

Hariadi Kartodihardjo
Editor

KEMBALI KE JALAN LURUS

Kritik Penggunaan Ilmu
dan Praktek Kehutanan
Indonesia


DEVELOPMENT
Center for Human Development Capacity and Welfare Development
Faculty of Forestry Bogor Agricultural University

*tanah air
Beta*

Kembali Ke Jalan Lurus

Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia

Diterbitkan Oleh



Kembali Ke Jalan Lurus

Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia

Editor: Hariadi Kartodihardjo

Penulis: Azis Khan, Branasto Nugroho, Didik Suharjito, Ddung Darusman, Ervizal 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: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia, 2013
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, Januari 2013,
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 dimikilinya 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 Sodomomo, 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 mengkritisinya.

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, ketidacermatan 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 pengelolannya.

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 membonceng 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 menggalai 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, Januari 2013

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 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 PNBP 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 |

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 jelutung, 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 tebang, 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 asal-nya 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 praktik 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 terendalikan. 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 perusahaan 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 perkecualian, 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 dioperasionalisasikan 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 dinilai hanya sebagai wujud desentralisasi, sedangkan tipe kedua dan ketiga dinilai 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) mengkategorikan 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 membuatnya 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 graria 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, pengetahuan 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 termarjinalkan; (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 rumah tangga, 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. *Unasylva* 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).

Kembali Ke jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan