

# Politik Desentralisasi

HUTAN, KEKUASAAN DAN RAKYAT

Pengalaman di berbagai Negara



PENYUNTING

Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano

# Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat

Pengalaman di berbagai Negara

Penyunting

Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano

Perpustakaan Nasional R.I., Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Politik desentralisasi: hutan, kekuasaan dan rakyat. Pengalaman di  
berbagai negara = The politics of decentralization: forests, power  
and people/edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano,  
diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Widodo dan  
Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor, Indonesia: Center for International  
Forestry Research (CIFOR), 2006.

ISBN: 979-24-4637-0

399p.

CABI thesaurus: 1. decentralization 2. policy 3. forest management  
4. governance 5. resource management 6. natural resources  
I. Colfer, C.J.P. II. Capistrano, D.

© 2006 oleh CIFOR

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang

Dicetak oleh Inti Prima Karya, Jakarta

Foto sampul oleh Cesar Sabogal

Design dan tata letak oleh Gideon Suharyanto

#### **Diterbitkan oleh**

Center for International Forestry Research (CIFOR)

Alamat Pos: P.O. Box 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

Alamat Kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang,

Bogor Barat 16880, Indonesia

Telp.: +62 (0251) 622622. Fax.: +62 (0251) 622100

E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

Situs web: <http://www.cifor.cgiar.org>

# Daftar Isi

<i>Daftar Penulis</i>	v
<i>Prakata</i>	ix
<i>Kata Pengantar</i>	xii
<i>Ucapan Terimakasih</i>	xiv
<i>Singkatan dan Akronim</i>	xv
<i>Pendahuluan</i>	1
<i>Jürgen Blaser, Christian KÜchli, Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano</i>	
<b>BAGIAN I. TEMA SEPUTAR DESENTRALISASI</b>	<b>13</b>
1. Tata Kelola Hutan dalam Sistem Federal: Sebuah Tinjauan atas Pengalaman dan Implikasinya terhadap Desentralisasi <i>Hans M. Gregersen, Arnolando Contreras-Hermosilla, Andy White dan Lauren Phillips</i>	15
2. Desentralisasi Demokratis dalam Sektor Kehutanan: Pelajaran dari Afrika, Asia dan Amerika Latin <i>Anne M. Larson</i>	38
3. Jalan dan Kesulitan Tersembunyi Desentralisasi bagi Pengelolaan Hutan Berkelanjutan: Pengalaman dari Kawasan Asia Pasifik <i>Ian Ferguson dan Cherukat Chandrasekharan</i>	77
4. Memilih Perwakilan: Institusi dan Kewenangan (power) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi <i>Jesse C. Ribot</i>	106
5. Pengalaman Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) dengan Desentralisasi di Sektor Kehutanan <i>Merilio G. Morell</i>	133
6. Implikasi dari Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang Didesentralisasi terhadap Konservasi Keragaman Hayati <i>Jeffrey Sayer, Christopher Elliott, Edmond Barrow, Steve Gretzinger, Stewart Maginnis, Thomas McShane dan Gill Shepherd</i>	151

<b>BAGIAN II. PENGALAMAN BEBERAPA NEGARA</b>	173
7. Desentralisasi Sektor Kehutanan: Pengalaman Indonesia <i>Wandojo Siswanto dan Wahjudi Wardoyo</i>	175
8. Hutan dan Desentralisasi di Swiss: Sebuah Penarikan Contoh <i>Christian Küchli dan Jürgen Blaser</i>	188
9. Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Bolivia: Siapa yang memperoleh Manfaat dan Mengapa? <i>Pablo Pacheco</i>	206
10. Desentralisasi dan Pengelolaan Hutan di Uganda <i>Steve Amooti Nsita</i>	229
11. Desentralisasi Sistem Kehutanan Federal di Ghana <i>Oppon Sasu</i>	244
12. Proses Didorong dan Ditariknya Devolusi Kehutanan di Skotlandia <i>Bill Ritchie dan Mandy Haggith</i>	263
13. Ciri Utama Sistem Pengelolaan Hutan Rusia <i>Natalia V. Malysheva</i>	285
14. Pembuatan Keputusan atas Sumberdaya Hutan di Amerika Serikat <i>Gerald A. Rose, bersama Douglas W. MacCleery, Ted L. Lorensen, Gary Lettman, David C. Zumeta, Mike Carroll, Timothy C. Boyce dan Bruce Springer</i>	296
<b>BAGIAN III. SUARA-SUARA MASYARAKAT</b>	315
15. Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi di Distrik Chiredzi, Zimbabwe: Suara dari Bawah <i>Steven Hlambela dan Witness Kozanayi</i>	317
16. Mendesentralisasikan Pengelolaan Kawasan Lindung di Mount Kitanglad <i>Adolino L. Saway Alyas Datu Makapukaw dan Felix S. Mirasol Jr.</i>	334
17. Negara, Hutan dan Masyarakat: Desentralisasi Pengurusan Hutan di Guatemala <i>Silvel El�as dan Hannah Wittman</i>	350
18. Desentralisasi: Persoalan, Pelajaran, dan Refleksi <i>Doris Capistrano dan Carol J. Pierce Colfer</i>	367
<i>Indeks</i>	390

# Daftar Penulis

**Steve Amooti Nsita**, koordinator Natural Forest Management, National Forestry Authority, PO Box 70863 Kampala, Uganda.

**Edmond Barrow**, pejabat kehutanan World Conservation Union (IUCN) Regional Office, Nairobi, Kenya.

**Jürgen Blaser**, Intercooperation, sebuah organisasi bagi pembangunan dan kerjasama, Bern, Swiss.

**Timothy C. Boyce**, ahli kehutanan (rimbawan) negara bagian Alabama.

**Doris Capistrano**, direktur Forests and Governance Programme, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.

**Mike Caroll**, direktur Minnesota Department of Natural Resources, Division of Forestry, Minnesota.

**Cherukat Chandrasekharan**, konsultan di Kerala, India.

**Carol J. Pierce Colfer**, peneliti utama pada Forests and Governance Programme, CIFOR, Bogor, Indonesia.

**Arnoldo Contreras-Hermosilla**, fellow, Forest Trends, Washington, DC.

**Silvel Eliás**, profesor di Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos, Guatemala, dan kandidat doktor di University of Toulouse, Perancis.

**Christopher Elliott**, direktur Forest for Life Programme, World Wide Fund for Nature (WWF) International, Gland, Swiss.

**Ian Ferguson**, profesor emeritus, University of Melbourne, Parkville, Victoria, Australia.

**Hans M. Gregersen**, ketua Standing Panel on Impact Assessment, Science Council, Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), Solvang, California.

**Steve Gretzinger**, bekerja untuk WWF Regional Office for Central America, San José, Costa Rica.

**Mandy Haggith**, peneliti di Worldforests, 95 Achmelvich, Lochinver, Sutherland, Scotland IV27 4JB.

**Steven Hlambela**, penduduk resettlemen Chizvirizvi, distrik Chiredzi, Zimbabwe.

**Witness Kozanayi**, konsultan di CIFOR, Eastern dan Southern Africa Regional Office, Harare, Zimbabwe.

**Christian Kächli**, bekerja dengan Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (BUWAL), Bern, Swiss.

**Anne M. Larson**, research associate, CIFOR, Managua, Nicaragua.

**Gary Lettman**, pakar ekonomi, Departemen Kehutanan Oregon, Oregon.

**Ted L. Lorensen**, anggota staff senior, Departemen Kehutanan Oregon, Oregon.

**Douglas W. MacCleery**, analis senior kebijakan, Dinas Kehutanan Departemen Pertanian AS (USDA), Washington, DC.

**Stewart Maginnis**, Forest Conservation Programme, World Conservation Union (IUCN), Gland, Swiss.

**Natalia V. Malysheva**, kepala Departemen, All-Russian Research Institute of Silviculture and Forestry Mechanization, Kementerian Sumberdaya Alam Federasi Rusia, Moscow.

**Thomas McShane**, bekerja untuk WWF International, Gland, Swiss.

**Felix S. Mirasol Jr.**, pengawas Kawasan Lindung Taman Nasional Mount Kitanglad Range, Bukidnon, Filipina.

**Merilio G. Morell**, pejabat lembaga kehutanan, Forestry and Institutions Service (FONP), Forestry Department, United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), Roma, Italia.

**Pablo Pacheco**, kandidat PhD, Clark University, Konsultan CIFOR, Bogor, Indonesia, dan research associate di Institute of Environmental Research for Amazônia (IPAM), Belem, Brazil.

**Lauren Philips**, intern, Forest Trends, Washington, DC.

**Jesse C. Ribot**, fellow di Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, dan Senior Associate di Institutions and Governance Program, World Resources Institute, 10 G Street, NE, Suite 800, Washington, DC 20002.

**Bill Ritchie**, peneliti di Worldforests, 95 Achmelvich, Lochinver, Sutherland, Scotland IV27 4JB.

**Gerald A. Rose**, konsultan kelestarian hutan dan mantan Direktur Forest/State Forester di Minnesota.

**Oppon Sasu**, rimbawan profesional termasuk juga manager proyek. Pemegang gelar MSc dalam pengelolaan hutan dari University of Aberdeen dan MBA dalam pengelolaan proyek dari University of Ghana. Saat ini Manager Perencanaan Bisnis Divisi Dinas Kehutanan dari Komisi Kehutanan, Ghana, dan Pimpinan Tim untuk High Forest Resource Project.

**Adolino L. Saway Alias Datu Makapukaw**, ketua, Dewan Tetua Adat Taman Nasional Mount Kitanglad Range, Bukidnon, Filipina.

**Jeffrey Sayer**, senior associate, WWF International, 1196 Gland, Swiss.

**Gill Shepherd**, IUCN Commission on Ecosystem Management, London.

**Bruce Springer**, kepala pengelolaan hutan di Alabama.



**Wandojo Siswanto**, sekretaris, Badan Perencanaan Kehutanan, Departemen Kehutanan, Jakarta, Indonesia.

**Wahjudi Wardoyo**, Sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan Indonesia (saat ini Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Departemen Kehutanan Indonesia), Jakarta, Indonesia.

**Andy White**, direktur senior, Analisa Kebijakan dan Pasar, Forest Trends, Washington, DC.

**Hannah Wittman**, kandidat Phd, Department of Development Sociology, Cornell University, Ithaca, New York.

**David C. Zumeta**, direktur eksekutif, Minnesota Forest Resources Council, Minnesota.

# Prakata

Hutan sangat bersifat lokal. Masing-masing memiliki keunikan dan teradaptasi secara khas dengan iklim, tanah serta topografinya, dan sejarahnya, termasuk juga pemanfaatannya, sangat tergantung kepada konteks sosial dan ekonominya yang spesifik. Mereka yang mengemban tanggung jawab formal pengelolaan hutan akan lebih berhasil jika menyelaraskan usahanya dengan kondisi setempat. Sangatlah sulit untuk mengelola hutan dalam jangka waktu yang panjang tanpa adanya dukungan lokal, dan untuk mendapatkan dukungan seperti itu, masyarakat harus merasakan adanya manfaat bagi mereka.

Pada saat yang sama, hutan sesungguhnya juga bersifat global. Seluruh dunia mendapatkan manfaat dari kekayaan hayati dan keanekaragaman budayanya. Perubahan luas kawasan dan komposisi hutan berpengaruh pada iklim global. Hewan dan tumbuhan berpindah dari satu daerah ke daerah lain tanpa memperhatikan batasan negara. Hal yang sama juga berlaku pada asap dan kabut yang disebabkan oleh kebakaran hutan, pendangkalan sungai dan berkurangnya persediaan air bersih yang disebabkan oleh laju penebangan hutan.

Pemerintah mengemban tanggung jawab atas masa depan hutan di negaranya. Segenap warga negara mendambakan pemerintahnya dapat memberi kepastian bahwa sumberdaya hutan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja, menjamin penegakan hukum dan melindungi lingkungan hidup.

Tantangan yang harus dihadapi adalah menemukan suatu kerangka tata kelola yang dapat menyeimbangkan beragam kepentingan yang berkaitan dengan hutan, baik itu kepentingan lokal, nasional maupun global. Setiap orang pasti setuju bahwa komunitas lokal harus diberi kesempatan untuk menemukan solusi yang mencerminkan kebutuhan dan situasi mereka sendiri; tetapi apa yang menjadi perhatian regional, nasional dan global juga harus diagendakan.

Buku ini lahir dari inisiatif bersama Pemerintah Indonesia dan Swiss dalam kerangka Forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Hutan (the United Nations Forum on Forests - UNFF) untuk mendorong dialog global yang membahas persoalan-persoalan di atas. Sebagai bagian dari inisiatif tersebut, pemerintah kedua negara bersama-sama menyelenggarakan sebuah lokakarya di Interlaken, Swiss, dengan tema *Decentralization, Federal Systems of Forestry and National Forest Programmes* (Desentralisasi, Sistem Federal Sektor Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional). Lokakarya Interlaken dilaksanakan pada tanggal 27-30 April 2004, dihadiri oleh lebih dari 160 peserta dari 51 negara, mewakili lebih dari 70 persen kawasan hutan di dunia.

Lokakarya Interlaken dirancang untuk memberikan kesempatan kepada pembuat kebijakan sektor kehutanan tingkat atas dan para pemangku kepentingan kunci lainnya untuk berbagi pengalaman mengenai desentralisasi di sektor kehutanan dan untuk mempelajari penelitian terbaru yang berkaitan dengan topik yang dibahas. Hasilnya adalah sebuah diskusi yang hidup dan menarik, sebagaimana terangkum dalam sebuah laporan resmi PBB.

Melalui penerbitan buku ini, kami berharap dapat berbagi sejumlah informasi latar belakang, beragam pengalaman dan kesimpulan kepada lebih banyak pihak. Dengan adanya kebutuhan yang mendesak untuk mencari keseimbangan yang tepat antara tata kelola hutan secara lokal, regional, nasional dan global, kami menganggap penting untuk membuat bahan ini tersedia bagi cakupan pembaca yang lebih luas.

Sebagai ko-sponsor dari prakarsa ini, kami mengucapkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Center for International Forestry Research (CIFOR) dan Intercooperation, organisasi untuk pembangunan dan kerjasama Swiss; yang telah memberi banyak dukungan teknis dan administratif, kepada Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), Program on Forests (PROFOR) Bank Dunia, International Tropical Timber Organization (ITTO), serta Pemerintah Kanada, Jepang, Inggris dan Amerika Serikat yang telah memberi dukungan teknis dan finansial. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano dari CIFOR yang telah menyunting buku ini.

Melalui Lokakarya Interlaken setidaknya kita dapat mengetahui dengan jelas, bahwa mencari keseimbangan yang tepat di antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan terhadap hutan pada tingkat tanggung jawab yang berbeda adalah proses yang tidak pernah berakhir dan terus berkembang. Maka tidaklah mengejutkan jika Indonesia berhadapan dengan permasalahan-permasalahan yang begitu pelik setelah hanya beberapa tahun melaksanakan proses desentralisasi. Bahkan Swiss sendiri yang telah menyempurnakan pendekatan desentralisasinya

selama beberapa ratus tahun, masih terus berusaha mencari kesesuaian keseimbangan kekuasaan agar segala sesuatunya berjalan dengan benar. Kita semua adalah bagian dari proses belajar yang terus berjalan itu. Buku ini adalah bagian dari proses tersebut; dan semoga dapat membantu kita untuk melangkah maju, atas nama hutan dunia dan berbagai pihak yang bergantung kepadanya.

*Wahjudi Wardoyo, Sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan Indonesia (saat ini Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Departemen Kehutanan Indonesia), dan Philippe Roch, Direktur Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape  
Maret 2005*

# Kata Pengantar

Ide untuk melaksanakan Lokakarya Interlaken yang bertema *Decentralization, Federal Systems of Forestry and National Forest Programmes* (Desentralisasi, Sistem Federal Sektor Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional) berawal dari Jagmohan Maini, yang pada waktu itu adalah pimpinan dan koordinator pada sekretariat Forum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hutan (the United Nations Forum on Forests atau UNFF) yang berkedudukan di New York. Pemerintah Indonesia dan Swiss bersama-sama memprakarsai penyelenggaraan sebuah lokakarya untuk mendukung UNFF, rencana ini secara resmi diumumkan tahun 2002 pada pelaksanaan UNFF 2 (pertemuan formal kedua UNFF). Lokakarya dilaksanakan di Interlaken, Swiss, tanggal 27 – 30 April 2004, satu minggu sebelum pelaksanaan UNFF 4.

Lokakarya diselenggarakan secara bersama oleh the Center for International Forestry Research (CIFOR) dan disponsori oleh pemerintah Brazil, Canada, Ghana, Jepang, Federasi Rusia, Uganda, Inggris dan Amerika Serikat. Dukungan teknis dan finansial diberikan oleh sekretariat UNFF, sekretariat Convention on Biological Diversity (CBD), National Forest Programme Facility Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO), Program on Forests Bank Dunia, International Tropical Timber Organization (ITTO), World Wide Fund for Nature (WWF), World Resources Institute (WRI), Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (BUWAL), Swiss Development and Cooperation (SDC), dan Intercooperation, organisasi Swiss untuk pembangunan dan kerjasama, yang juga bertanggung jawab atas logistik lokakarya. Dalam lokakarya ini ada kegiatan turun kelapangan sebagai bagian integral dari program lokakarya dan juga akan dipaparkan dalam buku ini, dimana pelaksanaannya diorganisasikan oleh BUWAL bekerja sama dengan Dinas Kehutanan *canton* Berne.

Sekitar 160 peserta dari 51 negara berpartisipasi dalam lokakarya ini, mewakili 70 persen kawasan hutan di dunia. Diharapkan inisiatif pelaksanaan desentralisasi pada sektor kehutanan, yang diajukan dalam lokakarya Interlaken ini, akan lebih memberi pengaruh pada diskusi mengenai hubungan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, tujuan pembangunan yang berkelanjutan, baik tujuan secara umum, maupun tujuan sosial yang paling penting, seperti pengentasan kemiskinan.

Susunan bab dalam buku ini dimaksudkan untuk merefleksikan tiga jenis pengalaman yang terangkum dalam lokakarya. Bagian pertama melihat desentralisasi melalui perspektif tematis, membahas isu-isu seperti keanekaragaman hayati, demokrasi, dan geografi. Bagian kedua melihat desentralisasi dari perspektif nasional, melalui studi kasus beberapa negara. Bagian terakhir menghadirkan perspektif dari tiga komunitas mengenai pengalaman pelaksanaan desentralisasi. Dengan demikian kami berharap dapat merefleksikan keragaman karakteristik pengalaman pelaksanaan desentralisasi dari segala penjuru dunia, dan dapat menarik generalisasi apapun yang dapat diambil dari keragaman tersebut.

# Ucapan Terimakasih

Rasa terimakasih yang tulus kami haturkan kepada Rahayu Koesnadi, Ahmad Dermawan, Linda Yuliani, Luluk Suhada dan Michael Hailu di CIFOR yang telah sangat membantu lancarnya proses penerbitan buku ini. Kami juga mengucapkan terimakasih kepada Olivia Vent dan Sally Atwater yang telah bersusah payah berjuang dengan beragam versi bahasa Inggris kami, dan akhirnya kepada Camille Adamson, Rob West dan Michael Fell dari Earthscan, khususnya atas kerjasamanya untuk memastikan proses produksi tepat waktu.

# Singkatan dan Akronim

AMEDIKP	Association of Eulalensis Women for Pixan – Komop Development (Guatemala)
AMUNIC	Nicaraguan Association of Municipal Governments
BOLFOR	Project for Sustainable Forest Management (Bolivia)
BOSCOM	Communal Forests Office, National Forest Institute (Guatemala)
BUWAL	Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape
CAMPFIRE	Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources (Zimbabwe)
CBD	Convention on Biological Diversity
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIFOR	Center for International Forestry Research
CIIFAD	Cornell Institute for International Food and Development
CND	National Commission for Decentralization
CONAP	National Council for Protected Areas (Guatemala)
CPF	Collaborative Partnership on Forests
CSM	Cellule Stratégie et Méthode (Burkina Faso)
DFID	UK Department for International Development
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FLASCO	Facultad Latinamericana de Ciencias Sociales (Guatemala)



FODECOM	Fonds de Développement des Communes (Burkina Faso)
GEF	Global Environmental Facility
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy
GTZ	German Agency for Technical Cooperation
ha	ha
IBAMA	Brazil Environment and Natural Resources Institute
IDB	International Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
IMF	International Monetary Fund
INAB	National Forest Institute (Guatemala)
IPAM	Institute of Environmental Research for Amazônia (Brazil)
IPF	Intergovernmental Panel on Forests
IPRA	Indigenous Peoples Rights Act (Filipina)
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	World Conservation Union
km	kilometer
LASA	Latin American Studies Association
m	meter
MARN	Ministry of the Environment and Natural Resources (Guatemala)
MDG	Millennium Development Goals
MIRNA	Integrated Management of natural Resources in the Western Highlands project
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NGO	non-governmental organization
NIPAS	National Integrated Protected Area Systems Act (Filipina)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PARPA	Prioritization of Strategic Areas in the Western Highlands project
PROFOR	Forestry Programme of the World Bank
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds
SAGEDEDOM	Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (Burkina Faso)

SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
TREASURE	Timber, Recreation, Environment, Aesthetics from a Sustained Usable Resource Programme
UCA	Central American University
UK	United Kingdom
UN	United Nations (Perserikatan Bangsa-Bangsa)
UNCD	United Nations Capital Development Fund
UNDCP	United Nations International Drug Control Program (Bolivia)
UNDP	United Nations Development Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF	United Nations Forum on Forests
US	United States
USAID	US Agency for International Development
USDA	US Department of Agriculture
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wide Fund for Nature



# Pendahuluan

Jürgen Blaser, Christian Kächli, Carol J. Pierce Colfer  
dan Doris Capistrano

## **LATAR BELAKANG DARI SEBUAH PERTUKARAN GLOBAL**

Proses desentralisasi sedang berlangsung di lebih dari 60 negara di dunia. Proses desentralisasi yang tengah berlangsung tersebut berbeda menurut sektor, menurut pola pelaksanaan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, menurut rancangan dan pelaksanaan sistem fiskal dan aspek keuangan lainnya dan menurut tingkat tanggung jawab sosial. Proses desentralisasi yang tengah berlangsung tersebut merupakan bagian penting dalam perubahan politik dan ekonomi di seluruh sektor perekonomian, termasuk juga sektor kehutanan.

Beberapa tahun yang lalu, desentralisasi sektor kehutanan bukanlah sebuah persoalan bagi banyak negara. Dalam proposal aksi the Intergovernmental Panel on Forests (IPF, 1995-1997) dan the Intergovernmental Forum on Forests (IFF, 1997-2000), desentralisasi tidak secara eksplisit disebutkan, dan hanya secara tidak langsung muncul pada bagian rekomendasi mengenai partisipasi. Desentralisasi kemudian menjadi sebuah tema di sektor kehutanan setelah berlangsung perubahan politik yang signifikan di sejumlah negara. Namun sesungguhnya, tata kelola – dimana desentralisasi menjadi salah satu elemen yang sangat nyata saat ini – adalah persoalan penting dalam pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kualitas suatu tata kelola pada akhirnya akan menentukan arah keberadaan sumberdaya hutan di segala aspeknya – aspek ekonomi, sosial dan ekologi.

Perubahan penting dalam pendekatan terhadap hutan dan masyarakat telah membawa kepada pencapaian yang luar biasa dalam pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Pengembangan suatu perangkat aturan internasional mengenai hutan melalui the United Nations Forum on Forests (UNFF), dan kerja dari anggota the Collaborative Partnership on Forest (CPF), khususnya Food and Agriculture Organization (FAO), International Tropical Timber Organization (ITTO) dan Center for International Forestry Research (CIFOR), dengan arahan Bank Dunia,

tidak diragukan lagi telah memberi kontribusi terhadap perubahan tersebut. Perangkat aturan internasional mengenai hutan ini telah menjadi sebuah momentum yang sangat diperlukan untuk memeriksa kembali konsep-konsep dalam interaksi hutan dan masyarakat, dan telah memfasilitasi perubahan kebijakan di banyak negara. Pada sejumlah kasus, juga telah membantu menciptakan ruang dan pengakuan yang memiliki legitimasi bagi inisiatif-inisiatif lokal dan praktek-praktek yang telah lama ada. Perpaduan antara proses yang dorongannya berasal dari tingkat lokal dengan perangkat aturan internasional mengenai hutan telah membawa kepada perubahan yang signifikan dalam tata kelola hutan di seluruh penjuru dunia. Sebagai contoh:

- Program kehutanan nasional telah menjadi fokus perhatian UNFF, yang menempatkan pembahasan tata kelola hutan yang baik pada tingkat negara.
- Kriteria dan indikator pengelolaan hutan secara berkelanjutan telah dibuat dan akan membantu memperbaiki proses monitoring pengelolaan hutan.
- Keuntungan dari hubungan antara pembeli dan penjual melalui pengenalan mekanisme pasar yang spesifik telah dapat diketahui.
- Jurang pemisah antara organisasi yang memiliki perhatian terhadap lingkungan hidup dengan organisasi yang memfokuskan diri pada pengentasan kemiskinan, pada sejumlah kasus, telah dapat dipersempit.
- Keterlibatan, diskusi, dan konsultasi dari para pemangku kepentingan telah menjadi norma dan telah membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.
- Penegakan hukum di sektor kehutanan dan inisiatif-inisiatif tata kelola, sebagaimana dipromosikan oleh Bank Dunia di Asia dan Afrika, telah membuka perdebatan mengenai *illegal logging* dan kegiatan perdagangan yang terkait dengannya, serta korupsi – sejumlah tema yang sebelumnya tidak termasuk dalam setiap pembahasan yang substansial mengenai pengelolaan hutan secara berkelanjutan.
- Sejumlah negara berusaha merubah orientasi pengelolaan hutan dengan mempromosikan desentralisasi dan devolusi yang lebih besar kepada masyarakat lokal.

Proses desentralisasi yang tengah berlangsung di seluruh dunia telah mencapai momentumnya. Perspektif serta agenda-agenda lokal dan regional semakin meningkatkan dan memperkaya diskusi yang berkaitan dengan sektor kehutanan pada skala global. Namun demikian, masih lebih banyak lagi yang dibutuhkan untuk membangun keterlibatan lokal dalam dialog global. Mencapai tujuan global yang berkaitan dengan pengelolaan hutan dan kesejahteraan umat manusia membutuhkan adanya kebijakan

yang lebih relevan di tingkat lokal, disamping kapasitas kelembagaan yang lebih besar pada tingkat nasional dan sub-nasional.

Lokakarya Interlaken yang bertema *Decentralization, Federal Systems of Forestry and National Forest Programmes* (Desentralisasi, Sistem Federal Sektor Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional), menjadi ajang yang tepat untuk menjamin keberlanjutan aksi-aksi yang telah dilakukan beberapa tahun belakangan ini untuk memastikan konservasi dan pengelolaan sumberdaya hutan secara berkelanjutan. Desentralisasi adalah persoalan lintas sektor, relevan dengan beragam aspek dari pengelolaan hutan secara berkelanjutan, yang mengaitkan apa yang hendak dicapai secara berkelanjutan pada tingkat lokal dengan tujuan global seperti dijelaskan dalam Tujuan Pembangunan Milenium PBB (UN Millennium Development Goals - MDG).

Kami berharap apa yang telah disumbangkan pada Lokakarya Interlaken akan menjadi stimulus untuk melakukan kerja lebih lanjut pada kebijakan terdepan ini, termasuk juga hubungan yang lebih baik di antara usaha-usaha tersebut dengan masalah-masalah pembangunan yang lebih luas. Proses global yang melibatkan pemerintah antar negara seperti UNFF dapat memainkan peran penting, tidak hanya dalam membentuk agenda global, tetapi juga dalam memfasilitasi dan mendukung pencarian solusi yang bersifat lokal dan sesuai melalui inisiatif lokal. Pertemuan Rio 1992 telah mengajarkan kepada kita untuk berpikir secara global; sedangkan Lokakarya Interlaken adalah titik tolak untuk belajar bagaimana bertindak secara lokal.

## LOKAKARYA INTERLAKEN DAN PESERTANYA

Tujuan dari Lokakarya Interlaken adalah sebagai berikut:

- Menganalisa implikasi desentralisasi pengelolaan hutan untuk pengembangan program kehutanan nasional dan mengidentifikasi strategi yang memungkinkan program itu untuk dapat secara efektif menanggulangi persoalan ini;
- Membagi pengalaman negara-negara yang telah melakukan desentralisasi sistem kehutanan mereka dengan negara-negara yang sedang melaksanakan proses desentralisasi secara cepat, termasuk negara-negara yang sedang berada dalam tahap transisi;
- Memberikan bahan pelajaran yang berasal dari negara-negara yang telah melaksanakan desentralisasi untuk digunakan, jika cocok, di negara-negara lain;
- Menyiapkan sebuah refleksi dan proposal sebagai bahan pertimbangan Forum PBB mengenai Hutan (UNFF) berkaitan dengan desentralisasi, sistem kehutanan yang tersentralisasi dan implikasinya bagi program kehutanan nasional.

Sekitar 160 peserta dari 51 negara berpartisipasi dalam lokakarya ini, mewakili 70 persen kawasan hutan di dunia. Kurang lebih 75 persen peserta berasal dari negara berkembang dan negara-negara dalam tahapan transisi ekonomi; 32 peserta berasal dari organisasi non pemerintah (ornop) dan 32 peserta berasal dari organisasi sektor swasta. Lokakarya Interlaken merupakan pertemuan para pakar, dan peserta mengekspresikan pandangan mereka dalam kapasitas pribadi, bukan sebagai wakil dari negara atau mewakili organisasi tertentu.

Karena maksud dari lokakarya ini adalah untuk berbagi ide dan pengalaman dan memberi kontribusi kepada pemahaman global kita mengenai proses yang berkaitan dengan desentralisasi, lokakarya ini dibagi ke dalam presentasi formal, diskusi yang difasilitasi mengenai topik-topik yang telah dipilih sebelumnya, kunjungan ke lapangan (dibahas di bab 8) dan kelompok kerja pembahasan. Presentasi formal meliputi diskusi tematis mengenai desentralisasi, mengumpulkan informasi mengenai tipe-tipe wilayah dan tata kelola, sampai melakukan analisa spesifik kasus suatu negara. Implikasi desentralisasi dengan beragam skala juga menjadi perhatian, melalui presentasi para peserta yang mewakili tingkat internasional, nasional, sub-nasional dan lokal.

Melalui presentasi terlihat keragaman variasi pendekatan tata kelola yang telah dijalankan dari segala penjuru dunia, dalam cakupan dan kedalaman partisipasi masyarakat, dan dalam keseimbangan kewenangan antara tingkat pemerintahan yang berbeda. Sekalipun muncul sejumlah pola-pola yang menakutkan, tema yang selalu kembali adalah keunikan dari setiap kasus dan pentingnya memperhitungkan faktor-faktor yang bersifat kontekstual ketika mempertimbangkan bentuk tata kelola yang baru. Pola-pola tersebut dan variasinya akan dibahas lebih mendalam pada bab selanjutnya, dengan memberi perhatian khusus, pada bab terakhir buku ini, pada hal-hal yang dapat kita pelajari.

Pada sesi kelompok kerja pembahasan dikelompokkan menurut enam tema utama, dan hasilnya dimasukkan dalam laporan yang disampaikan kepada PBB:

- Alokasi peran dan tanggung jawab, serta koordinasi pada tingkat yang berbeda dan lintas sektoral;
- Mempertahankan fungsi ekosistem, mempertahankan produktivitas hutan serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sesuai;
- Kebijakan, kerangka kerja pengaturan dan kesetaraan pembagian keuntungan;
- Insentif di bidang keuangan, meningkatkan investasi dan kerjasama sektor swasta;
- Proses-proses partisipasi, konflik dan multipihak; dan
- Peningkatan kapasitas (capacity-building) serta dukungan teknis dan informasi.

Peserta lokakarya Interlaken sangat konstruktif dan kooperatif, yang membawa kepada suatu hal yang tidak biasa terjadi yaitu saling berbagi pengalaman dan cara pandang secara terbuka. Kunjungan ke lapangan, dimana peserta memperoleh pengalaman pelaksanaan desentralisasi secara langsung, adalah kegiatan pendukung yang penting. Secara keseluruhan, lokakarya ini telah berhasil mendefinisikan persoalan-persoalan dan pendekatan-pendekatan desentralisasi dan dalam memberi sebuah tinjauan yang luas mengenai proses desentralisasi pengelolaan hutan yang telah berjalan atau yang sedang direncanakan. Buku ini merangkum kesimpulan deskriptif dan analitis dari beragam pengalaman global yang saling dibagi dalam lokakarya ini.

## **PENGORGANISASIAN ISI BUKU**

Buku ini selanjutnya terbagi ke dalam tiga bagian utama. Bagian pertama memfokuskan pada persoalan-persoalan tematis, mengangkat pentingnya persoalan-persoalan lintas sektor. Bagian kedua menawarkan studi kasus yang menunjukkan sejumlah pengalaman yang komprehensif dari masing-masing negara. Bagian ketiga, berdasarkan hasil panel komunitas, memberikan perspektif “bottom-up,” menunjukkan bagaimana kebijakan desentralisasi dilaksanakan pada masyarakat pedesaan di tiga negara – Guatemala, Filipina dan Zimbabwe.

Bagian pertama diawali dengan sebuah tinjauan mengenai tata kelola hutan dalam sistem federal oleh Hans M. Gregersen, Arnoldo Contreras-Hermosilla, Andy White dan Lauren Phillips. Versi yang lebih lengkap dari bab 1, termasuk juga sejumlah besar materi kasus-kasus, telah dipublikasikan dalam bentuk draft dan digunakan pada lokakarya Interlaken sebagai materi diskusi. Bab ini, sesuai kebutuhan, hanya menyajikan bagian-bagian utama dari kajian yang dilakukan oleh para penulis.

Penulis bab 2 dan 4, yang ternyata telah bekerja bersama di waktu yang lalu, memfokuskan pada pentingnya elemen desentralisasi yang bersifat demokratis yang efektif dan ramah, meskipun keduanya berargumen bahwa proses yang demikian belum pernah dicoba dalam arti yang sebenarnya. Pada bab 2, Anne M. Larson melakukan kajian terhadap pengalaman di Afrika, Asia dan Amerika Latin, memfokuskan pada pelajaran apa yang dapat dipetik. Pada bab 4, Jesse C. Ribot lebih perskriptif, dengan melakukan analisa mekanisme dan “alasan” yang digunakan oleh pemerintah pusat untuk melemahkan upaya desentralisasi.

Bab 3, oleh Ian Ferguson dan Cherukat Chandrasekharan, beralih kepada perspektif regional, dengan melakukan kajian terhadap pengalaman desentralisasi di Asia dan Pasifik. Seperti Larson dan Ribot, penulis menjumpai banyak permasalahan pada pelaksanaan desentralisasi; tetapi



mereka nampaknya lebih condong pada peran pemerintah pusat yang lebih besar dalam keseimbangan keseluruhan di antara tingkat pemerintahan.

Bab 5 mengungkapkan pengalaman FAO dalam desentralisasi sektor kehutanan secara mendalam. Merilio G. Morell memaparkan beragam program yang mendukung desentralisasi dan dua studi kasus (di Burkina Faso dan Mali) dan mengambil sejumlah kesimpulan.

Bab 6, ditulis oleh Jeffrey Sayer bersama rekan-rekannya Christopher Elliot, Edmond Barrow, Steve Gretzinger, Stewart Maginnis, Thomas McShane dan Gill Shepard, memfokuskan pada dampak dari konservasi keanekaragaman hayati dalam desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan. Meskipun mendukung pertimbangan dibalik pelaksanaan desentralisasi, penulis mengingatkan kemungkinan adanya bahaya dalam proses konservasi keanekaragaman hayati dan sumberdaya kecuali sejumlah fungsi tetap berada di tangan negara. Mereka mengakhiri tulisannya dengan mengusulkan sejumlah kondisi dimana desentralisasi dapat berdampak positif terhadap konservasi keanekaragaman hayati.

Kelemahan dari kebijakan desentralisasi, dalam pelaksanaannya, dipaparkan secara jelas di keseluruhan tulisan pada bagian pertama. Beberapa penulis berargumen untuk memperlambat gerak laju desentralisasi demi untuk memberi kesempatan kepada pemerintah dan warganya beradaptasi dengan bentuk baru pendekatan desentralisasi; penulis yang lain menyarankan bahwa pemerintah lokal dan warganya akan dapat memahami kewenangan baru mereka hanya dengan menggunakannya. Meskipun semua melihat nilai potensial dari desentralisasi, beberapa lebih menyukai adanya peran pusat yang lebih kuat sementara yang lainnya menyukai peran lokal yang lebih kuat, dalam hal keseimbangan kewenangan. Beberapa menunjukkan keyakinan mereka pada kemampuan masyarakat dalam pengelolaan, sedangkan yang lainnya tidak.

Bagian kedua, kasus-kasus negara, diawali dengan Indonesia, penyelenggara lokakarya bersama dengan Swiss. Bab 7, ditulis oleh pejabat Departemen Kehutanan Indonesia, Wandojo Siswanto dan Wahjudi Wardojo, memaparkan beragam produk hukum dan peraturan sebagai kerangka pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, dan mengungkapkan secara terbuka permasalahan mendasar yang mengganggu pelaksanaan proses tersebut, termasuk juga upaya pemerintah untuk mengatasinya, di sebuah negara yang baru saja memulai proses desentralisasi secara formal.

Bab 8 menghadirkan pengalaman desentralisasi Swiss melalui presentasi dan diskusi mengenai empat kunjungan lapangan yang dilaksanakan selama lokakarya berlangsung. Bab ini ditulis oleh Christian Küchli dan Jürgen Blaser, dan menghadirkan perspektif historis hubungan antara beragam tingkat tata kelola, termasuk juga faktor-faktor kunci yang berperan dalam keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab

dari bentuk yang lebih desentralistik ke bentuk yang lebih sentralistik dan kembali lagi ke bentuk yang lebih desentralistik.

Pada bab 9, Pablo Pacheco menggambarkan proses desentralisasi di Bolivia, yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1990, memfokuskan pada devolusi (pelimpahan) wewenang tertentu kepada *municipios*. Bolivia telah memperkuat penduduk asli dengan mengembalikan wilayah tradisional mereka, memperkuat pemilik-pemilik lahan pribadi dengan memperbolehkan mereka mengembangkan rencana pengelolaan dan menebang hutan mereka, memperkuat bekas penebang liar dengan memberi legalitas kepada perusahaan-perusahaan pembalakan kayu skala kecil berbasis masyarakat. Meskipun telah dicapai langkah kemajuan yang signifikan melalui pelimpahan wewenang kepada masyarakat dan birokrasi di tingkat bawah, permasalahan serius – sebagaimana dipaparkan dengan jelas dalam bab ini – masih tetap ada.

Bab 10, oleh Steve Amooti Nsita, menggambarkan situasi di Uganda. Negara ini telah melalui sejumlah siklus desentralisasi dan resentralisasi, mencapai titik tertinggi dalam tahapan desentralisasi lainnya belakangan ini. Kenyataan bahwa sejumlah permasalahan yang dilaporkan di Indonesia juga terjadi di Uganda tidak mengindikasikan dengan baik sebuah resolusi cepat dari kesamaan permasalahan mereka, khususnya berkaitan dengan keseimbangan kewenangan di antara tingkat pemerintah.

Ghana, seperti digambarkan pada bab 11 oleh Oppon Sasu, memiliki keunikan di antara negara-negara berkembang dalam hal panjangnya rentang waktu pemerintahan desentralisasinya, yang pertama kali diakui secara formal pada tahun 1878. Namun demikian, seperti Uganda, Ghana telah melalui tahapan yang berbeda. Tahapan desentralisasi yang berlaku saat ini dimulai tahun 1988, ketika pemerintah lokal diberi kekuasaan tambahan, dan diperkuat lagi di tahun 2003 dengan sebuah rencana desentralisasi yang formal. Permasalahan mendasar di Ghana adalah keengganan badan-badan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan secara sukarela kepada majelis distrik. Bab ini memberi perhatian serius atas apa yang dapat dipelajari dari proses desentralisasi di Ghana.

Beralih ke Eropa, pada bab 12, Bill Ritchie dan Mandy Haggith melakukan kajian terhadap proses desentralisasi di Skotlandia, yang melibatkan fluktuasi antara tekanan *top-down* dan *bottom-up*. Pembentukan parlemen Skotlandia pada tahun 1999 dan pengalihan kontrol kawasan hutan Skotlandia kepada *the Scottish Executive* adalah dua elemen *top-down* yang membawa kepada pengawasan lokal yang lebih besar. Di lain pihak, masyarakat lokal mengorganisasikan usaha untuk memperoleh akses terhadap lahan dan hutan yang membawa kepada lahirnya undang-undang reformasi pertanahan yang memberi hak kepada masyarakat untuk memiliki lahan, termasuk kawasan hutan, dan

pembentukan lebih dari 100 komunitas organisasi masyarakat kawasan hutan.

Pada bab 13, Natalia V. Malysheva memaparkan sejarah panjang sentralisasi pengelolaan hutan dan upaya-upaya yang melelahkan untuk melakukan desentralisasi selama beberapa tahun ini. Malysheva, seorang birokrat kehutanan, melihat pada bukti sejarah dan dengan tegas mendukung pemerintah pusat yang kuat, dengan berargumen bahwa hutan Rusia sangat penting artinya bagi komunitas global (lebih dari 25 persen tegakan kayu dunia berada di Rusia) dan memperingatkan adanya bahaya dari desentralisasi sebagaimana proses ini telah dilaksanakan sampai saat ini.

Bab 14, oleh Gerald A. Rose bersama dengan Douglas W. MacCleery, Ted L. Lorenson, Gary Lettman, David C. Zumeta, Mike Carroll, Timothy C. Boyce dan Bruce Springer, menggambarkan pengelolaan hutan di sebuah negara dengan bentuk pemerintahan federal yang telah lama dijalankan: Amerika Serikat. Selama abad ke 20, kekhawatiran terhadap kepengurusan lingkungan hidup mendorong pemerintah federal untuk memegang kendali atas banyak aspek pengelolaan lahan, termasuk urusan pengelola hutan publik dengan komunitas lokal. Beberapa negara bagian mengacu pada hukum dan peraturan tersebut, sementara yang lain membuat standard yang lebih ketat lagi. Rekan Ted L. Lorenson, Gary Lettman, David C. Zumeta, Mike Carroll, Timothy C. Boyce dan Bruce Springer memaparkan pendekatan yang dilakukan di negara bagian Oregon, Minnesota dan Alabama.

Kasus-kasus tersebut menunjukkan permasalahan serius terhadap pelaksanaan desentralisasi, tetapi juga, dengan satu pengecualian (Rusia), sebuah komitmen untuk terus berusaha agar berhasil dalam pelaksanaannya. Swiss, dimana sejarah desentralisasinya dimulai lebih dari 150 tahun lalu, selama dekade pertama pelaksanaannya menghadapi permasalahan yang sama dengan yang dilaporkan terjadi di negara-negara yang baru saja mulai melaksanakan desentralisasi. Waktu yang cukup lama untuk mengatasi konflik dan untuk upaya optimalisasi kerjasama di antara seluruh tingkat tata kelola dapat menjadi salah satu alasan yang menjadikan studi kasus negara ini, bersama dengan pengalaman Skotlandia dan, mungkin, Bolivia, memperlihatkan optimisme yang lebih besar daripada pengalaman-pengalaman negara-negara lain yang suram. Permasalahan-permasalahan yang berulang kali timbul meliputi konflik pembagian kewenangan dan sumberdaya di antara beragam tingkat pemerintahan, permasalahan pengawasan tindak kejahatan kehutanan, fluktuasi historis berkaitan dengan pilihan tingkat desentralisasi, kesulitan merealisasikan pemberian wewenang kepada masyarakat sebagaimana dimaksud oleh para pendukung desentralisasi dan keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan kontrol dan sumberdaya kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Bagian terakhir buku ini didedikasikan bagi suara-suara yang berasal dari kelompok masyarakat. Tiga bab pertama pada bagian ketiga ini ditulis sebagai kontribusi bersama oleh anggota komunitas dan seorang rekan yang membantu penulisan, editing bahasa dan menyesuaikan dengan konteks lokakarya internasional. Tujuan kami adalah untuk membuat presentasi pandangan masyarakat pada sebuah forum yang terdiri atas badan internasional pembuat kebijakan, ilmuwan dan birokrat sebaik mungkin dan secara terbuka.

Steven Hlambela adalah pemuka masyarakat di Distrik Chiredzi Zimbabwe. Hlambela dibantu oleh Witness Kozanayi, seorang peneliti muda yang bekerja untuk CIFOR, yang memiliki pemahaman yang baik mengenai komunitas tersebut, selain komunitas lainnya. Bab 15 memaparkan pengalaman komunitas tersebut dalam usahanya mengimplementasikan visi pemukiman kembali (resettlement) yang diinspirasi oleh mereka sendiri. Setelah serangkaian kesulitan, termasuk konflik internal, klaim-klaim kepemilikan sumberdaya oleh pihak luar, serta ketidaksetujuan dan keengganan pejabat pemerintah untuk bertindak, penulis menyimpulkan bahwa masyarakat tidak dapat 'melakukannya sendiri'. Baik pendekatan *bottom-up* maupun *top-down* akan sama pentingnya untuk mencapai tujuan komunitas masyarakat.

Adolino L. Saway Alias Datu Makapukaw adalah pemimpin suku Talaandig di Mindanao (Filipina) dan Felix S. Mirasol Jr bekerja pada Departemen Lingkungan dan Sumberdaya Alam Filipina di Mindanao. Bab 16 menceritakan pengalaman upaya-upaya mereka untuk mengelola Taman Nasional Mount Kitanglad secara bersama-sama. Meskipun dijumpai sejumlah konflik dan permasalahan, penulis menganggap bahwa proses desentralisasi berjalan dengan baik di Filipina, dan secara keseluruhan telah memberi dampak positif.

Silvel Elías adalah seorang anggota komunitas sebuah desa di Guatemala tetapi saat ini adalah juga mahasiswa program doctoral di Universitas Toulouse, Perancis; Hannah Wittman adalah mahasiswa program doctoral Universitas Cornell. Kedua penulis menemukan permasalahan serius pada proses desentralisasi di Guatemala, sebagaimana dipaparkan pada bab 17. Terjadi banyak konflik antara satu pemerintahan yang sudah sejak lama tidak mempedulikan dan tidak mengakui hak penduduk asli, dengan komunitas yang berusaha mempertahankan hak mereka. Pada beberapa kasus, dengan mengalihkan peraturan pemerintah lebih kepada tataran lokal, desentralisasi sesungguhnya menyebabkan penduduk asli kehilangan kontrol atas sumberdaya alam.

Contoh-contoh kasus dari komunitas membagi pengalaman akan konflik yang terjadi antara lembaga pemerintahan dengan anggota komunitas lokal, dan juga di antara para pemangku kepentingan lainnya. Tetapi para penulis berbeda pendapat mengenai sejauh mana mereka

merasa desentralisasi sangat membantu. Penulis Filipina, meskipun menjumpai sejumlah permasalahan, pada dasarnya optimis bahwa proses ini bermanfaat dan permasalahan yang ada dapat disingkirkan; penulis Zimbabwe dengan enggan menyimpulkan bahwa mereka membutuhkan bantuan dari pemerintah; dan penulis kasus masyarakat Guatemala dengan skenario yang penuh konflik menunjukkan bahwa desentralisasi berpotensi untuk berakibat buruk bagi komunitas lokal. Jelaslah, di tempat yang berbeda, berbeda pula dampak desentralisasi.

Bab terakhir buku ini, bagian kesimpulan, memadukan saran-saran penting yang muncul selama lokakarya berlangsung dan menyoroti perbedaan-perbedaan yang menarik.

Bab ini ditutup dengan menghimpun sejumlah definisi penting berkaitan dengan persoalan-persoalan yang dibahas dan digunakan dalam buku ini. Definisi yang dikemukakan didasarkan pada definisi yang dikembangkan oleh Hans M. Gregersen untuk Bank Dunia (lihat [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/admindecen.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/admindecen.htm)).

## TIPE-TIPE DESENTRALISASI

*Desentralisasi Politik* (political decentralization). Kelompok-kelompok pada tingkat pemerintahan yang berbeda – pusat, sub-nasional (meso) dan lokal – diberi wewenang untuk membuat keputusan berkaitan dengan apa yang mempengaruhi mereka.

*Desentralisasi Administrasi* (administrative decentralization). Ini terjadi bila tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda berwenang untuk mengurus sumberdaya dan masalah-masalah yang telah didelegasikan kepada mereka, yang biasanya diatur melalui undang-undang dasar. Dimana desentralisasi dimaksudkan sebagai sebuah proses perubahan, dan sesuai dengan tingkatan pengalihan tanggung jawab, penting untuk membedakan bentuk-bentuk desentralisasi yang berbeda berikut ini :

- *Dekonsentrasi* (deconcentration) adalah redistribusi kewenangan pembuatan keputusan dan keuangan serta tanggung jawab pengelolaan dalam pemerintah pusat; tidak terjadi pengalihan kewenangan yang sesungguhnya di antara tingkat-tingkat pemerintahan. Dekonsentrasi bisa hanya meliputi suatu pengalihan tanggung jawab dari pejabat kehutanan federal di ibukota kepada mereka yang ditempatkan di propinsi atau kabupaten.
- *Delegasi* (delegation) adalah pelimpahan tanggung jawab dan kewenangan kepada badan semi-otonom yang bertanggung jawab kepada pemerintah pusat tetapi tidak secara penuh dikendalikan oleh pemerintah pusat. Perusahaan kehutanan publik/negara dan, di beberapa kasus, unit-unit pelaksanaan proyek-proyek kehutanan – yang seringkali didukung oleh badan donor – adalah contoh dari bentuk desentralisasi ini.

- *Devolusi* (devolution) adalah pelimpahan kewenangan pembuatan keputusan tertentu dari satu tingkat pemerintahan kepada tingkat pemerintahan yang lain (dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah ke tingkat yang lebih tinggi, pada sejumlah kasus khusus federasi) atau dari pemerintah ke masyarakat sipil. Pemerintah regional atau propinsi, sebagai contoh, menjadi semi-otonom dan mengurus sumberdaya hutan mereka berdasarkan prioritas mereka sendiri dan dalam wilayah geografis tertentu yang jelas. Kebanyakan desentralisasi politik berhubungan dengan devolusi.

*Desentralisasi Fiskal* (fiscal decentralization). Kewenangan untuk menghimpun pajak dan pendapatan yang sebelumnya tersentralistik dilimpahkan kepada tingkat pemerintahan yang lain. Sebagai contoh, pemerintah lokal diberikan kewenangan untuk menghimpun dan menguasai sumberdaya keuangan untuk memenuhi kewajiban mereka.

*Desentralisasi pasar* (market decentralization). Pemerintah melakukan privatisasi atau deregulasi fungsi-fungsi pihak swasta, seperti yang terjadi di sektor kehutanan Selandia Baru.



# Bagian I

## Tema Seputar Desentralisasi





# Bab 1

## Tata Kelola Hutan dalam Sistem Federal: Sebuah Tinjauan atas Pengalaman dan Implikasinya terhadap Desentralisasi

Hans M. Gregersen, Arnaldo Contreras-Hermosilla,  
Andy White dan Lauren Phillips

### PENDAHULUAN

Peran pemerintah telah menjadi fokus perdebatan yang hangat beberapa tahun belakangan ini. Kebanyakan perdebatan itu berfokus pada adanya kenyataan berkurangnya peran pemerintah, meningkatnya kepercayaan kepada pasar dan inisiatif swasta, termasuk kontribusi penting dari masyarakat sipil dan sektor swasta dalam menyediakan pelayanan umum. Pada saat yang sama, berlangsung perdebatan yang cukup luas dan aktif mengenai peran optimal dari pemerintahan di berbagai tingkatan: bagaimana kewenangan dan tanggung jawab pemerintah seharusnya didistribusikan di antara tingkat pemerintahan yang berbeda. Kajian Bank Dunia pada tahun 1999 menemukan bahwa lebih dari 80 persen negara berkembang dan negara di masa transisi ekonomi, belakangan ini tengah mencoba sejumlah bentuk desentralisasi (Manor, 1999).

Kecenderungan ini juga terjadi di sektor kehutanan. Permasalahan-permasalahan internasional seperti pembalakan haram/illegal logging dan tidak terkendalinya laju deforestasi semakin dikaitkan dengan lemahnya struktur tata kelola. Permasalahan ini, termasuk juga kecenderungan politik yang lebih luas lagi, membawa banyak negara mempertimbangkan kembali peran pemerintah dalam pengurusan sumberdaya hutan dan lainnya untuk menjauh dari sistem sentralistik dalam pembuatan keputusan dan implementasi pemerintah secara langsung atas program-program kehutanan.

Sayangnya, perdebatan dan aktivitas politik yang ramai tersebut sering tidak mengambil manfaat dari analisa yang mendalam atas pengalaman yang lebih luas. Walaupun telah banyak pengalaman dan inovasi dari berbagai penjuru dunia, hanya ada sedikit sekali usaha untuk memahami bagaimana tingkat pemerintahan yang berbeda berinteraksi

serta menyeimbangkan kewenangan dan tanggung jawab pada sektor kehutanan, dan bagaimana pemerintah daerah (pemerintah lokal), sektor swasta dan masyarakat sipil mempengaruhi kemajuan ke arah perbaikan pengelolaan sumberdaya hutan.

Dalam konteks ini, pengalaman pemerintahan sistem federal dalam mengurus sumberdaya hutan sangatlah berharga. Pemerintahan dengan sistem federal terdiri dari negara bagian atau propinsi yang menurut definisi, memiliki sistem tata kelola yang terdesentralisasi. Sejumlah tanggung jawab dan kewenangan berada di bawah pemerintah federal/pusat, sementara yang lainnya berada di tingkat negara bagian atau propinsi. Pada sistem federal, berlawanan dengan sistem yang sentralistik, tingkat pemerintahan antara (meso-level) dan lokal sering berjalan dengan baik, dengan konstituen politik yang telah lama ada dan beragam sistem akuntabilitas yang meningkatkan kinerja mereka. Yang lebih penting lagi, pemerintahan di tingkat antara tidak hanya memiliki tanggung jawab tetapi juga kewenangan yang nyata dan hak yang diakui secara hukum karena mereka adalah bagian dari sebuah sistem federal yang ditetapkan lewat sebuah konstitusi.

Kami melakukan analisa dari pengalaman beberapa negara kawasan hutan utama dunia yang menganut sistem pemerintahan federal dan mengambilnya sebagai bahan pelajaran bagi para pembuat kebijakan untuk memikirkan inisiatif desentralisasi di masa yang akan datang, apakah melalui suatu sistem federal atau melalui sistem pemerintahan lainnya. Fokus kajian ini adalah pemerintahan federal Australia, Brazil, Kanada, India, Malaysia, Nigeria, Rusia dan Amerika Serikat. Bolivia, Indonesia dan Nepal yang tengah melaksanakan program desentralisasi juga termasuk, sekalipun mereka tidak menganut sistem pemerintahan federal. Kesebelas negara ini meliputi lebih dari 60 persen kawasan hutan dunia.

Masing-masing negara menganut sistem desentralisasi tata kelola hutan pada waktu yang berbeda dalam sejarah mereka. Penggabungan pengalaman-pengalaman mereka menghadirkan baik pola-pola yang sama maupun berbeda secara dramatis. Negara-negara yang telah lebih dahulu mengadopsi sistem pemerintahan federal tersebut di atas telah melakukan penyesuaian yang besar terhadap tuntutan administratif untuk melakukan harmonisasi kinerja pemerintahan pada tingkat pusat dan sub-nasional; sementara yang lainnya masih berjuang dengan kompleksitas pengelolaan yang didesentralisasi. Beberapa di antaranya telah lebih berhasil memetik manfaat dari sistem desentralisasi tata kelola sambil meminimalkan bahaya dan biaya terkait.

## DEFINISI PEMERINTAHAN FEDERAL DAN DESENTRALISASI

Negara-negara dengan sistem pemerintahan federal membagi tanggung jawab dan kewenangan, biasanya ditetapkan melalui sebuah konstitusi, di antara pemerintah pusat (tingkat nasional) dengan pemerintahan di tingkat antara (seperti negara bagian, propinsi atau regional) dan pemerintahan di tingkat lokal. Kewenangan di antara tingkat pemerintahan tersebut dibagi dan dikoordinasikan sedemikian rupa sehingga masing-masing tingkat pemerintahan cukup independen dari yang lainnya. Ini berarti adanya sebuah konstitusi yang menjabarkan pembagian kewenangan dan mekanisme untuk menyelesaikan ketidaksepahaman. Jauh lebih penting lagi, berlawanan dengan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab tertentu dari pusat kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, federasi menggunakan prinsip nonsentralisasi konstitusional (*constitutional non-centralization*) daripada desentralisasi (Olowu, 2001).

Dengan kata lain, ketika negara-negara independen memutuskan membentuk sebuah federasi dan sebuah sistem pemerintahan federal, mereka memberikan, biasanya melalui suatu konstitusi, tanggung jawab dan wewenang khusus tertentu kepada pemerintah federal bagi kepentingan seluruh negara bagian. Seluruh kewenangan lainnya, tanggung jawab dan hak masih berada di tangan negara bagian. Berlawanan dengan hal itu, pemerintahan negara kesatuan mungkin memiliki tingkat pemerintahan sub-nasional; tetapi tingkat pemerintahan sub-national ini tidak diberikan wewenang untuk membuat keputusan berkaitan dengan pelayanan dan fungsi utama pemerintahan secara konstitusional; mereka lebih sebagai unit yang berada di bawahnya. Karena alasan tersebut, penggunaan istilah *desentralisasi* agak jarang digunakan pada kasus pemerintahan federal. Di Amerika Serikat, Kanada, Malaysia dan Australia, sebagai contoh, kewenangan pengurusan hutan tidak pernah dipusatkan pada pemerintah federal. Karena kerancuan ini, kami menggunakan *desentralisasi* untuk merujuk kepada distribusi kewenangan dan tanggung jawab yang non-sentralistik. Pemerintahan federal yang lainnya, khususnya Rusia dan India, bermula dari pemerintahan yang sentralistik, belakangan mereka mengadopsi konstitusi federal, dan telah ‘melakukan desentralisasi’ kewenangan dan tanggung jawab.

Dalam sebuah sistem federal, pemerintah pusat biasanya memiliki tanggung jawab terhadap sumberdaya, aktivitas dan kegiatan yang berdampak kepada lebih dari satu negara bagian dan yang melibatkan produksi komoditas publik secara nasional (dan terkadang internasional) berkaitan dengan jasa lingkungan hutan. Negara bagian biasanya memiliki tanggung jawab atas dan pengawasan terhadap sumberdaya, aktivitas dan kegiatan yang terutama berdampak kepada negara bagian tersebut, peraturan mengenai kegiatan dan perusahaan kehutanan swasta, dan fungsi-fungsi yang sangat tergantung kepada partisipasi dan keterlibatan

lokal. Sering kali, pemerintah federal mempengaruhi atau mengendalikan aktivitas negara bagian melalui hukum federal, insentif dan pengendalian berkaitan dengan penggunaan sumberdaya. Negara bagian, sebagai gantinya, biasanya mengatur dan memandu tindakan yang dilakukan tingkat pemerintahan yang lebih rendah (kabupaten dan distrik), komunitas lokal, pemilik lahan pribadi dan perusahaan swasta yang beroperasi di negara bagian.

Namun demikian, terdapat variasi yang besar di dalam sistem pemerintahan federal. Dalam sebuah federasi terdapat perbedaan dalam hubungan di antara tanggung jawab dan kewenangan pada tingkat pemerintahan yang berbeda; terdapat perbedaan dalam distribusi tanggung jawab fiskal; dan terdapat banyak perbedaan lainnya yang membedakan beragam bentuk pemerintahan federal. Sistem federal dapat secara simultan terdesentralisasi pada sejumlah hal dan tersentralisasi pada hal yang lainnya, dan sesungguhnya, selalu terdapat ketegangan di antara tingkat pemerintahan yang berbeda.

## **TATA KELOLA HUTAN DALAM SISTEM FEDERAL**

Bagian ini secara singkat menggambarkan struktur pengurusan hutan saat ini di delapan negara kawasan hutan utama dunia yang menganut sistem pemerintahan federal, dan mengidentifikasi pola-pola khusus dalam distribusi kewenangan pemerintahan.

Kebanyakan negara yang menjadi kajian kami sedang berada pada masa transisi dalam pengurusan hutan mereka, serta peran, fungsi dan orientasi lembaga-lembaga kehutanan dan pengelolaan hutan sedang berubah secara substansial. Kami sering menemukan ketidaksepahaman atau ketidaktahuan secara umum mengenai distribusi kewenangan dan tanggung jawab yang sesungguhnya di banyak negara, dan ketidakkonsistenan yang meluas antara distribusi kewenangan yang resmi dan yang sesungguhnya. Temuan kami menggambarkan pemahaman kami pada saat ini; tetapi situasinya sangatlah berubah di banyak negara yang menjadi kajian.

Sembilan hal berikut ini menyoroti pola-pola pengurusan hutan di delapan negara federal:

1. Struktur federal tata kelola hutan cenderung beragam dan kompleks, dengan kaitan lintas sektoral yang kuat dengan sektor pertanian, sumberdaya air, transportasi dan sektor-sektor lainnya (lihat Broadhead, 2003; Dubé dan Schmithüsen, 2003). Dalam semua kasus badan kehutanan federal hanyalah salah satu dari sejumlah badan federal yang menjalankan pengurusan kawasan hutan publik. Peran kuat dari badan yang lainnya dan kaitannya dengan sektor-sektor lainnya kelihatannya membantu menciptakan pengawasan untuk akuntabilitas

dan memastikan bahwa sektor kehutanan merefleksikan kepentingan para pemangku kepentingan, terutama bagi mereka yang tidak terlibat secara langsung dalam sektor kehutanan. Di beberapa negara, sektor lain yang terlibat dapat mencapai ratusan sektor. Di Amerika Serikat, sebagai contoh, sebanyak 31 lembaga federal terlibat langsung dengan dinas kehutanan dalam merencanakan dan mengelola kawasan hutan federal, dan lembaga-lembaga yang lainnya memiliki kaitan yang tidak langsung (Ellefson dan Moulton, 2000).

2. Dengan pengecualian Amerika Serikat, di seluruh negara federal yang dikaji dalam tulisan ini, pemerintah adalah pemilik mayoritas dari seluruh kawasan hutan. Yang menarik, dari ketujuh negara ini dimana hutan publik mendominasi, kepemilikan mayoritas ada di tangan pemerintah federal di Brazil, Russia dan India. Berlawanan dengan hal itu, di Malaysia, Nigeria, Kanada dan Australia, negara bagian atau tingkat propinsilah yang menjadi pemilik mayoritas dari seluruh kawasan hutan. Kepemilikan federal cukup besar bahkan di Amerika Serikat, dimana pemerintah federal menguasai sekitar 35 persen dari seluruh kawasan hutan, negara bagian menguasai 5 persen dan sektor swasta menjadi pemilik mayoritas – sekitar 60 persen.
3. Kebijakan dan struktur pemerintahan berkaitan dengan sektor swasta dan masyarakat sipil sangat berbeda. Di Amerika Serikat, besarnya (jumlah) sektor swasta signifikan; atas dasar itu, pemerintah federal seperti juga negara bagian, menyusun peraturan dan program untuk mendukung dan mengatur perusahaan-perusahaan swasta. Lain halnya dengan India, dimana perusahaan swasta tidak mempunyai akses terhadap hutan publik, dan perusahaan-perusahaan swasta didorong untuk bekerjasama dengan pemilik lahan ‘bukan-hutan’ skala kecil. Di beberapa negara, akses organisasi nonpemerintah (ornop) pada proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah mendapat dukungan; tetapi di negara yang lain hal ini tidak didukung secara aktif.
4. Di banyak negara, pemerintah federal dan/atau negara bagian tidak mengenal adanya hak kepemilikan lahan tradisional secara resmi. Oleh karena itu, pemerintah federal dan/atau negara bagian menangani interaksi antara masyarakat lokal dan pemerintah lokal dengan cara yang berbeda, yang berdampak besar terhadap tata kelola pada sektor tersebut.
5. Tingkat tanggung jawab dan kewenangan sektor kehutanan yang ada pada pemerintahan federal dan lapis pemerintahan yang lain sangat berbeda. Di beberapa negara, pengurusan sektor kehutanan relatif tersentralisasi, sementara di negara lain tanggung jawab dan kewenangan utama berada di lapis kedua atau ketiga pemerintahan. Di Brazil, sebagai contoh, sampai baru-baru ini, kebanyakan keputusan kunci dan pelaksanaan program berada di bawah kendali the Federal

Environment Institute; di Malaysia, negara bagian memiliki otonomi yang besar untuk merancang dan melaksanakan program-program mereka sendiri.

6. Di Kanada, Malaysia, Amerika Serikat, Australia dan India, untuk beberapa hal badan kehutanan pada tingkat pemerintahan antara (meso-level) terlihat mendominasi, antara lain karena sedikitnya kawasan hutan federal dan fungsi yang diberikan kepada badan-badan federal lebih sedikit. Pada saat yang sama, lembaga-lembaga federal memegang tanggung jawab utama perdagangan, penelitian, hubungan internasional di sektor kehutanan dan penetapan standar lingkungan hidup. Di Amerika Serikat, Brazil dan beberapa kasus lainnya, terdapat lebih banyak kepemilikan kawasan hutan federal; oleh karena itu, badan-badan federal mempunyai tanggung jawab pengelolaan lahan publik yang lebih besar.
7. Badan kehutanan federal cenderung bertanggung jawab untuk mengelola kawasan hutan federal dan memberikan arahan secara keseluruhan pada masalah-masalah kehutanan, tetapi sering kali memiliki yurisdiksi yang terbatas terhadap peraturan yang berkaitan dengan praktek kehutanan di lahan pribadi – pada kebanyakan kasus tanggung jawab ini dipegang oleh negara bagian atau propinsi.
8. Di Rusia dan Nigeria, dimana mayoritas kawasan hutan dimiliki oleh pemerintah pusat atau federal dan dikelola oleh badan kehutanan pusat, badan-badan pemerintahan pusatnya lemah dan demikian juga kontrol atas kawasan hutan publik. India dan Kanada, dimana mayoritas kawasan hutan dimiliki oleh pemerintah negara bagian atau propinsi, punya catatan yang lebih baik berkaitan dengan pengawasan wilayah hutan publik. Oleh karena itu, desentralisasi kepemilikan lahan publik menjadi sebuah strategi yang efektif, paling tidak pada beberapa kasus.
9. Pada kebanyakan kasus, kewenangan badan-badan pengurusan hutan, apakah federal atau negara bagian/propinsi, adalah relatif kecil jika dibandingkan dengan badan pemerintahan lainnya. Pengurusan hutan publik sering kali merupakan bagian di bawah kementerian lingkungan hidup atau pertanian. Pada beberapa kasus, yurisdiksi badan-badan kehutanan dibagi dengan badan-badan berpengaruh lainnya, seperti halnya di Amerika Serikat dan Brasil. Mengelola hubungan antar sektoral dan antar lembaga sulit dan tidak selalu memuaskan di banyak negara federal. Australia merupakan pengecualian: pemerintah mengelola hutan berdasarkan pada sebuah rangkaian proses konsultasi dan pengambilan keputusan yang luas, melibatkan beragam lembaga dan pelaku-pelaku sektor swasta. Pada kebanyakan kasus, struktur federal tidak menjamin adanya koordinasi horisontal di antara badan-badan pemerintahan. Di Nigeria dan India, hal ini menghalangi

pengurusan ekosistem hutan yang terentang melintasi batas-batas wilayah administratif lokal.

## **DESENTRALISASI TATA KELOLA HUTAN: BEBERAPA TEMUAN**

Kesebelas negara yang dipelajari memberikan gambaran yang kaya mengenai sejarah dan pengalaman dalam hal tata kelola hutan, dan menawarkan sejumlah temuan dan pelajaran bagi mereka yang mempertimbangkan untuk melakukan desentralisasi atas struktur tata kelola mereka. Di bawah ini kami bahas temuan-temuan pada:

1. Implementasi dari desentralisasi;
2. Peran kehutanan dalam konteks politik yang lebih luas dan pentingnya hubungan lintas sektoral;
3. Pentingnya memastikan kapasitas yang memadai, insentif dan akuntabilitas; dan
4. Pentingnya memastikan partisipasi yang memadai dari masyarakat sipil dan sektor swasta.

### **Implementasi desentralisasi politik**

- Di sebagian besar negara federal, proses desentralisasi melibatkan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab oleh negara-negara berdaulat kepada sebuah pemerintahan pusat yang dibentuk melalui proses konstitusional. Dengan pengecualian Federasi Rusia, Bolivia dan India, dimana upaya desentralisasi melibatkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah tingkat antara (meso-level) dan lokal.
- Bahkan di negara-negara dimana pemerintah adalah pemilik sebagian besar kawasan hutan (Rusia, Nigeria, Nepal dan Indonesia), kewenangan relatif dari administrasi publik hutan federal rendah dan badan-badan kehutanan secara umum tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kegiatan-kegiatan penting. Sektor kehutanan oleh karena itu adalah sektor pengikut, daripada sektor pemimpin, dalam proses desentralisasi.
- Proses perdebatan serta penyesuaian distribusi kewenangan dan tanggung jawab adalah tak terbatas. Ketegangan yang terus berlangsung di antara berbagai tingkat pemerintahan dan kekuatan-kekuatan politik sering kali memberi kontribusi bagi definisi yang lebih baik tentang tanggung jawab tata kelola dan kewenangan di berbagai tingkatan yang berbeda, yang berakibat pada penguatan sistem pengendalian/saling-uji (check and balance) administratif. Oleh sebab itu, proses desentralisasi dapat dilihat sebagai proses evolutif, dimana keseimbangan kewenangan



dicapai melalui tekanan dan perbaikan yang terus menerus. Pada beberapa kasus, desentralisasi berlangsung secara lebih revolusioner (sebagai contoh, bekas negara Uni Soviet, Bolivia dan Indonesia).

- Apa yang terlihat saat ini sebagai sistem desentralisasi yang efektif dan efisien telah dicapai dalam waktu yang panjang, dengan banyak penyesuaian terhadap hal-hal yang tidak diduga sebelumnya sepanjang berlangsungnya proses. Saat ini adalah sebuah masa transisi di negara-negara seperti Rusia, Bolivia, Indonesia dan Nigeria.
- Evolusi distribusi kewenangan administrasi dan tanggung jawab pengurusan hutan antara pemerintah pusat, pemerintah tingkat antara (meso-level) dan pemerintah lokal telah menjadi bagian dari proses nasional yang lebih luas dalam menyeimbangkan kewenangan dan kekuasaan sebagai respon terhadap berubahnya tujuan, kebutuhan, sumberdaya dan proses politik.
- Desentralisasi tanggung jawab dan kewenangan kepada tingkat ketiga (tingkat lokal) biasanya sulit. Pertama, tingkat pemerintahan tersebut jarang sekali memiliki kewenangan, pendapatan, dan mekanisme akuntabilitas yang memadai – dan oleh karena itu tidak memiliki kapasitas dan konstituen politik yang diperlukan untuk memegang tanggung jawab yang baru. Kedua, inisiatif desentralisasi sering kali menetapkan tanggung jawab tanpa memberikan hak atau sumberdaya tambahan untuk memotivasi kinerja yang memadai. Dan ketiga, pemerintahan tingkat kedua (tingkat antara) terkadang tidak cukup siap atau terlibat dalam proses mediasi antara pemerintah pusat dan lokal.
- Inisiatif-inisiatif desentralisasi di negara-negara federal nampaknya lebih mudah dilaksanakan, dan lebih efektif dalam jangka waktu yang singkat, ketimbang di negara-negara bukan federal. Inisiatif-inisiatif desentralisasi di negara-negara bukan federal lebih menghadapi tantangan karena harus disertai dengan peningkatan kapasitas pemerintahan lokal dan menetapkan preseden baru untuk mengelola pendapatan dan penegakan akuntabilitas. Pengalaman ini menyarankan bahwa pembuat kebijakan perlu berhati-hati dalam mempelajari tata kelola yang terdesentralisasi pada pemerintahan federal untuk diaplikasikan pada pemerintahan bukan federal.
- Tujuan dari proses desentralisasi terlihat jelas di sebagian besar negara; tetapi mekanisme operasional yang dibutuhkan untuk memastikan sebuah transisi yang mulus kurang jelas.
- Ketika sumberdaya manusia dalam hal administrasi dan teknis tidak memadai, persoalan-persoalan urban yang lebih penting secara politis, seperti kesehatan, pendidikan dan infrastruktur transportasi, serta kebutuhan akan hasil pertanian, cenderung mendapatkan perhatian yang lebih besar daripada pengelolaan hutan.
- Proses desentralisasi seringkali berlangsung secara paralel dengan dekonsentrasi fungsi-fungsi yang berkaitan dengan hutan pada tingkat

federal. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, pengalihan kewenangan pengurusan hutan negara-negara bagian kawasan barat yang baru diikutsertakan (dan kepada sektor swasta melalui hibah lahan/*land grant*) berlangsung bersamaan dengan dekonsentrasi sejumlah fungsi dan pembuatan keputusan oleh dinas kehutanan kepada kantor-kantor regional.

- Sekalipun kecenderungannya mengarah kepada desentralisasi tata kelola hutan, saat ini kita melihat adanya argumen yang jelas bagi mekanisme yang terpusat atau bahkan internasional (seperti konvensi global) dalam menangani produksi komoditas publik nasional atau global yang berkaitan dengan jasa lingkungan yang berasal dari hutan.

### **Peran dan hubungan lintas sektoral**

- Dalam sebagian besar dari 11 negara yang dipelajari, banyak badan pemerintahan selain badan-badan kehutanan yang dilibatkan dalam keputusan mengenai sumberdaya hutan.
- Hubungan lintas sektoral dengan lembaga yudikatif, pertanian, energi, transportasi dan lingkungan hidup adalah penting dalam menentukan bentuk pendekatan tata kelola hutan. Kompleksitas menjadi bertambah besar dengan adanya perbedaan tanggung jawab dari badan-badan pada tingkat pemerintahan yang berbeda.
- Proses desentralisasi yang efektif di sektor kehutanan hanya akan terjadi apabila fungsi pemerintahan di sektor yang lain, seperti kebijakan pajak, penegakan hukum dan partisipasi politik, juga didesentralisasi.
- Desentralisasi fiskal, administratif, dan politik yang seimbang dan dilakukan secara serentak – yang melibatkan tidak hanya pengurusan hutan tetapi juga sektor-sektor yang terkait – sangatlah sulit dicapai. Permasalahan muncul ketika keseimbangan tidak tercapai.
- Tingkatan dan sejauh mana desentralisasi dilakukan pada periode yang berbeda-beda di masing-masing negara bervariasi. Seperti telah disebutkan di atas, proses desentralisasi adalah proses yang dinamis dan tergantung kepada filosofi politis dan penyesuaian menyeluruh pemerintah terhadap administrasi publik secara umum, tidak hanya di sektor kehutanan dan badan-badan yang terkait dengan sektor kehutanan.
- Kongres-kongres kehutanan nasional dengan dukungan politik yang luas dapat membantu menyatukan pemangku kepentingan yang berbeda-beda untuk bersama-sama menyusun sebuah visi nasional bagi hutan dan sebuah strategi yang dapat diadopsi dan diadaptasi oleh tingkat pemerintahan sub-nasional, masyarakat sipil, sektor swasta dan komunitas internasional.

## **Kapasitas, sumberdaya, insentif dan akuntabilitas**

- Tata kelola hutan yang efektif nampaknya lebih tergantung kepada kemampuan lembaga-lembaga pengelola yang ada ketimbang kepada bentuk atau tingkatan tertentu dari desentralisasi atau sentralisasi fungsi-fungsi pengelolaan. Lebih khusus lagi, sejumlah kemampuan tersebut harus dimiliki seluruh tingkat pemerintahan.
- Kelemahan administratif dan teknis pemerintah lokal sering kali menghambat monitoring dan kontrol terhadap aktivitas-aktivitas sektor kehutanan – yang membuka kesempatan bagi dominasi elit lokal atau sektor swasta. Karena itu, reformasi hukum tidaklah cukup: peningkatan kapasitas kelembagaan (*institution-building*) juga dibutuhkan.
- Desentralisasi tanggung jawab administrasi tanpa adanya kesetaraan hak atas sumber-sumber keuangan menciptakan insentif untuk mengelola sumberdaya secara tidak berkelanjutan dan untuk menghimpun pendapatan bagi pembiayaan kebutuhan operasional pemerintah lokal. Bahkan jika pemerintah pusat menyediakan dana pun, tidak adanya kepastian terhadap kontrol atas hutan akan tetap menjadi insentif bagi pemerintah lokal untuk mengambil sumberdaya hutan secara intens.
- Di Brazil, desentralisasi sumber-sumber keuangan tanpa menciptakan mekanisme untuk memastikan tanggung jawab pengelolaan fiskal membuat pemerintah lokal tidak memiliki akuntabilitas, terpuruk dalam hutang, tidak tertarik untuk mengurus sumberdaya hutan dan berakibat pada keterbatasan dana untuk memenuhi apa yang menjadi prioritas pengelolaan hutan secara nasional. Kekosongan tersebut juga mendorong *local capture* oleh kepentingan ekonomi dan politik yang kuat dengan tujuan mencari keuntungan.
- Di Nigeria, pemerintah negara bagian hanya memiliki kewenangan yang terbatas; tanggung jawab dan wewenang ada di tangan pemerintah lokal, sekalipun kapasitas mereka dalam mengelola sumberdaya hutan rendah. Hasilnya sering kali kacau dan tidak terdapat kemajuan dalam pengelolaan hutan.
- Desentralisasi sektor kehutanan di India, Indonesia, Bolivia dan Brazil umumnya ditandai oleh keterbatasan sumberdaya manajerial dan teknis pada tingkat negara dan lokal pada awal mulanya. Sejumlah pemerintah sub-nasional bahkan tidak mepedulikan hutan atau mengeksploitasinya secara tidak berkelanjutan, yang di beberapa kasus memicu pada meningkatnya peraturan federal untuk melindungi lingkungan.

## **Partisipasi masyarakat sipil dan sektor swasta**

- Sektor swasta dan masyarakat sipil memainkan sebuah peran penting pada suksesnya tata kelola sumberdaya hutan, tidak hanya dalam pengurusan sumberdaya, tetapi juga dalam memastikan akuntabilitas

pemerintah dalam memenuhi keinginan masyarakat sipil dan sektor swasta.

- Di Brazil dan Malaysia, administrasi publik pada tingkat nasional telah diperkuat; namun wewenang yang diberikan kepada pemerintah lokal dan mitra potensial dalam masyarakat sipil dan sektor swasta hanya sedikit.
- Di Brazil, Malaysia, Nepal, Bolivia, Indonesia dan Amerika Serikat, organisasi non pemerintah baik nasional maupun internasional telah menjalin kemitraan dengan lembaga-lembaga lokal untuk memperbaiki tata kelola lokal dan perlindungan hutan. Kemitraan ini nampaknya telah bekerja dengan lebih baik dimana mekanisme komunikasi yang ada tidak hanya antara tingkat pemerintahan, tetapi juga antara pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya.
- Di Amerika Serikat, dimana sektor swasta memiliki mayoritas kawasan hutan, dinas kehutanan negara bagian sering kali bertanggung jawab mengatur sektor swasta, dengan fokus utama pada dampak terhadap lingkungan hidup dan praktek bisnis kegiatan komersil sektor kehutanan yang adil; pemerintah federal terlibat dengan sektor swasta melalui program-program insentif dan fiskal. Di Kanada, Indonesia, Australia, Nepal dan Bolivia, keterlibatan dengan sektor swasta dilakukan melalui pemberian dan pengaturan hak pemanfaatan dalam jangka panjang dan kontrak lainnya bagi penggunaan perorangan dan pengelolaan lahan publik/negara.
- Di hampir semua negara, pemerintah di seluruh tingkatan cukup berinteraksi – terkadang bertentangan – dengan penduduk asli yang mempunyai klaim atas sumberdaya lahan dan hutan. Bolivia dan Nepal memberikan contoh yang positif, dimana pemerintah telah mengakui adanya hak bagi komunitas masyarakat hutan, memberikan pemangku kepentingan ini insentif yang kuat untuk melindungi dan memperbaiki sumberdaya hutan mereka.
- Pengalaman di Amerika Serikat, Kanada, Australia, Nepal, Bolivia dan India memperlihatkan bahwa partisipasi kelompok warga lokal mencegah pemerintah dari upaya untuk menetapkan hal-hal yang bertentangan dengan kondisi dan tradisi lokal. Hal tersebut penting khususnya di negara-negara bukan federal. Partisipasi dalam pembuatan keputusan bisa meningkat jika kelompok-kelompok advokasi dapat menggerakkan kelompok-kelompok yang tidak beruntung, menggarisbawahi biaya yang harus ditanggung dari mempertahankan status quo, dan memberikan bantuan teknis (seperti pengawasan dan distribusi informasi).
- Sering kali dorongan kepada desentralisasi tata kelola hutan diikuti pula oleh perubahan dalam keseimbangan antara kepentingan publik dan perorangan, baik dalam bidang pengelolaan maupun kepemilikan hutan.

- Kebanyakan temuan-temuan kami menunjukkan bahwa membangun sebuah sistem tata kelola hutan yang berhasil membutuhkan masukan dan pertimbangan dari badan-badan, kelompok masyarakat sipil dan lembaga lainnya jauh di luar batasan sempit badan-badan kehutanan.

