DUKUNGAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN HUTAN NASIONAL BAGI PEMBERDAYAAN LEMBAGA MASYARAKAT UMTUK MENINGKATKAN PELUANG KERJA DI SEKTOR KEHUTANAN[1]

Dr. Hariadi Kartodihardjo [2]

PENGANTAR

Tujuan diskusi ini adalah untuk merumuskan kebijakan dan strategi pemberdayaan lembaga masyarakat, sehingga diharapkan siap menyerap, memelihara dan meningkatkan peluang kerja di sektor kehutanan. Dalam penyajian bahan diskusi ini judul yang semula diberikan olch Panitia[3] dimodifikasi. Hal ini dilakukan mengingat pemberdayaan lembaga masyarakat sangat ditentukan oleh kelernbagaan pengelolaan hutan nasional.

Makna kelembagaan tersebut bukan hanya lembaga dalam pengertian organisasi atau perangkat keras[4], melainkan juga termasuk perangkat lunak, aturan main, keteladanan, rasa percaya, serta konsistensi kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah/pemda terhadap lembaga-lembaga masyarakat (Peters, 2000). Kelembagaan mclihat hukum dari sisi kcmanfaatan dan rasa keadilan yanq diciptakannya dan bukan aspek legalitasnya saja.

Dengan menyampaikan pengertian kelembagaan dalam bahan diskusi ini sekaligus juga ingin ditunjukknn bahwa para pengambil kcputusan tidak dapat memperbaiki penyelenggaraan kehutanan hanya dengan melihat perangkat keras atau organisasi, hukum yang berlaku, dan instruksi-instruksi yang terkandung di dalam kebijakan. Melainkan juga perlu memperhatikan perangkat lunak sebagai bagian penting untuk menumbuhkan rasa saling percaya, patuh karena peduli, yang dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk kornunikasi scrta keterbukaan informasi. Dari suatu referensi dikatakan bahwa rasa percaya adalah bagian dari *social capital*. *Social capital* menjadi bagian penting untuk dapat meminimumkan biaya transaksi dalam implementasi kebijakan. Semakin kecil biaya transaksi, semakin mudah pemerintah/pemda menerapkan kchijakan yang dibuatnya.

Untuk itu bahan diskusi ini terdiri dari pengertian dan perubahan kelembagaan, masalah kelembagaan dari kasus-kasus yang diuraikan, serta kebijakan kolaboratif untuk pemberdayaan lembaga masyarakat.

[1] Bahan Diskusi Nasional dengan topik "Membangkitkan Kembali dan Meningkatkan Peluang Kerja di Sektor Kehutanan dalam Rangka Ketahanan Nasional", Tgl 11 September 2006, Lemhanas, Jakarta

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan I 1. Stat Ahli Komisi VII DPR-RI.

[3] Panitia semula memberi judul "Membangun Dukungan Kelembagaan Masyarakat dalam Rangka Menyerap, Memelihara, dan Meningkatkan Peluang Kerja di Sektor Kehutanan"

[4] Sangat penting dibedakan pengertian antara kelembagaan (institusi) dan lembaga (organisasi). Seperti halnya kelembagaan, lembaga menyediakan mekanisme yang mengatur hubungan antar individu. Namun dapat dibedakan, bahwa aturan yang ada dalam kelembagan dipergunakan untuk menata aturan main bagi individu-individu yang terlibat atau organisasi-organisasi yang terlibat. Sedangkan aturan yang ada dalam organisasi ditujukan untuk memenangkan dalam permaian tersebut. Bentuk organisasi dapat meliputi organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial dan organisasi pendidikan (North, 1991). Ruttan (1986) mendefinisikan kelembagaan sebagai "*behavioral rules that govern pattern of action and relationships*". Sedangkan lembaga didefinisikan sebagai "*the decision making units - families, firms bureaus that exercise control of resources*"

2

PENGERTIAN DAN: LINGKUP PERUBAHAN KELEMBAGAAN

Pengertian Kelembagaan

Dalam telaah pustaka mengenai **kelembagaan**, Peters (2000) menyebutkan bahwa terdapat empat aliran pemikiran mengenai kelembagaan. Pertama, kelembagaan dirumuskan dengan **pendekatan** normatif. Dalam pendekatan ini logika tentang kesesuaian (*logic* of appropriateness) dianggap menjadi dasar perilaku individu yang dikendalikan oleh suatu kelembagaan. Yang berlawanan dengan logika kesesuaian tersebut adalah logika tentang konsekuensi (logic *of consequentiality)* yang menjadi dasar teori pilihan rasional.

Berdasarkan pendekatan normatif di atas, individu-individu yang dikendalikan dalam suatu kelembagaan tertentu mempunyai perilaku yanq didasarkan pada standar normatif dan tidak menggunakan keputusan-keputusan untuk menguntungkan dirinya sendiri. Standar perilaku normatif tersebut kemudian dijadikan dasar pembentukan kelembagaan dan menjadi landasan nilai-nilai sosial yang berlaku.

Kedua, kelembagaan dirumuskan berdasarhan pilihan rasional". Dalam hal ini, kelembagaan mengatur dan menetapkan insentif bagi seluruh individu dan perilaku individu-individu tersebut ditentukan oleh struktur insentif yang tersedia. Tidak seperti dalam pendekatan normatif, dalam pendekatan pilihan rasional ini, nilai dan sikap (sets of *preferences*) individu-individu yang didasarkan **atas rasionalitas tersebut** dianggap tidak pernah berubah.

Ketiga, pendekatan historis. Dalam pendekatan ini, kebijakan dan aturan di dalam suatu kelembagaan yang telah ditetapkan dianggap selalu tetap memberi pengaruh bagi individu-individu dalam jangka panjang. Dalam kondisi demikian ini dianggap terdapat ketergantungan antar waktu (***path dependency)*** yang pada gilirannya kelembagaan saat ini tetap akan memberi warna terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di kemudian hari. Terjadinya kondisi "status quo" dapat dijelaskan olch pendekatan yang ketiga ini.

Keempat, pendekatan empiris *(empirical institutionalism)*. Dalam pendekatan ini biasanya pertanyaan yang dijawab adalah apakah bentuk kelembagaan yang berbeda akan dikeluarkan kebijakan yang berbeda. Pendekatan ini banyak digunakan untuk menganalisis lembaga-lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah inilah yang dianggap sebagai kelembagaan yang mengendalikan perilaku individu-individu dalam masyarakat.

Berdasarkan keempat pendekatan tersebut, dalam setiap analisis mengenai kelembagaan, yang terpenting adalah menetapkan pendekatan mana yang akan digunakan. Pendekatan mana yang dipilih, sangat tergantung pada asumsi-asumsi yang digunakan dan kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi lapangan yang dihadapi.

Perubahan **Kelembagaan**

Untuk tujuan yang lebih operasional, perubahan kelembagaan menjadi pokok pembicaraan. Tujuan perubahan kelernbagaan adalah untuk mendapatkan kinerja lebih

[5] Peters (2000) berpendapat bahwa pendekatan pilihan rational ini mempunyai tiga versi yaitu: model hubungan *principal* dan *agent* (Horn, 1998), pendekatan teori permainan (Calvert, 1995), dan model yang didasarkan olch aturan-aturan (Ostrom, 1990).

baik yang diharapkan. Dengan kata lain, untuk memperbaiki kinerja yang buruk, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan perubahan kelembagaan.

Perubahan kelembagaan terdiri dari dua hal. Pertama, proses institusionalisasi, atau secara populer biasn disebut sebagai pelembagaan. Kedua, perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yanq menjadi karakteristik kelembagaan tersebut.

Dalam proses institusionalisasi pokok masalahnya adalah bagaimana mengubah kelembagaan menjadi "kelembagaan". Misalnya, apabila pemerintah merumuskan kebijakan baru atau mengubah suatu tugas pokok dan fungsi suatu lembaga/unit kerja, tetapi tidak ada akibat perubahan di lapangan seperti yang diharapkan, maka perubahan kelembagaan sebenarnya tidak pernah terjadi. Dalam hat ini Samuel Hutington dalam Peters (2005) menetapkan empat kriteria terjadinya proses institusionalisasi, yaitu antara lain:

1. Terdapat kemampuan lembaga untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dibuatnya;
2. Terdapat kemampuan lembaga wntuk membentuk struktur di dalam dirinya sehingga dapat mencapai tujuan yanq telah ditetapkan;
3. Terdapat kemampuan lembaga untuk mengelola aktivitas dan mengembangkan prosedur sehingga tugas-tugasnya selesai tepat pada waktunya.
4. Terdapat kesanggupan lembaga untuk beradaptasi terhadap lingkungannya;

Pengertian kedua dari perubahan kelembagaan adalah mengubah nilai-nilai dan aturan main untuk memperbaiki apa yang akan dihasilkan oleh berjalannya kelembagaan tersebut. Menilai hasil perubahan tersebut sangat tergantung pendekatan yang digunakan. Dengan pendekatan empiris, perubahan yang dimaksud lebih dipentingkan hasil akhir yang diakibatkannya. Misalnya perubahan kelembagaan dapat digambarkan oleh perubahan perilaku masyarakat yang semula merusak hutan menjadi tidak merusak hutan secara permanen. Oleh karena itu dalam proses institusionalisasi perlu dimasukkan nilai-nilai ke dalam struktur kelembagaan yang baru, dan bukan sekedar mementingkan, misalnya, perubahan Surat Keputusan atau nama dan struktur organisasi.

Lingkup Perubahan Kelembagaan

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk memberdayaan lembaga masyarakat, sangat tergantung perubahan kelembagaan. Oleh karena itu perlu diketahui aspek-aspek kelembagaan yang dapat menentukan upaya untuk memberdayakan masyarakat. Dalam pengelolaan sumberdaya hutan, aspek kelembagaan tersebut mencakup (Eggertsson, 1990; Barzel, 2000; Kasper and Streit,1998; Stevens, 1993; Williamson, 1996; North, 1991):

1. Hak dan kewajiban atas sumberdaya hutan, baik hak dan kewajiban masyarakat, hak dan kewajiban dalam perijinan, maupun kewenangan pusat-daerah dalam penyelenggaraan kehutanan;
2. Informasi sebagai dasar penetapan kebijakan;
3. Biaya transaksi[6];
4. Efektivitas kontrak, termasuk efektivitas penerapan peraturan-perundangan.

