KELEMBAGAAN DAN KEBIJAKAN DALAM PEMBANGUNAN HUTAN TANAMAN RAKYAT[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

PENGANTAR

Makna kelembagaan bukan hanya lembaga dalam pengertian organisasi atau perangkat keras", melainkan perangkat lunak, aturan main, keteladanan, rasa percaya, serta konsistensi kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah/pemda terhadap lembaga-lembaga masyarakat (Peters. 2000) Kelembagaan melihat hukum dari sisi kemanfaatan dan rasa keadilan yang diciptakannya dan bukan aspek legalitasnya saja

Dengan menyampaikan pengertian kelembagaan dalam bahan diskusi ini sekaligus juga ingin ditunjukkan bahwa para pengambil keputusan 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 komunikasi serta 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 kebijakan 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

PENGERTIAN DAN LINGKUP 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 yang didasarkan pada standar normatif dan tidak

---

[1] Bahan Diskusi Panel dengan topik "Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat" oleh Pusat Penelitian Sosial ekonomi dan Kebijakan Kehutanan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Tgl 14 Agustus 2008 di Bogor

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI.

[3] 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

menggunakan keputusan-keputusan untuk menguntungkan dirinya sendiri (tidak menggunakan logika konsekuensi) Standar perilaku normatif tersebut kemudian dijadikan dasar pembentukan kelembagaan dan menjadi landasan nilai-nilai sosial yang berlaku

Kedua kelembagaan dirumuskan berdasarkan pilihan rasional[4]. 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 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 akan memberi warna terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di kemudian hari Terjadinya kondisi "status quo" dapat dijelaskan oleh 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 di atas, 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

Tujuan melakukan perubahan kelembagaan adalah untuk mendapatkan kinerja lebih baik seperti 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 biasa disebut sebagai pelembagaan Kedua, perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yang 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 perbaikan seperti yang diharapkan, maka perubahan kelembagaan sebenarnya tidak pernah terjadi Dalam hal ini Samuel Hutington dalam Peters (2000) 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 untuk membentuk struktur di dalam dirinya sehingga dapat mencapai tujuan yang 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 dari perubahan 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

[a] 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 oleh aturan-aturan (Ostrom, 1990)

bukan sekedar mementingkan, misalnya, perubahan **surat** keputusan atau **nama** dan struktur organisasi

Lingkup Perubahan Kelembagaan

Berdasarkan uraian di atas, 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 alam (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[5];
4 Efektivitas kontrak termasuk efektivitas penerapan peraturan-perundangan

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[6] lembaga.
3 Akar masalah keberhasilan atau kegagalan program pembangunan kehutanan

TELAAH KASUS DAN MASALAH KELEMBAGAAN

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

Biaya Transaksi dalam Usaha Kehutanan

Usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomr biaya tinggi yang terhitung sebagai biaya **transaksi** sebesar 12%-13% dari biaya total produksi **per** m3 (**Tabel 1**). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan rnasyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3

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) dalam 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 dalam pelaksanaan ijin bagr masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan kayu dalam bentuk Hutan Kemasyarakatan juga terkendala oleh adanya biaya transaksi tinggi Eersebut

---

[5] 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).

[6] 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)

Tabel 1. Biaya Produksı dan Transaksı 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)

Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Riau[7]

Studi ini dilaksanakan dengan membatası lingkupnya terhadap pelaksanaan penerimaan dan penggunaan dana reboisası (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 dalarn pelaksanaan perencanaan. pembinaan dan pengendalian penerımaan dan penggunaan dana reboisasi bagian daerah

Selama periode 2001 – 2005, 17 kabupatenlkota 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 kabupatenlkota di Riau mengalami permasalahan hukum

Berdasarkan hasil survai lapangan yang telah dilakukan dapat ditunjukkan bahwa rnasalah pelaksanaan **RHL** – DAK DR kabupatenlkota Propinsi Riau mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan Untuk seluruh aspek tersebut, masalah yang terdapat di seluruh kabupatenlkota meliputi ketersediaan dala 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 dalarn **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* dalarn 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

---

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

Tabel 2. Pemetaan masalah implementasi RHL oleh kabupaten/kota

	KABUPATEN/KOTA										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Perencanaan											
Data & informasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Pembahasan proposal	√	√	√	√	-	√	√	√	-	-	-
Koordinasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Kapasitas	√	√	√	√	√	√	-	√	-	-	√
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

Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan (HTRPK)[8]

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.