## IMPLIKASI TERHADAP TATA KELOLA HUTAN

### **Sebuah kerangka kerja bagi desentralisasi**

Kami menyarankan bahwa kerangka kerja dasar bagi keberhasilan pelaksanaan desentralisasi tata kelola hutan melibatkan tiga elemen:

1. *Pembagian kewenangan dalam pembuatan keputusan dan tanggung jawab terhadap pengelolaan hutan, termasuk bagi hasil pendapatan (revenue-sharing), di antara tingkat pemerintahan yang berbeda:*
  - Apakah ada kapasitas teknis dan politik yang memadai untuk menjalankan pemerintahan dan membuat keputusan yang mencerminkan kepentingan publik di masing-masing tingkat?
  - Apakah undang-undang yang ada menyelaraskan tujuan-tujuan dan fungsi-fungsi nasional, regional dan lokal?
  - Apakah fungsi-fungsi komunikasi dan fungsi-fungsi pendukung menghubungkan tingkat pemerintahan yang berbeda?
  - Tanggung jawab apa yang terbaik untuk dikenakan pada masing-masing tingkat, dan tanggung jawab yang mana yang akan diberikan atau dibagi kepada sektor swasta dan kelompok masyarakat sipil?
  - Apakah tanggung jawab fiskal selaras dengan tanggung jawab pengelolaan, sehingga tanggung jawab tersebut dapat dilimpahkan secara adil?
  - Apakah tingkat lokal dapat menghimpun pajak dan retribusi tanpa menyebabkan pungutan/pajak berganda?
  - Apakah pendapatan kehutanan dikaitkan dengan anggaran dan pengeluaran pada tingkat pemerintahan yang berbeda?
2. *Menegakkan akuntabilitas di seluruh tingkat pemerintahan:*
  - Apakah persaingan politik lokal diperbolehkan dan didukung oleh tingkat yang lebih tinggi?
  - Apakah ada transparansi dalam keputusan dan tindakan pemerintah di seluruh tingkat?
  - Apakah tingkat pemerintahan yang berbeda-beda bertanggung jawab satu sama lain, dan apakah masing-masing tingkat mendukung akuntabilitas tingkat yang lain?
  - Apakah ada pengawasan publik yang efektif terhadap penggunaan dan penyalahgunaan wewenang?
  - Apakah informasi publik cukup memadai untuk menjamin transparansi bagi seluruh pemangku kepentingan?

3. *Hubungan dengan sektor pemerintahan dan badan-badan yang lain dan dengan sektor swasta:*
- Apakah sektor-sektor berbagi kewenangan di seluruh tingkat pemerintahan, dan apakah pilihan-pilihan penyelesaian konflik efektif?
  - Apakah ada hubungan yang efektif dengan sektor swasta dan apakah ada peraturan yang mengatur aktivitas sektor swasta?
  - Apakah ada mekanisme untuk menjalankan pemerintahan dan mendukung hubungan antar pemerintahan dan pembagian kewenangan?

Hubungan yang tercipta antara kewenangan, mekanisme akuntabilitas, tanggung jawab dan bagi hasil pendapatan pada tingkat pemerintahan yang berbeda menentukan keberhasilan desentralisasi sistem tata kelola hutan. Kewenangan tanpa adanya akuntabilitas dapat menimbulkan arogansi, keberpihakan dan korupsi. Kewenangan yang didesentralisasi tanpa akuntabilitas dapat mengeliminasi pemangku kepentingan tertentu, serta menimbulkan korupsi dan pemborosan di tingkat lokal. Dan tanggung jawab tanpa kewenangan – atau tanggung jawab tanpa sumberdaya – membawa kepada hal-hal yang tidak efektif: lembaga-lembaga pemerintah yang mengontrol keuangan juga kenyataannya mengontrol aktivitas-aktivitas yang pelaksanaannya bergantung pada sumberdaya tersebut. Karena itu, walaupun pemerintah lokal perlu memiliki kewenangan, tanggung jawab dan sumberdaya untuk membuat keputusan, akuntabilitas sangatlah penting.

Elemen ketiga dari daftar di atas – hubungan lintas sektoral – terkait dengan kompleksitas tata kelola hutan dalam sistem demokrasi dengan banyak pelaku dan pemangku kepentingan, masing-masing dengan cara pandang yang berbeda-beda. Para pemangku kepentingan harus memiliki forum atau mekanisme untuk membuat kepentingan mereka diketahui. Dan penting bahwa ada aturan main yang jelas (alokasi kepemilikan, tanggung jawab, sumberdaya dan kewenangan) dan mekanisme untuk menghindari tumpang tindih, konflik dan kelesuan.

## **BADAN-BADAN KEHUTANAN DALAM SISTEM FEDERAL**

Berikut ini, kami gambarkan pendekatan-pendekatan desentralisasi di delapan negara dalam bentuk ringkasan.

## Australia

- *Kepemilikan*: 25 persen pribadi/perorangan, 75 persen tingkat pemerintahan sub-nasional. Pemerintah negara bagian (tetapi bukan Pemerintah Teritori) membuat undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan praktek-praktek kehutanan dan memberikan ijin pengelolaan hutan pada lahan publik.
- *Badan federal*: Departemen Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.
- *Tanggung jawab badan federal*: perlindungan lingkungan hidup, pengelolaan kawasan hutan federal; mengontrol perdagangan internasional hasil hutan; pemanfaatan lahan di wilayah teritori; membuat panduan umum bagi pengelolaan sumberdaya hutan untuk seluruh negara bagian (keseluruhan strategi sektoral).
- *Badan-badan negara bagian*: sektor kehutanan adalah bagian kecil dari departemen terpadu yang lebih besar atau badan-badan multisumberdaya. Badan-badan negara bagian bertanggung jawab atas penguasaan lahan; penggunaan lahan; pengelolaan hutan publik; suplai air, dan peraturan mengenai kegiatan di kawasan hutan milik perorangan. Lihat 'Kepemilikan' di atas.
- *Koordinasi antar tingkat pemerintahan*: nota kebijakan kehutanan nasional dan kesepakatan kehutanan regional. The Australian Forestry Council (Komite Kehutanan Australia) telah mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip dasar nasional untuk digunakan dalam pengelolaan sumberdaya hutan asli Australia yang digunakan untuk menghasilkan kayu baik di lahan publik maupun perorangan; Perwalian Warisan Alam (Natural Heritage Trust).
- *Perangkat aturan hutan pribadi/swasta*: pemerintah negara bagian menerapkan peraturan yang sama dengan kawasan hutan publik.

## Brazil

- *Kepemilikan*: hutan alami dimiliki oleh pemerintah. Institut Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam atau the Environment and Natural Resources Institute (IBAMA) memiliki tanggung jawab utama untuk mengelola sumberdaya hutan.
- *Badan federal*: IBAMA, terkait dengan Kementerian Lingkungan Hidup; badan ini memiliki kantor-kantor regional. Isu-isu lingkungan hidup lingkup nasional dan pengelolaan hutan di seluruh negara ditangani oleh badan ini.
- *Badan-badan negara bagian*: IBAMA dapat melimpahkan tanggung jawab pengelolaan hutan kepada negara bagian; tetapi jarang terjadi pada skala yang signifikan.

- *Koordinasi antar tingkat: Programa Nacional de Florestas* terdiri dari proyek-proyek yang dirancang untuk melibatkan partisipasi seluruh tingkat pemerintahan dan masyarakat sipil, termasuk juga LSM.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi: IBAMA* mengatur hubungan dengan sektor swasta; tetapi negara bagian juga memiliki wewenang untuk melakukannya.

## **Kanada**

- *Kepemilikan: 23 persen federal, 71 persen propinsi, 6 persen milik perorangan.* Pemerintah propinsi menyusun perundang-undangan kegiatan pemanfaatan hutan pada lahan milik propinsi dan mengeluarkan ijin bagi pengelolaan hutan. Pemerintah propinsi mengelola dan mengatur taman-taman propinsi sedangkan pemerintah federal bertanggung jawab atas taman federal.
- *Badan federal: Sumberdaya Alam; Dinas Kehutanan Kanada.* Badan ini menangani perdagangan dan hubungan internasional; pengelolaan lahan federal; pelaporan nasional, masalah-masalah masyarakat asli; dan pembentukan konsensus nasional. Tanggung jawab atas peraturan lingkungan hidup, termasuk juga ilmu pengetahuan dan teknologi, dibagi dengan pemerintah propinsi.
- *Badan-badan negara bagian: sebagian besar propinsi memiliki kementerian kehutanan yang bertanggung jawab mengelola lahan propinsi; alokasi ijin pengambilan kayu; penyusunan peraturan perundang-undangan kehutanan; dan pengumpulan data.*
- *Koordinasi antar tingkat: Dewan Kementerian Kehutanan Kanada (the Canadian Council of Forest Ministers)* memfokuskan diri pada pengembangan hubungan yang lebih efektif dan efisien di antara lembaga-lembaga federal dan sub nasional; telah ada sebuah strategi kehutanan.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi: pemerintah propinsi membuat peraturan perundang-undangan mengenai kegiatan pemanfaatan di kawasan hutan milik pribadi.*

## **India**

- *Kepemilikan: 90 persen federal, 10 persen masyarakat dan pribadi/swasta.* Pengurusan hutan dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah federal dan negara bagian; tetapi negara bagian memiliki tanggung jawab utama pada proses pelaksanaannya. Negara bagian diharapkan melakukan desentralisasi kepada tingkat pemerintahan lapis ketiga.



- *Badan federal*: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Pusat mengeluarkan arahan kebijakan nasional dan memiliki tanggung jawab atas fungsi lainnya dalam lingkup nasional, seperti penelitian kehutanan dan monitoring pelaksanaan kebijakan.
- *Badan-badan negara bagian*: departemen kehutanan negara bagian menjalankan tugas utama operasional. Kebijakan negara bagian juga harus sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.
- *Koordinasi antar tingkat*: hubungan dengan pemerintahan lapis ketiga dibiarkan menjadi keputusan negara bagian. Pengelolaan hutan bersama telah berlangsung di sejumlah wilayah, yang melibatkan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Dalam kesepakatan pengelolaan bersama, pemerintah sub-negara bagian bertanggung jawab terhadap perencanaan pengelolaan sumberdaya hutan.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi*: industri tidak dapat menyewa akses terhadap sumberdaya hutan dan oleh karena itu tidak dapat memperoleh pasokan kayu dari hutan milik pemerintah. Kebijakan kehutanan nasional mendorong hubungan kemitraan dengan komunitas lokal untuk menjamin pasokan bahan baku dari hutan. Beberapa pelaku industri kertas masih tetap dilindungi oleh kebijakan tarif impor.

## Malaysia

- *Kepemilikan*: kepemilikan kawasan hutan ada di tangan negara bagian. Hanya pada sangat sedikit kasus kawasan hutan dimiliki masyarakat adat.
- *Badan federal*: Kementerian Industri-Industri Primer. Dewan Kehutanan Nasional mengkoordinasikan rencana, pengelolaan dan pengembangan sumberdaya hutan. Tanggung jawab mereka termasuk memberikan pertimbangan dan dukungan teknis kepada negara bagian, selain fasilitas pelatihan dan penelitian; kontrol atas fungsi-fungsi yang berkaitan dengan perdagangan, pengembangan industri dan lingkungan hidup; dan menyusun kebijakan kehutanan nasional.
- *Badan-badan negara bagian*: departemen kehutanan negara bagian bertanggung jawab terhadap penguasaan dan kepemilikan lahan; kebijakan kehutanan pada tingkat negara bagian; dan pelaksanaan serta monitoring kebijakan kehutanan.
- *Koordinasi antar tingkat*: Dewan Kehutanan Nasional adalah sebuah forum bagi pemerintah federal dan negara bagian; bersama-sama, pemerintah pusat dan negara bagian telah menyiapkan kriteria dan indikator nasional bagi pengelolaan hutan secara berkelanjutan, mengembangkan sistem sertifikasi pengelolaan hutan domestik, dan membangun sebuah sistem pengaturan kehutanan dan sistem monitoring yang baik, termasuk kebijakan kehutanan nasional.

- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi*: pemerintah negara bagian menyusun peraturan perundang-undangan kegiatan-kegiatan kehutanan dalam konteks kebijakan kehutanan nasional yang lebih luas.

## **Nigeria**

- *Kepemilikan*: seluruh kawasan hutan yang dilindungi (kurang dari 10 persen wilayah negara) ada di bawah pengelolaan bersama pemerintah negara bagian dan lokal, yang memberikan konsesi untuk mengambil kayu. Secara konstitusional, negara bagian memiliki kontrol yang sangat besar atas sumberdaya hutan; tetapi, pada kenyataannya, pemerintah federal memiliki wewenang yang lebih besar karena mengontrol keuangan. Lahan berhutan di luar hutan yang dilindungi tidak berada di bawah bentuk pengelolaan sistematis apapun.
- *Badan federal*: Departemen Kehutanan Federal, yang tanggung jawabnya termasuk menyusun kebijakan kehutanan nasional, tata guna lahan, pengembangan sektor kehutanan dan pengelolaan lingkungan hidup, proyek-proyek yang berkaitan dengan kepentingan nasional; penelitian, pelatihan dan pendidikan; perdagangan dan pengembangan industri, pengembangan institusi.
- *Badan-badan negara bagian*: sebagian besar negara bagian memiliki kementerian kehutanan. Berdasarkan konstitusi, negara bagian dapat mengembangkan kebijakan kehutanan mereka sendiri dalam kerangka kerja kebijakan kehutanan nasional; tetapi, sampai sekarang, tidak satupun telah melaksanakannya.
- *Koordinasi antar tingkat*: kebijakan kehutanan nasional mengatur koordinasi. Telah ada sistem bagi hasil pendapatan (revenue sharing) antara pemerintah negara bagian dan pemerintah lokal. Kebijakan kehutanan dan hidupan liar nasional sedang ditinjau kembali untuk membuat agar pelaksanaannya lebih partisipatif; sebuah undang-undang kehutanan hidupan liar nasional juga sedang dikembangkan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi*: pemerintah negara bagian dapat mengembangkan kebijakan kehutanan dalam konteks kebijakan kehutanan nasional.

## **Rusia**

- *Kepemilikan*: 92 persen kawasan hutan dimiliki secara federal. Kawasan hutan yang lain merupakan milik warga negara atau pihak berwenang lainnya. Pemerintah federal dapat membagi kepemilikan dengan pihak lainnya.

- *Badan federal*: Dinas Kehutanan Federal Rusia (diubah menjadi Administratur Kehutanan Federal atau Federal Forest Administration) bertanggung jawab membiayai perlindungan, regenerasi dan pengaturan penggunaan hutan. Sebagai bagian dari proses privatisasi, Rusia sedang bergerak menuju sebuah sistem kontrak pengguna yang berlaku bagi kawasan hutan yang produktif (lahan kawasan hutan); kawasan yang tidak produktif akan langsung dikelola oleh Administratur Kehutanan Federal.
- *Badan-badan negara bagian*: sejumlah kewenangan telah didelegasikan oleh Administratur Kehutanan Federal melalui badan-badan regional pembuat peraturan (*regulation-making bodies*); tetapi peraturan-peraturan tersebut diterapkan/diberlakukan oleh Administratur Kehutanan Federal. *Leskhoz*es adalah perusahaan negara (suatu bentuk dinas kehutanan regional) yang mengkombinasikan tanggung jawab pengurusan dan pengelolaan hutan. Warganegara dapat membuat keputusan alokasi peruntukan hutan untuk disewakan atau digunakan secara bebas.
- *Koordinasi antar tingkat*: pemerintah federal memiliki tanggung jawab utama untuk menjalin koordinasi; tetapi ketidakpastian kelembagaan menghambat harmonisasi yang efektif antara tingkat-tingkat pemerintahan.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi*: empat jenis perijinan dapat diberikan kepada sektor swasta sehingga kegiatan kehutanan dan implementasi rencana pengelolaan akan dilaksanakan oleh pengguna hutan (mereka yang mendapatkan ijin), sementara pemerintah pusat atau pihak berwenang lainnya memfokuskan diri pada penyusunan strategi, kegiatan-kegiatan berkaitan dengan pembuatan peraturan dan penegakannya.

## **Amerika Serikat**

- *Kepemilikan*: 35 persen federal, 5 persen negara bagian, 60 persen swasta/pribadi. Pemerintah federal dan negara bagian menyusun peraturan dan perundang-undangan bagi lahan mereka masing-masing.
- *Badan federal*: Badan-badan dari Departemen Pertanian Amerika Serikat (Dinas Kehutanan), Departemen Dalam Negeri Amerika Serikat (Biro Manajemen Lahan, Dinas Taman Nasional, Dinas Perikanan dan Hidupan Liar, dan Biro Masalah-masalah Masyarakat Indian) dan Departemen Pertahanan Amerika Serikat memiliki tanggung jawab mengatur dan mengelola lahan yang merupakan urusan mereka.
- *Badan-badan negara bagian*: departemen kehutanan negara bagian mengatur industri swasta/perorangan dan kegiatan kehutanan di lahan

pribadi, dan menegakkan hukum negara bagian. Kebijakan, aturan perundang-undangan dan penegakan hukum berbeda-beda.

- *Koordinasi antar tingkat*: tidak ada mekanisme formal untuk mengkoordinasikan kebijakan kehutanan antar tingkat pemerintahan – yang menyebabkan terjadinya sejumlah ketegangan antara tingkat federal dan tingkat negara bagian. Beberapa negara bagian menganggap bahwa pengaruh pemerintah federal berlebihan. Pendekatan pengelolaan sejumlah badan federal yang mempunyai kewenangan atas lahan kawasan hutan federal seringkali tidak sama.
- *Perangkat aturan hutan swasta/pribadi*: pemerintah negara bagian menyusun kebijakan kehutanan bagi pengelolaan hutan perorangan. Undang-undang lingkungan hidup federal (Undang-undang Spesies yang Dilindungi, Undang-undang Air Bersih) berpengaruh terhadap kegiatan pada lahan milik pribadi, dimana masing-masing negara bagian mempunyai keleluasaan untuk merancang kerangka kerja peraturannya sesuai perundang-undangan nasional.

## PELAJARAN DARI PENGALAMAN

### **Keuntungan-Keuntungan yang Potensial**

Desentralisasi mengurangi birokrasi dan kemacetan pembuatan keputusan di tingkat pusat. Keputusan, khususnya keputusan rutin, dapat dibuat lebih cepat. Desentralisasi juga membawa kepada pengembangan kelembagaan dan pemahaman yang lebih baik atas kondisi, kebutuhan dan keterbatasan di tingkat lokal. Desentralisasi memfasilitasi alur informasi antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat, dan antara pemerintah dengan masyarakat sipil serta sektor swasta. Desentralisasi meningkatkan hubungan kerja sama dengan organisasi-organisasi di luar pemerintahan. Pengetahuan lokal dapat lebih dimanfaatkan.

Jika desentralisasi membawa kepada privatisasi, atau kepada organisasi-organisasi yang bertujuan untuk mencari keuntungan, keputusan lebih sesuai dengan kondisi pasar. Setidaknya sejumlah mekanisme subsidi akan dihilangkan.

Lebih mudah untuk melibatkan masyarakat lokal, khususnya jika tindakan yang diminta berhubungan dengan pembagian keuntungan (benefit-sharing), dan hal itu akan memberi mereka rasa memiliki yang lebih besar. Sebuah pembagian keuntungan yang lebih besar dapat tetap berada di tempat atau pada komunitas yang menghimpun keuntungan tersebut. Kemungkinan terjadinya persinggungan antara tradisi lokal dan hak-hak informal, di satu sisi, dan norma-norma formal yang ditetapkan oleh pemerintah, di sisi lain, lebih besar.

Campur tangan politik oleh kekuasaan pusat akan lebih sulit dilakukan. Tindak korupsi akan berkurang jika pejabat pemerintah pusat memiliki keleluasaan wewenang yang lebih sedikit dan jika, dengan tingkat partisipasi yang lebih besar, keputusan dari pejabat lokal dapat lebih dicermati/diawasi.

### **Bahaya-Bahaya yang Potensial**

Desentralisasi membuat koordinasi, implementasi dan monitoring kebijakan nasional menjadi lebih sulit. Skala ekonomi dari usaha yang dilakukan atau kegiatan-kegiatan lain mungkin akan hilang. Pengelolaan hutan nasional secara keseluruhan akan terganggu jika keputusan yang dikondisikan oleh kepentingan lokal tidak sesuai dengan kepentingan nasional, dan organisasi-organisasi penerima kewenangan yang didesentralisasi bisa memiliki keterbatasan pengetahuan teknis dan manajerial. Pembuatan keputusan mungkin menjadi tidak transparan dan tidak responsif.

Desentralisasi dapat berakibat pada alokasi sumber daya pusat ke daerah, kelompok etnis atau mitra politik, dan oleh karena itu membahayakan kesatuan nasional. Pemerintah pusat bisa kehilangan sumber pendapatan dan sumber daya manusia. Desentralisasi bisa meningkatkan keputusan yang sewenang-wenang dan korupsi.

Keputusan akan dikondisikan semata-mata murni atas pertimbangan ekonomi saja yang mungkin tidak sesuai dengan tujuan nasional atau bahkan tujuan lokal. Mungkin muncul keputusan yang dari sisi sosial maupun lingkungan hidup atau keberlanjutannya, tidak diinginkan. Tujuan yang bersifat tidak mencari keuntungan (nonkomersil) dari kebijakan nasional mungkin akan hilang.

Elit lokal akan mengontrol institusi-institusi yang didesentralisasi dan menggunakannya untuk keuntungan mereka sendiri. Campur tangan politik pemerintah pusat akan begitu saja digantikan oleh campur tangan politik lokal.

Jika pemerintah lokal tidak menghasilkan surplus ekonomi yang substansial, transfer netto dari pemerintah pusat mungkin akan hilang. Kepemilikan lokal mungkin akan hilang jika pembagian keuntungan (benefit-sharing) menjadi lebih tidak adil.

Mungkin akan terdapat tekanan yang kuat untuk “mengeruk” hutan untuk keuntungan lokal yang segera. Jika norma-norma formal sebelumnya tidak efektif dan norma-norma informal yang ada berlaku, desentralisasi mungkin akan meningkatkan konflik antara norma-norma formal dan informal.

Desentralisasi mungkin akan menjadi kendaraan bagi partai politik di tingkat pusat untuk menembus masuk perekonomian pedesaan dan hutan. Jika monitoring dan kontrol dari pusat dilonggarkan, khususnya jika

desentralisasi tidak diikuti oleh partisipasi, mungkin akan ada lebih banyak kesempatan terjadinya tindak korupsi. Elit lokal dan pejabat pemerintahan lokal akan berkonspirasi secara lebih efektif untuk melaksanakan rencana-rencana yang korup.

### **Pilihan-Pilihan Kebijakan**

Mengidentifikasi kebijakan nasional yang seharusnya berada di atas preferensi badan-badan penerima kewenangan yang didesentralisasi dan menyusun aturan yang jelas bagi pelaksanaannya di tingkat nasional, termasuk penerapan sanksi dan penghargaan. Mengimplementasikan program-program untuk mendukung tujuan-tujuan kebijakan nasional. Memastikan diskusi publik dalam skala yang luas mengenai persoalan kebijakan desentralisasi hutan dengan menyebarkan informasi dan membangun mekanisme konsultasi yang melibatkan para pemangku kepentingan.

Mengembangkan pelatihan untuk memperkuat kapasitas teknis dan manajerial lokal. Mengembangkan proses desentralisasi secara selektif – hanya kepada institusi lokal yang dapat memenuhi tuntutan manajerial dan teknis dari proses desentralisasi. Memanfaatkan pengetahuan lokal.

Menggunakan subsidi dan insentif lainnya untuk mengarahkan desentralisasi dan privatisasi institusi sesuai dengan prioritas nasional, termasuk kualitas lingkungan dan pengembangan bidang sosial.

Menyusun aturan main yang jelas sehingga keputusan lokal berada dalam batasan prioritas nasional. Mengidentifikasi pemangku kepentingan dan mengembangkan demokratisasi pembuatan keputusan. Memastikan keadilan dalam pembagian keuntungan dan biaya pada tingkat lokal. Mengembangkan transparansi dalam pembuatan keputusan. Mencari saluran bagi partisipasi masyarakat. Mengembangkan skema usaha yang terbuka dan melibatkan publik.

Transfer ekonomi netto dari pemerintah pusat boleh jadi sangat diperlukan berdasarkan pertimbangan sosial dan lingkungan hidup. Menyusun kebijakan yang jelas bagi pemberian subsidi kepada institusi lokal.

Mendukung partisipasi dalam pembuatan keputusan, aliran informasi yang bebas dan transparansi. Pada tingkat lokal, difokuskan pada pengembangan mekanisme bagi transparansi yang lebih besar. Hilangnya sumberdaya pemerintah pusat adalah harga yang tidak dapat dihindarkan dari proses desentralisasi; tetapi kebijakan untuk mengembangkan program-program pelatihan dan pengembangan kapasitas organisasi (capacity-building) mungkin dapat meredakan ketegangan.

Menyusun standar minimum pengelolaan hutan bagi institusi-institusi yang didesentralisasi. Pembuatan kebijakan yang baik tergantung kepada

pemahaman yang cermat terhadap kondisi lokal. Jika norma-norma lokal membawa kepada sumber penghidupan yang berkelanjutan dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, devolusi yang menyeluruh boleh jadi tepat; jika tidak, ciptakan insentif-insentif.

Merancang aturan-aturan akuntabilitas, termasuk transparansi proses pembuatan keputusan dan pemberian sanksi atas penyalahgunaan sumberdaya lokal bagi kepentingan politik. Mendirikan sebuah kantor monitoring independen dimana “para pembisik” (whistle blowers) dapat memberikan informasi. Mendukung media massa untuk melaporkan kecurigaan pelanggaran jabatan. Memperbanyak penyedia jasa untuk memperbanyak pilihan. Meningkatkan dukungan teknis untuk membina kemitraan antara publik dan swasta.

## **KESIMPULAN**

Desentralisasi menawarkan kesempatan yang besar untuk memperbaiki pengelolaan hutan, tetapi ia juga merupakan tantangan besar. Desentralisasi adalah jauh dari sebuah bentuk solusi yang final atas sakit yang diderita sektor kehutanan karena adanya kemungkinan yang signifikan akan kerugian dan bahayanya yang mengancam sisi kebermanfaatannya. Kemajuan atas pencapaian sebanyak mungkin manfaat dari desentralisasi berhadapan dengan bahaya yang menakutkan.

Kami telah berusaha menentukan faktor-faktor apa yang membuat desentralisasi berjalan di sektor kehutanan di negara-negara tertentu dengan sistem pemerintahan federal, dan di negara-negara yang tidak memiliki sistem pemerintahan federal, tetapi yang melakukan desentralisasi sistem tata kelola hutan. Temuan-temuan yang ada menawarkan model-model dan bahan pelajaran bagi negara-negara yang mengupayakan desentralisasi tata kelola hutan.

Pada keseluruhan kasus yang dipelajari, desentralisasi yang efektif dan efisien membutuhkan waktu yang panjang untuk mencapainya, dengan penyesuaian terhadap banyak kejadian yang tidak terduga sebelumnya. Rusia dan Nigeria berada dalam masa transisi, sebagai contoh, dan masa depan hutan di negara yang demikian sangat tergantung kepada pengembangan kapasitas tata kelola hutan yang efektif di pemerintahan tingkat antara dan tingkat bawah. Politisi, pejabat tinggi pemerintahan dan pengelola hutan di sektor publik dan swasta membutuhkan ketrampilan dan kesungguhan untuk menghindari terjadinya kekacauan administrasi dan krisis keuangan, yang dapat menciptakan kondisi yang subur bagi diperalatnya pemerintah untuk tujuan-tujuan pribadi.