---

[6] Biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), serta biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*) (North, 1991).

Aspek-aspek kelembagaan tersebut dipergunakan untuk menelaah **beberapa** hal berikut:

1. Substansi dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundangan;
2. Kemampuan, tugas pokok dan fungsi, serta narasi kebijakan[1] lembaga;
3. **Akar** masalah keberhasilan atau kegagalan program pembangunan kehutanan.

TELAAH KASUS DAN MASALAH KEBIJAKAN

Uraian mengenai kasus-kasus di bawah ini dirnaksudkan untuk memahami kondisi lapangan sehubungan dengan aspek-aspek kelembagaan **di** atas. Dari kasus-kasus ini menunjukkan adanya indikasi rnasalah kelembagaan kehutanan, yang kemudian dapat dianalisis masalah-masalah **pokok** pelaksanaan pemberdayaan lembaga masyarakat.

Biaya Transaksi dalarn Usaha Kehutanan

Usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang terhitung **sebagai** biaya transaksi sebesar 12%-13% dari **biaya** total produksi per m3 (**Tabel I**). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3.

Tabel 1. Biaya Produksi **dan** Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003

	Komposisi Biaya Per M3 (dalam %)			
	Riau	Kaltim	Sulteng	Papua
Biaya Produksi	44	41	44	51
Biaya Transaksi	12	13	13	12
Biaya Sebelum Pungutan Resmi	56	54	57	63
Pungutan Resmi	44	46	43	37
Jumlah Biaya	100	100	100	100

Sumber: Mardipriyono (2004)

Tingginya biaya transaksi biasanya dikompensasi oleh tingginya produksi kayu bulat melebihi jatah produksi yang diijinkan pemerintah (Kartodihardjo, 1998; Mardipriyono, 2004). Jarvis dan Jacobson *(2006)* menyebutkan bahwa syarat utama untuk mewujudkan efektifitas sistem insentif **yang** diberlakukan kepada pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK atau dahulu disebut HPH/HTI) dalarn kerangka pelaksanaan sertifikasi hutan (ekolabel) dapat terhambat oleh adanya pelaksanaan pemerintahan yang tidak efisien dan korupsi **yang** secara langsung menyebabkan ekonomi biaya tinggi tersebut. Raharjo (2004) menyebutkan bahwa dalarn **pelaksanaan** ijin bagi rnasyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan kayu dalam bentuk Hutan Kemasyarakatan, juga terkendala oleh **adanya** biaya transaksi tinggi tersebut.

[1] Narasi kebijakan (*policy narrative*) adalah kejadian yang dianggap selesai dan 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 (Sutton, 1999)

Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Riau[8]

Studi ini dilaksanakan dengan membatasi lingkupnya terhadap pelaksanaan penerimaan dan penggunaan dana reboisasi (DR) bagi daerah Propinsi Riau, yang besarannya ditetapkan sebesar **40%** sesuai dengan PP No 3512002 tentang Dana Reboisasi. Evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan, pembinaan, pengendalian penerimaan dan penggunaan DR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan dalam pelaksanaan perencanaan, pembinaan dan pengendalian penerimaan dan penggunaan dana reboisasi bagian daerah.

Selama periode 2001 2005, 11 kabupaten/kota di Propinsi Riau menerima DR sejumlah Rp 431,5 milyar. Dalam periode yang sama telah direalisasikan untuk kegiatan RHL sebesar Rp 204,3 milyar atau sebesar 47%. Realisasi biaya RHL tersebut sampai dengan tahun 2005 mencakup luas RHL di dalam maupun di luar kawasan hutan seluas 38.599 Ha atau 1,78% dari luas lahan kritis di Propinsi Riau, Dalam kondisi demikian, 5 dari 11 kabupaten/kota di Riau mengalami permasalahan hukum.

Berdasarkan hasil survai lapangan yang telah dilakukan dapat ditunjukkan bahwa masalah pelaksanaan RHL DAK DR kabupaten/kota Propinsi Riau mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan. Untuk seluruh aspek tersebut, masalah yang terdapat di seluruh kabupaten/kota meliputi: ketersediaan data dan informasi, keterbatasan waktu pembuatan rancangan, lemahnya peran Tim Pengawasan dan Pengendalian, lemahnya sosialisasi, rendahnya kepastian kawasan hutan, satuan harga yang tidak sesuai, serta rendahnya dana pendamping. Realitas tersebut dapat dilihat dalam **Tabel** 2.

Kajian lain yang telah dilakukan oleh PERSAKI (2006) menguatkan temuan-temuan di atas. Dikatakan bahwa masalah terdapat dihampir seluruh tahapan pelaksanaan program, dan **kondisi** demikian **itu** disebabkan oleh:

1. Pembangunan hutan direduksi menjadi penanaman pohon, sehingga aspek-aspek kelembagaan, **sosial,** ekonomi, **dan** politik menjadi faktor eksogen. Secara teknis kehutanan dapat dikatakan bahwa penanaman pohon dilakukan tanpa mempertimbangkan pengelolaan hutan yang mampu mempertahankan pertumbuhan pohon tersebut. Selain itu seperti ada asumsi bahwa di lapangan tidak dijumpai klaim atas kawasan hutan negara;
2. Tidak adanya pembaruan dalam sistem penganggaran. Hal demikian ini menjadi pokok persoalan karena sistem yang berjalan tidak sejalan dengan pilihan-pilihan terbaik yang dilakukan bagi para pelaksana di lapangan;
3. Perubahan sosial dianggap dapat berjalan dengan sendirinya. Demikian pula lemahnya arus informasi dan rendahnya kemampuan lembaga pelaksana di lapangan tidak mendapat prioritas penanganan yang cukup.

Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan (HTRPK)[9]

Uraian berikut **menyajikan** pelaksanaan HTRPK **di** tiga perusahaan yaitu PT. Riau Andalan Pulp & Paper (RAPP) di Riau, PT. Wirakarya Sakti di Jambi, dan PT. Finnantara Intiga di Kalimantan Barat.

---

[8] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari studi yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Propinsi Riau (2006).

[9] Diringkas dari bahan diskusi "Percepatan Pembangunan Hutan Tanaman: Peran HTRPK, Masalah dan Rekomendasi" oleh Comforl ink (Forum Komunikasi dalam Mendukung Program Kemitraan Perusahaan dan Masyarakat yang Saling Menguntungkan), di Jakarta. 11 Agustus 2005

Tabel 2. Pemetaan masalah irnplementasi RHL oleh kabupaten/kota

	KABUPATEN/KOTA										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Perencanaan											
Data & informasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Pembahasan proposal	√	√	√	√	-	√	√	√	-	-	-
Koordinasi	√	√	√		√	√	√	√	√	√	-
Kapasrtas	√	√	√	√	√	√	-	√			√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Anggaran	√	√	√	-	√	√	-	√			
Pembinaan dan pengendalian											
Pendampingan	-	√	√	√	√	√	√	-	√	√	√
Peran tim wasdal	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Sosialisasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Kerancuan	-	√	√	-	√	-	√	-	√	-	-
Lembaga/SDM	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Tender	-	√			√	-	√	-	-	-	-
Evaluasi kinerja		√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Pengelolaan hutan											
Kepastian kawasan	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Lembaga pengelola	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Animo masyarakat	√			√	√	√	-	√	√	-	√
Lokasi tanaman gagal/sengketa	√	√	√	-	√	√	√	√	√	-	√
Keuangan											
Sosialisasi - multiyears	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Detail pengaturan	√	√	√	-	√	√	√	-	-	√	-
Satuan harga	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Dana pendamping	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Rekening khusus	-	√	√	√	√	-	√	√	√	√	-
Swakelola	-	√	√	-	√	√	√	-	-	-	-

Sumber: Hasil survai lapangan

Keterangan: √ terdapat permasalahan, - tidak terdapat atau terdapat permasalahan tetapi dapat diatasi; 1. Rokan Hulu, 2. Rokan Hilir, 3. Kuansing, 4. Pelalawan, 5. Indragiri Hilir, 6. Indragiri Hulu, 7. Kampar, 8. Bengkalis, 9. Siak, 10. Dumai, 11. Pekanbaru

Keberhasilan PT. Wirakarya Sakti dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan tahun 1997 lebih ditekankan pada keberhasilan perusahaan dalam menarik minat masyarakat sebagai pemilik lahan yang memiliki kendala permodalan untuk dapat memanfaatkan lahannya dengan komoditas alternatif tanaman kehutanan. Selain itu komoditas kelapa sawit pada tahun 1997 baru mulai dikembangkan sehingga belum menunjukan hasil yang dapat menarik minat masyarakat. Kondisi ini menjadi terbalik saat kebun kelapa sawit mulai berproduksi dengan hasil yang lebih menjanjikan bagi peningkatan ekonomi masyarakat. Memang suatu tantangan ke depan bagaimana menjadikan komoditas kehutanan memiliki manfaat ekonomi sekaligus manfaat ekologi/lingkungan.

Pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan PT. RAPP dimulai pada tahun 1996 melalui implementasi model Generasi 1 (G-1) dengan fokus di lahan marginal berupa lahan milik (tanah girik, dan tanah ulayat) di sekitar konsensi PT. RAPP dengan ketentuan kerjasama bagi hasil dan berjangka pendek (1 daur) jenis Akasia dengan dukungan pendanaan sepenuhnya dari perusahaan. Penyempurnaan model pengembangan dilanjutkan dengan penetapan model G-2 dengan pendekatan lebih holistik dan lebih beragam dalam hal status lahan termasuk tanah milik dan HGU terlantar, serta berjangka lebih dari 1 daur. Model G-3, sebagai model pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan di PT. RAPP, dikembangkan dengan menonjolkan spektrum status lahan lebih luas, mengkombinasikan budidaya tanaman lain (non kehutanan) serta mengusahakan pembiayaan dari lembaga keuangan seperti Bank.

Kebijakan pengembangan hutan rakyat oleh pemerintah (daerah) tidaklah jelas. Yang berlaku lebih banyak bersifat regulatif dan parsial, yang justru merupakan bentuk intervensi terhadap kegiatan yang telah berjalan. Inovasi dan kreativitas hutan tanaman rakyat pola kemitraan, terutama dalam mengatasi berbagai kelemahan dan keterbatasan yang dihadapi, masih belum terfokus. Dengan kondisi seperti ini, peranan investor swasta/perbankan (dan mungkin perusahaan milik daerah) sangat diharapkan sebagai pemicu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah melalui pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan.