PT. Wirakarya Sakti dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan tahun 1997 lebih ditekankan pada upaya 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 lebih tinggi sekaligus manfaat ekologi/lingkungan.

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

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.

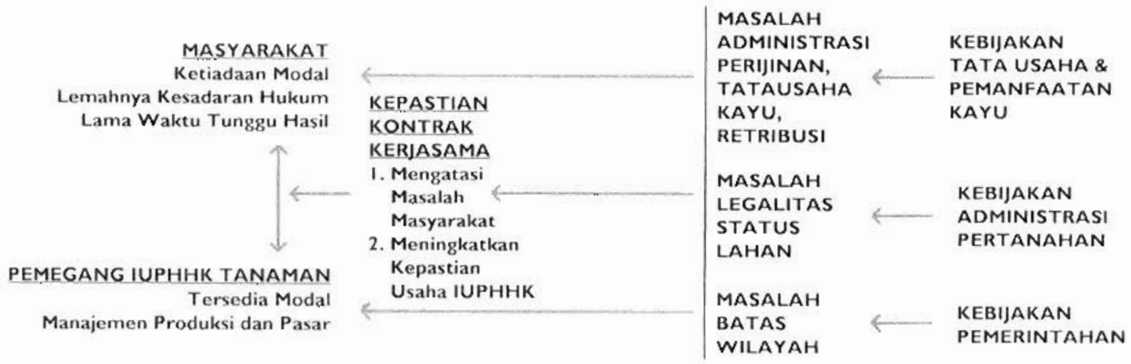
PT. Finnantara Intiga mengembangkan kerjasama pembangunan hutan tanaman dengan masyarakat dengan mengajukan usulan ke Pemerintah Daerah di Desa, Kecamatan dan Kabupaten untuk mendapatkan ijin penyerahan dan pengolahan lahan (baik pada areal konsesi maupun pada areal di luar SK/konsesi HTI). Masyarakat 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 masyarakat 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.

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

Masalah Pertanahan

Keterbatasan modal masyarakat, menyebabkan bukti kepemilikan lahan oleh masyarakat sampai 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 kembali SKT. Dengan demikian dasar kepemilikan lahan dari sisi hukum sangatlah lemah, sehingga sangatlah rentan terhadap kemungkinan munculnya permasalahan lahan dikemudian hari.



Gambar 1. Struktur Permasalahan Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan

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. Pemerintah (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 semestinya dapat lebih mengakomodir inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan. Hal ini dapat dilihat dari masih disamakannya proses perizinan dan tata usaha kayu hasil hutan tanaman rakyat pola kemitraan 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 masyarakat masih 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 kompetitif 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[9]

Setelah tahun 2001, pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah sesuai dengan UU No 22/1999 yang mengatur pemerintahan daerah, tidak terkecuali di Kabupaten Maluku Tengah. Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu:

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

1. Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian 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 daerah[10], koordinasi antara pemerintah kabupaten dan propinsi – disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting, namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kehutanan Propinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi dengan menggunakan instrumen hukum[11], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan 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 kebijakan di daerah melakukan apa yang oleh Bates (1981) yang diacu oleh Hidayat (2000), disebut *autonomus choice*.[12]

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[13].

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

---

[10] 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.

[11] 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. 522.1/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.

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

[13] 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.

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[14].

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.

Kelembagaan Illegal[15]

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[16] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat status kawasan taman nasional sebagai *state property* tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan 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).

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) memberikan 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 (**Gambar 2**).