Kajian kami juga memberikan bukti bahwa transisi menuju sistem tata kelola hutan yang lebih terdesentralisasi sangatlah kompleks, dan kami telah menyentuh sedikit saja keruwetan tersebut. Meskipun literatur

mengenai desentralisasi serta pengelolaan dan tata kelola hutan sangat banyak dan kaya, kebanyakan tidak secara khusus membahas insentif, ekonomi politik dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi sistem pengurusan hutan, atau kemampuan serta kapasitas manajerial dan tata kelola dari lembaga-lembaga yang berada di dalam sistem tersebut. Meskipun buku ini memberi tambahan berarti bagi pemahaman kita, tetap diperlukan penilaian lanjutan.

## CATATAN

Bab ini diadaptasi dari sebuah analisa dan diskusi yang lebih mendalam. Lihat Gregersen dkk (2004).

Penulis mengucapkan terimakasih kepada David Kaimowitz, Christian KÜchli, Laurence von Schulthess dan Adrian Sommer atas pikiran-pikiran mereka dalam menyusun lokakarya ini dan atas undangan mereka untuk menyiapkan analisa ini. Dalam perkembangannya, banyak individu telah memberikan kontribusi dalam bentuk ide dan bahan untuk proyek ini, membantu menjamin keakuratan profil-profil negara. Penulis secara khusus ingin mengakui kontribusi Kolade Adeyoku, Mike Apsey, Brian Belcher, Neil Byron, Kerstin Canby, Ben Cashore, Cherukat Chandrasekharan, Hosny El Lakany, Sebastian Kengen, Jon Lindsay, Jag Maini, Ali Mekouar, Miguel Serediuk Milano, Salleh Mohd Nor, Augusta Molnar, Sten Nilsson, Labode Popoola, Jesse Ribot, Alaric Sample, Sara Scherr, Franz Schmithüsen, Markku Simula dan Jeffrey Vincent. Penulis juga mengucapkan terimakasih pada tiga orang penelaah yang tidak dapat disebutkan namanya atas komentar mereka yang bagus dan penuh wawasan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Broadhead, J. (2003) *Cross-Sectoral Policy in Forestry: Examples from Within and Outside* FAO. Document CSPI/WP/02, FAO Forestry Department, FAO, Rome.
- Dubé, Y. dan Schmithüsen, F. (penyunting) (2003) 'Cross-sectoral policy impacts between forestry and other sectors: Policy and legal, economic, environmental accounting and social aspects'. FAO Forestry Paper No 142, Rome, Italy.
- Ellefson, P. dan Moulton, R. (2000) 'Fragmentation of forest resource agencies and programs: Challenges facing state and federal governments in the United States', dalam *IUFRO sub-plenary Sessions*, Vol 1, XXI IUFRO, Kongres Dunia, 7-12 Agustus, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Gregersen, H., Contreras-Hermosila, A., White, A. dan Phillips, L. (2004) *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Implications for Decentralization*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington, DC.
- Olowu, O. (2001) 'Decentralization policies and practices under structural adjustment and democratization in Africa', Democracy, Governance and Human Rights Programme, makalah No 4, July, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.



# Bab 2

## Desentralisasi Demokratis dalam Sektor Kehutanan: Pelajaran dari Afrika, Asia dan Amerika Latin

Anne M. Larson

### PENDAHULUAN

Pemerintah daerah semakin menjadi pelaku penting yang terus meningkat perannya dalam pengelolaan hutan. Lebih dari 60 negara mengatakan bahwa mereka sedang melakukan proses desentralisasi pada beberapa aspek pengelolaan sumberdaya alam (Agrawal, 2001). Dan bahkan dimana desentralisasi sektor kehutanan bukan merupakan kebijakan nasional, pemerintah daerah dan penduduk lokal seringkali mengelola sumberdaya hutan baik dengan ataupun tanpa mandat resmi.

Melihat secara garis besar pada 20 negara di Afrika, Asia dan Amerika Latin, bab ini mengidentifikasi pola-pola umum dan mengambil pelajaran yang bisa membawa kita pada pemahaman yang lebih baik atas keberhasilan dan kegagalan proses desentralisasi. Kami mulai dengan mendiskusikan secara singkat persoalan-persoalan konseptual yang akan menajamkan pemahaman kita tentang desentralisasi di tingkatan teori dan penerapan. Bagian berikutnya menampilkan pelajaran-pelajaran yang dipetik dalam hal kerangka kerja kelembagaan dan legalitas; pengelolaan finansial; peranan pemerintah pusat; peranan pelaku-pelaku pihak ketiga seperti misalnya lembaga donor dan organisasi non-pemerintah (ornop); penduduk lokal; pemerintah daerah; industri sektor kehutanan; faktor-faktor lain yang turut mempengaruhi desentralisasi sektor kehutanan; dan hasil-hasilnya. Di bagian akhir diungkapkan beberapa sumbang saran untuk proses ke depan.

### PERSOALAN-PERSOALAN DESENTRALISASI

Banyak dari kajian yang didiskusikan di sini merupakan hasil penelitian Center for International Forestry Research (CIFOR) tentang peranan

pemerintah daerah dalam pengelolaan sumberdaya kehutanan (Amerika Latin dan Indonesia), peranan dari para pengguna lokal (India) dan dampak dari devolusi nasional – diartikan sebagai pelimpahan atas pengelolaan sumberdaya alam kepada individu-individu dan lembaga-lembaga lokal di dalam maupun di luar pemerintah (Edmunds dkk, 2003, hal 1) – terhadap kemiskinan dan kelompok-kelompok termarginalkan (Cina dan Filipina). Sumber utama untuk penelitian di Afrika adalah makalah-makalah ilmiah tentang tata kelola lingkungan dari World Resources Institute (WRI). Sumber penting lainnya adalah makalah-makalah yang dipersiapkan untuk konferensi Bellagio pada tahun 2002 tentang desentralisasi dan lingkungan yang difasilitasi oleh WRI. Kajian-kajian tambahan meliputi hasil-hasil penelitian lainnya dari CIFOR dan WRI, selain juga dari para peneliti lepas. Secara keseluruhan, hasil dari kajian ini melukiskan sebuah gambaran yang kaya tentang sesuatu yang umum dan yang spesifik, yang lazim dan yang tidak lazim terjadi, bagi pemahaman dinamika desentralisasi sektor kehutanan yang lebih baik.

### **Pengertian desentralisasi**

Desentralisasi biasanya diartikan sebagai sebuah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan yang lebih rendah dalam sebuah hirarki administrasi politis dan wilayah (Crook dan Manor, 1998; Agrawal dan Ribot, 1999). Pelimpahan kewenangan resmi seperti ini dapat terjadi dalam dua bentuk. Desentralisasi administratif atau juga dipahami sebagai dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan yang lebih rendah atau ke pemerintah daerah lainnya yang akuntabel (bertanggung gugat) ke pemerintah pusat (Ribot, 2002). Sebaliknya, yang dimaksud dengan desentralisasi politis atau desentralisasi demokratis adalah pelimpahan kewenangan kepada pelaku-pelaku yang mewakili masyarakat dan akuntabel ke bawah, misalnya pemerintah daerah yang dipilih berdasarkan pemilu. Namun demikian, syarat lainnya yang harus dipenuhi untuk termasuk sebagai ‘desentralisasi demokratis’, selain merupakan wakil masyarakat dan akuntabel ke bawah, pelaku-pelaku lokal ini harus mempunyai keleluasaan dan otonomi dalam pengambilan keputusan, disertai dengan kewenangan – dan sumberdaya – untuk mengambil keputusan yang berarti bagi kehidupan penduduk lokal (Ribot, 2002). Desentralisasi demokratis seringkali merupakan ukuran bagi pelimpahan kewenangan.

Desentralisasi adalah sebuah alat untuk mendukung pembangunan dan ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, kesetaraan (equity) dan demokrasi. Efisiensi meningkat karena dengan aspirasi lokal yang lebih besar seharusnya menghasilkan kebijakan-kebijakan yang lebih baik dalam hal sasaran yang dicapai dengan biaya yang lebih rendah (World

Bank, 1997). Sebagaimana akan kita lihat, dalam prakteknya, efisiensi seringkali merupakan sesuatu yang paling penting bagi pemerintah pusat. Tetapi manfaat dari aspek kesetaraan dan demokrasi (khususnya kontrol yang lebih besar terhadap sumber penghidupan rumah tangga dan pembagian yang lebih besar atas keuntungan dari sumberdaya alam; Edmunds dkk, 2003) nampaknya merupakan yang paling penting bagi kebanyakan penduduk lokal. Hal ini diharapkan bisa tercapai dengan ‘mendekatkan pemerintah dengan masyarakat’ dan meningkatkan peran serta masyarakat serta akuntabilitas pemerintah (World Bank, 1988, 1997, 2000; Manor, 1999).

Kebanyakan teoritikus sekarang sependapat bahwa peran serta masyarakat lokal merupakan hal yang penting bagi pengelolaan sumberdaya alam yang efektif dan berkelanjutan. Kegagalan dalam memadukan kebutuhan hidup masyarakat lokal ke dalam intervensi-intervensi luar, misalnya, sering membuat proyek pembangunan pedesaan terpadu tidak efektif (Lutz dan Caldecott, 1996), dan banyak proyek-proyek di kawasan konservasi yang nyatanya justru menyebabkan hilangnya keragaman hayati yang lebih besar serta meningkatkan konflik sosial (Enters dan Anderson, 1999). Pemerintah nasional seringkali tidak bisa mengontrol kawasan hutan yang begitu luas yang berada di bawah kewenangan hukum mereka (Carney dan Farrington, 1998). Dan masyarakat lokal seringkali tidak peduli dengan aturan dari luar atau menyaringnya; dalam kondisi yang tepat, kemungkinan masyarakat lokal akan lebih menghargai aturan-aturan dimana mereka berperan dalam pembuatannya (Gibson dkk, 2000; Agrawal, 2002). Sehingga, secara teori, kerangka kerja kelembagaan dari desentralisasi demokratis harus juga menyiapkan kondisi-kondisi yang diperlukan untuk meningkatkan sumberdaya dengan berkelanjutan.

## **Mengapa melakukan desentralisasi?**

Reformasi desentralisasi dalam sektor kehutanan dilakukan karena berbagai macam alasan. Sebuah argumentasi yang penting bagi desentralisasi adalah kaitannya dengan sejarah tidak diikutsertakannya banyak masyarakat lokal atas akses terhadap sumberdaya hutan untuk mengembangkan penebangan komersial. Seperti ditulis oleh Edmunds dkk (2003, hal.5): ‘Masyarakat yang tinggal di kawasan hutan... telah diharapkan untuk bisa mengatasi keterbatasan-keterbatasan yang kadang-kadang drastis atas pilihan-pilihan mereka dan melepaskan hak-hak kebebasan penentuan nasib sendiri (self-determination) yang pada umumnya dinikmati oleh orang-orang yang hidup di luar kawasan hutan.’ Hal ini berlaku bagi masyarakat lokal yang tersingkir dari kawasan lindung, juga dari keuntungan-keuntungan ekonomi penebangan komersial (di antara negara-negara yang dikaji,

contoh-contoh kasus yang disertakan termasuk, tetapi tidak terbatas pada, Indonesia, Kamerun, Gana, Mali, dan Bolivia).

Dalam beberapa kasus kebijakan-kebijakan desentralisasi telah mulai memperbaiki kesalahan-kesalahan di atas, tetapi lebih hanya karena adanya krisis nasional dan tekanan-tekanan daerah yang hebat terhadap pemerintah pusat (deGrassi, 2003; Kassibo, 2003; Oyono, 2004; Resosudarmo, 2004). Tidak ada contoh kasus dimana perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan di atas merupakan alasan utama bagi pemerintah pusat untuk melakukan retorika desentralisasi atau reformasi kebijakan.

Dalam prakteknya, tujuan paling umum dari desentralisasi adalah untuk mengurangi biaya (Colfer, 2005), seringkali sambil meningkatkan pendapatan dari departemen yang mengurus hutan (Muhereza, 2003; Pacheco, 2003), menetapkan kembali hak-hak kepemilikan pribadi (Beneria-Surkin, 2003; Pacheco, 2003) dan/atau menangani masalah-masalah legitimasi atau krisis ekonomi dan politik pemerintah pusat (Bazaara, 2003; deGrassi, 2003; Kassibo, 2003; Oyono, 2004; Resosudarmo, 2004) pada saat yang sama. Demokratisasi mungkin merupakan sebuah tujuan; tetapi dalam kenyataannya kadang-kadang itu tidak lebih dari retorika pemerintah. Dalam kenyataannya, beberapa kajian menemukan bahwa kebijakan-kebijakan desentralisasi nyatanya merupakan jalan untuk meningkatkan kontrol negara terhadap pengelolaan hutan (Wittman, 2002; Contreras, 2003; Sarin dkk, 2003; lihat Bab 17).

Tekanan dari pihak donor seringkali memainkan peranan yang penting dalam peng gagasan awal desentralisasi, meskipun tekanan khusus pada sektor kehutanan kurang umum bila dibandingkan dengan sektor pelayanan publik. Agrawal (2002) menemukan bahwa desentralisasi paling sering terjadi ketika ada dukungan yang signifikan dari kelompok-kelompok elit dalam pemerintahan, tekanan dari donor-donor internasional (dengan insentif finansial) dan tuntutan pelaku-pelaku lokal. Menurut Agrawal, tuntutan pelaku-pelaku lokal mungkin tidak diperlukan untuk menggagas desentralisasi, tetapi diperlukan untuk membawa perubahan-perubahan politis secara nyata (lihat juga Larson, 2004). Tekanan-tekanan dari pihak donor bagaimanapun juga bisa menghasilkan hukum-hukum 'impor' yang tidak tepat bagi realitas nasional (Kassibo, 2003). Dan retorika desentralisasi bisa saja diterapkan terutama demi menyenangkan pihak donor dan untuk mendapatkan dana tanpa melaksanakan perubahan-perubahan secara nyata (deGrassi, 2003).

Dari diskusi di atas, jelas bahwa desentralisasi mempunyai makna yang berbeda-beda bagi berbagai orang. Perbedaan-perbedaan ini seringkali tanpa diungkapkan atau bahkan tidak teridentifikasi, padahal ini merupakan hal yang penting untuk dapat memahami akar masalah dan konflik yang terjadi, juga untuk mengembangkan sebuah landasan menuju suatu konsensus. Khususnya, pemangkasan biaya dan perbaikan kondisi

bagi investasi swasta menyarankan kerangka kerja konseptual yang sangat berbeda dari konsep mengamankan mata pencaharian masyarakat lokal dan membangun sebuah kebudayaan sipil untuk demokrasi. Meskipun keduanya (kepentingan investasi dan sumber penghidupan masyarakat lokal) belum tentu tidak sejalan (dengan sebuah pemahaman yang jelas tentang perbedaan-perbedaannya, dan melalui negosiasi yang ekstensif dan kompromi), dalam prakteknya keduanya memperlihatkan prioritas politis, ekonomis, dan sosial yang sangat berbeda.

Hambatan-hambatan utama dalam menerapkan desentralisasi yang bermakna tersebut membantu untuk menjelaskan mengapa banyak proses desentralisasi yang mulai dijalankan dan berhenti, juga menjelaskan tentang kontradiksi-kontradiksi dan beragamnya hasil-hasil yang dicapai.

## **PELAJARAN YANG DIPETIK**

Dalam bagian in kami menggambarkan pelajaran-pelajaran dari pengalaman-pengalaman tertentu tanpa memberi penilaian atas proses keseluruhan pada skala nasional. Pelajaran-pelajaran ini lebih menceritakan pada kita tentang masalah-masalah yang dihadapi dalam penerapan desentralisasi demokratis daripada tentang akibat atau hasil dari desentralisasi demokratis itu sendiri. Hal ini karena, dalam kenyataannya, yang telah ditemukan oleh para peneliti bukanlah desentralisasi demokratis tetapi lebih merupakan desentralisasi parsial, desentralisasi yang ditahan, desentralisasi hibrida, dan bahkan sentralisasi.

## **Kerangka kerja hukum dan kelembagaan**

### *Pelimpahan kewenangan yang signifikan atas sumberdaya hutan ke pemerintah daerah jarang terjadi*

Pemerintah nasional seringkali mengutarakan pentingnya mengembangkan pembuatan keputusan lokal yang otonom dalam pengelolaan sumberdaya alam di dalam tiap-tiap yurisdiksi lokal. Namun demikian, undang-undang yang khusus mengatur sumberdaya alam, khususnya hutan, membatasi ruang gerak perumusan keputusan lokal sebagai peran pendukung bagi kewenangan pemerintah pusat atau mengharuskan koordinasi dengan pemerintah pusat, tanpa adanya mekanisme khusus untuk melakukannya. Hasilnya adalah sebuah kerangka kerja hukum dengan undang-undang atau peraturan-peraturan yang saling kontradiktif yang memberikan kewenangan umum tertentu di tingkat lokal, tetapi dalam penjabaran lebih lanjut kewenangan itu tidak lagi diakui sebagai kewenangan lokal (Larson, 2003d), undang-undang hanya di atas kertas dan tidak diterapkan (Kassibo, 2003) atau sebuah diskursus yang tidak diterapkan dalam praktek

(deGrassi, 2003). Tanpa kewenangan untuk menentukan kebijakan atau membuat keputusan secara leluasa (*discretionary powers*), penguasa-penguasa daerah tidak mempunyai legitimasi dan pada prinsipnya tidak relevan (Kassibo, 2003).

Dalam banyak kasus pemerintah pusat telah melimpahkan tanggung jawab pembiayaan pada penguasa lokal tetapi tetap memegang kontrol (Edmunds dkk, 2003). Ketika beberapa kewenangan dilimpahkan ke daerah, biasanya pelimpahan ini mencakup tanggung jawab tanpa disertai kewenangan (Contreras, 2003; Ferroukhi dan Echeverria, 2003; Kassibo, 2003; Larson, 2003b; Pacheco, 2003), misalnya mengendalikan kejahatan dan pasar informal atau melaksanakan tugas-tugas yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Di Mali, pemerintah pusat tetap memegang kontrol dengan cara menunda implementasi dari aktivitas-aktivitas kunci terkait, misalnya penetapan batas-batas lahan, suatu hal yang harus dilakukan sebelum pelimpahan kewenangan dapat dilakukan (Kassibo, 2002, 2003). Beberapa penundaan juga merupakan kendala utama di Bolivia (Pacheco, 2004). Ketika beberapa kewenangan dilimpahkan seringkali tidak diikuti dengan dukungan dana untuk pelaksanaannya (Bazaara, 2003; Beneria-Surkin, 2003; Larson, 2003b). Di Nikaragua, sebagaimana di negara lain, penguasa daerah mengeluh karena justru bebanlah yang harus mereka tanggung dan bukannya keuntungan dari pengelolaan sumberdaya alam, baik dalam hal kewenangan pembuatan keputusan maupun pendapatan (Larson, 2003b).

Pemerintah pusat pada umumnya juga tetap memegang kontrol atas pengelolaan hutan melalui prosedur-prosedur birokratis yang ekstensif, seperti perencanaan pengelolaan hutan, pengendalian harga, pemasaran dan izin pembalakan, transportasi dan pemrosesan (Colfer, 2005; Edmunds dkk, 2003). Pada beberapa kasus, hal ini menunjukkan hapusnya kewenangan pembuatan keputusan lokal, sehingga organisasi-organisasi yang sebelumnya lebih otonom menjadi harus tunduk pada pengawasan dan penertiban pusat, misalnya *panchayats* di India (Edmunds dkk, 2003).

Perencanaan pengelolaan hutan dianggap sebagai sebuah usaha untuk menjamin kelestarian pengelolaan hutan; tetapi monitoring atas pelaksanaannya minim sekali. Meskipun pemerintah pusat memberikan argumentasi-argumentasi teknis atas perencanaan ini, mereka tidak hanya membuat keputusan-keputusan teknis melainkan juga politis, misalnya siapa yang mendapat akses terhadap sumberdaya hutan dan bagaimana pendapatan dari aktivitas penebangan didistribusikan (Bazaara, 2003). Beberapa peneliti telah mengusulkan alternatif-alternatif seperti penetapan standar minimal oleh daerah, yang di dalamnya diatur kewenangan penguasa lokal (Ribot, 2002). Komite kehutanan yang dipilih di Kumaon, India, telah beroperasi lama di bawah suatu pengaturan seperti itu. Mereka mempunyai ruang pembuatan keputusan yang otonom di dalam aturan

dan batasan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, misalnya pembatasan-pembatasan tebang habis, batasan besarnya denda dan pengharusan didapatkannya ijin untuk pemasaran produk-produk tertentu. Adanya akuntabilitas ke atas dan ke bawah dari komite ini telah merupakan hal yang penting bagi kesuksesannya (Agrawal, 2002).

Jarang sekali hak atas keputusan yang menyangkut sumberdaya hutan *komersial* dilimpahkan ke tingkat lokal, walaupun sebagian porsi pendapatan pemerintah pusat yang berasal dari pajak dan royalti, sekarang ini sering dikembalikan ke daerah (sebagai contoh, di Honduras, 1-10 persen; Bolivia, 25 persen; Nikaragua, 25 persen; Guatemala, 50 persen; Indonesia, 15 - 64 persen). Di delapan kasus kajian di empat negara Asia Tenggara, pemerintah pusat tetap memegang kontrol atas sumberdaya yang paling berharga dan hanya menyisakan daerah untuk sekedar pemenuhan kebutuhan subsisten, sehingga membatasi pilihan-pilihan ekonomi lokal yang berkelanjutan. Sebagaimana ditegaskan oleh para penulis, bagaimanapun juga, untuk mengurangi kemiskinan, masyarakat memerlukan akses terhadap sumberdaya (Dupar dan Badenoch, 2002). Namun demikian, seperti biasanya, hutan hanya diserahkan kepada arena lokal setelah hutan tersebut terdegradasi (Colfer, 2005). Dan dalam satu contoh kasus, paling tidak, negara mengambil kembali sumberdaya hutan ketika nilainya meningkat setelah sebelumnya daerah mengupayakan perlindungan dan memperbaiki kondisi yang terdegradasi (Sarin dkk, 2003).

Bagaimanapun juga ada pengecualian. Di negara bagian India Madhya Pradesh, hutan yang kondisinya baik juga diperuntukkan bagi pengelolaan hutan bersama atau *joint forest management* (Sarin dkk, 2003). Di negara bagian Acre di Brasil, petani karet mendapatkan akses terhadap hutan yang berkualitas baik, meskipun hal ini mungkin dimungkinkan karena jaraknya yang relatif jauh dari pasar – yang membuatnya kurang komersial – dan tekanan yang terorganisir dari petani karet tersebut (Colfer, 2005). Di Honduras, pemerintah daerah yang rencana pengelolaan hutannya telah disetujui oleh lembaga kehutanan, bisa melakukan penebangan atas *ejido*\*, yang luasnya mencapai sekitar 30 persen dari hutan negara; namun demikian, ada pendapat bahwa hutan *ejido* lebih terdegradasi jika dibandingkan dengan hutan negara (Kaimowitz, 1998).

Pemerintah daerah di Indonesia muncul sebagai pihak yang kelihatannya mempunyai kontrol paling substansial atas hutan komersial dalam deretan negara-negara yang menjadi studi kasus. Pada tahun 1999, pemerintah daerah diberikan hak untuk mengeluarkan surat ijin penebangan berskala

---

\*Catatan penerjemah: *Ejido* adalah sistem dimana negara mengambil lahan-lahan milik pivot dan digunakan untuk kepentingan masyarakat komunal, sistem ini berlaku di Meksiko dan kawasan Amerika Latin lainnya.

kecil sampai dengan 100 ha, meskipun hak ini kemudian ditarik kembali (namun demikian dalam kenyataannya banyak pemerintah daerah yang meneruskan mengeluarkan izin ini); sebuah keputusan yang dikeluarkan pada tahun 2000 menetapkan hak bagi bupati untuk mengeluarkan surat izin penebangan sampai dengan 50.000 ha (Resosudarmo, 2004). Pada saat yang sama, kombinasi undang-undang dan peraturan negara cukup membingungkan dan kontradiktif. Para peneliti menjelaskan bahwa departemen kehutanan berupaya untuk mempertahankan kontrol melalui berbagai cara, seperti dikecualikannya kawasan yang telah diberi hak, tetap mempunyai hak untuk mengontrol semua aplikasi yang sedang dalam proses dan mengajukan perencanaan kontroversial yang membuat perusahaan-perusahaan negara bisa memanfaatkan kawasan-kawasan yang luas (Resosudarmo dan Dermawan, 2002). Pada saat yang sama, negara menetapkan semua standar dan kriteria; mengklasifikasikan hutan, dan menyusun standar dan kriteria untuk semua pajak kehutanan, hasil hutan dan kawasan hutan (Resosudarmo, 2004; lihat juga Bab 7).

Meskipun pemerintah daerah belum tentu memegang kewenangan hukum atas pengelolaan hutan, sering kali mereka membuat kebijakan-kebijakan berkaitan dengan sumberdaya hutan. Kebijakan ini bisa termasuk dalam hal menarik pajak atau denda atas pelanggaran peraturan hukum, memberikan izin atau melarang pembalakan, menggerakkan penghutanan kembali atau pura-pura tidak tahu bila terjadi pelanggaran. Hal ini tidak berarti bahwa undang-undang dan peraturan hukum tidak penting. Dalam kenyataannya, kegagalan untuk menegakkan undang-undang atau peraturan hukum mungkin berkaitan langsung dengan dikesampingkannya masyarakat lokal sebagai penerima keuntungan yang legal. Selain itu, kewenangan resmi untuk mengelola hutan menciptakan dinamikanya sendiri. Di beberapa negara seperti Indonesia dan Mali, pemerintah daerah telah mengambil inisiatif-inisiatif berdasarkan perkiraan mereka atas hak-hak mereka secara hukum di waktu yang akan datang (Kassibo, 2002; Resosudarmo, 2004). Ditambah lagi, ornop dan lembaga donor mungkin mulai untuk mengarahkan upaya mereka ke pengembangan kapasitas lokal sesuai dengan aturan hukum yang baru (Larson, 2003d).

### ***Pemerintah pusat dapat mengemukakan argumen-argumen yang meyakinkan untuk mempertahankan kontrol***

Tiga alasan utama yang berulang kali kita dengar untuk dipertahankannya kontrol atas sumberdaya hutan secara terpusat yaitu melibatkan isu-isu yang berhubungan dengan skala dan komoditas publik; kapasitas lokal yang rendah; dan intervensi politik. Tiga hal itu semuanya harus diperhatikan; namun bagaimanapun juga tiga hal itu seringkali digunakan untuk mempertahankan kepentingan dan kebijakan pusat daripada digunakan untuk mencari alternatif desentralisasi yang dinegosiasikan.



**Kotak 2.1** Contoh-contoh desentralisasi pengelolaan hutan

Di Uganda, pemerintah daerah bisa mendapatkan kewenangan yang signifikan, tetapi hanya atas areal yang sangat kecil. Kewenangan legalnya kompleks. Pemerintah pusat mengontrol kawasan konservasi dan pembalakan komersial di hutan lindung dengan luasan di atas 100 ha dan atas pohon-pohon di semua lahan baik milik umum maupun individu (Bazaara, 2003). Pemerintah daerah melakukan monitoring dan pengawasan; tetapi terdapat ketidakjelasan soal sanksi, arbitrase atau siapa yang seharusnya menegakkan aturan (Bazaara, 2003). Di salah satu distrik yang dijadikan lokasi penelitian, dari 18 hutan lindung, 14 di antaranya diprivatisasi, 3 diresentralisasi dan hanya 1 (49 ha) yang tersisa di bawah pengawasan pemerintah daerah (Muhereza, 2003; Lihat Bab 10).