Posisi lembaga keuangan (mikro/alternatif[10]) dalam sistem keuangan nasional merupakan prasyarat yang perlu segera ditindak lanjuti guna mengakomodasi karakteristik khusus pembangunan kehutanan, termasuk pengembangan Hutan tanaman rakyat pola kemitraan.

PT. Finnantara Intiga mengembangkan kerjasarna pembangunan hutan tanaman dengan masyarakat dengan mengajukan usulan ke Pemerintah Daerah di Desa, Kecamatan dan Kabupaten untuk mendapatkan ijin penyerahan dan pengolahan lahan (baik pada areal konsesi maupun **pada** areal di luar SK/konsesi HTI). Masyarakat diharapkan memiliki badan usaha untuk melakukan pengurusan ijin tersebut, misal: koperasi desa, untuk mempermudah ikatan kerjasamanya, dengan minimal luas net area sekitar 300 ha. Pada rnasyarakat yang belum memiliki badan usaha sendiri, melalui bimbingan perusahaan dan pemerintah daerah dibentuk Kelompok Usaha Bersama (KUB) yang kepengurusannya dipilih langsung oleh masyarakat yang bersangkutan. Kelembagaan masyarakat dalam wadah KUB ini diharapkan akan memiliki peranan penting, terutama dalam membangun kerjasama yang saling menguntungkan dalam membangun HTI di Finnantara, yang sampai saat ini baru terbentuk 33 KUB. Idealnya nanti pada setiap dusun diharapkan ada KUB.

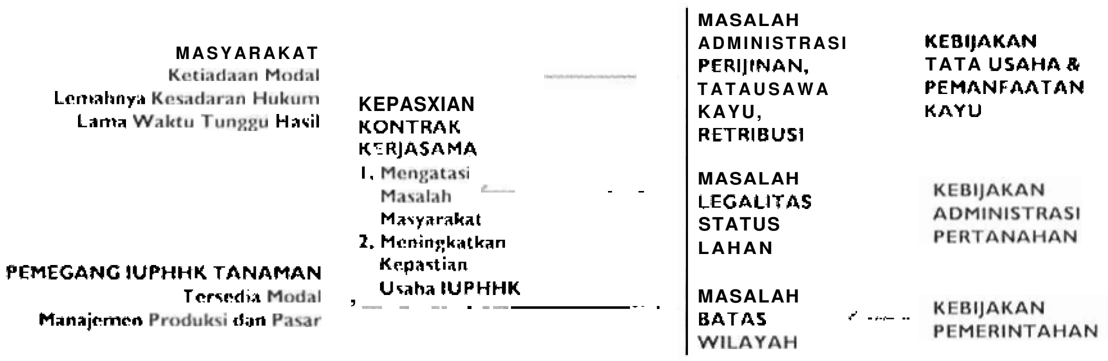
Peranan penting dari lembaga KUB adalah untuk mengelola segala potensi sumber daya yang dimiliki masyarakat, mengatur kesempatan kerja, membangun perekonomian lokal, mengelola insentif dan bantuan untuk pengembangan masyarakat, baik dari perusahaan, pemerintah atau pihak-pihak lainnya. Kendala utama dalam pengembangan KUB adalah adanya keterbatasan sumbsr daya manusia di Desa/Dusun. Sangat sulit sekali menetapkan SDM yang mampu menjadi penggerak penumbuhan lembaga tersebut, karena jarang ditemui SDM yang mampu mengelola administrasi kelembagaan dengan baik. Sejauh ini perusahaan telah berupaya melaksanakan beberapa jenis pelatihan, narnun belum dapat membentuk suatu lembaga di Dusun/Kampung yang tangguh dan berfungsi optimal.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, beberapa kendala **dan** permasalahan yang perlu segera mendapat solusi sebagai upaya mengakomodir inisiatif dan

---

[10] http://www.dephut.go.id/INFORMASI/HUMAS/2005/421.05.htm (Siaran Pers tentang LKA: 5 Juli 2005).

partisipasi masyarakat serta keinginan perusahaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan (**Gambar 1**), diantaranya:



Gambar 1. Struktur Permasalahan Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan

Masalah Pertanahan

Keterbatasan modal masyarakat, menyebabkan bukti kepemilikan lahan oleh masyarakat rampai saat ini masih terbatas pada surat keterangan tanah (SKT). Seharusnya sejak tahun 1984 tidak ada lagi SKT sesuai Intruksi Menteri Dalam Negeri kepada Camat dan Kepala Desa No. 593/5709/SJ tanggal 22 **Mei 1984** untuk tidak menerbitkan hembali SKT. Dengan demikian dasar kepemilikan lahan dari sisi hukum sangatlah lemah, sehingga sangatlah rentan terhadap kemungkinan munculnya permasalahan lahan dikemudian hari.

Masalah Pemerintahan

Sejalan dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah, batas wilayah menjadi isu strategis karena menyangkut sumber pendapatan asli daerah. Batas wilayah yang tidak jelas sangatlah rentan terhadap kemungkinan tumpang tindih lahan karena tidak didukungnya administrasi dan dokumentasi sistim pertanahan.

Masalah Kebijakan Kehutanan

1. Pernerintah (Pusat dan Daerah) serta Departemen Kehutanan belum secara serius mensosialisasikan kejelasan status hukum terkait areal konsesi yang telah diberikan kepada pemegang ijin/investor.
2. Masih tumpang tindihnya program yang berbasis kehutananan dengan pembangunan hutan tanaman rakyat pola kemitraan. Pemerintah lebih mengutamakan program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL) dibandingkan dengan program hutan tanaman rakyat pola kemitraan yang lebih mengedepankan inisiatif dan partisipasi masyarakat. Istilah kayu identik dengan sumber PAD lebih mengedepan, dibandingkan dengan upaya-upaya yang semestinyn dapat lebih mengakomodir inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan.

Hal ini dapat dilihat dari masih disamakannya proses perisinan dan tata usaha kayu hasil hutan tanaman rakyat pola kemitsaan dan HTI. Situasi ini akhirnya hanya berpihak kepada para cukong kayu yang syarat modal tanpa memberi manfaat ekonomi langsung kepada masyarakat sebagai pemilik lahan. Sehingga upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rnasyarakat rnasih jauh dari apa yang diharapkan.

3. Adanya kewajiban membayar retribusi terhadap produksi hasil hutan tanaman rakyat pola kemitraan sebagai sumber PAD. Beragamnya pungutan informal menjadikan makin berkurangnya nilai kompctitif produk hasil hutan kayu.
4. Sampai saat manfaat ekologi (jasa lingkungan) dari pembangunan hutan tanaman rakyat pola kemitraan belum dihargai.

Kebijakan Kehutanan Kabupaten Maluku Tengah[11]

Setelah tahun 2001, pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah sesuai dengan UU No 2211999 yang mengatur pemerintahan dacrah, tidak terkecuali di Kabupaten Maluku Tengah. Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pernerintah dacrah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu:

1. Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan dacrah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan penqelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk kctidakpastian usaha, hak penguasaan dan pemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.
2. Lemahnya koordinasi dan perbedaan kepentingan antar tingkatan pemerintahan (kabupaten/propinsi/pusat). Dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi setelah pemberlakuan otonomi dacrah", koordinasi antara pemerintah kabupatcn dan propinsi disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting, namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kchutanan Propinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alarn produksi dengan menggunakan instrumen hukum[13], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungi lembaga kchutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah propinsi tidak dilakukan.
3. Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya. Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir, dan kepentingan untuk sponsor politik (political sponsorship). Dalam rangka pencapaian kepentingan tersebut, para pengambil kcbijakan di daerah melakukan apa yang oleh Bates (1981) yang diacu olch Hidayat (2000), disebut *autonomus* choice.[14]

[11] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari Ohorella (2003).

[12] Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, tidak ada hubungan hirarkis (hubungan atasan dan bawahan) antara pemerintah provinsi dan kabupaten, sehingga pemerintah provinsi seharusnya menjadi pusat koordinasi di daerah, dengan membangun hubungan-hubungan kerja, termasuk penguatan institusi pemerintah kabupaten kota.

[13] Terdapat paling tidak empat buah surat Dinas Kehutanan Provinsi Maluku kepada Dinas Kehutanan Maluku Tengah terkait dengan pengelolaan hutan alam produksi yang sifatnya instruksional Masing-masing surat No, 522 21/Dishut-Mal 668/2002 tgl 07-10-2002; No. 27.1/Dishut-Mal 697 2002 tgl. 12-10-2002; No. 522.11 Dishut-Mal 130 2003 tgl 26-03-2003; dan No 522.2/Dishut-Mal 220 2003 tgl. 07-05-2003

[14] Kemampuan untuk melakukan *autonomous choice* oleh elit lokal karena dimilikinya akses untuk mengakumulasi sumberdaya politik, yang meliputi a). ketrampilan dalam menafsir ulang berbagai

Berdasarkan temuan di atas, pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan dalam rangka otonomi daerah di Maluku Tengah belum mampu meminimalkan biaya transaksi. Ini berarti tidak sejalan dengan apa yang dikemukakan Ostrom, et *al.* (1993), bahwa desentralisasi akan mengurangi biaya transaksi dan perencanaan, karena adanya kedekatan pengambilan keputusan dengan masalah yang dihadapi masyarakat.

Dapat ditunjukkan misalnya sebagian besar kontraktor *logging* ijin pemanfaatan hasil hutan kayu (IPHHK) yang diberikan kepada masyarakat lokal diantaranya adalah pemegang HPH. Kontraktor itu sendiri diperlukan karena keterbatasan kemampuan masyarakat lokal. Besarnya biaya transaksi pelaksanaan IPHHK ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus dilaksanakan dan tentunya biaya dalam skema pemanfaatan hutan oleh HPH lebih banyak dibandingkan skema IPHHK[15].

