konteks peningkatan kapasitas manajerial dan teknis, pembukaan akses pasar, maupun dalam pemberian pengakuan oleh pemerintah. Ketiga, lembaga koperasi sebagai usaha bersama untuk peningkatan kesejahteraan ekonomi para anggotanya berjalan dengan baik. Koperasi juga berhasil memobilisasikan aksi kolektif untuk pengelolaan hutan baik di lahan milik pribadi maupun di hutan negara. Keempat, skema distribusi manfaat yang merata juga dapat diciptakan baik dari pembagian hasil penjualan kayu, pembagian SHU, maupun penyerapan tenaga kerja bagi mereka yang tidak memiliki lahan pada berbagai aktivitas penebangan, pengangkutan, dan pembibitan.

Kesimpulan dan Pembelajaran

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai bentuk kebijakan devolusi hutan yang dilakukan melalui serangkaian perubahan dalam undang-undang dan regulasi seputar hak-hak legal atas sumberdaya hutan yang mengubahnya dari kontrol negara kepada kontrol masyarakat. Sesuai dengan sifatnya yang demikian itu, tujuan dari kebijakan devolusi ini adalah untuk mentransfer kewenangan pengelolaan hutan dari negara kepada aktor-aktor lokal. Dalam ketiga kasus devolusi yang diungkap ini, transfer kewenangan atas hutan semacam itu dilakukan dengan derajat pembaruan legal yang berbeda-beda, mulai dari pembaruan kebijakan nasional yang dasar hukumnya cukup kuat seperti kasus Repong Damar di Krui dan HTR di Konawe Selatan, maupun yang merupakan terobosan individual yang dasar hukumnya sangat lemah seperti kasus kesepakatan konservasi berbasis adat di Toro.

Terlepas dari kekuatan dasar hukumnya, perubahan legal dan kebijakan semacam itu didasarkan pada asumsi kunci bahwa ia akan dengan serta merta menciptakan perubahan dalam relasi-relasi sosial dan relasi-relasi kepemilikan secara aktual dengan dampak akhir terjadinya transfer kekuasaan dan kesejahteraan kepada para penerima kebijakan devolusi (cf. Tran dan Sikor 2006). Asumsi linier semacam itu pada kenyataannya tidaklah menggambarkan apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Dua alasan berikut ini menjelaskan mengapa asumsi linier demikian tidaklah terjadi.

Pertama, seperti ditulis Kartodihardjo dkk (2006) ketika mengevaluasi kebijakan kehutanan secara lebih luas selama periode 1998–2006, perubahan peraturan perundang-undangan yang dibuat ternyata lebih terkait dengan kebutuhan administrasi birokrasi yang menjalankannya. Namun sebaliknya, perubahan itu tidak banyak diarahkan untuk melakukan perbaikan dan peningkatan efisiensi dan efektivitas dari bekerjanya kebijakan kehutanan itu sendiri. Secara khusus, kondisi semacam itu juga terjadi pada kebijakan devolusi hutan, tepatnya mengenai pelaksanaan HTR di Provinsi Kalimantan Selatan dan Riau (Kartodihardjo, 2010).

Kedua, seperti ditunjukkan oleh ketiga kasus yang telah diuraikan di atas, kebijakan devolusi hutan bukanlah sekedar isu mengenai perubahan regulasi dan teknis manajemen hutan semata. Lebih dari itu, dan terutama sekali, ia adalah persoalan *governance* dan ekologi politik yang dinamikanya juga banyak melibatkan berbagai segi perpolitikan lokal. Secara aktual kebijakan devolusi menghasilkan proses yang berbeda-beda pada ketiga kasus yang diangkat. Pelaksanaan kebijakan dalam kebijakan devolusi menghasilkan kecenderungan yang berbeda-beda, tergantung kepada konteks yang melatari, aktor-aktor dan relasi-relasi kuasa yang bermain, bentuk kebijakan devolusi yang ditetapkan, dan aksi-aksi kolektif masyarakat yang dimobilisasikan. Hal ini merupakan gambaran nyata bagaimana kebijakan devolusi hutan tidak bisa dipahami hanya dari sisi perubahan regulasi semata dan mengasumsikan dampak liniernya, melainkan merupakan suatu *contested devolution* yang lahir dari aksi dan reaksi hubungan antara pembuat kebijakan dan pihak-pihak yang terkena dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut (cf. Shore dan Wright, 1997).

Dalam konteks ini maka jaringan pendukung eksternal bagi kelompok pemanfaat menjadi penting disebutkan kontribusinya. Seluruh kasus yang diulas di atas menunjukkan dengan jelas bahwa berkat adanya dukungan dari para NGO serta badan-badan internasional, kelompok pemanfaat memperoleh kekuatan untuk negosiasi dan advokasi kebijakan serta mobilisasi tindakan kolektif. Hubungan tidak seimbang yang timbul antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pemerintah pusat/provinsi/ kabupaten atau kota, dapat diimbangi.

Lebih lanjut, dinamika aksi dan reaksi dalam konstelasi semacam inilah yang kemudian akan menentukan dampak perubahan yang terjadi dari kebijakan devolusi terhadap tata-kepemerintahan kehutanan yang demokratis dan transfer kekuasaan serta kesejahteraan aktual di

antara anggota kelompok penerima. Seperti ditunjukkan oleh uraian mengenai tiga kasus devolusi di atas, kualitas tata-kepemerintahan dan distribusi manfaat dari kebijakan devolusi hutan sangat tergantung kepada bagaimana corak interaksi yang berlangsung di antara negara dan masyarakat di seputar reformasi kebijakan kehutanan di satu sisi, dan di antara kelompok-kelompok masyarakat sendiri di seputar skema-skema distribusi kekuasaan dan kesejahteraan di sisi yang berbeda.

Dengan demikian, kebijakan devolusi hutan adalah suatu proses yang terus dikontestasikan, baik di antara masyarakat dengan negara (pusat dan daerah) maupun di antara kelompok-kelompok masyarakat sendiri. Sebagai sesuatu yang terus dikontestasikan, maka pembelajaran yang penting untuk diperhatikan dari tiga kasus di atas adalah aspek-aspek apa saja yang perlu diperhatikan untuk menjamin keberlanjutan dari kebijakan devolusi tersebut. Dalam kaitan ini ada tiga aspek keberlanjutan yang amat penting diperhatikan.

Pertama, adalah sejauh mana proses kontestasi itu mengarah kepada tercipta-tidaknya kondisi kepastian tenurial (*security of tenure*), bukan saja dari aspek legal namun juga secara sosial-ekonomi. Hanya kepastian legal saja akan memberikan komunitas suatu berkah sumberdaya (*resource endowment*), dalam hal ini yaitu hak terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan yang dipunyai masyarakat adat/lokal. Namun agar ia memperoleh alternatif pemanfaatan dari sumberdaya hutan (*resource entitlement*) maka proses devolusi membutuhkan perubahan lingkungan sosial dan ekonomi yang lebih luas agar para kelompok penerima dapat menjalankan haknya dan memperoleh manfaatnya secara optimal (cf. Tan 2006). Kasus Repong Damar di Krui menunjukkan bagaimana pemberian kepastian hak atas hutan yang lebih jelas tidak mampu mencegah praktik penjualan lahan dan konversi hutan, mengingat absennya peran pemerintah dalam menciptakan lingkungan yang kondusif bagi komunitas untuk bisa memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan dan memaksimalkan manfaat tersebut.

Isu keberlanjutan kedua adalah sejauh mana proses devolusi yang dikontestasikan itu dapat mencerminkan tata-kepemerintahan yang demokratis, yang ditandai oleh dijaminnya partisipasi warga yang inklusif, tingginya responsivitas institusi-institusi pemerintah (baik di tingkat pusat, daerah dan bahkan desa), dan diindahkannya nilai-nilai dan prinsip-prinsip umum demokrasi seperti perlindungan hak asasi manusia (HAM), inklusi sosial, pemberdayaan gender, dan lain lain.

Tata-kepemerintahan yang demokratis adalah suatu kondisi yang harus diperjuangkan ketimbang diasumsikan, dan bahwa pencapaian kondisi itu amat tergantung pada kualitas interaksi antara masyarakat dengan negara maupun di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat sendiri.

Kasus Repong Damar di Krui dan kesepakatan konservasi berbasis adat di Toro merupakan contoh di mana ruang-ruang partisipasi yang berhasil direbut dari bawah (*claimed participation*) dapat mendorong terjadinya perubahan kebijakan yang menghasilkan relasi antara negara dan masyarakat yang lebih demokratis di seputar kewenangan dan pengelolaan hutan. Namun, keduanya juga merupakan contoh bagaimana proses demokratisasi akses atas sumberdaya mengalami tantangan dan kendala internal dari struktur sosial yang timpang di dalam masyarakat itu sendiri. Keadaan sebaliknya terdapat pada kasus HTR di Konawe Selatan di mana persoalan tata-kepemerintahan tidak terdapat di dalam masyarakat, melainkan pada tata cara dan mekanisme perijinan HTR di lingkungan pemerintah yang sangat birokratis dan sama sekali tidak mencerminkan semangat dari devolusi. Di sini, ruang partisipasi yang disediakan dari atas (*invited spaces of participation*) terperangkap ke dalam kebiasaan birokratis untuk memperpanjang rantai pelayanan publik yang menjadi penyebab ekonomi biaya tinggi

Terakhir, keberlanjutan dari proses kontestasi devolusi pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh sejauh mana proses ini dapat merombak hubungan atas dasar pemilikan/hak (*property relations*) yang sebelumnya ada dengan menciptakan transfer kemakmuran dan kekuasaan yang nyata di antara kelompok-kelompok masyarakat sendiri. Dalam hal ini, proses kontestasi devolusi akan mengarah kepada devolusi yang berkelanjutan apabila transfer itu dapat menghasilkan dampak distribusi atau redistribusi. Sebaliknya, ia tidak akan berkelanjutan dan mengalami delegitimasi apabila justru menghasilkan dampak status quo atau, terlebih lagi, dampak (re)konsentrasi. Kecenderungan yang kini berlangsung pada komunitas Toro adalah contoh mengenai bagaimana proses kontestasi devolusi sedang menghadapi tantangan dari dalam ketika manfaat dari kebijakan devolusi dianggap tidak terdistribusi secara merata di antara kelompok-kelompok sosial yang beragam di dalam komunitas ini.

Pada akhirnya, seperti dikemukakan Shohibuddin (2007), masalah transfer manfaat dari kebijakan devolusi ini pada dasarnya merupakan “persoalan etik” karena menyangkut nilai-nilai keadilan

dan prinsip distribusi. Suatu proses kontestasi devolusi akan mengarah pada kondisi devolusi yang keberlanjutan dalam jangka panjang apabila ia dianggap adil dan menghasilkan keuntungan bersama di antara para penerimanya. Di sinilah pentingnya mengingat pernyataan Beckmann dan Pies (dalam Döbel dan Hunowu 2008: 274) sebagai berikut: “[I]nstitutions, however, can be fully effective in the long run only if they are considered fair, legitimate, and mutually advent-ageous. This moral dimension of institutional legitimacy presents the missing link to empowering sustainability.”

Pustaka

- Adiwibowo, Soeryo et al (2009) Analisis Isu Permukiman di Tiga Taman Nasional Indonesia. Bogor: Sajogyo Institute dan JICA.
- Birner, Regina and Marhawati Mappatoba (2009) “Co-management of Protected Areas: A Case Study from Central Sulawesi, Indonesia” in K.N. Ninan (ed) *Conserving and Valuing Ecosystem Services and Biodiversity: Economic, Institutional, and Social Challenges*. London: Earthscan.
- Borras Jr, Saturnino M. (1999), *The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Borras Jr, Saturnino M. and Jennifer C. Franco (2008) *Democratic Land Governance and Some Policy Recommendations*. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre.
- Borras dan Franco (2010) “Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance.” *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10 No. 1, January 2010, pp. 1–32.
- Burkard, Günter (2008) “‘Stability’ or ‘Sustainability’? Changing Conditions of Socio-economic Security and Processes of Deforestation in a Rainforest Margin” in Günter Burkard and Michael Fremerey (eds) *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag.
- Burkard, Günter (2008) “Customary Law Communities, Property Relation and the Management of Common Pool Resources” in Günter Burkard and Michael Fremerey (eds) *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag.
- De Foresta, H. and G. Michon (1994) *Agroforests in Sumatra, Where Ecology Meets Economy*. *Agroforestry Systems* 6 (4): 12-13. Martinus

- Nijhoff/Dr W. Junk Publishers, Dordrecht. The Netherlands.
- De Soto, Hernando (1982), *Masih Ada Jalan Lain: Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor. Indonesian translation of *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harpercollins, 1989.
- Döbel, Reinard and Momy Hunowu (2008) “*Aristocrats and Democrats: Leadership and Resource Use in Villages Around Lore Lindu*” in Günter Burkard and Michael Fremerey (eds) *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag.
- Ellsworth, Lynn (2004), *A Place in the World: A Review of the Global Debate on Tenure Security*. New York: Asset Building and Community Development Program, Ford Foundation.
- Fremerey, Michael (2008) “*Introduction*” in Günter Burkard and Michael Fremerey (eds) *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag. Ellsworth, 2004)
- Hellin, Jon et al. (2007) “*Farmer Organization, Collective Action and Market Access in Meso-America.*” CAPRI working paper 67. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Knox, Anna et al (1998) “*Property Rights, Collective Action and Technologies for Natural Resource Management: A Conceptual Framework.*” SP-PRCA working paper CAPRI working paper 1. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Kartodihardjo, Hariadi, dkk. 2006. *Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Mengungkap Masalah Institusi dan Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan*. Himpunan Alumni Fakultas Kehutanan. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Kartodihardjo, Hariadi. 2010. *Hambatan Pembaruan Kebijakan Pemanfaatan Hutan bagi Masyarakat Lokal: Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat*. Draft. Kerjasama Penelitian Fakultas Kehutanan IPB dan CIFOR. Bogor.
- Komarudin, Heru et al. (2007) “*Linking Collective Action to Non-Timber Forest Product Market For Improved Local Livelihoods: Challenges and Opportunities.*” CAPRI working paper 73. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Li, Tania M. (2001) “*Agrarian Differentiation and the Limits of Natural Resource Management in Upland Southeast Asia.*” *IDS Bulletin*, 32(4): 88-94.

- Li, Tania M. (2002) “*Local Histories, Global Markets: Cocoa and Class in Upland Sulawesi.*” *Development and Change* 33(3): 415-437.
- Meinzen-Dick dan Knox (2001)
- Meinzen-Dick, R., A. Knox, and M. Di Gregorio (2001) *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy.* Editors. Feldafing, Germany: German Foundation for International Development [DSE]/Food and Agriculture Development Centre [ZEL].
- Meinzen-Dick, R.S and M. Di Gregorio (2004) *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development.* Editors. IFPRI-CA-PRI, Focus 2020.
- Meinzen-Dick, Ruth Suseela et al. (2008) “*Decentralization, Pro-Poor Land Policies, and Democratic Governance.*” CAPRI working paper 80. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Michon, G and H. de Foresta (1995) *The Indonesian agroforest model. Forest Resource Management and Biodiversity Conservation.* In *Conserving biodiversity outside protected areas* (P. Halladay and D.A. Gillmour, eds). The role traditional Agroecosystem. IUCN Forest Conservation Programme. Pp. 90-106.
- Mohan, Giles (2007). “*Participatory Development: From Epistemological Reversals to Active Citizenship,*” *Geography Compass*, 1/4: 779–796.
- Place, Frank and B. Swallow (2000) “*Assessing the Relationships between Property Rights and Technology Adoption in Smallholder Agriculture: A Review of Issues and Empirical Methods.*” CAPRI working paper 2. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Ribot, Jesse C. and Nancy Lee Peluso (2003), “*A Theory of Access.*” *Rural Sociology* 68(2), pp. 151-181.
- Schlager, Edella and Elinor Ostrom (1992), “*Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis,*” *Land Economics* 68(3): 249-262.
- Shohibuddin, M. (2003) *Artikulasi Kearifan Tradisional dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Sebagai Proses Reproduksi Budaya.* Tesis Program Master pada Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Shohibuddin, M. (2008) “*Dimensi Etis Revitalisasi Identitas Ngata:*

- Perjuangan Otonomi Desa di Komunitas Tepi Hutan Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah” dalam Jurnal Renai: Kajian Politik Lokal dan Sosial-Humaniora, Vol. VII, No. 2.
- Shohibuddin, M. (2008) “*Discursive Strategies and Local Power in the Politics of Natural Resource Management*” in Günter Burkard and Michael Fremerey (eds) *A Matter of Mutual Survival: Social Organization of Forest Management in Central Sulawesi, Indonesia*. Berlin: Lit Verlag.
- Shore, Cris dan Susan Wright (1997) “*Policy: A New Field of Anthropology*” in *Anthropology of Policy: Critical Perspective on Governance and Power* (Cris Shore dan Susan Wright, eds). London and New York: Routledge.
- Sunito, Satyawan (2005) *Continuation and Discontinuation of Local Institution in Community Based Natural Resource Management*. Disertasi Program Doktor pada Universitas Kassel, Germany.
- Suwito and A. Aliadi (2009) Pengelolaan Hutan Damar di Krui Lampung Barat. Paper presented at Workshop on Collaborative Natural Resource Management. 30-31 October 2009, Bogor. Faculty of Human Ecology, Bogor Agricultural University. Bogor
- Suwito (tt). “KDTI: Inisiatif Kebijakan di Tengah Tuntutan Masyarakat Adat Krui. Unpublished Paper.
- Tan Quang Nguyen (2006) “*Forest Devolution in Vietnam: Differentiation in Benefits from Forest among Local Households.*” *Forest Policy and Economics* 8 (2006) 409– 420.
- Tran Ngoc Thanh and Thomas Sikor (2006) “*From Legal Acts to Actual Powers: Devolution and Property Rights in the Central Highlands of Vietnam.*” *Forest Policy and Economics* 8 (2006) 397– 408.
- Wijayanto, N (1993) Potensi Pohon Kebun Campuran Damar Mata Kucing di Desa Pahmungan, Krui Lampung. Report. OR-STOM-BIOTROP

Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan

Sulistya Ekawati

*If at any time you find yourself in
any situation where you are
neither learning nor contributing:
use your two feet and go
someplace else.* Harrison Owen

Pendahuluan

Desentralisasi didefinisikan sebagai tindakan dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada aktor atau institusi pada level di bawahnya dalam lingkup baik hierarki politik-administratif maupun hirarkhi wilayah (Ribbot dan Larson, 2005; Barr *et al* , 2006). Pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting dalam desentralisasi. Di awal kebijakan desentralisasi diberlakukan, pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 25 Tahun 2000 yang menganut sistem *open end arrangement*. Pembagian kewenangan tidak disebutkan secara rinci, sehingga menimbulkan ketidakjelasan kewenangan. Pemerintah kemudian merevisi PP tersebut, dengan mengeluarkan PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian

Kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang menganut prinsip *ultra vires*. Pada sistem ini penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci (Hoessein dan Prasodjo, 2009).

Pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan terdapat di Lampiran z dari PP tersebut. Menurut PP tersebut pengelolaan hutan lindung didesentralisasikan kepada Pemerintah Kabupaten. Pengelolaan hutan lindung meliputi kegiatan: inventarisasi hutan, rehabilitasi hutan dan perlindungan hutan, pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam *appendix* CITES dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten.

Hutan Lindung menurut UU No 41 Tahun 1999 adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mencegah erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah. Hutan lindung disebut sebagai sumberdaya milik bersama (*common pool resources*) karena sebagian bersifat sebagai barang publik (*public goods*) dan sebagian bersifat barang privat (*private goods*). Hutan lindung disebut *public goods* karena pemanfaatan hutan lindung sulit untuk mengeluarkan pengguna lain, sedangkan hutan lindung sebagai *private goods* karena konsumsi seseorang mengurangi jumlah yang tersedia untuk orang lain. Karakteristik sumberdaya seperti ini menimbulkan terjadinya pembonceng gratis (*free rider*) dan *overuse* (penggunaan berlebihan) (Ostrom dan Hess, 2007). Hutan lindung dapat memberikan eksternalitas positif maupun negatif, sehingga menimbulkan interdependensi atau ketergantungan antar kabupaten di bagian hulu dan kabupaten di bagian hilir (Kartodihardjo, 2006).

Setelah hampir satu dekade desentralisasi berjalan, hutan lindung di beberapa daerah terus terdegradasi. Menurut Badan Planologi Kehutanan (2008), luas deforestasi kawasan hutan lindung pada periode tahun 2003 – 2006 adalah 391.000 Ha, dengan angka deforestasi tahunan pada kawasan ini adalah 130.300 Ha/tahun. Angka deforestasi hutan lindung di Provinsi Jambi 378,2 Ha/Th, sedangkan di Sumatera Barat 72,5 Ha/Th. Keberadaan hutan lindung di kedua provinsi tersebut mempengaruhi kesehatan DAS Batanghari.

Deforestasi tersebut menggambarkan kebijakan tersebut kurang efektif. Ada *gap* antara kebijakan dan implementasinya di lapangan. Kegagalan kebijakan sering kali tidak dialamatkan pada isi kebijakan itu sendiri, melainkan pada pelaksanaannya. Kebijakannya sudah bagus, implementasinya yang buruk (Sutton, 1999). Keyakinan tersebut patut dipertanyakan. Penelitian ini bertujuan : (1) Menganalisis kinerja Pemerintah Kabupaten berdasarkan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk berjalannya desentralisasi pengelolaan hutan lindung; (2) Menganalisis *gap* antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya di lapangan dan (3) Menganalisis proses pembuatan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung

Kerangka Analisis

Kajian ini menganalisis kebijakan dari dua sisi, yaitu dari proses penetapan dan isi kebijakan serta implementasinya. Implementasi kebijakan desentralisasi membutuhkan syarat untuk dapat berhasil dengan baik. Dari *lesson learn* beberapa negara (Colfer dan Capistrano, 2006; Ribbot, 2006; Colfer *et al*, 2008; Greger-sen *et al*, 2006), perundangan yang ada (UU No 32 Tahun 2004, pasal 12, ayat 1) dan beberapa teori (Manan, 2001; Suwandi, 2002; Larson, 2004; Kaho, 2007;) dirumuskan ada enam syarat administratif agar desentralisasi berjalan optimal, yaitu: 1) ke-lembagaan, 2) pendanaan, 3) sarana dan prasarana, 4) sumberdaya manusia, 5) terwakilinya aspirasi masyarakat lokal/pemda dan 6) monitoring dan evaluasi. Keenam syarat tersebut akan mempengaruhi kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung yang ada di wilayahnya.

Kinerja Pemerintah Kabupaten didekati dengan membuat kriteria dan indikator implementasi desentralisasi pengelolaan hutan dihubungkan dengan terpenuhinya beberapa syarat agar desentralisasi optimal. Penentuan kinerja pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kabupaten adalah sebagai berikut : kinerja baik (3,26 – 5,00), kinerja cukup (2,25 – 3,25) dan kinerja buruk (1,00 – 2,24). Data kinerja Pemerintah Kabupaten didukung dengan data perubahan tutupan lahan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi (tahun 1990, 2000 dan 2009), dengan mengacu pada klasifikasi lahan yang dilakukan *Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF) Inter Govern-mental Panel on Climate Change (IPCC)* (2006).

Selain implementasi di lapangan, keberhasilan sebuah kebijakan juga ditentukan oleh isi dari kebijakan itu sendiri. Isi kebijakan sangat terkait dengan proses pembuatan kebijakan tersebut. Menurut Dunn (2003), proses pembuatan kebijakan bersifat politis. Penelitian ini mengacu pada evaluasi proses perumusan kebijakan yang dikembangkan oleh Sutton (1999) dan *Institute of Development Studies* (2006), yang melibatkan : kerangka pikir (*discourse/narrative*)¹, aktor dan jaringan (*actors/ network*), politik dan kepentingan (*politic/ interest*).

Kinerja Pemerintah Kabupaten

Kinerja pengelolaan hutan lindung di ketiga lokasi Kabupaten termasuk buruk, hal ini ditunjukkan dengan skor kinerja pada masing-masing kabupaten, yaitu: Kabupaten Tanjung Jabung Timur (1,93), Kabupaten Sarolangun (1,82) dan Kabupaten Solok Selatan (2,21), seperti tampak pada Tabel 1.

Tabel 1. Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

No	Kegiatan Pengelolaan	Tanjung Jabung Timur		Sarolangun		Solok Selatan	
		Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja
1.	Inventarisasi hutan	2,14	Buruk	1,36	Buruk	2,14	Buruk
2.	Rehabilitasi hutan	3,19	Cukup	3,28	Baik	3,61	Baik
3.	Perlindungan hutan	2,28	Buruk	2,14	Buruk	3,19	Cukup

1 Narasi kebijakan adalah sebuah cerita yang memiliki awal, tengah dan akhir, menguraikan peristiwa tertentu yang telah memperoleh status kebijaksanaan konvensional. Contoh *tragedy of commons* dan krisis kayu bakar di Afrika. Narasi kebijakan berbeda dengan *discourse*, yang merujuk kepada nilai-nilai dan cara berpikir yang lebih luas. Sebuah narasi dapat menjadi bagian dari *discourse* jika menggambarkan cerita tertentu yang sejalan dengan nilai-nilai yang lebih luas dan prioritas

4.	Ijin pemanfaatan kawasan	1,53	Buruk	1,72	Buruk	1,72	Buruk Jelek
5.	Ijin jasa lingkungan	1,25	Buruk	1,25	Buruk	1,33	Buruk Jelek
6.	Ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu	1,17	Buruk	1,17	Buruk	1,25	Buruk Jelek
	Rata-rata	1,93	Buruk	1,82	Buruk	2,21	Buruk Jelek

Sumber : Hasil analisis data primer, 2010

Keterangan : kinerja baik = 3,26 – 5,00
 kinerja cukup = 2,25 – 3,25
 kinerja buruk = 1,00 – 2,24

Hasil analisis perubahan tutupan lahan menunjukkan bahwa Kabupaten Sarolangun mempunyai laju deforestasi paling tinggi, kemudian diikuti Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan. Hasil analisis perubahan tutupan lahan disajikan pada Gambar 2.

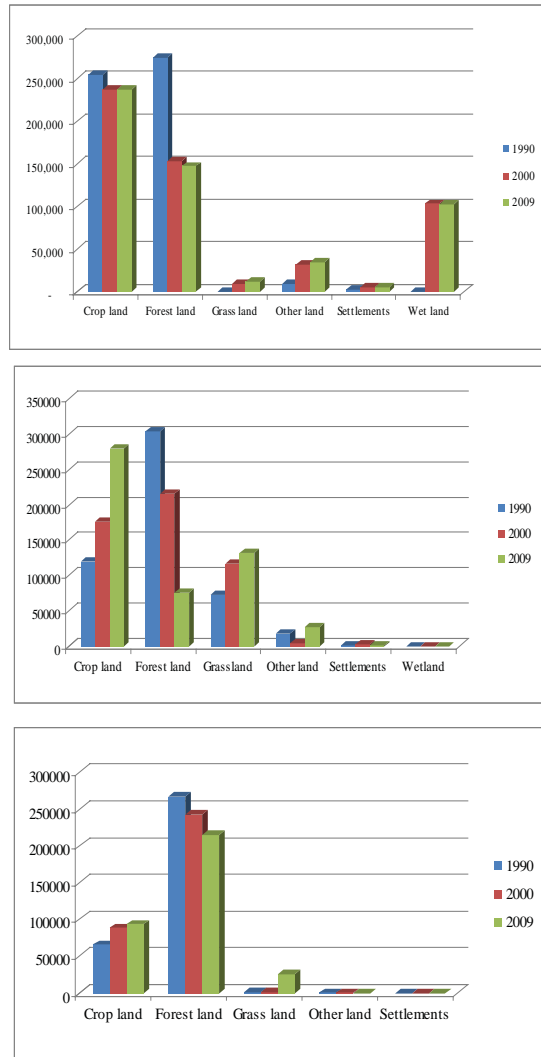
Gap antara Kebijakan dan Implementasinya

Total peran pemerintahan dalam desentralisasi pengelolaan hutan lindung ada sebanyak 207 kali. Stakeholder yang paling banyak mendapatkan peran adalah Pemerintah Kabupaten sebanyak 31,40 % (65 kali), sedangkan yang paling sedikit mendapat peran adalah stakeholder pendukung, yaitu sebanyak 5,80% (12 kali). Masyarakat sebagai stakeholder utama pengelolaan hutan lindung juga mempunyai peran yang relatif kecil, yaitu 7,25 % (15 kali).

Hasil analisis *gap* antara peran stakeholder secara normatif dan peran stakeholder secara implementatif dirangkum dan disajikan pada Tabel 3.

Dari hasil analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa beberapa stakeholders belum menjalankan perannya secara optimal, yaitu:

1. Pemerintah Pusat belum membuat beberapa Norma, Standar, Pedoman dan Kriteria (NSPK) pengelolaan hutan lindung (seperti inventarisasi hutan, ijin wisata alam, ijin pemanfaatan air), beberapa NSPK yang dibuat juga sulit diimplementasikan di lapangan (NSPK ijin HKm, ijin hutan desa) atau NSPK belum bisa diimplementasikan (NSPK ijin penyimpanan/penyerapan karbon). Peran Pemerintah Pusat dalam fasilitasi, pembinaan, monev masih kurang.
2. Pemerintah Provinsi belum membuat pedoman inventarisasi hutan dan penyelenggaraan inventarisasi tingkat provinsi juga tidak dijalankan secara periodik (setiap 5 tahun diperbaharui). Pemerintah Provinsi kurang menjalankan fungsi fasilitasi dalam pengelolaan hutan. Beberapa kegiatan penyelenggaraan pengelolaan hutan lintas kabupaten juga tidak bisa diimplementasikan.



Gambar 2. Penurunan Luas Hutan Lindung

Tabel 2. Distribusi peran stakeholder dalam desentralisasi pengelolaan hutan

Stake-holder	Peran (kali)							
	Inventa-risasi	Reha-bilitasi	Perlin-dungan	Ijin peman-faatan ka-wasan	Ijin Pemun-gutan HHBK	Ijin jasa ling-kungan	Jum-lah	%
Masyarakat	-	6	3	2	2	2	15	7,25
Peme-rintah desa	-	3	5	4	1	1	14	6,76
Peme-rintah Kabu-paten	6	25	12	8	5	9	65	31,40
Peme-rintah Provinsi	5	14	6	7	5	5	42	20,29
Peme-rintah Pusat	5	20	7	16	4	7	59	28,50
Pendukung	-	4	5	2	-	1	12	5,80
Jumlah	16	72	38	39	17	25	207	100

Sumber : Hasil analisis dari 69 dokumen peraturan perundangan di pusat

Tabel 3. Analisis Asumsi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

No	Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung	Peran stakeholder					
		Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten	Pemerintah Desa	Masyarakat	Pendukung
I	Kebijakan Normatif	Pembuat Kebijakan Penyelenggara Pembinaan pengendalian dan monev	Pembuat kebijakan, Pedoman Penyelenggara Fasilitasi, pembinaan dan pengendalian	Penyelenggara - Fasilitasi	Penyelenggara Pengajuan ijin	Penye-lenggara Penga-juan ijin	Penye-lenggara Pengaju-an ijin

2	Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung ²	Pembuatan kebijakan (belum dibuat, tidak implementatif) Penyelenggara Pembinaan, pengendalian dan monev kurang	Pedoman inventarisasi belum dibuat Penyelenggara (inventarisasi tidak di up-date) Fasilitasi, pembinaan dan pengendalian kurang	Penyelenggaraan sudah dilakukan tapi belum optimal) Penyelenggaraan belum dilakukan (ijin pemanfaatan kawasan) Fasilitasi kurang	Penyelenggara Belum mengajukan ijin	Penyelenggara Belum mengajukan ijin	Penyelenggara Belum mengajukan ijin
---	--	--	---	--	--	--	--

Sumber : Hasil analisis data sekunder, wawancara dan observasi lapangan

- 1 Diidentifikasi dari 69 Peraturan perundangan di Pusat
- 2 Diidentifikasi dari 27 Dokumen kebijakan di daerah

3. Pemerintah Kabupaten belum melakukan inventarisasi atau sudah melakukan inventarisasi tetapi masih parsial. Beberapa peran penyelenggaraan pengelolaan hutan sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten (seperti rehabilitasi, perlindungan), tetapi belum maksimal. Peran ijin pemanfaatan kawasan belum bisa diimplementasikan.
4. Pemerintah Desa mempunyai sedikit peran dalam pengelolaan hutan lindung dan beberapa peran tersebut belum bisa diimplementasikan.
5. Masyarakat kurang mempunyai tempat untuk menentukan pengambilan keputusan, biasanya hanya dilibatkan dalam proses konsultasi dan pengumpulan informasi.
4. Di lokasi penelitian stakeholder pendukung (LSM) menjalankan fungsi fasilitasi dalam bentuk pendampingan kepada masyarakat sekitar hutan. Stakeholder pendukung (swasta) yang cukup menonjol adalah PT Petro China. Perusahaan swasta yang memanfaatkan jasa dari hutan lindung belum begitu banyak.

Proses Pembuatan Kebijakan

Dalam proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan di Indonesia, ada tiga diskursus yang berkembang, yaitu : demokratis, ekonomis dan gabungan antara demokratis dan ekonomis. *Story line*² dari diskursus de-mokrasi adalah narasi kebijakan eksternalitas dan akuntabilitas. *Story line* dari diskursus

- 2 Hajer (1995) dalam Bitner and Wittmer (2003) mendefinisikan *story-line* sebagai semacam narasi pendek yang dihasilkan dari realitas sosial melalui unsur-unsur dari berbagai domain yang digabungkan yang dapat digunakan sebagai makna simbolis yang pada akhirnya menjadi pemahaman umum.

ekonomis adalah narasi kebijakan efisiensi. Koalisi diskursus menciptakan kompromi (jalan tengah). *Overview* tiga wacana dalam pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. *Overview Tiga Discourse* dalam Pembagian Kewenangan antar Tingkat Pemerintahan³

	<i>Democratist</i>	<i>Economist</i>	<i>Democratist-Economist</i>
Tipe <i>proponents</i> (organisasi, disiplin)	Forum Asosiasi Pemerintah Daerah dan Pakar desentralisasi	- - Pendukung sentralisasi (pebisnis, pengusaha) - APPSI, World Bank	DPR dan Departemen Dalam Negeri
Argumen sentral dari <i>story line</i>	- - Eksternalitas : tingkat pemerintahan yang terkena dampak adalah yang berwenang mengurus - Akuntabilitas : tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang berwenang mengurus	Efisiensi: berjalannya otonomi harus efisien tidak boleh <i>high cost economy</i> .	Mencari jalan tengah Prinsipnya demokratis (eksternalitas, akuntabilitas) dan prinsip ekonomis (efisiensi)
Prioritas / misi	Membangun demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan	Penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis	Mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan efisien
Posisi <i>proponents</i> - (<i>self representation</i>)	- - Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan - Kesetaraan antar warga negara - Akuntabilitas kepada masyarakat lebih terjamin	Efisiensi penyelenggaraan urusan penting dalam era globalisasi	Desentralisasi di Indonesia berbeda dengan desentralisasi di negara lain
Posisi <i>opponents</i> (<i>other representation</i>)	Prinsip ekonomi dianggap tidak demokratis	Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien	- - Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien - Prinsip efisiensi dianggap tidak demokratis

Tabel diadopsi dari Birner and Wittmer, 2003

3 Dianalisis dari 56 teks, terdiri dari 33 teks makalah populer (16 teks dari media cetak dan 17 teks dari website institusi) dan 23 teks makalah ilmiah (10 teks paper ilmiah, 5 teks jurnal ilmiah dan 8 teks berupa buku).

Berdasarkan tiga kriteria diatas, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran agar masing-masing sektor menyusun draft pembagian kewenangan, termasuk diantaranya sektor kehutanan. Kegiatan apa saja yang didesentralisasikan tergantung Kementerian masing-masing. Tiap-tiap kementerian punya *sense*, kriteria mana yang harus didahulukan⁴. Pengelolaan hutan lindung oleh Kementerian Kehutanan didesentralisasikan ke Pemerintah Kabupaten.

Penggunaan tiga kriteria dalam pratiknya sangat sulit implementasikan. Penerapan kriteria eksternalitas tidak sederhana, karena pemerintah daerah sering kurang memperhatikan dampak dari kegiatannya terhadap pihak lain di luar yurisdiksinya. Kriteria efisiensi dalam penyelenggaraan urusan selalu mengarah pada skala ekonomi, sehingga urusan cenderung diserahkan kepada pemerintah yang lebih tinggi. Sementara itu kriteria akuntabilitas, cenderung menunjuk pada tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Pembagian kewenangan juga belum mempertimbangkan kapabilitas daerah, yang memungkinkan pemerintah dan daerah dapat secara optimal menjalankan kewenangannya.⁵ Hasil penelitian juga menunjukkan pembagian kewenangan antara pusat-provinsi-kabupaten di Indonesia dan kuatnya penyeragaman (*uniformity*) kebijakan Pusat terhadap daerah, menimbulkan konflik di tingkat lokal. Kebijakan tersebut tidak memperhatikan keragaman, potensi dan kesiapan daerah⁶.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kinerja pengelolaan hutan lindung di ketiga lokasi kabupaten termasuk buruk, hal ini ditunjukkan dengan skor kinerja pada masing-masing kabupaten, yaitu: Kabupaten Tanjung Jabung Timur (1,93), Kabupaten Sarolangun (1,82) dan Kabupaten Solok Selatan (2,21). Hanya kegiatan rehabilitasi yang kinerjanya mempunyai skor cukup (skor 3,19) dan sampai dengan baik (skor 3,28 dan 3,61), karena didukung oleh terpenuhinya beberapa persyaratan administratif dalam desentralisasi, yaitu ada kejelasan NSPK, adanya bimbingan dan fasilitasi serta tersedianya pendanaan, walaupun persentase hidup tanaman

4 Wawancara dengan Staf Ahli Menteri Bidang Pemerintahan, Made Suwandi, 13 Januari 2011

5 Draf Naskah Akademik Revisi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, 2009. GTZ kerjasama dengan Departemen dalam Negeri.

6 Hasil penelitian Yayasan Harkat Bangsa dalam Buku Menata Kewenangan Pusat Daerah yang Aplikatif-Demokratis yang ditulis oleh Zuhro dkk, 2006. LIPI Press.

rehabilitasi juga belum memuaskan. Kinerja pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung yang buruk membuktikan bahwa kebijakan tidak efektif yang ditunjukkan terus terjadinya deforestasi di hutan lindung.

Ada *gap* antara kebijakan dan implementasinya di lapangan. Pemerintah Pusat belum membuat NSPK atau NSPK sudah dibuat tetapi belum dapat diimplementasikan, selain itu kegiatan pembinaan, monitoring dan evaluasi juga belum banyak dilakukan. Pemerintah Provinsi belum menjalankan fungsi penyelenggaraan lintas kabupaten dan fasilitasi. Pemerintah Kabupaten belum menjalankan pengelolaan hutan lindung secara optimal. *Gap* tersebut terjadi karena pada saat kebijakan dirumuskan tidak sesuai dengan permasalahan yang sebenarnya terjadi.

Ada tiga diskursus dalam proses penyusunan kebijakan pembagian kewenangan, yaitu *democratic discourse* (dengan argumen sentral eksternalitas dan akuntabilitas, didukung oleh forum asosiasi pemerintah daerah dan pakar desentralisasi) dan *economic discourse* (dengan argumen sentral efisiensi, didukung oleh pebisnis, APPSI dan World Bank). Kelompok DPR dan Departemen Dalam Negeri memiliki kapasitas (*leverage*) yang besar dan dominan, selanjutnya menggabungkan dua *discourse* tersebut, karena masing-masing *discourse* memiliki kelemahan.

Agar pengelolaan hutan lindung bisa berjalan dengan baik. Pemerintah perlu segera membuat NSPK kegiatan inventarisasi dan ijin pemanfaatan kawasan (ijin wisata alam, ijin jasa lingkungan, ijin pemungutan HHBK). Beberapa NSPK yang sudah ada juga perlu perbaikan agar implementatif di lapangan (ijin HKM dan hutan desa). Peran masyarakat perlu diperkuat dalam pengelolaan hutan, karena masyarakat adalah *stakeholders* utama dalam pengelolaan hutan lindung.

Pemanfaatan hutan lindung dalam bentuk ijin pemanfaatan kawasan, ijin jasa lingkungan dan ijin pemungutan HHBK perlu dioptimalkan, agar Pemerintah Kabupaten merasakan manfaat langsung keberadaan hutan lindung di wilayahnya. Pengoptimalan ijin pemanfaatan hutan tersebut bisa menjadi insentif bagi Pemda setempat untuk mengelola hutan lindung-nya dengan baik. Diskursus yang dipakai dalam proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan perlu mempertimbangkan kapabilitas daerah.

Pemerintah perlu membangun kebijakan kerjasama antar pemerintah daerah/ *inter-governmental cooperation* antara kabupaten hulu sampai hilir, untuk mengatasi eksternalitas hutan lindung. Kebijakan tersebut sampai saat ini belum ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis.

Pustaka

- Barr C, Resosudarmo IA, McCarthy J dan Dermawan A. 2006. Forest and Decentralization in Indonesia:an Overview. Dalam Barr et al (editor): *Decentralization of Forest Administration in Indonesia. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihood*. Bogor. CIFOR.
- Badan Planologi Kehutanan. 2008. *Penghitungan Deforestasi Indonesia Tahun 2008*. Jakarta. Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan.
- Colfer CJP dan Capistrano D. 2006. Desentralisasi:Persoalan, Pelajaran dan Refleksi. Di dalam Colfer CJP, Capistrano D. *Politik Desentralisasi. Hutan, Kekuasaan dan Rakyat*. Bogor. Cifor.
- Colfer JCP, Dahal GR and Moeliono M. 2008. Setting the Stage: Money and Justice in Asian and Pacific Forest. Di dalam Colfer CJP, Capistrano D editor. *Lesson From Forest Decentralization. Money, Justice and The Quest For Good Governance in Asia Pasific*. London. Earthscan.
- Dun W. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Wibawa S, dkk (penerjemah). Terjemahan dari :Public Polcycy Analysis. An Introduction. Yogyakarta. Gadjahmada University Press.
- Dewar JA, Builder CH, Hix WM and Levin MH. 1993. *Assumption Based Planning: A Planning Tool for Very Uncertain Times*. United State. RAND
- Eriyanto. 2005. *Analisis Wacana :Pengantar Analisis Teks Media*. Yogyakarta:LKIS.
- Fauzi A. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. Jakarta. Gramedia.
- Gregersen HM, Hermosilla AC, White A dan Phillips L. 2006. Tata Kelola Hutan dalam Sistem Federal:sebuah Tinjauan atas Pengalaman dan Implikasinya terhadap Desentralisasi. Dalam Di dalam Colfer CJP, Capistrano D. *Politik Desentralisasi. Hutan, Kekuasaan dan Rakyat*. Bogor. Cifor.
- Hoessin B dan Prasodjo E. 2009. Konsep Pembagian Kewenang-an (Urusan) antar Tingkat Pemerintahan. <http://www.de-sentralisasi.org> . [2 Juni 2009]

- IDS. 2006. *Understanding Policy Processes A Review of IDS Research on the Environment*. Knowledge, Technology and Society Team. Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton BN1 9RE, UK.
- IPCC. 2006. *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme. Eggleston H.S, Buendia L, Miwa K, Nagara T and Tanabe K (editor). Japan. IGES.
- Kaho JR.2007. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.
- Kartodihardjo H.2006. *Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan. Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan*. Bogor.Penerbit Ideal.
- Larson AM. 2004. *Democratic Decentralisation in the Forestry Sector:Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America*. Cifor. Nicaragua. <http://www.cifor.cgiar.org> [25 April 2009]
- Manan B. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum. Yogyakarta. Fakultas Hukum UII.
- Ostrom E and Hess C. 2007. *Private and Common Property Rights. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University. Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com>. [1 Oktober 2011].
- Ribot JC dan Larson AM. 2005. *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens*. London and New York. Routledge Taylor & Francis Group.
- _____.2006. *Memilih Perwakilan : Institusi dan Kewenangan (Power) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi*.Di dalam Colfer CJP, Capistrano D editor. *Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di Berbagai Negara*. Bogor. CIFOR.
- Sutton, 1999. *The Policy Process : An Overview*. Working Paper 18. Agustus 1999. Overseas Development Institute. Porland House Stag Place. London.
- Suwandi, M. 2002. *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta. Departemen Dalam Negeri.
- Wittmer H and Birner R.2003. *Between Conservationism, Eco-Populism and Developmentalism –Discourses in Biodiversity Policy in Thailand and Indonesia*. Institute of Rural Development Georg-August University of Göttingen. Jerman.

Bagian III

**Reforma Kebijakan Ekonomi, Sosial dan
Pengelolaan Hutan Berbasis Ekoregion**

Pengantar Bagian III

Integrasi Pendayagunaan Modal Sosial, Ekonomi Dan Ekologi

Hariadi Kartodihardjo

*Knowledge has to be improved, challenged,
and increased constantly, or it vanishes.*

Peter F. Drucker.

Kandungan sumberdaya alam tidak dapat dilihat hanya pada satu sisi, misalnya kegunaannya sebagai bahan baku industri, sumber energi atau bahan pangan, maupun berupa barang/komoditi seperti kayu, rotan, air, mineral, ikan, batu bara, dan lain-lain yang diproduksi berbagai sektor/dinas sebagai sumber ekonomi. Di sisi lain, sumberdaya alam adalah bentang alam berupa *stock*¹ atau modal alam (*natural capital*) seperti daerah aliran sungai, danau, kawasan lindung, pesisir, yang keberadaannya tidak dibatasi wilayah administrasi.

Sumberdaya alam sebagai kekayaan ekonomi maupun daya dukung kehidupan berada dalam berbagai bentuk ekosistem. Dengan de-

1 Istilah cadangan (*stock*) sebenarnya belum dapat menjelaskan makna sesungguhnya. Sumberdaya yang secara fisik dapat dilihat sebagai bentang alam bukan sekedar cadangan – yang lebih bermakna sebagai simpanan modal ekonomi – karena di dalam bentang alam juga terdapat proses-proses yang secara alami mewujudkan fungsi pengendalian kerusakan maupun pencemaran serta menghasilkan energi (seperti panas bumi, gelombang, angin, dll).

mikian, ekosistem menyediakan produk seperti makanan dan air serta jasa seperti pengaturan atau pengendalian banjir, kekeringan, dan penyakit; jasa pendukung seperti pembentukan tanah dan siklus hara, jasa kebudayaan seperti rekreasi, spiritual, keagamaan dan manfaat bukan material lain (Bappenas, 1993). Dalam pengertian ini, sumberdaya alam bukan hanya sebagai sumber ekonomi dan jasa lingkungan, tetapi juga menjadi bagian dan bahkan keberadaannya sangat tergantung pada aspek sosial dan kebudayaan.

Dalam kenyataannya suatu ekosistem, dipecah-pecah ke dalam beberapa wilayah secara administratif, wilayah suku atau lembaga sosial dan budaya lokal, atau berdasarkan kepentingan politik tertentu seperti pemekaran wilayah administrasi. Ekosistem juga dibagi-bagi ke dalam wilayah eksploitasi di bawah perusahaan-perusahaan swasta maupun BUMN (Kartodihardjo, 2000). Kondisi seperti itulah antara lain yang menyebabkan apa yang disebut sebagai *sunk cost effect*, yaitu suatu keterlanjutan melaksanakan kebijakan pembangunan berdasarkan pendekatan parsial atau sektoral yang hampir tidak dapat diperbaiki karena semua pelaku seolah-olah tidak dapat kembali ke tempat dimana mulainya berangkat, kemudian dalam perjalanan berikutnya melakukan perbaikan yang diperlukan. Situasi sulit untuk “kembali ke jalan yang benar” itu dikuatkan oleh berbagai Undang-undang sektoral yang meskipun seluruhnya mempunyai arena wilayah sosial-ekologi yang sama dan mempunyai keterkaitan satu dengan lainnya, namun pengaruh pelaksanaan kebijakan sektor yang satu terhadap yang lainnya tidak mendapat perhatian (Kartodihardjo 2003). Dengan demikian, ketika setiap sektor bekerja dan sudah mengacu pada isi undang-undang, dan meskipun seandainya semua sektor sudah benar menjalankan program dan kegiatan sesuai dengan undang-undang, namun akumulasi dampak pembangunan semua sektor yang diakibatkannya, baik terhadap masalah-masalah sosial maupun lingkungan hidup tidak dapat diantisipasi.

Lingkungan Hidup Ancaman Pembangunan Ekonomi?

Kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang telah memecah-belah aspek sosial, ekonomi dan lingkungan hidup, secara umum nampak tidak menjadi perhatian serius atau bahkan mungkin tidak disadari. Hal ini disebabkan semua pelaku pembangunan berada dalam

mindset kebenaran undang-undang tertentu yang terbatas, sehingga tidak lagi memungkinkan keluar dari kungkungan cara berfikir itu dan melihat persoalan pembangunan dari keseluruhannya. Dalam hal ini, secara *de facto* seolah-olah ada asumsi bahwa tidak ada lagi sumber kebenaran, selain kebenaran undang-undang tertentu dan terbatas yang diacunya itu. Oleh karena itu, meskipun dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan telah ditetapkan tiga aspek yaitu ekonomi, sosial dan ekologi/lingkungan hidup sebagai pilarnya, namun pengukuran pembangunan tetap dilakukan secara parsial berdasarkan aspek/pilar masing-masing. Pembangunan ekonomi merasa dibatasi oleh timbulnya kerusakan sosial (*social disorder*) maupun kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Sebaliknya, timbulnya kerusakan sosial (*social disorder*) maupun kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup tidak secara *embodied* menjadi bagian dari tujuan pengendalian dalam kebijakan pembangunan ekonomi.

Hal seperti itu sangat lekat dengan perdebatan dalam pengembangan kebijakan kehutanan maupun lingkungan hidup. Keduanya, kehutanan dan lingkungan hidup, hampir selalu dianggap sebagai ancaman pembangunan ekonomi oleh berbagai sektor yang melakukan eksploitasi sumberdaya alam. Dianggap sebagai penghambat pembangunan. Istilah “dampak lingkungan” menunjukkan kuatnya diskursus pengembangan komoditi yang diproduksi sejalan dengan permintaan dengan tanpa memperhatikan keterkaitan keberadaan komoditi (kayu, bahan tambang, ikan, dan lain-lain) terhadap fungsi bentang alam yang sangat lekat dengan modal sosial dan budaya maupun daya dukung lingkungan. Persoalan demikian itu diperkirakan tidak akan terpecahkan sampai pengelolaan ekoregion dengan berbagai kebijakan turunannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dijalankan. Ironinya, Undang-undang itu masih banyak yang menganggapnya sebagai utopis, sementara tidak ada alternatif lain yang mampu menghindarkan reduksi fakta luasnya fungsi sumberdaya alam akibat pendekatan sektor dan komoditas sebagaimana diuraikan di atas.

Pada tataran lebih operasional, akibat fakta yang direduksi itu, telah terjadi penafsiran tidak tepat terhadap penggunaan konsep kelestarian hutan. Kekeliruan makna bahwa kelestarian tegakan hutan dapat menggunakan indikator kelestarian hasil (*sustained yield principle*) menyebabkan kesalahan berikutnya bahwa penetapan etat volume

dan etat luas tebangannya dimitoskan sebagai indikator kelestarian tegakan hutan, padahal sebenarnya hanya merupakan pendekatan manajemen untuk menuju kelestarian tegakan hutan. Kelestarian hutan yang sesungguhnya adalah kelestarian stok tegakan hutan, yang semestinya digunakan sebagai indikator untuk penilaian kelestarian tersebut.

Masalah Sosial

Membatasi fakta sebatas obyek yang diatur dalam suatu undang-undang semakin diperlemah oleh rendahnya perhatian terhadap subyek kebijakan. Dari pengalaman dialog selama mengajar untuk tingkat sarjana maupun pascasarjana di bidang kehutanan serta diskusi dalam berbagai kesempatan diperoleh pengetahuan adanya indikasi kuat bahwa rendahnya perhatian itu disebabkan oleh tingginya perhatian terhadap pengembangan komoditi sumberdaya alam serta pendekatan teknis kehutanan dan pengaturannya, sehingga situasi dan perilaku subyek (masyarakat yang terkena dampak) pembangunan hampir tidak pernah menjadi perhatian. Sebagaimana diuraikan dalam Bagian II sebelumnya, secara umum terdapat anggapan bahwa manakala semuanya dapat diatur, dan diberi sanksi apabila ada yang melanggar, maka perilaku subyek pembangunan itu harus tunduk pada peraturan.

Tradisi tidak peduli terhadap subyek pembangunan itu secara sederhana dapat dengan mudah diketahui, misalnya tidak adanya statistik yang selalu diperbaharui tentang berapa jumlah tenaga kerja yang terlibat, berapa desa dan warga yang mendapat manfaat dan yang tidak mendapat akses terhadap manfaat sumberdaya alam/hutan. Demikian pula pada tingkat program dan kegiatan, tidak ada informasi kondisi sosial maupun ekonomi rumah tangga yang menjadi calon peserta program dan kegiatan yang sedang dan akan dijalankan. Sebaliknya, yang tersedia adalah aspek bio-fisik seperti potensi (komoditi) sumberdaya alam, kawasan hutan, produksi kayu, jumlah perusahaan, volume dan nilai ekspor, dan lain-lain yang tidak menggambarkan siapa yang mendapat untung dan siapa yang dirugikan dari gambaran bio-fisik itu.

Situasi demikian itu, yang sudah terjadi puluhan tahun, menyebabkan upaya untuk mewujudkan salah satu pilar pembangunan yaitu aspek keadilan jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan upaya produksi hasil hutan untuk memenuhi pertumbuhan ekonomi. Rendahnya kepekaan terhadap keadilan menyebabkan program realokasi

manfaat sumberdaya hutan termasuk reforma agraria tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Pasal 31 Undang-Undang No 41/1999 yang mengamanatkan perlunya izin usaha dibatasi dengan mempertimbangkan aspek kelestarian hutan dan aspek kepastian usaha, juga belum dapat dijalankan.

Pembangunan Integratif

Beberapa kasus yang menunjukkan kesalahan pengertian dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan pelestarian tegakan hutan, lambatnya perkembangan perhutanan sosial maupun permasalahan pelaksanaan kebijakan berbasis ekoregion, diuraikan dalam beberapa tulisan dalam Bagian III buku ini, sebagai berikut:

1. Kesalahan Makna, Kesalahan Kebijakan: Review Konsep Kelestarian Tegakan Hutan, Dana Reboisasi dan PNPB dari Penggunaan Kawasan Hutan oleh *Sofyan P Warsito*
2. Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati oleh *Ervizal A.M. Zuhud*
3. Membawa Perhutanan Sosial Indonesia ke Upaya yang Lebih Menjanjikan oleh *Mustofa Agung Sardjono*
4. Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa oleh *Didik Suharjito*
5. Ekoregion, Bioregion dan Daerah Aliran Sungai dalam Pembangunan Nasional Berkelanjutan oleh *Hendrayanto*

Ide dan gagasan yang dituangkan dalam kelima tulisan di atas menguraikan secara lebih rinci betapa hambatan perbaikan kebijakan kehutanan dipengaruhi oleh lemahnya pemahaman terhadap hal-hal prinsip yang menyangkut konsep pelestarian hutan, belum dikuatkannya pelaksanaan perhutanan sosial maupun belum terselesaikannya persoalan sangat mendasar yaitu hak-hak atas sumberdaya hutan maupun reforma agraria.