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

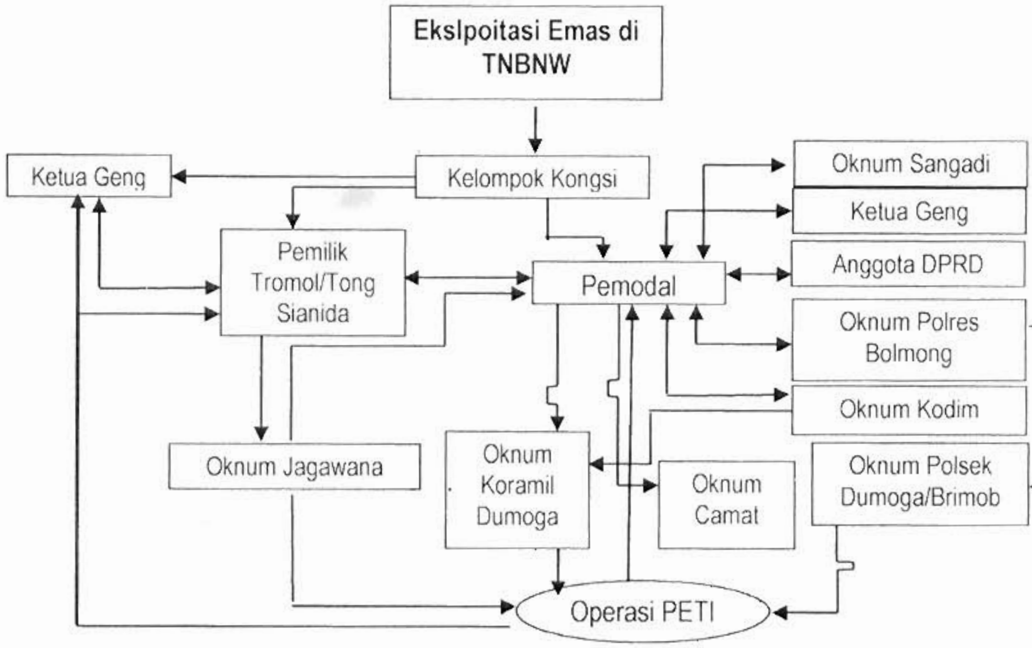
---

[14] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% 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)].

[15] Telaah ini diringkas dari Lintong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006).

[16] Lazim disebut pelaku tambang emas tanpa ijin (PETI).

penetapan wilayah pertambangan rakyat (WPR). Hal ini ditempuh untuk menciptakan kondisi aman bagi semua pihak yang mendapatkan keuntungan dari hasil pertambangan emas.



Gambar 2. Kelembagaan *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

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 mempunyai akar masalah yaitu rendahnya kepastian hak atas sumberdaya hutan dan biaya transaksi tinggi (**Tabel 3**). Kondisi demikian ini menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

Investasi Swasta dan Pemerintah

1. Investasi, baik oleh swasta maupun pemerintah (untuk rehabilitasi hutan dan lahan) secara umum tidak tumbuh menjadi akumulasi asset, terutama asset berupa hutan, karena tingginya ketidak-pastian usaha tingginya biaya transaksi. 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 mempunyai kelemahan 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). Dengan situasi biaya transaksi tinggi, penegakan peraturan ataupun kontrak, senantiasa mengalami hambatan.

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

Pemerintah dan Pemerintah Daerah

1. Adanya kewenangan yang tersurat di dalam peraturan-perundangan tidak diikuti oleh sumberdaya (*regulating power*) cukup untuk mengimplementasikan kewenangan tersebut.
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[17] yang membahas kebijakan program Perhutanan Sosial. 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 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?"

[17] Dilaksanakan pada 13 Juli 2006 di Jakarta.

MASALAH KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN

Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat

Kebijakan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dituangkan dalam Permen No 23/Kpts-II/2007 jo No. 5/Kpts-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada HTR dalam Hutan Tanaman. Kebijakan ini berisi pokok-pokok pengelolaan HTR, sebagai berikut:

1. LOKASI. Pencadangan areal, dilakukan dengan cara:

   a. Kepala Badan Planologi/Baplan menyampaikan peta arahan lokasi HTR kepada Bupati dan tembusan kepada Ditjen Bina Produksi Kehutanan/BPK, Sekretaris Jenderal DepHut, Gubernur, Kepala Dinas Kehutanan Propinsi/Kab/Kota dan Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan/BPKH;
   b. Ditjen BPK kemudian melakukan sosialisasi pembangunan HTR dan peta indikatatif tersebut kepada Gubernur dan Bupati/Walikota. BPKH melakukan asistensi teknis kepda Kepala Dinas Kehutanan Propinsi/Kab/Kota;
   c. Kepala Dinas Kehutanan Kab/Kota menyampaikan pertimbangan teknis kawasan tumpang tindih perijinan, tanaman reboisasi dan rehabilitasi, dan program kehutanan daerah kab/kota kepada Bupati/Walikota dengan skala peta 1:50.000.
   d. Berdasarkan pertimbangan teknis tersebut, Bupati/Walikota menyampaikan rencana pembangunan HTR kepada Menteri Kehutanan;
   e. Kepala Baplan melakukan verifikasi lokasi tersebut dan Ditjen BPK melakukan verifikasi dari sisi teknis dan administrasi;
   f. Menteri Kehutanan menetapkan pencadangan areal HTR dan disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur;
   g. Bupati/Walikota melakukan sosialisasi ke desa dan dapat dibantu oleh Lembaga Swadaya Masyarakat.

2. KEGIATAN. Kegiatan dan Pola HTR. Kegiatan HTR terdiri dari penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan pemasaran. Pola HTR terdiri dari: mandiri, kemitraan, developer.

3. TANAMAN. Tanaman pokok dapat sejenis atau berbagai jenis.

4. PROSEDUR. Persyaratan dan Tata Cara Permohonan, sketsa atau areal yang dimohon yang luasnya di atas 15 Ha dengan skala 1:5.000 atau 1:10.000, dengan prosedur sbb:

   a. Untuk pemohon individu atau kelompok, permohonan disampaikan ke Kepala Desa dan Kepala desa melakukan verifikasi untuk diterukan ke Bupati/Walikota dengan tembusan ke Camat dan Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi/BP2HP. BP2HP memberikan pertimbangan teknis setelah melakukan verifikasi administrasi dan sketsa permohonan peta lokasi dengan berkoordinasi dengan Balai Pemantapan Kawasan Hutan. Apabila seluruhnya sudah sesuai, Bupati/Walikota diterbitkan IUPHHK-HTR – lama waktu 60 tahun dan dapat diperpanjang satu kali selama 35 tahun, dengan tembusan kepada Menteri Kehutanan, Direktur Jenderal BPK, Kepala Badan Planologi Kehutanan dan Gubernur.
   b. Untuk pemohon koperasi dapat langsung mengajukan permohonannya kepada Bupati/Walikota pada areal yang telah ditetapkan. Tugas Kepala Desa dan BP2H sama dengan untuk pemohon individu atau kelompok di atas.
   c. Apabila areal yang dimohon di luar yang telah ditetapkan, Bupati/Walikota mengajukan pengusulan lokasi HTR kepada Menteri Kehutanan.

5. KELEMBAGAAN KELOMPOK DAN PEMBIAYAAN. Pembentukan kelompok difasilitasi oleh penyuluh kehutanan atau penyuluh pertanian. Dana dapat diperoleh berdasarkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pembiayaan Pembangunan Hutan.

6. HAK DAN KEWAJIBAN. Hak pemegang ijin dapat melakukan kegiatan sesuai izin, kemudahan mendapatkan dana untuk pembiayaan pembangunan HTR, bimbingan dan penyuluhan teknis, dan peluang ke pemasaran hasil hutan. Pemegang ijin wajib menyusun RKU dan RKT IUPHHK-HTR. Penyusunan tersebut dilaksanakan oleh UPT atau oleh konsultan yang bergerak di bidang kehutanan atau oleh lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang kehutanan, dengan pendanaan dari Pemerintah.

Pembahasan

Persoalan pembangunan kehutanan, terutama yang dikaitkan dengan peningkatan akses masyarakat terhadap manfaat sumberdaya hutan – sebagaimana diuraikan di muka – mencakup baik kepastian hak maupun tingginya biaya transaksi. Kebijakan HTR yang tertuang dalam dua Peraturan Menteri di atas belum dapat menyelesaikan kedua masalah pokok tersebut. Pembahasannya sebagai berikut:

1. LOKASI. Dalam pasal 1A dan pasal 2 Permen No 5/Kpts-II/2008 ditetapkan bagaimana prosedur penetapan lokasi. Dalam hal ini biaya transaksi penetapan lokasi diinternalisasikan kedalam proses perijinan HTR. Hal ini semakin terlihat ketika Kepala Desa dan BPKH perlu melakukan verifikasi atas sketsa atau peta usulan lokasi HTR tersebut. Kondisi demikian ini diperkirakan menjadi masalah utama dalam pembangunan HTR. Pelaksanaan penetapan lokasi HTR ini sebaiknya dilaksanakan dengan program tersendiri, sehingga dapat menyederhanakan perijinan HTR;

2. POLA HTR. Berdasarkan uraian kasus mengenai pelaksanaan kemitraan di atas, masih terdapat masalah-masalah yang perlu diselesaikan. Dalam kebijakan HTR ini tidak disertai kebijakan bagaimana pelaksanaan pola kemitraan dan developer dapat berjalan;

3. JENIS KAYU. Tanaman jenis lain yang akan ditetapkan oleh Menteri menjadi sangat krusial dalam konteks pembangunan HTR ini. Sangat penting dalam menetapkan jenis lain tersebut Departemen Kehutanan berkonsultasi dengan Bupati/Walikota. Kombinasi jenis ini perlu strategi khusus – dan bukan hanya teknis – untuk meningkatkan daya saing HTR terhadap perkembangan investasi perkebunan dan lainnya;

4. MEDIASI TRANSAKSI. Untuk menjalankan prosedur permohonan ijin HTR yang melibatkan individu, kelompok, koperasi, Kepala Desa, Bupati/Walikota dan UPT, memerlukan pembiayaan cukup besar. Dana yang tersedia untuk penyusunan RKU dan RKT IUPHHK-HTR serta dana pembangunan HTR itu sendiri dapat tidak cukup menjadi insentif, ketika kesiapan dan pelaksanaan hubungan beberapa pihak tersebut tidak difasilitasi. Dalam kaitan ini, BP2HP perlu mempunyai program untuk melakukan bekerjanya koordinasi pihak-pihak tersebut.

Lemahnya kebijakan dalam pembangunan kehutanan sejauh ini akibat dari kekeliruan dalam mendefinisikan masalah dan aspek-aspek kelembagaan pengelolaan hutan, komunikasi dan koordinasi dianggap *given* atau dianggap akan berjalan dengan sendirinya. Disamping itu, dapat diidentifikasi pula adanya masalah-masalah kebijakan sebagai berikut:

1. Produksi peraturan-perundangan relatif dapat berjalan cepat, namun tidak secara tuntas memecahkan masalah-masalah di lapangan yang sesungguhnya;
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. Persoalan publik demikian itu – dalam banyak kasus – diinternalisasikan dan menjadi bagian dari resiko masyarakat yang akan mendapat ijin.
3. Kedudukan, tugas dan fungsi suatu unit kerja atau lembaga dianggap *given*, terjadinya kelemahan sumberdaya (*regulating power*) belum terpecahkan;
4. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan, bukan kelemahan isi kebijakan.

Masalah 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.
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.

MANAJEMEN KOLABORATIF

Berdasarkan uraian di atas, apabila yang diinginkan dalam pembahasan ini adalah dirumuskannya berbagai usulan kebijakan dan strategi pengembangan HTR, maka jawabnya tidak semata-mata dapat dituangkan di atas kertas, melainkan dapat diperoleh melalui proses. Dalam kaitan dengan HTR, kerangka kerja kolaboratif menjadi sangat penting.

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)[18] 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;

[18] 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.

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).

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[19]

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 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.

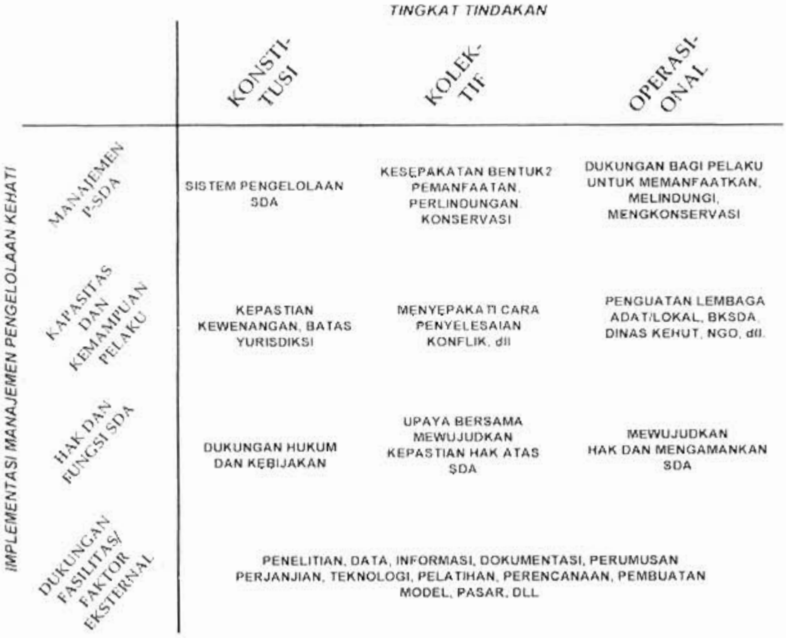
Kerangka analisis untuk mengevaluasi suatu program dan pelaksanaan kegiatannya dengan demikian dapat mengikuti matrix sebagaimana disajikan dalam **Gambar 3**.

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, dapat ditunjukkan sasaran kebijakan apa saja yang menyebabkan keberhasilan program mitra Yayasan Kehati (**Gambar 4**). Temuan penting yang dapat digunakan sebagai dasar pemberdayaan lembaga masyarakat, berdasarkan pengalaman ini adalah:

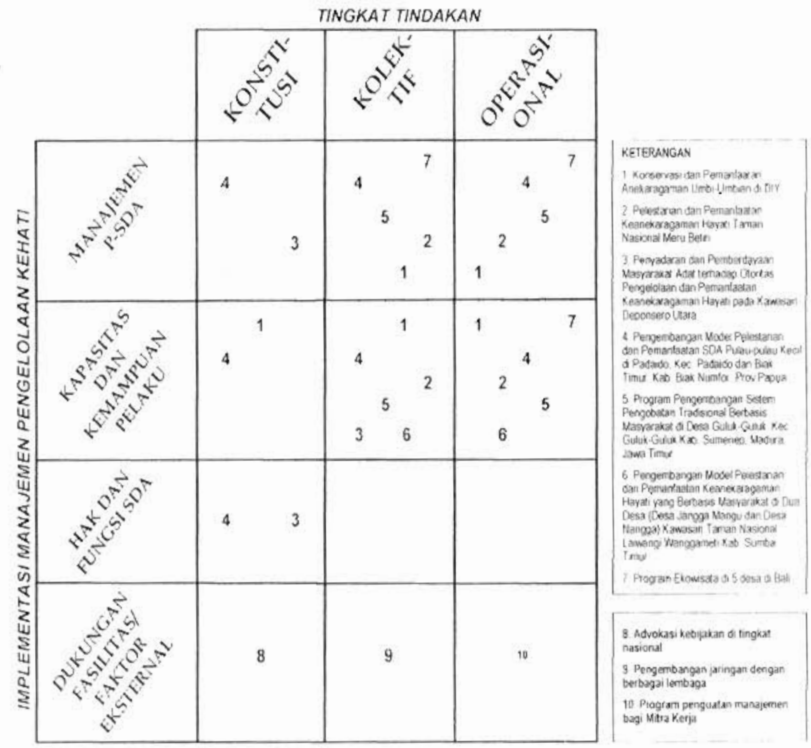
---

[19] 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.

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.



Gambar 2. Kerangka Konseptual untuk Evaluasi Program MSP



Gambar 3. Pemetaan Kebijakan untuk Menunjang Kegiatan Mitra Y.

ooo

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.