Tujuan pemberian IPHHK adalah agar terjadi redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara lebih adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi yang selama ini tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan. Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan dengan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US$ 27,50 per m^3 kayu bulat. Laba tersebut dinikmati oleh kontraktor logging yang menjadi mitra kerja masyarakat sebagai pemegang IPHHK sebanyak US$ 25, sedangkan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk dana kompensasi sebesar US$ 2,50. Pemerintah memperoleh US$ 35,40 dari setiap m^3 kayu bulat berupa pungutan kehutanan dan pajak. Dari bagian pemerintah tersebut, pemerintah daerah Maluku Tengah memperoleh sekitar US$ 8,50, pemerintah propinsi Maluku memperoleh US$ 1,09, kabupaten/kota lainnya di propinsi Maluku memperoleh US$ 2,18[16].

Dengan demikian masyarakat dan pemerintah daerah tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari adanya skema IPHHK. Kontraktor *logging* adalah penerima terbesar dari manfaat ekonomi (gross *income)* pemanfaatan hutan IPHHK. Oleh karena itu argumentasi bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat secara adil dari pemberian IPHHK tidak sepenuhnya benar. Dengan demikian, kebijakan pemberian IPHHK belum dapat menjadi solusi dalam memecahkan persoalan ketidak-adilan perolehan manfaat ekonomi pengelolaan hutan alam produksi antara para pihak yang terlibat.

---

peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, b). penguasaan atas berbagai masalah yang ada di daerah, dan c). aliansi dengan kelompok tertentu di dalam masyarakat (termasuk dengan tokoh-tokoh masyarakat), serta hubungan personal dengan elit-elit tertentu di pusat.

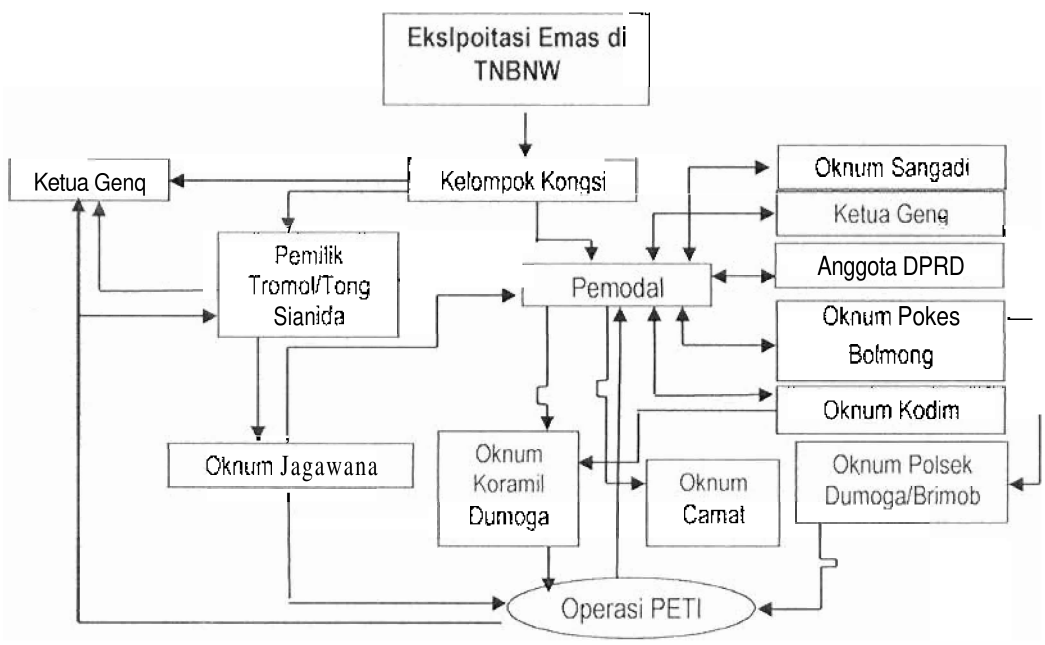
[15] Pemegang IPHHK tidak dikenai kewajiban menyerahkan foto udara atau citra satelit, penyusunan dokumen AMDAL dan pemantauan lingkungan, serta beberapa kegiatan pembinaan hutan seperti pembuatan petak ukur permanen, plot plasma nutfah, dll, sebagaimana diwajibkan kepada pemegang HPH

[16] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80°C untuk daerah. Bagian daerah dari penerimaan provisi sumberdaya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (5) dan penjelasannya]. Dana reboisasi dibagi dengan imbangan 40% untuk daerah penghasil dan 60% untuk pemerintah pusat [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 8 ayat (4)].

Kelembagaan Illegal[17]

Perebutan akses terhadap sumberdaya mineral emas memicu dua jenis konflik di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone (TNBNW), Sulawesi Utara, yaitu konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang berprofesi sebagai penambang[18] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat status kawasan taman nasional sebagai state properly tidak diikuti oleh penguatan kelernbagaan sehingga terbentuk "kelembagaan *illegal*".

Pelaku yang terlibat langsung dalam eksploitasi emas di TNBNW adalah kelompok kongsi, yang bekerja untuk para pemodal. Pemodal adalah ketua *geng* yang memiliki tromol serta tong sianida, serta oknum-oknum yang memiliki kekuasan di Dumoga yaitu: oknum Sangadi, oknum anggota DPRD dan oknum TNI/Polri. Oknum tersebut merupakan pemodal tidak langsung, yang bekerja lewat pemilik-pemilik tromol dan tong sianida. Kesemuanya ini membentuk kelembagaan *illegal* (Gambar 1).



Gambar 1. Kelembagaan *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

Kelembagaan *illegal* tersebut dapat membuat kondisi keamanan dan ketertiban di Dumoga stabil dan mengurangi konflik, di saat kesepakatan antar aktor berjalan dengan baik. Kesepakatan tidak tertulis tersebut adalah; anggota kelompok kongsi dan pemodal (pemilik tromol dan tong sianida) rnemberikan uang kepada para penguasa (anggota Jagawana, TNI/Polri dan Camat), untuk mendapatkan hak pengelolaan dalam TNBNW serta jaminan keselamatan dan jaminan tidak akan mendapatkan perlawanan dari pihak lain (kelompok kongsi lain maupun Operasi PETI). Aktor-aktor yang memiliki jabatan lebih tinggi bermain di belakang layar dengan menyetor modal lewat pemilik tromol dan pemilik tong sianida.

[17] Telaah ini diringkas dari Lantong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006)
[18] Lazim disebut pelaku tambang emas tanpa ijin (PETI).

Kondisi aman yang diciptakan kelembagaan *illegal* tersebut terganggu pada saat pemerintah menjalankan penertiban PETI, dikenal sebagai operasi PETI. PETI dijalankan oleh aktor-aktor penguasa di Dumoga yang selama ini juga menjadi bagian dari kelembagaan *illegal* tersebut. Pada titik tertentu, kondisi ini dapat memicu pelanggaran kesepakatan antar pelaku dalam kelembagaan *illegal*. Kehilangan rasa saling percaya meningkatkan kemungkinan konflik. Pemda setempat menyikapi situasi ini dengan menghentikan dan tidak mengijinkan operasi PETI dan bersama-sama pelaku PETI meminta agar kondisi *illegal* PETI dijadikan legal - melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat (WPR). Hal ini ditempuh untuk menciptakan kondisi aman bagi semua pihak yang mendapatkan keuntungan dari hasil pertambangan emas.

Aspirasi masyarakat dan Pemda untuk mendapatkan WPR di TNBNW sudah diajukan sejak 1995 kepada pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati). Sebuah Tim Gabungan (Propinsi, Kabupaten dan Masyarakat PETI) telah mengukur wilayah WPR dan mengajukan pengesahan ke pemerintah pusat. Proses untuk mendapatkan legalisasi memakan waktu sembilan tahun dan belum mendapatkan tanggapan apapun dari pemerintah. Akibatnya posisi kelembagaan *illegal* tetap kuat dalam menguasai ekstraksi emas di TNBNW.

Pembahasan Kasus

Dari kelima kasus di atas, dapat ditunjukkan bahwa secara umum kelembagaan pengelolaan hutan nasional mempunyai akar masalah yaitu rendahnya kepastian hak atas sumberdaya hutan (**Tabel 3**). Kondisi demikian ini menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

Tabel 3. Ringkasan Telaah Kasus Pengelolaan Sumberdaya Hutan

KASUS	ASPEK KELEMBAGAAN			
	HAK ATAS HUTAN	INFORMASI	BIAYA TRANSAKSI	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
Usaha Kehutanan	Bermasalah, tergantung lokasi	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
RHL di Riau	Bermasalah	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan	Status quo	Tidak bermasalah	Tinggi	Masalah kapasitas masy. dan dorongan konversi lahan
Kebijakan Kehutanan Maluku Tengah	Diatasi dengan kebijakan IPHHK	Bermasalah	Tinggi	Masalah kapasitas masy. Alokasi manfaat tdk adil
Kelembagaan *Illegal*	Bermasalah	Tidak bermasalah	Tinggi	Konflik berkelanjutan

Investasi Swasta dan Pemerintah

1. Investasi, baik oleh swasta (IUPHHK) maupun pemerintah (RHL) secara umum tidak dapat tumbuh menjadi akumulasi asset, terutama asset berupa hutan, karena tingginya ketidak-pastian usaha atau ketidak-pastian

pengelolaan hutan dalam jangka panjang. Dalam hal terdapat IUPHHK yang masih dapat bertahan, disebabkan oleh dua hal. Pertama, dapat mengatasi sendiri masalah-masalah konflik lahan. Kedua, lokasinya secara kebetulan tidak terdapat konflik lahan karena kondisi bio-fisiknya;

2. Kebijakan yang didukung peraturan-perundangan tidak mempunyai daya implementasi untuk mencapai tujuan peraturan - perundangan tersebut. Hal ini disebabkan oleh biaya transaksi yang tinggi. Disamping disebabkan oleh adanya ketidak-pastian hak atas sumberdaya hutan, tingginya biaya transaksi disebabkan oleh lemahnya proses perubahan kelembagaan (Peters, 2000). Tingginya biaya transaksi tidak memungkinkan dilaksanakannya penegakan peraturan ataupun kontrak.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah

1. Terdapat gap antara kewenangan yang tersurat di dalam peraturan-perundangan dengan daya implementasi kewenangan tersebut (*regulating power*).
2. Penggunaan pendekatan hukum dan administrasi dengan tanpa disertai informasi yang cukup justru mengakibatkan tingginya biaya transaksi.