Memandang kehutanan dari perspektif sempit bio-fisik dan pengembangan komoditi mungkin dapat disebut sebagai bentuk pengingkaran terhadap karakteristik sumberdaya hutan yang bersifat multi-fungsi. Perspektif seperti itu cenderung dapat terus bertahan sebagai arus utama penetapan kebijakan pembangunan kehutanan diperkira-

kan karena pendekatan ekonomi, institusi dan politik yang berorientasi pada manusia atau subyek pembangunan—sebagaimana diuraikan dalam Bagian II—juga belum berkembang. Hal ini merupakan tantangan, dan tantangan ini nampaknya lebih pada tingkat paradigmatik yang menjadi penentu perubahan-perubahan pada tingkat operasional. Meskipun sudah cukup lama diketahui tiga komponen utama pengelolaan hutan lestari, yaitu aspek ekonomi, sosial dan lingkungan, misalnya, namun ketiga komponen itu masih dipisahkan dalam upaya untuk mencapai maupun mempertahankan hasil pencapaiannya. Reformulasi kebijakan pembangunan kehutanan akibat adanya integrasi ketiga komponen itu belum pernah dilakukan.

Faktor lain yang diperkirakan ikut serta menjadi penyebab perspektif sempit di atas yaitu adanya indikator kinerja pelaksanaan program dan kegiatan yang ditetapkan secara parsial. Misalnya, apabila dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan indikator keberhasilannya cukup diukur hanya dari ketersediaan bibit tanaman, maka tanaman rehabilitasi hutan dan lahan yang berhasil menjadi hutan prosentasenya rendah. Hal ini disebabkan upaya untuk menetapkan lokasi penanaman yang ada pengelolanya dan dapat melakukan pemeliharaan tanaman hasil rehabilitasi itu menjadi tidak relevan. Situasi demikian itu sekaligus memberi pesan bahwa dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan program dan kegiatan sampai dengan cara mengukur keberhasilannya perlu, bukan hanya upaya integrasi untuk mengetahui kesesuaian hubungan satu dengan yang lain, tetapi juga memperhatikan respon pelaku yang akan terjadi, apakah dengan respon itu tujuan akhir program dan kegiatan akan tercapai atau tidak.

Hal demikian ini pada akhirnya menentukan pentingnya “mengolah” penggunaan ilmu yang selama ini dilakukan, khususnya sebagai dasar pembuatan kebijakan. Sudah sangat jelas bahwa ilmu akan hilang apabila tidak digunakan, demikian pula akan hilang apabila ilmu tanpa dikembangkan, ditantang dan ditingkatkan penggunaannya secara terus menerus. Sebagaimana ungkapan Peter F. Drucker, “*Knowledge has to be improved, challenged, and increased constantly, or it vanishes.*”

Pustaka

- Bappenas, Strategi dan Rencana Aksi Keanakeragaman Hayati Indonesia 2003 -2020. IBSAP (*Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan*) Dokumen Nasional. Bappenas. Pemerintah Republik Indonesia. Jakarta
- Kartodihardjo, H, 2000. Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Ekoregion dalam buku Di Bawah Satu Payung. Bappenas. Jakarta
- Kartodihardjo, H, 2003. Analisis Sembilan Undang-undang Sektor. Paper dalam Diskusi Kelembagaan Pengelolaan Sumberdaya Alam. KLH. Jakarta

Kesalahan Makna Kesalahan Kebijakan: Review Konsep Kelestarian Hutan, DR dan PNBP dari Penanggulangan Kawasan Hutan¹

Sofyan Warsito

*Capital as such is not evil; it is its wrong use that is evil.
Capital in some form or other will always be needed.*
Mahatma Gandhi

Pendahuluan

Naskah ini mencoba meninjau kembali konsepsi kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) serta pengaturannya pada skala Unit Manajemen, Dana Reboisasi (DR), dan maupun Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari penggunaan kawasan hutan. Kekeliruan makna bahwa kelestarian tegakan hutan bisa menggunakan indikator kelestarian hasil (*sustained yield basic principle*) menyebabkan kesalahan turunan bahwa penetapan etat volume dan etat luas tebangan dimitoskan sebagai ukuran (indikator) kelestarian tegakan hutan, padahal sebenarnya hanya merupakan pendekatan manajemen

1 Naskah ini merupakan perbaikan dan himpunan dari paper yang telah disempurnakan berdasarkan diskusi dalam Seminar dalam Pertemuan Forum Pimpinan Pendidikan Kehutanan, Pekanbaru 8-10 Juni 2010, serta paper tanggapan tentang PP No 2/2008 yang didiskusikan dalam Lokakarya Mengurai Kontroversi Pinjam Pakai Kawasan Hutan dalam Pembangunan Berkelanjutan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI. Bogor 5 Agustus 2005 yang diminta oleh Dewan Kehutanan Nasional.

saja untuk menuju kelestarian tegakan hutan. Dalam naskah ini, kelestarian stok tegakan hutan diajukan sebagai indikator yang lebih efektif digunakan untuk penilaian kelestarian tegakan hutan.

Bagian kedua mengetengahkan kesalahan dalam penafsiran makna Pungutan Dana Reboisasi yang dianggap sebagai salah satu jenis *income* (penghasilan) Pemerintah yang akhirnya berujung pada penetapannya sebagai Pendapatan Pemerintah Bukan Pajak. Kesalahan penafsiran ini, menimbulkan kesalahan turunannya yakni bahwa walaupun DR digunakan untuk kepentingan reboisasi adalah reboisasi di luar areal perusahaan hutan sumber pungutan DR dimaksud. Sementara itu, reboisasi yang dikatakan wajib dilakukan oleh pemegang hak usaha perusahaan hutan (IUPHHK) menjadi tidak efektif (tidak mungkin) dilakukan, yang disebabkan oleh hilangnya daya paksa pemerintah yang berupa DR tsb.

Bagian ketiga naskah ini mengetengahkan kekeliruan dalam penafsiran makna bahwa kawasan hutan itu dianggap bisa disewakan untuk digunakan bagi kepentingan non kehutanan seperti untuk penambangan (baca: dirusak tegakan hutannya), padahal nilai sewa pinjam pakai yang ditetapkan Pemerintah adalah hanya diperuntukkan bagi salah satu penghasilan Pemerintah (PNBP), bukan merupakan ganti rugi atas kerusakan dan kerugian ekonomi yang ditimbulkannya.

Konsep Kelestarian Hutan

Kelestarian hutan oleh berbagai sumber didefinisikan dalam formulasi yang beragam. Dalam hal eksistensinya, hutan dianggap lestari apabila keberadaannya berkesinambungan antar generasi manusia (Davis et.al, 2001). Beliau juga menuliskan bahwa *sustainable yield* (kelestarian hasil) merupakan prinsip kelestarian tegakan hutan. Dilihat dari fungsinya, hutan dianggap lestari apabila fungsi dan manfaatnya adalah lestari. Dalam pertemuan bumi (*earth summit*) di Brasil (tahun 1992) dan yang kemudian diadopsi juga oleh Pemerintah Indonesia sistem kelestarian hutan dikenal sebagai terealisasikannya kelestarian produksi, kelestarian sebagai komponen ekosistem (lingkungan) dan kelestarian fungsi sosial. Untuk kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) bisa menjadi satu kelompok dengan kelestarian lingkungan, sehubungan dengan keeratan hubungan (kolinier) di antara keduanya, yakni bahwa kelestarian sebagai komponen ekosistem juga tergantung pada kelestarian

kualitas dan kuantitas keberadaan tegakan hutan. Untuk kelestarian fungsi sosial juga berhubungan erat dengan dua komponen tersebut yakni bahwa kelestarian fungsi sosial antara lain juga akan tergantung pada kelestarian komponen kelestarian produksi dan ekosistem.

Kelestarian hutan bisa juga dilihat dari skala makro dan skala Unit Manajemen (UM). Dalam skala makro, bisa dicontohkan tentang kelestarian hutan dalam hal pengaruh faktor eksternal, misalnya ketahanannya terhadap gangguan keberadaan kawasan hutan (baik secara sengaja maupun gangguan lain). Di Jawa misalnya, gangguan terhadap keberadaan kawasan hutan relatif rendah, meskipun gangguan terhadap keberadaan tegakan hutan cukup tinggi. Untuk luar Jawa, gangguan terhadap keberadaan kawasan maupun terhadap tegakan hutan, relatif tinggi. Naskah ini mencoba meninjau kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) serta pengaturannya pada skala Unit Manajemen, Dana Reboisasi (DR) maupun Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari penggunaan kawasan hutan. Dengan demikian, perlu ditentukan dulu asumsi bahwa keberadaan (luas areal) kawasan hutan adalah lestari. Kemudian, yang dimaksud dengan tegakan hutan dalam paper ini adalah “wujud hutan”-nya itu sendiri (*forest resource*).

Kelestarian Tegakan Hutan vs Kelestarian Produksi

Dalam hal kelestarian tegakan hutan (*forest resource*), pada umumnya hutan dianggap sebagai hutan yang mampu menghasilkan produksi secara lestari (Hutan Produksi) yang oleh karena itu istilah kelestarian hutan diberikan definisi indikator sebagai hutan yang mampu menunjukkan kelestarian hasil (produksi)-nya (*sustained-yield principle*). Indikator kelestarian yang demikian memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan pertama adalah bahwa kelestarian hutan harus bisa digunakan untuk seluruh jenis fungsi hutan. Untuk hutan non Hutan Produksi tentunya tidak bisa diukur berdasarkan kelestarian hasil (kayu)-nya, karena (seperti Hutan Lindung, Hutan Konservasi dsb) jenis hutan Non Hutan Produksi tidaklah diperuntukan untuk menghasilkan kayu.

Kelemahan kedua adalah, bahwa yang dipertanyakan adalah kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) di UM ybs, bukan kelestarian produksi hasil meskipun diantara keduanya berhubungan erat, yakni bahwa produksi akan lestari apabila tegakan hutan yang bersangkutan

juga lestari dan sebaliknya tegakan hutan adalah lestari apabila diketahui bahwa hasil produksinya adalah lestari. Namun, data yang mana di antara keduanya yang bisa dipakai sebagai indikator yang bisa dipantau untuk menunjukkan bahwa hutan yang bersangkutan adalah lestari atau tidak lestari? Kelemahan ketiga, adalah apabila yang digunakan sebagai indikator adalah kelestarian produksi, apa jawaban terhadap pertanyaan untuk produksi berapa lama data produksi dianggap lestari (10 tahun, 100 tahun, atau berapa tahun)?

Sering juga indikator kelestarian tegakan hutan diajukan dalam bentuk “kelestarian fungsinya”, yakni bahwa untuk Hutan Produksi adalah lestari produksinya, untuk Hutan Lindung adalah lestari fungsi perlindungannya, untuk hutan Konservasi adalah lestari konservasinya. Indikator kelestarian fungsi ini adalah tepat, namun jenis data apa yang bisa digunakan untuk menilai kinerja kelestarian dengan indikator seperti itu (kelestarian fungsi)?

Dari uraian tersebut di muka, dianggap perlu dipikirkan suatu indikator kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) yang bisa mencakup seluruh kepentingan tersebut di muka, yakni kepentingan kelestarian produksi dan kelestarian fungsi.

Konsep *Stocks* dan *Flows* dalam Manajemen Hutan

Shapiro (1982) menuliskan konsep *stock* dan *flow*, sebagai berikut:

“... The twin concepts of stocks and flows are not specially difficult to understand, but they can cause great difficulty if misunderstood or mis-used. Stocks and flows are both variables; they are quantities that may increase or diminish over time. The distinction between them is that a stock is a quantity measurable at a specified point in time, whereas a flow is a quantity that can be measured only in terms of a specified period of time..”

Sebagai contoh, dalam suatu tabungan di bank, dana yang disetor, bunga yang tercatat, dan dana yang diambil si pemilik tabungan dalam setahun merupakan *flow* (arus), sedangkan saldo tabungan pada suatu saat (titik waktu) tertentu, adalah masuk ke dalam kategori *stock* tersebut. Konsep ini bisa diterapkan sebagai *variable* dalam manajemen hutan, yakni bahwa untuk tegakan hutan produksi misalnya, data volume tegakan yang tersedia pada suatu saat (titik waktu) adalah *stock* (saldo atau bisa juga disebut sebagai tandon) tegakan. Sedangkan yang masuk kategori *flow* misalnya adalah (a) riap volume tegakan dalam satuan waktu, (b) volume

yang ditebang (termasuk tebangan pencurian) dan (c) volume kayu yang mati dalam periode waktu tertentu, dan sebagainya. Arus *flow* kayu dari suatu unit tegakan hutan tersebut dinyatakan per satuan periode waktu, misalnya riap volume adalah tambahan volume tegakan dalam setahun. Sedangkan *stock* (saldo) tegakan diukur hanya pada suatu saat (titik) waktu, misalnya pernyataan tentang volume tegakan harus disertai dimensi waktu tanggal, tahun, atau umur tertentu. Pernyataan para pejabat kehutanan bahwa luas hutan di Indonesia 130,8 juta hektar (*stock*) misalnya harus disertai dengan keterangan “pada tahun 2011”. Untuk sumber daya hutan, pernyataan tentang *stock* (saldo) hutan misalnya tidak hanya dinyatakan dalam satuan volume saja, melainkan bisa dalam bentuk luas hutan, jumlah pohon, jumlah harimau, kera, dan sebagainya. Oleh karena itu, pengertian stock (saldo) hutan bisa digunakan untuk jenis hutan apa saja, baik Hutan Produksi (HP) maupun Hutan Non Produksi (HNP). Dalam kependudukan misalnya, bisa dilihat data kelahiran, kematian, migrasi, dan sebagainya dalam tahun tertentu yang disebut sebagai *flow*, dan jumlah penduduk pada tahun tertentu yang adalah saldo penduduk pada tahun yang bersangkutan.

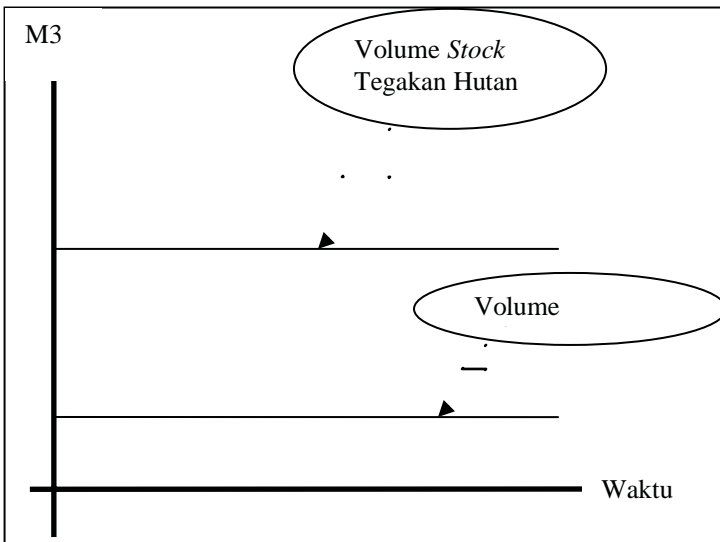
Tegakan Hutan Produksi bisa diibaratkan sebagai pabrik untuk menghasilkan produksinya yakni kayu yang di antara keduanya bisa dibedakan tetapi tidak bisa dipisahkan (Gregory, 1972). Kelestarian produksi kayu hanya bisa terjadi apabila pabriknya yakni tegakan hutan, juga lestari. Atau bisa juga dikatakan bahwa apabila produksi kayu adalah lestari, bisa dipastikan bahwa pabriknya yakni stock tegakan hutan juga lestari. Namun, kelestarian tegakan hutan tidak bisa dipantau dengan meyakinkan, artinya sampai periode waktu berapa tahun realisasi produksi yang disebut lestari. Misalnya suatu perusahaan perusahaan Hutan Produksi menunjukkan data bahwa selama 200 tahun terakhir telah mampu menghasilkan produksi tebangan yang sama, tidak merupakan jaminan bahwa perusahaan hutan di areal kerjanya adalah lestari. Selama 200 tahun yang sudah dilampauinya tersebut memang lestari, namun tentu tidak otomatis diketahui perkembangan (*trend*) *stock* tegakan yang bersangkutan selama 200 tahun terakhir tersebut meskipun penebangan yang dilakukan pengelolanya dianggap sudah sesuai dengan AAC yang ditetapkan. Oleh karena itu, bisa saja mulai tahun ke 201 pengelola sudah kehabisan tegakan masak tebangnya (tidak mampu berproduksi lagi), apabila produksi tebangannya m-salnya telah *overcutting* (Gambar 2). Gambar 1 adalah ilustrasi Volume Tebangan dan *Stock* Tegakan yang lestari.

Berbagai contoh bisa diberikan perusahaan-perusahaan pemegang HPH (PPHPH), yang setiap tahun diberikan AAC oleh Pemerintah yang di-beritakan sebagai yang diawasi secara ketat pelaksanaannya, tetapi kemudian misalnya mulai tahun ke 12 dari haknya yang 20 tahun itu juga mendadak baru diketahui tidak mampu lagi menebang kayu dikarenakan kehabisan *stock* tegakan hutannya (yang kemudian dicabut haknya oleh Pemerintah). Dengan demikian, pemantauan realisasi atau penjatahan volume produksi tebangan yang bagaimanapun ketatnya tanpa pengetahuan data stock (saldo) tegakan ybs), tidak bisa menjadi jaminan bahwa untuk UM yang bersangkutan telah menunjukkan kinerja produksi yang bagus (lestari).

Stock Tegakan Hutan sebagai Indikator Kelestarian

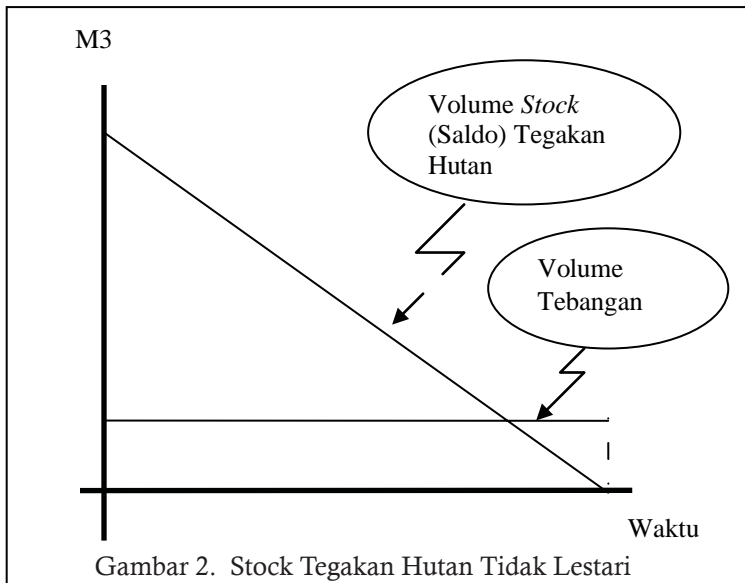
Agar *trend* kelestarian hutan bisa dipantau sejak dini yakni agar terjadinya resiko stagnasi produksi kayu bisa sejak awal terpantau, dengan demikian harus dicari suatu indikator yang bisa memenuhi syarat sebagai instrumen pemantau yang terukur dan efektif. Indikator dimaksud bisa dicari dari hubungan fungsional antara *stock* dan *flow* hutan. Untuk hutan produksi misalnya, bisa digambarkan bahwa riap volume tahunan (*Vrt*) merupakan fungsi dari *standing stock* tegakan hutan (*Vss*) yang ber-sangkutan, yakni:

$$Vrt = f(Vss) \dots\dots\dots(1)$$



Gambar 1. Volume Tebangan dan Stock (Saldo) Tegakan Hutan adalah Lestari

Dari bentuk fungsi seperti tersebut, bisa dilihat bahwa apabila saldo volume (*timber standing stock*) tegakan hutan adalah menurun, maka volume riap dan oleh karena itu volume tegakan yang boleh ditebang (AAC) juga akan menurun, dan yang terjadi adalah sebaliknya apabila volume tegakan hutan juga menaik (periksa fungsi (1)). Demikian juga bisa dikatakan bahwa apabila volume yang ditebang (jumlah volume tebangan rutin dengan tebangan liar, dan kematian alami) menaik akan mengakibatkan volume *standing stock* juga akan menurun yang akan menurunkan *trend* kelestariannya, terutama apabila volume yang ditebang (termasuk tebangan pencurian dan kematian alami) melebihi riap tegakan yang dihasilkan tegakan. Jadi apabila:



- V_{st_0} = total volume stock tegakan hutan pada awal tahun (periode waktu) tertentu,
- $V_{st_{+1}}$ = total volume stok tegakan pada akhir tahun (periode waktu) ybs,
- V_{rt} = total riap volume tegakan dalam tahun (periode waktu) ybs
- V_{tt} = total volume tegakan yang ditebang reguler (resmi) dalam tahun (periode waktu) ybs
- V_{tl} = total volume tebangan liar dalam tahun (periode waktu) ybs
- V_{tk} = volume kematian pohon penyusun tegakan dalam tahun (periode waktu) ybs,

Maka:

$$Vst_{+1} = Vst_{0+} (Vrt - Vtt - Vtl - Vtk) \dots\dots\dots(2),$$

Yang $(Vrt - Vtt - Vtl - Vtk) = D$ adalah Riap Netto (efektif) Tegakan (RNT)

$$\text{Maka: } Vst_{+1} = Vst_0 + D \dots\dots\dots (3).$$

Tegakan akan menunjukkan kecenderungan lestari, **apabila**: $D = 0$, atau $Vst_{+1} = Vst_0$, yang terjadi apabila $Vtt - Vtl - Vtk = Vrt$

Kelestarian hutan produksi memang benar bisa ditunjukkan dengan adanya volume penebangan tahunan yang tidak melebihi riap tahunan tegakan hutan yang bersangkutan, yang menjadikan volume tegakan tahunannya tidak menurun antar tahun. Namun, timbul pemikiran sebagai berikut:

1. Untuk menyatakan bahwa suatu hutan di suatu UM adalah lestari, berapa lama (tahun) pengamatan terhadap kelestarian produksi dimaksud bisa dilakukan, apakah dalam 10 tahun, 20 tahun, 100 tahun, atau 1000 tahun. Dengan pengamatan selama 1000 tahun yang menunjukkan volume produksi tebang yang tidak menurun misalnya, apakah bisa disimpulkan bahwa pengelolaan tegakan hutan yang bersangkutan telah lestari? Tentunya tidak, karena bisa saja setelah itu kandungan tegakan kemudian habis.
2. Kemudian juga bisa dipertanyakan, katakanlah misalnya riap tahunan tegakan telah diketahui, kemudian perlu dipertanyakan AAC siapa yang ditetapkan tidak melebihi riap? Apakah volume tebang rutin yang dilaksanakan pengelolanya (tanpa memperhatikan volume tebang pencurian dan kematian karena alami)? Bisa saja AAC Pengelola telah ditetapkan sama dengan riap tegakan hutan, tetapi apabila pengurangan tegakan yang berupa pencurian dan kematian alami tidak diperhatikan dalam penetapan AAC, realisasi volume penebangan rutin bisa *overcutting* terhadap yang semestinya (yang lestari) seperti yang bisa diperiksa dalam Gambar 2.
3. Kemudian, riap nyata (efektif) volume pohon penyusun tegakan, maupun faktor pengurang lainnya (tebang liar dan kematian pohon) dalam tahun berjalan tidaklah bisa diketahui manusia sebelum terjadi dalam areal kerja ybs. Oleh karena itu, apakah *stock* tegakan di akhir tahun akan sama dengan di awal tahun, akan

tergantung kepada tambahan riap dan faktor pengurang (periksa Persamaan 3) volume tegakan lainnya (pencurian dan pengurangan karena ke-matian pohon) dalam tahun berjalan. Dari persamaan (3) bisa dilihat bahwa Vst_{+1} yang semestinya sama atau lebih be-sar daripada Vst_0 (lestari) bisa lebih rendah (menurun) dari Vst_0 .

Dari uraian dalam butir (c) tersebut bisa disimpulkan bahwa apabila Vrt (persamaan 2) disebut sebagai riap tegakan bruto (*gross growth*) maka selisih antara Vst_{+1} dengan Vst_0 disebut se-bagai riap netto tegakan (VRNT). Tegakan akan lestari apabila VRNT setiap saat adalah nol atau positif.

Dana Reboisasi (DR)

Agar suatu unit usaha bisa lestari, penerimaan uang (*revenue*) yang dihasilkan dari penjualan produknya (Y) harus kembali ke komponen-komponen dari komponen keuntungan (Pf), ca-dangan biaya penyusutan (Cp), biaya pajak (Bt), dan biaya-biaya lainnya (Bl). Bl adalah seluruh biaya yang tidak termasuk CP dan BT. Kalau digambarkan dalam persamaan identitas akan nampak sebagai berikut:

$$Y = Pf + Cp + Bt + Bl \dots\dots\dots(1)$$

yang kemudian bisa dimengerti apabila:

$$Pf = Y - (Cp + Bt + Bl) \dots\dots\dots(2)$$

Dengan demikian, cadangan penyusutan (Cp) adalah merupa-kan dana yang harus selalu disisihkan dari pendapatan (Y) yang diper-oleh perusahaan, untuk digunakan bagi kepentingan penggantian (*re-placement* pada akhir *life time*) barang-barang modal yang aus digunakan dalam proses produksi agar proses usahanya bisa lestari. Kalau sistem manajemen usaha seperti ini tidak dilakukan, berarti dana sebesar dana cadangan (Cp) yang semestinya dicadangkan bisa habis terkon-sumsi pemilik usaha (dianggap bagian dari keuntungan Pf), yang kalau ini terjadi unit usahanya cepat atau lambat akan gulung tikar (tidak mampu melanjutkan proses produksinya).

Dana Reboisasi adalah Cadangan Biaya Penyusutan Tegakan Hutan

Analog dengan uraian terdahulu, demikian juga halnya pada pengelolaan (pengusahaan) hutan. Dari perolehan hasil penjualan kayu bundar harus ada bagian yang disisihkan sebagai dana penyusutan aktiva hutan yang diusahakannya, yang digunakan untuk kepentingan pembinaan hutan (termasuk reboisasi), agar nilai aktiva hutan di masa waktu berikutnya tidak menurun atau dengan kata yang lebih populer disebutkan agar aktiva hutan yang diusahakannya bisa lestari. Sebenarnya, masalah ini sangat-sangat teknis, dan sudah menjadi “ideologi” para pebisnis komoditi apapun. Namun, apabila hal ini diambil alih oleh Pemerintah, masalahnya bisa menjadi tidak begitu sederhana.

Dalam sektor pengusahaan hutan misalnya, biaya cadangan penyusutan aktiva hutan semestinya disisihkan oleh pengusaha yang bersangkutan, untuk kemudian segera digunakan untuk pemulihan setelah dipungut hasilnya (kayu). Tanpa adanya penyisihan biaya penyusutan dimaksud untuk digunakan bagi pembinaan hutan, maka nilai aktiva hutan yang diusahakannya akan menurun (tidak lestari) yang akan berdampak negatif pada kelestarian usaha. Dana Reboisasi (semula berupa Dana Jaminan Reboisasi), bisa dikemukakan sebagai contoh dimana biaya cadangan penyusutan hutan yang semula bersifat teknis manajemen berkembang menjadi masalah kebijakan Pemerintah dan selalu mengundang perdebatan.

Lahirnya pungutan DJR (tahun 1979/1980) yang sebenarnya berdasarkan hasil pemantauan Pemerintah ketika itu, menyimpulkan bahwa pada umumnya para pemegang hak pengusahaan hutan (PPHPH (PIUPHHK)) atau sekarang disebut IUPHHK dianggap enggan melaksanakan penanaman (tepatnya adalah pembinaan) hutan di areal kerjanya. Sebagai dana jaminan, para pemegang ijin UPHHK (PIUPHHK) sebenarnya bisa berhak untuk menerima kembali DJR yang telah disimpannya di kas Pemerintah apabila mereka bisa membuktikan kemampuannya melaksanakan pembinaan hutan untuk tujuan kelestarian hutannya. Sebaliknya, bagi PPHPH (PIUPHHK) yang tidak mampu melaksanakan reboisasi di areal kerjanya, dana DJR yang telah disetorkannya akan tetap di-pegang Pemerintah (tanpa mengubah tujuan DJR yaitu untuk digunakan bagi pembiayaan pembinaan hutan pada areal HPH yang bersangkutan).

DJR berubah Menjadi DR

Sebenarnya, semula Pemerintah mungkin tidak berniat untuk mengumpulkan dana dengan cara demikian. Tujuan utama penarikan DJR dari PPHPH (PIUPHHK) sebenarnya merupakan alat (*policy instrument*) untuk memaksa agar para pengusaha memenuhi kewajibannya membangun hutan pada areal kerjanya. Dalam perkembangannya, ternyata (ketika itu) PPHPH (PIUPHHK) lebih memilih untuk merelakan uang sebesar DJR tersimpan di kas Pemerintah dan tidak kembali ke tangan mereka. Ini menandakan bahwa bagi mereka meng-hutankan kembali lebih sulit daripada melepas uang sebesar DJR itu. Lagi pula, walaupun mereka benar melaksanakannya, pengakuan Pemerintah tentang kebenarannya agar bisa menarik kembali DJR yang telah dititipkannya kepada Pemerintah, juga bukan sesuatu yang terlalu mudah diperoleh.

Pemantauan dan evaluasi kebenaran penanaman di lapangan seperti ini memang secara struktural sangat sulit dilakukan sehubungan dengan kondisi lapangan. Oleh karena itu, mutu pelaksanaan pembinaan hutan di areal PPHPH (PIUPHHK) sebenarnya sangat-sangat tergantung kepada ke-mauan (*willingness*) para pengusaha maupun Pemerintah, dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah disetujuinya dalam perjanjian kerja (FA). Artinya, meskipun pemantauan Dephut sangat ketat terhadap pelaksanaan di lapangan, tetap tidak akan mampu memonitor apa yang sebenarnya terjadi di lapangan. Dicabutnya banyak HPH (yang sangat signifikan dimulai era Menhut Djamaludin Suryoadikusumo), nampaknya membuktikan dugaan tersebut.

Di pihak lain, Pemerintah yang sudah mengantongi uang DJR yang cukup besar (dikarenakan PPHPH (PIUPHHK) memilih menyerahkan dana daripada melaksanakan pembinaan hutan) itu mungkin juga merasa sulit untuk menyalurkannya bagi kegiatan pembinaan hutan seperti yang dimaksudkannya, yakni memulihkan kembali kondisi hutan bekas tebangan yang dilakukan PPHPH (PIUPHHK). Kesulitan yang dirasakan Dephut kira-kira tidaklah berbeda dengan apabila dilaksanakan sendiri oleh PPHPH (PIUPHHK), yakni lagi-lagi masalah kesulitan pemantauan pelaksanaannya di lapangan.

Demikianlah terjadi situasi yang tidak menentu: PPHPH (PIUPHHK) menyerahkan pembinaan hutan kepada Dephut, sementara

Dephut juga tidak mau mengambil resiko (yang memang tidak kecil itu) untuk mengobral dana bagi pembinaan hutan di areal kerja PPHPH (PIUPHHK). Situasi ini menjadikan pembinaan hutan di areal kerja PPHPH (PIUPHHK) secara hipotetis tak terlaksanakan oleh siapapun, padahal operasi penebangan berjalan terus. Sejalan dengan itu, DJR yang terkumpul pada Pemerintah ketika itu (dan menganggur) juga semakin menggunung. Menghadapi situasi yang demikian itu, kiranya dapat dimaklumi apabila kemudian Pemerintah meng-ubah status dana jaminan reboisasi yang telah dan akan terkumpul itu menjadi dana yang secara tegas tidak akan dikembalikan kepada PPHPH (PIUPHHK) (baca: tidak digunakan untuk pembinaan hutan di areal kerja PPHPH (PIUPHHK), agar Pemerintah bisa menggunakannya, sesuai dengan kebutuhan yang dipandang perlu. Dalam waktu yang sama, para PPHPH (PIUPHHK) pun nampaknya juga resah dikarenakan DJR yang tersimpan di rekening Pemerintah juga masih dianggap milik (aktiva) mereka, yang tentunya tetap terbebani kewajiban bayar pajak. Demikianlah kemudian (kalau tidak salah tahun 1988), nama DJR (dana jaminan reboisasi) berubah nama menjadi DR (dana reboisasi). Jadi, sebenarnya perubahan nama dan fungsi dari DJR menjadi DR pada hakekatnya telah disetujui oleh Pemerintah maupun pihak PPHPH (PIUPHHK).

DR menjadi Milik Pemerintah: Siapa Yang Berkewajiban Melaksanakan Pembinaan Hutan di areal IUPHHK?

Dengan perubahan nama dan fungsi dana tersebut, bagaimana pula masalah pembinaan hutan (reboisasi) yang harus dilaksanakan di areal PPHPH (PIUPHHK) itu? Tentu saja Pemerintah menganggapnya sebagai tanggung jawab perusahaan yang bersangkutan. Artinya, setelah DJR berubah menjadi DR, selain perusahaan tetap berkewajiban:

- (a) tetap menyeter DR kepada Pemerintah, juga harus
- (b) melaksanakan pembinaan hutan pada areal kerjanya dengan dana sendiri.

Daya paksa bagi PPHPH (PIUPHHK) agar mau melaksanakan seluruh kewajiban yang ada pada sistem silvikultur TPTI (pembinaan hutan), setelah perubahan DJR menjadi DR, mundur kembali seperti sebelum DJR diberlakukan, yakni mengandalkan kemampuan pemantauan dan evaluasi Pemerintah dengan berbagai perangkat sanksinya. Di pihak Pemerintah pun, DR ini menjadi bukan saja dianggap tidak harus, bah-

kan tidak boleh digunakan untuk pelaksanaan pembinaan hutan TPTI di areal kerja PPHPH (PIUPHHK) penghasil DR, apalagi setelah dana DR kemudian masuk ke kas negara APBN (sebagai PNBP).

Setelah DR masuk ke dalam APBN, nampaknya pengertian dana cadangan penyusutan aktiva hutan terkesan nyaris berubah menjadi “pendapatan (*income*) Pemerintah (PNBP)” seperti tercermin dalam ketentuan alokasi penggunaannya yang kemudian masuk ke dalam kategori “Bagi Hasil” antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah penghasil (periksa Undang-undang nomor 33). Perubahan penafsiran Dana Reboisasi dari yang semula bersifat teknis yakni merupakan cadangan biaya penyusutan tegakan hutan, menjadi dianggap sebagai pendapatan Pemerintah (PNBP) inilah sebenarnya yang merupakan dampak kesalahan penafsiran DR yang paling berbahaya bagi kelestarian hutan, terutama di sektor PPHPH (PIUPHHK).

Di muka telah disebutkan bahwa setiap ada penyusutan atas aktiva yang digunakan untuk menghasilkan produksi, dari pendapatan yang diperoleh harus selalu disisihkan dana sebesar nilai penyusutannya itu untuk pemulihan kembali aktiva yang bersangkutan ke nilai semula. Oleh karena itu, terlebih dulu harus diketahui besar nilai susut aktiva setiap satuan waktu proses produksi yang dihasilkan sebelum sejumlah dana disisihkan. Dalam konteks DR, sejak awal sebenarnya harus ditentukan berapa rupiah/dolar yang diperlukan untuk membina hutan sampai dengan menghasilkan kayu dengan kualifikasi yang sama dengan yang semula ditebang (biaya selama rotasi). Masalahnya adalah apakah DR yang sekarang ditentukan sebesar sekitar USD 16.00 per m³ itu sudah sesuai dengan biaya yang diperlukan untuk pembinaan hutan untuk menghasilkan kayu sebesar 1 m³ selama rotasi (35 tahun), belum cukup, atau berlebih? Kalau misalnya, biaya cadangan penyusutan tegakan hutan yang diusahakan PPHPH (PIUPHHK) itu memang sebesar USD 16.00, penarikan DR sebanyak itu oleh Pemerintah (yang tidak lagi digunakan untuk kepentingan pembinaan hutan di areal PPHPH (PIUPHHK) penghasil DR), dan di pihak lain mewajibkan pengusaha untuk melaksanakan pembinaan hutan (TPTI) di areal kerjanya, harus diartikan bahwa dana yang dikeluarkan oleh pengusaha untuk keperluan pembinaan hutan tersebut (tanpa penggantian DR) adalah merupakan dana murni milik pengusaha, yang bersumberkan dari bagian yang sebenarnya adalah hak keuntungan usaha mereka yang diinvestasikan ke dalam kegiatan perusahaan hutan.

Dengan asumsi bahwa rotasi 35 tahun adalah benar, maka sebenarnya penebangan mulai tahun ke 36 di areal kerjanya, PPHPH (PIU-PHHK) terkait memanen investasinya sendiri bukan investasi Pemerintah. Ini berarti, mulai tahun ke 36 dan seterusnya, siapapun pemegang hak IUPHHK di areal kerja terkait (apakah pemegang hak pertama maupun penerusnya) tidak harus dikenai kewajiban menyeter DR kepada Pemerintah. Sebagai misal, apabila ada unit areal hutan telah diusahakan melalui sistem IUPHHK sejak tahun 1970, maka mulai tahun 2006 mendatang, tidaklah harus menyeter DR kepada Pemerintah, siapapun pemegang IUPHHK-nya (baik yang pertama kalau masih, maupun apabila sudah dipindahtangankan ke pihak lain). Sebaliknya, Pemerintah akan tetap berhak atas DR mulai tahun ke 36 (sejak pertama kali suatu unit areal diberlakukan IUPHHK), apabila dana DR sejak tahun pertama tersebut dikembalikan kepada IUPHHK terkait untuk kepentingan penggantian biaya (*reimbursement*) pembinaan hutan (termasuk dalam hal ini adalah reboisasi di *logged-over area*).

Contoh konkret yang bisa dikemukakan antara lain kasus PT Sari Bumi Kusuma (SBK) dan mungkin juga PT Erna Juliawati (keduanya berlokasi kerja di Kalteng), terlepas dari jenis hak ijinnya (IUPHHK atau HTI), kelak akan memanen kayu dari hasil tanamannya di areal kerja tanpa dikenai DR karena memang dianggap hasil investasi sendiri. Kalau begitu, apa pula bedanya dengan IUPHHK dengan TPTI ? Unit-unit usaha IUPHHK dengan TPTI, mulai tahun ke 36 (mulai rotasi kedua) akan memanen tebangan hasil TPTI dengan dana investasi pembinaan hutan milik oleh mereka sendiri (di luar cadangan dana cadangan penyusutan tegakan CP). Sebaliknya, apabila penanaman dalam sistem TPTJ-nya mulai tahun 1 sam-pai dengan tahun ke 36-nya dibiayai DR, dari hasil panen usaha TPTJ-nya kelak otomatis juga harus tetap disisihkan dana untuk setoran DR kepada Pemerintah, meskipun kemudian ditarik kembali ke hutan (dana TPTJ) melalui kedua perusahaan tersebut. Nah, dari sini juga bisa dipertanyakan kembali, kenapa kedua perusahaan ini dulu “repot-repot” harus mengubah jenis hak pengusahaannya (dari HPH ke HPHTI) padahal pada hakekatnya sama saja dengan yang terjadi dengan di HPH TPTI? Yang berbahaya sebenarnya adalah apabila kepada PT SBK dan PT Erna tetap diberlakukan seperti sekarang (pembinaan hutan dengan biaya dana milik sendiri), maka mulai memasuki paruh kedua masa haknya (70 tahun) yakni mulai tahun ke 36 periode HPHTI-nya kedua perusa-

haan ini mungkin hanya akan memanen saja, tidak diikuti dengan penanaman kembali selama paruh masa hak (35 tahun) keduanya. Hipotesis ini didasarkan kepada ketentuan yang ada bahwa setelah hak atau ijin perusahaan hutan berakhir, seluruh aktiva termasuk aktiva hutan milik perusahaan harus diserahkan kembali kepada Negara (terkecuali sejak tahun ke 36, perusahaan ini bisa mendapat jaminan bahwa hak ijinnya akan diperpanjang lagi misalnya berhak atas panen hasil mulai tahun ke 71 dan seterusnya. Dugaan ini didasarkan atas premis bahwa Pemerintah tidak memiliki hak paksa agar perusahaan manapun berinvestasi di bidang apapun termasuk dalam perusahaan hutan.

Mungkin akan timbul pendapat bahwa DR tetap ditarik dan dianggap sebagai milik Pemerintah sampai kapanpun dari hutan alam yang diusahakan para PPHPH (PIUPHHK) tanpa pengembalian kepada mereka, karena apabila dikembalikan kepada mereka juga tidak akan mampu melaksanakan pembinaan hutan menggunakan dana DR dengan benar. Meskipun mungkin juga benar bahwa mereka tidak melaksanakan TPTI dengan baik, tentunya tidak bisa digunakan sebagai alasan, karena argumen tersebut merupakan masalah kelembagaan yang tidak masuk ke dalam ruang lingkup paper ini.

Bisakah DR Digunakan untuk Pembinaan Hutan di Areal IUPHHK?

Dari uraian tersebut terdahulu, bisa ditarik kesimpulan bahwa DR bukanlah milik lembaga manapun, lepas dari siapa penyimpannya (IUPHHK, ataupun Pemerintah) melainkan milik tegakan hutan yang menyisihkan dana DR demi kelestariannya. Namun, fakta yang ada memang telah terjadi pergeseran ruang gerak dari yang semula berada di ruang gerak teknis kemudian pindah ke ruang politik paling tidak ke ruang kebijaksanaan negara (APBN). Di pihak lain, penggunaan dana APBN harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan. DR yang semula bersifat dana “cadangan”, berubah menjadi dana hasil pungutan, yang mengarah pengertian bahwa DR merupakan penghasilan negara, yang diperkuat lagi dengan pemberlakuan kategori bahwa DR yang dialokasikan ke daerah pun, kemudian masuk ke dalam kategori PAD. Dengan cara pandang yang demikian ini, maka sebenarnya seluruh ketentuan perundangan yang sekarang berlaku semestinya ditinjau kembali.

Pertanyaan yang menggoda adalah, apabila tanpa harus mengubah ketentuan perundangan yang ada, bisakah DR digunakan untuk kepentingan pembinaan hutan di areal IUPHHK? Konon kabarnya, ketentuan penggunaan APBN (APBD) ada yang berbunyi bahwa dana yang bersumber dari APBN/APBD tidak bisa digunakan untuk kegiatan dalam “kawasan hutan yang dibebani hak”. Ketentuan yang demikian itu, ditafsirkan sebagai yang “tidak bisa digunakan untuk pembinaan hutan di areal IUPHHK”, karena tafsirannya adalah bahwa areal kerja IUPHHK masuk ke dalam kategori “telah dibebani hak yakni hak IUPHHK” itu. Apabila ketentuan seperti itu dihubungkan dengan keseluruhan uraian tersebut di muka, tentu pada prinsipnya adalah bahwa DR juga bisa digunakan untuk pembiayaan pembinaan hutan di areal IUPHHK, karena investor pembinaan hutan adalah bukan IUPHHK ybs, melainkan adalah negara. Bukti bahwa investornya adalah negara (bukan pemegang hak ijin) yakni apabila pembinaan hutan didanai DR, tidak ada keharusan bahwa yang memanen hasilnya kelak adalah unit PPHPH (PIUPHHK) yang bersangkutan, melainkan merupakan kewenangan Pemerintah kepada siapapun hak itu akan diberikan. Ini berarti, bahwa apabila suatu PPHPH (PIUPHHK) melaksanakan pembinaan hutan dengan sumber dana DR, ti-daklah memiliki hak untuk mempertanyakan siapa yang kelak memanen, karena mereka sudah memperoleh upah jerih payah melaksanakan pembinaan hutan yakni berupa pendapatan yang diperoleh dari kayu bundar hasil Tebang Pilih sejak awal rotasinya.

Dari logika tersebut di muka, kiranya bisa dimengerti bahwa yang tidak bisa dikucuri DR adalah untuk jenis-jenis kegiatan dengan tujuan untuk secara langsung memperkaya perusahaan IUPHHK terkait. Penafsiran ketentuan penggunaan dana pemerintah yang terkait dengan pembinaan hutan IUPHHK sebaiknya lebih konprehensif agar tidak menyulitkan Pemerintah sendiri ketika berkeinginan untuk bergerak ke arah yang lebih rasional.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 2/2008

Topik utama PP mengenai PNBPN dari penggunaan kawasan hutan tersebut adalah mengatur tentang retribusi pengguna kawasan hutan untuk kepentingan PNBPN. Istilah “penerimaan” bisa ditafsirkan memiliki arti mencakup seluruh jenis pemasukan dana (*cash inflow*), termasuk yang

berupa penerimaan sebagai income dan penerimaan untuk cadangan depresiasi aktiva negara maupun penerimaan untuk investasi pembangunan (seperti penerimaan pinjaman dana luar negeri). Namun dalam terminologi PNBP bisa dipastikan bahwa penerimaan yang dimaksud dalam PNBP diartikan sebagai “*income* pemerintah”. Cirinya adalah bahwa dana PNBP tidak digunakan khusus untuk keperluan tertentu, melainkan pemerintah bebas menggunakannya bagi keperluan apa saja, termasuk keperluan bagi pengeluaran konsumsi (belanja rutin) pemerintah yang tercantum dalam APBN, asalkan mendapat persetujuan DPR. Tidak ada penjelasan bahwa PNBP yang diperoleh dari penerapan PP No. 2/2008, akan digunakan hanya untuk kompensasi kerugian lingkungan akibat kerusakan penggunaan kawasan hutan. Bahkan, secara eksplisit dinyatakan bahwa penggunaan dana hasil PP tersebut, hanya untuk kegiatan di luar kehutanan. Tidak seperti Dana Reboisasi misalnya yang ditetapkan hanya digunakan bagi keperluan reboisasi.

Dikarenakan tujuannya adalah untuk PNBP (bukan sebagai kompensasi kerugian masyarakat penerima dampak negatif penggunaan kawasan hutan) maka, tentu saja dapat dimengerti penjelasan Pemerintah bahwa penetapan besarnya tarif PNBP tidak memerlukan analisis akademik (Kompas, Februari 2008), karena hanya hasil kompromi antara Pemerintah dengan Pengusaha. Yang dimaksud dengan kompromi, adalah penetapan tarif dalam PP tersebut didasarkan pertimbangan sedemikian agar pengusaha tetap memperoleh keuntungan.

Sayangnya, dalam beberapa hal, isi PP tersebut nampaknya mengarah ke arah yang terlalu jauh dari misi pemerintah dalam pengelolaan hutan. Misalnya, jenis tarif L3, yang merupakan besaran tarif untuk kompensasi penggunaan kawasan yang rusak permanen yakni yang tidak bisa direklamasi (bahkan mestinya digunakan terminologi restorasi hutan bukan reklamasi). Semestinya untuk kawasan yang tidak bisa direklamasi ya janganlah dirusak untuk keperluan apapun.

Yang sangat menusuk perasaan nurani *foresters* adalah bagian yang bisa dibaca pada Penjelasan PP nomor 2 tersebut, yakni pada Penjelasan Umum. Dalam alinea pertama Penjelasan Umum, diberikan premis bahwa hilangnya fungsi hutan akan mengakibatkan bencana, yang diberikan contoh dengan sederet jenis bencana yang sangat mengerikan. Kemudian disimpulkan, bahwa oleh karena itu SDH merupakan subjek dan objek pembangunan yang sangat strategis”. Saya, Penulis belum jelas benar, hubungan antara premis dengan kesimpulan

pada logika uraian tersebut. Semestinya kan, premis tersebut diberikan dalam rangka penyimpulan bahwa oleh karena itu, sumber daya hutan harus dikelola secara bijak agar tidak rusak.

Pada alinea kedua Penjelasan Umum juga dikatakan bahwa penggunaan kawasan oleh luar sektor kehutanan yang belum sepenuhnya memberikan penghargaan terhadap nilai manfaat hutan yang hilang. Katanya, kompensasi terhadap manfaat hutan yang hilang antara lain adalah berupa lahan kompensasi. Manfaat hutan yang berupa pendapatan komersial (*use value*) mungkin bisa diganti dengan lahan kompensasi, tetapi manfaat hutan yang non komersial (*non use value*) tentu tidak bisa tergantikan. Manfaat hutan yang karena kedudukannya dalam sistem bentang alam, pasti tidak bisa digantikan oleh lahan kompensasi. Manfaat hutan sebagai pencegah kerugian (*loss avoided*) ekosistem (lingkungan), tentu tidak juga bisa diganti dengan lahan kompensasi. Lebih jauh dari itu, bisakah kawasan hutan dipinjampakai-kan? Kalau bisa, namanya bukan kawasan hutan.

Lebih parah lagi adalah kesimpulan penjelasan Umum yang diuraikan dalam alinea ketiga, yakni bahwa berdasarkan premis yang dikemukakan dalam alinea pertama dan kedua, yang mengatakan bahwa oleh karena itu dan dalam rangka memenuhi UU No 20 th 2007 tentang PNBP perlu ditetapkan jenis dan tarif atas jenis PNBP. Apa hubungan antara bencana (yang ditimbulkan oleh hilangnya manfaat hutan yang ditimbulkan penggunaan kawasan hutan oleh sektor non kehutanan) dengan PNBP? Adakah secercah kebudayaan mulia bisa ditunjukkan bahwa berdasarkan atas bencana yang akan dirasakan oleh masyarakat penerima dampak digunakan sebagai alasan untuk menarik dana PNBP yang diartikan sebagai *income* Pemerintah?

Tanggapan Terhadap Opini Umum

Pada umumnya, pendapat yang banyak dikemukakan pemerhati adalah bahwa tarif yang ditetapkan PP terlalu rendah, tidak mencerminkan nilai ganti atas kerugian ekosistem yang ditimbulkan oleh bencana, yang oleh karena itu PP no 2 tersebut perlu dicabut.

Saya, Penulis tidak setuju dengan masalah tarif yang terlalu rendah itu, karena tarif tersebut ditetapkan sebagai retribusi yang perlu disetor kepada Pemerintah sebagai PNBP dalam pengertian sebagai *income*. PP ini memang tidak mengatur kompensasi kerugian, hanya

mengatur retribusi penggunaan kawasan oleh sektor non kehutanan. Kalau kompensasi kerugian ekosistem yang ditimbulkan oleh penggunaan kawasan hutan, digunakan sebagai bahan pertimbangan penetapan PP yang mengatur tentang jenis PNBP, akan sangat berbahaya. Bahayanya adalah bahwa, walaupun nilai kerugian bencana, dll dimasukkan ke dalam tarif PNBP, maka dana yang terkumpul akan masuk ke dalam APBN yang penggunaannya bisa bebas termasuk untuk keperluan rutin pemerintah. Dengan kata lain, dana yang terkumpul tidak akan digunakan untuk keperluan pencegahan atau kompensasi kerugian masyarakat karena bencana yang ditimbulkan penggunaan kawasan hutan oleh sektor lain.

Oleh karena itu, saya penulis berpendapat bahwa PP nomor 2 tahun 2008 tidak perlu dicabut, biarkan saja toh itu pungutan komersial biasa oleh pemerintah terhadap sektor komersial pengguna kawasan hutan. Apabila kita mau usul kepada Pemerintah, adalah tentang diperlukannya suatu PP baru, yang mengatur pungutan kepada para pengguna kawasan hutan sebagai kompensasi atas kerugian ekosistem yang ditimbulkan oleh penggunaan kawasan yang bersifat merusak hutan. Penggunaan dana kompensasi dimaksud, harus ditetapkan hanya untuk keperluan kompensasi adil para penerima dampak negatif penggunaan kawasan hutan dan untuk keperluan restorasi (bukan reklamasi) hutan yang rusak. Kalau PP ini bisa ditetapkan, mungkin akan tidak banyak sektor yang bersedia menggunakan kawasan hutan, karena diperlukan dana yang relatif besar, yang penetapannya pun tidak memerlukan kompromi dengan para pengusaha, seperti halnya penetapan tarif PNBP pada PP nomor 2 tahun 2008 tersebut. Kalau misalnya pengusaha beralih bahwa apabila dengan biaya kompensasi kerusakan ekosistem berarti mereka akan merugi, adalah suatu indikator bahwa produk barang yang dihasilkannya dihargai pa-sar terlalu murah.

Implikasi Kebijakan

Kelestarian Hutan

Dari keseluruhan uraian tersebut di muka bisa ditarik kesimpulan bahwa prinsip kelestarian tegakan hutan (*forest resource*) yang harus dipenuhi agar tegakan hutan dapat lestari adalah apabila volume tebangan sama dengan riap yang dihasilkan tegakan, tentu adalah benar. Namun, prinsip tersebut masih merupakan kriteria saja. Indikator

yang paling mudah dipantau (yang oleh karena itu digunakan sebagai indikator kelestarian tegakan hutan) adalah *stock* tegakan hutan. Hutan akan cenderung lestari apabila *stock* tegakan (volume, jumlah pohon, jenis pohon, berbagai ukuran pohon, dsb) dari waktu ke waktu tidak menurun. Oleh karena itu, pengamatan kecenderungan kelestarian hutan dilakukan terhadap dua atau lebih *stock* tegakan hutan pada waktu yang berlainan.

Penentuan AAC harus memperhatikan riap tegakan. Di satu sisi, riap sangat tergantung kepada *stock* tegakan hutan. Oleh karena itu, penetapan AAC harus terus ditinjau kembali secara periodik sesuai dengan kondisi *stock* tegakan hutan. AAC tegakan harus diturunkan apabila kondisi *stock* terakhir juga menurun dari kondisi di awal periode (periksa persamaan (1) di muka). Oleh karena itu, kondisi *stock* tegakan bisa digunakan sebagai *early warning system* dalam hal pemantauan kelestarian hutan di Unit Manajemen. Adalah tidak benar karenanya, apabila AAC ditetapkan hanya sekali untuk selamanya seperti yang diberlakukan Pemerintah di masa Orde Baru (yang menetapkan AAC sekali saja berdasarkan *Green Book* di awal suatu Unit Manajemen akan memulai usahanya).

Penetapan AAC harus ditinjau ulang secara periodik, memerlukan data *stock* tegakan yang periodik pula, karena penetapan AAC yang akan digunakan sebagai pedoman penebangan dalam suatu periode tahun harus berdasarkan kondisi terakhir (pada awal periode tahun) *stock* tegakan (periksa persamaan (1) di muka). Kondisi *stock* tegakan hanya bisa diketahui melalui langkah inventarisasi tegakan hutan di Unit Manajemen ybs. Inventarisasi tegakan hutan dengan frekuensi yang lebih sering adalah lebih bagus, namun biayanya relatif mahal. Sebaliknya, apabila frekuensinya rendah biaya totalnya murah, namun kehilangan daya kontrolnya. Oleh karena itu, perlu dipilih frekuensi yang optimal. Belanda (tahun 1938) menetapkan bahwa risalah hutan di Jawa dilaksanakan setiap 10 tahun sekali yang kemudian dilanjutkan Perhutani sampai sekarang. Di luar Jawa (terutama di areal kerja Unit Manajemen Perusahaan Hutan) baru mulai dilaksanakan tahun 2009 setelah menelan korban banyak tegakan hutan di unit-unit HPH yang mulai dari masa terakhir Orde Baru baru diketahui sebagai yang harus berhenti menebang (HPH dicabut) sehubungan dengan tidak tersedianya lagi tegakan hutan yang bisa ditebangnya, padahal pengawasan kinerja pengelola diberitakan cukup ketat. Kondisi ini juga menunjuk-

kan bahwa dengan tidak adanya pengamatan terhadap stock tegakan secara periodik di setiap unit manajemen, tidaklah bisa diketahui kinerja (*out-come*) prestasi pengelola yang sebenarnya.

Kecenderungan (trend) stock tegakan hutan sebagai indikator kelestarian hutan, bisa digunakan bukan hanya pada hutan yang bisa mampu menghasilkan produksi kayu secara lestari (hutan produksi) saja, melainkan juga bisa digunakan pada Hutan Non Hutan Produksi (Hutan Lindung, Konservasi, Suaka Margasatwa, dan sebagainya).