Di Mali, seperti juga di Uganda, dinas kehutanan melimpahkan banyak kewenangan atas beberapa areal hutan pada pemerintah daerah. Namun demikian, cakupan areal hutan ini belumlah ditetapkan. Prosesnya, sebagaimana digambarkan dalam usulan undang-undang yang belum diimplementasikan, memungkinkan pemerintahan yang lebih tinggi menerima alokasi hutan terlebih dahulu, sehingga pemerintah daerah hanya mendapatkan sisanya yang tidak begitu menarik karena nilainya rendah. Jadi, pemerintah daerah bisa mempunyai kewenangan yang luas tetapi atas sedikit sumberdaya yang berharga (Agrawal dan Ribot, 1999; Ribot, komunikasi personal, 16 Januari 2004).

Di Honduras, di atas kertas pemerintah daerah diberikan kewenangan yang istimewa atas *ejidos* sebagai pemilik yang sah (dimana pembalakan tergantung pada persetujuan pemerintah pusat atas perencanaan pengelolaan); tetapi dalam kenyataannya sangat jarang hak pemerintah daerah ini dapat dijalankan. Berbagai macam hak-hak tambahan juga diberikan dengan undang-undang; tetapi dalam prakteknya pemerintah daerah tidak punya kewenangan apapun atas kawasan hutan yang lainnya (Ferroukhi dan Echeverria, 2003; Larson, 2003d).

Di Bolivia, pemerintah daerah diberikan hak sampai 20 persen dari keseluruhan hutan negara yang tidak diklaim oleh siapapun atau tidak berada di bawah suatu konsesi tertentu. Areal hutan ini kemudian bisa dialokasikan untuk asosiasi daerah. Baik areal hutan maupun asosiasi tersebut harus mendapat persetujuan pemerintah pusat dan sesuai dengan perencanaan pengelolaan hutan. Prosesnya sangat panjang dan birokratis (Pacheco 2003, 2004; lihat Bab 9).

### **Kotak 2.1 Lanjutan**

Di Senegal, undang-undang desentralisasi kehutanan tahun 1998 yang baru, memberikan hak-hak penting kepada pemerintah daerah untuk mengelola hutan (dengan persetujuan atas rencana pengelolaan), untuk menentukan siapa yang dapat memanfaatkan hutan lokal dan untuk memberikan persetujuan atau veto bagi usulan kegiatan komersial. Undang-undang ini akan diimplementasikan secara penuh setelah masa transisi selama tiga tahun. Namun demikian, pada tahun 2003, dinas kehutanan masih membuat semua keputusan-keputusan utama dan lembaga perwakilan masyarakat pedesaan nampaknya tidak pernah dilibatkan dalam alokasi ijin pembalakan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Sebagai tambahan, di Makacoulibantang, ketika pegawai kehutanan meminta persetujuan dari ketua komite untuk produksi arang, sang ketua, dan juga semua ketua komite di wilayah itu, memberikan persetujuan mereka meskipun masyarakat akar rumput menolaknya secara luas. Ketika ditelusuri mengapa hal itu bisa terjadi, ternyata mereka adalah 'orang-orang yang mempunyai hutang politik pada partai berkuasa yang memilih kandidat-kandidat dalam jajaran partai dan hutang politik pada negara yang berkuasa untuk mengalokasikan sumberdaya yang dibutuhkan oleh masyarakat pedesaan' (Ribot, komunikasi personal 16 Januari 2004).

deGrassi (2003) memaparkan bagaimana argumen pertama – hutan sebagai komoditas publik – telah di gunakan sebagai pembenaran bagi kontrol pusat atas hutan dalam satu abad belakangan ini. Pemerintah pusat dianggap lebih tepat untuk melihat pertimbangan-pertimbangan berkaitan dengan akibat skala, tanggung jawab pelayanan publik dan perlindungan terhadap komoditas publik yang berada di kawasan lintas batas dan lintas generasi, sementara pemerintah daerah akan lebih terdoda untuk mendapatkan nilai ekonomis dari hutan, dan prioritas-prioritas jangka pendek dari pelaku pertanian akan diletakkan di atas kepentingan nasional jangka panjang. Namun para penganjur dari pandangan ini gagal mengakui bahwa dalam kenyataannya pemerintah pusat telah tidak mampu melindungi hutan (lihat Bab 11 untuk pembahasan lebih lanjut tentang kontrol pusat).

Ketidakmampuan daerah merupakan alasan umum yang lain untuk tetap menjaga kontrol pusat atas pengelolaan hutan. Hal ini seringkali hanya merupakan pembenaran bagi status quo. Sebagaimana ditunjukkan oleh salah satu penulis, bahwa respon yang jelas atas rendahnya kapasitas adalah dengan *membangun* kapasitas itu dan bukan dengan resentralisasi kontrol (Bazaara, 2003); pendekatan yang lain adalah mempertahankan keputusan-keputusan teknis tertentu (di pusat) tetapi bukan *keseluruhan*

keputusan. Penting untuk diingat bahwa hampir semua keputusan-keputusan teknis membutuhkan pertimbangan-pertimbangan sosial tertentu dan bahwa para ahlinya seringkali gagal dalam memperhatikan pengetahuan lokal yang kadang-kadang lebih tepat (lihat Klooster, 2002). Keputusan-keputusan yang secara teknis benar dapat juga menyebabkan kesulitan-kesulitan sosial yang membuat keputusan-keputusan tersebut tidak diterima secara sosial.

Dalam argumen ketiga, pejabat-pejabat kehutanan seringkali menganggap bahwa pemerintah daerah 'terlalu politis' atau menganggap perlunya untuk 'mengesampingkan politik' dari keputusan-keputusan teknis (Pacheco, 2003). Apa yang mereka maksudkan adalah persoalan-persoalan seperti politik patronasi (*patronage politics*), politik yang pilih kasih, dan ketidakbersediaan untuk membuat keputusan yang sulit yang mungkin secara teknis diperlukan namun secara sosial tidak diharapkan. Hal-hal tersebut adalah persoalan-persoalan yang nyata; tetapi pemerintah pusat juga dihadapi pada persoalan-persoalan yang sama. Dalam kenyataannya, pemerintah daerah dan pelaku-pelaku lokal lainnya seringkali lemah dalam menghadapi tindakan-tindakan perusahaan-perusahaan kayu yang tidak bertanggung jawab dan merusak, yang mempunyai koneksi politis dengan pemerintah pusat.

### *Kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan dapat diambil kembali*

Di Nikaragua rencana nyata untuk desentralisasi dibalikkan dengan adanya perubahan personil dalam institusi kehutanan (Larson, 2003b). Ribot (2002) menekankan pentingnya pelimpahan kewenangan yang terjamin, dengan alasan bahwa orang tidak akan suka untuk berinvestasi dalam hak-hak dan institusi baru yang mereka yakini tidak aman (Muhereza, 2003). Atau, karena khawatir bahwa kewenangan tersebut akan ditarik kembali, mereka cepat-cepat mengambil keuntungan dari kewenangan baru mereka, misalnya dengan pembalakan hutan, yang berakibat pada penebangan yang berlebihan (Ribot, 2002). Ketika kewenangan dilihat sebagai hak istimewa yang bisa ditarik kembali dengan semena-mena, maka posisi tawar dari penduduk lokal atau pemerintah daerah yang menerima kewenangan itu menjadi pincang (Muhereza, 2003); orang-orang biasanya takut menerima resiko atas tuntutan mereka (Beneria-Surkin, 2003).

### *Kewenangan jarang diberikan kepada institusi lokal yang mewakili dan akuntabel terhadap masyarakat*

Kekuasaan yang didesentralisasikan kadang diberikan kepada komite-komite paralel yang dirancang oleh pemerintah pusat untuk tujuan itu atau

kepada personil-personil yang ditunjuk atau pemimpin tradisional dan bukan kepada mereka yang dipilih rakyat atau badan-badan perwakilan yang ada. Kebijakan yang demikian mungkin saja mendapatkan dukungan dari ornop yang tidak percaya pada semua perwakilan negara atau kapasitas mereka (Kassibo, 2003).

Komite parallel ini kadang-kadang-kadang disebut sebagai kelompok pengguna atau komite pemangku kepentingan, dan biasanya diharapkan keberadaannya, paling tidak oleh lembaga donor, agar penduduk lokal bisa memberikan pengaruh langsung yang lebih besar atas kebijakan-kebijakan pembangunan yang berdampak pada mereka sendiri (Manor, 2004). Namun demikian, hal ini nampaknya tidak terjadi. Banyak pegawai publik memanfaatkannya untuk mengkooptasi dan mengontrol masyarakat sipil; komite-komite itu dirancang oleh dan akuntabel kepada pemerintah pusat, dan hanya diberikan kewenangan yang terbatas (Sarin dkk, 2003; Manor, 2004). Bahkan ketika keanggotaan komite ditetapkan melalui mekanisme pemilihan, orang-orang yang diangkat oleh pemerintah pusat bisa mengontrol mereka (Sarin dkk, 2003; Oyono, 2003, 2004; Baviskar, 2004). Kontrol bisa juga dikendalikan melalui arahan-arahan yang ketat dan samar-samar, serta melalui prosedur-prosedur birokratis yang hanya dapat dipahami oleh pejabat-pejabat pemerintah (Baviskar, 2004).

Komite hutan kemasyarakatan di Kamerun dibentuk dalam waktu yang sangat cepat dengan aturan dan panduan yang tidak memadai; mereka tidak mempunyai arah berkaitan dengan apa yang harus dilakukan atau tidak memiliki indikator-indikator bagi pelaksanaan yang efektif (Oyono, 2003, 2004). Daripada mengadaptasikan institusi-institusi yang mempunyai legitimasi lokal yang kuat, komite-komite ini diterapkan di atas sistem-sistem sosial yang telah ada.

Dampak keseluruhan dari komite-komite tersebut telah berakibat buruk pada partisipasi akar rumput dan pada pemerintah daerah terpilih (Sarin dkk, 2003; Manor, 2004). Bahkan ketika komite parallel itu dibentuk melalui mekanisme pemilihan, pertumbuhan komite-komite di tingkat lokal dapat menjadi berlebihan, dan penduduk lokal kehilangan ketertarikan mereka, terutama ketika komite-komite tersebut tidak mempunyai kewenangan yang nyata dan tidak dapat menangani aspirasi penduduk (Mapedza dan Mandondo, 2002). Manor (2004) berpendapat bahwa komite-komite ini seharusnya diposisikan di bawah kontrol dan pengaruh yang kuat dari institusi-institusi demokratis.

Di beberapa negara Afrika khususnya, kadang-kadang pemimpin tradisional dipilih untuk menerima pelimpahan kewenangan (Mapedza dan Mandondo, 2002; Bazaara, 2003; Ntsebeza, 2004). Pemimpin-pemimpin tradisional bisa sangat terlegitimasi secara lokal tetapi mereka juga bisa otoriter, tidak akuntabel dan tidak demokratis. Mereka bahkan bisa melandaskan kewenangannya pada ketakutan dan teror.

### ***Kerangka kerja formal untuk desentralisasi kehutanan sering kali membingungkan dan kontradiktif***

Hukum bisa saja membingungkan dan kontradiktif, dan seringkali tidak jelas peraturan-peraturan mana yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dan dalam kondisi seperti apa itu terjadi. Ketidakjelasan ini membuat kebijakan-kebijakan menjadi rentan terhadap 'politik interpretasi yang kontradiktif' (Sarin dkk, 2003, hal 60). Di Indonesia, pemerintah daerah mempertahankan hak-hak mereka dengan mengacu pada undang-undang desentralisasi (Undang-undang Pemerintahan Daerah), sementara itu departemen kehutanan mempertahankan kebijakannya berdasarkan undang-undang yang lain (yaitu UU Kehutanan). Bahkan di dalam satu undang-undang (dalam hal ini Undang-undang Pemerintahan Daerah) terdapat kontradiksi-kontradiksi yang serius berkenaan dengan kewenangan dalam bidang kehutanan; selain itu, hierarki undang-undang, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah lainnya juga tidak jelas. Kontradiksi-kontradiksi ini sebagian disebabkan oleh persiapan dan perencanaan yang tidak memadai, selain juga nampaknya terdapat perbedaan kepentingan dalam pemerintah pusat sendiri (Resosudarmo dan Dermawan, 2002; Resosudarmo, 2004; lihat bab 7). Undang-undang baru yang dibuat dengan maksud membenahi kontradiksi-kontradiksi itu kadang malah membuatnya lebih rumit (Muhereza, 2003; Resosudarmo, 2004).

Yang juga seringkali terjadi adalah, bahwa secara umum pengetahuan mengenai undang-undang tersebut kurang. Pemerintah daerah mungkin saja tidak mengetahui hak-hak dan tanggung jawabnya, penduduk mungkin juga tidak menyadari tanggung jawab yang harus dijalankan oleh pemimpin-pemimpin yang telah mereka pilih untuk menangani kepentingan mereka. Ketidakjelasan dan kontradiksi-kontradiksi legal membuat undang-undang sulit untuk ditafsirkan bahkan ketika materinya sudah diketahui dan dimengerti (Larson, 2003d). Kassibo (2003) berpendapat bahwa undang-undang seharusnya dibahasakan secara sederhana, juga dalam bahasa nasional untuk menjangkau khalayak luas.

### ***Dibutuhkan lembaga-lembaga yang efektif untuk merundingkan hak-hak dan kepentingan-kepentingan atas hutan***

Tidak banyak negara yang telah membentuk komisi lingkungan di tingkat lokal (seperti misalnya Nikaragua) atau komite pembangunan (seperti Guatemala) yang bisa menangani persoalan kehutanan dan kepentingan-kepentingan lokal lainnya. Komite-komite multipihak ini biasanya mencakup pelaku-pelaku dari berbagai tingkat pemerintah, ornop, dan penduduk lokal. Mereka bekerja atas persetujuan pemerintah daerah dan berfungsi sebagai forum negosiasi yang pada akhirnya membuat

rekomendasi-rekomendasi bagi pemerintah terkait. Lembaga-lembaga seperti ini (komite multipihak), yang nampaknya lebih permanen, dapat membantu meningkatkan keberlangsungan di tengah pergantian pejabat, baik yang dipilih maupun yang diangkat (Larson, 2003d).

## **Pengelolaan Finansial**

### *Informasi finansial tidak selalu dikelola secara transparan*

Ketika dana-dana kehutanan – royalti pembalakan dan kontrak-kontrak eksploitasi sumberdaya lainnya, pungutan-pungutan taman hutan, dana reboisasi, dan berbagai macam pajak dan tarif khusus – dikelola oleh pemerintah pusat untuk kemudian dikembalikan ke daerah, pemerintah daerah mungkin tidak mengetahui pembagian seperti apa yang seharusnya terjadi. Mendapatkan bagian dana penuh dapat berarti sebuah perjuangan panjang (Larson 2003b), dan mungkin saja mereka tidak menerima dana itu tepat pada waktunya (deGrassi, 2003; Resosudarmo, 2004).

Di Kosta Rika, prosedur untuk mendapatkan dana alokasi lokal itu rumit, memakan waktu dan birokratis (Ferroukhi dan Aguilar, 2003). Di Orissa, negara bagian India, departemen kehutanan gagal begitu saja untuk menghormati kesepakatan-kesepakatan pembagian keuntungan (revenue-sharing) setelah masa panen; di Madhya Pradesh, pihak-pihak lokal tidak menyadari sama sekali akan aturan-aturan mengenai pembagian keuangan dan penggunaannya (Sarin dkk, 2003). Di Ghana, transfer dana ditunda dan tidak rutin, tergantung atas persetujuan pemerintah pusat dan di bawah jumlah yang diajukan dan diperlukan (deGrassi, 2003). Di Indonesia, terjadi konflik dalam hal pembagian yang telah ditetapkan atas dana-dana kehutanan, estimasi-estimasi yang sedang dilakukan, prosedur transfernya, dan penundaan transfer yang signifikan (Resosudarmo, 2004).

### *Pengelola dana seharusnya bertanggung gugat (akuntabel)*

Pengelolaan dana yang transparan, tentu saja, membawa pada tanggung gugat (akuntabilitas) yang lebih besar. Di Kamerun, serah terima dana-dana kehutanan ke organisasi-organisasi masyarakat melalui kegiatan-kegiatan publik mempunyai dampak positif pada akuntabilitas ke bawah (downward accountability) (Bigombe, 2003). Dimana terdapat akuntabilitas ke bawah, penggunaan dana tergantung pada komposisi sosial suatu kabupaten dan pengaruh relatif dari pelaku-pelaku yang beragam (Pacheco, 2003). Akuntabilitas ke atas (upward accountability) – bukan pengelolaan *top-down* – dapat menyediakan mekanisme saling-uji (check and balance) atas korupsi, juga atas pengaruh para elit yang tidak diperlukan.

### *Kesepakatan atas penggunaan dan pembagian dana yang benar, kadangkala minim*

Peraturan mengenai distribusi dana kehutanan antara pemerintah pusat dengan pihak-pihak di tingkat regional dan lokal dapat ditentukan oleh penguasa pusat atau melalui negosiasi di antara pelaku-pelaku yang berbeda. Pelaku lokal seringkali percaya bahwa mereka berhak akan pembagian yang lebih besar, terutama jika mereka telah berjuang dalam melindungi hutan tanpa dukungan pemerintah dalam jangka waktu yang lama (Sarin dkk, 2003), atau jika pembagian lokal masih relatif rendah (misalnya 1 persen di Honduras, Vallejo, 2003), atau jika pihak-pihak lokal mempunyai pandangan bahwa secara historis pemerintah pusat atau para elit telah mengambil segalanya (Bigombe, 2003; Resosudarmo, 2004). Jika pembagian dana dilihat tidak adil, pelaku-pelaku lokal mempunyai insentif untuk menebus situasi ini dengan mencari pendapatan dari sumberdaya hutan melalui cara yang lain – pembalakan haram, seperti di Kamerun dan Ghana (Bigombe, 2003; Colfer, 2005); memperbanyak pemberian kontrak pembalakan seperti di Kamerun dan Indonesia (Bigombe, 2003; Resosudarmo, 2004); atau dengan mengenakan pungutan baik legal maupun tidak, seperti di Nikaragua (Larson, 2003b, 2003c).

Ketidaksepakatan terjadi juga dalam hal bagaimana dana-dana tersebut seharusnya dibelanjakan di tingkat lokal. Prioritas utama yang mendesak di tingkat lokal biasanya bukan bidang kehutanan, penekanannya tertuju pada bidang-bidang perkotaan dan pada infrastruktur (Pacheco, 2003).

Baik distribusi dana maupun penggunaannya seharusnya didiskusikan dan dinegosiasikan melalui mekanisme kelembagaan tertentu.

### *Distribusi dana ke tingkat lokal dapat mengurangi beberapa ketimpangan di satu sisi, tetapi di sisi lain dapat meningkatkan ketimpangan lainnya*

Daerah-daerah dimana ada pembalakan dapat memetik keuntungan dari kontrol lokal atas pendapatan dari hasil hutan. Pada saat yang sama, bagaimanapun juga, kabupaten-kabupaten dengan hutan yang lebih sedikit atau dengan kualitas yang lebih rendah mungkin sekarang akan menjadi pihak yang kurang diuntungkan. Di Bolivia, misalnya, 80 persen pendapatan dari hasil hutan mengalir hanya pada 30 dari 109 *municipios* (kira-kira seperti kabupaten) yang berhutan (Pacheco, 2003).

Dana-dana reboisasi dapat digunakan untuk memperbaiki ketimpangan-ketimpangan tertentu jika dana itu tersedia pada skala nasional. Serupa dengan itu, pembayaran atas jasa lingkungan dapat memperbaiki ketimpangan-ketimpangan di kabupaten-kabupaten dimana pembalakan hutan lindung dilarang.

## Pemerintah Pusat

### *Pemerintah pusat seringkali menghalangi atau memanipulasi desentralisasi*

Pemerintah pusat mungkin berusaha mempertahankan kontrol dalam proses-proses desentralisasi dengan menolak pelimpahan kewenangan secara legal kepada pemerintah daerah. Atau suatu departemen mendukung desentralisasi sementara departemen yang lain menghalanginya. Pejabat-pejabat departemen kehutanan di tingkatan paling tinggi bisa juga mendukung desentralisasi, sementara tingkatan lebih bawah berusaha untuk menghalanginya. Institusi kehutanan kadang mendukung sentralisasi karena pegawai pemerintah menginginkan untuk mempertahankan kewenangan dan sumber pendapatan mereka (Bazaara, 2003; Larson, 2003a).

Seperti ditulis oleh Muhereza (2003), untuk memahami desentralisasi dibutuhkan pemahaman mengenai *kepentingan-kepentingan negara*. Distribusi kewenangan atas sumberdaya alam lebih menimbulkan konflik dibanding sektor-sektor yang lebih umum ditargetkan untuk desentralisasi – layanan dan infrastruktur – karena hutan merupakan sumber penghidupan dan kekayaan (Kaimowitz dan Ribot, 2002; Larson, 2003a). Sumberdaya hutan merupakan sumber upeti dalam berbagai bentuknya (Kassibo, 2003), selain juga merupakan sumber pendapatan nasional (Bazaara, 2003). Tidaklah mengherankan apabila pemerintah pusat menolak melepaskan kewenangan yang mereka percayai bertentangan dengan kepentingan politis dan kepentingan pribadi mereka (Muhereza, 2003; Bigombe, 2003). Namun demikian, kepentingan negara atas 'sumberdaya publik' dan legitimasi dari pengaturan devolusi yang disponsori negara seringkali dianggap memang sudah semestinya begitu (Edmunds dkk, 2003).

### *Pengawasan oleh pemerintah pusat penting dan diperlukan*

Meskipun pengawasan yang berlebihan terhadap pemerintah daerah dapat mengganggu, penerapan suatu mekanisme saling-uji (check and balance) pada penguasa lokal atas hutan adalah hal yang penting bagi terbentuknya tata kelola yang baik dan untuk melindungi sumberdaya itu. Kasus di Indonesia menunjukkan adanya bahaya yang muncul dari hilangnya kewenangan pusat secara tiba-tiba. Di negara ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan penting atas sumberdaya hutan, setelah selama 30 tahun dipinggirkan. Selama itulah pemerintah pusat (menurut kacamata pihak-pihak di luar Jawa) 'mencuri' sumberdaya lokal dan telah mengakibatkan krisis ekonomi, politik dan sosial yang parah. Pemerintah daerah, yang tidak mempunyai tanggung gugat khusus baik ke pemerintah propinsi, pemerintah pusat, maupun ke masyarakat, nampak bertekad



untuk mengambil apa yang mereka bisa dari sumberdaya hutan sambil menegaskan otonomi dan ketidaktergantungan ekonomi mereka dari pemerintah pusat (Resosudarmo, 2004).

Dengan demikian, kewenangan pemerintah pusat diperlukan untuk mengatasi beberapa masalah seperti korupsi, pembukaan hutan dan dampak yang tidak diinginkan dari aktivitas-aktivitas lokal. Mandondo dan Mapedza (2003) juga berpendapat bahwa pemerintah pusat dapat memainkan peranan pendukung yang sangat penting dan dapat membantu mengatasi resistensi desentralisasi di tingkat pertengahan.

### *Dukungan departemen kehutanan dapat membantu berjalannya desentralisasi*

Komunikasi yang terbuka dan pertukaran informasi antara berbagai tingkatan pemerintahan dapat membantu dalam mengurangi konflik, membangun rasa saling percaya, dan membangun kapasitas lokal. Dinas-dinas kehutanan di Ghana, Nepal, dan Filipina menyediakan informasi-informasi penting bagi masyarakat (Colfer, 2005). Di Guatemala, 'Proyek Hutan Kemasyarakatan', BOSCOM, telah memberikan pelatihan kepada pegawai-pegawai dinas kehutanan daerah dan membantu membangun dialog antara pusat dan daerah (Larson, 2003c). Kurangnya dialog membawa pada usaha-usaha yang tidak terarah (Pacheco, 2003).

Sarin dkk (2003) menunjukkan bahwa departemen kehutanan dapat menyediakan petunjuk teknis, menangani pelanggar, dan memfasilitasi resolusi dalam masalah-masalah tata batas. Namun demikian, di India, mereka lebih sering mengacaukan perencanaan yang sudah efektif (Sarin dkk, 2003). Kegagalan departemen kehutanan dalam bekerja sama dengan pemerintah daerah bisa timbul karena rendahnya kapasitas dan karena adanya korupsi (Larson, 2003c; Oyono, 2003). Departemen kehutanan juga seringkali dikritik karena terlalu lunak dalam menangani mereka yang dituduh sebagai para pelaku kriminal kehutanan, hasil temuan masyarakat lokal (Sarin dkk, 2003), sehingga melemahkan inisiatif-inisiatif lokal dalam melindungi hutan.

### *Secara umum, departemen kehutanan memiliki perhatian dan pemahaman yang rendah terhadap 'situasi lokal'*

Prioritas departemen kehutanan biasanya pada pendapatan dari sumberdaya hutan dan kayu, sedangkan masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada sumberdaya hutan bisa mempunyai prioritas yang berbeda sama sekali (Sarin dkk, 2003). Di India, misalnya, Sarin dkk (2003) menemukan bahwa ketertarikan utama dinas kehutanan antara lain mengembangkan proyek-proyek dimana mereka bisa mengontrol anggaran

yang lebih besar, daripada metode-metode berbasis masyarakat untuk meningkatkan kualitas hutan, yang efektif dalam hal biaya. Malahan, satu metode untuk meningkatkan tutupan hutan masih dengan cara mengeluarkan penduduk yang tergantung pada sumberdaya hutan dari kawasan hutan (Sarin dkk, (2003). Kecil sekali perhatian dari institusi-institusi kehutanan atas lembaga-lembaga lokal yang sudah mengelola hutan sebelum desentralisasi – bahkan mereka secara aktif membuat lembaga-lembaga lokal ini menjadi lemah.

## **Pelaku-pelaku pihak ketiga**

### *Bantuan donor bisa menjadi faktor penting bagi berjalannya desentralisasi*

Tekanan dari pihak donor seringkali muncul sebagai kekuatan yang penting untuk membuat pemerintah pusat mengimplementasikan beberapa aspek desentralisasi (meskipun hal ini mungkin hanya di permukaannya saja; de Grassi, 2003), dan bantuan donor dapat pula membantu membuat desentralisasi berjalan. Di Bolivia, Honduras dan Uganda, misalnya, bantuan donor telah memungkinkan pemerintah daerah untuk bisa menjalankan kewenangannya secara efektif (Bazaara, 2003; Pacheco, 2003; Vallejo, 2003). Di Bolivia, asosiasi-asosiasi lokal yang perencanaan pengelolannya telah disetujui, memperoleh bantuan dari Proyek Kehutanan Bolivia, BOLFOR. Meskipun banyak masalah dalam proyek ornop SOS Sahel di Mali, pihak-pihak lokal sekarang telah terlatih baik dalam kegiatan pengelolaan hutan (Kassibo, 2003). Di Kamerun, Oyono (2003) menemukan bahwa ornop bisa menjadi kunci dari negosiasi dan rekonsiliasi.