Masyarakat

1. Kesempatan pertama yang diperoleh masyarakat seringkali tidak disertai kecukupan kemampuan masyarakat itu sendiri.
2. Tanpa ada kebijakan khusus untuk menguatkan lembaga masyarakat, pengembangan investasi menghasilkan alokasi manfaat secara tidak adil.

Pokok - pokok permasalahan di atas dapat diverifikasi oleh pandangan jajaran Departemen Kehutanan, antara lain melalui semiloka yang membahas kebijakan program Perhutanan Sosial, yang rinciannya disampaikan dalam Lampiran 1. Hasil semikola tersebut menyebutkan sejumlah masalah pokok lemahnya pelaksanaan Perhutanan Sosial, seperti:

1. Hampir seluruh lembaga yang menjalankan kebijakan hanya bertumpu pada *output* kegiatannya masing-masing, sementara itu kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh berbagai lembaga, tidak sinkron untuk mengatasi masalah tertentu di lapangan;
2. Kelemahan pemerintahan yang menyangkut peraturan, SDM, pembiayaan, cara kerja, informasi, ego sektoral, koordinasi, menjadi perhatian penting dalam pengembangan perhutanan sosial;

Pendapat mengenai solusi yang disampaikan dalam semiloka tersebut (lihat Lampiran 1) masih sangat luas dan belum diketahui prioritas mana yang perlu dilakukan. Lebih jauh lagi belum diperdalam, misalnya dengan pertanyaan: "Benarkah masalah dan solusi tersebut belum diketahui sebelumnya? Apabila sudah diketahui - bahkan sejak lama telah diketahui - mengapa usulan solusi seperti itu tidak berjalan?"

Juga demikian dengan hasil kajian terhadap pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan yang disarikan dari 50 makalah dan publikasi (Lampiran 2). Peta tema makalah yang berhasil diinventarisir perihal peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan di kawasan hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi, dan hutan rakyat, dalam aspek kebijakan dan strategi kehutanan masyarakat, kelembagaan pengelolaan hutan masyarakat, sosial budaya dan hukum adat, dampak sosial ekonomi kehutanan masyarakat dan teknis operasional pengelolaan kehutanan masyarakat.

Masalah Kebijakan

Lemahnya kebijakan dalam pembangunan kehutanan sejauh ini akibat dari kekeliruan dalam mendefinisikan masalah dan aspek-aspek kelembagaan pengelolaan hutan dianggap *given*. Dalam kondisi demikian, maka persoalan kebijakan adalah:

1. Persoalan bagaimana suatu fakta dilihat, kemudian masalah ditetapkan;
2. Bagaimana usulan penyelesaian masalah oleh berbagai pihak dapat diadopsi dan digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Apabila kedua persoalan tersebut tidak dicari akar masalahnya dan tidak diselesaikan, maka setiap usulan kebijakan akan berakhir sebagai wacana saja, sebaliknya bukan sebagai barang berharga yang perlu ditindak-lanjuti. Kondisi demikian ini juga diperkuat dari hasil analisis yang telah dilakukan terhadap 50 makalah seminar dan publikasi tentang upaya pemberdayaan masyarakat yang dibuat atau terbit tahun 2000 - 2006 (Lampiran 2).

Berdasarkan hasil analisis tersebut, dapat diidentifikasi masalah-masalah kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan-perundangan membatasi upaya melakukan pembaruan kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah di lapangan yang sangat dinamis;
2. Prasyarat berjalannya suatu kebijakan, seperti lemahnya hak atas sumberdaya hutan, anggaran, kemampuan lembaga, informasi, proses sosial, tekanan politik, tidak dipertimbangkan dalam implementasi suatu program pembangunan kehutanan;
3. Kedudukan, tugas dan fungsi suatu unit kerja atau lembaga dianggap *given*, sehingga masalah laten kelembagaan tidak terpecahkan;
4. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan, bukan kelemahan isi kebijakan.

Lemahnya lembaga masyarakat, berdasarkan kasus-kasus yang diungkap di atas, verifikasi dari pandangan Departemen Kehutanan, serta analisis terhadap 50 makalah dan publikasi, akar masalahnya terletak pada lemahnya hak atas sumberdaya alam. Persoalannya, usulan untuk memperkuat hak atas sumberdaya alam sudah dibicarakan di tahun 90an dan hingga saat ini belum berjalan dengan baik. Apabila situasi tersebut dicermati, maka lemahnya lembaga masyarakat untuk siap berperan dalam pembangunan kehutanan terletak pada masalah kegagalan penguatan kelembagaan untuk mewujudkan lemahnya hak atas sumberdaya hutan, sebagai berikut:

1. *Policy narrative* yang ada saat ini cenderung menganggap bahwa instrumen hukum atau aspek legalitas menjadi acuan utama bahkan tunggal dalam penyelesaian masalah. Fakta menunjukkan bahwa aspek legal dan kewenangan tidak selalu mempunyai *regulating power* yang cukup, sehingga perilaku masyarakat lebih mengikuti insentif pasar maupun lebih dikendalikan oleh akibat lemahnya kemampuan masyarakat. Dengan *policy narrative* tersebut di atas, dalam pembangunan kehutanan seolah-olah tidak pernah ada masalah kelembagaan. Kelembagaan dianggap pendukung, bukan prasyarat. Akibatnya, program prioritas Departemen Kehutanan yang paling menonjol adalah gerakan rehabilitasi hutan dan lahan (GERHAN) dan pengendalian *illegal logging*, dan bukan pemantapan kawasan hutan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan.
2. Baik dari yang telah diuraikan dalam kasus maupun hasil semiloka Departemen Kehutanan, lemahnya peran lembaga dalam pemerintahan akibat tidak-jelasnya ukuran kinerja yang dicapai. Pada umumnya kinerja yang dimaksud adalah *output* masing-masing lembaga/unit kerja dan bukan *outcome* yang juga tergantung dari

lembaga/unit kerja lain. Sebuah keberhasilan pengentasan kemiskinan yang tergantung pada kewenangan pemerintahan, kepastian kawasan, dan pengaturan serta alokasi produksi hasil hutan, misalnya, yang ada hanya kinerja aspek administrasi dan *output* kegiatan dari masing-masing lembaga dan tidak ada ukuran kinerja *outcome* sebagai sinergi dari seluruh kegiatan lembaga-lembaga tersebut. Meskipun begitu, karena semua lembaga/unit kerja bekerja sudah atas dasar peraturan-perundangan yang berlaku, maka persoalannya bagaimana bersiasat menghadapi kondisi tersebut. Dalam kondisi tertentu, situasi tersebut mengakibatkan ketergantungan berjalannya kebijakan kepada orang per orang dan bukan tergantung pada lembaga. Kegagalan program pemberdayaan yang telah dilakukan selama ini beberapa diantaranya terjadi akibat digantinya pejabat tertentu yg sebelumnya berperan penting dan pejabat penggantinya tidak dapat berperan sebagaimana peran pejabat sebelumnya. Dalam jangka pendek, dengan demikian, upaya yang dapat dilakukan adalah mengatasi terjadinya *policy trap* tersebut di atas.

KEBIJAKAN KOLABORATIF

Berdasarkan uraian di atas, apabila yang diinginkan dalam pembahasan ini adalah dirumuskannya berbagai usulan kebijakan dan strategi pemberdayaan lembaga masyarakat, maka jawabnya seperti tertuang dalam Lampiran 1 dan Lampiran 2. Namun, untuk usulan-usulan kebijakan seperti itu, dari pengalaman selama ini dapat ditunjukkan bahwa hanya dapat berjalan apabila masalah *policy narrative* dan kerangka perencanaan pembangunan secara kolaboratif dapat dilakukan.

Hasil Evaluasi Program *Multistakeholder Processes* (MSP)

Permasalahan pengelolaan sumberdaya hutan secara nasional dapat dikatakan ada pada tata pemerintahan (*governance*) sehingga mempunyai ruang lingkup yang cukup luas. Oleh karena itu strateginya adalah bagaimana mendayagunakan hak dan kewenangan semua lembaga agar dapat menganani masalah tertentu di lapangan.

Di bawah ini diuraikan ringkasan dari evaluasi yang telah dilakukan oleh Insist dan Mitra (2003)[19] terhadap lima kasus inisiatif kolaborasi sebagai berikut:

1. Inisiatif perencanaan partisipatif dan resolusi konflik di kawasan hutan Nanga-nanga dan Nipa-nipa, Kota dan Kabupaten Kendari, Sulawesi Tenggara;
2. Inisiatif legislasi Peraturan Daerah tentang pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat di Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat;
3. Inisiatif legislasi Peraturan Daerah tentang pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah;
4. Inisiatif program pengembangan perhutanan sosial (*Social Forestry Development Program/SFDP*) di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat;
5. Inisiatif legislasi Peraturan Daerah tentang kehutanan daerah di Kutai Barat, Kalimantan Timur;

Dari lima kasus tersebut empat kasus diantaranya diinisiasi oleh organisasi non-pemerintah, nasional maupun internasional, baik sebagai inisiator tunggal ataupun gabungan, dan satu kasus diinisiasi oleh pemerintah, meski didorong pula oleh pihak lain (dalam hal ini adalah Pemerintah German).

---

[19] Isi sub bab ini disarikan dari laporan penelitian Insist dan Mitra (2003). Laporan ini adalah laporan penelitian atas kerjasama antara Insist dan DFID-Dephut-MFP/GTZ-SMCP.

Dengan usia kegiatan yang berbeda-beda, dalam beberapa hal, usia kegiatan tersebut turut mempengaruhi dinamika proses. Namun, dengan indikator lainnya, usia kegiatan tidak berpengaruh sama sekali. Dari pengamatan yang dilakukan terlihat pula bahwa inisiatif yang sama nyatanya tidak membutuhkan waktu yang sama pula. Misalnya, berbeda dengan inisiatif di Wonosobo dan Kutai Barat, meski sama-sama berkehendak melahirkan kebijakan daerah - dalam hal ini Peraturan Daerah tentang pengelolaan sumberdaya hutan di daerah - proses legislasi di Sumbawa hanya membutuhkan waktu sekitar 3 bulan saja. Terlihat dengan jelas bahwa motif para pihak dalam penyusunan kebijakan itu turut mempengaruhi waktu yang dibutuhkan untuk melahirkan kebijakan.