Dana Reboisasi

Dana reboisasi (DR) adalah dana cadangan depresiasi hutan penghasil DR yang bersangkutan, untuk meregenerasi (permudaan) tegakan hutan yang bersangkutan. Jadi DR bukanlah milik Pemerintah dan bukan pula milik pengusaha. Tanpa pengembalian dana ini bagi kepentingan reboisasi di tegakan hutan yang diusahakan IUPHHK (HPH), tegakan hutan yang bersangkutan tidak akan lestari. Penggunaan DR untuk kepentingan reboisasi di sektor IUPHHK (HPH), oleh karenanya tidak menyalahi prinsip ataupun ketentuan, karena tujuannya tidak memperkaya perusahaan melainkan memelihara aktiva negara yang berupa tegakan hutan itu. Oleh karena itu, secara prinsip, penggunaan DR untuk kepentingan di luar itu (dibagi hasil bagi dengan daerah, Gerhan, dsb) sebenarnya adalah suatu kekeliruan kebijaksanaan. Reboisasi di luar kawasan kerja IUPHHK (HPH) semestinya digunakan APBN non DR.

Kalaupun untuk kepentingan di luar Reboisasi di dalam areal HPH itu (dihasil-bagikan Pusat dan Daerah, Gerhan, dsb) mau menggunakan DR, harus diambilkan dari dana DR yang berasal dari konversi hutan menjadi non Hutan (menjadi kebun, tambang dsb). Karena DR yang berasal dari konversi hutan ini tidak ada sangkutannya dengan kelestarian hutan alam yang dikonversi, maka bisa digunakan untuk kepentingan reforestasi di manapun dan atau dibagihasilkan antara Pusat dengan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 2/2008

Pada prinsipnya, kawasan hutan tidak bisa dipinjampakaikan, karena dampak negatifnya tidak tergantikan oleh apapun, di hutan apapun termasuk hutan lindung maupun non hutan lindung. Ini adalah merupakan hulu masalah.

Di era orde baru, hutan sudah dikuras habis-habisan sebagai sumber dana bagi pembangunan sektor lain. Kapankah adanya arus balik aliran dana sektor lain bagi pembangunan hutan paling tidak hutan yang rusak. Dana DR tidak akan mampu mengembalikan kondisi hutan ke kondisi semula, apalagi sudah dianggap *income* (PNBP) bahkan sudah dibagihasilkan. Kalau penggunaan kawasan hutan memang akan tetap diteruskan terutama untuk kegiatan sektor pertambangan, PP No. 2/2008 tidak perlu dicabut, namun perlu diubah redaksinya agar konsisten dengan tujuan PP tersebut yakni penentuan tarif retribusi, tidak perlu menyebut-sebut tentang kerugian yang ditimbulkan oleh kehilangan fungsi hutan, karena memang tidak ada hubungan kausalitasnya. Kita persilahkan kepada pemerintah untuk menentukan berapa saja besaran tarif PNBP bagi para pengguna kawasan hutan, semakin besar tentunya pemerintah akan semakin kaya.

Perlu diterbitkan suatu PP selain PP No. 2/2008, yang mengatur pungutan dana kompensasi bagi kerugian ekosistem karena penggunaan kawasan hutan termasuk seluruh bencana alam yang ditimbulkannya, serta biaya restorasi (bukan reklamasi) pasca tambang. Penetapan biaya kompensasi ini tidak bisa berkompromi dengan para pengguna, karena kedudukannya *absolut (given)*. Dana yang terkumpul tidak masuk ke alam kategori PNBP, dan penggunaannya harus ditetapkan sesuai dengan maksud pengumpulannya. Kalau tidak ada pengusaha yang sanggup memenuhi ketentuan yang ditetapkan, maka hutan akan utuh tidak rusak, dan resiko bencana akan mengecil. Kalau PP yang diusulkan ini tidak disetujui, maka keuntungan yang diperoleh para pengguna kawasan hutan untuk kegiatan komersial masih mengandung kerugian masyarakat.

Pustaka

- Davis, lawrence s., johnson, norman k., bettinger, peter s., howard, theodore e., 2001. *Forest Management*. McGraw-Hill, New York.
- Gregory, robinson g., 1972. *Forest Resource Economics*. The Ronald Press Company. New York.
- Shapiro, edward., 1982. *Macroeconomic Analysis*. Fifth Ed. Harcourt Brace Javasovich. New York.
- Herman e daly, “*Steady State Economics*”, Earthscan 1992
- Jackson t and marks n “*Measuring Sustainable Economic Welfare - A pilot*” Insec 1950 - 1990 Stockholm Environ-ment Institute , Stockholm, 1994

Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati¹

Ervizal A. M. Zuhud

... Selama IPTEKS tidak merdeka, seperti juga politik negaranya, maka kekayaan sumberdaya alam Indonesia tidak akan menjadikan penduduknya sejahtera, melainkan semata-mata akan menyusahkannya,.... Politik asing akan memakai kekuatan Indonesia untuk membelenggu dan menjajah ekonomi Indonesia. Ekonomi, politik, pendidikan dan IPTEKS itu satu paduan yang tidak boleh dipisah-pisahkan.....
Tan Malaka, 1943

Pendahuluan

Sudah menjadi pengetahuan umum, terutama para pemimpin negara dan para pakar di dunia saat ini, bahwa dunia sedang mengalami berbagai krisis, antara lain terjadinya perubahan iklim global dan terus menuju jurang multi-krisis global lainnya yang semuanya akan bermuara menjadi krisis ekonomi baru global yang sangat membahayakan perdamaian dan persatuan dunia, terutama yang terkait dengan masalah pangan dan obat-obatan untuk kesehatan masyarakat.

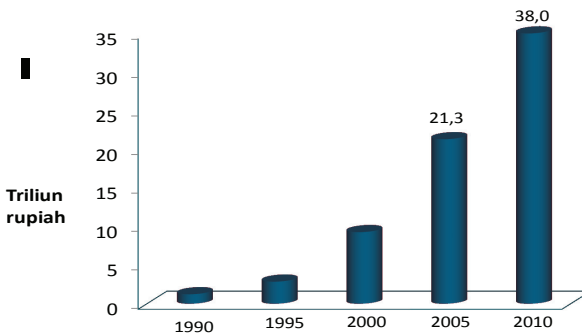
Namun kalau ditelusuri dengan pikiran dan hati nurani yang dalam akar masalahnya yang juga sudah menjadi pengetahuan umum, yaitu ter-

¹ Teks Orasi Guru Besar, dibacakan pada sidang terbuka Senat Akademik IPB, 19 November 2011.

jadi “*moral hazard*”. Hal ini terlihat pada kebijakan tidak pro-rakyat, tidak pro-keadilan, tidak pro-lingkungan dan lain-lain, sehingga kesejahteraan rakyat di Indonesia dan bahkan diseluruh dunia tak kunjung terwujud. Hal ini sudah berlangsung lama baik di Indonesia maupun secara global di dunia, yang merupakan konspirasi dan kolusi antara penguasa, pengusaha dan pakar, dilakukan dengan legal aspek yang kuat, sehingga rakyat seakan-akan tak berdaya saat ini untuk melawannya.

Salah satu fakta yang mendukung pernyataan saya diatas adalah data omset penjualan obat farmasi modern impor setiap tahun di Indonesia menunjukkan peningkatan yang sangat nyata, seperti data pada grafik Gambar 3.

Juga berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) periode Januari – Juni 2011 nilai impor pangan Indonesia mencapai US\$ 5,36 miliar atau setara dengan 45 triliun rupiah. Pada akhir tahun 2011 dapat diproyeksikan akan mencapai 12 milyar dollar atau 110 triliun rupiah, yaitu untuk impor beras, gandum, jagung, kedelai, susu, daging dan buah-buahan. Anggaran sebesar ini dapat menciptakan 250 ribu lapangan kerja berskala mikro, hal ini dengan asumsi satu usaha mikro mendapat pinjaman modal 400 juta rupiah (*dikutib dari harian Republika Jumat, 21 Oktober 2011*). Hal ini semua menunjukkan bahwa di Indonesia telah terjadi *disconnect* antara kebijakan pemerintah dengan harapan rakyat, terutama rakyat petani, seperti yang disinyalir oleh Mulvany (2010) seorang pakar agro-ekologi dan kedaulatan pangan dari Inggris.



(Sumber: Satriabudi, 2005 dan PMMC, 2011)

Gambar 1. Nilai omset penjualan obat modern farmasi impor di Indonesia

Fenomena diatas menunjukkan bahwa kedaulatan pangan dan obat dan kesehatan bangsa Indonesia saat ini telah dan sedang terancam! Pejabat pemerintah yang berwenang sepatutnya segera sadar mengambil langkah-langkah kebijakan yang kongkrit dan tepat, apalagi menghadapi ancaman dari dampak perdagangan bebas dunia yang tidak berkeadilan semakin keras di masa mendatang. Solusinya antara lain melalui pengembangan bahan pangan dan obat alam asli Indonesia dari kekayaan ke-anekaragaman hayati kita yang melimpah, berbasis informasi etnobiologi yang didukung dan didampingi oleh SDM dan IPTEKS dari perguruan tinggi.

Hutan tropika Indonesia yang terdiri dari berbagai tipe ekosistem merupakan gudang keanekaragaman hayati lebih dari 239 jenis tumbuhan pangan (Hidayat, Zuhud dan Hikmat, 2010) dan lebih 2039 jenis tumbuhan obat (Zuhud, 2009) yang berguna untuk menyehatkan dan mengobati berbagai macam penyakit manusia maupun hewan ternak. Ekosistem hutan Indonesia pada zaman dulu dihuni oleh lebih dari 550 masyarakat etnis asli Indonesia dari Sabang-Merauke. Semua itu telah membentuk sistem pengetahuan dan budaya lokal, teknologi lokal dan seni (IPTEKS lokal) yang dikenal dengan istilah *indigenous knowledge* dan sekarang IPTEKS lokal ini mulai dikembangkan melalui kajian ilmu etnobiologi dan disambungkan menjadi IPTEKS terkini yang ramah lingkungan (eko-teknologi) dari perguruan tinggi. Ini semua merupakan aset bangsa Indonesia yang strategis dalam menghadapi tantangan dan peluang era globalisasi, untuk mendukung kedaulatan pangan, obat dan kesehatan anak bangsa. Prasyaratnya didukung dengan kebijakan pemerintah yang pro-rakyat, terintegrasi, seperti yang dikemukakan Pahlawan Nasional Tan Malaka tahun 1943, bahwa *ekonomi, politik, pendidikan dan IPTEKS itu satu paduan yang tidak boleh dipisah-pisahkan*.

Hutan sebagai pendukung kesehatan hidup manusia yang bernilai tinggi, mulai disadari saat setelah hutan tropika banyak mengalami kerusakan dan kepunahan serta banyaknya timbul penyakit baru pada masyarakat manusia. Namun walaupun begitu saat ini ekosistem hutan alam tropika Indonesia yang masih tersisa cukup luas. Pemerintah melalui Departemen Kehutanan mengelola 55 juta hektar kawasan hutan dalam bentuk Kawasan Pelestarian Alam dan Kawasan Suaka Alam, yaitu berupa taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam dan suaka margasatwa dan hutan lindung. Begitu juga ka-

wasan hutan produksi seluas 59,2 juta hektar yang sebagian sudah rusak sepatutnya ke depan dibangun dan dikelola bersama masyarakat tani hutan untuk menghasilkan multi-produk hutan, baik kayu maupun non-kayu, termasuk komoditi tumbuhan obat dan jasa lingkungan dengan pendekatan multi-sistem silvikultur *agroforest industry*.

Saat ini penduduk Indonesia sebagian besar hidup di desa. Berdasarkan data statistik Kementerian Dalam Negeri jumlah desa di Indonesia ada 73.067 desa. Sekiranya setiap desa di Indonesia rata-rata terdiri dari 5 kampung, maka masyarakat Indonesia hidup tersebar lebih di 350.000 kampung. Kampung ini lebih dari 50 % berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan (Departemen Kehutanan, 2007).

Tulisan ini mengemukakan konsep pengembangan kampung-desa konservasi hutan keanekaragaman hayati untuk mendukung kedaulatan pangan dan obat keluarga Indonesia dengan sudut pandang berbasis masyarakat kecil pada unit desa-kampung. Sejarah dan fakta telah membuktikan bahwa sesungguhnya Indonesia mampu berdaulat pangan dan obat keluarga (POGA), terutama di masyarakat desa Indonesia. Sesungguhnya kita mampu bertahan menghadapi dampak krisis ekonomi dunia di era globalisasi yang penuh dengan ketidakadilan. Ini juga sesuai dengan pendapat pakar agro-ekologi dari Inggris Mulvany (2010), bahwa masyarakat kecil tradisional sejak dahulu telah memiliki kedaulatan pangan, karena mereka bertani secara agroekologi dengan *low external input production*.

Konsep ini sudah mulai penulis rintis dan terapkan bersama tim sejak tahun 1994 di Taman Nasional Meru Betiri, Jawa Timur yang menghasilkan rumusan teori Tristimulus AMAR Pro-Konservasi. Hal ini merupakan kristalisasi pengalaman penulis dan tim selama 25 tahun di bidang pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat. Khususnya dibidang kajian potensi keanekaragaman hayati tumbuhan obat hutan tropika Indonesia dan kajian etnobotani melalui kegiatan pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat .

Kristalisasi Pengalaman

Pengalaman penulis dan tim dibidang pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat selama 25 tahun terakhir, telah menjadikan sumber inspirasi dan penggerak evolusi berpikir penulis. Pengalaman tersebut terutama antara lain :

1. Berbagai penelitian mahasiswa S1 dan S2 yang penulis bimbing sejak tahun 1987 sampai sekarang, terutama topik yang berkaitan dengan inventarisasi potensi tumbuhan obat dan pangan hutan dan penggalian pengetahuan tradisional masyarakat atau etnobotani pada berbagai kampung hutan di Indonesia.
2. Konservasi Tumbuhan Obat Bersama Masyarakat sekitar Taman Nasional Meru Betiri, Jawa Timur, tahun 1994-2001. Kegiatan ini bekerjasama dengan LATIN dengan biaya dari dana ibah MacArthur Foundation, USA;
3. Penyusunan Naskah Buku Acuan Umum 1000 spesies Tumbuhan Obat Indonesia, dikerjakan tahun 1999-2003, kegiatan ini merupakan hasil kerjasama dengan Fakultas Kehutanan UGM dengan biaya dari Yayasan Sarana Wanajaya;
4. Ekspedisi Biota Medika di Taman Nasional Bukit Tigapuluh dan Cagar Biosfer Bukit Duabelas, Propinsi Riau dan Jambi, dilakukan tahun 1999, kerjasama IPB, DEPKES, UI, UNRI, LIPI, PT KIMIA FARMA dan PT INDOFARMA.
5. Inventarisasi, Identifikasi dan Pemetaan Potensi Wanafarma Kawasan Taman Nasional dan Cagar Alam di 5 Provinsi, yaitu Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Jambi dan Sumatera Barat, kegiatan ini dilakukan tahun 2000 dengan biaya dari Departemen Kehutanan.
6. Konservasi Tumbuhan Obat dan Hasil Hutan Non Kayu Lainnya Bersama Masyarakat Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat, tahun 2003-2006 dengan biaya dari Pemda Kabupaten Sintang;
7. Pengembangan Kampung Konservasi Tumbuhan Obat Keluarga di Gunung Leutik, Ciampea, Bogor, dilakukan tahun 2009 – sekarang, berbasis konsep teori tri-stimulus amar pro-konservasi, dengan biaya dari dana Depdiknas dan dana swadaya;

Makna Konservasi

Selama ini makna konservasi banyak dipahami orang hanya sebatas perlindungan dan pengawetan, tidak boleh untuk pemanfaatan, sehingga kata “konservasi” banyak tidak disukai masyarakat, karena salah dimaknai dan diterapkan di dunia nyata. Makna kata “konservasi” berdasarkan kamus ekologi adalah “*Management of natural resources to provide maximum benefit over a sustained period of time. Conservation includes preservation and forms of wise use, including reducing waste, balanced multiple use, and recycling*” (Art, 1993).

Jadi jelaslah bahwa kata “konservasi” itu adalah kata kerja yang maknanya harus memayungi semua bentuk kerja pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang bertanggungjawab, berkelanjutan dan berkeeseimbangan. Kita bangsa Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika patut bersyukur kepada Tuhan, bahwa kita mempunyai nilai-nilai falsafah hidup yang bersifat universal yang berpotensi untuk bisa diterima oleh semua orang, bahkan di seluruh dunia, yaitu nilai-nilai universal falsafah Pancasila : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan, dalam Permusyawaratan Perwakilan dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Lima sila ini harus menjadi pedoman dan tujuan “konservasi”. Nilai-nilai ini belum banyak dan belum berkesinambungan kita implementasikan dan perjuangkan, khususnya dalam pengembangan di bidang IPTEKS. Selama ini kita manusia sering terbelenggu dengan hal yang hanya terkait dengan kebendaan. Kita belum banyak menjadikan Pancasila sebagai pedoman kebijakan implementasi dan tujuan dalam keseharian pengelolaan sumberdaya alam kita. Berdasarkan pengalaman Indonesia selama 40 tahun terakhir ini dalam konservasi hutan, dapat dipastikan kebijakan konservasi yang dirumuskan dan dilakukan pemerintah yang juga tidak lepas dari dukungan akademisi, masih banyak kekurangannya. Refleksinya di Indonesia antara lain dapat terlihat pada angka kerusakan lingkungan hidup dan hutan alam di Indonesia dari 1.3 juta ha per tahun sampai dengan 2.4 juta ha per tahun (World Bank, 1995 dan Walhi, 1999 dalam Faisal dan Siti Maskanah, 2000).

Makna konservasi adalah pemanfaatan yang optimal secara berkelanjutan, yang prasyaratnya bisa terwujud tidak lain adalah harus menerapkan dan memenuhi nilai-nilai Pancasila, yaitu terutama berkeadilan, beradab (beretika, berakhlak, ber-moral) dan berdaulat (bermartabat dan mandiri) dalam rangka melaksanakan tugas dan amanah dari Tuhan Yang Maha Esa, Sang Pencipta untuk mengelola sumberdaya keanekaragaman hayati.

Ekosistem *hutan* dan *manusia* tak dapat dipisahkan satu sama lain sebagai *satu kesatuan utuh kehidupan manusia* sejak awal keberadaannya di muka bumi. Sangat terlihat jelas dalam wujud persekutuan hidup dan kemandirian suatu “*masyarakat kecil*” hutan yang berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat contohnya, seperti pada etnis *Badui* di hutan Banten, etnis *Suku Anak Dalam* di hutan Jambi, etnis *Dayak* di hutan

Kalimantan dan ratusan etnis masyarakat tradisional lainnya yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia (Zuhud *et.al.*, 2007). Juga hal ini sejalan dengan pendapat Barber, Johnson dan Hafild (1999), bahwa masyarakat dengan hubungan yang *beragam, ganda dan dalam waktu panjang* dengan hutan lebih cenderung menghargai keutuhan jangka panjang seluruh ekosistem dibanding dengan masyarakat yang hubungannya terbatas pada satu atau dua sasaran sempit, seperti pengambilan kayu atau penambangan.

Begitu juga Leopold (1933), seorang akademisi konservasi alam berkebangsaan Amerika menyatakan: "*Bila kehidupan alam semesta selama jutaan tahun telah membentuk suatu yang kita sukai, namun tidak kita pahami, lalu siapa lagi kalau bukan orang tolol yang malah mencopot bagian-bagian (merusak hutan) yang seakan-akan tidak ada gunanya*".

Konsep Tri-Stimulus Amar Pro-Konservasi

Konsep "tri-stimulus amar pro-konservasi" merupakan hasil pengalaman dan penelitian Zuhud (2007) selama 10 tahun di Taman Nasional Meru Betiri melakukan kegiatan konservasi hutan bersama masyarakat, dimana hasil ini dapat digunakan sebagai alternatif alat untuk mengimplementasikan pengelolaan lingkungan hidup, kawasan hutan atau taman nasional, khususnya untuk membangun sikap masyarakat yang pro konservasi.

Konservasi hutan itu tidak lain adalah wujud menyatunya hati, pikiran dan sikap yang direfleksikan pada perilaku pro-konservasi setiap individu masyarakat. Konservasi gagal dan sukarnya tujuan konservasi terwujud memuaskan dalam kenyataan hari ini, terutama karena terjadi bias pemahaman dan pengalaman dalam *masyarakat non-tradisional* (terutama masyarakat yang sudah terpengaruh informasi dan budaya globalisasi) antara konteks *nilai-nilai alamiah* (bio-ekologi dan kelangkaan), *nilai-nilai manfaat* (ekonomi) dan *nilai-nilai religius-rela* (agama, pahala, dosa, keikhlasan, moral dan sosio-budaya, dll).

Sintesis penyelesaian akar masalah konservasi hutan dan lingkungan antara lain terutama adalah mendidik dan membangun sikap dan perilaku setiap individu manusia yang pro-konservasi, secara sistematis berkesinambungan, baik melalui pendidikan formal maupun informal.

Menurut Zuhud *et.al.*, (2007), membangun sikap masyarakat pro konservasi, sepatutnya dilakukan melalui integrasi tiga pendekatan yaitu (1) membangun sikap “tri-stimulus amar pro-konservasi; (2) menyambungkan dan mengembangkan pengetahuan tradisional masyarakat menjadi pengetahuan modern, yang bersifat adaptif terhadap perkembangan terkini. (3) mengaktifkan nilai-nilai religius sebagai stimulus rela dan kuat untuk membangun sikap dan perilaku konservasi. Berikut ini dijelaskan ketiga pendekatan tersebut di atas.

Membangun Sikap “Tri-Stimulus AMAR Pro-Konservasi”

Dalam konteks sistem nilai ada 3 kelompok stimulus pro-konservasi, yaitu “*Alamiah*”, “*Manfaat*” dan “*Religius-Rela*” yang telah dirumuskan pada tulisan ini dan tidak lain adalah kristalisasi dari nilai-nilai: “*kebenaran*”, “*kepentingan*” dan “*keba-ikan*”. Hal ini sesuai dengan teori yang diungkapkan oleh Ndraha (2005) tentang sistem nilai dalam bukunya “Teori Budaya Organisasi”. Kristalisasi atau *resultant* atau paduan dari nilai-nilai inilah yang dapat menjadi penggerak, penyeimbang dan pengendali terwujudnya sikap dan perilaku untuk aksi konservasi yang berkelanjutan secara kongkrit.

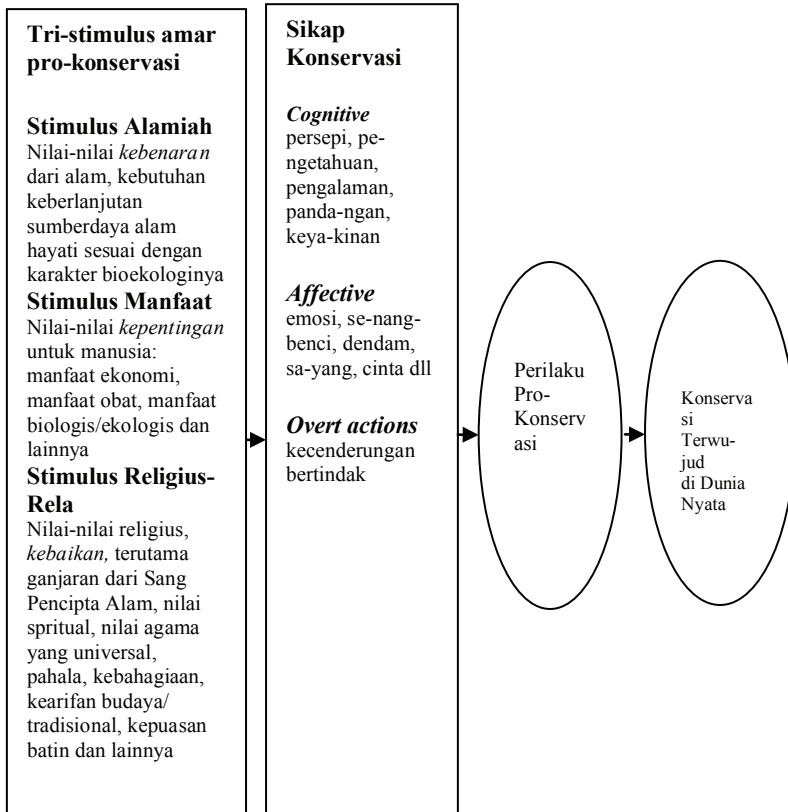
Sikap konservasi masyarakat harus dibangun dan merupakan wujud dari kristalisasi “tri-stimulus amar pro-konservasi”. Sikap masyarakat yang seperti ini merupakan prasyarat terwujudnya aksi konservasi secara nyata di lapangan. Hal ini sejalan dengan pernyataan Erasmus (1963) dan Rachman (2000), bahwa bicara *economic* sekaligus adalah bicara *culture* dan bicara *believe*, tidak bisa dipisah-pisahkan.

Terwujudnya sikap dan perilaku pro-konservasi hutan di dunia nyata terutama pada masyarakat-masyarakat kecil tradisional, tidak lain adalah terjadinya dorongan kuat dari kristalisasi ketiga kelompok stimulus AMAR (*Alamiah*, *Manfaat* dan *Religius*) yang disebutkan di atas. Jadi *tri-stimulus amar pro-konservasi* merupakan sudah menjadi sikap dan perilaku pro-konservasi masyarakat tradisional Indonesia yang hidup sehari-hari banyak berinteraksi dengan hutan alam, seperti hasil penelitian penulis pada individu masyarakat *pendarung* (pengambil buah kedawung) dari generasi tua di Taman Nasional Meru Betiri, Jawa Timur. Dalam Gambar 2. ditunjukkan bagan alir tiga kelompok stimulus yang mengkristal sebagai pendorong sikap pro-konservasi masyarakat yang dimodifikasi dari Rosenberg, M.J. and G.I. Hovland (1960).

Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan hutan konservasi yang umum berlaku selama ini sepatutnya disesuaikan dengan konsep *tri-stimulus amar pro-konservasi*, terutama aspek legalitas akses masyarakat lokal kepada pemanfaatan sumberdaya hayati taman nasional secara lestari, yang dapat melemahkan ketiga kelompok stimulus (*alamiah, manfaat dan religius-rela*). Terbukti dari pengalaman: pendekatan “pelarangan” dan “perlindungan” yang lazim dipakai selama ini dalam mengelola taman nasional serta hutan-hutan negara, *cenderung kontra-produktif yang mengakibatkan konflik-konflik* sumberdaya yang tidak terelakkan, terutama dengan masyarakat lokal.

Menyambungkan dan Mengembangkan Pengetahuan Tradisional Menjadi Pengetahuan Modern

Sesuai dengan pendapat Rachman (2000), sepatutnya pengetahuan masyarakat tradisional dahulu dapat bersambung dan dikembangkan bagi penyempurnaan dan melengkapi ilmu pengetahuan dan teknologi konservasi bagi masyarakat saat ini. Hal ini amat penting karena proses pembelajaran terhadap kehidupan organisme hidup dengan segala sifatnya yang dipandang dari sisi ekologi dan perilaku di habitat hutan, dialami oleh seluruh hidup generasi tua hingga kepada generasi berikutnya secara estafet. Nilai-nilai kehidupan “masyarakat kecil” masa lalu, sepatutnya berkelanjutan hingga “masyarakat kecil” masa kini, termasuk tukar-menukar informasi, pengalaman atau *sharing knowledge and experience* antar “masyarakat kecil” dari berbagai lokasi.



Gambar 2. Diagram alir “*tri-stimulus amar pro-konservasi*”: sti-mulus, sikap dan perilaku aksi konservasi (Zuhud *et al.*, 2007)

Peran perguruan tinggi sangat penting sebagai pelaku yang dapat menyambungkan pengetahuan lokal masyarakat yang sudah terputus saat ini kepada pengetahuan moderen dan sekaligus mengembangkannya dengan tetap berbasis kepada karakteristik sumberdaya keanekaragaman alam hayati lokal. Sehingga *tri-stimulus amar pro-konservasi* dan *sikap* merupakan gabungan dari komponen *cognitive*, *affective* dan *overt actions* dalam setiap individu masyarakat dapat terpelihara, berlanjut dan berkembang dengan seimbang menjadi perilaku konservasi sumberdaya alam hayati. Akhirnya sekaligus tuntutan kebutuhan hidup dan kesejahteraan masyarakat yang berkepatutan dapat terpenuhi secara berkelanjutan.

Peran dan fungsi para akademisi perguruan tinggi, di masa sekarang dan ke depan sangatlah diharapkan dan sangat menentukan keberhasilan untuk meminimalkan dampak negatif dan mengoptimalkan dampak positif dari arus globalisasi dunia. Sependapat dengan Rachman (2000), terutama berkaitan dengan :

1. Penyambungan keberlanjutan pengetahuan masyarakat tradisional (semua tingkat evolusi sosiobudaya) dengan ilmu pengetahuan modern, atas dasar kearifan dan perpaduan saling menguatkan antara keduanya;
2. Terpeliharanya keberlanjutan asli genetik dalam bentuk dinamika sistem bagi kesejahteraan manusia;
3. Sebagai kesatuan utuh dalam keseimbangan sistem ekologi;
4. Untuk kesejahteraan dan perdamaian manusia dan masyarakat seutuhnya dan seluruhnya.

Masyarakat dan perguruan tinggi sepatutnya bersama-sama melanjutkan proses pembelajaran dengan tidak melupakan pengalaman masyarakat yang telah bertungkus lumus dengan hutan dan sumberdaya alam hayati di habitat mereka. Kemitraan antara perguruan tinggi dan masyarakat perlu, tanpa itu konservasi sulit dapat berlanjut dengan memuaskan. Namun pada akhirnya bahwa kelestarian atau *sustainability* hutan itu sepenuhnya ada pada tangan masyarakat. Setiap laboratorium di perguruan tinggi dituntut proaktif mendidik dirinya sendiri, meneliti dan berkecimpung dengan permasalahan lapangan yang berkaitan dengan pengembangan bidang keilmuan yang dimandati. Setiap laboratorium hendaknya berperan maksimal mendarmabaktikan peranan “tri dharma perguruan tinggi” kepada masyarakat.

Mengaktifkan Stimulus Religius untuk Membangun Sikap Pro-Konservasi

Pada akhirnya konservasi itu baru dapat diwujudkan di kehidupan nyata, apabila pada setiap diri individu manusia memiliki *keikhlasan* dan *kerelaan berkorban* untuk konservasi. Sehingga saat ini dan dimasa mendatang teori tentang keikhlasan merupakan sesuatu yang sangat penting dan *up to date* digali dan ditumbuh-kembangkan untuk dijadikan teknologi kuantum konservasi sumberdaya alam hayati dan lingkungan.

Sejarah masyarakat masa lalu, terutama dalam masyarakat tradisional *stimulus religius* sangat berpengaruh dan efektif mendorong terwu-

judnya sikap dan perilaku untuk aksi konservasi. Masyarakat berinteraksi dengan alam hendaknya tidak ditinjau hanya secara mekanistik dan materialistik saja, melainkan juga mengikat interaksi tersebut dengan nilai-nilai religius yang universal, nilai-nilai kearifan budaya, etika, dosa dan pahala. Nilai-nilai *religijs* menempati peringkat yang sangat tinggi dalam kehidupan seorang yang beradab. Dikatakan demikian karena nilai-nilai *religijs* berkaitan dengan kebenaran Ilahi yang bersifat *absolut* dan *universal* yang berangkat dari dan bermuara pada hak asasi manusia yang paling asasi, yaitu hubungan seseorang dengan Penciptanya.

Sesungguhnya nilai *religijs* tidak semata berkaitan dengan kehidupan ritual keagamaan seseorang, tetapi tercermin juga dalam kehidupan sehari-hari seperti menjunjung tinggi nilai-nilai luhur tertentu, seperti *kejujuran*, *keikhlasan*, *kesediaan berkorban*, *kesetiaan* dan lain sebagainya. Nilai-nilai *religijs* telah terbukti menjadi motivator utama dan kuat dalam sejarah umat manusia yang hidup dimasa nabi-nabi, telah menjadi energi *stimulus* dan sangat kuat dalam membangun sikap dan perilaku individu manusia di zaman itu sampai zaman sekarang.

Konsep religius tentang masalah lingkungan hendaknya terfokus pada pemikiran bahwa masalah lingkungan adalah masalah penyimpangan perilaku manusia dalam berinteraksi dengan lingkungannya. Pada zaman moderen ini ada kecenderungan manusia berinteraksi dengan lingkungan secara materi, tanpa mengikat interaksi tersebut dengan aturan-aturan hukum dan etika. Pemecahan masalah adalah meluruskan pandangan, pola pikir, sikap dan perilaku manusia terhadap lingkungan dengan aturan-aturan dan dasar-dasar akhlak mulia berdasarkan nilai-nilai religius yang berlaku (Zuhud, 2007).

Hilangnya nilai-nilai religius sebagai pengendali dan pendorong stimulus rela dalam sikap dan perilaku manusia untuk konservasi, analog hilangnya fungsi gen/DNA didalam sel. Kerancuan sistem pendidikan bermula dari kerancuan ilmu pengetahuan, berhenti sampai di DNA, subyek pengatur DNA (ALLAH) diabaikan dan belum menjadi sumber nilai yang hakiki.

Contoh sabda Nabi Muhammad SAW yang berkaitan dengan konservasi tumbuhan yang bernilai *religijs* dan dapat menjadi energi *stimulus* setiap individu manusia pada waktu itu dan masa setelahnya yang telah diamalkan oleh para sahabat Nabi dan orang-orang tua terdahulu, yaitu (artinya) : *Barang siapa yang telah menanam pohon, dan*

pohonnya berbuah, lalu buahnya dimakan oleh orang atau binatang, maka Tuhan memberinya pahala yang tiada putus-putusnya. Dalam pesan Nabi SAW. lainnya yang sangat relevan dengan kondisi dan permasalahan saat ini untuk mendorong dan menjadi stimulus bagi sikap konservasi, yaitu artinya : *Apabila kiamat sedang terjadi dan ditanganmu menggenggam benih kurma, sekiranya kamu mampu menanamkannya, maka tanamkanlah, niscaya kamu akan memetik hasilnya di akherat kelak.*

Allah memerintahkan manusia menggunakan semua panca indera dan nuraninya, serta pengetahuan-pengetahuan dari manusia pendahulunya yang Allah telah berikan untuk mengenal dan membaca fenomena kehidupan alam, yang harus meresap kesetiap diri sanubari menjadi *stimulus* yang kuat dan kenyal untuk bersikap dan berperilaku konservasi. Kerusakan lingkungan hutan yang berdampak buruk kepada kehidupan manusia yang tidak memahami atau tidak mau memahami atau bahkan yang memahami tapi tidak peduli dengan *stimulus* keinginan dan tuntutan hutan sebagai makhluk ciptaan Allah. Allah mengingatkan agar kembali ke jalan yang benar, kembali memahami dan meresapi fenomena alam untuk *stimulus* aksi konservasi. Hal inilah yang pernah dimiliki oleh nenek, buyut dan moyang kita terdahulu, karena mereka banyak belajar dari sinyal-sinyal atau fenomena-fenomena yang diberikan oleh alam.

Fenomena alam adalah firman Tuhan tak tertulis, pasti benar, pastilah sangat paling ilmiah, secara global mengingatkan setiap individu manusia agar mau mengoreksi kesalahannya terhadap lingkungan alam hidupnya. Kalau manusia menging-karinya, maka individu manusia tersebut dapat sangsi kesusahan dimasa hidupnya di dunia berupa rusaknya alam dan sangsi siksaan azab kubur dan neraka di alam akhirat sebagai wujud pertanggungjawaban secara *individual*. Inilah sistem hukum yang diciptakan Allah yang harus diyakini (*belief*), pasti terlaksana dengan sangat adil. Nilai-nilai dan norma-norma inilah yang selayaknya kita jadikan dan tumbuh-kembangkan sebagai *stimulus utama* dalam melakukan keberlanjutan konservasi alam, khususnya konservasi hutan di Indonesia. Akhirnya konservasi itu baru dapat diwujudkan di dunia nyata, apabila pada setiap diri individu manusia memiliki *keikhlasan* dan *kerelaan berkorban* untuk konservasi.

Umar bin Al-Khatab ra. sangat memperhatikan konservasi alam dimasa pemerintahannya di tanah Arab pada abad ke 7, yang memerintahkan untuk menjaga dan mengembangbiakkan tumbuhan dan hewan.

Bukti empiris tentang perhatiannya terhadap perilaku konservasi, dicitrakan oleh Ammarah bin Khuzaimah bin Tsabit :

Aku mendengar Umar bin Al-Khatab berkata kepada ayahku, apa yang menghalangimu menanam tanah-mu? Ayahku berkata, aku adalah orang yang sudah tua, aku akan mati besok!. Maka Umar ra. berkata, aku mendorongmu untuk menanam pohon!. Umar ra. terlihat menanam pohon dengan tangannya sendiri bersama ayahku !

Pengalaman Kaswinto, seorang sarjana kehutanan lulusan IPB yang telah melakukan pendampingan masyarakat di Taman Nasional Meru Betiri selama 10 tahun lebih, telah banyak dapat merubah motivasi dan sikap masyarakat ke arah konservasi, yang dulunya mereka sebagai pelaku penebang pohon di hutan taman nasional. Inilah pengalamannya yang pernah penulis wawancarai pada tahun 2006 :

"Mengaitkan setiap kegiatan dengan agama merupakan salah satu cara yang paling ampuh dalam memotivasi masyarakat untuk mendukung program konservasi. Menyandarkan kepada kekuasaan dan kemurahan Allah memiliki andil yang paling besar dalam suksesnya kegiatan pendampingan masyarakat. Berprinsip bahwa keberhasilan atau kegagalan kegiatan konservasi tidak hanya dinilai berdasarkan kacamata dunia, tetapi juga akhirat. Selalu berdoa dan minta kepada Allah untuk kesuksesan dan selalu berbuat kepada masyarakat dan kepada alam dengan hati yang ikhlas dan bertawakal kepada Allah".

Secara empiris berdasarkan pengalaman pribadi penulis waktu kecil di kampung Tilatang Kamang (pinggiran kota Bukittinggi), bahwa kakek penulis dahulu waktu menanam pohon durian di parak (istilah kebun campuran di daerah minang) dengan niat agar cucunya dapat memanen dan memakan buah durian "kamang" yang terkenal lezat itu.

Stimulus *religijs* sangat berpengaruh dalam mendorong sikap konservasi, hal ini dapat divalidasi dengan berbagai contoh dalam masyarakat tradisional. Secara empiris dalam kehidupan masyarakat tradisional stimulus religius terbukti efektif mendorong sikap masyarakat untuk rela berkorban bagi konservasi. Bukti empiris ini contohnya dapat dilihat antara lain pada sikap dan kerelaan berkorban untuk konservasi pada:

1. Masyarakat tradisional muslim Afrika Barat, ditemukan berbagai legenda, anekdot dan peribahasa tentang *P. biglobosa* yang berkaitan dengan nilai-nilai religius, menjadi dasar pengetahuan dan terbukti sangat berpengaruh

menjadi stimulus sikap bagi perlindungan dan pelestarian spesies ini sampai hari ini (Quedraogo, 1995);

2. Masyarakat adat Toro meyakini tiga pilar utama kehidupan, yaitu Tuhan Pencipta, manusia dan alam. Masyarakat Toro percaya bahwa hutan adalah milik Sang Pencipta yang dititipkan kepada masyarakat sekarang untuk generasi mendatang. Nilai-nilai religius dalam masyarakat adat Toro terbukti telah sangat kuat memotivasi dan mengontrol sikap dan perilaku individu anggota masyarakatnya untuk tetap menjaga keberlanjutan konservasi ekosistem alami yang merupakan habitat tempat hidup mereka (Shohibuddin, 2003; Golar, 2006; dan Nainggolan, 2007);
3. Hasil penelitian mahasiswa S1 Inama yang penulis bimbing diawal tahun 2008 pada masyarakat tradisional di Taman Nasional Wasur, Papua pada saat memanen sagu, mereka melakukan upacara syukuran "pohon sagu sebagai pohon kehidupan". Masyarakat yang banyak disebut orang "primitif" ini ternyata menanam 10 anak pohon sagu untuk setiap menebang 1 pohon sagu tua, dan mereka sangat menyadari akan dosa-dosa kepada alam kalau tidak melakukan ini.

Emosi religius kalau ditinjau dalam teori komponen sikap adalah termasuk komponen *affective*, dimana emosi religius merupakan suatu getaran yang menggerakkan jiwa dan sikap manusia. Namun teori ini belum banyak digunakan dan diterapkan dalam program konservasi hutan dan sumberdaya alam hayati, yang selama ini konservasi terpisah mengkajinya dengan nilai-nilai religius yang dianut oleh masyarakat. Oleh karena itu *scientist* Indonesia berpeluang besar untuk mengembangkan konsep *tri-stimulus amar pro-konservasi*, khususnya *stimulus religius* sebagai penggerak utama keikhlasan dan kerelaan berkorban untuk aksi konservasi di Indonesia dan bahkan dunia. Hal ini memungkinkan karena Indonesia adalah negara satu-satunya di dunia yang memiliki falsafah PANCASILA yang bersifat universal dan konsep ini dapat diterima oleh semua *religius* dari semua suku bangsa-bangsa di dunia.

Tinjauan Potensi Etnobotani Obat Dari Hutan dan Strategi Pengembangannya

Sudah turun temurun bangsa Indonesia yang terdiri dari masyarakat kecil-masyarakat kecil yang Bhineka Tunggal Ika dari berbagai etnis (suku asli) yang hidup di dalam dan sekitar hutan di seluruh wilayah Nusantara,

dari Sabang sampai Merauke memanfaatkan berbagai spesies tumbuhan dan hewan dari hutan untuk bahan-bahan dalam memelihara kesehatan dan pengobatan berbagai macam penyakit. Berbagai penelitian etno-botani yang dilakukan oleh peneliti Indonesia telah banyak, sebagai contoh paling tidak ada 78 spesies tumbuhan obat yang digunakan oleh 34 etnis untuk mengobati penyakit malaria, 133 spesies tumbuhan obat digunakan oleh 30 etnis untuk mengobati penyakit demam atau imflamasi, 110 spesies tumbuhan obat digunakan oleh 30 etnis untuk mengobati penyakit gangguan pencernaan dan 98 spesies tumbuhan obat digunakan oleh 27 etnis untuk mengobati penyakit kulit (Sangat, Zuhud dan Damayanti, 2000).

Secara umum dapat diketahui bahwa tidak kurang dari 82 % dari total spesies tumbuhan obat hidup di ekosistem hutan tropika dataran rendah pada ketinggian di bawah 1000 meter dari permukaan laut. Saat ini ekosistem hutan dataran rendah adalah ekosistem hutan yang paling banyak rusak dan punah karena berbagai kegiatan manusia baik secara legal maupun tidak legal. Berbagai ekosistem hutan dataran rendah ini, antara lain: tipe ekosistem hutan pantai, tipe hutan mangrove (bakau), tipe hutan rawa, tipe hutan rawa gambut, tipe hutan hujan dataran rendah, tipe hutan musim bawah, tipe hutan kerangas, tipe hutan savana, tipe hutan pada tanah kapur, tipe hutan pada batuan ultra basa, tipe hutan tepi sungai dan lain-lain.

Umumnya setiap tipe ekosistem hutan mempunyai spesies tumbuhan yang spesifik yang mencirikan setiap tipe ekosistem tersebut. Masing-masing tipe ekosistem hutan tropika Indonesia merupakan wujud proses evolusi, interaksi yang kompleks dan teratur dari komponen tanah, iklim (terutama cahaya, curah hujan dan suhu), udara dan organisme termasuk manusia untuk mendukung kehidupan keanekaragaman hayati, antara lain berbagai spesies tumbuhan obat.

Menurut Zuhud (2009) berdasarkan hasil inventarisasi potensi keanekaragaman spesies tumbuhan obat di berbagai kawasan taman nasional di Indonesia, menunjukkan bahwa dalam setiap unit kawasan taman nasional ditemukan berbagai spesies tumbuhan obat yang dapat mengobati 25 kelompok penyakit yang diderita masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa di setiap kawasan taman nasional yang merupakan eko-sistem hutan hujan tropika tersedia bahan baku obat untuk berbagai macam penyakit yang diderita masyarakat dan telah terbangun sistem pengetahuan lokal berupa etno-wanafarma (*ethno-forest pharmacy*) secara turun temurun. Namun saat ini sangat dikhawatirkan telah terjadi kepunahan sebagian besar pengetahuan masyarakat lokal, karena ter-

jadinya intervensi global yang tidak terkendali. Berikut ini dikemukakan jumlah spesies tumbuhan obat untuk mengobati berbagai kelompok penyakit yang ditemukan di berbagai kawasan taman nasional di Indonesia.

Tabel 1. Jumlah Spesies Tumbuhan Obat dengan Berbagai Macam Khasiat yang telah Ditemukan di Berbagai Kawasan Hutan Taman Nasional di Indonesia.

No	Lokasi	Jumlah Spesies
1.	TN. Bromo Tengger (Jawa Timur)	127
2.	TN. Meru Betiri (Jawa Timur)	291
3.	TN. Baluran (Jawa Timur)	283
4.	TN. Alas Purwo (Jawa Timur)	180
5.	TN. Karimunjawa (Jawa Tengah)	130
7.	Cagar Alam Nusa Kambangan	63
8.	TN. Siberut (Sumatera Barat)	233
9.	TN. Kerinci Seblat (Sumatera Barat)	113
10.	THR. Bung Hatta (Sumatera Barat)	112
11.	TN. Bukit Tigapuluh (Jambi)	317
12.	TN. Bukit Duabelas (Jambi)	77
13.	TN. Berbak (Jambi)	51
14.	TN. Ujung Kulon (Jawa Barat)	280
15.	TN. Gunung Halimun Salak (Jawa Barat)	245
16.	TN. Gunung Gede Pangrango	152
17.	TN. Wasur (Papua)	125
18.	TN. Kayan Mentarang (Kalimantan Timur)	51
19.	TN. Lore Lindu (Sulawesi)	240
20	TW. Ruteng (Nusa Tenggara Timur)	69

Sumber : Zuhud, 2009;

Berdasarkan data dan informasi yang ada, jenis-jenis tumbuhan obat dapat dikelompokkan kedalam 25 kelompok penyakit. Dilihat dari jumlah jenis tumbuhan obatnya, kelompok penyakit/penggunaan tertinggi adalah pada penyakit saluran pencernaan (487 jenis tumbuhan obat) dan terendah adalah pada kelompok penyakit/penggunaan patah tulang (11 jenis tumbuhan obat). Salah satu spesies tumbuhan obat untuk penyakit pencernaan yang berpotensi dikembangkan di kawasan hutan adalah kedawung (*Parkia timoriana*) Pohon Kedawung sudah lama dikenal dan digunakan oleh masyarakat dari etnis Jawa dan

etnis Dayak sebagai obat anti kembung dan penyakit lambung lainnya (Hadad, Taryono, Udin dan Rosita, 1993). Adapaun data macam penyakit dan jumlah spesies tumbuhan obat yang dapat digunakan pada masing-masing kelompok penyakit secara rinci disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Macam penyakit dan Jumlah Jenis Tumbuhan Obat yang Digunakan pada masing-masing Kelompok Penyakit/ Penggunaannya.

No.	Kelompok Penyakit	Macam Penyakit	Jumlah Jenis
1.	Gangguan peredaran darah	9	72
2.	Keluarga Berencana (KB)	3	12
3.	Patah Tulang	3	11
4.	Penawar racun	18	119
5.	Pengobatan luka	8	116
6.	Penyakit diabetes	3	17
7.	Penyakit gigi	4	44
8.	Penyakit ginjal	6	27
9.	Penyakit jantung	8	22
10.	Penyakit kelamin	6	61
11.	Penyakit khusus wanita	20	110
12.	Penyakit kulit	23	283
13.	Penyakit liver	6	24
14.	Penyakit malaria	2	33
15.	Penyakit mata	12	58
16.	Penyakit mulut	10	71
17.	Penyakit otot dan persendian	33	165
18.	Penyakit saluran pembuangan	25	165
19.	Penyakit saluran pencernaan	38	487
20.	Penyakit saluran pernafasan	35	214
21.	Perawatan kehamilan dan persalinan	13	168
22.	Perawatan rambut, muka dan kulit	14	60
23.	Sakit kepala dan demam	12	311
24.	Tonikum	12	167
25.	Lain-lain	102	384

Sumber : Zuhud, 2009

Pemerintah dan para farmasis Indonesia sepatutnya segera mengembangkan metodologi ilmiah yang sesuai dengan sistem pengetahuan obat tradisional yang tidak harus disamakan dengan metodologi farmasi barat. Standar metoda pengujian fitofar maka yang berlaku cenderung terkungkung oleh metodologi farmasi barat, yang mahal, sulit, lama dan kompleks untuk direalisasikan.

Program Saintifikasi Jamu yang saat ini sedang dikembangkan perlu dilakukan penyederhanaan dan penyempurnaan metodologi yang bebas dari belenggu metodologi farmasi barat. Sehingga obat tradisional atau jamu dapat segera digunakan sebagai obat untuk pelayanan kesehatan formal. Hal ini secara nyata mulai pada awal tahun 2011 di dunia empiris sudah dibuktikan dengan nyata berdasarkan pengalaman masyarakat Indonesia yang menderita penyakit kanker dapat disembuhkan dengan nyata menggunakan ekstrak rebusan daun sirsak (*Annona muricata*). Telah dilaporkan dan didata sirsak dapat mengobati berbagai macam penyakit kanker masyarakat dengan sangat efektif (Zuhud, 2011a dan Zuhud, 2011b). Masyarakat telah banyak sembuh dan sekaligus menghemat uang tanpa terapi khemoterapi yang mahal dan efek samping yang tidak kecil. *Annonaceous acetogenins* yang terkandung di daun sirsak se-bagai senyawa sitotoksik telah terbukti mematikan dan menghambat pertumbuhan 11 macam sel kanker manusia di antaranya: sel kanker paru-paru, sel kanker payudara, sel kanker prostat, sel kanker pankreas, sel kanker usus besar, sel kanker hati, sel kanker limfoma, sel kanker serviks, sel kanker kandung kemih dan sel kanker kulit.

Begitu juga buah tekokak (*Solanum torvum*) untuk mengobati penyakit dan gangguan prostat bagi kaum laki-laki, telah terbukti efektif secara empiris dengan cara yang sangat sederhana, yaitu dengan cara memakan buah tekokak sebagai lalap sayuran. Hal ini patut mendapat perhatian dan tanggapan yang serius dari pihak berwenang dan pengambil kebijakan, terutama pengakuan dan sosialisasi kepada masyarakat secara luas perlu dilakukan.

Pengetahuan tradisional masyarakat hutan sudah sejak lama menggunakan paliasa (*Klenhovia hospita*) dan akar-kuning (*Arcangelesia flava*) untuk mengobati penyakit kuning (penyakit liver atau hepatitis). Saat ini secara saintifik kedua jenis tumbuhan obat hutan tropika ini terbukti sebagai hepaprotektor yang kuat. Pada tahun 2011 ini IPB telah mendapatkan paten untuk akar kuning ini, melalui Pusat Studi Bio-

farmaka IPB. Sedangkan untuk paliasa adalah hasil penelitian teman-teman dari Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman. Ini semua membuktikan bahwa pengetahuan tradisional masyarakat lokal dapat dibuktikan kebenaran secara ilmiah.

Tinjauan Potensi Etnobotani Pangan dari Hutan dan Strategi Pengembangannya

Telah berabad-abad hutan menyediakan berbagai kebutuhan manusia. Michon (2005) yang diacu oleh Hidayat *et al.* (2010) menyatakan orang Asia Tenggara hingga kini masih mengumpulkan berbagai sumberdaya hutan tropis untuk kelangsungan hidupnya. Perburuan, penangkapan ikan, dan pengumpulan bahan pangan serta obat-obatan masih merupakan bagian penting dari sistem kehidupan masyarakat sekitar hutan.

Meski demikian, masalah kelaparan dan kemiskinan masih mendera jutaan rakyat Indonesia. Hal ini tak lepas dari sejumlah kebijakan yang mengabaikan pangan lokal yang sejak berabad-abad lalu telah memberi makan dan kehidupan masyarakat tradisional Indonesia secara mandiri dan berdaulat. Bangsa Indonesia sepatutnya bersyukur karena dikaruniai ribuan pulau dan laut yang luas tempat hidup dan berkembangnya beranekaragam jenis flora dan fauna yang menjadi penyedia berbagai bahan pangan dan kebutuhan dasar manusia. Meskipun hanya menempati 1,3% daratan dunia namun di dalamnya terdapat sekitar 17% spesies yang ada di bumi. Hutan Indonesia ditumbuhi 11% spesies tumbuhan, dihuni 12% mamalia, 15% reptil dan amfibi dan 17% burung. Hutan-hutan tersebut juga memberikan banyak macam produk seperti kayu, buah, sayuran, kacang-kacangan, rempah-rempah, obat-obatan, parfum, minyak, biji-bijian, makanan ternak, serat, bahan pewarna, bahan pengawet dan pestisida. Sesungguhnya lebih dari 6.000 spesies tumbuhan dan hewan yang dapat digunakan oleh masyarakat Indonesia dalam kehidupan sehari-hari (Hidayat *et al.* 2010).

Indonesia merupakan salah satu di antara tiga mega-biodiversity dunia yang memiliki berbagai spesies tumbuhan pangan tradisional. Ada lebih 100 spesies tumbuhan biji-bijian, sagu dan umbi-umbian penghasil tepung dan gula, terdiri lebih dari 100 spesies tumbuhan kacang-kacangan sebagai sumber protein dan lemak, 450 spesies tumbuhan buah-buahan sumber vitamin dan mineral, tersedia lebih dari 250

spesies tumbuhan sayur-sayuran sebagai sumber vitamin dan mineral, 70 spesies tumbuhan bumbu dan rempah-rempah, serta 40 spesies tumbuhan bahan minuman (Hidayat *et al.* 2010).

Kearifan pemanfaatan pangan lokal banyak tersingkirkan dengan arus modernisasi yang berorientasi materialistik, skala besar, seragam dan jangka pendek. Sekitar 550 kelompok etnik dengan ribuan bahasa lokal tinggal di dalam dan di sekitar hutan Indonesia. Mereka dulunya telah mengelola keanekaragaman hayati pangan secara arif untuk menjamin kesinambungan pe-manfaatannya. Sistem perladangan terutama dikembangkan oleh suku-suku di luar Jawa untuk membudidayakan berbagai tumbuhan penghasil bahan makanan pokok dan bahan yang bermanfaat lainnya di dalam atau sekitar hutan tropis yang sangat luas secara sistem *agroforest* khas Indonesia. Sementara itu masyarakat pedesaan di lembah-lembah sungai di sekitar gunung berapi, khususnya di pulau Jawa, mengembangkan sistem persawahan. Kebijakan pemerintah yang cenderung kepada pe-nyeragaman yang didukung keserakahan dari kelompok masyarakat yang terpengaruh nilai-nilai modernisasi yang serba materialistik dan berorientasi jangka pendek, mengakibatkan tersingkirnya kearifan lokal dalam pemanfaatan kekayaan hayati ini.

Sumberdaya pangan lokal dan sumber-sumber hayati liar yang belum sempat ternikmati masyarakat luas telah banyak yang hilang dari muka bumi Indonesia. Kebijakan yang hanya terfokus pada peningkatan satu sumber pangan secara nasional yaitu beras dengan mengabaikan sumber pangan lokal lainnya telah membunuh karakter dan mental sebagian masyarakat pengguna pangan lokal non beras. Pada gilirannya terjadi eliminasi secara perlahan terhadap sumber-sumber pangan lokal yang sangat berharga bagi kelangsungan keanekaragaman hayati. Ke-arifan pemanfaatan tumbuhan pangan lokal perlahan namun pasti telah tersingkir dari peradaban dan Indonesia terjajah melalui pangan impor dari negara lain.