Shackleton dkk (2002) menyimpulkan bahwa pelaku-pelaku luar dapat menyetir kebijakan dan penerapannya ke arah kepentingan lokal. Serupa dengan itu, di Brasil, Toni (2003) menemukan bahwa inisiatif-inisiatif yang kreatif terjadi di kawasan frontier pertanian Amazon dimana beberapa pemain luar seperti ornop dan lembaga donor bergiat. Dalam hal dimana penduduk lokal tidak mempunyai modal sosial atau kapasitas organisasi untuk membuat kebutuhan mereka didengarkan, pelaku-pelaku pihak ketiga menjadi penting – misalnya, dalam mempertahankan kepentingan kelompok-kelompok yang terpinggirkan.

### *Jika dikelola dengan tidak benar, bantuan donor bisa merusak*

Lembaga-lembaga donor kadang mempunyai agenda yang berbeda dari masyarakat dengan siapa mereka bekerja, sehingga menghalangi inisiatif dan pemberdayaan lokal; tidak mengindahkan atau gagal memahami

bahwa tindakan dan pendanaan mereka menimbulkan perpecahan; dan menciptakan ketergantungan akan dukungan pendanaan dari luar. Sebagaimana pemerintah – baik pusat, negara bagian atau daerah – tidak bisa diharapkan untuk hanya mengurus kepentingan publik, ornop dan lembaga donor harus juga dilihat sebagai pihak-pihak yang mempunyai kepentingan organisasi maupun kepentingan pribadinya sendiri.

Contreras (2003) menemukan bahwa bantuan dari luar telah menciptakan konflik di Filipina ketika visi masyarakat tentang pengelolaan hutan berbeda dengan pandangan pihak-pihak ketiga itu (ornop, donor) (lihat juga halaman 16). Di Mali, Kassibo (2003) menemukan bahwa pihak ketiga seringkali mempromosikan program-program pembangunan dengan pendekatan 'satu ukuran untuk semua' (one size fits all) yang gagal memperhitungkan realitas-realitas lokal.

Di India, Sarin dkk (2003) menemukan bahwa pendanaan dari luar kadang menciptakan kecemburuan, pengkotak-kotakan, dan ketidakadilan di antara masyarakat pedesaan. Pendanaan luar tersebut juga menciptakan konflik di dalam masyarakat berkaitan dengan kendali atas dana tersebut. Ketika program yang demikian itu membutuhkan kontribusi lokal secara sukarela, maka biayanya dengan timpang dikenakan pada kelompok perempuan miskin, sementara dana dikontrol oleh elite laki-laki.

Donor dapat melemahkan keberlanjutan dengan menciptakan ketergantungan pendanaan. Seringkali lebih mudah bagi kelompok-kelompok lokal untuk mendapatkan dana ornop daripada bergantung pada sumberdayanya sendiri, meskipun yang terakhir itu lebih berkelanjutan. Sarin dkk (2003) berpendapat bahwa ornop seringkali mendorong ketergantungan ini untuk mempertahankan kontrol. Di Bolivia, Beneria-Surkin (2003) menemukan bahwa penasihat-penasihat teknis kadang gagal untuk memberikan pelatihan pada pihak lokal, sehingga memperpanjang pekerjaan mereka sendiri. Di Filipina, Contreras (2003, hal 130) mengingatkan akan adanya pembentukan yang dia sebut sebagai 'satu industri ornop yang mencari keuntungan' (a whole industry of rent-seeking NGOs).

### *Lembaga-lembaga donor dengan kecenderungan di bidang lingkungan kadangkala mempunyai bias konservasi yang kuat*

Ornop seringkali gagal dalam memahami kebutuhan-kebutuhan penduduk lokal dan seringkali mendukung strategi-strategi represif dalam melindungi lingkungan (Bazaara, 2003; Kassibo, 2003; Sarin dkk, 2003). Suara-suara untuk konservasi bisa sangat kuat di tempat-tempat dimana kelompok-kelompok marginal mendominasi, misalnya di daerah-daerah hutan tropis, dan dimana agenda konservasi, ekonomi dan pembangunan tidak selalu bersinggungan (lihat Larson, 2001a). Sejarah gerakan Chipko di India

menunjukkan contoh sempurna dari sebuah gerakan untuk kontrol lokal dimana aktivis luar salah mengartikan bahwa gerakan lokal ini sejalan dengan kepentingan konservasi mereka sendiri (lihat Sarin dkk, 2003). Namun demikian, sudut pandang konservasi dari ornop bisa memberikan penyeimbang yang penting tatkala perusakan hutan tidak terkontrol lagi.

## **Penduduk lokal**

### *Pengelolaan hutan secara lokal seringkali dirusak oleh desentralisasi*

Sebelum menganalisa pengaturan desentralisasi yang baru, penting untuk memahami pengaturan yang ada sebelumnya. Para kontributor buku Edmunds dan Wollenberg (2003) menemukan bahwa strategi desentralisasi sering memberlakukan peraturan-peraturan dan kewenangan baru berkaitan dengan sumberdaya hutan, dengan tidak mengindahkan institusi yang sudah ada atau berusaha secara khusus melemahkannya (Contreras, 2003; Sarin dkk, 2003).

Di beberapa wilayah di India, pengelolaan hutan kolaboratif berakibat pada pengambilalihan lahan-lahan yang sebelumnya dikelola secara mandiri, oleh negara. Penguasa baru diciptakan, dan personel departemen kehutanan yang tidak akuntabel di tempatkan sebagai pengelola dana dan semua keputusan teknis kehutanan, berdasarkan pada 'visi departemen kehutanan untuk hutan yang baik' (Sarin dkk, 2003, hal 64). Struktur lokal yang sudah ada telah efektif dalam bidang regenerasi hutan; tetapi institusi lokal yang dibentuk pemerintah kadang kala tidak efektif dan meniadakan insentif lokal untuk melindungi hutan.

Di Filipina, Contreras (2003, hal 130) menemukan bahwa kebijakan pemerintah pusat merupakan sebuah upaya untuk 'menjajah wilayah' yang telah dibuka oleh inisiatif lokal, dan mengambil keuntungan dari murahannya pekerja sukarela di tingkat lokal. Birokrasi yang baru telah mengancam struktur organik yang sudah ada.

Di Bolivia dan Nikaragua, pelimpahan beberapa wewenang ke pemerintah lokal dilakukan seiring dengan pemberian kontrol yang lebih besar kepada penduduk asli setempat atas wilayah dan sumberdayanya. Ketika kelompok-kelompok lokal ini memegang posisi yang penting dalam pemerintah daerah, bisa jadi kontradiksi-kontradiksi akan lebih sedikit (Larson, 2001b; Pacheco, 2004); tetapi kajian lanjutan diperlukan di sini (lihat Larson, 2005). Di Guatemala, sebagian mengkhawatirkan bahwa usaha pemerintah untuk mengontrol pengelolaan hutan *ejidos* ditujukan untuk mengendalikan masyarakat asli (Wittman, 2002; lihat juga Bab 17).

Namun demikian, desentralisasi tidak selamanya memperburuk situasi bagi pihak-pihak lokal. Di Bolivia, penduduk lokal sebelumnya tidak mempunyai hak hukum atas hutan dan mereka menyerobot di wilayah

konsesi secara ilegal; ketentuan baru mengenai akses legal atas hutan telah meredakan ketegangan kedua pihak, penduduk lokal dan pemilik konsesi (Pacheco, 2004). Dan ketika penduduk lokal tidak mengakui kebijakan desentralisasi, mereka bisa membuat pegawai pemerintah untuk menjadi 'buta' atas penyerobotan itu untuk menjaga kontrol (Sarin dkk, 2003).

### *Desentralisasi jarang mencakup mekanisme dan partisipasi akuntabilitas yang efektif*

Mekanisme untuk mengembangkan partisipasi akar rumput dan akuntabilitas ke bawah merupakan hal yang mendasar bagi desentralisasi demokratis. Untuk tingkat lokal, banyak negara mengharuskan diadakannya pemilihan umum, perencanaan anggaran secara partisipatif, forum untuk diskusi dan negosiasi, pertemuan rutin antara penguasa lokal dengan masyarakat lokal, laporan keuangan yang disahkan dan adanya audit sosial dan komite pengawasan. Mekanisme akuntabilitas lainnya mencakup tekanan-tekanan sosial, media, mekanisme penarikan kembali (*recall*), pengawasan dan protes-protes terhadap pemerintah pusat.

Namun demikian, jika partisipasi tidak dapat membawa pada perubahan kebijakan atau praktek kebijakan, partisipasi ini menjadi tidak bermakna. Auditor sosial di Kamerun tidak punya cara lain jika akses atas informasi ditutup (Bigombe, 2003). Serupa dengan itu, partisipasi 'di dalam proyek-proyek, kebijakan dan hukum yang dibentuk atau ditentukan oleh kewenangan pusat yang tidak mewakili masyarakat dan tidak mempunyai akuntabilitas' adalah partisipasi yang tidak bermakna (deGrassi, 2003, hal 22). Proyek-proyek pengelolaan kolaboratif (*co-management*) bidang konservasi tidak bisa memberdayakan pihak-pihak lokal ketika kemitraannya tidak setara dan *top-down* – diyakini sebagai 'partisipasi demi konservasi' (Mandondo, 2000; Mapedza dan Mandondo, 2002).

Bolivia memiliki proses-proses perencanaan partisipatif *municipios* dan komite pengawas berbasis masyarakat untuk mengawasi investasi-investasi keuangan pemerintah daerah. Komite ini dapat meminta dewan perwakilan untuk membekukan anggaran pemerintah daerah. Dalam kenyataannya, perencanaan tidak terlalu partisipatif, dan rencana tidak selalu diimplementasikan; komite pengawas sering tidak bekerja dan bisa dikooptasi oleh partai-partai politik (Pacheco, 2004).

Salah satu arena yang penting bagi partisipasi adalah jabatan politis lokal. Namun demikian, beberapa kelompok asli beringsut mundur dari partisipasi politik karena untuk meraih jabatan itu dibutuhkan afiliasi ke partai politik. Bagi beberapa kelompok, misalnya Guarani di Bolivia, politik partai dipandang sebagai pilih kasih politis dan memberikan pekerjaan bagi para anggota partai, sementara hal ini tidak sesuai secara budaya dengan tradisi pengambilan keputusan Guarani (Beneria-Surkin, 2003).

Posisi-posisi politis juga seringkali tidak bisa dijangkau oleh kelompok perempuan.

Tanpa adanya perwakilan, akuntabilitas atau partisipasi, penduduk lokal mencari jalan untuk menegaskan klaim mereka dengan cara mengabaikan instruksi, memanipulasi aturan, pembalakan haram atau bahkan membakar hutan. Mandondo dan Mapedza (2003) berpendapat bahwa desentralisasi demokratis seharusnya meliputi 'kompromi strategis yang benar-benar mengamankan kepentingan kelompok-kelompok yang paling tertinggal dengan keluaran yang selalu dievaluasi secara rutin'. Evaluasi ini harus diikuti dengan kewenangan untuk membalik atau menyusun kembali pengaturan tata kelola untuk lebih dapat mencapai tujuan yang dimaksudkan. Siapa yang harus melakukan evaluasi dan membuat keputusan atas pengaturan-pengaturan ini tergantung pada kondisi spesifik masing-masing. Mekanisme akuntabilitas seharusnya mencakup ditempuhnya jalan hukum melalui sebuah sistem pengadilan yang efektif, tidak bias, dan bisa diakses yang bisa dipahami masyarakat (Dupar dan Badenoch, 2002).

### *Masyarakat lokal adalah beragam*

Pemerintah pusat dan daerah, ornop dan lembaga donor bisa kurang memahami keragaman dalam masyarakat. Kelompok marginal mungkin termasuk kelompok perempuan, pemuda, kelompok kasta rendah, penduduk asli, dan pendatang (Kassibo, 2003). Bahkan ketika desentralisasi melibatkan partisipasi lokal yang nyata dalam proses penyusunan keputusan, beberapa kelompok bisa saja diabaikan. Di Indonesia, misalnya, muncul ketegangan etnis dalam penentuan siapa yang mewakili *daerahnya*, khususnya di antara penduduk lama dengan penduduk pendatang (Peluso, 2002; Resosudarmo dan Dermawan, 2002). Banyak peneliti berpendapat bahwa kelompok-kelompok yang tertinggal membutuhkan pelibatan dan pemberdayaan secara langsung daripada melalui perwakilan tidak langsung, kecuali jika terdapat mekanisme khusus yang menjamin akuntabilitas dari wakil-wakil itu (Edmunds dkk, 2003). Mengembangkan partisipasi perempuan melalui kegiatan-kegiatan yang memunculkan rasa percaya diri dan menyediakan saluran aspirasi khusus untuk mereka telah menuai beberapa keberhasilan di Timur Laut Kamboja (Dupar dan Badenoch, 2003).

### *Pentingnya modal sosial (social capital) lokal dan jaringan dengan pihak luar*

Aspirasi lokal yang efektif dan terorganisir adalah esensial dalam mendapatkan pelimpahan kewenangan yang nyata (Agrawal, 2002;

Muhereza, 2003; Toni, 2003; Baviskar, 2004; Larson, 2004; Pacheco, 2004) dan untuk mengambil manfaat dari peluang-peluang baru yang ditawarkan desentralisasi. Di Filipina, modal sosial yang kuat, bersama dengan dukungan pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil, membawa ke arah implementasi devolusi kehutanan yang paling efektif (Magno, 2001).

Shackleton dkk (2002) menemukan bahwa kapasitas organisatoris dan modal politik membawa ke hasil yang lebih baik melalui mobilisasi sumberdaya dan negosiasi. Dari analisa delapan studi kasus dari Asia Tenggara, Dupar dan Benedoch (2002, hal 54) menemukan bahwa 'tuntutan yang jelas untuk perwakilan dan kinerja yang baik dalam pemerintahan... adalah pemanfaatan yang paling baik atas potensi proses desentralisasi'. Modal sosial membantu masyarakat dalam mempertahankan kepentingan mereka ketika berhadapan dengan usaha-usaha negara untuk mengembangkan satu versi perhutanan sosial di Filipina (Contreras, 2003).

Namun demikian, modal sosial dapat menguntungkan sebagian pelaku lokal, sementara yang lainnya tidak. Di Cina, koneksi ke pemerintah melalui jaringan kekeluargaan meningkatkan kemampuan suatu rumah tangga untuk membuat tuntutan; tetapi rumah tangga yang tidak mempunyai jaringan tersebut tidak mendapat keuntungan apa-apa (Dachang dan Edmunds, 2003). Di dalam masyarakat yang terpilah-pilah, program-program desentralisasi seperti hutan kemasyarakatan di Kamerun akan berbahaya, kecuali jika persoalan yang berkaitan dengan modal sosial ditangani (Oyono, 2003).

Masyarakat lokal dan para pemimpinnya mungkin menerima saja kebijakan-kebijakan yang sesungguhnya merusak mereka dan sumberdaya mereka jika informasi kurang atau memang dengan sengaja dibohongi (Sarin dkk, 2003). Perusahaan penebangan, khususnya, seringkali memanipulasi masyarakat lokal (Resosudarmo dan Dermawan, 2002; Resosudarmo, 2004). Masyarakat yang kurang informasi dan kurang mempunyai dukungan dari pihak luar dalam menegosiasikan kontrak dengan perusahaan penebangan dan perantara kayu cenderung menerima bagian keuntungan yang kecil dan tidak mampu menegakkan kontrak itu (Barr dkk, 2001).

Jaringan yang efektif dengan pelaku pendukung luar dapat membantu masyarakat lokal untuk mencegah perlakuan yang tidak adil dan sewenang-wenang yang demikian. Koalisi dari organisasi-organisasi lokal juga akan menciptakan sistem pendukung di tingkat desa, di samping aspirasi kolektif untuk bernegosiasi (Sarin dkk, 2003), meskipun perluasan ke atas (scaling up) dari organisasi lokal ini dapat memperburuk permasalahan yang menyangkut pembedaan dan membahayakan akuntabilitas ke bawah (Sarin dkk, 2003).

### *Masyarakat lokal lebih mungkin untuk mengikuti aturan mereka sendiri*

Di Kumaon, India, Agrawal (2002) menemukan bahwa penduduk lokal mengatur diri mereka sendiri, mengakui perlunya aturan dan penegakannya. Pengakuan mereka itu dikaitkan dengan partisipasi mereka baik dalam proses pembuatan aturan maupun dalam strategi penegakannya. Colfer (2005) menemukan bahwa penduduk lokal cenderung memahami hak-hak dan kewajiban formal mereka dengan lebih jelas pada devolusi yang lebih luas.

## **Pemerintah Daerah**

### *Pemilihan umum belum tentu menjamin akuntabilitas pada tataran lokal*

Dari kasus-kasus kajian di atas dapat dilihat adanya protes berkenaan dengan akuntabilitas proses pemilu. Tampaknya yang paling sering terjadi adalah bahwasanya kandidat dipilih oleh partai-partai politik di tingkat nasional, sementara kandidat lokal yang bukan anggota dari suatu partai seringkali tidak bisa ikut serta dalam pemilihan. Untuk memperbaiki aspek perwakilan dan akuntabilitas, maka pemilihan haruslah transparan, harus ada monitoring dari pihak ketiga, harus ada oposisi yang kredibel, media lokal yang hidup, masyarakat sipil yang aktif, dan warga lokal yang waspada (Mandondo dan Mapedza, 2003). Di Kumaon, India, para kandidat dipilih dari warga dan bisa diturunkan jika penduduk merasa tidak puas dengan kinerja para wakil tersebut dalam membuat keputusan-keputusan (Agrawal dan Ribot, 1999). Tetapi di Bolivia, dimana *mayor* bisa dicopot setiap tahun oleh dewan karena kinerjanya yang buruk, pencopotan seringkali bermuatan politik daripada berdasarkan kinerja sesungguhnya (Pacheco, 2004). Dari satu kajian di Indonesia, para peneliti menemukan bahwa 'hampir semua pemerintah kabupaten tidak akuntabel terhadap warganya baik melalui pemilihan langsung, pertemuan terbuka, catatan publik, media massa yang bebas dan semacamnya' (Barr dkk, 2001, hal 53).

### *Pemerintah daerah mungkin rendah motivasinya untuk mengambil inisiatif berkaitan dengan kehutanan*

Kebanyakan pemerintah daerah mempunyai motivasi yang rendah untuk berinvestasi di bidang kehutanan karena mereka hanya menerima sedikit keuntungan dari sumberdaya hutan; walaupun mereka melakukannya, inisiatifnya lebih menekankan pada keuntungan-keuntungan ekonomi semata.



Di Asia Tenggara, Dugar dan Badenoch (2002) menemukan bahwa warga lebih cenderung untuk memilih kandidat lokal yang kelihatannya lebih bisa memperbaiki tingkat kesejahteraan material mereka. Di banyak kasus, 'aspek pembangunan' diutamakan dibandingkan 'aspek lingkungan', termasuk pengelolaan hutan (Bazaara, 2003).

Pemerintah daerah seringkali diharapkan bisa membiayai perlindungan atau monitoring sumberdaya hutan sementara mereka tidak menerima kompensasi. Mereka tidak mau menggunakan dana mereka yang terbatas untuk kehutanan ketika pendapatan dari sumberdaya hutan sebagian besar mengalir ke pemerintah pusat. Dalam kasus-kasus yang demikian mereka hanya mengeluarkan uang yang berasal dari donor atau program-program khusus dari pemerintah pusat untuk kepentingan kehutanan (Bazaara, 2003). Di Bolivia, pemerintah daerah lebih berminat untuk mengontrol pembukaan lahan hutan daripada pembalakan haram karena mungkin mereka menerima pemasukan yang lebih besar dari ijin pembukaan lahan (Pacheco, 2004).

Namun demikian, beberapa pemerintah daerah telah membentuk dinas kehutanan atau dinas lingkungan meskipun tanpa mandat untuk melakukannya dan tanpa dana yang mencukupi, seperti yang terjadi di Bolivia (Pacheco, 2003). Beberapa *municipios* di Kosta Rika telah memulai membentuk dinas lingkungan atas inisiatif mereka sendiri (Ferroukhi dan Aguilar, 2003). Di beberapa *municipios* di Guatemala, penduduk lokal telah mengajukan permintaan untuk perlindungan hutan, dan ada satu kasus dimana mereka menekan pemerintah daerah untuk membuka kembali kantor dinas kehutanan (Alvarado, 29 Juli, 2003, komunikasi pribadi).

Banyak pemerintah daerah yang mempunyai ketertarikan utama pada keuntungan finansial dari pengelolaan hutan. Di Filipina misalnya, pemerintah daerah tertarik pada keuntungan fiskal atau juga keuntungan politik dari hubungan patronasi (Contreras, 2003). Di bawah undang-undang yang baru, dengan dimintanya pemerintah daerah yang miskin di Cina untuk menciptakan pendapatan daerahnya sendiri, mendorong sebagian likuidasi sumberdaya hutan untuk uang tunai (Dugar dan Badenoch, 2002).

Kawasan konservasi yang menjadikan hutan-hutan yang kaya tertutup bagi pemanfaatan komersial bisa ditentang oleh pihak-pihak lokal. Kecuali paling tidak ada kesempatan untuk pengembangan wisata, pemerintah daerah mungkin saja meminta adanya kompensasi (Resosudarmo, 2004). Di sisi lain, pemerintah daerah mungkin mempertahankan kawasan lindung dari kepentingan pihak luar untuk kepentingan lokal, meskipun mereka juga bisa mendukung kepentingan pihak luar jika mereka pikir akan membawa keuntungan ekonomi (Larson, 2001b; Pacheco, 2003).

*Pada umumnya kapasitas pemerintah daerah rendah, namun dapat ditingkatkan*

‘Kapasitas’ – kemampuan pemerintah daerah untuk menjalankan mandat mereka – bisa termasuk pengelolaan administratif dan keuangan, pemecahan masalah, kemampuan teknis, dan kemampuan menjadi pemimpin yang demokratis. Dalam sektor kehutanan, ‘kapasitas’ seringkali mengacu pada ilmu pengetahuan tentang pengelolaan hutan, dan kadang pengelolaan keuangan. Meskipun keputusan-keputusan kehutanan membutuhkan keahlian teknis tertentu, banyak lembaga kehutanan menerapkan keahlian-keahlian di luar hal teknis. Selain itu, pengetahuan lokal bisa jadi lebih berguna daripada keahlian teknis para profesional kehutanan yang tidak mengenal kondisi lokal.

Di beberapa kasus, pemerintah daerah telah secara efektif diberi pelatihan, atau menerima dana yang cukup guna membayar personel terlatih untuk melaksanakan tanggung jawab pengelolaan hutan (Ferroukhi dan Echeverria, 2003; Pacheco, 2003). Tersedianya dana dapat meningkatkan kapasitas dengan memberikan kemampuan membayar personel yang lebih terlatih dan mendirikan dinas kehutanan atau lingkungan dengan personel dan sumberdaya untuk melakukan investigasi permasalahan-permasalahan kehutanan atau konflik, mengembangkan proyek-proyek lokal, dan sebagainya. *Urban municipalities* (kira-kira setara dengan kabupaten) dengan basis pajak yang lebih besar menunjukkan kelebihan yang jelas dalam hal pendanaan ini, juga di beberapa *rural municipalities* yang mendapat dukungan dana dari ornop atau lembaga donor (Larson, 2001b).

Dinas kehutanan pemerintah daerah telah seringkali memperbaiki koordinasi mereka dengan instansi-instansi pusat dan dengan para pelaku lokal, menyediakan bantuan-bantuan teknis dan menjadi mandiri dengan menggunakan pendapatan dari hasil hutan (Larson, 2003d; lihat Ferroukhi, 2003). Tetapi mereka bisa juga terlalu tergantung pada proyek-proyek bantuan asing, kurang dana, dan rentan terhadap perubahan-perubahan politik.

*Akuntabilitas ke bawah (downward accountability) tidak cukup untuk menjamin pengelolaan hutan berkelanjutan*

Penduduk lokal mungkin tidak selalu ingin mengkonservasi hutan mereka. Sebagai akibatnya, akuntabilitas ke bawah dari pemerintah daerah bisa mendorong ke arah deforestasi. Di Uganda, kandidat untuk pemerintah daerah telah menjanjikan untuk membuka kawasan konservasi jika dia terpilih (Bazaara, 2003). Dalam kasus lainnya, pejabat kehutanan tidak mampu menegakkan larangan penebangan kayu mahoni karena penduduk lokal ingin membuat bangku sekolah dari kayu itu (Bazaara, 2003). Serupa

dengan itu, di beberapa areal pertanian frontir yang didominasi penduduk pendatang baru, mayoritas dari mereka lebih menginginkan untuk membuka hutan sebagai lahan pertanian (Larson, 2001a; Toni, 2003). Kenyataan ini mengesankan adanya kesempatan yang dimungkinkan oleh desentralisasi demokratis untuk mencari solusi bersama yang bisa berjalan baik untuk penduduk lokal maupun untuk hutan itu sendiri.

### *Asosiasi pemerintah daerah bisa meningkatkan efektivitas dari pemerintah daerah*

Asosiasi Pemerintah *Municipios* Nikaragua (AMUNIC) telah mempromosikan peraturan perundang-undangan untuk mempertahankan kepentingan-kepentingan pemerintah daerah dan meminta tanggung jawab dari para pemimpin di tingkat lokal. Di Indonesia, asosiasi pemerintah daerah telah meningkatkan komunikasi dan menguatkan posisi tawar mereka dengan pemerintahan di tingkatan yang lain (Resosudarmo dan Dermawan, 2002).

Asosiasi-asosiasi kedaerahan memungkinkan pemerintah daerah untuk menangani pengelolaan dampak-dampak lingkungan yang tidak diinginkan, sumberdaya hutan dan sumberdaya air lintas batas. Di Honduras, ada lebih dari 100 asosiasi yang disebut *mancomunidades*, yang menangani permasalahan secara bersama-sama dan meningkatkan kekuatan negosiasi mereka. Mereka bekerja sama dalam proyek-proyek seperti dalam industri perikanan lokal dan dalam mencari peluang pasar yang lebih baik (Larson, 2003d; Vallejo dan Ferroukhi, 2005).

## **Implikasi bagi industri perikanan**

### *Desentralisasi bisa menaikkan biaya industri perikanan; tetapi juga bisa memudahkan mereka untuk bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah*

Di Indonesia, perwakilan industri khawatir jika ijin dari pemerintah pusat tidak akan lagi diakui oleh daerah dan mereka akan kehilangan kawasan konsesi kayu yang selama ini dimiliki. Menghadapi hal ini, mereka membangun hubungan dengan elit-elit di daerah (Resosudarmo dan Dermawan, 2002).

Di Nikaragua, perusahaan-perusahaan pembalakan frustrasi karena prosesnya masih dikontrol oleh pemerintah pusat; tetapi pemerintah daerah sekarang juga mengenakan pungutan. Kemudian, dibentuk undang-undang kehutanan baru yang tidak mengakui pungutan daerah ini. Di Kamerun, perusahaan perikanan menyatakan bahwa mereka lebih menyukai bekerja secara langsung dengan struktur pemerintah desentralisasi daripada dengan

otoritas administratif dan pegawai pemerintah di kementerian kehutanan, 'yang tidak pernah merasa puas dan selalu meminta uang lebih banyak lagi' (Oyono, 2003).

## **Faktor-faktor lain yang mempengaruhi desentralisasi sektor kehutanan**

### *Tujuan pembangunan ekonomi makro mungkin mengganggu desentralisasi pengelolaan hutan*

Di Bolivia, pola pembangunan yang lebih luas adalah privatisasi dan eksploitasi sumberdaya, dimana pelaku lokal tidak bisa mempengaruhinya (Beneria-Surkin, 2003). Serupa dengan ini, di India, pembangunan disusun oleh keinginan pemerintah untuk membuka daerah-daerah suku tradisional bagi investasi nasional dan internasional (Sarin dkk, 2003).