Studi Insist dan Mitra tersebut bertujuan mengkaji metode dan proses-proses dialog para-pihak dalam masalah perhutanan di tingkat sub-nasional; dan memeriksa dampak proses dimaksud terhadap, dan kaitannya dengan, pengambilan keputusan tentang sumber daya hutan, pengelolaan hutan berkelanjutan, konservasi dan perbaikan kualitas hidup masyarakat yang hidup di dalam dan di pinggir hutan. Sebagai analisis tentang suatu skema intervensi, analisis ini tidak hanya membatasi diri pada seluk-beluk proses perhutanan multipihak (MSP-*multistakeholder processes*) semata, namun juga menempatkannya dalam konteks berbagai kebijakan kehutanan yang berjalan. Dengan cara demikian, studi ini diharapkan dapat memberi sumbangan bagi upaya pencapaian tujuan (akhir) program MSP, yaitu penanggulangan kemiskinan dan kelestarian (fungsi) hutan, melalui pengembangan suatu peta jalan (*road map*) yang menunjukkan posisi inisiatif yang sedang berjalan dalam perspektif lintasan panjang yang telah, sedang dan masih perlu ditempuh ke depan. Lintasan panjang dimaksud adalah lintasan yang melibatkan kontribusi semua pihak terkait. Untuk mencapai tujuan tersebut, kajian ini mengembangkan suatu kerangka konseptual yang terdiri atas 3 tahap, yaitu: (1) kajian lingkup dan kriteria analisis; (2) valuasi pemenuhan syarat proses dan kebijakan; dan (3) implikasi. Berkaitan dengan lingkup dan kriteria analisis, dikembangkan 4 titik kritis, yaitu berkaitan dengan: (1) penetapan tujuan dan batas; (2) penetapan aktor dan posisi; (3) ada-tidaknya landasan, proses, dan mekanisme pengambilan keputusan dalam dialog multi-pihak; dan (4) kondisi sistem pendukung.

Dari 5 kasus yang diinvestigasi, kajian ini menunjukkan bahwa berkaitan dengan ke-empat titik kritis, kinerja MSP masih relatif lemah. Untuk mencapai tujuan pelaksanaan pembaruan berbagai inisiatif untuk kehutanan multipihak, pendekatan *multi-stakeholder process* (MSP) haruslah memenuhi sejumlah syarat perlu (*necessary conditions*) dan syarat cukup (*sufficient contions*). Mengacu ke kinerja MSP pada 5 (lima) kasus inisiatif yang diamati, dan juga persoalan sektor kehutanan yang lebih luas, pemenuhan kedua syarat tersebut masih jauh dari kebutuhan yang diperlukan.

Pada tataran syarat perlu, terdapat 3 (tiga) kesimpulan pokok yang perlu dikemukakan. Pertama, peluang berhasilnya kinerja MSP sebagai alat-kerja tidaklah cukup besar, namun sebagai pembelajaran sebuah proses amat bermanfaat dan harus dilalui demikian. Dari proses MSP yang satu ke yang lainnya, seperti terjadi dalam Program Kehutanan Multipihak (MfP) misalnya, dari pertemuan lokal, dilanjutkan ke pertemuan regional dan nasional, yang terjadi adalah kebuntuan dialog.

Kedua, lemahnya implementasi hasil dialog maupun lemahnya keputusan kolektif untuk dapat dipertahankan, akibat belum terpenuhinya batasan (*boundaries*) dialog, yang semestinya menjadi kajian khusus pada tahap pra-dialog. Hal yang sama juga terjadi pada *shared information* dan *knowledge*. Dalam pelaksanaan saat ini yang terjadi justru kekurangan dan ketimpangan informasi yang diperlukan antarpihak. Selain itu, perantara gagasan dan bahasa antara para pihak belum benar-benar dipersiapkan dan dikelola oleh orang-orang yang berpengalaman dan ahli. Aspek ini amat lemah pada proses MSP yang dikaji.

Ketiga, dilihat dari segi biaya transaksi, proses MSP sebagai alat-solusi memang belum sepadan (*worthwhile*) dengan waktu, dana dan tenaga yang dialokasikan. Tetapi sebagai proses pembelajaran, nampaknya memang diperlukan. Apalagi ia hadir tatkala pengelolaan hutan pro-rakyat dan lingkungan belum kunjung dating *vis a vis* manipulasi dan pembabatan hutan yang membabi buta dengan rakyat sebagai tertuduh utama. Dengan begitu, kehadiran MSP seperti sebuah pilihan dari antara yang paling kecil tingkat kejelekannya - sebuah pilihan *minus malum*.

Pada tataran syarat cukup, penanganan hampir tidak berlangsung sama sekali. Padahal, seberapapun syarat perlu dipenuhi, tanpa didukung syarat cukup, pencapaian tujuan tetap saja akan terkendala. Kunci pemenuhan syarat cukup adalah kemantapan koordinasi antara Pemerintah (Pusat) dan Daerah. Dalam konteks ini, keselarasan *political will* yang sungguh-sungguh untuk melepaskan diri dari agenda-agenda tersembunyi dan cenderung memanipulasi kepentingan, belum terlihat. Hal ini menjadi semakin rumit karena, dalam kenyataannya, MSP relatif merupakan arena representasi perorangan, yang akan ditentang secara institusi apabila memasuki aspek-aspek yang mendasar, seperti soal hak masyarakat maupun transformasi sistem pengelolaan hutan yang sedang berjalan. Nyata pula bahwa KKN, *rent seeking* dan *rent seizing* masih tinggi, sehingga memperkecil peran MSP yang secara umum baru berjalan selama 1 - 2 tahun itu.

Apabila dikaitkan dengan persoalan pengelolaan dan kebijakan pengelolaan kehutanan yang lebih luas, kajian ini juga menemukan bahwa batasan dialog-dialog pada berbagai inisiatif yang diamati terasa amat minimal. Dialog-dialog itu relatif masih terasing dari 4 (empat) masalah pokok kehutanan, yaitu: hak masyarakat, kewenangan, peningkatan kemampuan pengambil keputusan dan transformasi sistem pengelolaan hutan yang sedang berjalan. Apabila keempat masalah pokok tidak diselesaikan, MSP justru dapat berpotensi memperkokoh sistem pengelolaan hutan yang kini berjalan, yang justru perlu diperbaiki.

Betapapun proses MSP adalah proses pembelajaran. Oleh karena itu penting untuk dilakukan evaluasi. Namun, lebih penting lagi diupayakan agar proses pembelajaran tersebut tidak berakhir dengan kerusakan institutional. Untuk itu, inisiatif MSP, seperti *Multistakeholders Forestry Program* (MFP), jangan berhenti di tengah jalan, namun justru harus dilanjutkan dan diperbaiki, terutama yang menyangkut pemenuhan syarat dan prinsip yang menyertainya. Rekomendasi dari hasil kajian ini adalah :

1. MSP sebagai instrumen pemecahan masalah kehutanan perlu dijalankan dengan pendekatan wilayah, sebagai sintesis untuk memasuki kebijakan di tingkat lokal, kabupaten, propinsi dan nasional. Karenanya perlu penyelarasan tugas pokok dan fungsi Departemen Kehutanan untuk dapat melakukan penguatan lembaga kehutanan daerah serta sinkronisasi kebijakan kehutanan pusat dan daerah dan bukan lagi berorientasi pada kebijakan-kebijakan teknis kehutanan.
2. Dalam rangka memperkuat peran para pihak di dalam proses MSP, kegiatan-kegiatan semacam *training*, dialog, dan lokakarya, sebagai proses pembelajaran untuk menciptakan *trust* dan *shared belief* sangat diperlukan. Selain itu, penegakan sanksi pelanggaran atas kesepakatan-kesepakatan yang telah diambil, perlu pula dipikirkan dan diberi tempat, agar produk dialog menjadi lebih berkualitas.
3. Lembaga-lembaga inisiator (LSM, Perguruan Tinggi, dan semacamnya) perlu memperbaiki kegiatannya dengan berorientasi pada *pendekatan program*, dan

untuk itu setiap melakukan kegiatan hendaknya bekerjasama dengan lembaga-lembaga lain yang mempuyai tujuan yang sama.

4. Lembaga Donor perlu menyempurnakan *grant making policy* yang telah dijalankannya, sehingga dapat teridentifikasi sejak awal pemenuhan, terutama syarat cukup, yang dapat mensinkronkan langkah-langkah di tingkat operasional, kesepakatan-kesepakatan kolektif, maupun dukungan konstitusional yang diperlukan dalam pembaruan dan/atau penguatan kebijakan kehutanan secara simultan.

Belajar dari Kasus Mitra Yayasan Kehati[20]

Bagaimana pengelolaan sumberdaya hutan dilihat, difahami dan diketahui masalah-masalahnya, serta dirumuskan kebijakan untuk memecahkannya sangat tergantung dari cara pandang yang digunakan. Kinerja pengelolaan sumberdaya hutan tersebut, berdasarkan cara pandang tertentu - dalam hal ini digunakan dalam mengevaluasi MSP dalam uraian sebelumnya - sangat tergantung dari tiga jalur aksi, yaitu pada tingkat pilihan operasional (*operational choice*), tingkat pilihan kolektif (*collective choice*) dan tingkat pilihan konstitusional (*constitutional choice*), yang sesungguhnya merupakan tiga wilayah pengambilan keputusan yang terkait satu sama lain. Penjelasan ketiga jalur aksi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tingkat pilihan operasional: adalah pengambilan keputusan di tingkat individu, yang dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu harus meminta persetujuan individu lain. Otoritas pengambilan keputusan ini, dijamin oleh kerangka institusional yang berlaku (baik tertulis, seperti konstitusi dan peraturan-perundangan; maupun tidak tertulis, seperti norma dan nilai-nilai). Aturan (*rules*) di tingkat pilihan operasional dapat diubah oleh aksi di tingkat pilihan kolektif;
2. Tingkat pilihan kolektif: adalah pengambilan keputusan oleh sekumpulan orang yang memiliki otoritas untuk itu, namun keputusannya bersifat menentukan dan memaksa individu di dalam jurisdiksi administratif/hukum maupun sosialnya. Karena itu, pengambilan keputusan di tingkat ini, seperti keputusan pemerintah atau lembaga adat, selalu diiringi sanksi bagi individu yang menyimpang. Aturan di tingkat pilihan kolektif dapat diubah oleh aksi di tingkat pilihan konstitusional;
3. Tingkat pilihan konstitusional: adalah pengambilan keputusan oleh sekumpulan orang yang memiliki otoritas untuk itu, namun keputusannya mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan di tingkat pilihan kolektif. Pilihan konstitusional, dengan demikian, mengatur keputusan yang dapat diambil di tingkat pilihan kolektif.