Paradigma yang ditanamkan pemerintah orde baru masa lalu, bahkan sampai saat ini seakan-akan beras merupakan satu-satunya sumber pangan pokok kita masih melekat kuat di kehidupan masyarakat Indonesia saat ini. Kondisi ini menyebabkan sumber tumbuhan pangan liar dari hutan tidak terungkap secara maksimal dan tidak banyak orang melakukan pengembangan secara optimal. Pengembangan tumbuhan pangan liar hanya terbatas di kawasan-kawasan masyarakat hutan pedalaman atau masyarakat adat yang memanfaatkannya pada lingkup sangat kecil. Bahkan pengembangan jenis-jenis ini boleh dikata tak per-

nah dilakukan orang, kecuali oleh masyarakat lokal untuk kebutuhan sendiri (Hidayat et al. 2010).

Berikut ini potensi pangan hutan yang umumnya masih hidup liar pada berbagai tipe ekosistem hutan yang dikaji dari berbagai hasil penelitian etnobotani (Hidayat et al. 2010), disajikan pada tabel berikut :

Tabel 3. Jumlah jenis tumbuhan pangan liar yang tercatat pada setiap tipe habitat.

No	Tipe Hutan	Bahan pangan			Total
		Pokok	Buah	Sayur	
1.	Mangrove	3	2	4	9
2.	Rawa dan gambut	2	2	2	6
3.	Pantai	10	21	13	44
4.	Savana	1	3	2	6
5.	Dataran Rendah	8	92	50	150
6.	Pegunungan	3	13	5	24
	Total	27	133	66	239

(Sumber : Hidayat et.al, 2010)

Potensi Pangan Hutan Mangrove. Mangrove atau hutan bakau adalah salah satu habitat penting di Indonesia yang sebagian besar daratannya dikelilingi laut. Indonesia termasuk Negara yang memiliki kawasan mangrove terluas di dunia. Di kawasan tempat hidup berbagai biota peralihan daratan dan lautan ini terdapat banyak potensi ekonomi yang dapat dikembangkan termasuk potensi pangan. Pada umumnya bagian tumbuhan yang berpotensi sebagai sumber pangan adalah buah, contohnya buah api-api (*Avicennia alba*), buah lindur (*Bruquiera gymnorrhiza*) dan buah pidada (*Sonneratia alba*) yang dapat diolah sebagai sumber pangan (Hidayat, et al. 2010)

Potensi Pangan Hutan Pantai. Sebagai Negara kepulauan dan negara maritim, Indonesia memiliki kawasan pantai yang cukup luas. Hutan pantai adalah kawasan yang banyak menyimpan sumberdaya hayati dan terkait langsung dengan kehidupan masyarakat sekitar pantai. Contoh spesies tumbuhan pangan sumber karbohidat antara lain: *Colocasia esculenta*, *Dioscorea his-pida*, *Acronichya laurifolia*, dan *Artocarpus altilis* (Hidayat, et al. 2010).

Potensi Pangan Hutan Rawa. Kawasan hutan rawa terdapat terutama di pulau Sumatera, Kalimantan dan Papua yang banyak memiliki sungai-sungai. Di kawasan ini tidak banyak tumbuhan yang berpotensi pangan, tercatat 6 jenis tumbuhan liar pangan. Namun demikian dari 6 jenis tumbuhan tersebut sangat berpengaruh dan dekat dengan kehidupan masyarakat sekitarnya. Misalnya, sagu (*Metroxylon spp.*) merupakan bahan pangan utama bagi masyarakat Papua yang tinggal di daerah pesisir. setempat. Di Papua ditemukan 20 jenis sagu dan dapat dibagi ke dalam empat kelompok genetik (Miftahorrahman *et al.* 1996 dalam Rauf dan Lestari. 2009). Selain sagu, tercatat juga buah yang sering dikonsumsi masyarakat sekitar kawasan hutan rawa yaitu kelubi (*Eleiodoxa conferta*) atau nama sinonimnya *Zalacca conferta*. Buah ini tidak begitu enak dimakan mentah namun setelah diolah menjadi manisan merupakan buah yang banyak diminati orang. Di Belitung buah ini dikenal dengan nama kelubi sedangkan di Sambas dikenal sebagai manisan asam paya (Hidayat, *et al.* 2010).

Potensi Pangan Padang Rumput (Savana). Salah satu kawasan penting di Indonesia meskipun tidak terlalu luas persebarannya adalah padang rumput atau savanna. Kawasan ini terutama dapat ditemukan di daerah Indonesia bagian timur seperti Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Papua. Beberapa jenis tumbuhan liar berpotensi pangan adalah lontar (*Borassus flabellifer*), kesambi (*Schleicera oleosa*) dan gebang (*Corypha utan*).

Potensi Pangan Hutan Hujan Tropis. Kawasan hutan dataran rendah merupakan kawasan yang memiliki resiko tinggi dari perambahan dan perusakan hutan. Kawasan yang memiliki keanekaragaman tumbuhan tertinggi di antara kawasan lainnya ini secara otomatis juga menyimpan keanekaragaman sumber pangan liar yang tinggi. Akses yang relatif mudah terhadap kawasan mengakibatkan eksploitasi tumbuhan di kawasan kawasan hutan dataran rendah berlangsung secara terus menerus. Di kawasan ini tercatat 150 jenis tumbuhan liar berpotensi pangan, contohnya antara lain: aren (*Arenga pinnata*), sukun (*Artocarpus altilis*), suweg (*Amorphophallus campanulatus*), pisang-pisangan (*Musa spp*) dan lain-lain.

Daerah pegunungan Indonesia memiliki keanekaragaman pangan yang tinggi. Salah satu contoh adalah kawasan pegunungan di Papua. Di Papua, jenis tumbuhan umbi-umbian, sereal dan buah-buahan tersedia cukup bagi masyarakat, sehingga sepatutnya dapat terhindar dari kekurangan gizi atau kelaparan. Namun, pengembangan sumber pangan lokal tersebut belum dilakukan secara luas dan berkelanjutan.

Selain itu, masyarakat mulai bergantung pada sumber pangan beras, yang merupakan dampak kebijakan pemerintah yang hanya terfokus pada beras. Kebijakan tersebut telah mengubah menu karbohidrat masyarakat menjadi beras, terutama pada daerah yang secara tradisional mengkonsumsi pangan bukan beras, seperti kawasan timur Indonesia. Pemanfaatan sumber pangan lokal di Papua masih dilakukan secara tradisional, baik dari aspek budidaya maupun pengelolaan pascapanen. Sangat diperlukan percepatan adopsi teknologi pemanfaatan pangan lokal yang dapat menjadi penyangga ketahanan pangan. Selain di Papua di beberapa kawasan pegunungan di Jawa dan Sulawesi juga menyimpan kekayaan sumberdaya pangan lokal. Menurut Hidayat et al. (2010) tercatat 24 jenis tumbuhan liar berpotensi pangan berasal dari kawasan hutan pegunungan. Contoh : saninten (*Castanopsis argentea*), aren (*Arenga pinnata*), mata ayam (*Ardisia crispa*), mendulai (*Kadsura scandens*) dan lain lain.

Strategi pengembangan melalui re-diversifikasi pangan lokal di Indonesia adalah suatu keniscayaan yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan kebijakan pemerintah. Tetapi bukan diversifikasi pangan yang seperti sekarang ini dipahamkan banyak orang, melainkan rediversifikasi! Penganeka-ragaman kembali pangan lokal pada masing-masing wilayah (rediversifikasi pangan lokal) mutlak dilakukan dengan menggunakan hasil-hasil penelitian etnobiologi pada masing-masing tempat yang sudah dilakukan. Indonesia melalui LIPI sudah melakukan 4 kali seminar nasional etnobotani dan telah mempublikasikan hasil penelitian etbotani melalui buku prosiding.

Penganekaragaman pangan ke depan, terutama dari sumberdaya lokal yang sudah dimanfaatkan secara turun temurun dan sudah sesuai dengan eko-fisiologi dan budaya masyarakat setempat. Kemudian ditingkatkan dan disempurnakan dengan IPTEKS terkini dari hasil penelitian dan temuan perguruan tinggi. Sehingga terwujud status gizi masyarakat kampung-desa yang lebih baik dan sehat yang tentunya sangat berdampak kepada kinerja dan produktivitas kerja, yang secara keseluruhan akan menguat menghindari ketergantungan pangan kepada ne-gara lain. Hal itu juga berarti berkembangnya kreativitas dan partisipasi setiap masyarakat berdasarkan sumberdaya lokal masing-masing.

Sangatlah perlu dukungan kesadaran masyarakat secara bersama-sama dalam upaya menekan sekecil mungkin ancaman yang

menyebabkan kerusakan habitat alam, terutama hutan hujan tropika Indonesia. Pengrusakan lahan produktif dan pengrusakan kawasan hutan alam yang masih berlangsung, harus dihentikan sehingga sumber-sumber plasma nutfah untuk rediversifikasi pangan lokal dapat dikembangkan dan dilestarikan.

Kampung Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati

Berdasarkan data penelitian yang sudah dilakukan, bahwa setiap tipe ekosistem hutan tropika di Indonesia, menunjukkan bahwa hutan merupakan pabrik keanekaragaman hayati dengan berbagai manfaat. Hutan alam terbentuk secara evolusi dengan waktu yang sangat panjang, termasuk telah berinteraksi dengan sosio-budaya masyarakat lokalnya dan tidak terganggu oleh aktivitas manusia yang merusak. Setiap individu dari populasi tumbuhan obat yang tumbuh secara alami di masing-masing tipe ekosistem hutan merupakan suatu unit terkecil dari pabrik alami yang melakukan proses metabolis sekunder yang menghasilkan beranekaragam bahan bioaktif yang khas, yang sebagian besar tidak mudah dan tidak murah untuk ditiru oleh manusia.

Berikut ini dikemukakan sekelumit data keanekaragaman tumbuhan pangan dan tumbuhan obat yang digunakan masyarakat lokal dalam kehidupan keseharian mereka yang sudah berdaulat pangan dan obat di berbagai lokasi terpencil di dalam dan sekitar hutan di Indonesia. Ini semua adalah hasil penelitian para mahasiswa S1 yang saya bimbing.

Tabel 4. Jumlah spesies tumbuhan pangan dan obat di berbagai kawasan hutan dan kampung masyarakat lokal di Indonesia berdasarkan kajian etnobotani.

No	Lokasi	Pangan	Obat	Sumber
1	Sebangar, Bengkalis (Riau)	50	76	La Medi <i>et.al</i> (1998)
2.	TN Wasur (Papua)	97	125	Inama <i>et.al</i> (2008)
3.	TN Bukit Tigapuluh (Jambi)	73	317	Fakhrozi <i>et.al</i> (2009)
4.	Desa di Suaka Alam Lambusongo (P. Buton)	80	169	Hamidu <i>et.al</i> (2009)
5.	Desa Dirun-Lumaknen, Belu NTT),	41	69	Atok <i>et.al</i> (2009)
6	Desa Dukuh, Garut (Jawa Barat)	101	150	Hidayat <i>et.al</i> (2009)
8.	Desa di TAHURA Inten Dewata (Jawa Barat)	24	21	Nugraha <i>et.al</i> (2010)

9	Aur Kuning, Kampar Kiri Hulu (Riau)	47	98	Ernawati <i>et.al</i> (2009)
10	Desa di CA Dolok Sibual-buali (Sum. Utara)	49	67	Hasibuan <i>et.al</i> (2011)
11	Desa di TN. Gn. Merapi (Jawa Tengah)	40	47	Anggana <i>et.al</i> (2011)
12	Desa di TN. Kayan Mentarang	137	51	Ayu (2011); Susanti (2010)
13	Cipakem, Kuningan (Jawa Barat)	110	92	Rona (2011)
14	Senduro di TN. Bromo Tengger (Jawa Timur)	31	30	Novitasari (2011)
15	Desa di TWA Ruteng (NTT)	38	69	Iswandono (2007)

Tumbuhan pangan dan obat sejak zaman dahulu memainkan peranan penting dalam memelihara kesehatan dan mengobati penyakit masyarakat tradisional secara mandiri. Hal ini juga didukung oleh pakar agro-ekologi dan kedaulatan pangan dari Inggris, Mulvany (2010) yang menyatakan bahwa masyarakat tradisional sesungguhnya sudah sejak lama berdaulat dibidang pangan.

Pemanfaatan keanekaragaman hayati seperti tumbuhan obat yang telah berakar kuat dan membudaya dalam pemeliharaan kesehatan dan pengobatan oleh berbagai masyarakat etnis Indonesia. Khususnya masyarakat yang hidup di pedesaan sekitar hutan sepatutnya dipertahankan dan dikembangkan. Hal ini perlu secara terus menerus didukung dengan IPTEKS tepat guna berkerjasama dengan Perguruan Tinggi-Lembaga Penelitian melalui konsep pengembangan masyarakat kampung konservasi hutan pangan dan obat (*forest food medicine*). Juga termasuk keanekaragaman hayati pangan lokal yang banyak tidak disadari kita sebagai pangan fungsional yang sudah sejak lama digunakan oleh masyarakat tradisional.

Tujuan akhir kampung konservasi hutan keanekaragaman hayati itu tidak lain adalah untuk mewujudkan kesehatan manusia yang holistik, sehat jasmani dan sehat rohani untuk bisa mengabdikan dan ibadah kepada Sang Pencipta, yaitu mengerjakan apa yang disuruh-Nya secara maksimal dan meninggalkan semua yang dilarang-Nya, antara lain melestarikan alam dan hutan dan tidak merusaknya. Hutan yang lestari akan menyetatkan manusia dengan berbagai produknya seperti pangan, air bersih, herbal, sumber nutrisi penting, oksigen, keindahan dan lain-lain.

Kerusakan hutan dan lingkungan hidup mengancam kesehatan manusia dan telah menimbulkan penyakit bagi manusia, seperti malnutrisi, zoonosis, malaria, flu burung, penyakit karena stres dan lain-lain. Begitu juga sebaliknya manusia yang sehat jasmani dan rohani pasti akan melestarikan hutan. Jadi hakikat dari kerusakan hutan yang terjadi belakangan ini kalau kita jujur pada diri sendiri, dapat dimaknai adalah refleksi dari kondisi kesehatan manusia yang menamainya modern sebagai manusia yang sedang sakit, yaitu penyakit mental-rohani, penyakit kebodohan spritual dan penyakit keserakahan. Manusia yang sehat jasmanipun pada saat ini diduga sudah semakin langka, karena semakin jauh dan langkanya dari pola hidup alami itu sendiri.

Untuk memudahkan pemahaman konsep kesehatan manusia dan konservasi hutan dapat disimak gambar skematis bolak-balik hubungan hutan dengan kesehatan manusia, sebagai berikut:

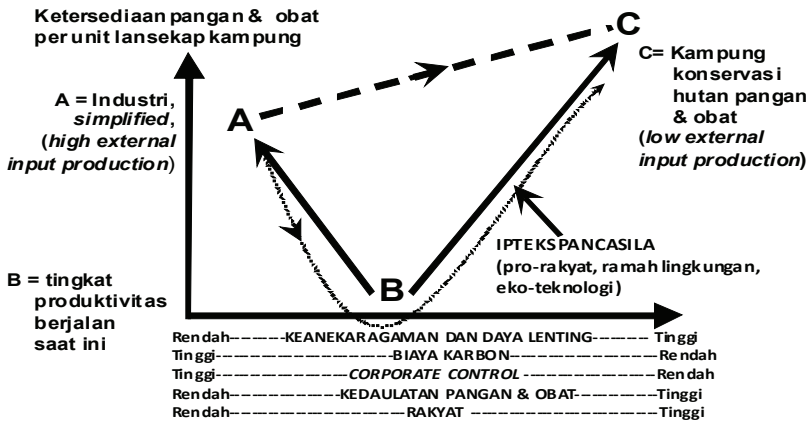


Gambar 3. Hubungan bolak-balik antara hutan dan kesehatan manusia.

Potensi keanekaragaman hayati yang dikaitkan dengan budaya pelestarian pemanfaatan dari masyarakat lokal ini, mulai dipopulerkan dengan istilah potensi *bio-cultural-diversity*. Data dan fakta ini memberikan dukungan yang kuat akan konsep pembangunan masyarakat kecil dalam era global yang digagas oleh Rachman (2008) melalui tulisannya di buku “Pemikiran Guru Besar Institut Pertanian Bogor, Perspektif Ilmu-Ilmu Pertanian dalam Pembangunan Nasional”. Melalui konsep

pembangunan Desa-Kampung Konservasi Hutan Pangan dan Obat Keluarga (POGA), diharapkan terwujud konservasi hutan. Sekaligus terwujud kehidupan seluruh masyarakat desa Indonesia yang sehat dan mandiri yang akhirnya berdampak kepada kesejahteraan serta kemakmuran bangsa Indonesia secara keseluruhan. Hal ini merupakan strategi membangun Indonesia yang kuat dan tangguh dalam menghadapi era globalisasi ditengah-tengah kondisi dan ancaman yang semakin besar akan krisis baru ekonomi global.

Gambar 4 menunjukkan gambaran strategi bagaimana membangkitkan produktivitas masyarakat desa melalui Pengembangan Desa-Kampung Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati untuk mendukung kedaulatan pangan dan obat keluarga Indonesia. Grafik tersebut merupakan hasil modifikasi dari Mulvany (2010), yaitu disesuaikan dengan kondisi Indonesia.



Modifikasi dari Mulvany (2010)

Gambar 4. Membangkitkan produktivitas Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati untuk kedaulatan pangan dan obat keluarga Indonesia.

Apabila titik A yang kita tuju, maka yang akan terjadi adalah:

- (1) Keanekaragaman hayati dan daya lenting lingkungan hidup akan menjadi rendah, sehingga lingkungan hidup akan rusak;
- (2) Biaya karbon akan menjadi sangat tinggi, sehingga pemanasan global atau perubahan iklim global semakin tidak terbendung;

- (3) *Corporate control* akan menjadi tinggi, sehingga rakyat menjadi tak berdaya;
- (4) Kedaulatan pangan dan obat rakyat akan menjadi rendah dan pangan dan obat Indonesia akan dijajah bangsa lain, seperti sekarang ini terjadi;
- (5) Tidak terjadi kesejahteraan bangsa yang langgeng dan berkelanjutan, melainkan hanya sekedar meninggikan tempat jatuh rakyat Indonesia.

Kita sepatutnya merubah strategi pembangunan per-tanian dan kehutanan, bahkan semua sektor di Indonesia, yaitu dari B ke C yaitu bersama rakyat banyak dengan unit Desa-kampung konservasi hutan keanekaragaman hayati , sekiranya A sudah terlanjur, maka sepatutnya di carikan jalan yang efektif dan tepat menuju ke C.

Selanjutnya Mulvany (2010) mengemukakan prinsip-prinsip untuk mencapai kedaulatan pangan, yaitu : (1) makanan diperuntukan bagi manusia sebagai hak pangan bukan untuk komoditas ekspor; (2) menghormati nilai dan hak petani sebagai penyedia makanan bukan mengusir petani dari lahan; (3) membuat sistem pangan lokal, bukan mempromosikan per-dagangan global yang tidak adil; (4) membangun *local control*, bukan pengekangan *Trans National Cooperate* ; (5) membangun pengetahuan dan keterampilan masyarakat lokal, bukan tergantung pada teknologi asing; (6) bekerja sesuai kaidah lingkungan, bukan menggunakan metode yang membahayakan manfaat fungsi ekosistem, seperti pertanian monokultur yang intensif dan perusahaan peternakan.

Tiga Faktor Penting Yang Perlu Diperhatikan

Ada tiga faktor penting yang perlu diperhatikan dalam menerapkan konsep pengembangan masyarakat kampung konservasi hutan keanekaragaman hayati untuk mendukung kedaulatan pangan dan obat Indonesia dalam menghadapi arus globalisasi, yaitu (1) Pengelolaan secara terpadu pada unit ekosistem masyarakat kecil kampung dan sumberdaya keanekaragaman hayati lokal; (2) Penerapan eko-teknologi, teknologi ramah lingkungan, kemandirian, berbasis pengembangan *indigenous knowledge*; (3) Tolok ukur kemakmuran adalah *income*/masyarakat-kecil bukan *income*/kapita. Untuk jelasnya dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Setiap ekosistem hutan alam, ekosistem desa hutan maupun ekosistem pedesaan di Indonesia, apalagi di setiap kawasan hutan alam yang masih utuh, seperti kawasan taman nasional, memiliki keanekaragaman hayati pangan dan obat yang tinggi yang dapat

membangun, memelihara kesehatan dan mengobati penyakit anak bangsa pada masing-masing lokasi tempat tinggalnya. Setiap unit ekosistem hutan dan pedesaan Indonesia sepatutnya dikembangkan dengan IPTEKS yang berbasis sumberdaya keanekaragaman hayati lokal dan ilmu pengetahuan-budaya lokal. Akar permasalahannya saat ini, bahwa IPTEKS yang kita kembangkan selama ini di pergu-ruan tinggi banyak tidak bersambung dan tidak berangkat dari pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal. Contohnya IPTEKS pengobatan dan pemeliharaan kesehatan yang kita kembangkan tidak berakar dari *keunikan sistem kedirian* a-nak bangsa kita. Sehingga membuat kemandirian kesehatan bangsa menjadi rapuh, tergantung pada produk impor dari negara asing. Pengetahuan masyarakat lokal atau masyarakat tradisional dari berbagai masyarakat Indonesia ini merupakan aset bangsa dalam pengembangan adaptif masing-masing wilayah, yang punya karakteristik masing-masing.

2. Energi yang diambil dari keanekaragaman hayati oleh masyarakat kecil dengan menggunakan kearifan tradisional atau penerapan ekoteknologi ala masyarakat tradisional, merupakan inti (*core*) kemandirian pembangunan nasional. Itu merupakan modal sosial pembangunan bangsa yang menurut Rachman (2008) dirinci sebagai berikut: (a) Akumulasi proses pembelajaran sebagai *indigenous knowledge*; (b) Hidup dan berkembang dari satu satuan masyarakat; (c) Pengetahuan sosiobudaya termasuk ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat di spesifik ekosistem; (d) Berkemampuan adaptasi terhadap perubahan ekosistem; (e) Efisien, ramah lingkungan, terjaminnya keberlanjutan (*sustainability*) genetik sumberdaya hayati; (f) Berfungsi memelihara pemerataan dan dapat memelihara gejolak sosial karena menjamin kesejahteraan masyarakat banyak, bukan pada segelintir kelompok masyarakat; (g) Menghindarkan polarisasi; (h) Indikator viabilitas sosiobudaya; (i) Unik, karenanya pantas dan patut digalakkan bagi pembangunan nasional bangsa Indonesia da-lam menghadapi era global, terutamaantisipasi dampak negatifnya berupa krisis ekonomi global.
3. Tolok ukur kemakmuran yang biasanya digunakan dalam ekonomi adalah *income*/kapita. Ada fenomena, apabila suatu masyarakat manusia berkembang makin maju, maka pada waktu yang sama produksi kotor nasional per kapita naik dengan sangat cepat, sehingga ada peningkatan penggunaan energi per orang. Hal ini

sesuai menurut Rachman (2008) telah menghasilkan “bias” bagi kesejahteraan masyarakat, seperti yang kita alami saat ini, contoh yang sangat nyata adalah tidak terbandungnya kerusakan hutan dan lingkungan hidup, karena terjadi pengurasan sumberdaya alam secara maksimal yang didorong untuk berpacu meningkatkan *income* secara individual-perorangan. Sehingga stimulus rela untuk aksi konservasi pada setiap individu masyarakat menjadi sulit terwujud. Pembangunan bangsa berarti menuju kesejahteraan satu satuan masyarakatn secara utuh, misalnya satu satuan masyarakat di suatu ekosistem kampung. Di Indonesia terdapat aneka ragam masyarakat yang satu sama lain memiliki *indigenous knowledge* yang arif yang memungkinkan keterpaduan sebagai satu bangsa. Individu sebagai anggota masyarakat menghimpun energi dari keanekaragaman hayati di habitat-ekosistem. Eko-teknologi atau teknologi yang ramah lingkungan dengan berpedoman *indigenous knowledge* akan memelihara sistem masyarakat untuk kemakmuran masyarakat secara bersama-sama. Hal ini secara implisit masyarakat makmur, individu pun turut makmur. Hal ini sangat sesuai yang dikemukakan oleh Schumacher (1973), bahwa kebijakan konvensional dari apa yang sekarang diajarkan sebagai ilmu ekonomi tidak menyangkut golongan masyarakat kecil dan miskin, yang justru sangat membutuhkan manfaat pembangunan ekonomi. Ilmu ekonomi yang memuja ukuran rak-sasa dan otomatisasi itu adalah sisa-sisa dari kondisi abad ke-19 dan cara pemikiran abad ke-19 yang sama sekali tidak mungkin dapat memecahkan masalah nyata di zaman ini, yang jumlah penduduknya berkembang semakin banyak! Schumacher (1973) selanjutnya menyatakan sekarang kita membutuhkan suatu sistem yang sama sekali baru, *suatu sistem yang berdasarkan perhatian pada orang, perhatian pada pendidikan dan kesehatan manusia, bukan pada kebendaan, barang-barang dan pada ekonomi jangka pendek!* Ekonomi dan barang-barang itu toh akan beres sendiri kalau pemerintah kita mengurus manusia, yaitu menjadikan manusia tunduk pada azas dan hukum alam yang berlaku yang telah digariskan oleh Sang Maha Pencipta!

Penutup

1. Kekayaan *bio-cultural-diversity* Indonesia yang dikembangkan melalui konsep konservasi desa-kampung hutan keanekaragaman hayati yang didukung IPTEKS PANCASILAIS (pro-rakyat dan ramah lingkungan) akan mampu mendukung kedaulatan pangan dan obat keluarga (POGA) Indonesia dalam menghadapi ancaman krisis baru ekonomi dunia di era globalisasi. Kampung konservasi keanekaragaman hayati untuk kedaulatan pangan dan obat keluarga Indonesia itu sepatutnya dibangun dan dikembangkan diseluruh Indonesia. Itu adalah *think globally, act locally*, itu adalah perlawanan secara diam dan damai terhadap pasar global yang sangat-sangat tidak berkeadilan dan sangat tidak sesuai dengan PANCASILA. Kampung konservasi hutan keanekaragaman hayati pangan dan obat (POGA) berpotensi juga sebagai tempat produksi bahan baku obat dan bahan baku pangan fungsional untuk industri berbasis konsep *bio-cultural-diversity* lokal, yang patut dibangun sebagai sub-sistem dari *Agro-Forest-Industry*.
2. Penyelesaian akar permasalahan konservasi adalah membangun sikap dan perilaku, mulai dari *grass-root* masyarakat sampai pejabat tertinggi dipemerintahan dapat dilakukan dengan menerapkan *tri-stimulus amar pro-konservasi*. Hal ini juga merupakan alat (*tool*) dan *pintu masuk* untuk perbaikan dan penyempurnaan kebijakan pemerintah di semua aspek, termasuk merevisi peraturan-perundangan yang tidak mendukung atau bertentangan dengan prokonservasi.
3. Kebijakan yang sepatutnya diambil pemerintah dalam pembangunan pangan dan kesehatan anak bangsa yang *bhineka tunggal ika*, terutama yang berada di desa atau kampung sekitar hutan haruslah berbasis penelitian, pengetahuan dan sumber daya alam hayati obat dan pangan lokal Indonesia yang bersifat *low external input production*, yang diperkaya, disambungkan dan didampingi dengan IPTEKS PANCASILAIS. Hutan alam tropika Indonesia yang mencakup wilayah 73.067 desa dan potensi etno-biologi adalah aset bangsa dan nasional yang sangat besar artinya bagi pembangunan kesehatan bangsa yang tidak dipunyai oleh hampir semua bangsa dari negara lain di dunia ini. Disinilah letak keunggulan Indonesia yang patut kita sadari, kembangkan dan syukuri.

4. Unit ekosistem hutan alam tropika di setiap lokasi di Indonesia, masing-masing menyediakan berbagai spesies tumbuhan obat dan pangan yang cukup untuk memelihara kesehatan dan mengobati semua kelompok penyakit yang diderita oleh masyarakat lokal. Sumberdaya keanekaragaman hayati hutan serta budaya masyarakatnya (*bio-cultural-diversity*) tidak dapat dipisahkan satu sama lain, tetapi sebagai satu kesatuan utuh kehidupan manusia sejak awal keberadaannya. Sehingga program yang bersifat lokal spesifik perlu diperbanyak dan diprioritaskan untuk masa kini dan ke depan dengan dukungan IPTEKS dari perguruan tinggi dan lembaga penelitian.

5. Jadikan nilai-nilai agama yang hakiki, ilmu alam, biologi, ekologi, fisika, kimia dan matematik sebagai sokoguru dan sumber inspirasi untuk pembangunan dan pengembangan keilmuan konservasi, ekonomi, sosial-budaya dan ilmu politik. Misalnya “pasar bebas” dalam ekonomi itu tidak ada contohnya atau analognya pada hukum alam ciptaan Tuhan, yang ada adalah pasar yang berkeadilan, yang ber-simbiosis mutualisme. Itulah ekonomi yang berbasis eko-logi, itulah ekonomi pro-rakyat, itulah ekonomi Pancasila. Sesungguhnya di alam tidak ada persaingan seperti yang disinyalir dalam teori evolusi Darwin (1859), dimana siapa yang kuat dia yang menang atau dia yang hidup, teori ini telah mendominasi pola pikir masyarakat modern sampai kini, terutama di bidang ekonomi dan telah banyak membawa bencana kemanusiaan. Padahal kalau kita cermati, bahwa anak rusa yang lemah di hutan alam sangat jarang dimangsa binatang predator, bahkan hampir tidak ada! Hal ini karena induknya dengan tegar dan kuat melindungi anaknya dan Tuhan memberikan kekuatan dan keberanian kepada induknya. Itulah analog tugas para pemimpin dan pejabat pemerintah dan termasuk para pakar untuk mengawal rakyat yang lemah agar dilindungi dan dibantu, serta yang kuat dikendalikan. Teori endosimbiotik Lynn Margulis (1960), itulah teori yang patut kita pelajari dan kembangkan, yaitu kehidupan berevolusi melalui kerja-sama dan saling ketergantungan dan bukan melalui kelangsungan hidup yang paling kuat. Bukan yang kuat yang menang, tapi yang patuh dan taat dengan hukum alam, dan yang mengerjakan perintah Tuhan seperti konservasikan alam, itulah orang-orang yang menang sebenarnya. Jadi istilah “daya saing”,

itu agaknya bukanlah bahasa yang bersahabat, bukanlah bahasa yang Pancasila! Oleh karena itu sepatutnya teori ekologi, biologi, fisika dan kimia, itu semua tidak lain adalah turunan dari hukum-hukum alam dari Sang Pencipta yang harus menjadi inspirasi untuk membangun teori ekonomi, sosial dan politik. Ilmu ekonomi, sosial dan politik harus patuh dan taat dengan azas hukum-hukum alam tersebut, itulah kunci untuk *sustainable development*, itulah *welfare for all*.

6. Mengingat perintah dan tujuan luhur PANCASILA, agaknya tiada pilihan lain, IPB sepatutnya kembali fokus mendampingi dan mengamalkan IPTEKS-nya untuk masyarakat desa sampai hari kiamat terjadi, sehingga tujuan pembangunan Indonesia menuju sampai ke titik C seperti pada Gambar 4. Keunggulan dan kompetensi IPB antara lain adalah konservasi (pemanfaatan yang berkelanjutan, berkeadilan, beradab dan berdaulat) sumberdaya alam biodiversitas tropika, mulai dari puncak gunung sampai dasar laut untuk kesejahteraan masyarakat semua. Ekologi, eko-nomi, politik, pendidikan dan IPTEKS itu satu paduan yang tidak boleh dipisah-pisahkan. *Insyallah* tanda-tanda kiamat yang disabdakan Nabi SAW semuanya sudah lengkap terjadi, artinya waktunya sangat-sangat dekat, mungkin saja diumur-umur kita ini. Sehingga waktu kita yang tersisa sudah tidak banyak lagi dan kita agar terselamatkan dari firman ALLAH SWT dalam kitab suci Quran surat Ash Shaff ayat 2- 3 serta surat al mukmin ayat 59: *Mengapa kamu mengatakan apa-apa yang tiada kamu per-buat ? Amat besar kebencian di sisi Allah bahwa kamu mengatakan apa-apa yang tiada kamu kerjakan! Sesungguhnya kiamat itu pasti datang, tidak ada keragu-raguan padanya, tetapi keba-nyakan manusia tidak mempercayainya !* IPB sepatutnya “bersatu mencari dan memberi yang terbaik” untuk menyiapkan secara berkelanjutan SDM dan IPTEKS yang tangguh untuk membangun desa dan kampung Indonesia yang bermartabat, berkeadilan, beradab, berdaulat, bersatu atas jalan yang diridhai ALLAH SWT.

Pustaka

- Anggana, A.F., Siswoyo dan E.A.M. Zuhud. 2011. Kajian Etnobotani Masyarakat di Sekitar Taman Nasional Gunung Merapi, Jawa Tengah. Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Art, Henry W., 1993. *The Dictionary of Ecology and Environmental Science*. A Henry Holt Reference Book. New York.
- Atok, A.R., A. Hikmat dan E.A.M. Zuhud. 2009. Etnobotani Masyarakat Suku Bunaq (Studi kasus di Desa Dirun, Kecamatan Lamaknen, Kabupaten Belu, Provinsi Nusa Tenggara Timur). Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Ayu, Fela Aditina Puspa, 2011. Etnobotani Tumbuhan Pangan Sekitar Hutan Masyarakat Suku Dayak Kenyah di Taman Nasional Kayan Mentarang, Kalimantan Timur. [Skripsi]. Bogor: Dep. Konservasi Sumberdaya Hutan dan Eko-wisata. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Tidak Dipublikasikan
- Departemen Kehutanan. 2007. Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan 2007. Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian, Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Dewi, Y.N., 2007. Pengambilan Sumberdaya Hutan Berkhasiat Obat Oleh Masyarakat Sekitar Taman Nasional Meru Betiri. [Skripsi]. Bogor: Dep. Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Tidak Dipublikasikan.
- Erasmus, C.J 1963. *Man Takes Control*. University of Minnesota Press. Minneapolis.
- Faisal dan Siti Maskanah. 2000. Inovasi Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumberdaya Hutan. Pustaka LATIN. Bogor.
- Foster, Steven. 1995. *Forest Pharmacy, Medicinal Plants in American Forests*. *Forest History Society*. Durham, North Carolina.
- Fakhrozi, I., 2009. Etnobotani masyarakat Suku Melayu Tradisional di Sekitar Taman Nasional Bukit Tigapuluh (studi kasus di Desa Rantau Langsat, Kecamatan Batang Gangsal, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau) [Skripsi]. Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan

- Ernawati, E., E.A.M. Zuhud dan A. Hikmat. 2009. Etnobotani Masyarakat Suku Melayu Daratan (Studi Kasus di Desa Aur Kuning, Kecamatan Kampar Kiri Hulu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau). Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Hadad, M., Taryono, Udin, SD., dan Rosita, SMD. 1993. Pemanfaatan Meniran dan Kedawung dalam Obat Tradisional di Jawa Barat. *Jurnal Tumbuhan Obat Indonesia*. Vol. 2 No. 5. Hal 1-2.
- Hamidu, H., E.A.M. Zuhud dan A. Hikmat. 2009. Kajian etnobotani Suku Buton (studi kasus masyarakat di sekitar Hutan Lambusongo Kabupaten Buton Provinsi Sulawesi Tenggara). Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Hasibuan, M.A.S., E.A.M. Zuhud dan A. Hikmat. 2011. Etnobotani Masyarakat Suku Angkola (Studi Kasus di Desa Padang Bujur sekitar Cagar Alam Dolok Sibual-bual, Kabupaten Tapanuli Selatan, Sumatera Utara). Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Hidayat, S., A. Hikmat dan E.A.M. Zuhud. 2009. Kajian Etno-botani Masyarakat Kampung Adat Dukuh Kabupaten Garut, Jawa Barat. Bogor. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Hidayat, S., A. Hikmat dan E.A.M. Zuhud. 2010. Hutan sebagai Sumber Pangan, Paper. Belum dipublikasikan.
- Leopold, Aldo. 1933. *Game Management*. Charles Scribner's. New York.
- Mulvany, Patrick. 2010. *Global Food System Choices and Consequences One-Planet Food*, Herriot Watt, Edinburgh, diunduh melalui internet. www.iaastd.net
- Ndraha, Taliziduhu. 2005. Teori Budaya Organisasi. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Novitasari. 2011. Etnobotani Masyarakat Suku Tengger: Studi Kasus di Desa Ranu Pane Wilayah *Enclave* Taman Nasional Bromo Tengger Semeru, Kecamatan Senduro, Kabupaten Lumajang. [Skripsi]. Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan.
- Nugraha, R.B., E.A.M. Zuhud dan Siswoyo. 2010. Inventarisasi Potensi Tumbuhan di Taman Hutan Raya Inten Dewata, Sumedang, Jawa Barat. Bogor. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Inama, A. Hikmat dan E.A.M. Zuhud. 2008. Kajian Etnobotani Masyarakat Suku Marind Sendawi Anim di Kawasan Taman Nasional Wasur, Kabupaten Merauke, Papua. Bogor Fakultas Kehu-

- tanam IPB. Belum Dipublikasikan.
- Iswandono, E. 2007. Analisis Pemanfaatan dan Potensi Sumberdaya Tumbuhan di TWA Ruteng NTT. *Tesis*. Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor. Tidak dipublikasikan
- PMMC. 2011. Diunduh dari <http://www.pmmc.or.id>
- Rachman, Ali M.A., 2000. Masyarakat Kecil Dalam Era Global. Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia. Bangi.
- Rachman, Ali M.A., 2008. Energi dan Eko-Teknologi: Satu Catatan Penelitian Prospek Pembangunan Masyarakat Kecil Dalam Era Global. Dalam Pemikiran Guru Besar Institut Pertanian Bogor, Perspektif Ilmu-ilmu Pertanian dalam Pembangunan Nasional. hal 302-304 Penebar Swadaya dan IPB Press. Jakarta.
- Rauf, A. W. dan M. S. Lestari. 2009. Pemanfaatan Komoditas Pangan Lokal Sebagai Sumber Pangan Alternatif di Papua. *Jurnal Litbang Pertanian*, 28(2), 2009. Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Papua.
- Rosenberg, M.J. and G.I. Hovland. 1960. *Cognitive, Affective, and Behavioral Components of Attitudes*. In M.J. Rosenberg et al., *Attitude Organization and Change*. New Haven, Conn. Yale University Press. London. Hal 1-14.
- Rona. 2011. Kajian Pengembangan Kampung Konservasi Tumbuhan Pangan dan Obat Keluarga: Studi Kasus di Kampung Cigeurut, Desa Cipakem, Maleber, Kuningan, Jawa Barat. [Skripsi]. Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan.
- Rubi, M. 2005. Pendanaan Kesehatan Bagi Penduduk Miskin dalam Thabrany, H. (ed.) 2005. Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia. Rajawali Pers. Jakarta. Hal: 133.
- Sangat, Harini M., Ervival A.M. Zuhud dan Ellyn K. Damayanti. 2000. Kamus Penyakit dan Tumbuhan Obat Indonesia (Etnofitomedika 1). Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Satriabudi, B. 2005. Pendanaan Obat yang Semakin Berat dalam Thabrany, H.(editor). 2005. Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Schumacher, E.F. 1973. Kecil Itu Indah. Yayasan Obor. Jakarta.
- Susantyo, J. M., Siswoyo dan E.A.M. Zuhud. 2011. Inventarisasi Keanekaragaman Jenis Tumbuhan di Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi. Belum Dipublikasikan
- Suprana, Jaya. 1991. Prospek Pengembangan Industri Jamu dalam Zuhud, E.A.M. (edit) 1991. Pelestarian Pemanfaatan Tumbu-

- han Obat dari Hutan Tropis Indonesia. Prosiding. JKSH-IPB dan IWF. Bogor.
- Supraptini, Astri. 2009. Tinjauan Keanekaragaman Tanaman Pokok yang Berguna di Lahan Rehabilitasi untuk Mendukung Kesejahteraan Masyarakat Lokal di Taman Nasional Meru Betiri (Studi Kasus di Resort Wonoasri). [Skripsi]. Bogor: Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Belum Dipublikasikan
- Susanti, Rina. 2010. Traditional Ecological Knowledge and Biodiversity Conservation: Medicinal Plants of Dayak Krayan People in Kayan Mentarang National Park, Indonesia. Thesis. Faculty of Forest, Geo and Hydro Sciences Institute of International Forestry and Forest Product. Dresden. Belum dipublikasikan
- Zuhud, E.A.M., A. Hikmat, Siswoyo, E. Sandra, E. Sumantri. 2000. Inventarisasi. Identifikasi dan Pemetaan Potensi Wanafarma. Kerjasama antara Direktorat Pengembangan Aneka Usaha Kehutanan, Ditjen RLPS, Departemen Kehutanan dengan Fakultas Kehutanan IPB. Laporan Akhir (5 jilid). Belum dipublikasikan.
- Zuhud, E.A.M. dan Siswoyo. 2001. Rancangan Strategi Konservasi Tumbuhan Obat Indonesia. Kerjasama Pusat Pengendalian Kerusakan Keanekaragaman Hayati BAPEDAL dengan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor.
- Zuhud , E.A.M. , K. Sofyan, L.B. Prasetyo dan H.Kartodihardjo. 2007. Sikap Masyarakat dan Konservasi, Suatu Analisis Kedawung (*Parkia timoriana* (DC) Merr.), Sebagai Stimulus Tumbuhan Obat Bagi Masyarakat, Kasus di Taman Nasional Meru Betiri. Media Konservasi, Jurnal Ilmiah Bidang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Lingkungan. Vol. XII/Nomor 2, September 2007.
- Zuhud , E.A.M. 2007. Sikap Masyarakat dan Konservasi, Suatu Analisis Kedawung (*Parkia timoriana* (DC) Merr.), Sebagai Stimulus Tumbuhan Obat Bagi Masyarakat, Kasus di Taman Nasional Meru Betiri. Disertasi. Fakultas Pascasarjana IPB. Bogor. Tidak dipublikasikan.
- Zuhud, E. A.M. 2009. Potensi Hutan Tropika Indonesia sebagai Penyangga Bahan Obat Alam untuk Kesehatan Bangsa. Jurnal Bahan Alam Indonesia. Vol. 6, No.6, hal : 227-232, Januari 2009. Perhimpunan Peneliti Bahan Obat Alam. Jakarta.
- Zuhud, E.A.M. 2011a. Bukti Kedahsyatan Sirsak Menumpas Kanker.

PT Agromedia. Jakarta.

Zuhud, E.A.M. 2011b. Kanker Lenyap Berkas Sirsak. 11 Inspirasi dari Mereka yang Telah Membuktikan Kedahsyatan Ramuan Sirsak. PT Agromedia. Jakarta.

Membawa Perhutanan Sosial Indonesia Ke Upaya Yang Lebih Menjanjikan

Mustofa Agung Sardjono

*Even if you are a minority of one,
the truth is the truth.* Mahatma Ghandi

Pendahuluan

Berbicara upaya menjaga keseimbangan ekologis dan dinamika sosial-ekonomi dunia, maka tidak bisa melupakan posisi Indonesia. Negara kepulauan ini memiliki lebih dari 130 juta hektar hutan tropis (atau nomor tiga terluas di dunia setelah Brasil dan Zaire), yang dikenal sebagai pusat keanekaragaman hayati global (*center of global biodiversity*), tetapi sekaligus juga tercatat pernah merajai ekspor kayu bulat dan selanjutnya industri perkayuan (khususnya *plywood* dan kayu gergajian) pada dua setengah dekade akhir abad XX yang lalu (lihat a.l. FWI/GFW, 2001; BAPPENAS, 2003^{a;b}; Sardjono, 2007).

Intensifikasi eksploitasi hutan alam khususnya di luar Pulau Jawa guna mengumpulkan devisa sebagai modal pembangunan, meski secara ekonomi tidak bisa dibilang sempurna tetapi pada waktu itu jelas diakui sangat berhasil. Menurut laporan ITTO (2001), periode tahun 80-an ekspor hutan alam senilai US\$ 200 juta/tahun, dan meningkat menjadi US\$ 2 milyar/tahun di tahun 90-an. Sebelum krisis moneter di Asia (1997) kontribusinya berlipat menjadi US\$ 20 milyar atau 10% dari Total Produk Domestik Bruto.

Meskipun dalam setengah dekade terakhir ini (2005-2010) perannya menurun tajam (rata-rata sekitar US\$ 8,4 milyar –Ditjen BUK, 2011), tetapi nilai ekspor dari berbagai produk industri perikanan khususnya yang setengah jadi dan jadi (a.l. *furniture*, pulp, kertas) tersebut masih tetap menempatkan kehutanan sebagai sumber pasokan keuangan negara yang potensial. Terlebih banyak pihak yang mulai melihat potensi lain di luar kayu, terutama yang berhubungan dengan jasa lingkungan (termasuk ekowisata) dan bioteknologi. Kondisi ini sepertinya tidak merefleksikan situasi krisis yang sudah dihadapi kehutanan dan hutan di Indonesia, akibat dari deforestasi dan degradasi hutan yang pada dasarnya sudah terdeteksi dua dasawarsa yang lalu.

Telah banyak dikemukakan bahwa laju deforestasi dan degradasi hutan pertahun yang pada awal hingga pertengahan tahun 80-an tercatat masih 700 ribuan hektar, pada sekitar sepuluh tahun kemudian mencapai kisaran 1,2 hingga 3,8 juta hektar (FAO, 1982; Sardjono, 1990, Sunderlin dan Resosudarmo, 1997; Ginting, 2000; FWI/GFW, 2001). Jika beberapa tahun belakangan ini dilaporkan kembali menurun ke seperempat atau setengah dari angka di atas, maka tetaplah harus dipertimbangkan bahwa daya dukung (*carrying capacity*) hutan sudah semakin ringkih dan daya lenting (*resilience*) sumberdaya pun melemah seiring dengan peningkatan populasi penduduk beserta kebutuhannya.

Persoalan yang dihadapi ternyata tidak sebatas pada elemen ekologi, tetapi juga dampak sosial ekonomi negatif, terutama bagi jutaan masyarakat lokal yang hidup dan kehidupannya sangat tergantung dari sumberdaya hutan. Tidak ada data yang dapat dipegang secara pasti, tetapi pernah dilaporkan oleh Bank Dunia (lihat Chandran dan al-Arief, 2007 dan Dephut, 2005) bahwa paling tidak 10 juta dari 36 juta penduduk miskin di Indonesia bergantung langsung dari sumberdaya hutan. Akan tetapi jumlah ini diperkirakan jauh lebih tinggi lagi mengingat data dari PERHUTANI (2006) menyebutkan bahwa 5.617 desa di sekitar hutan di Jawa dengan lebih dari 21 juta penduduk miskin memerlukan akses terhadap sumberdaya hutan. Data manapun yang dirujuk, tetapi penelitian terbaru dari Justiyanto (2005) menunjukkan bahwa di Kalimantan Timur sebagai provinsi pemilik hutan terluas di Indonesia, wilayah-wilayah yang diperkirakan memiliki cukup areal berhutan justru banyak dijumpai kemiskinan. Temuan ini tidak berbeda dengan hasil beberapa penelitian sebelumnya dari Mubyarto, dkk. (2001; 2003).

Kondisi riil yang dijumpai di atas selaras dengan pandangan beberapa peneliti, bahwa deforestasi dan kerusakan hutan berimplikasi terhadap nasib jutaan masyarakat lokal yang telah hidup dalam keharmonisan dengan lingkungan hutan di sekitarnya secara turun temurun. Bukan hanya penyempitan ruang hidup tetapi juga ancaman perubahan negatif terhadap identitas kultural setempat (Poffenberger, 1990; 2000; Colfer and Byron, 2001; Sheil, et al., 2003; Sardjono, 2004).

Berdasarkan perkembangan di atas amatlah wajar jika semakin luas kekhawatiran akan semakin buruknya kondisi sosial, ekologi dan bahkan ekonomi berbasis sumberdaya hutan, bilamana tidak ada upaya-upaya konkrit yang segera dilakukan dengan tanpa kecuali mencoba meninjau ulang program atau kebijakan terkait dengan situasi yang digambarkan di atas. Satu dari berbagai program dan kebijakan dimaksud adalah yang berhubungan dengan interelasi antara hutan dan masyarakat, dalam hal ini adalah Perhutanan sosial. Perhutanan sosial diperkenalkan sebagai nama baru (sejak sekitar empat dasawarsa yang lalu) dari istilah *Social Forestry*. Disebut sebagai nama baru, karena di republik ini sebenarnya telah memiliki paling tidak ratusan praktek tradisional pengelolaan lahan berbasis hutan dengan dukungan kearifan lokal (a.l. Zakaria, 1994; Suharjito, dkk., 2000; LEI, 2001).

Pertanyaan terpenting yang menjadi dasar dalam penulisan artikel ini adalah sejauh mana peran dan kemajuan dari berbagai program Perhutanan sosial (sebagai istilah dalam Bahasa Indonesia yang disepakati banyak untuk *Social Forestry*) dalam menjawab persoalan ini? Pertanyaan itu sangat wajar, mengingat hingga kini dirasakan publik tidak ada kemajuan yang berarti dari program tersebut. Sehingga jika memang ada hambatan itu dalam hal apa dan perlu juga ditinjau sebab-sebabnya dan kemungkinan untuk merekomendasikan langkah-langkah yang lebih tepat ke depan.

Secara metodologi, artikel ini hanya bersifat tinjauan analitik kritis atas berbagai pustaka serta peraturan kebijakan yang tersedia, ditambah dengan sintesis terhadap beberapa hasil penelitian serta data-data laporan terdahulu berkaitan dengan aspek-aspek kemasyarakatan dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia. Sehingga secara ringkas tujuan utama dan sesuai dengan judul dari artikel ini adalah mencoba memberikan saran penyempurnaan (dan kemungkinan perubahan) program dan kebijakan Perhutanan sosial berbasis pada tinjauan yang tertera dalam sistematika di luar Pendahuluan ini, sebagai berikut: (1) Observasi capaian dari program/kebijakan

Perhutanan sosial selama ini; (2) Identifikasi hambatan atau sumbatan yang paling memungkinkan; (3) Tinjauan terhadap konsep dan teori yang melandasi pembangunan Perhutanan Sosial; (4) Analisis terhadap faktor-faktor yang menyebabkan konsep dan teori tidak terjalankan sebagaimana konsep/teori ideal yang melandasinya; dan pada akhirnya (5) Rumusan jalan keluar atau alternatif langkah ke depan yang dapat dilakukan.

Lebih dari Tiga Dekade Berikhtiar Tanpa Hasil Memadai

Istilah perhutanan-sosial (*social forestry*) mulai diperkenalkan pada tahun 1976 (dari laporan yang disampaikan oleh satu lembaga di India, yaitu National Commission of Agriculture – lihat Arnold, 1992). Dalam laporan tersebut perhutanan sosial dimaksudkan sebagai seluruh situasi yang melibatkan secara erat masyarakat setempat (*local community*) dalam kegiatan kehutanan. Hal yang menarik, tidak sedikit yang berpendapat bahwa istilah perhutanan sosial sekedar menggaris-bawahi tidak dapat dipisahkannya kehutanan dari persoalan kehidupan masyarakat (terutama masyarakat lokal). Pernyataan-pernyataan berikut yang dikutip oleh Don Messerschmidt (2000; *Notes on Social/Community Forestry*), saat berkunjung ke UPT Perhutanan Sosial Universitas Mulawarman dapat mendukung pernyataan di atas:

“Forestry is not about trees, it is about people. And it is about trees only in so far as trees can serve the needs of the people” (Jack Westoby, 1987)

Social forestry is any forestry designed to be socially sensitive-plantations with carefully designed safety features for its employees, forest roads designed to help strengthen rural market access, nursery water supplies designed to help provide water to the health center or school, etc. All forestry should be socially sensitive and therefore be social forestry (Marilyn Hoskins, 1988)

Dalam perkembangannya, banyak istilah lainnya yang digunakan untuk menunjukkan keterlibatannya dalam kegiatan kehutanan, diantaranya yang paling dikenal adalah *Community Fo-restorey* (Kehutanan Masyarakat). Kedua istilah dimaksud, *Social Forestry* (Perhutanan sosial) dan *Community Forestry* (Kehutanan Masyarakat) seringkali digunakan secara tumpang tindih.

Sebagai contoh Arnold (1992; *Community Forestry. Ten Years in*

Review) meskipun menyadari adanya tumpang tindih peristilahan, cenderung memilih penggunaan istilah ‘*community forestry*’ daripada ‘*social forestry*’. Menurutnya (catatan: dengan beberapa peringkasan):

“Many people assume from the label ‘social’ that term refers to activities that have a predominantly welfare function. This interpretation would seem to underlie the often exclusive focus on meeting subsistence needs of the poor and the strong negative reaction to the emergence of tree cash cropping within some social forestry programmes. The choice of the term ‘social’ forestry for activities designed to help people benefit from forests and trees has probably therefore been inappropriate, in the sense that it has contributed in no small part to the misconception and misunderstandings which surrounded the early years of community forestry – notably the failure to recognize the overriding economic criterion in farmer decisions”.

Akan tetapi Marilyn Hoskins sebagai *Senior Community Forestry Officer* di FAO (dalam Messerschmidt, 2000; dengan penambahan) memiliki pandangan yang berbeda dan lebih memilih memberikan penjelasan yang lebih spesifik terhadap ‘*community forestry*’, guna membedakan dengan ‘*social forestry*’ sebagai berikut:

“Community forestry, on the other hand (notes: compared to the term ‘social forestry’), is designed for the principles benefits to come back into the community. It can be communal (groups of any type) or farm forestry (individual efforts). Community forestry is also focused on local input and hopefully collaboration in the whole process of design as well as benefiting from the activity with the end goal of user management with only support services coming from outside when necessary”.

Pada akhirnya perlu ditekannya substansi dari pandangan Wiersum (1994; *Social Forestry in South and South-East Asia: History and New Perspective*), bahwa perhutanan sosial lebih menitikberatkan pada aspek politik atau kebijakan kehutanan (intervensi eksternal, cenderung ‘*top-down*’), sementara kehutanan masyarakat lebih terkait dengan persoalan manajemen atau pengelolaan hutan (fasilitasi internal, dan ‘*bottom-up*’).

Istilah-istilah lainnya tentu masih banyak lagi seperti *Joint Forest Management* (JFM) di India, *Community Based Forest Management* (CBFM) di Filipina, *Participatory Forestry* dan *Community Based Co-Management* (CBCM) of *Forest Re-sources* di China ataupun *Agroforestry* yang lebih disukai digunakan oleh banyak kalangan di Malaysia serta masih

beragam lagi istilah-istilah lainnya terutama dalam bahasa setempat (nasional ataupun kelompok masyarakat) (lihat juga Awang, 2003).

Perdebatan peristilahan (semantik) semacam itu juga pernah menyita banyak waktu di Indonesia, tidak terkecuali diantara pegiat lapangan (aktivis *Non-Governmental Organizations*) ataupun bahkan di kalangan akademisi tidak terkecuali dalam kampus-kampus kehutanan sendiri, meskipun selanjutnya berangsur mereda. Apapun istilah yang akan digunakan dalam konteks Indonesia semangat (*political will*) memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat sebenarnya sudah tercermin dalam dasar konstitusional republik ini, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33. Meskipun kebijakan baru lebih terarah dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan (dimana di dalamnya mengakui keberadaan Hutan Rakyat atau hutan yang tumbuh di atas lahan milik), akan tetapi dorongan implementasinya seperti di kalangan para pihak baru terjadi sekitar sewindu berikutnya, menyertai paparan dan diskusi selama Kongres Kehutanan Dunia ke-VIII (Tahun 1978) dengan tema `Forest for People` (a.l Mubyarto, dkk., 1991; Awang, 1999; Sardjono, 2003).