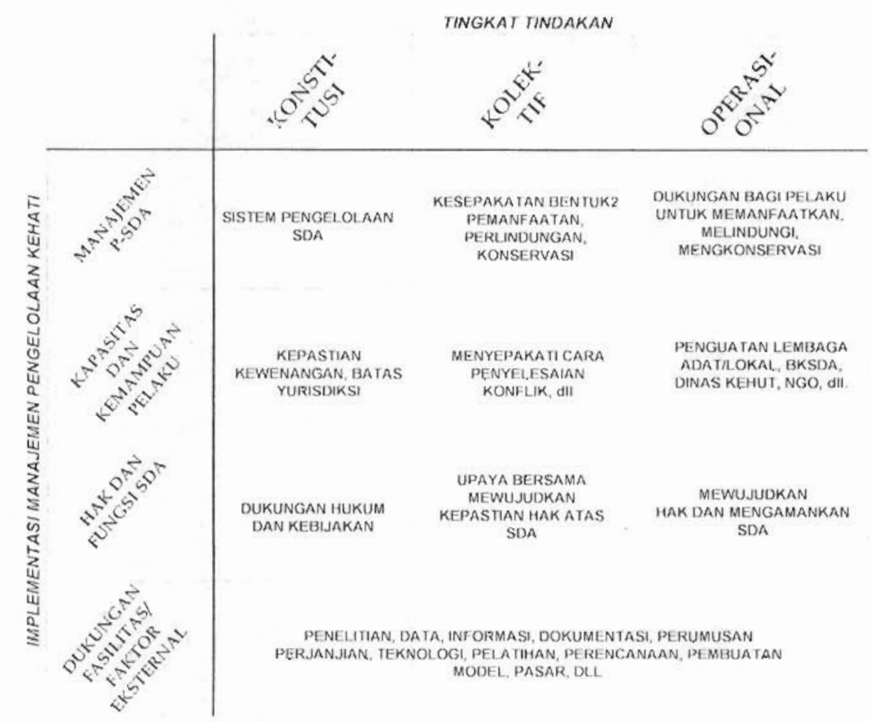
Dengan kerangka di atas maka mudah dipahami bahwa lembaga masyarakat yang bekerja di tingkat pilihan operasional dan/atau di tingkat pilihan kolektif, dapat didukung, difasilitasi ataupun dikoreksi di tingkat pilihan konstitusional. Demikian pula sebaliknya, meskipun pilihan konstitusional bersifat mendasar dan memiliki jangkauan analitik dan geografis yang luas, namun koreksi terhadapnya dapat dilakukan melalui akumulasi pengalaman dan pelajaran-pelajaran berharga (*best practices*) di tingkat pilihan kolektif. Dengan logika yang demikian, maka, implikasinya, suatu kegiatan tertentu, seperti tata ulang kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan, harus diletakkan secara programatik dalam konteks hubungan keterkaitan dan dialektik tiga

[20] Diringkas dari Laporan Pelaksanaan Program Yayasan Kehati: Tinjauan Posisi Strategis Yayasan Kehati Ditengah Kerusakan Sumberdaya Alam Hayati dan Perubahan Kebijakan Pengelolaannya, oleh Hariadi Kartodihardjo dan Haryanto R. Putro (2004). Jakarta.

tingkat pilihan tersebut. Tanpa hal tersebut, kegiatan yang diambil akan terasing dari konteks persoalan yang sebenarnya dihadapi, dengan konsekuensi selanjutnya, kegiatan tersebut tidak menyumbang secara berarti bagi perubahan yang direncanakan.

Dengan menggunakan ketiga tingkat pilihan, dan dikaitkan dengan pengelolaan sumberdaya hutan yang terdiri dari : hak masyarakat terhadap sumberdaya alam hayati dan fungsi sumberdaya alam, kapasitas dan kemampuan pelaku yang terlibat, bentuk manajemen pengelolaan sumberdaya alam hayati, serta dukungan fasilitas yang diperlukan, maka akan terdapat 12 sel kegiatan. Ke 12 sel kegiatan tersebut secara simultan akan menentukan kinerja pengelolaan sumberdaya alam hayati, baik dalam jangka pendek dan apalagi dalam jangka panjang.

Kerangka analisis untuk mengevaluasi suatu program dan pelaksanaan kegiatannya dengan demikian dapat mengikuti matrix sebagaimana disajikan dalam Gambar 2.

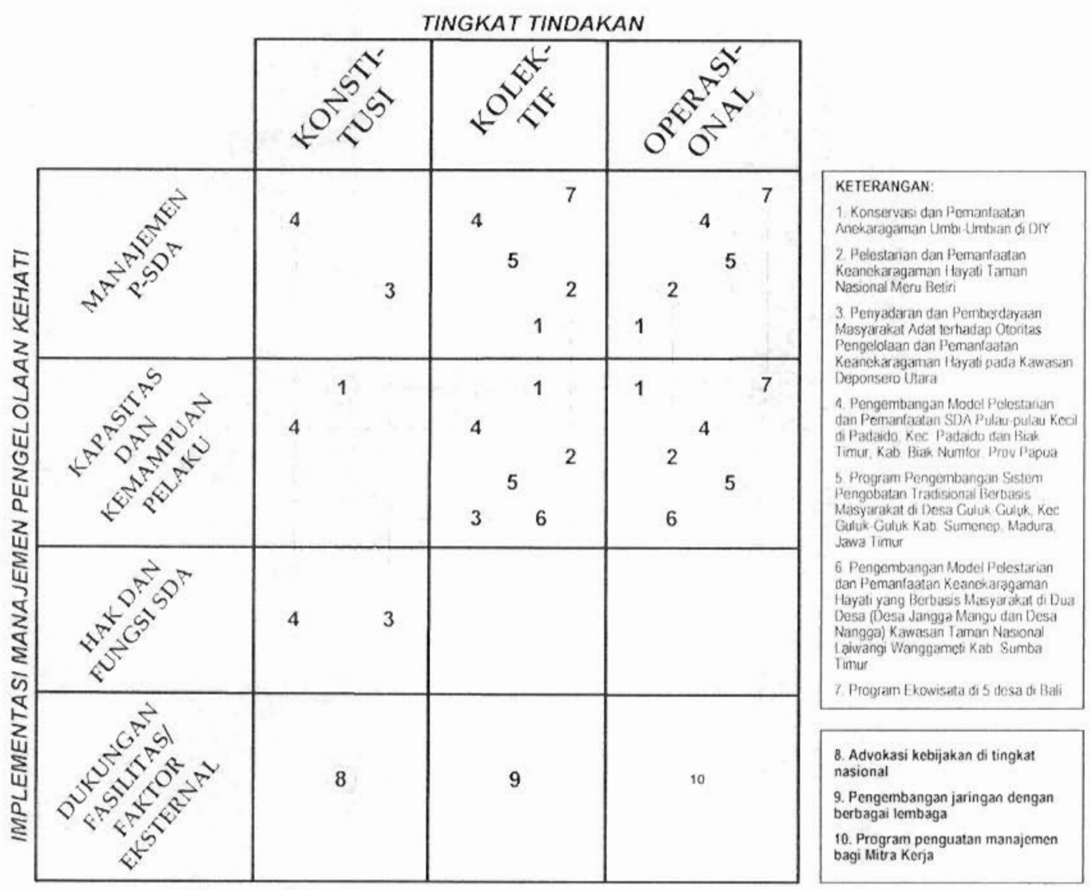


Gambar 2. Kerangka Konseptual untuk Evaluasi Program MSP

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, dapat ditunjukkan sasaran kebijakan apa saja yang menyebabkan keberhasilan program mitra Yayasan Kehati (Gambar 3). Temuan penting yang dapat digunakan sebagai dasar pemberdayaan lembaga masyarakat, berdasarkan pengalaman ini adalah:

1. Setiap pelaksanaan kegiatan di lokasi tertentu mempunyai ciri berbeda dengan di lokasi lainnya;
2. Meskipun begitu, kerjasama antar lembaga untuk saling membantu dalam penyelesaian masalah nyata di lapangan, memberi harapan keberhasilan lebih tinggi.

ooo



Gambar 3. Pemetaan Kebijakan untuk Menunjang Kegiatan Mitra Y. Kehati

Pustaka

Barzel, Y. 2000. The State and the Diversity of Third Party Enforcers in Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics edited by Claude Menard. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Dinas Kehutanan Propinsi Riau, 2006. Studi Kegiatan Perencanaan, Pembinaan, dan Pengendalian Penerimaan dan Penggunaan Dana Reboisasi Bagian Daerah. Pekanbaru.

Eggertsson, Thrainn. 1990. Economic Behavior and Institutions. Cambridge University Press. United States of America.

Hidayat, S. 2000. Otonomi daerah dalam perspektif perilaku elit lokal dalam Indonesia Menapak Abad 21. Kajian Ekonomi Politik. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Kedeputian Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan. Jakarta : PT. Dyatama.

Insist dan Mitra, 2003. MINUS MALUM: Analisis Perhutanan Multipihak di Indonesia. Kerjasama antara Insist dan DFID. Yogjakarta.

Jarvis, B and Michael Jacobson, 2006. Incentive to Promote Forest Certification in Indonesia. Working Paper. Final Draft. Prepare for Moray McLeish, International Finance Corporation PENSA. In collaboration with FIAS, GFI, TNC, WWF. Jakarta.

Kasper, W. and Streit, M. E. 1998. Institutional Economics: Social Order and Public Policy. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. Program Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Kartodihardjo, H. dan H. Jhamtani. 2006. Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia. Jakarta: Equinox.

Lintong, E. E. 2004. Resolusi Konflik Pertambangan di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone, Sulawesi Utara. Thesis S2. Program Studi Lingkungan. Sekolah Pascasarjana, IPB. Bogor.

Mardipriyono, B. 2004. Biaya Trnasaksi dan Pengaruhnya dalam Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari. Thesis S2. Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

North, D.C. 1991. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press. Cambridge.