Lambatnya perkembangan Perhutanan sosial di Indonesia tidak hanya pada tataran konsepsional, akan tetapi dalam realisasinya juga tidak kalah banyak `sumbatannya`, paling tidak dilihat dari waktu yang dibutuhkannya. Pada situasi Jawa, Perhutanan sosial baru diperkenalkan pertengahan 80`an, meskipun dengan istilah yang lebih lunak yaitu Agroforestri, yaitu memperbaiki kelembagaan dan menyempurnakan teknis pola teknis tumpang sari (semacam *taungya system*) yang telah lebih dulu diperkenalkan (lihat Kartasubrata, 2007).

Baru pada periode berikutnya luar Jawa juga dirambah program-program sosial kehutanan, yaitu Bina Desa Hutan atau Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH; 1991-2003) hingga berbagai skema pemberian hak dan izin kepada masyarakat untuk mengelola Hutan Negara seperti Hutan Kemasyarakatan (HKM; sejak 1995), serta skema-skema lainnya yang bermunculan setelah reformasi politik (1998) di republik ini seperti Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di wilayah kelola Perum PERHUTANI (sejak 2001), Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Konservasi (sejak 2004); Hutan Tanaman Rakyat (HTR; sejak 2007) hingga yang terakhir Hutan Desa (HD; sejak 2008).

Sementara untuk Hutan Adat, yang sebenarnya tercantum dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1967), terhenti pada tataran Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP)-nya (2003), karena belum ditemukan titik temu pandangan dan keputusan atas berbagai hal esensial dan *sensitive*, terutama berkaitan dengan hak, tanggung jawab hingga kewenangan atas sumberdaya dan kelembagaan di dalamnya.

Dari keseluruhan skema Perhutanan sosial yang ada maka tiga bentuk yang hingga saat ini memperoleh banyak perhatian luas dan sepertinya menjadi fokus pembangunannya oleh Kementerian Kehutanan sebagai pemegang mandat pengurusan dan pengelolaan kehutanan di seluruh Indonesia, yaitu HKm, HTR dan HD. Bagaimana konsepsi dan capaiannya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Dinamika Legal, Lingkup dan Kemajuan Kehutanan Masyarakat (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Hutan Desa (HD) (Hingga September 2011)

Aspek	Hutan Kemasyarakatan (HKm)	Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	Hutan Desa (HD)
1. Awal Program	1995	2007	2008
2. Lembaga Penanggung Jawab	Direktorat Jenderal Pengelolaan DAS dan Perhutanan sosial, Kementrian Kehutanan	Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan, Kementrian Kehutanan	Direktorat Jenderal Pengelolaan DAS dan Perhutanan sosial, Kementrian Kehutanan
3. Legal Basis			
a. Undang-Undang	● No. 41/1999 (tentang Kehutanan)	-	● No. 41/1999 (tentang Kehutanan)
b. Peraturan Pemerintah	● No. 6/2007 jo. No. 3/2008	● No. 6/2007 jo. No. 3/2008	● No. 6/2007 jo. No. 3/2008
c. Keputusan/Peraturan Menteri	<ul style="list-style-type: none"> ● No. 622/1995 (tentang panduan HKm) ● No. 677/1998 jo. No. 865/1999 (tentang HKm) ● No. 31/2001 (tentang Penyelenggaraan HKm) ● No. P. 37/2007 jo. P. 18/2009 jo. P. 13/2010 jo P. 52/2011 (tentang HKm) 	<ul style="list-style-type: none"> ● No P. 23/2007 (tentang HTR) ● No. P. 5/2008 (Tata Cara Pemanfaatan Kayu di HTR dalam Hutan Tanaman) ● No. P. 9/2008 (tentang Persyaratan guna memperoleh Dana Bergulir untuk Pembangunan HTR) 	<ul style="list-style-type: none"> ● No. P 49/2008 jo. P 14/2010 jo. P 53/ 2011 (on HD)
d. Peraturan Direktur Jenderal	<ul style="list-style-type: none"> ● P 07/2009 jo P 10/ 2010 (tentang Prosedur Pelaksanaan HKm) ● P 01/2010 (tentang Perunjuk untuk Identifikasi dan inventarisasi areal HKm/HD) 	<ul style="list-style-type: none"> ● P 05/2010 (tentang Petunjuk Teknis Alokasi Areal Hutan untuk HKm/ HTR/ HD) 	<ul style="list-style-type: none"> ● P 01/2010 (tentang Perunjuk untuk Identifikasi dan inventarisasi areal HKm/HD) ● P 05/2010 (tentang Petunjuk Teknis Alokasi Areal Hutan untuk HKm/ HTR/HD)
	<ul style="list-style-type: none"> ● P 05/2010 (tentang Petunjuk Teknis Alokasi Areal Hutan untuk HKm/HTR/ HD) 		<ul style="list-style-type: none"> ● P. 11/2010 (tentang Prosedur Penyeleng-garaan HD)
4. Areal Target	<ul style="list-style-type: none"> ● Hutan Produksi (yang tidak dibebani hak) ● Hutan Lindung 	Hutan Produksi (yang tidak dibebani hak)	<ul style="list-style-type: none"> ● Hutan Produksi (yang tidak dibebani hak) ● Hutan Lindung

Aspek	Hutan Kemasyarakatan (HKm)	Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	Hutan Desa (HD)
5. Durasi	35 tahun dan dapat diperpanjang setiap 5 tahun	60 tahun dan dapat diperpanjang selama 35 tahun	35 tahun dan dapat diperpanjang setiap 5 tahun
6. Institusi	Kelompok Tani	(a) Individuals; (b) Kelompok; atau (c) Koperasi	Kelembagaan Desa
7. Hak-hak masyarakat			
a. Hutan Produksi	<ul style="list-style-type: none"> ● Kayu (hanya yang berasal dari reboisasi/ penanaman kembali) ● Hasil Hutan Non-Kayu ● Jasa Lingkungan ● Pemanfaatan Kawasan 	● Kayu	<ul style="list-style-type: none"> ● Kayu (baik dari regenerasi alam ataupun hasil penanaman) maks 50 M3/ lembaga desa/ tahun ● Hasil Hutan Non-Kayu ● Jasa Lingkungan ● Pemanfaatan Kawasan
b. Hutan Lindung	<ul style="list-style-type: none"> ● Hasil Hutan Non-Kayu ● Jasa Lingkungan ● Pemanfaatan Kawasan 	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Hasil Hutan Non-Kayu ● Jasa Lingkungan ● Pemanfaatan Kawasan
8. Capaian (Hingga September 2011)			
a. Target Resmi (hingga 2014)	● 2,000,000.00 Ha	● 5,400,000.00 Ha	● 500,000.00 Ha
b. Areal yang telah Diverifikasi	● 402,596.00 Ha	-	● 181,541.00 Ha
c. Areal yang telah Ditetapkan	● 170,820.00 Ha	-	● 65,234.00 Ha
d. Areal yang telah Diterbitkan Izin	● 41,330.00 Ha	● 90,414.00 Ha	● 10,310.00 Ha
e. Lokasi	● 24 Provinsi	NA	● 13 Provinsi

Sources : Silalahi and Santosa (2011); Sardjono (2001^b: diubah);

Notes: FMD/FMR= Forestry Minister Decision/Forestry Minister Regulation (*Permenhut*); DGR= Directorate General Regulation; jo. (juncto= added); HAS= Hectares; NA= Data Not Available; Has= Hectares

Berdasarkan *resume* kebijakan dan capaian di atas maka beberapa hal secara jelas dapat terbaca, yaitu: *Pertama*, dinamika lebih banyak terjadi pada tataran kebijakan melalui pergantian dasar legal yang digunakan khususnya peraturan pada level kementerian. Dinamika tersebut tidak sebatas pada skema HD dan HTR yang relatif baru, akan tetapi juga pada HKm yang sudah dimulai lebih dari satu setengah dasawarsa yang lalu. Bahkan petunjuk pelaksanaan (Peraturan setingkat Direktur Jenderal) HKm saja baru bisa diterbitkan setelah 19 tahun sejak kementerian (atau dahulu bernama departemen) menerbitkan kebijakan HKm pertama kali (1995). *Kedua*, jika menengok substansi petunjuk pelaksanaan dimaksud terdahulu yang sebagian besar berkaitan dengan persoalan alokasi kawasan yang pada dasarnya adalah aspek awal dari pembangunan ketiga skema kehutanan masyarakat, maka dapat diasumsikan bahwa mencoba melihat capaian pembangunannya sebagai kinerja keberhasilan sebenarnya menjadi tidak relevan lagi. Angka-angka dalam tabel di atas memang secara jelas menunjukkan angka-angka capaian yang rendah, bahwa hingga September 2011 untuk HKm baru bisa memverifikasi areal sekitar 20,13% dari total target yang ditetapkan (2014). Dengan asumsi setiap tahun akan dicapai jumlah yang sama, tentu bisa dikatakan bahwa dalam tahun 2014 keseluruhan target akan mungkin dicapai. Meskipun demikian harus diingat bahwa angka capaian saat ini bukan dihasilkan dalam jangka waktu satu tahun, tetapi satu setengah dasawarsa. Disamping itu dari jumlah tersebut hanya sekitar 8,54% yang telah ditetapkan dan 2,07% yang telah diterbitkan izinnya. Untuk yang lain bahkan persentasenya lebih kecil lagi, yaitu izin HTR hanya 1,67% dan HD 2,06%. Rendahnya capaian tersebut mengindikasikan masih adanya persoalan-persoalan yang dihadapi dalam implementasi berbagai bentuk perhutanan sosial di Indonesia.

Dimanakah Hambatan itu Diduga Berada?

Banyak faktor internal maupun eksternal yang mungkin dipandang berbagai pihak sebagai penyebab kekurangoptimalan capaian luasan dari implementasi berbagai skema perhutanan sosial di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan HKm, HTR dan HD. Meskipun harus diakui bahwa luasan areal sebenarnya bukan satu-satunya indikator yang dapat digunakan dalam konteks `efektifitas` atau yang lebih sering dikatakan sebagai `keberhasilan` suatu program atau upaya.

Menggarisbawahi dan sekaligus juga mencoba mengelaborasi lebih jauh apa yang dikemukakan Sardjono (2011), setidaknya ada tiga hal krusial yang sadar atau tidak sadar berlangsung dalam implementasi perhutanan sosial selama ini di Indonesia, yaitu:

- (1) Perhutanan sosial di Indonesia dibangun melalui pola sepihak, bersifat komando dan kontrol oleh Pemerintah (c.q. Kementerian Kehutanan).

Keseluruhan skema yang ditawarkan secara resmi oleh Kementerian Kehutanan terutama HKM, HTR dan HD adalah pola-pola atas dasar desain dari atas (*top-down*), dengan input yang sangat terbatas (tidak berarti tidak ada) dari parapihak lainnya, terutama masyarakat sebagai pelaku utama (*main actor*). Bahkan pihak Pemerintah Daerah yang juga dibebani dengan tanggung-jawab (baik teknis sosial dan administrasi), merasa tidak memiliki kontribusi besar dalam penetapan desain yang diberlakukan tersebut. Jika skema-skema tersebut dijalankan, secara umum tetap dipandang sebagai program Kementerian yang perlu ditunjang dengan pendanaannya (APBN).

Jika ditelusuri lebih jauh, bisa jadi bahwa skema-skema tersebut juga belum sepenuhnya terinstitusionalisasikan di lingkungan internal kementerian (misal antara direktorat ataupun bahkan lintas direktoral jenderal). Perbedaan persepsi yang pernah timbul di antara direktoral jenderal menyangkut pertanyaan apakah HKM merupakan bentuk pemberian hak penggunaan/pemanfaatan kawasan hutan ataupun hanya sarana pemberdayaan masyarakat mengindikasikan sinyalemen tersebut. Kondisi yang sama bisa juga dipertanyakan, apakah HTR adalah pembangunan hutan tanaman sebagaimana lazimnya guna pasokan bahan baku industri hanya dengan mengganti aktor utamanya adalah masyarakat, ataukah sebagai upaya guna memulihkan keberdayaan dan tradisi masyarakat dalam membangun dan mengelola hutan. Tanpa persepsi yang sama amatlah sulit untuk mendapat dukungan penuh dari para pihak lainnya.

Karena dijalankan dengan sistem komando dan kontrol sepihak maka desain yang ada juga praktis tidak memberi ruang ataupun mempertimbangkan pentingnya akomodasi terhadap varian atau berbagai bentuk praktek pemanfaatan hutan dan hasil hutan setempat, yang telah tumbuh di masyarakat. Padahal sesempurna

apapun desain dari luar membutuhkan waktu untuk proses pelem-bagaannya, terutama jika nilai-nilai yang terkandung di dalam-nya sama sekali berbeda atau sulit beradaptasi dengan apa yang dimiliki oleh masyarakat. Insti-tusionalisasi di kalangan masyara-kat lokal pengguna hutan menjadi lebih penting daripada sekedar sosialisasi sebagaimana yang dijalankan selama ini, karena menyangkut membangun pengetahuan, pemahaman, penerimaan dan keikutsertaan yang lebih dapat dipercaya dan bahkan mandiri dari masyarakat.

- (2) Perhutanan sosial diimplementasikan dalam pertimbangan yang ideal berdasarkan kacamata birokrasi administrasi kehutanan Nasional sebagaimana pola-pola usaha kehutan-an konvensional (*industrial forestry*).

Apabila dilacak dari prosedur yang harus ditempuh dalam penga-juan hak, izin pemanfaatan dan implementasi untuk HKM, HTR ataupun HD, maka peran-peran pengaturan dan fungsi pelayanan ber-basis pada kewenangan politis dan administratif dalam kerangka otonomi daerah atau desentralisasi kehutanan. Kondisi ini tentu saja menimbulkan kerumitan dan bahkan birokrasi yang panjang dan kaku di kalangan masyarakat guna mendapatkan hak dan izin memanfaatkan hutan yang mungkin sebenarnya tidak seberapa luas. Terlebih bilamana mempertimbangkan kapital yang dimiliki oleh masyarakat adalah relatif terbatas, sementara jumlah petugas lapangan kehutanan (*field workers*) yang mungkin bisa membantu masyarakat dalam rangka melaksanakan prosedur yang ditetap-kan dimaksud juga tidak kalah terbatasnya. Bisa dibuktikan bahwa skema-skema yang bisa berjalan baik di lapangan hingga saat ini dan seringkali diekspos sebagai model-model perhutanan sosial yang berhasil, adalah dimana para pendamping lapangan dijumpai, apakah itu berupa proyek/program internasional atau-pun yang dijalankan kalangan non-pemerintah (NGOs) dengan/ tanpa kerjasama dengan peneliti/akademisi.

Kerumitan dialami tidak saja pada saat proses peng-ajuannya saja, tetapi juga membayangi pada saat pemanenan dan pemasaran ha-sil setelah melalui usaha besar selama puluhan tahun. Pengalaman dengan tata usaha kayu yang demikian menyita tenaga, waktu dan biaya pada kasus Hutan Rakyat, semakin membuat skema-skema perhutanan sosial tidak menarik (*unattractive*) untuk diikuti oleh

masyarakat. Usaha kehutanan dipandang penuh dengan ketidakpastian (*uncer-tainties*), terlebih bila dibandingkan dengan usaha dan sumber pendapatan (kompensasi ataupun *fee*) dari sektor lain di sekelilingnya, seperti saat ini usaha perkebunan sawit dan bahkan pertambangan batu bara. Kedua usaha tersebut bahkan secara tidak langsung (dan mungkin tanpa sadar) seperti dipromosikan oleh aparat pemerintah di daerah (paling tidak dengan penerbitan izin-izin yang terus meningkat dan dukungan kebijakan ataupun fasilitas lainnya).

Disamping itu jika proses ataupun prosedur menggunakan jalur dan struktur birokrasi serta kewenangan yang ada, maka akan sangat dipengaruhi oleh berfungsi ataupun tidaknya struktur tersebut ataupun bahkan harmonisasi politik yang ada. Sebagaimana yang terjadi dalam setengah dasawarsa terakhir ini, bahwa hubungan Pusat dan Daerah terutama dalam hal sektor Kehutanan tidaklah terlalu harmonis. Terlebih jika hal ini dikaitkan dengan proses pengusulan dan penyelesaian banyak Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kota (RTRWP/K) yang lambat memperoleh titik temu/kesepakatan terutama dalam hal alih fungsi kawasan. Menurut pandangan daerah proses berhenti pada persetujuan Kementerian Kehutanan. Akibatnya hal tersebut menjadi respon balik negatif (atau alasan) dalam menjalankan urusan yang terkait dengan kawasan hutan dan menjadi tanggung jawab daerah, tidak terkecuali berkaitan dengan implementasi HKM, HTR ataupun HD.

- (3) Perhutanan sosial berbasis pada pengajuan hak kelola kawasan dan pemberian izin pemanfaatan produk/jasa lingkungan hutan dengan sistem kompetisi terbuka.

Perhutanan sosial meskipun disadari telah dipraktekkan oleh banyak kelompok masyarakat tradisional di Indonesia seumur peradaban pengelolaan (dalam arti memanfaatkan dan mengamankan keberlanjutan) sumberdaya hutan di sekeliling mereka, akan tetapi sebagai produk politik atau kebijakan Negara baru dilaksanakan dibandingkan dengan kebijakan konvensional perusahaan hutan komersial skala besar. Hal yang menarik bahwa meskipun karakter perhutanan sosial berbeda dengan kehutanan konvensional, tetapi konsep yang dikembangkan serupa, dimana hak kelola dan izin pemanfaatan menjadi dasar kebijakan. Meskipun ada terselip tujuan guna pemberdayaan masyarakat, tetapi tujuan akhir yang tampak dari substansi pengaturannya tetap saja ke arah kontribusinya terhadap perekonomian nasional.

Bukan hanya dalam pengaturannya, tetapi perkembangan perhutanan sosial juga praktis tanpa keistimewaan (*priveledges*), tidak ada upaya proteksi agar skema-skema seperti HKm, HD ataupun HTR bisa memiliki kekuatan untuk bersaing dengan sistem penggunaan sumberdaya alam lainnya yang telah ada ataupun semisal ikhtiar promosi (termasuk pemberian insentif khusus) baik oleh Kementerian Kehutanan ataupun Pemerintah Daerah sebagaimana program-program yang diharapkan akan diikuti oleh masyarakat luas guna keberhasilannya. Bila dicermati akan tampak jelas bahwa secara konsepsi perhutanan sosial demikian eksklusif (maksudnya hanya dikenal dan dipahami di kalangan terbatas). Di sisi lain dalam implementasi perhutanan sosial harus berjuang sendiri dan berkompetisi secara terbuka guna mendapatkan tempat di masyarakat, bahkan untuk bisa dikatakan berhasil.

Contoh yang paling konkrit terjadi dalam hal penyediaan kawasan hutan yang demikian sulit guna implementasi skema-skema perhutanan sosial dikarenakan berdasarkan data statistik praktis tidak ada Hutan Produksi yang tidak dibebani hak kegiatan perikanan skala besar (IUPHHK), kecuali jika akan dilaksanakan di Hutan Lindung. Jika akan dilaksanakan di Hutan Lindung, umumnya berdasarkan pengalaman tidak ada yang didisain khusus, kecuali baru diberikan bilamana di lokasi tersebut terjadi konflik sosial atas lahan yang tidak mungkin diselesaikan melalui jalur hukum, kecuali melalui ikhtiar kompromistis seperti skema HKm atau HD. Memang seringkali didengar bahwa Kementerian Kehutanan telah mengidentifikasi areal kosong alias yang tidak dibebani hak serta dapat dicadangkan untuk pelaksanaan HKm, HD atau HTR di seluruh Indonesia. Bahkan luasannya mencukupi guna memenuhi target-target yang ditetapkan paling tidak hingga 2014. Tetapi dalam realitanya bilamana ditanyakan pada instansi di daerah (baik Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD terkait maupun UPT Kementerian kehutanan) mereka sendiri justru sulit untuk menunjukkan data lahan kosong tersebut. Terlebih bilamana berbicara di lapangan melihat ruang kosong tidak bisa hanya dilihat dari sisi penerbitan perizinan saja, tetapi juga harus mempertimbangkan fakta adanya kemungkinan okupasi baik oleh individu ataupun kelompok masyarakat atas lahan.

Konsep dan Teori Dasar yang Perlu Dipahami

Perhutanan sosial atau secara lebih spesifik terkait dengan aspek pengelolaan hutan dikenal dengan istilah kehutanan masyarakat, secara definisi telah diuraikan secara detil pada Bab terdahulu. Meskipun demikian secara konseptual perlu dipahami beberapa hal terkait agar penjabarannya dalam kebijakan dan selanjutnya dalam implementasinya dapat lebih optimal.

Pertama, kata sosial atau masyarakat dalam istilah perhutanan sosial atau kehutanan masyarakat perlu dilihat dari dua sisi, target dan jiwanya. Masyarakat memiliki arti yang luas (a.l. Mitchell, 1984; Soekanto, 1990; Brint, 2001), akan tetapi dalam konteks perhutanan sosial dan kehutanan masyarakat telah diperoleh kesepakatan bahwa hal tersebut terkait dengan `persekutuan hidup atau komunitas` yang berada langsung dan bergantung kehidupan/penghidupannya dari sumberdaya setempat. Sebagai persekutuan hidup maka anggota-anggotanya diikat dalam budaya serta tujuan hidup yang sama (kolektif), yang selanjutnya disebut sebagai masyarakat tempatan atau masyarakat lokal (*local community*). Artinya istilah masyarakat tidak mutlak didasarkan pada warga desa ataupun merujuk pada wilayah administrasi yang sama, akan tetapi lebih pada kelompok masyarakat setempat yang diakui sebagai anggota dari pengguna hutan (*forest dependants* atau dalam bahasa lainnya *forest users*).

Konsekuensi dari pemahaman masyarakat sebagaimana diuraikan di atas adalah pentingnya peran kelembagaan (*institution*) atau tata pemerintahan (*governance*) di masing-masing kelompok pengguna hutan. Institusi ataupun tata pemerintahan yang dikembangkan di masing-masing kelompok pengguna hutan juga berbeda-beda. Akan tetapi secara jelas institusi dan tata pemerintahan khas setempat tersebut memungkinkan berfungsinya dan keberlangsungan sistem pengelolaan sumberdaya. Disamping itu dalam konteks komunitas seperti itu semangat `kebersamaan kehidupan` dari seluruh anggota kelompok lebih mempengaruhi keberlangsungan sistem yang dibangun daripada sekedar `kesamaan kepentingan penghidupan` sebagaimana dijumpai pada kelompok/badan usaha perekonomian kontemporer (sebagaimana membandingkan istilah *Gemeinschaft* dan *Geschellschaft* dalam konteks sosiologi – lihat a.l. Soekanto, 1990). Bentuk-bentuk pengaturan yang dikembangkan, misalnya baik terkait dengan pemanfaatan sumberdaya maupun pembagian hasil, seringkali sangat sederhana ditinjau

dari kacamata manajemen hutan modern, tetapi justru dapat dipenuhi atau diadopsi dengan mudah oleh para anggotanya.

Kedua, aspek hutan dalam konteks kehutanan ataupun perhutanan dalam perhutanan sosial dan kehutanan masyarakat, bilamana ditinjau dari pemahaman konsepsi masyarakat di atas maka jelas akan lebih luas (atau lebih longgar) dibandingkan dengan definisi ilmiah atau bahkan definisi resmi pemerintah. Dalam definisi ilmiah ada aspek kemampuan ekosistem dalam menciptakan iklim mikro yang berbeda dengan lingkungan luarnya, yang berarti berhubungan dengan kerapatan dan luasan tegakan pohon. Begitu pula dalam hubungannya dengan definisi resmi, biasanya juga dikaitkan dengan aspek hukumnya, contohnya di Indonesia (lihat Undang-Undang Kehutanan No. 41 tahun 1999) ada syarat mutlak penetapannya oleh pemerintah (dalam hal ini Menteri Kehutanan) agar terakui sebagai Kawasan Hutan.

Bilamana ada pertanyaan apakah yang dinamakan hutan dari konsepsi masyarakat lokal harus memiliki jenis-jenis pohon hutan yang dikenal atau diakui dalam administrasi kehutanan, maka dipastikan jawabannya adalah juga `tidak`. Hal ini dikarenakan konsepsi hutan di kalangan masyarakat pada umumnya, merupakan wilayah yang didominasi pohon ataupun tumbuhan berkayu lainnya, bisa jadi mencakup perdu, palma (seperti kelapa, aren dan jenis lainnya dalam keluarga ini) dan juga bambu, baik yang tumbuh secara alami (ataupun dari regenerasi alami) ataupun yang sengaja ditanam melalui sistem budidaya pohon yang mereka miliki beserta elemen-elemen non-kayu lainnya termasuk fauna serta non-hayati. Begitu pula hasil utamanya pun tidak senantiasa kayu, melainkan juga produk hutan lainnya seperti buah-buahan dan hasil hutan nir-kayu lainnya (*non-timber forest products*) atau bahkan jasa lingkungan (baik *environmental-* maupun *socio-cultural-services*). Keterkaitan kegiatannya dengan sistem penggunaan lahan lainnya (terutama pertanian) adalah sangat erat. Sehingga jika akhirnya berbicara mengenai aktivitas kehutanan tradisional di masyarakat, maka tidak bisa disamakan dengan kehutanan konvensional terlebih yang berorientasi pada industri perkayuan (seperti Hutan Tanaman Industri ataupun Hutan Tanaman Rakyat).

Apa yang sebenarnya ingin ditonjolkan dari pembahasan di atas, bahwa memahami perhutanan sosial ataupun kehutanan masyarakat membutuhkan pola pikir yang seharusnya berbeda dengan pola pikir kehutanan konvensional atau seharusnya tidak bisa disamakan penye-

lenggaraan kehutanan konvensional. Sehingga implikasinya adalah penanganan yang juga berbeda, agar dapat lebih tepat dalam perumusan kebijakan dan mengurangi hambatan-hambatan dalam implementasinya. Hal ini sebenarnya sudah pernah dikemukakan oleh Suharjito, dkk (2000) mengutip pandangan Campbell (1997), akan tetapi seringkali kurang diperhatikan, sebagaimana disajikan pada Tabel 2. berikut:

Tabel 2. Pergeseran Konseptual yang Diperlukan dari Kehutanan Konvensional (*State-Based*) ke Perhutanan sosial (*Community-Based*).

No.	Dari	Menuju
A. SIKAP dan ORIENTASI		
1.	Pengendalian	Dukungan/fasilitas
2.	Penerima manfaat	Mitra
3.	Pengguna	Pengelola
4.	Pembuatan keputusan unilateral	Partisipatif
5.	Orientasi penerimaan	Orientasi sumberdaya
6.	Keuntungan nasional	Orientasi keadilan lokal
7.	Diarahkan oleh rencana	Proses belajar/evolusi
B. INSTITUSIONAL dan ADMINISTRATIF		
8.	Sentralisasi	Desentralisasi
9.	Manajemen (perencanaan, pelaksanaan, monitoring) oleh pemerintah	Kemitraan
10.	Top-down	Partisipatif/negosiatif
11.	Orientasi target	Orientasi proses
12.	Anggaran kaku untuk rencana kerja besar	Anggaran fleksibel dengan rencana mikro
13.	Aturan-aturan untuk menghukum	Penyelesaian konflik
C. METODE MANAJEMEN		
14.	Kaku	Fleksibel
15.	Tujuan tunggal	Tujuan ganda/beragam
16.	Keseragaman	Keanekaragaman
17.	Produk tunggal	Produk beragam
18.	Menu manajemen yang tetap dengan aturan silvikultur tunggal	Beragam pilihan aturan silvikultur untuk spesifik lokasi
19.	Tanaman	Regenerasi alam
20.	Tenaga kerja/buruh/pengumpul	Manajer/pelaksana/pemroses/pemasar

Sumber: Campbell, 1997 (Dalam Suharjito, dkk. 2000)

Tentu saja dalam banyak kasus penerapan dari karakter-karakter tersebut tidak dapat dilakukan sekaligus atau mungkin perlu bertahap. Akan tetapi adalah muskil untuk berhasil jika semangatnya adalah perhutanan sosial, akan tetapi landasan pemikirannya bertahan pada kehutanan yang konvensional.

Dalam hubungan dengan karakter-karakter tersebut di atas dan perkembangan berbagai istilah/skema perhutanan sosial atau kehutanan masyarakat, baik di Indonesia maupun di banyak negara, Sardjono (2004) menggarisbawahi paling tidak empat prinsip yang penting untuk dipegang dari sisi kepentingan masyarakat: (1) Masyarakat lokal memiliki kepastian kewenangan untuk mengelola kawasan dan/atau hasil hutan; (2) Masyarakat lokal memiliki kepastian untuk bisa berperan serta dalam setiap tahap kegiatan pengelolaan hutan; (3) Masyarakat lokal memiliki kepastian untuk memperoleh keuntungan terbesar dari kegiatan pengelolaan hutan; dan (4) Masyarakat lokal memiliki kepastian akan terbebas dari eksploitasi pasar dan tekanan pihak luar.

Interpretasi Faktor-Faktor Terjadinya Pengabaian

Realita yang menunjukkan bahwa perkembangan Perhutanan sosial atau Kehutanan Masyarakat di Indonesia demikian lambat bisa jadi dikarenakan oleh pengabaian konsep ataupun teori di atas. Pertanyaan berikutnya tentu saja mengapa pengabaian tersebut terjadi? Pertanyaan ini tentu saja sulit untuk mendapatkan jawaban pastinya, sama pada saat ada pertanyaan mengapa Bina Desa ataupun PMDH baru dilakukan awal tahun 90'an? Apakah hal tersebut dikarenakan tekanan dunia in-ternasional akibat dari semakin gencarnya gerakan global yang menuntut penghormatan pada hak-hak masyarakat lokal? Responnya jelas, Pemerintah dalam hal ini para perencana dan pengambil kebijakan di tingkat Kementrian kehutanan menolaknya, dan mengemukakan bahwa hal tersebut memang berangkat dari kemauan politik Indonesia sendiri.

Kembali mengenai persoalan pengabaian di atas, jawaban pertama adalah kemungkinan memang belum diketahui dan dipahaminya teori atau konsepsi dasar perhutanan sosial dan/atau kehutanan masyarakat sebagaimana diuraikan terdahulu. Akan tetapi jika memang sudah diketahui/dipahami, maka ada beberapa alasan yang boleh dikatakan bersifat obyektif maupun subyektif atas pengabaian dimaksud. Alasan yang dapat dikategorikan obyektif, antara lain adalah:

1. Perumusan kebijakan Perhutanan sosial sesuai dengan karakter ataupun prinsip yang dituntut membutuhkan dukungan dan bahkan mungkin membutuhkan perubahan aspek legal, yang tidak saja berkaitan dengan satu sektor (kehutanan) tetapi juga sektor lainnya (non-kehutanan), misalnya yang berkaitan dengan aspek lahan, kelembagaan, administrasi

pemerintahan dan sebagainya. Jika hal terse-but tidak dilakukan maka dapat menjadi faktor pembatas;

2. Kebijakan dan Peraturan Perhutanan sosial yang paling operasional berada paling tidak pada level Kabupaten/Kota ataupun Peraturan Daerah, dan jika memungkinkan pada level yang lebih dekat lagi dengan sumberdaya ataupun masyarakatnya (desa/Kampung). Akan tetapi sepanjang payung hukum di atasnya belum tersedia (dan/atau tidak `memerintahkannya` tindak lanjut kepada peraturan di bawahnya) maka inisiatif yang dilakukan berisiko bertentangan, baik dari sisi substansi maupun formulasinya;
3. Tingkatan komunitas sebagai pelaku inti sendiri juga tidak seluruhnya ideal. Masyarakat sebagian besar memiliki kapital yang terbatas (a.l. SDA; Finansial; SDM; Fisik; Kelembagaan; Sosial), sehingga menerapkan konsep Perhutanan sosial dan Kehutanan Masyarakat yang dalam definisi ideal dapat dikatakan emosional dan menjadikan irasional, karena tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Kejadian dengan pemberian izin-izin skala kecil di awal reformasi menunjukkan situasi yang riil di masyarakat, bahwa tanpa persiapan dan/atau masa transisi yang memadai maka konsepsi ideal justru akan menjadi bumerang yang merugikan kehutanan dan selanjutnya masyarakat sendiri;
4. Berkaitan dengan butir (3) di atas adalah realita yang menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan masyarakat lokal tidaklah sehomogen dan senantiasa memiliki kohesi-fitas yang kuat sebagaimana diasumsikan. Di dalam masyarakat juga ada friksi dan ada pengelompokan, serta tidak lepas dari pengaruh luar terhadap masing-masing kelompok. Bahkan peran-peran Kepala Adat yang dahulu kuat, di banyak tempat semakin melemah atau bahkan sirna. Dalam kondisi semacam ini memperkenalkan pola-pola partisipatif secara langsung dalam banyak pengalaman tetap menyisakan persoalan internal di masyarakat.

Sementara itu alasan pengabaian konsepsi perhutanan sosial atau kehutanan masyarakat yang dipertimbangkan bersifat subjektif, tetapi seringkali dibicarakan oleh banyak pihak di berbagai kesempatan, antara lain adalah:

1. Keengganan di kalangan perencana dan pengambil keputusan di bidang Kehutanan untuk melakukan inovasi pendekatan baru ataupun bahkan perubahan besar (revolusi?) dikarenakan kekhawatiran berbuat kesalahan (berarti juga mengancam hilangnya jabatan bagi pengambil keputusan ataupun pimpinan). Sudah menjadi rahasia

- umum aparaturnya baik di lingkup Pemerintah maupun para operator (perusahaan swasta dan Badan Usaha Milik Negara) sudah terbiasa dengan desain kehutanan yang konvensional;
2. Ketiadaan kepercayaan (*trusts*) Pemerintah terhadap kapasitas masyarakat dalam rangka mengelola sumberdaya hutan secara lestari, dengan pertimbangan kompleksitas usaha kehutanan. Padahal di beberapa negara lainnya, semisal di Nepal, dengan cara-cara serta prosedur yang malah lebih sederhana dari yang dimiliki Indonesia, program *community forestry* terbukti mampu menghijaukan ribuan hektar lahan terdegradasi;
 3. Resistensi guna melakukan proses desentralisasi total dan devolusi (*democratized decentralization*) pengelolaan sum-berdaya hutan, dikarenakan hal ini dipertimbangkan akan mengancam pada hilangnya kontrol dan bisa jadi wibawa aparat pemerintahan, baik di Pusat maupun di daerah. Sehingga seringkali istilah-istilah semacam ancaman terjadinya disintegrasi ataupun etnosentrisme muncul sebagai alasan utama pengabaian hal tersebut.

Seluruh faktor pemungkin yang dikemukakan sebagai alasan di atas, baik yang bersifat obyektif maupun subjektif, memang perlu pembuktian lebih dalam. Tetapi perlu digarisbawahi bahwa berkaca dari proses pengembangan perhutanan sosial atau kehutanan masyarakat yang sudah berlangsung hampir dua dasawarsa ini, setiap pihak dipastikan setuju bahwa yang namanya keberhasilan itu sulit diargumentasikan. Waktu terbuang lebih banyak berada sebelum implementasi kebijakannya di lapangan, sehingga dengan demikian sudah dapat diduga dimanakah terletak sumbatannya.

Penutup: Melangkah ke Depan yang Lebih Menjanjikan

Pengembangan perhutanan sosial dan/atau kehutanan masyarakat seakan berlomba dengan waktu, karena semakin lama masa berjalan, semakin berkurang kemampuan berkompetisinya dan semakin hilang atraktivitasnya guna mampu mengajak masyarakat berpartisipasi di dalamnya. Terlebih usaha kehutanan menuntut jangka waktu yang relatif lebih lama dan penuh ketidakpastian. Saat ini saja di berbagai daerah pengembangan perhutanan sosial tidak lagi bergema di masyarakat sekalipun, dan justru tertinggalkan dengan tawaran untuk pengembangan perkebunan kelapa sawait atau pertambangan (khu-

susnya batu bara). Kedua usaha tersebut bahkan telah mulai masuk dalam kawasan hutan, atau mengkonversi praktek-praktek tradisional masyarakat dalam mengelola/mengusahakan hutan dan hasil hutan. Suasana krisis seharusnya muncul, bahwa bilamana hal tersebut dibiarkan terus berlangsung, maka akan terlambat atau sulit diharapkan untuk melestarikan sumberdaya hutan yang saat ini saja sudah berkurang lebih dari sepertiganya.

Ada beberapa pendekatan ke depan guna mendukung perkembangan perhutanan sosial dan/atau kehutanan masyarakat yang dipertimbangkan lebih baik daripada yang dilakukan selama ini, yaitu:

1. Kementrian Kehutanan seyogyanya sudah harus mengurangi intensitas perubahan kebijakan di tingkat Menteri, tetapi justru mengintensifkan komunikasi dan koordinasi dengan Pemerintah Daerah (khususnya di tingkat Kabupaten/Kota) dan juga komunikasi dengan masyarakat dan (jika ada) dengan para pendampingnya di lapangan. Hal tersebut sangat penting tidak saja dalam menyelaraskan pemahaman, tetapi juga dalam rangka dukungan alokasi pendanaan sehubungan dengan tanggung jawab yang diemban Pemda sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Koordinasi dengan para pegiat lapangan yang lebih intens juga bermanfaat dalam menghimpun begitu banyak pembelajaran dari berbagai daerah/wilayah yang akan dapat membantu penyempurnaan kebijakan itu sendiri;
2. Komunikasi dan koordinasi yang lebih intensif dengan Pemda (dan itu berarti Kementrian Dalam Negeri) juga sangat penting dalam rangka memungkinkan implementasi perhutanan sosial di wilayah-wilayah dalam Areal Penggunaan Lain (APL atau di luar kawasan hutan yang dahulu disebut Kawasan Budidaya Non-Kehutanan). Potensi Hutan Rakyat yang berdiri di atas lahan milik di Pulau Jawa terbukti cukup ampuh dalam menyelamatkan banyak industri dari risiko hilangnya pasokan bahan baku. Memang saat ini persoalan penguasaan dan penggunaan lahan (*land tenure*) di luar Jawa belum mampu dituntaskan. Tetapi batas kawasan hutan secara kartografis di banyak daerah sudah mulai diketahui, meski di dalam dan sekitarnya secara faktual lahan-lahan banyak dikuasai perorangan/kelompok. Bagaimana ada pendekatan khusus atas lahan-lahan yang berkonflik tersebut, dan hanya komunikasi serta koordinasi intensif dengan Pemda hal tersebut punya peluang untuk diatasi;
3. Seandainya ingin dilakukan penyempurnaan kebijakan, seharusnya

justru tidak membuat lebih rumitnya proses ataupun prosedur yang berlaku khususnya bagi masyarakat lokal, tetapi justru menyederhanakan ataupun memper-mudahnya. Kebijakan pada level Pusat terkait dengan perhutanan sosial atau skema-skema kehutanan masyarakat. Kebijakan tingkat Pusat seharusnya lebih berisi prinsip-prinsipnya saja, sementara yang lebih detil justru diberikan tanggung jawabnya pada Pemda. Bisa jadi setiap daerah akan mencoba mengembangkan kebijakan daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi dan tuntutan kondisi setempat. Bahkan karena memang sudah ada landasan hukumnya, maka peraturan yang lebih detil lagi seharusnya juga didelegasikan ke tingkat desa/kampung dengan dampingan para fasilitator.

4. Berkaitan dengan Butir (3) di atas maka tidak tertutup kemungkinan munculnya varian-varian lokal berbasis pada praktek-praktek pengelolaan sumberdaya alam/hutan tradisional/lokal, yang seharusnya memperoleh pengakuan dari Pemerintah (meskipun jika diperlukan melalui suatu proses verifikasi dan evaluasi, guna melihat relevansinya dengan skema-skema kehutanan masyarakat yang ada). Perlu digarisbawahi bahwa praktek-praktek eksisting semacam itu, berdasarkan pengamatan secara umum cukup sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan yang terpadu dan berkesinambungan (*integrated sustainable development*) tidak terkecuali di bidang kehutanan, yang mensyaratkan efisiensi ekonomi (*economic efficiency*), integritas lingkungan (*ecological integrity*), keadilan masyarakat (*social equity*), dan identitas budaya masyarakat setempat (*cultural identity*).

Sebagai catatan terakhir yang tidak kalah pentingnya, ke depan tantangan perkembangan perhutanan sosial juga lebih berat, karena isu-isu euforia reformasi yang berkembang di masyarakat yang memunculkan konflik-konflik lokal atas lahan dan sumberdaya, bercampur baur dengan isu-isu politik pada level pemerintahan memasuki otonomi daerah seperti perebutan kewenangan pusat-daerah maupun antar daerah hingga pemekaran wilayah, masih harus ditambah beban dengan isu-isu dan komitmen global berkaitan perubahan iklim dan khususnya kontribusi bidang kehutanan dalam upaya pengurangan emisi dari deforestasi dan kerusakan yang dalam banyak hal serba kontradiktif dengan kepentingan, tidak terkecuali di tingkat masyarakat (*grass root*). Jika dalam kondisi demikian tidak ada upaya simplifikasi kebijakan dan realisasi tindakan, maka meski satu hingga dua dasawarsa lagi perhutanan sosial dan/atau kehutanan masyarakat akan tetap jalan di tempat seperti yang dihadapi saat ini.

Pustaka

- Arnold, J. E. M. 1992. *Community Forestry. Ten Years in Review*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Awang, S. A. 1999. Reposisi Konsep Forest for People dan Implementasinya pada Pengelolaan Sumberdaya Hutan. Dalam Awang, S. A. (Ad.). 1999. *Forest for People Berbasis Ekosistem*. BIGRAF Publishing. Yogyakarta.
- Awang, S. A. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. Yogyakarta: Center for Critical Social Studies (CCSS).
- Bappenas. 2003^a. Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan 2002-2020. Dokumen Nasional (National Document). Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bappenas. 2003^b. Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan 2002-2020. Dokumen Regional (Regional Document). Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Brint, S. 2001. *Gemeinschaft Revisited: A Critique and Reconstruction of the Community Concept*. Dalam *Sociological Theory. A Journal of the American Sociological Association Vol. 19/No.1/Maret 2001/1-23*.
- Chandran, P. and Al-Arief M. 2007. *New Forest Report Shifts the Focus to People not Trees for Sustainable Environmental and Economic Growth*. Jakarta: World Bank Indonesia.
- Colfer, C. J. P. and Byron, Y. (Eds.). 2001. *People Managing Forests. The Links between Human Well-Being and Sustainability*. RFF Press Book. Washington, D. C.
- Dephut. 2005. *Rencana Strategis Kementrian Negara/Lembaga Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009*. Jakarta: Departemen Kehutanan Republik Indonesia.
- DITJEN BUK. (2011) `Kehutanan Masyarakat dan tantangan Legalitas kayu`. Jakarta: Kementrian Kehutanan.
- FAO. 1982. *Conservation and Development of Tropical Forest Resources*. FAO Forestry Paper 37. FAO. Rome.
- FWI/GFW. 2001. *Potret Keadaan Hutan Indonesia (The Portrait of Indonesia's forest situation)*. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch.
- Ginting, L. 2000. *DebtforNature Swaps. Konversi Utang untuk Pembiayaan Konservasi: Siapa Sesungguhnya yang Diuntungkan?*. WALHI. Jakarta.
- ITTO. 2001. *Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari di Indonesia. Laporan Misi Teknis ITTO untuk Indonesia. (Realizing Sustainable Forest Man-*

- agement in Indonesia. Report of Technical Mission for Indonesia*). Jakarta. Justiyanto, A. (2005) `
- Kartasubrata, Y. 2003. *Social Forestry dan Agroforestry di Asia*. Bogor: Laboratorium Politik Ekonomi dan Sosial Kehutanan IPB.
- LEI. 2001. *Naskah Akademis Sistem Sertifikasi Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat Lestari (PHBML)*. Dokumen LEI-03 (Draft Usulan). Lembaga Ekolabel Indonesia. Bogor.
- Mitchell, D. 1984. *Sosiologi. Suatu Analisa Sistem Sosial*. Penerbit PT. Bina Aksara. Jakarta.
- Messerschmidt, D. A. 2000. *Discussion Notes on Social/ Community Forestry. Social and Community Forestry is about People*. CSF Unmul. Samarinda. (tidak dipublikasikan).
- Mubyarto, L. Soetrisno, P. Sudira, S. A. Awang, Sulisty, A. S. Dewanta, N. S. Rejeki, E. Pratiwi. 1991. *Kajian Sosial Ekonomi Desa-Desa Perbatasan di Kalimantan Timur*. Penerbit Aditya Media. Yogyakarta.
- Mubyarto; Sulisty; S. A. Awang. (Eds.) 1992. *Perekonomian Rakyat Kalimantan.(Prosiding Seminar)*. Aditya Media. Yogyakarta.
- PERHUTANI. 2006. *Strategi Pengelolaan Hutan Jati Perum Perhutani Saat Ini dan Yang Akan Datang*. Paper presented at discussion on "Mencari Jawaban tentang Forest Governance di Jawa, Jakarta 15-16 Juni 2006.
- Poffenberger, M. (Ed.). 1990. *Keepers of the Forest. Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press. Connecticut.
- Poffenberger, M. (Ed.). 2000. *Communities and Forest Management in Southeast Asia*. WG-CIFM. Berkeley (USA)-Gland (Switzerland).
- Sardjono, M. A. 1990. *Die Lembo Kultur in Ost-Kalimantan. Ein Modell fuer die Entwicklung agroforstlicher Landnutzung in den Feuchttropen*. Dissertation. Universitaet Hamburg. Hamburg.
- Sardjono, M. A. (2003) 'Mengupas Polemik Perhutanan Sosial Versus Kehutanan Masyarakat. Khilafiyah Semantik Publik di Lingkungan Kampus'. Samarinda: Faculty of Forestry UNMUL/ Center for Social Forestry (CSF).
- Sardjono, M. A. 2004^a. *Mosaik Sosiologis Kehutanan: Masyarakat Lokal, Politik dan Kelestarian Sumberdaya*. Yogyakarta: Debut Press.
- Sardjono, M. A. (2004^b) 'Role and Responsibility of Local Communities in Forestry Politics in Indonesia', Paper presented at Forest Governance Workshop in Tokyo University, Tokyo (December 5-10, 2004). Samarinda: Center for Social Forestry (CSF).
- Sardjono, M. A. (2007) 'Trends of Forest Policy in Indonesia'. Narrative Materials for Intensive Lecture at the University of Tokyo,

- Japan (14/07/2007). Tokyo: Department of Global Agricultural Sciences, The University of Tokyo (GALS-UTYO).
- Sardjono, M. A (2011) *'Tantangan Perubahan Sosial dalam Kehutanan Masyarakat di Indonesia'*. Materials presented in the FKKM National Meeting, Bogor 6-8 September 2011. Samarinda: Center for Social Forestry.
- Sheil, D; R. K. Puri; I. Basuki; M. Van Heist; Syaefuddin; Rukmiyati; M. A. Sardjono; I. Samsuodin; K. Sidiyasa; Chrisandini; E. Permana; E. M. Angi; F. Gatzweiler; B. Johson; A. Wijaya (2002) *Exploring Biological Diversity, Environment and Local People's Perspectives in Forest Landscapes. Method for a Multidisciplinary Landscape Assessment*. Bogor: CIFOR.
- Silalahi, M., A. Santosa (2011) *'Kajian Kebijakan Kehutanan Masyarakat dan Kesiapan Menghadapi REDD+'*. Materials presented in the National Meeting of FKKM, Bogor 6-8 September 2011. Bogor: Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat
- Soekanto, S. 1990. *Sosiologi. Suatu Pengantar*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Suharjito, D., A. Khan, W. A. Djatmiko, M. T. Sirait, S. Evelyn. 2000. *Karakteristik Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Sunderlain, W. D. and I. A. P. Resosudarmo. 1997. *Laju dan Penyebab Deforestasi di Indonesia: Penelaahan Kerancuan dan Penyelesaiannya*. CIFOR. Bogor.
- Wiersum, K. F. 1994. *Social Forestry in South and South-East Asia: History and New Perspective*. Department of Forestry, Wageningen Agricultural University, the Netherlands.
- Zakaria, R. Y. 1994. *Hutan dan Kesejahteraan Masyarakat Lokal*. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Jakarta.

Reforma Agraria Di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa

Didik Suharjito

*A fanatic is one who can't change his
mind and won't change the subject.*
Winston Churchill

Pendahuluan

FAO (2011) melaporkan bahwa akhir-akhir ini dorongan untuk melakukan reformasi penguasaan hutan (*forest tenure*) terus meningkat di berbagai negara. Beberapa alasannya yang penting adalah (1) rezime penguasaan hutan yang dominan saat ini belum berhasil dalam mencapai tujuan-tujuan utama pengelolaan hutan seperti pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*, SFM), pengentasan kemiskinan, perbaikan mata pencaharian atau hak-hak masyarakat lokal; (2) peninjauan kebijakan nasional yang menyeluruh dalam menghadapi globalisasi khususnya tekanan pasar dan penyebaran asosiasi sektor swasta yang meningkat; (3) tekanan yang meningkat pada hutan akibat pertumbuhan penduduk dan peningkatan permintaan hasil-hasil hutan (dan juga lahan hutan untuk penggunaan nonhutan); (4) kekuasaan dan pengaruh para pihak (*stakeholders*) yang meningkat seperti masyarakat lokal dan kelompok-kelompok yang ter-

marjinalkan untuk menuntut hak dan mengklaim sumberdaya hutan.

White dan Martin (2002) memberikan gambaran bahwa rezime penguasaan hutan dunia yang dominan pada masa kini adalah pemerintah, yakni 77 % hutan dunia (3.9 milyar hektar) dimiliki dan diatur oleh pemerintah (*owned and administered by governments*) mengacu pada hukum nasional, kecuali di beberapa negara yaitu Amerika Serikat (45 %), Swedia (30 %), Finlandia (20 %), Argentina (20 %), Meksiko (20 %), dan Papua New Guinea (10 %). Proporsi hutan yang dimiliki dan diatur oleh pemerintah pada negara-negara maju lebih besar (81 %) dibandingkan dengan di negara-negara yang sedang berkembang (71 %). Hutan-hutan yang dimiliki dan diatur pemerintah pada umumnya diberikan kepada perusahaan swasta besar sebagai pemegang konsesi. Dalam prakteknya perusahaan tersebut mengusahakannya tidak berkelanjutan dan menjadikan hutan terdegradasi, konflik sosial, dan menambah beban finansial. Namun demikian Bull dan White (2002) menjelaskan bahwa kehutanan di dunia sedang mengalami transisi, salah satunya terjadi dalam hal luas hutan yang dimiliki atau dikelola oleh masyarakat bertambah menjadi dua kali lipat dibandingkan satu dekade yang lalu. Di beberapa negara pemerintah telah membuka akses dan memberi hak atas hutan kepada masyarakat. Setiap negara mempunyai alasan-alasannya sendiri, meskipun ada alasan-alasan yang sama, mengapa melakukan perluasan akses dan hak masyarakat atas hutan.

Tulisan ini memberikan gambaran situasi kritis kehutanan Indonesia dan menjelaskan mengapa dan bagaimana reforma agraria di kehutanan seharusnya dilakukan. Istilah *land reform* (reforma lahan) dan *agrarian reform* (reforma agraria) sering kali dipergunakan secara saling menggantikan dengan pengertian yang sama, yaitu suatu usaha untuk mengubah struktur agraria yang ada. Tetapi beberapa ahli membedakannya, *land reform* fokus pada penataan distribusi hak-hak penguasaan atas lahan, sedangkan *agrarian reform* menunjuk pada *land reform* dan perubahan sosial, ekonomi dan politik yang menyertainya. Namun inti dari reforma agraria adalah *redistributive land reform*, yaitu penataan kembali sebaran penguasaan lahan yang mencakup *tenure reform* dan *tenancy reform* sehingga petani miskin dapat menguasai lahan dengan luas yang cukup (lihat Wiradi, 2000). Konsep reforma agraria yang digunakan dalam tulisan ini khususnya menunjuk pada penataan distribusi penguasaan lahan hutan negara kepada masyarakat lokal; penguasaan atas lahan tidak berarti memilikinya, namun harus men-

cakup kepastian atas hak-hak yang ada di dalam penguasaannya (*land tenure security*) dalam jangka panjang.

Konflik Agraria dan Degradasi Hutan

Degradasi dan deforestasi sumberdaya hutan Indonesia pada saat ini telah mencapai kondisi yang sangat memprihatinkan. Kenyataan ini telah disaksikan, dirasakan, dan diakui oleh masyarakat lokal, lembaga swadaya masyarakat, kalangan aka-demis, dunia bisnis, pemerintah pusat dan daerah, maupun masyarakat internasional. Praktek pengusahaan hutan selama lebih dari 30 tahun pada masa Orde Baru ternyata telah menghasilkan penurunan kualitas dan kuantitas sumberdaya hutan dan ekosistemnya. Sampai akhir tahun 2004 kawasan hutan yang terdegradasi mencapai 59,17 juta ha.¹ Pada tahun 2006 luas lahan yang tergolong sangat kritis adalah 47,61 juta ha, kritis 23,31 juta ha, dan agak kritis 6,89 juta ha.²

Pada sisi yang lain, masyarakat desa hutan hidup miskin dan infrastruktur sosial ekonominya belum terbangun sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat desa hutan.³ Berdasarkan data PODES (Potensi Desa) tahun 2006 dan 2008, jumlah desa hutan yang tersebar di 32 provinsi sebanyak 19.410 desa atau 26,7 %. Jumlah penduduk desa hutan mencapai lebih dari 37 juta jiwa atau 17,1 % dari penduduk Indonesia.⁴ Jumlah penduduk miskin yang bertempat tinggal di desa hutan sekitar 12 juta jiwa. Kondisi ini menggambarkan suatu ironi bahwa bangsa Indonesia menguasai sumberdaya hutan yang kaya raya,

1 Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan-Badan Planologi Kehutanan. 2006. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006 – 2025. Jakarta.

2 Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. 2006. Statistik Pembangunan Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan Dan Perhutanan Sosial Tahun Dinas 2005. Jakarta.

3 Desa-desa di dalam dan di sekitar atau di tepi hutan dalam tulisan ini disingkat “desa hutan”, meskipun tidak tepat sepenuhnya. Desa di dalam atau di sekitar hutan menggambarkan letak (dimensi ruang), sedangkan “desa hutan” menggambarkan tingkat ketergantungan kehidupan masyarakatnya terhadap sumberdaya hutan. Namun demikian, dengan asumsi letak desa berkaitan dengan tingkat ketergantungan, maka kedua istilah itu dapat saling dipertukarkan.

4 Lihat publikasi Badan Planologi Kehutanan. 2007. Identifikasi Desa dalam Kawasan Hutan 2007. Kerjasama Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik. Jakarta dan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan. 2009. Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan 2009. Jakarta. Konsep kawasan hutan yang digunakan dalam laporan ini menunjuk pada kawasan hutan negara, tidak termasuk hutan-hutan pada tanah milik.

tetapi rakyatnya miskin: *Rich forest poor people*.⁵⁵⁾

Jika rakyat di desa-desa hutan di Jawa sudah miskin sejak masa kolonial, rakyat di desa-desa hutan di Luar Jawa termiskinkan dan termarginalkan sejak masuknya kegiatan eksploitasi hutan oleh perusahaan-perusahaan besar dari kota. Rakyat di desa-desa hutan di Jawa sudah sejak masa kolonial mengalami kekurangan lahan pertanian, sehingga mereka tergantung pada lahan hutan. Teknologi pertanian menetap dan kesuburan lahan di Jawa, memungkinkan petani dapat bertahan hidup dari lahan seluas hanya 0,5 ha. Sedangkan rakyat di Luar Jawa (dengan kekecualian di beberapa daerah) yang menerapkan teknologi pertanian bergilir (“perladangan berpindah”, *swidden agriculture* atau *shifting cultivation*) membutuhkan lahan jauh lebih luas.

Keberadaan sumberdaya hutan (SDH) mempunyai beragam fungsi bagi masyarakat desa hutan, yaitu sebagai sumber pangan (buah-buahan, jamur, umbi-umbian, satwa, ikan), sumber peralatan rumah (bahan bangunan, peralatan rumah tangga), sumber obat-obatan (daun, akar), sumber pendapatan (rotan, getah jelutong, buah tengkawang, kulit medang, madu, kayu, satwa buruan, dll.), sumber berusaha (berladang), sumber inspirasi karya seni (lukisan, patung, tari), dan religi. Berbagai fungsi SDH itu menguatkan ikatan masyarakat lokal dengan SDH. Fungsi SDH bagi kehidupan masyarakat lokal dialami dari generasi ke generasi; sebagian dipertahankan dengan kuat, sebagian mengalami perubahan-perubahan dari waktu ke waktu, baik dalam tempo yang lambat maupun cepat. Proses perubahan dirasakan sangat cepat ketika pihak-pihak luar, terutama perusahaan HPH memasuki wilayah mereka. Perubahan sangat cepat itu di luar kemauan masyarakat atau dipaksakan oleh pihak luar.

Kiprah perusahaan kehutanan (HPH dan HPHTI) dirasakan sangat mengganggu kehidupan masyarakat desa hutan. Masyarakat desa hutan merasa wilayah berladang mereka semakin sempit; sumber-sumber pangan, obat-obatan, dan peralatan rumah mereka semakin langka; fungsi religi dan inspirasi karya seni semakin hilang. Adanya berbagai desakan itu semula ditanggapi oleh masyarakat lokal dengan cara menghindar (pindah areal ladang atau sekedar keluh kesah). Desakan semakin kuat, masyarakat menanggapi dengan cara “mengikuti irama” HPH, misalnya berladang di bekas blok tebangan, di pinggir jalan angkutan kayu (cara ini lebih banyak

5 Nancy Lee Peluso ahli sosiologi yang melakukan penelitian di wilayah Perum Perhutani di Jawa dan memberi judul desertasinya “*Rich Forest, Poor People*” yang ditulis tahun 1987.

dilakukan oleh peladang pendatang, misalnya orang Bugis di Kalimantan), generasi muda mengikuti “kerja kayu” (maksudnya tebangan liar atau *illegal logging* yang biasanya juga lebih banyak dilakukan oleh pendatang). Semakin lama, desakan bukan hanya dari perusahaan HPH di sekitar masyarakat desa hutan, melainkan juga dari orang-orang pendatang bersuku-bangsa lain (Bugis, Jawa, Madura) baik mereka yang datang spontan dari kampung asalnya maupun keluar dari desa-desa transmigrasi.

Sedangkan manfaat dari kehadiran perusahaan HPH di Luar Jawa sebagai penyerap tenaga kerja ternyata juga tidak cukup besar, diperkirakan sekitar 0,5 juta orang. Sebaliknya kesempatan kerja di perusahaan HPH lebih banyak (bahkan seringkali seluruhnya atau mendekati seluruhnya) diberikan kepada pendatang, sehingga menumbuhkan rasa cemburu. Perasaan cemburu menambah kekecewaan masyarakat desa hutan terhadap perusahaan HPH. Perubahan gaya hidup sebagai hasil persentuhan dengan budaya pendatang juga telah membuat hidup warga masyarakat setempat bertambah berat (Suharjito, 2005).

Masyarakat desa hutan semakin tidak tahan menghadapi desakan itu dan mendorong keberanian untuk melawan, keluhan-keluhan berubah menjadi perlawanan dan tindak kekerasan. Klaim-klaim penguasaan atas lahan dan hasil hutan oleh masyarakat desa hutan yang didasarkan pada hukum adat yang sebelumnya dipendam semakin kuat diekspresikan. Protes-protes dan demonstrasi-demonstrasi, pembakaran *camp*, penutupan jalan angkutan kayu, penyanderaan karyawan perusahaan HPH, pembunuhan mandor dan mantri Perum Perhutani, dan tindak kekerasan lainnya harus dihadapi oleh perusahaan HPH dan Perum Perhutani.

Dalam berhubungan dengan masyarakat desa hutan, Perusahaan HPH dan Perum Perhutani menggunakan pendekatan polisional. Perusahaan HPH dan Perum Perhutani menghadapi tindakan-tindakan penyelewengan dan kekerasan warga masyarakat desa hutan dengan tindakan balasan menggunakan aparat keamanan. Penggunaan senjata api dalam pengamanan hutan oleh Perum Perhutani sudah menjadi praktek sehari-hari sejak lama di Jawa. Penduduk desa hutan yang tertembak sehingga luka parah bahkan meninggal dunia berkali-kali terjadi. Demikian pula penduduk desa hutan yang melakukan protes-protes dan demonstrasi terhadap perusahaan HPH dihadapi dengan tembakan.

Masa krisis moneter dan reformasi kekuasaan pada tahun 1999-2002 membuka ledakan tindak kekerasan lebih dahsyat. Jika sebelumnya masyarakat melakukan protes-protes dan demonstrasi sebagai letupan-letupan kecil, pada periode 1999-2002 ledakan besar tindak kekerasan berupa pembalakan liar dan penjarahan hutan tidak terkendalikan. Pembalakan liar (*illegal logging*) dan penggarapan liar kawasan hutan untuk perkebunan sawit atau karet atau tanaman pertanian lainnya mencakup areal yang sangat luas pada kawasan hutan produksi, lindung, maupun konservasi di Luar Jawa maupun di Jawa. Aktivitas-aktivitas tersebut dilakukan oleh penduduk dari luar hutan, sementara masyarakat desa hutan tidak lagi menjadi penjaga dan pemeliharaan hutan, bahkan tertarik masuk bekerjasama menjadi pelaku eksploitasi hutan. Sebagai akibatnya lebih dari setengah jumlah perusahaan pemegang konsesi HPH (jumlah perusahaan sekitar 500) tidak dapat melanjutkan pengusahaan areal konsesinya.⁶

Masyarakat Hukum Adat, Hak Ulayat, dan Konflik Agraria

Agraria mencakup bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya (UUPA 1960). Bentuk konflik agraria khususnya sumberdaya hutan yang sedang berlangsung sebagian besar adalah konflik klaim atas lahan hutan, sebagian lain adalah konflik klaim atas hasil hutan (umumnya non kayu) antara perusahaan pemegang konsesi HPH dan masyarakat desa hutan.⁷ Konflik sumberdaya hutan tersebut terjadi karena perbedaan landasan klaim atas hak sumberdaya hutan, yakni pada satu pihak perusahaan swasta HPH berlandaskan pada hukum formal atau hukum negara, sedangkan di lain pihak masyarakat desa hutan berlandaskan pada hukum adat.

Para ahli hukum adat masyarakat Indonesia telah memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud “Hukum Adat”. Rumusan dari Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional pada tahun 1975 adalah bahwa hukum adat sebagai hukum asli Indonesia yang tidak tertulis/tertuang di dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia dan di sana sini mengandung unsur agama. Masyarakat sebagai persekutuan hukum yang disebut “masyarakat adat” karena ber-

6 Contoh-contoh konflik kehutanan yang disebabkan oleh klaim masyarakat adat atas areal hutan dapat dilihat antara lain pada Suharjito (2001), Suharjito (2006), Sumardjani (2007), dan Yasmi et.al. (2009).

7 Konflik penguasaan lahan antar warga masyarakat, antar keturunan suku bangsa sering pula terjadi, namun dalam tulisan ini tidak dibahas.

dasarkan hukum atau aturan adatnya dapat terbentuk berdasarkan (1) ikatan genealogis, (2) ikatan teritorial, ataupun (3) ikatan genealogis-teritorial.

Bersadarkan hukum adatnya, warga masyarakat desa hutan mengklaim bahwa lahan hutan di sekitarnya merupakan lahan hak ulayat. Van Vollenhoven (1972) menjelaskan bahwa “hak ulayat atas tanah hanya dapat dipunyai oleh kesatuan-kesatuan sosial, tidak oleh orang-orang khusus”. Kesatuan-kesatuan sosial tersebut disebut masyarakat adat. Menurut Ter Haar (1960) istilah *beschikkingsrecht* yang menunjukkan adanya suatu macam-macam hubungan, tidak atau jarang ditemukan dalam bahasa sukubangsa Indonesia. Akan tetapi sebutan dalam arti sebagai “lingkungan” (*beschikkingskring*) memang ada, misalnya sebagai milik: *patuanan* di Ambon; sebagai daerah penghasil makanan: *panjampeto* di Kalimantan; sebagai lapangan yang terpagar: *pawatasan* di Kalimantan, *wewengkon* di Jawa, *prabumian* di Bali; sebagai tanah terlarang bagi orang lain: *tata-buan* di Bolaang Mongondo. Istilah-istilah lain yang ditemukan adalah *torluk* di Angkola, *limpo* di Sulawesi Selatan, *nuru* di Buru, *pajar* di Bali, *paer* di Lombok, *ulayat* di Minangkabau. Orang tidak mengatakan “hak ulayat nagari”, melainkan “lingkungan daripada nagari”. Istilah hak ulayat digunakan untuk mewakili istilah-istilah di daerah lain tersebut di atas yang mengandung pengertian relatif sama, atau dalam pasal 3 UUPA 1960 disebutnya “... hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu...”.

Hak ulayat ini berbeda dengan hak milik orang per orang yang diperoleh karena membuka tanah atau hutan. Hak milik atas tanah dapat pula diperoleh dari hak pakai atas tanah kesatuan sosial (masyarakat adat) apabila hak itu menjadi tetap dan turun-temurun (van Vollenhoven, 1972). Menurut van Vollenhoven (1972) hak milik mutlak tidak dikenal dalam hukum adat. Demikian pula menurut Ter Haar (1960) hak untuk *beschikken* (menguasai mutlak) dalam arti kata memindahtangankan tidak ditemukan dalam masyarakat sukubangsa di Indonesia. Kaidah “daerah pertuanan” (*beschikkingsgebied*) tidak dapat dipindahtangankan tetap pertama-tama berlaku, walaupun ada beberapa pengecualian, misalnya karena peperangan, tekanan pemerintah pusat. Ketentuan bahwa tidak ada hak milik mutlak ini dalam UUPA 1960 disebut sebagai ada fungsi sosial dari tanah.

Keberadaan hak penguasaan hutan oleh masyarakat adat yang didasarkan pada hukum adat diakui oleh UU No. 5 Tahun 1960 ten-

tang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Amanat UUPA memang sepanjang sejarah setelah disahkannya belum dipedomani dan dilaksanakan dalam program dan kegiatan pembangunan bangsa Indonesia sebagaimana yang dikehendaki oleh spirit UUPA. UU No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan cenderung melemahkan bahkan mengabaikan UUPA. Dalam implementasi pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA, yang mengacu pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara...” (garis bawah dari penulis), pemerintah lebih mengutamakan perusahaan-perusahaan skala besar untuk mengusahakan hutan. Sebaliknya pemerintah kurang mengindahkan ayat (3) dan ayat (4) yang menyatakan:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.” (garis bawah dari penulis).

“Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.” (garis bawah dari penulis).

Sehingga dalam implementasi kandungan pasal 3 dan pasal 5 UUPA di bawah ini, pemerintah lebih menekankan pada kepentingan nasional dalam pengertian pertumbuhan ekonomi nasional.

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.” (garis bawah dari penulis)

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala

sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.” (garis bawah dari penulis)

Sedangkan praktek hukum adat dipandang seolah-olah semakin ditinggalkan oleh masyarakatnya atau tidak berlaku. Praktek pemanfaatan sumberdaya hutan oleh masyarakat hukum adat dibatasi hanya untuk pemenuhan subsistensi atau hanya untuk konsumsi pangan, sandang, dan papan masyarakat. Padahal dalam pasal 5 jelas disebutkan keberlakuan hukum adat dan prinsip sosialisme Indonesia. Pernyataan dalam penjelasan umum III (1) dari UUPA seharusnya diperhatikan dengan sungguh-sungguh dan dipedomani oleh pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakannya yang menyangkut pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan:

“Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.” (garis bawah dari penulis)

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan relatif lebih baik dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1967 dalam hal pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat terhadap sumberdaya hutan (lihat bab IX pasal 67). Pasal 67 ayat (1) menyatakan:

“Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (garis bawah dari penulis)

- a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;*
- b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan*
- c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.”*

Sedangkan dalam UU No. 5 Tahun 1967 lebih menekankan pada pembatasan atau larangan “TIDAK BOLEH”:

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini.” (garis bawah dari penulis)

Hal ini mungkin berkaitan dengan situasi sosial ekonomi dan politik yang berbeda sehingga spiritnya juga berbeda. UU No. 5/ 1967 lahir pada situasi pemerintah hendak memanfaatkan sumberdaya alam untuk segera mencapai pertumbuhan ekonomi negara yang tinggi. Sedangkan UU No. 41/ 1999 lahir dalam situasi reformasi kekuasaan, meskipun terjadi pula krisis moneter dan ekonomi.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pengabaian terhadap hak masyarakat desa hutan berdasarkan hukum adatnya menjadi penyebab pertama konflik agraria khususnya sumberdaya hutan. Namun demikian, konflik agraria tidak hanya persoalan perebutan hak (*rights*), melainkan juga karena persoalan akses (*access*). Ribot dan Peluso (2003) mendefinisikan akses sebagai “*the ability to derive benefits from things*”, menunjuk pada kemampuan seseorang untuk memperoleh manfaat dari sesuatu. Sesuatu itu dapat berupa barang (lahan, hasil hutan), orang (tenaga kerja), institusi, maupun simbol. Kemampuan itu terkait dengan kekuatan atau kekuasaan (*power*). Kekuatan atau kekuasaan ini dapat dalam bentuk (salah satu atau kombinasi) material (kekayaan harta atau senjata), budaya (kehormatan, kewibawaan), atau status sosial (jabatan). Akses masyarakat desa hutan terhadap sumberdaya hutan dapat diperoleh melalui perjuangan, dapat juga diperoleh karena kepedulian pihak lain. Tuntutan masyarakat desa hutan untuk memperoleh akses terhadap hutan dapat berdasarkan hak mereka, dapat pula berdasarkan tuntutan moral, meskipun masyarakat desa hutan tidak mempunyai hak tetapi secara moral mereka boleh menuntut untuk memperoleh akses terhadap hutan.

Meredam Konflik, Mempertahankan Okupasi

Konflik penguasaan sumberdaya hutan menjadi salah satu ham-

batan yang sangat signifikan untuk mencapai pengelolaan hutan yang lestari (SFM), khususnya pengelolaan hutan alam dan tanaman produksi lestari (PHAPL/PHTL) oleh perusahaan HPH-HTI. Berbagai fungsi hutan bagi masyarakat desa hutan baik yang bersifat *tangible* (lahan untuk berladang, hasil hutan kayu dan non-kayu) maupun *intangible* (religi), secara singkat disebut fungsi sosial hutan. Konflik sumberdaya hutan muncul karena dipicu oleh fungsi sosial hutan tersebut terganggu. Padahal interaksi antara masyarakat dengan hutan sangat kuat, oleh karena itu masyarakat desa hutan bukan hanya masyarakat yang mempunyai hak untuk melestarikan kehidupannya, melainkan me-reka juga mempunyai peran dalam melestarikan hutan.

Pemerintah telah lama membuat kebijakan dan mendorong para perusahaan kehutanan untuk menggelar program-program pembangunan masyarakat desa hutan. Disamping masih tetap menerapkan pendekatan polisional, perusahaan HPH dan Perum Perhutani juga menerapkan pendekatan sosial melalui program-program pembangunan desa hutan. Di Jawa Perum Perhutani mengembangkan intensifikasi tumpang-sari pada tahun 1972, magersaren gaya baru pada awal tahun 1980-an, PMDH (Pembangunan Masyarakat Desa Hutan pada tahun 1984, PS (Perhutanan Sosial) sejak tahun 1986, PMDH terpadu pada tahun 1993, dan sejak awal tahun 2000-an dikembangkan PHBM (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat). Di Luar Jawa, perusahaan HPH (termasuk BUMN PT. Inhutani) menyelenggarakan HPH Bina Desa pada akhir tahun 1980-an dan PMDH sejak pertengahan tahun 1990-an. Beberapa perusahaan HPH dan HTI mengembangkan program CD (*Community Development*).

Sejak penggantian orde baru, perusahaan HPH-HTI dan Perum Perhutani menggelar program-program baru untuk menghadapi tekanan-tekanan masyarakat desa hutan. Perum Perhutani menyelenggarakan program PHBM (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat) dan perusahaan HPH-HTI menyelenggarakan program MHBM (Membangun Hutan Bersama Masyarakat).⁸ Namun berbagai kebijakan dan program

8 Terdapat beberapa kasus di lapangan, kebun-kebun (lahan dan tanaman) karet yang dikelola oleh warga masyarakat desa hutan diklaim sebagai kawasan hutan Negara dan diberikan kepada HPHTI sebagai areal konsesinya. Akibatnya konflik antara masyarakat desa hutan dan perusahaan HPHTI tidak dapat dihindarkan. Ada beberapa perusahaan HPHTI yang mengambil inisiatif untuk membangun kerjasama "Pengelolaan Hutan Rakyat Pola Kemitraan" pada lahan-lahan kebun karet yang terlanjur dihancurkan. Lahan-lahan kebun karet diakui sebagai "lahan milik" warga masyarakat, mereka akan memperoleh bagian dari hasil hutan tanaman (*Acasia*

PMDH⁹⁾, PHBM, MHBM, dan CD yang telah berjalan belum mampu memecahkan persoalan yang mendasar sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, politik, kultural, dan ekologi yang di-namis dari masing-masing kelompok masyarakat.

Hanya beberapa unit manajemen (perusahaan HPH-HTI) yang telah berhasil melakukan upaya-upaya kelola sosial¹⁰ untuk mewujudkan kelestarian fungsi sosial pengelolaan hutan. Sebagian besar unit manajemen tidak berhasil atau tidak berusaha secara sungguh-sungguh dalam mengelola konflik.

Reforma Agraria Kehutanan: mewujudkan keadilan penguasaan agraria

Apa yang menjadi persoalan mendasar bagi masyarakat desa hutan? Secara umum, tanpa bermaksud menyamaratakan konteks sosial, ekonomi, politik, kultural, dan ekologi, persoalan mendasar yang dihadapi oleh masyarakat desa hutan adalah, pertama, kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan (*forest tenure security*) untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan (lahan hutan dan hasil hutan). Kondisi ketidakpastian hak masyarakat desa hutan untuk memperoleh manfaat sumberdaya hutan harus diubah mejadi kondisi yang memberikan jaminan, kepastian, perlindungan terhadap hak-hak masyarakat desa hu-

mangium). Namun demikian pihak perusahaan tidak berani untuk mengusulkan kepada pemerintah (Dephut) agar lahan-lahan bekas kebun karet tersebut dikeluarkan dari areal konsesinya dan menjadi lahan milik warga masyarakat. Pihak Dephut, meskipun (mungkin) sudah mengetahui, tidak cepat tanggap terhadap keadaan seperti ini. Jika kebun-kebun karet yang ada ternyata berdasarkan penilaian (multipihak) harus dipertahankan sebagai kawasan hutan, maka pemerintah dapat menetapkan sebagai kawasan hutan tetap walaupun berada pada lahan milik.

9 Keputusan Menhut No. 523/Kpts-Ii/1997 tentang PMDH oleh Pemegang HPH dan Pemegang HPHTI dan Keputusan Menhut No. 165/Kpts-Ii/1998 tentang Biaya Satuan PMDH bagi Pemegang HPH telah dicabut berdasarkan Peraturan Menhut No. P.11/Menhut-Ii/2004; Program PMDH dianggap sebagai bagian integral dari kewajiban perusahaan HPH dalam mewujudkan pengelolaan hutan lestari (SFM), sehingga digunakan aturan kriteria dan indikator PHAPL (Kep. Menhut No. 4795/Kpts-II/2002 dan Kep. Menhut No. 177/Kpts-II/2003). Dephut juga membuat kebijakan untuk mendorong perusahaan HPH/HPHTI (atau IUPHHK) untuk membangun kerjasama dengan koperasi masyarakat desa hutan (lihat Kep. Menhut_No. 292/Kpts-Ii/2003), yaitu dalam bentuk penyertaan saham dan atau usaha pada segmen kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan.

10 “*Kelola Sosial adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan manfaat dan meminimumkan dampak negatif kehadiran unit manajemen dan kegiatan penguasaan hutan yang dilakukannya bagi kehidupan komunitas-komunitas setempat secara lintas generasi*” (lihat Standar LEI 5000 Tahun 2000).

tan. Kepastian itu menunjuk pada bahwa hak-hak seseorang atas lahan diakui oleh orang lain dan dilindungi oleh hukum formal maupun hukum adat sebagaimana dijelaskan oleh Herrera dan da Passano (2006):

“Security of tenure is the certainty that a person’s rights to land are recognized by others and protected in case of specific challenges. ... Tenure security is derived from formal or customary legal institutions and officials/ authorities that give landholders recognition of their access rights to the land and the confidence that these rights will be upheld.”

Dalam konteks Indonesia, pengakuan dan perlindungan dari hukum adat saja tidak cukup seperti yang selama ini terjadi. Oleh karena itu kepastian harus didukung oleh hukum formal dan hukum adat. Bahkan menurut van Gelder (2010) kepastian itu harus dirasakan atau dipersepsikan oleh pemegang hak, disamping status legal (hukum formal) dan kondisi *de facto*.

Masyarakat-masyarakat desa hutan pada umumnya sudah mengembangkan sistem penguasaan atas lahan dan hutan (*land and forest tenure system*). Sistem penguasaan atas lahan dan hutan yang sudah ada pada masyarakat dapat menjadi landasan dalam penguatan kepastian hak masyarakat atas sumberdaya hutan. Ter Haar (1960) membedakan tipe-tipe hak individu atas lahan, yaitu hak pemilikan (*the right of possession*), hak garap (*the right of usufruct*), hak preferensi (*the right of preference*), hak pilihan eksklusif (*the right of exclusive option*), hak pemanfaatan (*the right of utilization*). Fortmann (1987) membedakan hak-hak penguasaan atas pepohonan (*tree tenure*), yaitu hak memiliki atau mewariskan, hak menanam, hak menggunakan, dan hak mengatur.

Kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan dapat dirinci menurut dimensi waktu, dimensi ruang, dimensi objek, dimensi subjek. Berdasarkan dimensi waktu, kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan menunjuk pada apakah hak tersebut berlaku untuk jangka waktu tertentu (pendek, panjang) atau jangka waktu tidak terbatas. Jangka waktu kepastian hak berkaitan dengan tipe hak. Jika mengacu pada Ter Haar (1960), hak pemilikan lebih kuat dan lebih pasti dalam jangka panjang daripada hak menggarap.

Berdasarkan dimensi ruang, kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan menunjuk pada apakah hak tersebut berlaku untuk sebagian atau seluruh ruang horisontal dan atau vertikal. Sebagai contoh, dalam kegiatan tumpangsari di areal Perum Perhutani, petani hutan (pesanggem) memegang hak terbatas pada sebagian ruang horisontal, yaitu pada jalur tanaman sela dan terbatas pada ruang vertikal tertentu, yaitu tanaman pangan, tidak diperbolehkan menanam tanaman pohon. Sedangkan dalam program Perhutanan Sosial, petani hutan memperoleh hak pada ruang vertikal yang lebih tinggi, yaitu membudidayakan tanaman pohon buah-buahan dan hak pada ruang horisontal yang lebih luas, yaitu jarak tanam tanaman pokok (kehutanan) yang lebih lebar dan pada jalur tanaman pagar. Dimensi ruang ini juga menunjuk apakah warga masyarakat dapat memperoleh hak pada setiap bentang ruang, misalnya pada kawasan hutan produksi yang produktif, kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi. Kebijakan HKM berdasarkan SK Menhut No. 31/2001 sudah memberikan hak kepada masyarakat desa hutan dengan dimensi ruang yang lebih luas dibandingkan dengan kebijakan HKM berdasarkan SK Menhut No. 622/1995. Meskipun secara analitis dimensi ruang dapat dibedakan dari dimensi objek, namun dalam prakteknya keduanya berkaitan kuat satu sama lain.

Berdasarkan dimensi objeknya, kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan menunjuk pada apakah subjek memperoleh hak atas seluruh atau sebagian komponen hutan: lahan, pohon, buah, kulit, getah, sarang lebah, sarang burung, dan lain-lain yang berada di atas dan di dalam tanah dalam suatu ekosistem hutan. Pada masyarakat Dayak di Kalimantan atau masyarakat Melayu di Riau dan Jambi mengenal hak atas sarang lebah madu yang berada di atas pohon di hutan tanpa mengklaim terhadap lahan dan pohon tersebut sebagai miliknya yang tetap. Pada masyarakat Dayak dan Melayu di Kalimantan juga mengenal hak atas serumpun pohon-pohon jelutung sebagai penghasil getah tanpa mengklaim terhadap lahan dan pohon-pohon jelutung tersebut sebagai miliknya yang tetap. Sedangkan pada masyarakat Jawa pada umumnya menggunakan aturan bahwa siapa yang memiliki hak atas lahan berarti pula menguasai terhadap seluruh yang dapat dihasilkan dari lahan tersebut, kecuali disebutkan secara khusus.

Berdasarkan dimensi subjeknya, kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan dapat dibedakan apakah pemegang hak bersifat tetap, apakah hak tersebut dapat dipindah-tangankan: dijual, diwariskan,

dipinjamkan, disewakan. Hak suatu areal hutan mungkin dapat dipegang oleh lebih dari satu subjek, misalnya Perum Perhutani dan masyarakat desa bersama-sama menggunakan sebidang lahan dengan aturan pembagian ruang (horizontal dan vertikal) dalam kegiatan tumpangsari. Dalam suatu ketentuan yang lebih detail, tentu saja suatu obyek hak tidak dapat dipegang oleh lebih dari satu subjek. Semakin banyak pemegang hak suatu objek cenderung semakin besar potensi sengketa antar subjek atas objek tersebut.

Kepastian hak untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan akan semakin besar, jika satu subjek memegang hak semakin penuh pada ketiga dimensi (waktu, ruang, dan objek). Artinya, jika satu subjek memegang hak atas seluruh komponen sumberdaya hutan (objek hak) dengan jangka waktu yang panjang (atau tak terbatas) dan mencakup seluruh ruang (horizontal dan vertikal), maka subjek memperoleh jaminan yang sangat kuat untuk memegang hak tersebut, peluang atau potensi klaim dari subjek lain terhadap objek yang bersangkutan sangat kecil. Dengan pernyataan lain, jika seorang warga masyarakat desa hutan memperoleh hak atas sumberdaya hutan secara penuh, yaitu mencakup lahan hutan dan hasil-hasilnya dalam jangka waktu yang panjang (atau tak terbatas), serta mempunyai kekuasaan untuk memindahtangankan kepada subjek lain, maka seseorang tersebut memegang hak yang sangat kuat. Implikasi dari kekuatan seseorang memegang hak terhadap suatu sumberdaya hutan adalah kekuasaannya dalam hubungan-hubungan sosial yang menyangkut pemanfaatan, pengaturan, pemeliharaan sumberdaya hutan.

Persoalan mendasar **kedua** adalah kapasitas masyarakat desa hutan untuk membangun diri secara terus menerus. Kehidupan masyarakat desa hutan tidak statis, mereka dengan kemauan sendiri atau terpaksa harus beradaptasi terhadap perubahan-perubahan sosial ekonomi baik yang disebabkan oleh faktor-faktor dalam (misalnya pertumbuhan penduduk akibat dari kelahiran dan kematian) maupun faktor-faktor luar (misalnya penetrasi ekonomi pasar). Sejak perusahaan HPH dan perkebunan (kelapa sawit), dan program-program pembangunan dari pemerintah masuk ke wilayah desa-desa hutan, penetrasi ekonomi pasar terhadap kehidupan masyarakat desa hutan semakin besar dan tidak terhindarkan. Sebagian kelompok masyarakat desa hutan yang mempunyai kapasitas rendah (atau direndahkan) untuk beradaptasi, atau kecepatan adaptasinya lebih lambat dari laju penetrasi, mengalami kehidupan

yang semakin berat. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat desa hutan tidak selalu mempunyai pengetahuan (tentang) dan bertujuan (untuk) konservasi sumberdaya alam (Wadley dan Colfer (2004). Pada sisi lain, pengelolaan sumberdaya hutan menghadapi tantangan dari perkembangan perkebunan (kelapa sawit) yang oleh sebagian kelompok masyarakat dianggap lebih menguntungkan (lebih cepat menghasilkan, lebih besar pendapatan yang diperoleh).

Namun demikian, terdapat pengalaman-pengalaman sukses yang menunjukkan bahwa masyarakat desa hutan mempunyai pengetahuan dan pengalaman untuk mengelola sumberdaya hutan dengan baik, antara lain repong damar di Lampung, *simpukng* dan *lembo* di Kalimantan Timur, *tembawang* di Kalimantan Barat, *dusun* di Maluku, hutan rakyat di Jawa dan *dedukuhan* di Jawa Barat, hutan jati rakyat di Sulawesi Tenggara, dan lain-lain. Pengetahuan dan pengalaman tersebut bukan hanya di bidang teknis, melainkan meliputi pula bidang ekonomi finansial, pemasaran, organisasi sosial, dan kelembagaan.¹¹ Hutan rakyat di Wonogiri, Gunung Kidul, dan Konawe Selatan sudah lulus sertifikasi ekolabel, sebagai bukti bahwa hutan rakyat dikelola secara lestari. Pengetahuan dan pengalaman masyarakat tersebut dapat menjadi landasan dalam pengembangan kapasitas masyarakat desa hutan dalam pengelolaan sumberdaya hutan dalam situasi sosial, ekonomi, dan politik yang dinamis.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pendekatan pemberdayaan masyarakat desa hutan dapat menempuh dua jalur utama, yaitu penguatan kepastian hak masyarakat desa hutan untuk memperoleh manfaat sumberdaya hutan dan peningkatan kapasitas mereka untuk beradaptasi terhadap perubahan sosial ekonomi. Jalur pertama melibatkan pemerintah sebagai aktor utama untuk membangun kebijakan-kebijakan yang mampu mewujudkan penguatan kepastian hak masyarakat desa hutan. Jalur kedua melibatkan masyarakat desa hutan sebagai aktor utama dan pihak-pihak lain (pemerintah pusat dan daerah, LSM, akademisi, lembaga penelitian) sebagai pendamping atau fasilitator.

Peningkatan kepastian hak penguasaan sumberdaya hutan oleh masyarakat desa hutan dapat dilakukan dengan cara menguatkan seluruh dimensi dari hak, yaitu dimensi subjek, objek, waktu, dan ruang. Kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk mewujudkan penguatan hak tersebut adalah devolusi pengelolaan hutan yang mencakup (1) ke-

11 Penjelasan lebih lanjut tentang karakteristik pengelolaan hutan oleh masyarakat lihat Suharjito dkk (2000).

bijakan pengakuan terhadap hutan adat-hutan adat yang telah ada pada kelompok-kelompok masyarakat apakah ia berada di luar kawasan hutan Negara maupun di dalam kawasan hutan Negara,¹² dan (2) kebijakan pemberian hak pengelolaan hutan Negara kepada masyarakat desa hutan. Kebijakan-kebijakan tersebut memberikan hak dan akses masyarakat-masyarakat desa hutan untuk melakukan pengelolaan hutan adat dan hutan negara apakah pada kawasan hutan produksi tetap, hutan lindung, maupun hutan konservasi.

Kementerian Kehutanan telah mengeluarkan kebijakan dan menggelar program Hutan Kemasyarakatan (HKm)¹³ sejak tahun 1995, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sejak tahun 2007, dan Hutan Desa (HD) sejak 2008. Pada tahun 2003 Departemen Kehutanan mencanangkan program *Social Forestry*¹⁴ sebagai “payung” dari program-program pembangunan kehutanan. Konsep *social forestry* ternyata mandeg (*stagnant*) dan kabur dengan konsep yang sudah ada, yakni HKm. Sampai September 2011 kawasan hutan seluas 402.596 ha yang diusulkan untuk HKm telah diverifikasi; 170.920 ha telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan, dan 41.330 ha telah dikeluarkan ijinnya (IUPHHKm); seluas 181.541 ha yang diusulkan untuk HD telah diverifikasi; 65.234 ha telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan, dan 10.310 ha telah dikeluarkan ijinnya (IUPHHD); seluas 631.628 ha telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan untuk HTR. Sampai dengan tahun 2030 direncanakan akan dialokasikan kawasan hutan seluas 4,9 juta ha untuk HKm, HD, dan diantaranya 2,6 juta ha untuk HTR.

Di negara-negara lain baik yang menganut kapitalisme maupun sosialisme antara lain China, Viet Nam, Nepal, India, dan Philipina telah melakukan devolusi pengelolaan hutan dengan beragam tingkat devolusi. Devolusi di China mentransfer pengelolaan hutan oleh kolektif kepada rumah tangga (*household*) telah mendorong pembangunan hutan yang sukses. Keluarga petani membangun kolaborasi atau bagi

12 Pengakuan dan perlindungan pengelolaan hutan adat adalah amanat dari UU No. 41/1999. Amanat UU tersebut harus dapat dioperasionalkan melalui serangkaian prosedur operasional yang mudah, murah, efektif, dan cepat. Sampai pertengahan tahun 2010 masih dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah.

13 Istilah Hutan Kemasyarakatan sesungguhnya sudah digunakan sejak tahun 1985. Penggunaan istilah ini pada tahun 1995 berdasarkan SK Menhut No. 622/1995 dalam menunjuk pada konsep yang baru.

14 Istilah *social forestry* juga sudah sejak awal tahun 1980-an dikenal di Indonesia. Perum Perhutani menyelenggarakan program Perhutanan Sosial sejak tahun 1986 sebagai upaya implementasi dari konsep *social forestry*.

hasil dengan keluarga petani lain di dalam desa, antar desa, maupun dengan perusahaan. Pola-pola pengelolaan hutan yang terbentuk sangat beragam, antara lain *household based management*, *collective management*, *self-initiated shareholding systems*, dan *ethnic minority management systems* (Edmunds et.al., 2003). Viet Nam pada tahun 1999 mulai mengimplementasikan devolusi pengelolaan sumberdaya hutan, yakni mentransfer hutan dari pemerintah kepada masyarakat lokal (15 desa). Masyarakat diberi sertifikat hak penggunaan lahan dan kontrak untuk melindungi hutan (Tran and Sikor, 2006). India mengimplementasikan Joint Forest Management (JFM) sejak tahun 1990.

Devolusi didefinisikan sebagai pelimpahan kekuasaan (*power*) dari (pemerintah) pusat kepada unit kerja yang lebih rendah (lihat Fisher, 1999; Fisher, 2000). Fisher (1999; 2000) membedakan tipe pelimpahan fungsi dan atau kekuasaan, yaitu: (1) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada birokrasi provinsi atau kabupaten; (2) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada struktur politik lokal atau pemerintah lokal (pemerintah desa); (3) pelimpahan kepada masyarakat lokal atau para pengguna Sumberdaya Alam (hutan). Tipe pertama dinilainya hanya sebagai wujud desentralisasi, sedangkan tipe kedua dan ketiga dinilainya sebagai wujud desentralisasi dan devolusi. Devolusi memberikan kekuasaan kepada unit kerja yang lebih rendah untuk merencanakan tujuan, mengambil keputusan secara independen, bahkan melakukan tindakan di luar apa yang sudah dirancang oleh pemerintah pusat, bukan hanya melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang sudah dirancang oleh pusat. Edmunds et.al (2003) mengategorikan tipe pelimpahan fungsi dan kekuasaan yang disebutkan oleh Fisher (1999, 2000) sebagai dimensi aktor yang terlibat dalam transfer kewenangan. Dua dimensi lainnya adalah seperangkat hak (*rights*) dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang didevolusikan; dan dimensi hubungan dengan praktek manajemen lokal dan proses pengambilan keputusan yang sudah ada pada penerima devolusi. Konsep devolusi sumberdaya hutan tercakup dalam konsep reforma agraria di bidang kehutanan.

Dengan spirit sosialisme Indonesia sudah seharusnya devolusi pengelolaan sumberdaya hutan dilakukan. Program-program HKm, HTR, HD, dan HA harus terus diupayakan perwujudannya sebagai tindakan nyata dari spirit sosialisme Indonesia dan operasionalisasi rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) kehutanan periode 2006-2025 dan rencana kehutanan tingkat nasional (RKTN) 2011-2030. Dalam

RPJP dan RKTN tersebut klaim-klaim penguasaan atas lahan hutan oleh masyarakat adat diakui keberadaannya dan menjadi isu strategis. Proses reforma agraria di bidang kehutanan harus menghasilkan distribusi penguasaan lahan hutan yang adil antar kelompok masyarakat dan di dalam suatu kelompok masyarakat lokal dan keamanan atas penguasaannya (*land tenure security*).

Jalur kedua, pengembangan kapasitas masyarakat desa hutan sebagai aktor utama dalam pengelolaan sumberdaya hutan dan pihak-pihak lain (pemerintah pusat dan daerah, LSM, akademisi, lembaga penelitian) sebagai pendamping atau fasilitator. Kapasitas didefinisikan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki baik untuk kepentingan dirinya maupun kepentingan pihak lain. Kemampuan itu merupakan perpaduan dari pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), pengalaman (*experiences*), daya cipta (*inovativeness*), dan hasrat/cita-cita (*desire*). Kemampuan dioperasionalkan dalam bentuk tindakan untuk mewujudkan kepentingan dirinya ataupun kepentingan pihak lain. Tindakan yang dilakukan untuk mewujudkan kepentingan pihak lain, bahkan mengabaikan kepentingan dirinya, lazimnya disebut tindakan altruistik. Tindakan-tindakan dilakukan secara spesifik menurut tempat (*place*) dan waktu (*time*) dan merupakan proses terus menerus dalam kehidupan sehari-hari sehingga menunjukkan apa yang disebut oleh antropolog Richards (1989; 1993) sebagai *performance*.

Kapasitas ada pada individu-individu dan pada masyarakat sebagai kolektivitas. Pada tingkat masyarakat terjadi proses-proses saling belajar antar individu, bekerjasama, saling menolong, gotong-royong, pengaturan, pengorganisasian, dan proses sosial lain. Kapasitas individu dipertukarkan, diperkaya, diregenerasi, terjadi "*proliferation*". Peningkatan kapasitas individu dapat dilakukan melalui kegiatan pendidikan, pelatihan, berbagi pengalaman dan pengetahuan.

Masyarakat mempunyai kapasitasnya sendiri lebih dari kapasitas individu-individu anggotanya. Dalam masyarakat terdapat norma, nilai, aturan-aturan yang menjadi pedoman, bahkan memaksa, bagi anggotanya dalam melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Modal sosial (*social capital*) merupakan suatu konsep yang menggambarkan kapasitas masyarakat.¹⁵

15 Bandingkan dengan definisi *community capacity* dari Chaskin et.al. (2001) sebagai interaksi antara modal sumberdaya manusia, sumberdaya organisasi, dan modal sosial yang ada di dalam suatu komunitas yang dapat diangkat atau ditingkatkan untuk memecahkan masalah-masalah bersama dan memperbaiki atau mempertahankan kondisi baik yang telah ada.

Mengacu pada Uphoff (2000), modal sosial dirinci menjadi dua kategori yaitu bentuk struktural dan kognitif. Masing-masing kategori dirinci unsur-unsurnya sebagaimana disajikan pada Tabel 1. Peranan (*roles*) dan aturan (*rules*) mendukung empat fungsi dasar dan kegiatan yang diperlukan untuk tindakan kolektif, yaitu pembuatan keputusan, mobilisasi dan pengelolaan sumberdaya, komunikasi dan koordinasi, dan resolusi konflik. Hubungan-hubungan sosial membangun pertukaran (*exchange*) dan kerjasama (*cooperation*) yang melibatkan barang material maupun non-material. Hubungan-hubungan sosial membentuk jejaring (*networks*). Peranan, aturan, dan jejaring memfasilitasi tindakan kolektif yang saling menguntungkan (*mutually beneficial collective action*, MBCA).

Norma, nilai, sikap, dan kepercayaan memunculkan dan menguatkan saling ketergantungan positif dari fungsi manfaat dan mendukung MBCA. Terdapat dua orientasi, yaitu orientasi ke arah pihak/orang lain dan orientasi mewujudkan tindakan. Pertama, norma, nilai, sikap dan kepercayaan yang diorientasikan kepada pihak lain, bagaimana seseorang harus berpikir dan bertindak ke arah orang lain. Kepercayaan (*trust*) dan pembalasan (*reciprocation*) merupakan cara membangun hubungan dengan orang lain. Sedangkan tujuan membangun hubungan sosial adalah solidaritas. Kepercayaan (*trust*) dilandasi oleh norma, nilai, sikap, dan kepercayaan (*belief*) untuk membuat kerjasama dan kedermawanan efektif. Solidaritas juga dibangun berlandaskan norma, nilai, sikap dan kepercayaan untuk membuat kerjasama dan kedermawanan bergairah.

Kedua, norma, nilai, sikap dan kepercayaan yang diorientasikan untuk mewujudkan tindakan (*action*), bagaimana seseorang harus berkemauan untuk bertindak. Kerjasama (*co-operation*) merupakan cara tindakan bersama dengan yang lain. Sedangkan tujuan dari tindakan adalah kedermawanan (*generosity*). Kerjasama dilandasi oleh norma, nilai, sikap, dan kepercayaan (*belief*) untuk memunculkan harapan bahwa pihak/orang lain akan bersedia kerjasama dan membuat tindakannya efektif. Kedermawanan juga dilandasi oleh norma, nilai, sikap dan kepercayaan untuk memunculkan harapan bahwa “moralitas yang tinggi akan mendapat pahala” (“*virtue will be rewarded*”).

Tabel 1. Kategori Modal Sosial

	Struktural	Kognitif
Sumber dan manifestasi	Peranan dan aturan Jejaring dan hubungan interpersonal lain Prosedur dan preseden	Norma, nilai Sikap, kepercayaan (<i>beliefs</i>)
Faktor dinamik	Keterkaitan horisontal dan vertikal	Kepercayaan (<i>trust</i>), solidaritas, kerjasama, kedermawanan

Sumber: Uphoff (2000)

Peningkatan atau penguatan modal sosial dilakukan dengan me-nguatkan seluruh unsur-unsur dari struktural maupun kognitif. Kegiatan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan atau menguatkan unsur-unsur dari modal sosial adalah pendidikan masyarakat, fasilitasi organisasi-organisasi atau kelompok-kelompok komunitas, fasilitasi membangun kerjasama antar kelompok komunitas, fasilitasi membangun komunikasi antara komunitas dan pemerintah serta lembaga-lembaga yang relevan. Peningkatan kapasitas masyarakat sangat penting untuk mendukung program reforma agraria agar dimensi keadilan dapat dicapai.

Pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam peningkatan kapasitas masyarakat desa hutan untuk mampu melakukan pengelolaan hutan yang lestari. Niat baik dan sikap kedermawanan pemerintah untuk melakukan reforma agraria harus diperkuat dengan kapasitasnya untuk mengarahkan dan mengontrol proses reforma agraria untuk menghasilkan reforma agraria yang tepat sasaran, adil antar kelompok masyarakat dan di dalam kelompok masyarakat, dan tidak menimbulkan konflik di antara warga masyarakat. Kesiapan pemerintah (Kementerian Kehutanan, Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten, para penyuluh kehutanan lapangan, dan dinas-dinas lainnya) untuk melayani dan memfasilitasi masyarakat pada saat ini belum memadai. Belum memadai jumlahnya, pengetahuannya dan keterampilannya, dan (yang lebih penting) pedoman norma moralnya yang mendasari pandangan, sikap dan perilakunya. Kondisi ini harus diubah, harus dilakukan perubahan mendasar pada sumberdaya manusia pemerintah, perubahan norma moral untuk dapat mendukung orientasi tanggungjawabnya kepada masyarakat desa hutan dan menjadi bagian dari

good governance. Pemerintah harus dapat menunjukkan tata kelola sumberdaya hutan secara adil, transparan, efisien, dan responsif terhadap kesejahteraan sosial dan ekonomi warga negara.

Prinsip-prinsip dari FAO (2011) dapat menjadi panduan dalam proses reforma agraria di bidang kehutanan di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut mencakup (1) pendekatan yang adaptif dan melibatkan para pihak; (2) reforma agraria kehutanan merupakan bagian dari agenda reforma yang lebih luas; (3) reforma agraria harus memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan; (4) sistem-sistem penguasaan sumberdaya menurut adat yang ada dan relevan harus dihormati dan dijadikan acuan untuk kerangka kerja pengaturan; (5) kerangka kerja pengaturan harus menjadi pemungkin dan menegakan reforma agraria; (6) kerangka kerja pengaturan harus menghasilkan kepastian atas penguasaan lahan (*land tenure security*); (7) prosedur reforma agraria harus sederhana untuk meminimalkan biaya transaksi dan memaksimalkan hasil; (8) menerapkan standar yang minimum pada pengelolaan hutan oleh masyarakat; (9) sistem tata kelolanya harus transparan, akuntabel, dan partisipatif; dan (10) proses reforma agraria harus meningkatkan kapasitas para pihak sehingga dapat menjalankan tanggung jawab dan memperoleh hak-haknya secara efektif.

Pembangunan masyarakat pedesaan tidak cukup hanya melalui distribusi lahan hutan atau usaha produksi hutan, melainkan harus juga dibarengi dengan usaha pengolahan hasil hutan atau industri kehutanan skala kecil, skala rumahtangga, yang beroperasi di pedesaan. Pengelolaan hutan oleh rakyat (HKm, HD, HTR, HR) sangat perlu diintegrasikan dengan industrialisasi pedesaan berbahan baku kayu. Integrasi itu diharapkan akan (1) menguatkan hubungan-hubungan sosial para pelaku (petani hutan, pedagang hasil hutan, pengolah hasil hutan, dan industri berbahan baku hasil hutan) yang telah ada di wilayah pedesaan melalui pengelolaan SDH mereka, (2) meningkatkan produktivitas sumberdaya ekonomi pedesaan (hutan dan tenaga kerja), (3) meningkatkan pendapatan keluarga, sirkulasi uang di desa, dan kesejahteraan keluarga dan masyarakat desa, (4) menahan urbanisasi tenaga kerja, dan (5) mendukung keberlanjutan/kelestarian hutan.

Kesimpulan

Upaya-upaya membalik kondisi degradasi dan deforestasi harus segera dilakukan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang lestari. Devolusi pengelolaan hutan dengan spirit sosialisme Indonesia menjadi jalan lurus menuju pengelolaan hutan yang lestari, keadilan sosial dan kemakmuran bangsa. Dua kebijakan yang harus dibuat untuk melakukan devolusi, yaitu (1) kebijakan pengakuan terhadap hutan adat-hutan adat yang telah ada pada kelompok-kelompok masyarakat apakah ia berada di luar kawasan hutan negara maupun di dalam kawasan hutan negara, dan (2) kebijakan pemberian hak pengelolaan hutan negara kepada masyarakat desa hutan.

Devolusi pengelolaan hutan harus dibarengi dengan peningkatan kapasitas masyarakat dan kapasitas pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai keberhasilan tujuan devolusi. Peningkatan kapasitas masyarakat mencakup peningkatan kapasitas individu warga masyarakat dan peningkatan atau penguatan modal sosial. Peningkatan kapasitas pemerintah diperlukan agar proses devolusi dapat berjalan pada seluruh level dari pusat sampai lokal, dan didukung oleh sektor lainnya dan para pihak secara berkesinambungan. Peningkatan kapasitas masyarakat sangat penting untuk mendukung program devolusi agar dimensi keadilan dapat dicapai.

Pustaka

- Bull, G. and A. White. 2002. *Global Forests in Transition: Challenges and Opportunities*. Proceedings of the International Conference Global Perspective on Indigenous Forestry: Linking Communities, Commerce and Conservation, Vancouver, Canada
- Chaskin, R.J.; P. Brown; S. Venkatesh; and A. Vidal. 2001. *Building Community Capacity*. Aldine de Gruyter, New York.
- Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 2006. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006 – 2025*. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. 2006. *Statistik Pembangunan Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Tahun Dinas 2005*.
- Edmunds, D., Wollenberg, E. (Eds.), *Local Forest Management: The Impact of Devolution Policies*. Earthscan, London/ Sterling, VA.
- FAO. 2011. *Reforming forest tenure: Issues, principles and process*. Rome.
- Fisher, R.J. 2000. *Decentralization and Devolution in Forest Management: A Conceptual Overview*. In T. Enters, M. Victor, and P. Durst (eds). *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No. 18. Bangkok, Thailand.
- Fisher, R.J. 1999. *Devolution and Decentralization of Forest Management in Asia and the Pacific*. Unasyuva No. 50 (4).
- Gritten, D., O. Saastamoinen, S. Sajama. 2009. *Ethical Analysis: A Structured Approach to Facilitate the Resolution of Forest Conflicts*. *Forest Policy and Economics* 11: 555–560.
- Herrera A. and da Passano MG. 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management*. FAO, Rome.
- Pulhin, J.M., M. Inoue and T. Enters. 2007. *Three Decades of Community-Based Forest Management in the Philippines: Emerging Lessons for Sustainable and Equitable Forest Management*. *International Forestry Review* Vol.9(4).
- Ribot, J.C. and N.L. Peluso. 2003. *A Theory of Access*. The Rural Sociological Society.
- Richards, P. 1989. *Agriculture as a Performance*. Dalam R. Chambers, A. Pacey, and L.A. Thrupp (eds). *Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research*. Intermediate Technology Pub-

- lications. Pp. 39-43.
- Richards, P. 1993. Cultivation: Knowledge or Performance ? Dalam M. Hobart (ed.). *An Anthropological Critique of Development: the Growth of Ignorance*. Routledge. London and New York. Pp. 61-78.
- Suharjito, Didik. 1999. Common-Property Sumberdaya Hutan Indonesia: Tinjauan Antropologi. *Dalam* Didik Suharjito (Penyunting). *Hak-hak Penguasaan atas Hutan di Indonesia*. P3KM Fakultas Kehutanan IPB.
- Suharjito, Didik. 2001. Proses Penyelesaian Sengketa Lahan Hutan: Suatu Kajian Antropologi Hukum. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* Vol. VII No. 1. Fakultas Kehutanan IPB.
- Suharjito, Didik. 2005. Arah dan Skenario Pengembangan Pemberdayaan Masyarakat di Dalam dan Sekitar Hutan. *Badan Planologi Kehutanan*.
- Suharjito, Didik. 2006. Building Collaborative Forest Management: Preliminary Results. ITTO Technical Report No. 2, ITTO Project No. PD 210/03 Rev 3 (F).
- Suharjito, D. dan G.E. Saputro. 2008. Modal Sosial dalam Pengelolaan Sumberdaya Hutan pada Masyarakat Kasepuhan, Banten Kidul. *Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan* Vol. 5 No. 4: 317-335.
- Ter Haar Bzn, B. 1960. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Tran, N.T. and T. Sikor. 2006. From Legal Acts to Actual Powers: Devolution and Property Rights in the Central Highlands of Vietnam. *Forest Policy and Economics* 8: 397– 408.
- Uphoff, N. 2000. Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation. In P. Dasgupta and I. Serageldin (eds). 2000. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. The World Bank, Washington D.C.
- Van Gelder JL. 2010. What Tenure Security? The case for a tripartite view *Land Use Policy* 27: 449–456.
- Van Vollenhoven, C. 1972 (terjemahan M. Rasjad St. Suleman S.H.). *Suatu Kitab Hukum Adat untuk Seluruh Hindia Belanda*. Penerbit Bhratara, Jakarta.
- Wadley, R.L. and C.J.P. Colfer. 2004. Sacred Forest, Hunting, and Conservation in West Kalimantan, Indonesia. *Human Ecology*, Vol. 32, No. 3.

- White, A. dan A. Martin. 2002. Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition. Forest Trends, Washington, D.C.
- Wiradi G. 1998. Reforma Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris. Makalah disajikan dalam Seminar: Agraria yang diselenggarakan oleh Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), Bandar Lampung 21 September 1998.
- Wiradi G. 2000. Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir. In: sist Press. Yogyakarta.
- Yasmi, Y., J. Guernier, And C.J.P. Colfer. 2009. Positive and Negative Aspects of Forestry Conflict: Lessons from a Decentralized Forest Management in Indonesia. *International Forestry Review* Vol.11(1)

Catatan: Sebagian dari isi tulisan ini diambil dari tulisan saya yang telah menjadi bagian dari buku "Ekonomi Politik Kehutanan (editor Dodik Ridho Nurrochmat dan M. Fadhil Hasan, edisi revisi 2012, hal. 238-258).

Ekoregion, Bioregion dan Daerah Aliran Sungai Dalam Pembangunan Berkelanjutan

Hendrayanto

*Happiness is not something you
postpone for the future; it is something
you design for the present.*

Jim Rohn

Pendahuluan

Sumberdaya alam yang terdiri dari berbagai benda mati dan makhluk hidup yang keseluruhannya membentuk satu kesatuan yang saling berinteraksi yang membentuk apa yang dikenal sebagai ekosistem. Sumberdaya alam sebagai suatu ekosistem dapat dipandang sebagai sebuah kapital alam (*natural capital*) yang dapat menghasilkan barang produksi (*comodity*), yang dimaknai bahwa ketika sumberdaya alam berupa komoditi dimanfaatkan maka akan berdampak pada sumberdaya alam sebagai kapital. Dampak yang ditimbulkan sangat tergantung pada jenis komoditi yang dimanfaatkan dan skala pemanfaatannya. Sumberdaya alam sebagai sebuah kapital memiliki batas pemanfaatan atau daya dukung tertentu untuk dimanfaatkan secara berkelanjutan dalam batas pengetahuan dan teknologi yang dikuasai manusia.

Batas (*border*) sebuah ekosistem sumberdaya sering atau bahkan pada umumnya tidak bersesuaian dengan batas kewenangan (*jurisdiction boundary*) pengelolaan sumberdaya alam tersebut, sehingga sering menimbulkan pertimbangan parsial dalam perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan komoditas sumberdaya alam, tidak secara utuh mempertimbangkan keseluruhan ekosistem sumberdaya alam, namun paling luas

sebatas pada ekosistem sumberdaya alam yang berada dalam batas kewenangan pengelolaannya. Berdasarkan pada situasi batas ekosistem yang umumnya melintas batas kewenangan pengelolaan ekosistem sumberdaya, muncul perhatian serius terhadap pentingnya "Pengelolaan Sumberdaya Alam Lintas Batas Kewenangan" (*managing transboundary resources*).

Air merupakan sumberdaya alam yang sangat penting bagi kehidupan. Seluruh benda hidup selalu mengandung air, sehingga kehidupan tidak akan ada tanpa air. Sangat pentingnya air bagi kehidupan, khususnya kehidupan manusia menjadikan air sangat sensitif, yang mendorong manusia berupaya melakukan pengelolaan sumberdaya secara lebih baik. Sehingga isu air, menjadi awal dorongan terbangunnya pengelolaan sumberdaya air lintas kewenangan, dimana DAS (*watershed, riverbasin*) sebagai unit hidrologi menjadi "alat" dalam membangun kelembagaan pengelolaan lintas batas kewenangan.

DAS yang dimaknai sama dengan istilah *watershed* dan *river basin*, merupakan unit hidrologi permukaan dan bawah permukaan (*surface and sub surface hydrology*) yang dibatasi oleh batas fisik wilayah, yaitu topography pemisah aliran, sehingga banyak kasus batas DAS memotong atau memisahkan batas kesatuan ekosistem lainnya, seperti sistem air tanah, ekosistem hutan sebagai satu kesatuan tempat hidup flora dan fauna. Pesatnya pembangunan yang menyebabkan terganggunya keanekaragaman hayati yang juga diyakini memiliki arti sangat penting bagi kehidupan manusia, diduga merupakan faktor yang mendorong munculnya *bioregionalism*. Apabila memperhatikan makna dari yang dimaksudkan oleh *bio-regionalism* (Taylor, 2000), batasan DAS tidak selalu cukup untuk memperhatikan, mengkaji hubungan antara lokasi di-mana kita berada dengan lahan, tanaman, binatang, sungai, danau, laut, udara, famili, teman, dan tetangga, serta sistem produksi dan perdagangan. Nampaknya hal tersebut yang kemudian menghasilkan konsep *Bioregion*, dan juga *Ekoregion* dalam pengelolaan sumberdaya alam.