Ohorella, A. L. 2003. Penguatan Institusi Pengelolaan Hutan Alam Produksi dalam Rangka Otonomi Daerah. Thesis S2. Program Pascasarjana IPB. Bogor.

Ostrom E, Schroeder L, Wynne S. 1993. Institutional Incentive and Sustainable Development. Oxford UK : Westview Press.

PERSAKI (Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia). 2006. Kajian Kinerja dan Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Bahan Pematangan Materi. Powerpoint bahan presentasi. Persaki. Jakarta.

Peters, B. G. 2000. Institutional Theory: Problem and Prospects. 69 Political Science Series. Institute for Advance Studies. Vienna.

Raharjo, D. 2004. Pelaksanaan Program Social Forestry. Naskah yang khusus ditulis untuk penyusunan buku Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia. Tidak dipublikasikan.

Stevens, J. B. 1993. The Economics of Collective Choice. Westview Press. USA.

Sutton, R. 1999. Policy Process: An Overview. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London SW1E 5 DP: Portland House. Stag Place.

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

Lampiran 1. Uraian Mengenai Masalah dan Usulan Solusi dalam Pelaksanaan Perhutanan Sosial (PS) dari Hasil Semiloka 13 Juli 2006 oleh Sub Direktorat Bina Perhutanan Sosial, Departemen Kehutanan

Aspek	Pendapat Peserta Semiloka berdasarkan Kelompok
PROBLEM KELEMBAGAAN	1. Ketidak-sepahaman konsep PM/PS antara pusat, provinsi, kabupaten. 2. Perbedaan kepentingan antara direktorat, ditjen, antara sektor, antar pusat, provinsi, kabupaten 3. Belum terbukanya akses (legalitas) masyarakat terhadap SDH 4. Rendahnya komitmen antar sektor penyelenggaraa negara 1. Kelembagaan di pusat tidak jelas 2. Kelembagaan Provinsi tidak ada 3. Perhutanan Sosial hanya wacana Pusat 4. Aturan ada, tapi tidak bisa diterapkan 5. Inkosistensi Kebijakan 6. Kolaborasi tidak sinergis 7. Pusat dan Daerah tidak nyambung 1. Egosektoral, adanya perbedaan kepentingan. 2. Status kawasan hutan (land tenure) belum jelas. 3. Kebijakan Pemda setempat belum mendukung (prioritas masih pada PAD). 4. Belum ada peraturan yang bersifat operasional.
SOLUSI KELEMBAGAAN	1. Kejelasan dan atau penyederhanaan aturan PS 2. Membuat Permen sekaligus juklak dan jukinis 3. Kejelasan pembagian wewenang sampai tingkat lapangan 4. Koordinasi internal (Eselon I) dan eksternal Dephut 5. Dukungan institusi pusat dan daerah 6. Membentuk forum komunikasi PS di pusat dan daerah 1. Membangun komunikasi antar departemen, pusat dan daerah serta masyarakat untuk kesepahaman 2. Hidupkan Pokja 3. Perlu terobosan tentang mekanisme profesional PM 4. Optimalisasi penyuluhan 5. Pelibatan masyarakat secara nyata dalam proses penetapan kebijakan 1. Mempersiapkan perangkat peraturan yang jelas 2. Kejelasan kewenangan masing-masing level 3. Kejelasan tata hubungan kerja dan akuntabilitas 4. Menetapkan kriteria dan indikator keberhasilan masing-masing sesuai kegiatan (perencanaan,bina usaha,kemitraan, kelembagaan, dan pemberdayaan) 1. Mengakui hak-hak adat istiadat 2. Membuat norma, aturan main,perundang-undangan yang jelas 3. Revitalisasi lembaga penyuluh. Penajaman substansi 4. Kejelasan pembagian peran para pihak secara legal termasuk hak dan kewajiban 5. Penerbitan aturan yang operasional berdasarkan pengalaman 6. Insentif fiskal bagi pengusaha yang bermitra dengan masyarakat 1. Mobiliasasi sumberdaya dan kelembagaan baik internal maupun eksternal 2. Koordinasi dengan unsur-unsur daerah dan BPK dan Perindag.
PROBLEM BINA USAHA	1. Rendahnya kepercayaan investor ke petani 2. Promosi yang terbatas 3. Rendahnya kepercayaan lembaga keuangan kepada masyaranat

	1. Fluktuasi Harga Kayu/Non Kayu 2. Kualitas Produk Rendah 3. Kontinuitas Produksi 4. Aksesibilitas dan Distribusi Rendah 5. Kesempatan Usaha Sempit 6. Manajemen Usaha Lemah 7. Info Pasar Lemah 8. Diversifikasi Usaha Lemah 9. Saprodi Susah Didapat 10. Dukungan Lembaga Keuangan Terbatas 11. Penanganan Pasca Panen Belum Memadai
SOLUSI BINA USAHA	1. Fasilitasi permodalan dan informasi pasar 2. Promosi hasil-hasil produksi perhutanan sosial 3. Diversivikasi usaha 4. Penyebarluasan informasi pasar 5. Dukungan permodalan 6. Membentuk kelembagaan ekonomi masyarakat/KUB 7. Membuat lembaga keuangan yang mendanai 8. Mengembangkan teknologi dan informasi pasar 9. Memperkuat daya saing
PROBLEM PEMBERDAYAAN	1. Kesenjangan kapasitas SDM antara pusat, provinsi, dan kabupaten 2. Tingginya ketergantungan biaya kepada pemerintah 3. Kesenjangan pihak yang kuat dan pihak yang lemah
SOLUSI PEMBERDAYAAN	1. Meningkatkan kapasitas fasilitasi pemerintah (pusat/daerah) sampai tingkat lapangan 2. Meningkatkan komitmen internal RLPS/Dephut 3. Mencetak fasilitator lapangan yang handal (TOT Lapangan) 4. Introduksi teknologi dengan memberdayakan kearifan lokal 5. Insentif dan sarana prasarana ditingkatkan untuk tenaga lapangan 6. Pendekatan melalui penyuluhan

Lampiran 2. hasil Kajian Peran Serta Masyarakat dari 50 Makalah

Pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan pada awalnya hanya sebatas sebagai pekerja atau pesanggem dengan posisi yang tidak setara, yang cenderung dinilai sebagai upaya pengelola untuk mendapatkan biaya produksi yang murah. Hampir semua kajian dapat menunjukkan bahwa dampak pengelolaan hutan kemasyarakatan bersifat positif dalam meningkatkan pendapatan masyarakat. Namun dalam banyak hal, kontribusi baru sebatas dari upah sebagai pekerja kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. Pada pengelolaan hutan konservasi, seperti taman nasional, kontribusi baru sebatas *multiplier effect*-nya secara tidak langsung pada aktivitas ekonomi masyarakat desa hutan seperti jasa transportasi, akomodasi, dan perdagangan. Setting peran serta masyarakat secara langsung dalam sistem pengelolaan hutan belum signifikan.

Permasalahan hutan kemasyarakatan bertumpu pada beberapa hal dibawah ini:

1. Jumlah penduduk yang semakin meningkat.
2. Masyarakat desa hutan miskin dan di sisi lain hutan rusak/terdegradasi.
3. Fenomena Rich Forest Poor People (Peluso, 1987).
4. Eskalasi konflik antar pihak atas sumberdaya hutan makin meningkat.
5. Masalah kepastian hak masyarakat untuk mendapatkan manfaat dari SDH.
6. Ketaksetaraan posisi masyarakat diantara para pihak dalam pengelolaan hutan
7. Konflik hukum formal dan hukum adat.
8. Tingkat keberhasilan yang rendah dalam rehabilitasi hutan dan lahan suatu DAS.

9. Tekanan terhadap hutan: perambahan, penebangan liar, pembakaran hutan, dll.
10. Kurangnya pemahaman pemerintah terhadap struktur budaya masyarakat adat.
11. Rendahnya kapasitas kelembagaan masyarakat desa hutan.
12. Ketaksetaraan posisi masyarakat dengan pengelola dan para pihak lain.
13. Dukungan kebijakan dan goodwill untuk menggerakkan peran serta masyarakat.
14. Kehadiran lembaga formal birokrasi mendominasi peran lembaga adat.
15. Beberapa kebijakan kehutanan yang tidak mengindahkan keberadaan hukum adat
16. Adanya pihak luar menggunakan masyarakat adat untuk memanfaatkan SDH.

Beberapa rekomendasi solusi yang disarankan dalam konteks pelibatan masyarakat adat dalam pengelolaan hutan antara lain adalah :

1. Perlu informasi yang cukup tentang struktur budaya masyarakat adat.
2. Pemerintah perlu merubah paradigma melihat masyarakat dan lahan adatnya.
3. Kebijakan peningkatan kepastian hak masyarakat desa hutan
4. Pemberian hak pengelolaan hutan negara kepada masyarakat
5. Penguatan pengelolaan hutan adat oleh masyarakat.
6. Penerapan kebijakan secara berjenjang nasional, regional dan distrik
7. Pembagian peran Dephut, Dinas Kehutanan Prov/Kab, LSM dan PT
8. Penerapan secara nyata konsep berbagi/sharing kontribusi dan manfaat.
9. Pemilihan jenis tanaman untuk rehabilitasi lahan memperhatikan masyarakat
10. Mengakomodasi nilai hukum adat dalam pengelolaan hutan secara lestari.
11. Mendorong terjadinya kemitraan antara pemerintah dan pemegang ulayat
12. Antisipasi adanya pihak luar masyarakat adat yang memanfaatkan hak masyarakat

Faktor-faktor yang mempengaruhi berjalannya solusi atas hutan kemasyarakatan:

1. Perubahan paradigma dari *timber management* menuju *social forestry*.
2. Peran serta masyarakat bermakna masyarakat sebagai subyek/pelaku/mitra setara.
3. Kehutanan masyarakat sebagai suatu sistem pengelolaan hutan.
4. Perlunya perubahan sikap dan perilaku para pihak berorientasi pada proses belajar.
5. *Goodwill* dari pengelola hutan untuk menggerakkan peran serta masyarakat.
6. Fasilitasi peningkatan kapasitas kelembagaan, manajerial, finansial, dan *networking*.
7. Fasilitasi inisiatif pengelolaan hutan oleh masyarakat.