DAS, *Bioregion*, *Ekoregion* sebagai unit pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia telah menjadi isu penting yang juga penting untuk disikapi, mengingat masih banyak pihak yang masih belum memahami betul arti penting sesungguhnya penggunaan DAS, *Ekoregion* maupun *Bioregion* dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dapat mendukung keberhasilan pembangunan nasional berkelanjutan.

Tulisan ini menyajikan pengertian *Bioregion*, *Ekoregion*, dan DAS, serta pengalaman beberapa negara dalam menggunakan DAS sebagai unit pengelolaan sumberdaya alam, yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemaknaan yang lebih tepat dari arti sesungguhnya penggunaan *Bioregion*, *Ekoregion*, dan DAS dalam pembangunan sumberdaya alam berkelanjutan. Pengetahuan itu dipergunakan untuk menilai bagaimana persoalan pengelolaan sumberdaya alam saat ini dan secara khusus memberikan input bagi pengelolaan SDA yang berbasis ekosistem.

Ekoregion, Bioregion dan DAS

Ekoregion, *bioregion*, dan DAS pada dasarnya merupakan ekosistem dalam pengertian ekosistem sebagai “sistem alam yang terdiri dari komunitas makhluk hidup dan benda mati tempat hidup komunitas, yang satu dengan lainnya saling berinteraksi secara terus menerus, di dalamnya terjadi rantai makanan (*food chains*), siklus unsur hara, siklus, aliran air, energi. *Ekoregion* dan *Bioregion* memiliki pengertian yang berbeda, namun dalam banyak tulisan pengertiannya sering dipertukarkan. *Ekoregion*, *Bioregion* dan DAS merupakan bentuk klasifikasi lahan yang berdasarkan pada sifat ekosistem. Secara konsep terdapat perbedaan antara ketiganya. Menurut Bailey (2002). *Ekoregion* merupakan ekosistem regional terbesar yang diklasifikasikan berdasarkan pada dua perilaku makhluk hidup (*biotik*) dan sifat non-mahluk hidup (*abiotik*), sedangkan *bioregion* yang identik dengan pengertian *physio-graphic regions*, *biotic areas*, *biotic provinces* lebih menekankan pada faktor biotik.

Berdasarkan pada biogeography, IUCN membagi ekosistem dunia menjadi 8 “*realm*” sbagai *taxa* tertinggi, dan merupakan gabungan beberapa bioma, 14 bioma, dan 193 *bio-geographic provinces* (Udvardy, 1975). Wilayah Indonesia termasuk kedalam *Realm Indomalayan*, dan *Oceanian*, *Bioma Tropical Humid/Evergreen Forest*, dan 5 *biogeographic province*. Unit *biogeographic province* umumnya adalah pulau besar, seperti Jawa, Borneo dan lainnya. Wikramanayake dkk (2002) menempatkan *Ekoregion* sebagai bagian dari Bioma, dan Bioma merupakan bagian dari *Bioregion*. Wilayah Indonesia diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) *Bioregion*, yaitu “*Sunda Shelf dan Philippines*” (Sumatera, Jawa, Bali dan Kalimantan), Wallacea (NTB, NTT, Sulawesi, dan Maluku, dan “*New Guinea dan Melanesia*” (Papua). Namun dalam hal Bioma, klasifikasi bioma melintas batas *Bioregion*, sehingga Bioma tidak sesuai sebagai hierarki

dari *Bioregion*. Berdasarkan klasifikasi Wikramanayake dkk (2002), wilayah Indonesia diklasifikasikan menjadi paling tidak 35 Ekoregion.

WWF memaknai Ekoregion sebagai “*a large unit of land or water containing a geographically distinct assemblage of species, natural communities, and environmental conditions*”. WWF pada dasarnya mengadopsi *Biographic Realm* yang dikemukakan Pielou (1979) dan Udvardy (1975) dan memodifikasi sistem Bioama yang dikembangkan Dinerstein et al. (1995) dan Ricketts et al. (1999) (Olson dkk 2001). Olson dkk (2001) selanjutnya menjelaskan, bahwa dalam pembuatan Peta Ekoregion Dunia, juga memperhatikan Peta Global Floristic atau *Zoo-geographic Provinces* (seperti Rübél 1930, Gleason dan Cronquist 1964, Good 1964), Peta Global dan Regional Distribusi Kelompok Tanaman dan Binatang (seperti Hagmeier 1966), Peta-peta Biotic province dunia (Dasmann 1973, 1974, Udvardy 1975), dan Peta Global Type Vegetasi (seperti UNESCO 1969, de Laubenfels 1975, Schmidhüsen 1976). Peta-peta tersebut digunakan untuk mengevaluasi *Realm* dan *Bioma*, sebagai dua tingkat yang pertama dalam hirarki klasifikasi. Batas-batas *Ekoregion* kemudian dibuat dengan mempertimbangkan Sistem Kalsifikasi Regional. Klasifikasi WWF menghasilkan 8 (delapan) Realm, 14 Bioma, dan 867 Ekoregion dunia (Olson dkk 2001).

Dari uraian pemaknaan Ekoregion dan implementasi dalam bentuk pembuatan peta, WWF (Olson dkk 2001) maupun Wikramanayake dkk (2002) mendasarkan pada konsep *Bio-region* (Udvardy 1975). Daerah Aliran Sungai (DAS) sebagai terjemahan dari *watershed*, dan dalam banyak kasus juga identik dengan wilayah sungai (*river basin*), didefinisikan sebagai bentang lahan yang dibatasi oleh topografi pemisah aliran (*topo-graphic divide*), yaitu punggung-punggung bukit/gunung yang menangkap curah hujan kemudian menyimpan dan mengalirkannya melalui saluran-saluran pengaliran ke satu titik patusan (*outlet*) berupa muara sungai di laut, kadang-kadang di danau.

DAS dalam pengertian tersebut terdiri dari beberapa Sub DAS. Hubungan antara Sub DAS dengan Sub DAS lainnya dalam suatu DAS adalah melalui sungai yang menghubungkan titik-titik patusan dari Sub DAS yang menjadi sungai utama yang bermuara di laut. Sub DAS dengan Sub DAS lainnya di dalam suatu DAS, dan bahkan DAS satu dengan DAS lainnya yang berdampingan dimungkinkan saling berhubungan melalui sistem air tanah (*ground water system*). Batas sistem air permukaan yang menjadi dasar dalam penentuan batas DAS umumnya tidak bersesuaian dengan batas sistem air tanah. Batas sistem air tanah tidak berdasarkan pada morfologi permukaan lahan, namun ditentukan oleh jenis dan struktur batuan

yang menyusun tanah-lahan. Walaupun jenis dan struktur batuan yang berinteraksi dengan iklim mempengaruhi morfologi lahan.

DAS memiliki ukuran yang sangat bervariasi, dari mulai sangat kecil (beberapa hektar), sampai ukuran sangat luas (beberapa puluh ribu km²), demikian juga sangat bervariasi dalam hal karakteristik iklim, hidrogeologi, geomorfologi, tanah, vegetasi, dan sosio-budaya-ekonomi, sehingga perilaku respon hidrologi DAS berbeda-beda. Ukuran DAS yang sangat bervariasi, dimungkin terjadinya kesamaan batas ekologi, antara DAS dengan *bioregion* atau *ekoregion*, namun nampaknya akan lebih banyak yang tidak bersesuaian, sama halnya dengan batas kewenangan pengelolaan sumberdaya alam.

Ekoregion, dan *Bioregion* lebih didorong oleh isu-isu konservasi keanekaragaman hayati, sedangkan DAS lebih didorong oleh isu-isu sumberdaya air, namun kedua isu itu secara regional belum dapat disatukan secara utuh untuk mendapatkan batas regional ekosistem sumberdaya hayati dan air sebagai dasar pengelolaan sumberdaya alam regional yang berkelanjutan.

Pengelolaan Sumberdaya Alam Lintas Batas Administrasi

Kewenangan pengelolaan sumberdaya alam di berbagai belahan dunia pada dasarnya hampir sama, yaitu pengelolaan sumberdaya alam merupakan kewenangan negara yang didelegasikan kepada pemerintah negara tersebut. Pembagian kewenangan lebih lanjut di dalam suatu pemerintahan ditentukan oleh sistem pemerintahannya, dan dasar pembagian kewenangan tersebut lebih didasarkan pada pertimbangan sejarah dan karakteristik sosio-budaya-ekonomi-politik, serta komoditas atau sektor. Jarang atau hampir tidak ada yang didasarkan pada sifat, perilaku dari sumberdaya alam yang dikelolanya.

Banyak kasus pengelolaan sumberdaya alam yang karena sifat, perilakunya memerlukan pengelolaan lintas batas kewenangan pemerintahan. Sebagai contoh, air memiliki sifat alami mengalir dari bagian atas (hulu) ke bagian bawah (hilir). Bagian paling atasnya sebagian besar berada di wilayah pegunungan, dan bagian paling bawahnya umumnya di laut, sebagai muara sungai. Wilayah dari bagian paling atas sampai bagian paling bawah, umumnya mencakup lebih dari satu wilayah kewenangan pemerintahan dalam pengelolaan sumberdaya lahan. Bagian hilir sebagai penerima dampak segala aktivitas di bagian hulu, dan ketika aktivitas di bagian hulu menimbulkan dampak negatif

terhadap bagian hilir, sementara bagian hulu dan hilir berada dalam kewenangan wilayah pengelolaan yang berbeda, maka diperlukan pengelolaan lintas kewenangan pengelolaan sumberdaya alam untuk dapat mencari solusi terbaik pengelolaan sumberdaya alam. Pengelolaan lintas batas kewenangan kabupaten, kota pada dasarnya dapat dilalukan melalui lembaga pemerintahan di tingkat propinsi, sedangkan lintas batas kewenangan propinsi atau negara dapat dilakukan oleh lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah, atau kesepakatan antar pemerintahan propinsi untuk kasus lintas batas kewenangan propinsi.

Uraian berikut menyampaikan pengalaman Amerika dalam melakukan pengelolaan sumberdaya alam lintas batas kewenangan (*inter-state*).

Komisi air dua negara bagian yang dibentuk tahun 1784 di Amerika Serikat diyakini merupakan komisi pengelolaan sumberdaya alam, dalam hal ini sumberdaya air lintas batas kewenangan pengelolaan yang pertama dibentuk, yaitu antara negara bagian Maryland dan Virginia (Ernst, 2005). Kedua negara bagian tersebut sepakat melalui komisi yang dibentuk untuk mengkaji potensi Sungai Potomac sebagai rute perdagangan.

Kurang lebih 100 tahun kemudian sejak pembentukan komisi tersebut, John Wesley Powell dalam laporannya *Report on the Arid Region of the United States* membuat rekomendasi sebagai yang pertama kali merekomendasikan bahwa institusi-institusi seyogyanya diorganisasikan berdasarkan pada wilayah-wilayah *hydrographic*, bukan berdasarkan politik. Dia menyadari bahwa "ada sebuah badan yang saling tergantung, dan dalam kesatuan kepentingan dan nilai-nilai yang terkumpul dalam satu *hydrographic basin*" dan semua kepentingan dan nilai-nilai tersebut akan merupakan hal yang paling baik apabila dilindungi dengan menyatukannya dalam satu wilayah. *Philosophy* ini kemudian diadopsi melalui pembangunan wilayah pengelolaan Daerah Aliran Sungai (Ernst, 2005).

Sebuah lembaga yang sangat terkenal dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) adalah *Tennessee Valley Authority* dan lebih umum dikenal sebagai TVA yang dibentuk pada Tahun 1933 oleh Kongres Amerika Serikat, merupakan lembaga pertama dan satu-satunya lembaga federal AS otonom dalam mengelola sumberdaya alam dalam satu DAS, yaitu DAS Tennessee. Pada saat itu AS mengalami depresi ekonomi, dan Presiden AS Franklin Roosevelt memerlukan solusi inovatif. Roosevelt memiliki visi kelembagaan TVA yang sangat jauh berbe-

da. Presiden meminta Kongres untuk membentuk “*a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise*” (<http://www.tva.com/abou-ttva/history.htm>). Tiga orang Badan TVA ditunjuk oleh Pre-siden dan juga diberi kewangan sangat luas dalam membuat keputusan (Ernst, 2005). DAS Tennessee merupakan DAS ke lima terluas di Amerika, mencakup wilayah seluas 40,910 mil² atau ±105.868 km² (Hutson dkk, 2009).

Di Eropa, sejarah pengelolaan DAS Rhein merupakan perjalanan panjang pengelolaan sumberdaya lintas batas kewenangan negara. DAS Rhein mencakup wilayah seluas 195 000 km² (Wolf, Natharius et al. 1999 dalam Raadgever, 2005). Luas itu termasuk DAS Meuse (33.000 mi²). DAS Meuse secara topografi lahan termasuk DAS Rhein, namun dalam politik Eropa dipisahkan dari DAS Rhein. DAS Rhein dan Meuse mencakup 9 negara, namun karena DAS Meuse dipisahkan dari DAS Rhein, maka wilayah Sub DAS Meuse, DAS Rhein yang mencakup wilayah Liechtenstein, Itali dan Belgia diabaikan, demikian juga yang berada di wilayah Austria dan Luxemburg, karena wilayah yang tercakup kedalam DAS Rhein sangat sempit. Wilayah negara yang tercakup dalam DAS Rhein menjadi hanya Jerman (55% luas DAS), Swiss (18%), Perancis (13%) dan Belanda (6%) (Wolf, Natharius et al. 1999 dalam Raadgever, 2005).

Pengelolaan sumberdaya alam di DAS Rhein yang melibatkan berbagai negara yang wilayahnya tercakup dalam DAS Rhein dimulai pada Tahun 1815 ketika dibentuknya Komisi Pusat untuk Navigasi Sungai Rhein (*the Central Commission for the Navigation on the Rhine*, CCNR). Tujuan pembentukan komisi ini adalah membangun navigasi di Sungai Rhein secara bebas. Kesepakatan ini secara formal terbangun pada Tahun 1815 melalui *Act of Mannheim* (Dieperink 1997, dalam Raadgever, 2005). Akhir abad 19, Pemerintah Swiss, Jerman, Belanda, Luxemburg, dan Perancis membangun perjanjian pembatasan perikanan salmon di S. Rhein, namun kemudian berhenti pada Tahun 1950, karena perikanan salmon di S. Rhein tidak memungkinkan lagi (Dieperink 1997, dalam Raadgever, 2005).

Pada Tahun 1950, Pemerintah Swiss, Jerman, Belanda, Luxemburg, dan Perancis memulai dialog yang terstruktur tentang polusi S. Rhein, dan pada Tahun 1963 *the International Commission for the Protection of the Rhine from Pollution* (ICPR) secara formal terbangun melalui perjanjian Bern (Dieperink 1998 dalam Raadgever, 2005). Pada Tahun 1999,

konvensi baru tentang Perlindungan S Rhein ditandatangani di Bern oleh Pemerintah Swiss, Jerman, Belanda, Luxemburg, dan Perancis dan wakil dari Masyarakat Eropa, Para pihak secara formal sepakat untuk meningkatkan kerjasama dan meneruskan perlindungan terhadap S Rhein yang sangat berharga, Konvensi sendiri baru memiliki kekuatan hukum secara efektif mulai 1 Januari 2003 (ICPR 2005 dalam Raadgever, 2005).

Uraian di atas menggambarkan perjalanan panjang yang akhirnya dinilai berhasil dalam pengelolaan sumberdaya alam yang terkait dengan lebih dari satu lembaga yang memiliki kewenangan terhadap pengelolaan sumberdaya alam tersebut, namun memiliki kepentingan yang sama. Pengalaman banyak negara yang hasilnya sebaliknya juga tidak sedikit.

Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Lingkungan

Penggunaan satuan-satuan (*units*) ekosistem, baik itu *Ekoregion*, *Bioregion* maupun DAS mengacu kepada konsep dan implementasinya adalah sama-sama bertujuan untuk mengelola, memanfaatkan sumberdaya alam berdasarkan pada pengetahuan menyeluruh (*comprehensiveness*) dari perilaku ekosistem, namun dalam hal tujuan utamanya terdapat perbedaan. *Ekoregion* dan *Bioregion* walaupun dalam hal konsep terdapat perbedaan, namun dalam hal implementasi dalam bentuk pemetaan *ekoregion* dan *bioregion* hampir sama, yaitu dua-duanya lebih menekankan pada kepentingan, tujuan konservasi keanekaragaman hayati, sedangkan untuk kepentingan konservasi sumberdaya air secara utuh belum tercakup di dalamnya. DAS menggunakan konsep aliran air yang berinteraksi dengan komponen sumberdaya lainnya dalam DAS, sehingga konsep DAS dalam kebanyakan kasus belum cukup memadai untuk mewadahi kepentingan konservasi keanekaragaman hayati secara utuh, demikian juga untuk wilayah *karst*.

Batas batas ekosistem, baik *ekoregion*, *bioregion* maupun DAS dalam batas kewenangan pemerintahan (*jurisdiction boundary*) menjadi bersifat *imaginer*, indikatif yang menunjukkan adanya keterkaitan antara suatu tempat dengan tempat lainnya dalam batas ekosistem atau sub ekosistem tersebut; dengan demikian satuan ekosistem menjadi lebih penting digunakan sebagai instrumen koordinatif antar pihak yang memiliki otoritas pengelolaan sumberdaya alam, baik otoritas wilayah maupun sektor dalam pembangunan nasional.

Mengacu pada pengalaman pengelolaan sumberdaya alam lintas kewenangan menggunakan DAS sebagai unit pengelolaan, hal terpenting

untuk terwujudnya kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam lintas kewenangan adalah kesamaan kepentingan yang diikuti komitmen kuat antar pihak dalam mewujudkan kepentingan bersama. Visi yang jelas, dan *leadership* yang kuat sebagaimana ditunjukkan oleh Presiden AS, Roosevelt ketika membentuk TVA juga merupakan hal lain yang penting untuk dapat mewujudkan.

Sistem Air sebagai Sub Unit Ekoregion

Memperhatikan peta *ekoregion* Indonesia (Olson dkk, 2001) menggunakan konsep *ekoregion*, hampir keseluruhan atau sebagian besar wilayah pulau, termasuk pulau-pulau besar dihubungkan oleh Unit Pemetaan *Ekoregion*. Sebagai contoh Pulau Jawa dan Madura, wilayahnya dari Barat ke Timur dihubungkan oleh Unit *Ekoregion Lowland Montane Forest*, dengan demikian unit kewenangan pemerintahan (Provinsi, dan/atau Kabu-paten/Kota) saling terhubung dengan unit *ekoregion* tersebut, namun tidak seluruh wilayah kewenangan pemerintahan ter-sebut merupakan tercakup dalam Unit *Ekoregion* yang sama.

Dalam rangka merespon isu-isu keanekaragaman hayati dan air, dan menyederhanakan koordinasi yang diperlukan dalam kerangka pembangunan regional lintas batas kewenangan berdasarkan pada konsep ekosistem, uraian berikut menyajikan usulan pewilayahan sebagai sub wilayah pulau, terutama pulau-pulau besar. Pewilayahan ini diisitilahkan sebagai "*hydro-bio regional*" yang menggabungkan sistem air dan sistem hayati dengan memperhatikan ciri cakupan wilayah provinsi terutama di P. Jawa. Sistem air yang dimaksud adalah sistem air tanah (*ground-water system*) dan sistem air permukaan (*surface-sub-surface water system*), sedangkan sistem hayati adalah unit ekosistem yang memiliki nilai penting.

Wilayah pemerintahan di Jawa umumnya mencakup wilayah Bagian Utara dan Selatan Pulau Jawa. Secara morfologi pulau, dan sistem air permukaan, wilayah propvinsi ini akan terbagi dua wilayah pengaliran air permukaan, yaitu yang mengalir ke Utara dan Ke Selatan; namun berdasarkan Sistem Air Tanah dan Ekoregion, kedua bagian wilayah provinsi tersebut dimungkinkan menjadi satu kesatuan sistem ekologi. Sistem Air Tanah dipengaruhi oleh hidrogeologi wilayah, sedangkan Sistem Air Permukaan dicirikan oleh morfologi permukaan lahan, dan sistem hayati dicirikan oleh nilai-nilai penting konservasi ke-anekaragaman hayati. Satuan Sistem Air Tanah di wilayah Indone-

sia, telah dipetakan dalam bentuk satuan Sistem Cekungan Air Tanah, demikian juga Satuan Sistem Air Permukaan yang sudah dikenal luas sebagai Daerah Aliran Sungai, Wilayah (Pengaliran) Sungai (WPS), dan Satuan Sistem Hayati yang sudah dipetakan adalah peta ekoregion WWF (Olson dkk, 2001) atau Wikramanayake dkk (2002).

Penutup

Pengelolaan sumberdaya alam berbasis ekosistem, dan sebagai konsekuensi logisnya adalah perlunya pengelolaan sumberdaya alam lintas kewenangan (*transboundary resources management*) sebagaimana telah ditunjukkan oleh beberapa kasus pengalaman baik yang menggunakan DAS sebagai Satuan Pengelolaan, maupun *Ekoregion*, *Bioregion*, sebgai kunci keberhasilannya bukan ditentukan oleh kepastian dari batas fisik satuan pengelolaan tersebut, namun lebih ditentukan oleh terbangunnya kepentingan bersama antar pihak yang berkepentingan dan yang memiliki kewenangan, komitmen kuat antar pihak dan dalam perlunya kepemimpinan kuat dalam pengelolaan sumberdaya alam untuk memenuhi kebutuhan bersama secara berkelanjutan.

Pustaka

- Bailey R. G. 2002. *Ecoregion-Based Design for Sustainability*. Springer-Verlag New York, Inc.
- Ernst, S. T. 2005. An analysis of transboundary resource governance structures in relation to The Christina River Basin. A report submitted to the Delaware Water Resources Center in fulfillment of the requirements for a Summer Research Internship.
- Hutson, S. S; C. M. Koroa and C. M. Murphree. 2009. Estimated Use of Water in the Tennessee River Watershed in 2000 and Projections of Water Use to 2030. <http://pubs.usgs.gov/wri/wri034302/PDF/> Tuesday, July 28 2009
- Olson, D. M; E. Dinerstein; E. D. Wikramanayake , N. D. Burgess; G. V. N. Powell; E. C. Underwood; J. D'amico; I. Itoua; H. Strand; J. C. Morrison; C. J. Loucks; T. F. Allnutt; T. H. Ricketts; Y. Kokura; J. F. Lamoreux; W. W. Wetten; P. Hedao; dan K. R. Kassem. 2001. *Terrestrial Ecoregions of The world: a New Map of Life on Earth*.
- Raadgever, G.T. (2005), *Transboundary river basin management regimes: the Rhine basin case study*, Background report to Deliverable 1.3.1 of the NeWater project, RBA Centre, Delft University of Technology, Delft
- Taylor, B. 2000. Bioregionalism: An Ethics of Loyalty to Place". *Landscape Journal*, 19(1), 50-72.
- Udvardy, M. D. F. 1975. *A Classification of the Biogeographical Provinces of The World*. IUCN Occasional Paper No.18. Morges, Switzerland.
- Wikramanayake, E. D; E. Dinerstein; C. J. Loucks. 2002. *Terrestrial ecoregions of the Indo-Pacific: a conservation assessment*. Island Press, Connecticut Avenue NW, Suite 300 Washington DC.

Bagian IV

Penutup : Implikasi Kebijakan

Penggunaan Ilmu Pengetahuan Kehutanan Di Indonesia: Refleksi dan Evaluasi I

Dudung Darusman

*Happiness is not something you
postpone for the future; it is some-
thing you design for the present.*

Jim Rohn

Tujuan Bernegara dan Berbangsa

Negara Indonesia telah diperjuangkan kemerdekaannya oleh para pejuang dan pendirinya dengan susah-payah dengan pengorbanan yang tiada terhingga, bahkan dengan pengorbanan harta dan nyawa mereka. Kemerdekaan itu diyakini merupakan prasyarat utama atau menjadi fondasi bagi pembangunan kekuatan dan kesejahteraan seluruh warganya. Kemerdekaan yang dimaksud adalah kemerdekaan yang menyeluruh, meliputi kemerdekaan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Kemerdekaan itu tidak akan selalu ada tanpa dijaga dan dipertahankan setiap saat, karena penjajahan itu sesungguhnya adalah fenomena abadi selama di dunia ini masih ada keserakahan dan keberkuasaan. Bentuk penjajahan itu dari masa ke masa bermetamorfosa, mulai bentuk penjajahan teritorial pada masa kolonial, ke bentuk penjajahan parsial pada masa kemerdekaan, seperti penjajahan politik, penjajahan (ketergantungan) ekonomi, penjajahan sosial-budaya sampai ke penjajahan keyakinan.

Negara Indonesia telah merdeka cukup lama lebih dari 66 tahun, namun telah seberapa kuat dan sejahtera, bahkan telah seberapa merdeka Negara Indonesia ini? Beberapa fakta masih menunjukkan bahwa Negara Indonesia ini belum cukup kuat, sejahtera dan merdeka, sebagaimana dapat dipelajari dari beberapa bentuk penjajahan atau ketergantungan baru sebagai berikut.

1. Sistem perusahaan hutan alam hanya dalam bentuk HPH dengan pemodal dan pelaku usaha non-lokal bahkan asing, yang akhirnya menyebabkan runtuhnya (*collapse*) ekonomi kehutanan Indonesia
2. Pemodal dan pelaku usaha asing pada pertambangan tembaga dan emas terbesar di dunia PT Freeport di Papua, pertambangan emas PT Newmont Nusa Tenggara di Sumbawa Barat dan lainnya, yang pembagian hasilnya bagi negara dinilai sangat tidak adil.
3. Penambangan minyak bumi di wilayah Cepu, yang dimodali dan diusahakan perusahaan asing PT Exxon, yang sesungguhnya perusahaan nasional sangat mampu memodali dan mengusahakannya.
4. Sebagian besar gas bumi di Bontang Kalimantan Timur diekspor dengan harga sangat murah, padahal industri pengguna dalam negeri sangat membutuhkan atau kekurangan.
5. Perusahaan penyedia benih padi dan hortikultura dikuasai pemodal dan pengusaha asing PT Monsanto, padahal sesungguhnya dapat disediakan oleh petani dan pengusaha lokal, yang sekaligus dapat menambah kesejahteraannya.

Beberapa contoh kasus wujud penjajahan baru di atas masih bisa dan mungkin masih akan terus terjadi selama Indonesia tidak memiliki keunggulan dalam menghadapi karakter hubungan antar bangsa di dunia yang masih didasari oleh persaingan, perebutan dan bahkan peperangan, yang sesungguhnya semua itu berpangkal pada sifat serakah dan ingin berkuasa. Oleh karenanya, maka bila suatu bangsa ingin tetap merdeka, kuat dan sejahtera haruslah memiliki keunggulan.

Fakta-fakta kasus yang dikemukakan di atas memang dapat ditafsirkan berbeda bagi mereka yang meyakini bahwa keterbukaan dan kebebasan dalam segala hal akan menciptakan efisiensi kehidupan. Mereka yang berfaham keterbukaan tanpa batas menganggap tidak perlu ada kekhawatiran akan terjadi penjajahan. Mereka meyakini bahwa dengan mengundang pihak asing, beserta modal dan kemampuan teknologi dan manajemennya, bangsa ini bisa memperoleh pen-

dapatan dan kesejahteraan yang lebih besar, sebaliknya bila tidak mengundang pihak luar sumberdaya akan mengganggu atau mubadzir dan kekuatan dan kesejahteraan tidak akan tercipta. Sayangnya faham atau keyakinan itu telah hinggap di hampir semua rezim pemerintahan Indonesia sejak kemerdekaannya.

Setelah 66 tahun merdeka, landasan pemikiran itu telah terbukti keliru dan tidak bisa diterima, setidak-tidaknya dapat dibandingkan dengan negara-negara yang sebaya kemerdekaannya, seperti Korea Selatan, Malaysia, Singapore, Taiwan, dll. Para pemimpin dan pelaku pemerintahan di Indonesia umumnya masih bersifat takut ambil resiko tapi ingin segera menik-mati kesejahteraan, atau mengidap penyakit hati “Cinta dunia, takut mati (*Hubud dunya karahiyatul maut*)”, yang sesungguhnya adalah ciri dari bangsa yang tingkat inteletualitas dan integritas kebersamaannya masih rendah. Dalam bangsa seperti itu ada banyak orang pintar, tapi sayangnya dipakai untuk *minteri* dan *ngakali* orang lain.

Keunggulan Komparatif dan Kompetitif

Keunggulan yang harus dibangun dan dimiliki suatu bangsa itu dapat dibedakan kedalam 2 bagian, atau dapat disebut sebagai pilar, pertama pilar keunggulan komparatif dan kedua pilar keunggulan kompetitif, seperti dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Pilar keunggulan komparatif adalah tingkat kepemilikan sumberdaya anugerah Allah swt, berupa: lahan yang subur, iklim yang baik, hutan dan laut yang luas dan kaya, kandungan berbagai mineral yang tinggi, warisan sejarah dan budaya bangsa, dan sebagainya
2. Pilar keunggulan kompetitif adalah tingkat kemampuan manusianya secara produktif dan efisien memanen dan mengolah berbagai unsur keunggulan komparatif menjadi produk-produk yang bernilai tinggi dan ber-saing di pasar, serta kemampuannya untuk mewarisi dan mengembangkan modal sosial-budayanya. Pada pilar keunggulan kompetitif inilah peran penerapan IPTEKS sangat dibutuhkan.

Negara Indonesia telah memiliki keunggulan komparatif yang tinggi dalam berbagai jenis sumberdaya alam, termasuk kehutanan, namun belum memiliki keunggulan kompetitif sebagaimana dimaksud

di atas. Sayangnya keunggulan kompetitifnya sedemikian lemah dan tertinggal sehingga secara total lebih rendah dari negara-negara lain, sebagaimana secara kuantitatif dapat ditunjukkan oleh dua tabel hasil penelitian disertasi di IPB berikut ini.

Tabel 1. Struktur biaya dan pendapatan penyadapan dan pengolaan getah Pinus di Republik Rakyat China (RRC), Brazil dan Indonesia (Fachrodji, 2010)

No	Uraian	RRC	%	Brazil	%	Indonesia	%
1	Harga Jual (US/ton)	900		820		800	
2	Harga Getah s/d Pabrik (US/ton)	703	79	486	65	338	51
	- Rendemen	(88)		(85)		(84)	
	- Nilai bahan baku	799	89	572	77	402	60
3	Biaya Produksi (US/ton)	84	10	163	22	259	39
	- Biaya pengolahan	76	9	105	14	146	22
	- Biaya depresi	4	0.5	6	1	4	1
	- Biaya overhead	4	0.5	52	7	109	16
4	Biaya Pemasaran (US/ton)	6	1	7	1	4	1
	Jumlah biaya (US/ton)	889	100	742	100	666	100
	Keuntungan (US/ton)	11		78		134	

Dari Tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa biaya bahan mentah Indonesia jauh lebih rendah, yang menunjukkan anugrah Tuhan berupa kondisi lahan dan iklim yang lebih baik. Namun biaya produksi/pengolahan di Indonesia jauh lebih tinggi, terutama dalam biaya prosesing dan lebih tinggi lagi dalam biaya overhead. Secara keseluruhan kinerja usaha gondorukem di Indonesia menyebabkan harga yang diterima Indonesia lebih rendah, pangsa pasar (*market share*) yang rendah dan tidak sepadan dengan produksinya.

Tabel 2. Struktur biaya dan pendapatan perusahaan sutera alam di RRC dan Indonesia (Sadapotto, 2010)

No	Uraian	Enrekang, Indonesia		Sopeng, Indonesia		Luoding City, RRC	
	(Perhektar, Tahun)	(Rp. 1000)	(%)	(Rp. 1000)	(%)	(Rp. 1000)	(%)
1	Penerimaan kokon	7.338		3.810		31.069	
2	Biaya variabel	1.321	29	1.380	54	8.932	76
	- Bibit ulat	538		417		1.952	
	- Kapur, Kaporit, dll	734		934		6.980	

	- Pemasaran	49		29		0	
3	Biaya tetap	3.311	71	1.187	46	2.783	24
	- Pajak lahan, dll	96		55		0	
	- Penyusutan alat, fasilitas, dll	3.215		1.132		2.783	
	Biaya total	4.632	100	2.567	100	11.715	100
4	Pendapatan bersih	2.706		1.243		19.954	
5	HPP per kg kokon	11		11		7	

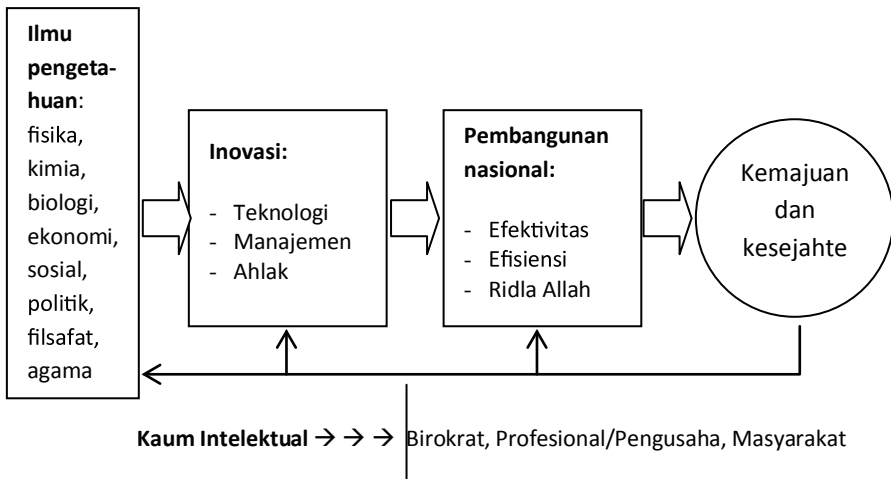
Dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa biaya variabel produksi kokon di Indonesia jauh lebih rendah, yang menunjukkan anugerah Tuhan kondisi lahan dan iklim yang baik. Namun demikian, untuk sutera alam porsi curahan biaya variabel di Indonesia sesungguhnya terlalu rendah karena seharusnya menerapkan upaya intensifikasi, yang walaupun biayanya bertambah, hasil produksinya akan lebih tinggi. Sementara itu porsi curahan biaya tetap terlalu tinggi, terutama karena biaya penyusutan alat dan biaya fasilitas yang sangat tinggi. Secara keseluruhan kinerja perusahaan sutera alam di Indonesia adalah produktivitas fisik dan pendapatan yang lebih rendah.

Dari dua contoh di atas, ternyata kecenderungan keunggulan suatu bangsa semakin ditentukan oleh keunggulan kompetitifnya. Keunggulan kompetitif yang dimiliki suatu bangsa haruslah dibangun di atas dua fondasi penting, yakni fondasi kebenaran dan fondasi kekuatan. Fondasi kebenaran terdiri dari dua unsur yakni ilmu pengetahuan dan penerapannya yang intensif, serta ahlak dan integritas yang baik. Sedangkan fondasi kekuatan juga terdiri dari dua unsur, yakni etos kerja yang tinggi dan kerjasama serta persaudaraan yang erat.

Sesungguhnya unsur ilmu pengetahuan atau ipteks secara luas yang dimiliki kehutanan Indonesia sudah sangat baik dan cukup, namun penerapannya masih sangat kurang, bahkan dalam beberapa hal cenderung melanggar prinsip keilmuannya sendiri. Demikian pula dalam unsur ahlak dan integritas dari para pelaku kehutanan Indonesia masih sangat kurang. Sementara itu dalam hal unsur etos kerja kehutanan Indonesia tampaknya sudah semakin baik, walaupun tidak jelas apakah etos kerja yang semakin tinggi itu untuk tujuan kebaikan atau bukan. Yang masih sangat minim adalah unsur kerjasama dan persaudaraan, yang masih cenderung sebaliknya, yakni masih suka bersaing secara tidak sehat, iri-hati dan saling menjatuhkan.

Ilmu Pengetahuan adalah Dasar Keunggulan Bangsa

Kembali kepada unsur ipteks, masalah utama yang terjadi di kehutanan Indonesia adalah keengganan bahkan penolakan pihak pengambil kebijakan dan pelaku kegiatan kehutanan untuk berpegang atau berpedoman pada ipteks yang benar atau mutakhir. Diduga kuat, penyebab dasarnya adalah tingkat pendidikan mereka yang kurang luas dan memadai, serta kepentingan jangka pendek dan budaya bisnis yang kurang beretika dari para pelaku bisnisnya. Bagaimana peranan ipteks dapat mendukung dan menjamin keunggulan suatu bangsa yang memiliki dan menerapkannya, dapat dilihat pada Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Peran ipteks dalam mendukung keunggulan komparatif suatu bangsa.

Dapat dilihat dari gambar di atas bahwa ilmu pengetahuan dasar yang sekurang-kurangnya meliputi ilmu fisika, kimia, biologi, ekonomi, sosial politik, filsafat dan agama, apabila dihadapkan pada suatu permasalahan akan berusaha menciptakan dan mengembangkan teknologi, manajemen dan ahlak yang sesuai dan dapat mengatasi masalah tersebut. Dengan demikian proses pembangunan akan menjadi efektif, efisien dan mendapat ridla dari Tuhan Yang Maha Kuasa. Pembangunan yang efektif dan efisien disertai ridla Tuhan itulah yang akan dapat meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan seluruh negara dan warganya.

Dalam tahap proses pembangunan yang harus berjalan efektif, efisien dan disertai ridla Tuhan, peran dari para birokrat pemerintahan, profesional, pengusaha dan masyarakat sangat menentukan dan sangat diperlukan. Penerapan inovasi teknologi, manajemen dan ahlak yang baik hasil karya kaum intelektual sendiri disamping akan membuat proses pembangunan lebih produktif, juga akan menjadi pelajaran empirik bagi pengembangan inovasi tersebut selanjutnya. Sebaliknya bila mereka tidak menggunakan hasil karya sendiri akan mematikan perkembangan inovasi tersebut.

Fenomena dimana pemerintah, profesional dan pengusaha enggan menggunakan inovasi-inovasi pengelolaan hutan dan industrinya, adalah apa yang terjadi di Indonesia selama ini. Fenomena itulah yang telah membuat merosotnya daya saing produk industri kehutanan selama ini, padahal semua itu berada di atas kelimpahan sumberdaya alam yang sangat baik, sebagaimana telah digambarkan oleh dua hasil penelitian tentang gondorukem dan sutera alam di atas.

Peran dan Tugas Ilmuwan

Peran dan tugas para ilmuwan dalam suatu negara tidak hanya mencakup upaya menemukan, tapi harus sampai menyebarkannya dan membangun masyarakat yang madani (*civil society*) yang menghargai ilmu pengetahuan dalam kehidupannya, atau sekurang-kurangnya berperan dalam hal-hal sebagai berikut.

1. Mengembangkan ilmu pengetahuan mulai dari yang paling dasar dan nyata sampai kepada yang paling tinggi dan abstrak, yakni mulai ilmu fisika, kimia, biologi, ekonomi, sosio-antropologi, politik, filsafat sampai ilmu agama.
2. Mengembangkan inovasi teknologi, manajemen dan ahlak yang lebih baik berdasarkan berbagai ilmu di atas.
3. Menyebarkan atau menyalurkan ilmu pengetahuan dan inovasi agar masuk ke dalam pertimbangan kebijakan politik untuk membuat pembangunan yang lebih efektif dan efisien.
4. Membangun masyarakat madani berbasis ilmu pengetahuan (*knowledge based society*.)

Proses pengembangan ilmu pengetahuan dalam upaya agar pemanfaatan SDA lestari dan dapat menunjang keunggulan negara bi-

asanya diperoleh secara bertahap, mulai sejak tidak ada pengetahuan sama sekali sampai akhirnya diperoleh ilmu pengetahuan yang mampu menciptakan keunggulan dalam persaingan, sebagaimana dapat dilihat tahapan-tahapannya pada Tabel 3.

Tabel 3 menunjukkan bahwa sekaya apapun sumberdaya yang dimiliki suatu pihak, tanpa pengetahuan kekayaan itu hanyalah bernilai warisan atau keberadaan saja. Dengan adanya ilmu pengetahuan sumberdaya mulai dianggap bernilai walaupun masih potensial atau sekedar memberi harapan. Kemudian sedikit lebih maju, dengan diketahuinya teknologi pemanfaatannya sumberdaya menjadi bernilai pilihan, yang lebih lanjut dengan adanya pengetahuan manajemen, pemanfaatan akan dapat direalisasikan menjadi bernilai guna dalam wujud produk, baik barang atau jasa. Apabila produk barang atau jasa itu diperkenalkan kepada calon pengguna dan kemudian tumbuh permintaan atau muncul kelangkaan, maka produk itu menjadi komoditi ekonomi dengan ciri memiliki harga. Baru kemudian bila ada keunggulan komparatif komoditi itu menjadi komodiiti bisnis yang dapat dipasarkan dan dapat menjadi sumber pendapatan. Pada tahap tertinggi, bila telah memiliki dan menerapkan berbagai pengetahuan rekayasa, baik dalam hal teknologi, manajemen maupun pemasaran, komoditi bisnis itu akan mampu bersaing di pasar yang lebih luas, sehingga akan menjadi unggul dan menguasai pangsa pasar.

Tabel 3. Tahapan pencapaian keilmuan, nilai sumberdaya dan daya saing suatu bangsa.

No	Tahapan pengetahuan	Tahapan nilai manfaat	Entitas SDH
1	Belum ada pengetahuan	Obyek hanya bernilai warisan dan keberadaan	Keseluruhan
2	Belum ada ilmu pengetahuan	Obyek bernilai potensial	Bagian
3	Ada teknologi pemanfaatan	Obyek bernilai pilihan	Unsur
4	Ada manajemen pemanfaatan	Obyek bernilai guna	Komoditi
5	Ada kelangkaan (ada supply dan demand)	Obyek bernilai ekonomi, muncul adanya harga	Produk

No	Tahapan pengetahuan	Tahapan nilai manfaat	Entitas SDH
6	Ada keunggulan komparatif	Obyek bernilai bisnis, menjadi sumber pendapatan	Produk primer, sederhana
7	Ada keunggulan kompetitif	Obyek bernilai unggul, dapat menguasai pasar	Produk hilir, canggih

Dalam perspektif kepentingan membuat sumberdaya menjadi sumber keunggulan dalam persaingan pasar, setiap pengembangan ilmu pengetahuan itu harus berorientasi dan berada pada jalur penciptaan dan pengembangan komoditi dari tahap awal sampai tahap yang tertinggi seperti diuraikan di atas. Bangsa yang beruntung dan unggul adalah bangsa yang paling dahulu mengumpulkan dan melengkapinya tahapan-tahapan itu secara lengkap sampai tahap yang tertinggi, terlepas dari mana dan oleh siapa setiap tahapan ilmu pengetahuan itu diperoleh. Bangsa yang bodoh adalah bangsa yang para ilmuwan cerdik pandainya berasik-maksud dan merasa cukup dengan hanya mengembangkan ilmu pengetahuan pada tahapan atau cabang tertentu saja.

Sesungguhnya perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia dalam perspektif tersebut dapat dikatakan masih acak-acakan, masih belum efektif dan efisien menciptakan komoditi unggulan. Masing-masing ilmuwan seringkali sangat ahli di bidangnya, tapi tidak mau melihat dan berpadu-serasi dengan ilmuwan lainnya agar dapat saling mendukung dalam penciptaan komoditi unggul bagi bangsanya. Ilmuwan di Indonesia pada umumnya masih egois, merasa hanya diri dan ilmunyalah yang paling penting. Sementara itu mungkin juga karena belum tercipta kelembagaan dan belum hadir pemimpin yang dapat membangun kerjasama yang terpadu dan serasi. Kondisi Indonesia dapat dilibatkan musik orkestra, di mana masing-masing pemain sudah menjadi maestro dalam memainkan alat musiknya, namun tidak ada partitur musik atau lagu yang akan dipersembahkan dan tidak ada dirijen atau konduktor yang memimpinya. Walhasil bukan unsur-unsur ilmunya yang kurang tapi keterpaduannya yang masih sangat lemah, bahkan mungkin yang ada sekarang adalah masih perebutan peran dan kesempatan.

Para ilmuwan sebagaimana diutarakan terdahulu, tidak hanya bertugas mengembangkan ilmu kehutanan secara lengkap yang dapat mendukung penciptaan komoditi unggul, tapi secara sistematis juga bertugas untuk menyampaikannya kepada para pengambil kebijakan

dan para pelaku usaha kehutanan. Mungkin sekali para ilmuwan kehutanan di Indonesia merasa telah berusaha sekuat tenaga menyampai-
kannya, dan menganggap bahwa ketidak berhasilan penggunaan ilmu
pengetahuan dalam kehutanan Indonesia selama ini adalah karena
faktor kesalahan dari pihak penerima. Walaupun demikian, perlu difa-
hami bahwa keberhasilan proses penyampaian dan peng-gunaan ilmu
pengetahuan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan usaha
kehutanan sangat tergantung pada ketepatan mempertimbangkan be-
berapa faktor, pertama tipe atau gaya ilmuwan dalam menyampaikan
ilmunya, kedua proses bagaimana keilmuan dibangun atau dikembang-
kan dan ketiga proses politik dalam penetapan kebijakan.

Setiap tipe atau gaya ilmuwan dalam menyampaikan ilmunya
sangat ditentukan efektivitas atau keberhasilannya oleh kecocokannya
terhadap proses pembangunan keilmuannya dan terhadap proses poli-
tik dalam penetapan kebijakan negaranya. Hal ini dibahas mendalam
oleh Pielke (2007). Menurut Pielke (2007), tipe atau gaya ilmuwan
dalam penyampaian ilmunya dapat dibedakan antara:

1. Ilmuwan Murni (*Pure Scientist*). ilmuwan tipe ini tidak mempun-
yai kepentingan apapun kecuali hanya ingin menyampaikan atau
berbagi ilmu yang pokok atau mendasar (*no interest, simply share
some fundamental information*).
2. Penyedia Ilmu (*Science Arbiter*). ilmuwan ini berperan sebagai nar-
asumber yang selalu siap menjawab pertanyaan atau memenuhi
permintaan pengambil keputusan tentang ilmunya (*as a resource,
standing ready to answer the decision maker anything are relevant*).
3. Advokat Isu (*Issue Advocate*). Ilmuwan ini pembela atau pendukung
kebijakan tertentu, ia berusaha meyakinkan pihak pengambil ke-
bijakan terhadap sesuatu hal yang dia anggap benar atau baik (*to
convince particular decision, telling what ought to prefer*).
4. Perantara Jujur dari Alternatif Kebijakan (*Honest Broker of Policy
Alternative*). Ilmuwan ini sesungguhnya ada keberpihakan, tetapi
secara jujur menyediakan berbagai informasi dasar selengkap
mungkin, menjelaskan sebaik-baiknya tentang faktor-faktor pem-
batas dan akibat-akibatnya terha-dap semua pilihan kebijakan
yang mungkin diambil, kemudian menyilahkan pihak pengambil
keputusan untuk menentukan pilihannya berdasarkan preferensi
dan nilai-nilai yang dianutnya (*provides basic information, makes ef-
forts to expand or at least to clarify the possible choices, constraints and*

consequences, and let the decision maker choose based on his or her preferences and values).

Dalam hal proses pembangunan atau pengembangan ilmu, Pielke (2007) membedakannya antara:

1. Model Linier (*Linear model*), di mana ilmu secara searah dikembangkan sepenuhnya (sesukanya) oleh ilmuwan, hasilnya diterapkan oleh masyarakat.
2. Model Para Pihak (*Stakeholder mode*), di mana ilmu dikembangkan ilmuwan dengan selalu memperhatikan umpan balik kepentingan dan keinginan masyarakat

Sedangkan dalam hal bagaimana proses politik demokrasi dari pengambilan keputusan, Pielke (2007) membedakannya antara:

1. Pola Madison, di mana partai dibangun di atas platform ideologi tertentu yang ditetapkan di awal, sementara tujuan bersama yang ingin dicapai disesuaikan dengan perkembangan zaman.
2. Pola Schattschneider, di mana partai dibangun di atas platform ideologi pragmatis yang dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman, khususnya keyakinan para pendukungnya, dalam mencapai tujuan bersama tertentu yang ditetapkan sejak awal.

Dari uraian dan penjelasan dalam Pielke (2007) dapat disimpulkan bahwa pada setiap kombinasi ragam proses pembangunan ilmu dengan ragam proses politik demokrasi dibutuhkan tipe atau gaya ilmuwan tertentu agar penyampaian ilmunya berjalan efektif dan efisien, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Kesesuaian tipe atau gaya ilmuwan dengan proses pembangunan ilmu dan proses politik demokrasi.

		View of Science	
		Linear Model	Stakeholder Model
View of Democracy	Madison	Pure Scientist	Issue Advocate
	Schattschneider	Science Arbitrator	Honest Broker of Policy Alternatives

Dalam perkembangan zaman, termasuk di Indonesia, secara umum proses pembangunan ilmu cenderung semakin menggunakan model para pihak, sementara pola proses politik demokrasi secara umum cenderung menganut pola Schatt-schneider, maka tipe atau gaya ilmuwan yang paling sesuai adalah tipe atau gaya Perantara Jujur dari Alternatif Kebijakan. Walaupun demikian, tetap perlu diingat bahwa dalam prakteknya kondisinya dan situasi masih beragam dari tempat ke tempat dan dari waktu ke waktu, maka pilihan tipe atau gaya ilmuwan selain itu yang sesuai masih tetap perlu diperankan.

Penutup

Di akhir tulisan ini dapat dikemukakan bahwa sekalipun penyebab utama dari rendahnya penggunaan ilmu pengetahuan dalam praktek pengelolaan dan pengusahaan hutan Indonesia adalah keengganan pihak pemerintah, profesional dan pengusaha dan masyarakat, sesungguhnya ada juga kontribusi dari para ilmunya sendiri. Semua pihak harus berintrospeksi dan segera muncul kesadaran bahwa penggunaan ilmu pengetahuan yang benar, paling maju dan mutakhir adalah jaminan keunggulan kehutanan Indonesia di masa yang akan datang.

Pustaka

- Fachrodji, Achmad, Ujang Sumarwan, Endang Suhendang dan Harianto. 2010. Model Daya Saing Produk Gondorukem di Pasar Internasional dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Industri Gondorukem di Indonesia. Disertasi Doktor. Sekolah Pasca Sarjana, Instiitut Pertanian Bogor. Bogor.
- Pielke, Roger A, Jr. 2007. *The Honest Broker, Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press, UK.
- Sadapotto, Andi, Hariadi Kartodihardjo, Hermanu Triwidodo, Dandung Darusman dan Mappatoba Sila. 2010. Penataan Institusi Untuk Peningkatan Kinerja Persuteraan Alam di Sulawesi Selatan: Studi Komparasi di Enrekang, Soppeng dan Luoding City China. Disertasi Doktor. Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Masalah Cara Pikir Dan Praktek Kehutanan: Refleksi dan Evaluasi II

Hariadi Kartodihardjo

*A fanatic is one who can't change his/her
mind and won't change the subject.*

Winston Churchill

Pada prinsipnya seluruh praktek kehutanan adalah cermin hasil pemikiran, gagasan dan penggunaan kewenangan atau kekuasaan maupun cermin segala bentuk hubungan sosial-politik yang mungkin tidak pernah diketahui dan muncul di permukaan. Apabila hal demikian itu dapat dibenarkan, maka merefleksikan praktek pembangunan kehutanan pada dasarnya adalah merefleksikan pemikiran dan segala seluk-beluk praktek sosial, ekonomi maupun politik kehutanan yang sejauh ini pada umumnya masih tersimpan rapi.

Namun demikian, perkembangan penggunaan ilmu pengetahuan, terutama digunakannya berbagai konsep sosial, institusi, antropologi maupun ekologi politik dalam berbagai bentuk penelitian kehutanan dewasa ini, lambat namun pasti, akan mengungkapkan, secara ilmiah dan sistematis, apa yang selama ini belum terungkap. Sistem informasi yang telah dan terus berkembang dari waktu ke waktu dan digunakan oleh masyarakat luas akan turut membantu bagaimana

pengungkap-an itu dilakukan dan pada gilirannya akan membangun persepsi, *frame*, bahkan ilmu pengetahuan baru tentang kehutanan. Pada kondisi inilah perubahan dan perbaikan praktek kehutanan akan dapat terwujud. Tentu saja yang dimaksud perubahan dan perbaikan itu adalah perubahan dan perbaikan yang melembaga dan menjadi *mindset* masyarakat luas. Bentuk perubahan dan perbaikan dengan cara lain, misalnya melalui mobilisasi dengan paksaan dan hukuman, juga dapat terjadi. Namun, secara konseptual, perubahan dan perbaikan dengan cara demikian itu, diperkirakan tidak akan bertahan lama (Peter, 2000).

Seperti pengusiran perambahan hutan yang dilakukan dengan kekerasan. Manakala kekuasaan dan kepentingan politik bergeser ke arah yang berbeda dan/atau kapasitas mengelola sumberdaya hutan menurun, maka perambahan akan terulang lagi. Pendekatan kekerasan pada umumnya tidak mempedulikan adanya dendam secara sosial akibat hukuman yang dijatuhkan kepada sekelompok orang terhadap tindakan mereka yang secara historis maupun sosiologis tidak pernah mendapat perlindungan dari negara. Ibarat anak yang selalu disia-siakan orang tuanya dan kemudian pada saat ia berbuat salah lalu dihukum tanpa melihat kesalahan perlakuan penyianyian sebelumnya. Sejauh ini pendekatan sosial-historis yang dapat melahirkan empati untuk memecahkan masalah-masalah di lapangan jarang dilakukan, karena dianggap tidak praktis. Mungkin perlu dicermati apa yang disampaikan oleh Mahatma Gandhi berikut:

“Power is of two kinds. One is obtained by the fear of punishment and the other by acts of love. Power based on love is a thousand times more effective and permanent than the one derived from fear of punishment”.

Lemahnya pendekatan sosial-historis itu menjadikan praktek-praktek kehutanan merupakan hasil paksaan atau komando oleh peraturan, yang meskipun sah dan legal, namun tidak efektif dan hasilnya tidak bersifat permanen, karena tergantung pada besarnya tingkat paksaan yang berjalan dari waktu ke waktu. Pada saat tingkat paksaan itu longgar—secara ekstrim telah terjadi pada masa reformasi—maka perilaku yang tertekan dapat mengaktualisasikan dirinya dengan melepaskan larangan-larangan yang sebelumnya membelenggu.

Jenis peraturan demikian itu tidak mengintervensi mekanisme pasar atau faktor lain yang dapat mengendalikan perilaku, misalnya hak pemilikan, yang mungkin membelokkan perilaku sehingga meny-

impang dari tujuan kebijakan, melainkan langsung melarang perilaku menyimpang dengan ancaman sanksi. Misalnya, hak-hak atas tanah atau kawasan hutan tetap terbengkalai yang mengakibatkan perilaku “penjarahan” tetap berlangsung, dan dalam waktu yang sama berbagai bentuk sanksi dicanangkan dan diterapkan bagi perambah tersebut. Praktek kehutanan yang didasarkan pada kerangka pikir pembentuk peraturan-perundangan yang telah berjalan selama ini, dengan demikian, disadari atau tidak, menetapkan asumsi bahwa kebijakan itu hanya dapat berjalan apabila terdapat peran pemerintah yang kuat, dalam arti dapat mengawasi perilaku menyimpang, tanpa mengatasi penyebab terjadinya perilaku menyimpang tersebut. Apabila asumsi itu tidak dipenuhi, misalnya karena tingginya praktek kolusi dan korupsi maupun tidak harmonisnya hubungan pusat-daerah, maka kebijakan tidak berjalan. Namun, yang tidak boleh dilupakan, asumsi peran pemerintah yang kuat itu dapat sebagai akibat dari kekeliruan kerangka pikir kebijakan. Sebab, apabila persoalan ketidak-pastian hak-hak atas tanah atau kawasan hutan diselesaikan, asumsi demikian itu tidak lagi diperlukan. Hal ini dapat dibuktikan dengan kondisi hak-hak atas tanah dan kawasan hutan di P. Jawa yang relatif lebih baik, tumbuhnya hutan rakyat dapat berjalan justru tanpa banyak peran pemerintah.

Doktrin *Scientific Forestry*

Landasan doktrin sarjana kehutanan atau rimbawan penting diketahui untuk memahami bagaimana keyakinan tertentu—yang diwujudkan melalui kerangka pikir atau narasi-narasi kebijakan—mempengaruhi para sarjana kehutanan pada umumnya, bukan hanya dalam cara berfikir, tetapi juga membangun kelompok, membentuk jiwa korsa, mempertahankan kelompok maupun mendukung ide-ide yang ada. Hal demikian itu diperkirakan terkait pula dengan kesulitan menerima inovasi baru atau pemikiran dan narasi baru dalam proses pembuatan peraturan-perundangan dan kebijakan.

Masalah cara berfikir itu apabila dikaitkan dengan persoalan-persoalan nyata di lapangan, telah ditelaah oleh Peter Gluck (1987). Ia mengutip Duerr and Duerr (1975) yang menyatakan adanya semacam doktrin bagi para sarjana kehutanan yaitu: “kayu sebagai unsur utama (*timber primacy*)”, “kelestarian hasil (*sustained yield*)”, “jangka panjang (*the long term*)” dan “standar mutlak (*absolute standard*)”. Doktrin yang

berasal dari Eropa itu berkembang di Amerika Utara dan menyebar ke seluruh dunia. Keempat doktrin tersebut membentuk kerangka dasar kurikulum bagi pendidikan kehutanan serta menjadi isi peraturan-perundangan di banyak negara. Penjelasan ringkas ke-empat doktrin tersebut beserta implikasinya adalah sebagai berikut:

1. Doktrin *timber primacy* menemukan pembenaran ideologis melalui apa yang disebut sebagai “*wake theory*” (Gluck 1982 dalam Gluck 1987), yang menyatakan bahwa semua barang dan jasa lainnya dari hutan mengikuti dari belakang hasil kayu sebagai hasil utama. Kandungan konseptual teori ini dianggap tidak memadai dan tidak memberikan opsi-opsi bagi ragam manfaat maupun praktek pengelolaan hutan. Teori itu dianggap tidak memberikan penjelasan mengenai beragamnya tujuan mengelola hutan—yang berarti tidak mengapresiasi beragamnya pelaku, sebaliknya hanya memberikan penilaian keberadaan hutan dengan kayu sebagai urutan pertama. Digunakannya istilah hasil hutan bukan kayu (HHBK) menunjukkan adanya doktrin ini, karena banyak dan ragamnya hasil hutan lainnya selain kayu, cukup disebut “bukan kayu”.
2. Doktrin *sustained yield* dianggap sebagai inti dari ilmu kehutanan yang didasarkan pada “etika kehutanan” yang membantu menghindari maksimalisasi keuntungan sepihak dan eksklusif serta menghargai hutan yang penting bagi kehidupan manusia (Gluck dan Pleschbeger, 1982 dalam Gluck 1987). Persepsi demikian itu dipengaruhi oleh pandangan-pandangan masyarakat Eropa terdahulu. Misalnya di Perancis terdapat semacam jargon: “Masyarakat tanpa hutan adalah masyarakat yang mati”. Penyair Austria Ottokar Kernstock menyebut hutan sebagai “... bait Allah dengan rimbawan sebagai para imamnya” (Hufnagl, H. 1956 dalam Gluck 1987). Doktrin *sustained yield* mengaburkan antara hutan yang mempunyai manfaat bagi publik (*pubic goods and services*) dan harus dilestarikan manfaatnya itu, dengan hutan yang dapat dimiliki oleh perorangan (*private rights*) atau kelompok (*community rights*), yang mana keputusan memanfaatkan hutan menjadi pilihan individu atau kelompok tersebut. Akibatnya pelestarian hutan cenderung dipaksakan kepada pemilik hutan dengan berbagai regulasi. Dengan pendekatan seperti ini, dalam kondisi tertentu dijumpai bagi pemilik hutan yang menolak justru mengkonversi hutannya menjadi bukan hutan.

3. Salah satu kekhasan kehutanan adalah periode rotasi yang panjang. Ini memaksa sarjana kehutanan untuk mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang dari kegiatan-kegiatannya. Akibatnya, pendekatan kehutanan dilakukan secara kaku (dan cenderung tidak dinamis) dan enggan untuk menerima kepentingan sosial yang lain di dalam hutan. Berpikir jangka panjang, penghargaan dari yang telah terbukti berhasil serta ketidakpercayaan terhadap masa sekarang merupakan bagian dari ideologi konservatisme. Berpendirian konservatif, akan cenderung mencari nilai-nilai sosial yang stabil dan melembaga. Mereka menginginkan kondisi sosial tahan lama yang dijamin oleh otoritas sosial serta peran negara yang kuat (Kalaora, B. 1981 dan Plesch-berger, W. 1981 dalam Gluck 1987). Rimbawan pada umumnya ingin merujuk pada “kesejahteraan bersama” atau “kepentingan umum” dengan batasan-batasan yang mereka anggap telah difahaminya. Salah satu wujud sikap konservatif rimbawan adalah pandangan kritis mereka terhadap demokrasi dan kebebasan (libertarianisme). Sebagai “antropolog realis” mereka tidak percaya sifat pluralisme kepentingan. Sebagai akibatnya, rimbawan cenderung mempertahankan kapitalisme (Pleschberger, W. 1981 dalam Gluck 1987).
4. Doktrin *absolute standard* berarti memahami hutan sebagai obyek pengetahuan ilmiah, yaitu untuk mempelajari hukum-hukum alam dari hutan. Doktrin ini termasuk ide bahwa ilmu pengetahuan mengenai hutan menjadi sumber penetapan manajemen pengelolaan hutan tersebut. Rimbawan atau sarjana kehutanan—yang memiliki ilmu mengenai hutan—menjadi mediator antara hutan dan pemiliknya atau masyarakat. Orang dianggap tidak memiliki kepentingan yang berbeda terhadap hutan, tetapi hutan memiliki fungsi berbeda bagi masyarakat (Gluck 1983 dalam Gluck 1987). Dengan menggunakan istilah “fungsi hutan”, orang/masyarakat dimaknai dari subjek menjadi obyek dan hutan dimaknai dari obyek menjadi subjek. Kepentingan untuk menentukan fungsi hutan berdasarkan pilihan masyarakat diturunkan ke tingkat teknokratis dan dilaksanakan oleh sarjana kehutanan. Mereka dianggap paling tahu pentingnya fungsi hutan dan mengalokasikan nilai tertinggi ke fungsi produksi kayu. Akibatnya, kebijakan kehutanan cenderung direduksi menjadi silvikultur (menanam dan mengatur tegakan hutan). Sesuai dengan ideologi konservatif, diharapkan negara menetapkan pengetahuan menjadi undang-undang. Salah satu rimbawan telah berkata: “Silvikultur harus ditetapkan secara hukum” (Kalaora, B. 1981 dalam Gluck 1987).

Kecenderungan kesepadanan antara doktrin *scientific forestry* (Gluck, 1987) dengan *mindset* kebijakan kehutanan di Indonesia mungkin searah, meskipun tidak identik. Doktrin tersebut terbukti berpengaruh terhadap pembentukan maupun pelaksanaan kebijakan kehutanan. Misalnya, relatif tidak berkembangnya pengelolaan rotan, getah-getahan, tanaman obat dan lain-lain sebagai ragam komoditi yang diringkaskan dengan nama “bukan kayu”, menunjukkan bahwa doktrin *timber primacy* berjalan mempengaruhi kebijakan kehutanan. Situasi ini juga diikuti oleh kurangnya penetapan ragam tujuan mengelola hutan—yang berarti kurang mengapresiasi beragamnya pelaku, sebaliknya memberikan penilaian keberadaan hutan dengan nilai ekonomi kayu sebagai urutan pertama, sehingga pemanfaatan hutan konservasi maupun lindung—yang memanfaatkan berbagai produksi selain kayu—tidak berkembang (Kemenhut, 2011).

Pelaksanaan kebijakan kehutanan di Indonesia secara umum juga diikuti, di satu sisi, oleh kuatnya pendirian konservatif yang relatif enggan untuk menerima kepentingan sosial dalam pengelolaan hutan, dan di sisi lain ada pandangan yang dominan bahwa peran pemerintah harus kuat untuk mengatur pelaksanaan pengelolaan hutan dalam arti kurang menganggap peran mekanisme pasar (Khan, 2011). Kerangka pikir seperti itu dicerminkan oleh cara melakukan penilaian, misalnya menilai kesesuaian prosedur untuk mencapai tujuan (misal: penetapan sistem silvikultur) lebih penting daripada menilai hasil kegiatan (misal: struktur tegakan). Demikian pula, semua pemegang ijin, bahkan masyarakat luas, diatur pekerjaannya, meskipun resiko akibat kesalahan pekerjaan tersebut ditanggung sendiri oleh pemegang ijin atau masyarakat luas (misal: diharuskannya menyusun Rencana Karya Tahunan (RKT) bagi pemegang ijin pemanfaatan hutan tanaman (IUPHHK HT) atau diberlakukannya Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) kayu bagi pemilik hutan rakyat yang akan menjual kayunya).

Dengan kebiasaan mempelajari hukum-hukum alam dari hutan, masyarakat dianggap tidak memiliki kepentingan yang berbeda terhadap hutan, sebaliknya hutan memiliki fungsi berbeda bagi masyarakat, yaitu dalam bentuk hutan produksi, lindung dan konservasi. Akibatnya orang/masyarakat dimaknai dari subjek menjadi obyek dan hutan dimaknai dari obyek menjadi subjek. Realitas demikian itu dapat ditunjukkan dalam proses pembuatan kebijakan, yangmana masalah kebijakan ditentukan oleh pembuat kebijakan berdasarkan masalah yang

dialaminya (dalam hal ini jajaran Kementerian Kehutanan) dan bukan masalah yang dialami para pelaku kebijakan (Dinas Kehutanan, Unit Pelaksana Teknis, dll) maupun pelaku usaha kehutanan (pemegang ijin) di lapangan. Dalam hal ini, para pelaku kebijakan maupun pelaku usaha dianggap sebagai obyek dan bukan subyek kebijakan. Disamping itu ada kecenderungan kuat bahwa dalam penetapan masalah kebijakan tidak mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya masalah (misal: rendahnya insentif, lemahnya hak atas tanah, dll), tetapi terfokus pada pelarangan perilaku menyimpang secara langsung. Dalam proses pembuatan kebijakan, adanya berbagai masalah implementasi kebijakan tidak dipertimbangkan sebagai masalah kebijakan, sehingga syarat-syarat berjalannya suatu kebijakan seringkali tidak terpenuhi (misal: rehabilitasi hutan dan lahan tidak akan berhasil apabila pengelola hutan dan lahan tersebut tidak ada).

Doktrin yang terakhir yaitu penggunaan *absolut stan-dard* dicerminkan oleh pelaksanaan dan tata-cara pelestarian hutan yang diseragamkan, keputusan memanfaatkan hutan yang menjadi pilihan individu atau kelompok diabaikan, sebaliknya dipaksakan secara seragam melalui berbagai jenis regulasi. Hal seperti itu didukung oleh mahzab yang umum berlaku yaitu bahwa kebenaran dalam kebijakan lebih ditentukan oleh kebenaran secara hukum (bunyi pasal-pasal) daripada kebenaran teknis (misal: kesesuaian lahan untuk ditanami), kebenaran sosial (misal: hasil konsensus dua pihak atau lebih) maupun kebenaran ekonomi (misal: prosedur tertentu kalau dijalankan harus layak secara ekonomi).

Secara ringkas, kesepadanan doktrin *scientific forestry* (Gluck, 1987) dan implikasi bagi kebijakan kehutanan di disajikan dalam Tabel 1. Kesepadanan tersebut memberikan indikasi positif maupun negatif atau keduanya, sangat tergantung pada situasi, tujuan maupun kepentingan yang sedang diperjuangkan.

Tabel 1. Kesepadanan doktrin *scientific forestry* dan implikasi bagi kebijakan kehutanan di Indonesia

Doktrin <i>scientific forestry</i> (Gluck, 1987)	Implikasi bagi kebijakan kehutanan
<i>Timber primacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bias hanya melihat manfaat ekonomi yang dominan yaitu kayu (+) • Kurang mengapresiasi ragam tujuan dan ragam pelaku (-)
<i>Sustained yield</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menghindari maksimasi keuntungan sepihak (+) • Menghargai fungsi hutan sebagai penyangga kehidupan (+) • Cara melakukan pelestarian diseragamkan dan dipaksakan (-)
<i>Long term</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Memperhatikan konsekuensi jangka panjang (+) • Konservatisme dan enggan menerima kepentingan sosial (-) • Menghendaki kuatnya peran pemerintah relatif terhadap mekanisme pasar (+/-) • Kritis terhadap demokrasi dan kebebasan (-) • Cenderung mempertahankan kapitalisme (-)
<i>Absolute standard</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Biologi hutan menentukan manajemen hutan (+/-) • Hutan adalah subyek dan masyarakat adalah obyek (-) • Ilmu mengenai hutan (silvikultur) adalah hukum yang mengikat (-)

Keseluruhan kerangka pikir terutama yang mempengaruhi isi kebijakan kehutanan di atas mungkin berasal dari 2 cara atau kerangka berfikir. Uraian beserta pembahasan keduanya sebagai berikut:

1. Kesesuaian untuk menjalankan prosedur selalu harus diutamakan, daripada tujuan mencapai hasilnya. Hal ini mungkin berasal dari pengetahuan teknis yang mendominasi ilmu pengetahuan yang dimiliki sarjana kehutanan. Pengetahuan mengenai biologi, kimia atau fisika cenderung menyeragamkan prosedur yang kemudian diterapkan dalam penetapan kebijakan publik. Akibatnya prosedur menjadi peraturan yang harus diikuti dan akan mendapat hukuman apabila tidak dijalankan. Sedangkan alternatif pendekatan yang lain, misalnya dalam pengelolaan hutan alam produksi, sistem silvikultur adalah pengetahuan, maka bukan pengetahuan itu yang dijadikan peraturan/hukum, melainkan hasil akhir yang akan dituntut sebagai suatu kinerja. Hasil akhir yang dimaksud dalam hal ini yaitu struktur tegakan tertentu yang apabila tidak dapat diwujudkan

kan dapat diberi sanksi. Dengan demikian, suatu perusahaan akan dapat mencapai hasil akhir itu apabila pengetahuan silvikultur diterapkan. Dengan demikian, profesionalisme dikembangkan bukan karena diharuskan oleh peraturan, tetapi akibat dorongan perilaku untuk mencapai struktur tegakan sebagai tujuan dari kebijakan.

2. Kepentingan dan sumberdaya/power terpusat pada pembuat kebijakan. Hal ini mungkin berasal dari kerangka pemikiran Weberian, bahwa asal usul sumberdaya/kekuasaan dan kepentingannya berasal dari struktur dan legalitas yang didasarkan pada hukum atau peraturan tertentu. Pembuat kebijakan adalah sumber monopoli pembuat aturan secara sah. Perilaku masyarakat dikendalikan melalui pusat pembuat kebijakan itu dan harus tunduk kepada pembuat kebijakan melalui mekanisme hukuman. Oleh karena itu *output* pemerintah adalah peraturan dengan proses administrasi sebagai konsekuensinya. Pendekatan ini akan berjalan apabila informasi mengenai kinerja masyarakat yang diatur tersedia dan murah, pelaksana kebijakan mampu bertindak mengontrol pelaksanaan peraturan secara efektif. Realitasnya, untuk kebijakan pembangunan kehutanan kedua asumsi tersebut belum terpenuhi apalagi dalam skala nasional. Pendekatan lain, selain kontrol langsung oleh Pemerintah yaitu berupa pengendalian perilaku melalui mekanisme pasar dengan kepastian hak-hak atas sumberdaya hutan yang dikelola. Pemerintah mengatur hal-hal yang prinsip, terutama yang tidak terdapat pasar yang menghargai sumberdaya itu, seperti adanya kawasan lindung di dalam hutan produksi.

Mempraktekkan Pemikiran

Praktek kehutanan yang terkait langsung dengan mengelola hutan, sebagai wujud kongkrit dari kerangka pemikiran di atas, dapat dikelompokkan ke dalam empat tipe: yaitu pengelolaan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah seperti pengelolaan kawasan konservasi dan hutan lindung, pemanfaatan hasil hutan oleh para pemegang ijin, serta pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan. Tipe keempat yang sangat berbeda dengan lainnya yaitu pengelolaan hutan di P. Jawa oleh Perum Perhutani.

Terkait dengan produksi kayu bulat, pengelolaan hutan di luar P. Jawa pada umumnya sudah mengalami titik balik, dari produksi hutan alam ke hutan tanaman (Kemenhut, 2011). Demikian pula untuk

hutan produksi di P. Jawa, meskipun kayu jati masih mendominasi pendapatan Perum Perhutani, namun semakin menuju tergantikannya kayu jati itu dengan komoditi yang lain (Kartodihardjo dan Soedomo, 2010). Dalam hal produksi kayu ini, kayu dari hutan rakyat—terutama dari P. Jawa—mulai menunjukkan peranannya bagi bahan baku industri perkayuan (Prihadi, 2010).

Apa yang menjadi ciri hutan produksi dari perubahan dalam 20 tahun terakhir tersebut adalah pengurusan kekayaan alam (milik publik) yang berupa hutan alam produksi atau pengurusan kekayaan perusahaan yang berupa kayu tanaman jati yang ditanam puluhan tahun lalu dan diikuti oleh akumulasi modal hutan tanaman. Realitas demikian itu juga terjadi di dalam kawasan hutan konservasi maupun lindung, yangmana kekayaan alam mengalami kerusakan meskipun lebih lambat namun terus terjadi dari waktu kewaktu (Kemenhut, 2011).

Hal itu menunjukkan bahwa melestarikan kekayaan alam belum dapat dibuktikan dapat diwujudkan, termasuk dalam kasus Perum Perhutani, melestarikan kekayaan perusahaan untuk tanaman kayu jati yang berumur panjang. Yang mungkin terbukti dapat diwujudkan adalah melestarikan kekayaan perusahaan untuk investasi yang lebih cepat dimanfaatkan seperti tanaman berdaur pendek. Apabila demikian halnya, maka upaya melestarikan kekayaan alam dengan fungsinya yang bahkan belum ada pasarnya, seperti kebanyakan jenis jasa lingkungan, adalah masih jauh dari bentuk maupun kemampuan kelembagaan kehutanan saat ini untuk dapat mewujudkannya.

Simbolisasi Kawasan Hutan

Hal lain yang terjadi dalam perubahan-perubahan di atas yaitu adanya suatu kenyataan bahwa kawasan hutan negara yang telah ditetapkan (14,24 juta Ha) maupun baru ditunjuk (126,44 juta Ha) dan dinyatakan seluas 130,8 juta Ha (Kemenhut, 2011), sebenarnya secara de facto tidak seluas itu. Sekitar 24,06 juta Ha dari luas itu sebenarnya konflik dan telah berubah fungsi (Fahutan IPB, 2008). Demikian pula di dalam Rencana Kehutan-an Tingkat Nasional (2011-2030) dinyatakan bahwa di akhir tahun 2030 kawasan hutan negara akan menjadi 112,34 juta Ha atau akan berkurang seluas 18,46 juta Ha. Skenario luas kawasan hutan pada 2030 menjadi seluas 112,3 juta Ha tersebut, 5,6 juta Ha (5%) diantaranya dialokasikan untuk Hutan Tanaman Rakyat, Hutan

Kemasyarakatan, dan Hutan Desa. Dalam skenario 2030 ini tidak terdapat luas hutan adat meskipun diakui keberadaannya di dalam Undang-undang Kehutanan dan tidak ada program dan kegiatan yang membatasi status hak masyarakat adat atas hutan adatnya dengan hutan negara. Hal demikian itu yang terjadi dalam waktu lama, menyebabkan seolah-olah masyarakat adat dipersaingkan secara bebas dengan ijin-ijin yang dikeluarkan Pemerintah (Tabel 1). Dengan demikian, makna isi Undang-undang Kehutanan yang mengandung makna bahwa keberadaan hutan adat di dalam kawasan hutan negara adalah sebuah perlindungan negara bagi masyarakat adat, dalam kenyataannya tidak demikian.

Tabel 2. Status dan Luas Fungsi Hutan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. 49/Menhut-II/2011

Fungsi Hutan	Hutan Negara, 2011		Hutan Hak (Juta Ha)	Hutan Negara dan Hutan Adat 2030 (Juta Ha)
	Bukan Hutan Adat (Juta Ha)	Hutan Adat (Juta Ha)		
1. Hutan Konservasi	26,82	Ada	Ada	26,82
2. Hutan Lindung	28,86	Ada	Ada	27,67
3. Hutan Produksi	57,06	Ada	Ada	57,84
a. Hutan Produksi Terbatas	24,46	Ada	Ada	19,68
b. Hutan Produksi Tetap	32,60	Ada	Ada	38,16
4. Hutan Produksi Konversi	17,94	Ada	Ada	
5. Perubahan Luas Kawasan Hutan Negara	130,68	-	-	112,33
6. Hutan Negara yang Telah Ditetapkan (Juta Ha)	14,24 (10,9 %)	Tidak ada program penetapan hutan adat	-	Alokasi bagi non kehutanan= 18,35 jt Ha

Fungsi Hutan		Hutan Negara, 2011			Hutan Negara dan Hutan Adat 2030
		Bukan Hutan Adat	Hutan Adat	Hutan Hak	
		(Juta Ha)	(Juta Ha)	(Juta Ha)	
7.	Kondisi Saat ini dan Perkiraan Mendatang	Kondisi saat ini adalah implikasi penunjukkan = penetapan kws hutan (batal, Putusan MK No.45/PUU-IX/2012	Kondisi saat ini masy adat/lokal bersaing bebas dengan perusahaan besar	Hutan hak berkembang (ada kepastian hak): Indonesia 3,59 jt Ha (Tabel 3. Dirjen BPDASPS, 2010)	Dari 112,3 juta Ha, 5,6 juta Ha (2030) dialokasikan untuk HTR, HKm, HD.

Sumber: PermenHut No. 49/2011 (diolah)

Kerangka dasar Undang-undang Kehutanan, juga Undang-undang lain yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam, tidak secara jelas memberikan kedudukan desa dalam hal penguasaan terhadap sumberdaya hutan. Desa atau dengan sebutan nama lain, menjadi terabaikan, padahal titik temu yang perlu dicari solusinya yaitu antara sejarah masal lampau dan kekinian yang mempertemukan hukum adat dan hukum formal terjadi di dalam ruang hidup desa atau dengan sebutan lain itu. Pada titik inilah, pencarian solusi atas kepastian kawasan hutan negara mengalami persoalan besar, karena sebagian besar kawasan hutan berada di titik transisi tersebut. Terkait dengan persoalan ini, Hedar Laujeng (alm) meninggalkan tulisannya dalam Box 1.

Box 1. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat¹

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, ada tiga aspek hubungan antara warga desa dengan tanahnya. Pertama, tanah menurut kepercayaan orang-orang di desa dilindungi oleh roh-roh suci. Kedua, di bidang kebendaan, wilayah desa merupakan lumbung untuk penghidupan masyarakat, baik tanahnya, sungainya, danaunya, hutannya, maupun lautnya. Ketiga, Desa mempunyai hak kuasa atau kewenangan atas wilayahnya. Itu yang oleh orang Belanda disebut "*beschikkingsrecht*".² Menurut Mr. Muhammad Yamin dalam pidato dalam rapat BPUPKI pada tanggal 29 Mei : "...*Nagari, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang di barui dengan jalan rationalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan negara sebagai bagian bawah*".³ Pernyataan itu mengisyaratkan bahwa persekutuan hukum adat (desa, nagari, kampung, mukim, dsb) adalah pondasi tempat berdirinya NKRI. Lebih jauh, Mr. Muhammad Yamin menyatakan: "...*kesanggupan dan kecakapan bangsa Indonesia dalam mengurus tata negara dan hak atas tanah sudah muncul beribu-ribu tahun yang lalu, dapat diperhatikan pada susunan persekutuan hukum seperti 21.000 desa di Pulau Jawa, 700 Nagari di Minangkabau, susunan Negeri Sembilan di Malaya, begitu pula di Borneo, di tanah Bugis, di Ambon, di Minahasa, dan lain sebagainya*".⁴

Pandangan tersebut, kemudian menginspirasi lahirnya ketentuan dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum diamandemen) yang dalam penjelasannya menyebutkan: "*Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusum dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.*" Ketika UUD 1945 diamandemen, ketentuan tersebut dimodifikasi menjadi pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sebagai berikut: "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*".

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945, tidak lain dan tidak bukan adalah desa atau yang disebut dengan nama lain. Dalam pasal 1 ayat (12) UU nomor 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesa-tuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut, penjelasan pasal 202 ayat (1) UU tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan desa, termasuk antara lain *Nagari*

1 Naskah ini secara khusus di minta oleh Azis Khan dalam pertemuannya dengan penulisnya: Hedar Laujeng, di kantornya, Bantaya, Palu 5 Juni 2012. Hedar Laujeng wafat tanggal 7 Juli 2012.

2 Kartohadikoesoemo, Desa, 1978

3 Mr. Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, cetakan kedua tahun 1971.

4 Mr. Muhammad Yamin, *ibid*.

di Sumatera Barat, *Gampong* di provinsi NAD, *Lembang* di Sulawesi Selatan, *Kampung* di Kalimantan Selatan dan Papua, *Negeri* di Maluku. Melalui pemahaman seperti itu, maka lahirlah Perda tentang Nagari di Provinsi Sumatera Barat, Perda tentang Negeri di Provinsi Maluku, Perda tentang Ohoi di Kabupaten Maluku Tenggara,...dst, sebagai upaya untuk merevitalisasi desa sebagai KMHA. Misalnya, Perda Provinsi Sumatera Barat nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Dalam pasal 1 angka 7 Perda menyatakan: "*Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat*".

Saat ini ada sejumlah UU yang menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Selain itu ada pula sejumlah UU yang menggunakan istilah masyarakat adat. Kedua istilah tersebut kadang-kadang mengandung makna yang sama, kadang-kadang mengandung makna yang berbeda. Demikian pula pihak yang menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut. Istilah masyarakat adat dan masyarakat hukum adat dipakai secara bergantian seolah-olah mengandung makna yang sama, tapi pada kesempatan yang lain, kedua istilah tersebut dianggap mengandung makna yang sangat berbeda. Lalu, ada pula kecenderungan untuk menciptakan makna yang baru yang berbeda sama sekali dengan makna yang sudah ada dalam sejumlah perundang-undangan yang ada, tetapi melenceng dari maksud pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Inilah persoalan kita saat ini.

Untuk keluar dari persoalan tersebut, seharusnya kita memaknai KMHA sesuai dengan maksud UUD 1945, sebagaimana yang sudah dijalankan di berbagai daerah seperti di Sumatera Barat, Maluku dan Maluku Tenggara.

Ketidak-pastian kawasan hutan negara, terutama mengenai hak dan tenurialnya, menjadi penyebab utama kerusakan hutan alam, baik menjadi penyebab ketidak-pastian usaha, konflik dalam pengelolaan hutan konservasi dan lindung, maupun kegagalan rehabilitasi hutan dan lahan. Secara umum telah banyak dibahas, bahwa penyebab ketidak-pastian kawasan hutan negara itu akibat tidak adanya pengelola hutan di tingkat tapak atau Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Pernyataan demikian itu dianggap masuk akal, karena rendahnya intensitas pengelolaan hutan di tingkat tapak atau di lapangan, menjadikan penguasaan sumberdaya alam oleh negara (*state property*) atau hak menguasai oleh negara (HMN) menjadi tidak efektif. Kekayaan alam, baik potensi hutan maupun kawasan hutan negara itu secara *de facto* menjadi terbuka bagi semuanya (*open access*). Ironinya, sifat terbuka bagi semuanya itu juga berlaku bagi hutan alam produksi yang dikelola oleh perusahaan. Hal ini disebabkan oleh persoalan kontrak antara Pemerintah dan perusahaan (Kartodihardjo, 1998) yangmana, potensi hutan alam

itu secara substansial tetap menjadi bukan milik siapa-siapa, dalam arti apabila hilang tidak ada satu pihakpun yang merasa dirugikan secara finansial, sehingga pemanfaatan secara berlebihan tidak dapat dihindari. Kondisi demikian itu dibuktikan oleh kerusakan hutan alam produksi dan bangkrutnya lebih dari separoh jumlah perusahaan yang 30 tahun lalu menjadi kebanggaan sektor kehutanan.

Selain ketiadaan KPH sebagai argumen timbulnya masalah kawasan hutan negara, terutama di luar P. Jawa, yang belum banyak diungkap yaitu adanya penyebab lain berupa kerangka pikir dan praktek pengelolaan kawasan hutan negara yangmana penunjukkan kawasan hutan yang sangat populer disebut sebagai Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang berstatus indikatif (skala 1 : 250.000) dalam prakteknya dianggap definitif (setara dengan skala 1 : 50.000). Maksudnya, peta dengan skala 1 : 250.000 dipaksakan secara sah dan mengikat untuk mampu mengidentifikasi hak-hak pihak lain di dalam kawasan hutan negara. Dengan anggapan yang demikian itu, batas kawasan hutan negara maupun batas perijinan yang berhubungan dengan status tanah pihak lain ditetapkan dengan skala peta penunjukkan. Lokasi hutan konservasi, lindung maupun perijinan di hutan produksi yang sifatnya masih indikatif itu tidak segera dituntaskan melalui pelaksanaan tata-batas sehingga konflik dengan berbagai pihak tidak dapat dihindarkan. Selama tiga puluh tahun lebih, peristiwa demikian itu berlangsung, dan baru tahun 2011 Kementerian Kehutanan menyiapkan peta kawasan hutan negara dengan skala definitif.

Sah dan mengikatnya kawasan hutan negara berdasarkan Undang-undang No 41/1999 tentang Kehutanan telah diubah berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi pada Februari 2012, yaitu yang semula sejak ditunjuk sudah dinyatakan sah dan sejak keputusan Mahkamah Konstitusi itu kawasan hutan negara dinyatakan sah hanya apabila sudah sampai pada tahap penetapan⁵. Namun status penunjukkan kawasan hutan yang telah dilakukan sebelumnya dinyatakan sah dan mengikat, dan oleh Kementerian Kehutanan dinyatakan sebagai penetapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan (Kemenhut, 2012).

5 Sesuai dengan Pasal 15 UU No 41/1999 tentang Kehutanan dinyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan melalui tahapan: penunjukkan, tata-batas, pemetaan dan penetapan. Sebelum diubah oleh Mahkamah Konstitusi, pengukuhan kawasan hutan dinyatakan sah sejak dalam proses penunjukkan.

Sah dan mengikat pada tahap awal proses pengukuhan kawasan hutan itu, di dalam kawasan hutan negara masih dimungkinkan terdapat hak-hak pihak lain. Pada tahap inilah menimbulkan pengertian berbeda. Pendapat pertama, dalam kondisi demikian itu, ijin baru tidak dapat diberikan karena di dalam kawasan hutan masih terdapat hak-hak pihak lain. Pendapat kedua menyatakan bahwa pada tahap awal proses pengukuhan kawasan hutan itu, ijin sudah dapat diberikan dengan langkah yang selama ini telah dilakukan, bahwa pemegang ijin diwajibkan untuk menyelesaikan tata-batas kawasan hutan negara yang diijinkan untuk dimanfaatkan dan melalui proses tata-batas itu, hak pihak lain dikeluarkan. Apapun juga pilihan kebijakan tentang kawasan hutan ini, adanya keputusan Mahkamah Konstitusi itu belum memberikan jaminan hukum bagi semua pihak terhadap penguasaan dan pemanfaatan kawasan hutan negara. Belum lagi dipertimbangkan dampak gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) No 35/PUU-X/2012, terhadap kedudukan hutan adat di dalam kawasan hutan negara di dalam Undang-undang Kehutanan, yang pada saat naskah ini ditulis, keputusan Mahkamah Konstitusi belum dibacakan.

Dalam 30 tahun terakhir nampak bahwa kebijakan kawasan hutan negara lebih cenderung tidak memperhatikan realitas kawasan hutan negara di lapangan, melainkan secara simbolis memperhatikan legalitasnya melalui peta-peta yang tersedia. Dengan adanya berbagai peristiwa, terutama gugatan isi Undang-undang Kehutanan terkait dengan kawasan hutan, nampak perjalanan ke depan tidak lagi dapat menggunakan cara simbolisasi tersebut. Konsekuensinya, ketika fakta kawasan hutan dilihat di lapangan, penggunaan kawasan hutan oleh sektor di luar kehutanan dengan berbagai bentuk sudah terjadi. Hal demikian ini diharapkan memacu inovasi kebijakan untuk memantapkan kawasan hutan negara ke depan.

Transaksi Tinggi Pemanfaatan Hutan

Sampai dengan akhir 2011, telah terjadi ketimpangan alokasi pemanfaatan kawasan hutan negara. Pemanfaatan hutan oleh usaha besar (pengusahaan hutan pada hutan alam, hutan tanaman dan restorasi ekosistem), usaha besar perkebunan dan tambang, serta untuk program transmigrasi seluas 41,01 juta Ha atau 99,49% sedangkan pemanfaatan

hutan oleh masyarakat lokal/adat (hutan tanaman rakyat, hutan desa dan hutan kemasyarakatan) seluas 0,21 juta Ha atau 0,51% dari luas pemanfaatan hutan seluruhnya (Tabel 2). Ketidakadilan alokasi pemanfaatan hutan itu berkontribusi terhadap terjadinya konflik maupun pelemahan modal sosial masyarakat adat (DKN, 2011).

Tabel 3. Pemanfaatan hutan produksi oleh usaha besar dan usaha kecil, akhir 2011

1. Usaha Besar & Kepentingan Umum		
<i>Jenis Pemanfaatan dan Penggunaan</i>	<i>Juta Ha</i>	<i>%</i>
a. IUPHHK-HA	24,88	
b. IUPHHK-HT	9,39	
c. IUPHHK-RE	0,19	
d. Pelepasan kebun & trans	5,93	
e. IPPKH-Tambang, dll	0,62	
Jumlah 1	41,01	99,49
2. Usaha Kecil dan Masy Lokal/Adat		
<i>Jenis Pemanfaatan</i>	<i>Juta Ha</i>	<i>%</i>
a. IUPHHK HTR	0,16	
b. Hutan Desa	0,003	
c. Hutan Kemasyarakatan	0,04	
Jumlah 2	0,21	0,51
Jumlah 1 dan 2	41,69	100,00

Sumber: PermenHut No. 49/2011

Salah satu persoalan dalam pemanfaatan hutan produksi adalah kebijakan perijinan yang belum mencerminkan diwujudkannya tatakelola pemerintahan yang baik. Mengurus perijinan ini relatif lama, mahal dan bahkan terdapat ketidak-pastian (Kemenhut, 2010). Situasi demikian itu dapat disebabkan oleh prosedur yang memungkinkan terjadinya kondisi yang demikian itu, hubungan calon pemegang ijin yang tidak independen terhadap pemberi ijin, maupun adanya rente dalam pengelolaan hutan yang masih dapat diambil untuk kepentingan pribadi melalui proses perijinan ini, sehingga tingginya biaya perijinan masih dapat ditutupi oleh keuntungan usaha (Kartodihardjo, 1998; DKN, 2008). Masalahnya, situasi yang demikian itu telah menjadi situasi umum dan berlangsung dalam waktu yang lama. Disinyalir kondisi demikian itu telah mewujudkan budaya birokrasi sehingga birokrasi seakan-akan tidak dapat berjalan apabila tidak dilayani oleh para calon pemegang ijin. Kondisi demikian itu berimplikasi pada ketimpangan

alokasi manfaat hutan sebagaimana diuraikan di atas, karena para calon pemegang ijin bagi masyarakat lokal/adat dan usaha kecil dengan modal terbatas tidak mampu melayani birokrasi dengan ciri biaya transaksi tinggi (Kartodihardjo, dkk 2010), baik dalam arti perlu modal besar maupun perlu jaringan kuat untuk melakukan transaksi itu.

Kondisi demikian itu berpengaruh pula terhadap rendahnya pelayanan terhadap pemanfaatan hutan lindung dan hutan konservasi yang tidak membolehkan kayu untuk ikut dimanfaatkan. Dengan skala usaha berbagai ragam produksi hasil hutan selain kayu yang cenderung kecil dan diikuti atau dilaksanakan oleh masyarakat lokal, maka pelayanan perijinan ini tidak berjalan. Kenyataan praktek kehutanan seperti ini mungkin dapat mendukung pernyataan Peter Gluck di atas, bahwa sarkana kehutanan cenderung mempertahankan kapitalisme.

Situasi yang dihadapi masyarakat dengan tingginya biaya transaksi untuk mendapat ijin atau hak secara legal juga menyebabkan setidaknya dua kondisi menyimpang dari harapan. Pertama legalitas yang dijadikan pegangan dalam berbagai tindakan pemanfaatan hutan dan mendapat dukungan internasional misalnya melalui verifikasi legalitas kayu, baik substansi maupun prakteknya tidak dapat memberikan berjalannya pemanfaatan hutan secara efisien dan adil. Kedua, Penegakan hukum yang sewajarkan dilakukan dapat berbenturan dengan persoalan “struktural”, yaitu mahalnnya kesempatan yang dihadapn masyarakat yang melanggar hukum itu untuk memperoleh legalitas tersebut.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa potensi kekayaan hutan atau lebih luas biasa disebut sebagai kekayaan alam bangsa Indonesia tidak menentukan pemanfaatan yang dapat mensejahterakan masyarakat dalam jangka panjang, melainkan kapasitas kelembagaan yang memungkinkan terwujudnya kesejahteraan dari kekayaan sumberdaya alam itu. Salah satu aspek kelembagaan, dalam hal ini, yaitu kepastian status penguasaannya. Ketika penyelesaian persoalan status penguasaan ini tidak pernah menjadi prioritas, maka kekayaan alam itu akan habis dalam situasi perebutan dan konflik, sebagaimana digambarkan terjadinya “tragedi milik bersama” (Hardin, 1968). Pembuktian sebaliknya, bahwa apabila terdapat kepastian status penguasaan lahan, hutan akan berkembang dan tragedi milik bersama tidak terjadi, yaitu perkembangan hutan rakyat yang sedang terjadi saat ini.

Perkembangan hutan rakyat yang berada di luar kawasan hutan negara, dengan relatif lebih jelasnya status hak atas tanah serta lebih terbebas dari aturan dan birokrasi pemerintah, lebih cepat berkembang (Tabel 3). Bekerjanya mekanisme pasar da-lam perkembangan hutan rakyat ini, sayangnya, tidak dijadikan tolok-ukur atau acuan bagaimana memperbaiki pengelolaan kawasan hutan negara.

Tabel 4. Luas dan Perkiraan Potensi Hutan Rakyat, 2010

Wilayah	Luas (HA)	Potensi (M3)	
		Standing Stock	Siap Panen
Sumatera	220.404	7.714.143	1.285.690
Jawa-Madura	2.799.181	97.971.335	16.328.556
Bali-Nusra	191.189	6.691.612	1.115.269
Kalimantan	147.344	5.157.023	859.504
Sulawesi	208.511	7.297.892	1.216.315
Maluku	8.550	299.250	49.875
Papua	14.165	495.765	82.627
JUMLAH	3.589.343	125.627.018	20.937.836

Sumber: Ditjen BPDASPS, Kemehut, 2010

Penutup

Tindakan serta praktek-praktek kehutanan tidak dapat dilepaskan dari bangunan kerangka pemikiran dibalik praktek-praktek kehutanan itu. Dengan demikian, hampir pasti bahwa perbaikan praktek-praktek kehutanan tidak dapat dilakukan tanpa mem-perbaiki bangunan kerangka pikir tersebut. Riset yang secara utuh menggali kerangka pemikiran kehutanan belum ada, namun secara umum dapat diketahui bahwa aliran yang ada saat ini sejalan dengan pandangan Sfeir (1991) dengan istilah yang dibuatnya yaitu “the forest first”. Ini berarti masalah kehutanan yang sangat kompleks itu hanya dilihat utamanya dari hubungan-hubungan bio-fisik hutan dan meninggalkan penge-tahuan sosial, politik, antropologi dan institusi sebagai cara pandang untuk mengidentifikasi persoalan kehutanan tersebut. Kenyataan demikian itu ditegaskan dalam disertasi Azis Khan (2010).

Dominasi kerangka pemikiran bio-fisik atau *natural science* itu bisa jadi akibat kurangnya waktu sejak para pengambil keputusan menjadi mahasiswa, sarjana dan setelah menjadi pengambil keputusan un-

tuk memahami persoalan riil di lapangan dan realitas di lapangan itu kurang menjadi perhatian untuk dipertemukan dengan konsep-konsep yang digunakan sebagai cara berfikir. Mempertemukan konsep atau teori dengan kenyataan empiris dalam kegiatan verifikasi itu tidak banyak mendapat perhatian. Indonesia yang mempunyai kon-disi khusus dan beragam antar lokasi, seperti belum selesainya persoalan hak-hak atas hutan dan tanah dan secara de facto masih berlaku berbagai sumber kebenaran, seperti hukum positif, norma-adat, dan agama, seringkali menyebabkan konsep tertentu tidak tepat digunakan karena asumsi-sinya tidak terpe-nuhi. Misalnya pasar tidak bekerja untuk mencapai efisiensinya karena persoalan hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam yang masih terjadi. Dalam hal ini, diskusi-diskusi untuk memperdebatkan ketepatan suatu teori atau konsep yang diterapkan dalam kondisi berbeda dimana konsep atau teori itu dilahirkan, sangat diperlukan.

Sebagaimana dinyatakan dalam awal tulisan ini, Winston Churchill menyebutkan: “*A fanatic is one who can't change his/ her mind and won't change the subject.* Hambatan perbaikan praktek kehutanan bisa jadi masih dililit oleh persoalan menda-sar, karena fanatisme dan terbatasnya pemahaman ilmu penge-tahuan tidak segera diluluhkan oleh kenyataan-kenyataan di lapangan.

Pustaka

- Blaikie, P., Oliver Springate-Baginski, Ajit Banerjee, Binod Bhatta, Sushil Saigal dan Madhu Sarin. 2007. Actors and their Narratives in Participatory Forest Management *dalam* Forest, People and Power: the Political Ecology of Reform in South Asia, Oliver Springate-Baginski & Piers Blaikie (*Editor*). Eartscan. London. Hal 92- 115.
- Dewan Kehutanan Nasional (DKN), 2011. Pelaksanaan dan Pembelajaran Mediasi Konflik Kehutanan. Jakarta
- Dewan Kehutanan Nasional (DKN), 2008. Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Jakarta
- Fakultas Kehutanan, IPB (Fahutan IPB), 2008. Rencana Makro Pemanfaatan Sumberdaya Hutan. Kerjasama dengan Kementerian Kehutanan. Jakarta
- Glück, P. 1987. Social values in forestry. *Ambio*, 16(2/3):pp. 158-160.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*:162, pp. 1243-

1248.

- Institute Development Studies (IDS), 2006. Understanding Policy Proses. A Review of IDS Research in the Environment. University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK
- Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. Program Pascasarjana, IPB. Tidak dipublikasikan.
- Kartodihardjo, H dan Sudarsono Soedomo, 2010. Perusahaan Hutan dan Ilusi Kelimpahan: Kasus Perum Perhutani. Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, 25 (XIII): pp 27-54. Insist Press. Yogyakarta.
- Kartodihardjo, H, Didik Suharjito, Bramasto Nugroho, 2010. Hambatan Pembaruan Kebijakan Pemanfaatan Hutan bagi Masyarakat Lokal: Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dan Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Kemenhut, 2011. Rencana Kehutanan Tingkat Nasional. Naskah ini merupakan lampiran dari Peraturan Menteri Kehutanan No. 49/2011. Jakarta
- Kemenhut, 2011. Roadmap Pengembangan Industri Kehutanan Berbasis Hutan Tanaman dan Kawasan Konservasi. Jakarta
- Khan, A. 2011. Kerangka Pikir di balik Kebijakan Usaha Kehutanan Indonesia: Sebuah Analisis Diskursus. Disertasi. Sekolah Pascasarjana, IPB. Bogor Tidak dipublikasikan.
- Sutton, R, 1999. The Policy Process: An Overview. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London.
- Peters, B.G. 2000. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advance Studies. Vienna.
- Prihadi, N. Kelembagaan Kemitraan Industri Pengolahan Kayu Bersama Rakyat dalam Rangka Pembangunan Hutan di Pulau Jawa. Disertasi. Sekolah Pascasarjana. IPB. Bogor. Tidak dipublikasikan.
- Sfeir, A. 1991. The Economic of Sustainability in Forestry Development. Proceedings 2, Discussion Area Sector AB. 10th World Forestry Congress, Paris.

Profil Penulis

Nama Penulis	Biodata
Azis Khan (Dr, Ir, M.Sc)	Sarjana Kehutanan, Fakultas Kehutanan IPB (1985). Menempuh pendidikan strata-2 pada <i>Department of Natural Resources, School of Agriculture, Purdue University</i> , Amerika Serikat dan lulus tahun 1995, dilanjutkan studi doktoral di Sekolah Pascasarjana IPB dan lulus tahun 2011. Ia pernah bekerja di Badan Litbang Kehutanan, Departemen Kehutanan, Natural Resources Management (NRM) Program, US-AID Jakarta (2004), Bank Dunia (2005-2008), dan CSIRO (2009-2010). Ia saat ini (2012) bekerja untuk UNDP pada Satgas Pengembangan Kelembagaan REDD+ di Jakarta.
Bramasto Nugroho (Dr, Ir, MS)	Memperoleh gelar sarjana kehutanan dari jurusan Teknologi Hasil Hutan Fakultas Kehutanan IPB (1985), melanjutkan pendidikan strata-2 pada Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan IPB (1991), dan memperoleh gelar doktor pada Ilmu Pengetahuan Kehutanan (IPK) tahun 2003. Saat ini sebagai dosen Fakultas Kehutanan IPB dengan bidang keahlian dan mengasuh mata kuliah Ekonomi Kelembagaan Kehutanan, Tata Kelola Kehutanan, Analisis Biaya dan Kebijakan Kehutanan. Penulis juga aktif dalam berbagai kajian dan riset dengan bekerja sama dengan pemerintah, lembaga donor, LSM maupun swasta.

Nama Penulis	Biodata
<p>Didik Suharjito (Dr, Ir, M.Si)</p>	<p>Menyelesaikan kesarjanaannya pada jurusan Manajemen Hutan IPB (1986), melanjutkan pada program pasca-sarjana program studi Sosiologi Pedesaan IPB (1992) serta program doktoral pada Ilmu Antropologi UI pada tahun 2002. Saat ini sebagai Ketua Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB. Mengajar pada program S1, S2, dan S3 dengan bidang keahlian Sosiologi Kehutanan, Kehutanan Masyarakat (<i>Community Forestry</i>), Etnoforestri, dan Antropologi Ekologi.</p>
<p>Dudung Darusman (Prof, Dr, Ir, M.Sc)</p>	<p>Penulis adalah Guru Besar Fakultas Kehutanan IPB. Memperoleh gelar kesarjanaan pada jurusan Manajemen & Ekonomi Kehutanan IPB (1975) dan dilanjutkan dengan program pasca-sarjana di <i>Agricultural Economics, University of Wisconsin, USA</i> (1984). Tahun 1989, penulis memperoleh gelar doktor pada program studi Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan (PWD) IPB. Bidang keahlian penulis adalah Ekonomi Sumberdaya Hutan dan Ekonomi Pembangunan Kehutanan. Saat ini penulis menjabat pada Ketua Senat Akademik IPB periode 2008-2013.</p>
<p>Ervizal A M Zuhud (Prof, Dr, Ir, MS)</p>	<p>Memperoleh gelar S1 pada Jurusan Konservasi Sumberdaya Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB pada tahun 1983. Melanjutkan program S2 dan S3 di IPB masing-masing pada Program Studi PSL, lulus tahun 1989 dan Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan, lulus tahun 2007. Pada April-Juni 2008 pernah sebagai <i>visiting professor</i> di <i>University of Helsinki</i>. Pada Agustus 2010 penulis dikukuhkan sebagai guru besar bidang konservasi tumbuhan obat hutan tropika di Fakultas Kehutanan IPB. Penulis saat ini sebagai ketua Program Studi Konservasi Biodiversitas Tropika di Sekolah Pascasarjana IPB dan sebagai anggota Dewan Pembina Kelompok Kerja Nasional Tumbuhan Obat Indonesia.</p>

Nama Penulis	Biodata
Hardjanto (Prof, Dr, Ir, MS)	Sarjana Kehutanan Universitas Gadjahmada Yogyakarta (1978). Memperoleh gelar Doktor bidang Ilmu Pengetahuan Kehutanan pada Institut Pertanian Bogor. Bertugas di Fakultas Kehutanan IPB sejak 1981 dan saat ini sebagai Guru Besar Manajemen Hutan. Selain mengasuh mata kuliah pada S1, S2 dan S3, juga melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat. Telah banyak melakukan penelitian baik dengan sponsor pemerintah, swasta maupun luar negeri, berbagai pertemuan ilmiah, kegiatan konsultasi serta pengabdian masyarakat.
Hariadi Kartodihardjo (Prof, Dr, Ir, MS)	Menempuh jenjang Strata-1 pada Jurusan Teknologi Hasil Hutan IPB (1981), mendapat gelar master pada Program Studi Ilmu Perakayuan dan Pengelolaan Hutan IPB (1989), dan melanjutkan program doktoral pada Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan IPB, lulus tahun 1998. Penulis sebagai Guru Besar Kebijakan Kehutanan pada Fakultas Kehutanan IPB. Selain aktif mengajar program pascasarjana IPB dan UI, saat ini penulis sebagai ketua Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan pada Sekolah Pascasarjana IPB dan sebagai Ketua Presidium Dewan Kehutanan Nasional.
Hendrayanto (Dr, Ir, M.Agr)	Penulis mendapatkan gelar Sarjana Kehutanan tahun 1985 pada jurusan Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB. Memperoleh gelar master tahun 1996 dan doktoral tahun 1999 di <i>University of Kyoto</i> , Japan. Penulis adalah staf pengajar Fakultas Kehutanan IPB dengan keahlian pada bidang <i>Forest Hydrology, Watershed Management, Soil and Water Conservation</i> . Penulis juga pernah menjadi Dekan Fakultas Kehutanan IPB pada periode 2007-2011. Selain itu, penulis juga aktif dalam melakukan riset-riset yang bekerja sama dengan berbagai lembaga pemerintah dan swasta.

Nama Penulis	Biodata
<p>Mohamad Shohibudin (S.Ag, MS)</p>	<p>Peneliti pada Sajogyo Institute dan Staf Pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Institut Pertanian Bogor. Menyelesaikan studi masternya pada Sekolah Pasca sarjana Institut Pertanian Bogor dengan tesis mengenai devolusi hutan berbasis kelembagaan adat pada komunitas Toro, Sulawesi Tengah. Kini tengah menempuh studi doktoral di University of Amsterdam, Belanda.</p>
<p>Mustofa Agung Sardjono (Prof, Dr, Ir)</p>	<p>Doktor di bidang Agroforestri/Perhutanan Sosial dari Universitas Hamburg, Jerman (1991) dan Guru Besar bidang Kehutanan Masyarakat pada Fakultas Kehutanan Universitas Mulawarman (sejak 2000). Saat ini menjadi staf inti pada <i>Center for Social Forestry</i> (CSF) dan Editor in Chief bagi <i>International Journal of Social Forestry</i> (IJSF). Mengasuh mata kuliah Perhutanan Sosial dan Agroforestri, Kebijakan Perundangan Kehutanan dan Sosiologi Kehutanan pada program Sarjana dan Pasca-sarjana.</p>
<p>Myrna A Safitri (Dr, SH, MSi)</p>	<p>Saat ini sebagai Direktur Eksekutif Epistema Insitute dan Ketua Program Studi Ilmu Hukum President University. Ia menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Brawijaya, magister antropologi di Universitas Indonesia dan doktor dalam bidang hukum, tata kelola dan pembangunan dari Leiden University. Sekarang, ia juga aktif menjadi koordinator koalisi masyarakat sipil untuk reformasi tenurial kehutanan.</p>

Nama Penulis	Biodata
San Afri Awang (Prof, Dr, Ir, M.Sc)	Menyelesaikan pendidikan Program Sarjana di Fakultas Kehutanan, Universitas Gajah Mada pada tahun 1982, Pendidikan Program Magister diselesaikan di <i>Wageningen Agricultural University</i> Netherlands pada tahun 1987 dan Program Doktor di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (Sosiologi) Universitas Gajah Mada (2005). Penulis adalah Guru Besar Perhutanan Sosial di Fakultas Kehutanan Universitas Gajah Mada. Membimbing Mahasiswa S3 di Unbra, UI, Kyushu University-Jepang, Leiden University-Netherlands. Mengampu pelajaran Kebijakan Deliberative, Manajemen Konflik SDH, Pemberdayaan Masyarakat, Ekologi Anthropologi, Sosiologi Kehutanan, dan Kehutanan Masyarakat. Saat ini juga menjabat sebagai Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat PERSAKI dan Staf Ahli Menteri Kehutanan.
Sofyan P Warsito (Dr, Ir, MS)	Penulis mendapatkan gelar sarjana S1 pada Fakultas Kehutanan UGM (1975) dan program master Ekonomi Pembangunan juga di UGM (1986). Tahun 1994, penulis menyelesaikan program doctoral (Ph.D) dari <i>University of the Philippines</i> . Mengajar di Fakultas Kehutanan dan Sekolah Pasca Sarhana UGM pada bidang-bidang Ekonomi Sumberdaya Hutan, Analisa Ekonomi Pembangunan Kehutanan, Akuntansi Sumber Daya Hutan, dan Ekonomi Lingkungan.

Nama Penulis	Biodata
<p>Soeryo Adiwibowo (Dr, Ir, MS)</p>	<p>Penulis lulus sarjana pada Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian IPB (1978), memperoleh Magister Sains di bidang Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan IPB (1985). Tahun 2005 menyelesaikan program doktoral dari <i>Kassel University, Witzenhausen</i>, Jerman. Bidang keahlian penulis adalah Ekologi Manusia dan Ekologi Politik. Menjadi mitra bestari pada <i>Journal of Forestry Research (JFR)</i>, Badan Litbang Kehutanan. Saat ini memimpin Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB; serta Sekretaris Senat Akademik IPB periode 2008-2013.</p>
<p>Sudarsono Soedomo (Dr, Ir, MS, MPPA)</p>	<p>Penulis lulus sarjana pada jurusan Ilmu Tanah Fakultas Pertanian IPB (1979), tahu 1984 melanjutkan program S2 pada program studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan IPB (1984), dilanjutkan pada program <i>Public Policy, pada JSU</i>, Amerika (1997). Penulis mendapatkan gelar doktoral dari <i>University of Missouri Columbia</i> tahun 2003 dengan Studi Ekonomi. Sebagai Staf pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB untuk program S1, S2, dan S3 yang mengajar pada mata kuliah Instrumen Kebijakan dan Politik Kehutanan. Bidang keahlian penulis adalah ekonomi dan kebijakan publik.</p>
<p>Sulistya Ekawati (Dr, Ir, M.Si)</p>	<p>Strata-1 Jurusan Agronomi Fakultas Pertanian UNS (1991), melanjutkan program master pada sekolah pasca-sarjana program studi Penyuluhan Pembangunan, Konsentrasi Manajemen Pengembangan Masyarakat (2006), memperoleh gelar doktor pada tahun 2012 dari Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan IPB. Sebagai peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Kementerian Kehutanan.</p>