Di Vietnam dan Laos, kuota produksi dan target ekspor dari badan-badan yang memiliki akuntabilitas ke atas (vertikal) belum tentu sejalan dengan prioritas lokal yaitu memenuhi kebutuhan subsisten (Dupar dan Badenoch, 2002). Di Cina, pembuat kebijakan yang berpengaruh di tingkat pusat merusak kewenangan yang sudah dilimpahkan ke daerah dengan kebijakan-kebijakan yang berdampak pada sumber penghidupan masyarakat, misalnya pelarangan penebangan di kawasan hutan alam (Dachang dan Edmunds, 2003; Xu dan Ribot 2004).

### *Korupsi, kekerasan dan kekuasaan menjadi penghalang bagi desentralisasi demokratis*

Ketika terjadi korupsi di tingkat nasional, maka desentralisasi mungkin hanya memberikan jalan bagi elit-elit lokal untuk berperan serta dalam tindakan-tindakan korup. Serupa dengan itu, kekerasan dapat mengganggu penegakan hukum, seperti yang terjadi di Indonesia (Peluso, 2002). Pelaku-pelaku yang tidak mengikuti undang-undang termasuk para pemimpin adat di Uganda (Bazaara, 2003), 'mafia kayu' di Nikaragua (Larson, 2003b) dan pengedar obat terlarang yang dicurigai menempati kawasan hutan di Nikaragua (Pommier, tidak bertanggal) dan Honduras (Vallejo, 2003).

### *Konflik-konflik penguasaan lahan (land tenure) perlu diselesaikan sehingga pengelolaan hutan di tingkat lokal bisa efektif*

Di India, terdapat beberapa hukum yang mendua dalam kebijakan desentralisasi yang berkaitan dengan ketidakjelasan penguasaan lahan (Sarin dkk, 2003, hal 60). Di Asia Tenggara, Dupar dan Bedenoch (2002)

menyimpulkan bahwa resolusi permasalahan penguasaan lahan adalah hal yang mendasar bagi terjaminnya sumber penghidupan masyarakat, sebelum perencanaan pembangunan yang didesentralisasikan dapat berjalan efektif. Di Bolivia, pembentukan kawasan hutan *municipios* dibatasi oleh adanya konflik-konflik penguasaan lahan dan kurangnya informasi tentang lokasi hutan publik secara pasti (Pacheco, 2003). Menyelesaikan permasalahan penguasaan lahan adalah hal mendasar bagi perbaikan pengelolaan *ejidos* di Guatemala (Thillet dkk, 2005).

### *Kemiskinan membatasi pilihan-pilihan pengelolaan sumberdaya oleh masyarakat lokal*

Melindungi hutan bukan berarti menyingkirkan masyarakat lokal begitu saja. Tetapi solusi yang sederhana jarang sekali ada. Ketika pemanfaatan sumberdaya hutan dibatasi, maka harus ada alternatif sumber pendapatan bagi penduduk yang menggantungkan kehidupannya pada sumberdaya hutan (Bazaara, 2003).

## **Hasil-hasil dari kebijakan-kebijakan saat ini**

### *Meningkatnya kewenangan daerah atas hutan dapat meningkatkan stabilitas sumberdaya hutan maupun mempercepat deforestasi*

Di Kumaon dan beberapa wilayah di India dimana penduduk lokal memilih *van panchayats* untuk mengelola hutan, hutan masih dalam kondisi bagus dan mendukung kehidupan penduduk lokal selama 60 tahun (Agrawal, 2002; Sarin dkk, 2003). Di titik ekstrim yang lain, kontrol daerah atas hutan yang lebih besar di Indonesia justru telah menyebabkan berkembang biaknya ijin-ijin penebangan hutan tanpa memperhatikan dampak lingkungannya (Resosudarmo, 2004). Di Yunnan, Cina, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan baru atas sumberdaya hutan di masa lalu, terjadi juga peningkatan deforestasi yang dramatis (Dachang dan Edmunds, 2003). Tetapi peningkatan ini terjadi sesaat saja, dan cenderung berbalik arah. Hasil analisa menemukan bahwa peningkatan kerusakan hutan ini dikarenakan tidak adanya jaminan kelangsungan atas penguasaan sumberdaya dan adanya ketakutan bahwa hak mengelola hutan akan diambil alih kembali oleh pusat (Dachang dan Edmunds, 2003) – ketakutan yang sama juga terjadi di Indonesia.

Bazaara (2003) menyimpulkan bahwa dampak lingkungan dari desentralisasi tergantung pada apakah melindungi lingkungan merupakan kepentingan dari kelompok dominan dan apakah ada mekanisme saling-uji (*check and balance*) yang efektif.

***Kebijakan-kebijakan desentralisasi mempunyai dampak sosial yang positif jika kebijakan itu memberdayakan masyarakat lokal***

Di Bolivia, penduduk lokal sekarang mempunyai akses legal dan terjamin terhadap sumberdaya hutan yang sebelumnya tidak mereka miliki; pemerintah daerah juga mempunyai lebih banyak sumberdaya dengan adanya transfer dari pemerintah dan pembagian dana kehutanan; dan kelompok-kelompok lokal dengan akses terhadap sumberdaya hutan mempunyai kapasitas negosiasi yang lebih besar dengan pemilik lahan dan pemegang konsesi yang tidak berdomisili di tempat (Pacheco, 2003). Kepentingan penduduk asli dan penduduk pedesaan diperhatikan ketika mereka terlibat dalam pemerintahan daerah (Larson, 2003b; Pacheco, 2003) atau ketika ideologi pribadi atau politik berbasiskan pada dukungan masyarakat lokal (Toni, 2003). Di Cina, pendapatan masyarakat tinggi dan hutan terkelola dengan baik ketika komite desa mengelola sumberdaya dengan bertanggung gugat (akuntabel) dan bertanggung jawab (Dachang dan Edmunds, 2003). Solusi yang kreatif telah melahirkan efek sosial yang positif di Uganda, seperti pengaturan masyarakat dalam mengelola pemanfaatan sumberdaya dan meningkatnya pendapatan mereka, untuk kemudian menarik pajak atas pemanfaatan itu bagi keuntungan wilayah itu secara keseluruhan (Bazaara, 2003).

Bahkan di Indonesia, dimana meningkatnya kewenangan pemerintah daerah dengan jelas diikuti dengan meningkatnya kerusakan kawasan hutan, masyarakat lokal untuk pertama kalinya, dalam 30 tahun terakhir, mendapatkan penghasilan yang berarti dari hutan. Pada saat yang sama, hal ini paling banyak dimanfaatkan oleh mereka yang bermodal (Resosudarmo, 2004). Bagaimanapun juga, tidak seperti pengusaha pembalakan di masa lalu yang berasal dari luar, pengusaha lokal berada di bawah tekanan sosial untuk memberikan kontribusi pada kegiatan-kegiatan lokal (McCarthy, 2001b).

***Kebijakan-kebijakan desentralisasi mempunyai dampak sosial yang negatif jika kebijakan itu melanjutkan kontrol negara atas masyarakat lokal***

Ketika kebijakan negara menafikan institusi lokal, kelompok perempuan, minoritas etnis, dan kelompok termiskin telah tidak diuntungkan dari adanya kebijakan devolusi. Di India, di daerah-daerah dimana negara sebelumnya memberikan pembatasan-pembatasan yang sangat ketat, akses terhadap hutan untuk kebutuhan subsisten meningkat; tetapi ketika sebelumnya telah ada institusi pengelolaan lokal, kontrak-kontrak negara justru mengurangi akses masyarakat lokal (Edmunds dkk, 2003).

Di India dan Filipina, departemen kehutanan menentukan spesies tanaman yang digunakan untuk penghutanan kembali dan penanaman

hutan, menggantikan spesies yang berharga bagi penduduk lokal. Hutan tanaman dibangun di lahan umum dimana penduduk telah biasa menggunakannya untuk pemanfaatan lain bagi penghidupan mereka (Edmunds dkk, 2003). Pemerintah daerah melakukan hal yang sama di Cina dimana mereka tidak mempunyai akuntabilitas terhadap penduduk (Dachang dan Edmunds, 2003). Desentralisasi yang menafikan institusi-institusi yang sudah ada menciptakan peluang-peluang pendapatan bagi para elit tetapi menghancurkan peluang-peluang bagi kaum miskin (Edmunds dkk, 2003).

Desentralisasi sesungguhnya bisa memperkuat kedudukan para elit (McCarthy, 2001a; Pacheco, 2003). Pada beberapa kasus, para elit menerapkan hukum atau peraturan berlawanan dengan mereka yang tidak mempunyai kontak politik atau modal untuk mendapatkan pengakuan legal atas aktivitas mereka (McCarthy; 2001a). Pemerintah pusat bisa juga membentuk aliansi dengan para elit lokal untuk menjaga kontrol (Edmunds dkk, 2003).

Kegagalan menangani persoalan-persoalan kesetaraan dapat membawa pada konflik baru. Ijin penebangan skala kecil di Indonesia bisa menciptakan konflik antara penebang liar setempat dengan para elit (Resosudarmo dan Dermawan, 2002). Diperlukan ketentuan khusus untuk menangani ketidaksetaraan ini dan untuk membuat kesetaraan akses terhadap perumusan kebijakan (Dupar dan Badenoch, 2002). Kelompok-kelompok marginal membutuhkan ketetapan/peraturan untuk memastikan bahwa sumber penghidupan dan hak-hak mereka dilindungi (Sarin dkk, 2003). Tujuan dari pengelolaan harus dirancang dengan partisipasi yang luas (Sarin dkk, 2003). Beberapa peneliti berpendapat bahwa devolusi langsung kepada kelompok pengguna sumberdaya lokal akan lebih efektif dibandingkan dengan melalui pemerintah daerah (Shackleton dkk, 2002).

Di beberapa kasus, kebijakan desentralisasi dengan dampak negatif pada penduduk lokal mempunyai dampak positif terhadap tutupan hutan. Kebanyakan peneliti percaya bahwa meningkatkan regenerasi hutan sementara menurunkan akses bagi penduduk yang tergantung pada sumberdaya hutan bukan merupakan pilihan yang bisa diterima, khususnya jika kayu masih ditebang demi pendapatan negara (Contreras, 2003; Edmunds dkk, 2003; Sarin dkk, 2003).

## **DESENTRALISASI DEMOKRATIS YANG BISA BERJALAN**

Kami mengakhiri bab ini dengan menyorikan isu-isu utama yang muncul dari kasus-kasus kajian ini dan membuat saran-saran untuk ke depan.

Pertama, kasus-kasus kajian ini mengungkapkan kurangnya informasi tentang kerangka kerja hukum bagi sektor kehutanan atau bagi desentralisasi. Di banyak kasus, bahkan pemerintah daerah pun tidak

memahami hak dan tanggung jawabnya. Hal ini membuat pemerintah daerah menemui kesulitan untuk menjalankan tugas-tugasnya dan bagi warga masyarakat untuk memegang akuntabilitas mereka.

Kedua, sumberdaya alam dan lingkungan mencakup arena konflik yang tinggi ketika menyangkut distribusi kewenangan dan merupakan domain yang secara khusus rawan atas tindakan korupsi. Pemain-pemain utama desentralisasi harus mempertimbangkan realitas-realitas politik dan ekonomi.

Ketiga, mekanisme saling-uji (*check and balance*) diperlukan pada semua tingkatan kewenangan dan kekuasaan. Para elitlah yang paling sering diuntungkan baik ketika hutan dikelola secara desentralistik maupun sentralistik. Kelompok-kelompok marginal cenderung sebagai pihak yang tidak diuntungkan kecuali jika mereka mendapatkan perhatian khusus dan dilibatkan secara serius.

Akhirnya, monitoring terhadap perencanaan pengelolaan dan penebangan serta penegakan aturan-aturan pengelolaan hutan secara umum masih jarang ataupun terjadi dalam sedikit kasus. Sedikit pemegang kewenangan, baik di pusat maupun daerah, yang kelihatannya mau atau mampu membawa para penebang, khususnya perusahaan-perusahaan pembalakan yang melanggar peraturan-peraturan kehutanan, ke meja hijau.

Kasus-kasus kajian di atas juga menunjukkan bahwa desentralisasi demokratis sungguh berat untuk di capai. Jika desentralisasi demokratis mensyaratkan adanya kewenangan yang leluasa di tangan pelaku-pelaku lokal yang memiliki akuntabilitas ke bawah, maka dua poin ini sering kali tidak dipenuhi dalam proses-proses yang terjadi saat ini. Ada beberapa permasalahan mendasar di sini. Salah satunya adalah resistensi di kubu pemerintahan pusat untuk menyerahkan kewenangan, atau kecenderungan untuk memberikan kewenangan itu kepada pihak lokal yang dapat dikendalikan oleh pusat. Permasalahan yang lain adalah lemahnya proses-proses pemilihan saat ini, juga mekanisme-mekanisme akuntabilitas ke bawah lainnya, untuk menjamin keterwakilan, transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah daerah. Permasalahan ketiga adalah kegagalan untuk mengakui bahwa desentralisasi adalah proses yang sarat dengan nilai-nilai (*value-laden*) untuk tata kelola dan pengelolaan sumberdaya yang baik demi kepentingan semua (Oyono, 2004), dan bukan hanya sekedar untuk memangkas biaya-biaya.

Prinsip utama dari desentralisasi demokratis adalah pentingnya memperhatikan kondisi sosial, ekologis dan dinamika budaya setempat – menyesuaikan kebijakan nasional terhadap kekhasan dari tiap-tiap daerah. Daripada menetapkan mekanisme pengelolaan hutan yang umum, administrasi yang terdesentralisasi seharusnya memungkinkan untuk dibuatnya mekanisme yang memahami dan merespon keragaman lokal.



Pola-pola gabungan insentif seperti apakah yang ada di tiap-tiap arena lokal yang bisa membawa ke arah pengelolaan yang berkelanjutan maupun yang tidak berkelanjutan? Desentralisasi kehutanan sebaiknya memulai bekerja dengan institusi-institusi yang sudah ada – bekerja *dengan* penduduk lokal dan mengembangkan apa yang sudah mereka kembangkan. Perwakilan terpilih dan pemegang kewenangan di tingkat lokal yang akuntabel adalah yang paling mungkin berfungsi sebagai penyambung dalam proses 'pelokalan' ini.

Pelajaran-pelajaran yang didiskusikan di atas menyarankan beberapa alternatif untuk mengembangkan sebuah desentralisasi demokratis yang berjalan bagi penduduk lokal dan sumberdaya hutan:

- Perlu dilaksanakan uji coba desentralisasi: kewenangan yang leluasa (discretionary powers) yang berarti seharusnya diberikan kepada institusi lokal yang akuntabel dan mewakili masyarakat dengan kerangka kerja hukum yang jelas dan menyatu.
- Proses-proses pemilihan seharusnya memberikan kesempatan kepada kandidat-kandidat lokal yang independen, dan mekanisme multi akuntabilitas sebaiknya dikembangkan dan dikuatkan.
- Seharusnya dibentuk mekanisme hukum yang efektif untuk mengembangkan akuntabilitas pemerintah di semua tingkatan.
- Lembaga-lembaga yang mewakili dan yang efektif seharusnya didukung untuk membangun kesepakatan-kesepakatan yang lebih besar di antara para pemangku kepentingan pada semua tingkatan, dengan penekanan khusus pada pengembangan partisipasi dari kelompok-kelompok marginal.
- Informasi tentang kontrak-kontrak pembalakan dan dana kehutanan seharusnya dikelola secara transparan di semua tingkatan, dan pemerintah daerah serta masyarakat lokal seharusnya menerima manfaat dari pendapatan yang dihasilkan oleh sumberdaya hutan.
- Pemerintah pusat seharusnya menjadi mitra efektif dalam desentralisasi dengan memberikan pelatihan tentang pengelolaan hutan dan proses demokratisasi tingkat lokal kepada pemerintah daerah maupun penduduk lokal. Pemerintah pusat juga seharusnya melakukan pengawasan terhadap pejabat-pejabat pemerintah daerah.
- Sektor kehutanan seharusnya diakui sebagai wilayah multi-dimensi, yang mana tidak hanya mempunyai dimensi ekonomis tetapi juga ekologis dan sosial, dan para profesional bidang kehutanan seharusnya diberi pelatihan tentang semua dimensi tersebut.
- Pihak ketiga seperti ornop seharusnya membantu dalam mengembangkan desentralisasi dengan memunculkan suara masyarakat lokal dalam mempertahankan kepentingan mereka.

- Pemerintah daerah yang terpilih seharusnya didorong untuk membentuk asosiasi-asosiasi regional untuk menangani permasalahan dan isu-isu yang skalanya lebih luas.

‘Jalan keluar’ tersebut di atas, bagaimanapun juga tidak terlepas dari situasi politik ekonomi tiap-tiap negara. Jika memang demikian halnya, mereka tentu telah menerapkan desentralisasi secara lebih mendalam. Dengan demikian, usaha-usaha ke arah desentralisasi harus mengakui kepentingan sosial, ekonomi, dan politik dari tiap-tiap kumpulan pelaku dan mulai untuk membangun iklim politik yang memungkinkan dilakukannya desentralisasi yang sesungguhnya. Koalisi yang luas dari pelaku-pelaku lokal, ornop, donor, pemerintah daerah dan pejabat-pejabat pemerintah pusat yang peduli diperlukan untuk melawan kecenderungan sentralisasi dari pemerintah pusat (Ribot dkk, forthcoming). Dan pelaku-pelaku lokal harus bisa menjadi pelaku yang efektif sesuai dengan kapasitas yang mereka miliki – untuk menuntut diberlakukannya desentralisasi yang pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan mereka. Berdasarkan pengalaman-pengalaman pelaksanaan desentralisasi yang dikaji di sini, kelihatannya tanpa tekanan yang signifikan dari warga masyarakat, pemerintah pusat bisa terus gagal dalam memberikan prioritas pada aspek ‘demokratis’ dalam desentralisasi.

## **CATATAN**

Bab ini hanya mungkin tersusun dengan menggunakan hasil kerja yang luar biasa dari sejumlah peneliti dan para profesional lainnya dari berbagai penjuru dunia, juga dari diskusi antara penulis dengan para peneliti tersebut. Saya secara khusus mengucapkan terimakasih kepada Arun Agrawal, Yovanni Alvarado, Mynor Barillas, Carol Colfer, Lyes Ferroukhi, David Kaimowitz, Lungisile Ntsebeza, Rene Oyono, Pablo Pacheco, Daju Resosudarmo, Jesse Ribot, Mario Vallejo dan Lini Wollenberg, juga kepada seluruh peserta Lokakarya tentang Desentralisasi dan Lingkungan di Bellagio. Saya juga mengucapkan terimakasih kepada Center for International Forestry Research (CIFOR), The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) – International Development Bank (IDB) Partnership, The Ford Foundation, dan Nirlapan-Central American University (UCA) atas dukungannya terhadap penelitian saya beberapa tahun terakhir ini. Dua orang penelaah yang tidak bisa disebutkan namanya telah memberikan masukan yang sangat membantu pada draft awal.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Agrawal, A. (2001) 'The decentralizing state: Nature and origins of changing environmental policies in Africa dan Latin America 1980-2000'. Makalah disiapkan untuk Pertemuan Tahunan ke-97 Asosiasi Ilmu Politik Amerika, 30 Agustus - 2 September, San Francisco, California.
- Agrawal, A. (2002) 'The regulatory community: Decentralization and the environment in the *van panchayats* (forest councils) of Kumaon'. Makalah dipresentasikan pada Lokakarya World Resources Institute tentang Desentralisasi dan Lingkungan, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Agrawal, A. dan Ribot J. (1999) 'Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African environment cases'. *The Journal of Developing Areas*, vol 33, hal 473-502.
- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M. dan Djogo, T (2001) *The impacts of Decentralization on Forests and Forest-dependent Communities in Malinau District, East Kalimantan*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Baviskar, A. (2004) 'Between micro-politics and administrative imperatives: Decentralization and the watershed mission in Madya Pradesh, India', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 26-40.
- Bazaara, N. (2003) 'Decentralization, politics and environment in Uganda', *Environmental Governance in Africa Working Paper Series No 7*, World Resources Institute, Washington, DC.
- Beneria-Surkin, J. (2003) *Decentralization Questioned: The Structuring and Articulation of Guarani Participation in Conservation and Development in Izozog, Bolivia*. Disertasi Doktorat, University of California, Los Angeles.
- Bigombe Logo, P. (2003) 'The decentralized forestry taxation system in Cameroon: Local management and state logic', *Environmental Governance in Africa Working Paper Series No 10*, World Resources Institute, Washington, DC.
- Carney, D. dan Farrington, J. (1998) *Natural Resource Management and Institutional Change*, Routledge, London.
- Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. ITDG Publishing, London.
- Colfer, C. (2005) *The Complex Forest: Community, Uncertainty and Adaptive Collaborative Management*. Resources for the Future dan CIFOR, Washington, DC.
- Contreras, A. (2003) 'Creating space for local forest management: The case of the Philippines', dalam Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London, hal 127-149.
- Cousins, B. dan Kepe, T. (2004) 'Decentralization when land and resource rights are deeply contested: A case study of the Mkambati Eco-tourism project on the wild coast of South Africa', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 41-54.
- Crook, R. dan Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Crook, R.C. dan Sverrisson, A.S. (2001) *Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* IDS Working Paper 130, Institute for Development Studies, Brighton.

- Dachang, L. dan Edmunds, D. (2003) 'The promises and limitations of devolution and local forest management in China', dalam Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London, hal 20-54.
- deGrassi, A. (2003) *Constructing Subsidiarity, Consolidating Hegemony: Political Economy and Ago-Ecological Processes in Ghanaian Forestry*. Environmental Governance in Africa Working Paper No 13, World Resources Institute, Washington, DC.
- Dupar, M. dan Badenoch, N. (2002) *Environment, Livelihoods and Local Institutions*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Edmunds, D., Wollenberg, E., Contreras, A., Dachang, L., Kelkal, G., Nathan, D., Sarin, M. dan Singh, N. (2003) 'Introduction', dalam Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London, hal 1-19.
- Ellis, F. (2000) *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Enters, T. dan Anderson, J. (1999) 'Rethinking the decentralization and devolution of biodiversity conservation'. *Unasylva*, vol 50, no 4, [www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/x3030e/x3030e00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x3030e/x3030e00.htm)
- Ferroukhi, L. (penyunting) (2003) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia.
- Ferroukhi, L. dan Aguilar, A. (2003) 'Avances y Desafíos de la Gestión Forestal Municipal en Costa Rica', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 179-212.
- Ferroukhi, L. dan Echieverria (2003) Las Políticas de Gestión Forestal Descentralizada en Guatemala, dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 89-112.
- Gibson, C., McKean, M. dan Ostrom, E. (2000) 'Explaining deforestation: The role of local institutions', dalam Gibson, C., McKean, M dan Ostrom, E. (penyunting) *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Kaimowitz, D. (2000) *El Papel de las Corporaciones Municipales en las Actividades de Recursos Naturales del Proyecto de Administración de Areas Rurales*. Laporan, *Rural Area Administration Project (PAAR)*, Tegucigalpa.
- Kaimowitz, D. dan Ribot, J. (2002) 'Services and infrastructure versus natural resource management: Building a base for democratic decentralization'. Makalah dipresentasikan pada Lokakarya World Resources Institute tentang Desentralisasi dan Lingkungan, Bellagio, Italia, 18-22 Februari.
- Kassibo, B. (2002) 'Participatory management and democratic decentralization management of the Samori Forest in Babye commune, Mopti region, Mali'. Makalah dipresentasikan pada the Lokakarya World Resources Institute. desentralisasi and Lingkungan, Bellagio, Italia, 18-22 Februari.
- Kassibo, B. (2003) *Historical and Political Foundations for Participative Management and Democratic Decentralization in Mali: A Synthesis of Two Case Studies*. World Resource Institute, Washington, DC.
- Klooster, D. (2002) 'Towards adaptive community forest management: Integrating local forest knowledge with scientific forestry'. *Economic Geography*, vol 78, no 1, hal 43-70.
- Larson, A. (2001a) *Rainforest Conservation and Grassroots Development: If Ever the Twain Shall Meet? Peasant Colonists and Forest Conversion in the Nicaraguan Rainforest*. Disertasi Doktorat, University of California, Berkeley.

- Larson, A. (2001b) *Recursos Forestales y Gobiernos Municipales en Nicaragua: Hacia una Gestión Efectiva*. CIFOR/Nitlapan, Managua, Nicaragua.
- Larson, A. (2002) 'Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job?' *World Development*, vol 30, no 1, hal 17-31.
- Larson, A. (2003a) 'Decentralization and forest management in Latin America: Toward a working model'. *Public Administration and Development*, vol 23, no 2, hal 211-226.
- Larson, A. (2003b) 'Gestión Forestal Municipal en Nicaragua: Descentralización de Cargas, Centralización de Beneficios?', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 113-144.
- Larson, A. (2003c) 'Local governments and forest management in Central America: Conceptions of decentralization in national context'. Makalah dipresentasikan pada the Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, International Science Planning Committee, Montreal, Canada, 16-18 Oktober 2003.
- Larson, A. (2003d) *Mejores Prácticas para la Gestión Descentralizada de los Recursos Forestales en Centroamérica*. Laporan untuk SIDA-IDB Partnership, 20 Juni, Managua.
- Larson, A. (2004) 'Formal decentralization and the imperative of decentralization "from below": A case study of natural resource management in Nicaragua', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 55-70.
- Larson, A. (2005) *Indigenous Communities and the Local Representation in Forestry Decentralization: Case Studies from Nicaragua and Guatemala*. Laporan Penelitian, WRI/CIFOR, Washington, DC.
- Larson, A. dan Ferroukhi, L. (2003) 'Conclusiones', in Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 213-233.
- Lutz, E. dan Caldecott, J. (1996) 'Introduction', dalam Lutz, E. dan Caldecott, J. *Decentralization and Biodiversity Conservation*, Simposium World Bank, World Bank, Washington, DC.
- Magno, F. (2001) 'Forest devolution and social capital: State-civil society relations in the Philippines', *Environmental History*, vol 6, no 2, hal 264-286.
- Mapedza, E. dan Mandondo, A. (2002) *Co-management in the Mafungautsi State Forest Area of Zimbabwe: What Stake for Local Communities?* Environmental Governance in Africa Working Paper No 5, World Resources Institute, Washington, DC.
- Mandondo, A. (2000) *Situating Zimbabwe's Natural Resources System in History*. Occasional Paper no 32, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Mandondo, A. dan Mapedza, E. (2003) *Allocation of Governmental Authority and Responsibility in Tiered Governance Systems: The Case of Environment-Related Laws in Zimbabwe*. Environmental Governance in Africa Working Paper No 11, World Resources Institute, Washington, DC.
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington, DC.
- Manor, J. (2004) 'User committees: A potentially damaging second wave of decentralization?' dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 192-213.

- McCarthy, J. (2001a) *Decentralization and Forest Management in Kapuas District, Central Kalimantan*, Case Study 2. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McCarthy, J. ((2001b) *Decentralization, Local Communities and Forest Management in Barito Selatan District, Central Kalimantan*, Case Study 1. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Meynen, W. dan Doornbos, M. (2004) 'Decentralizing natural resource management: A recipe for sustainability and equity?' dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 235-254.
- Muhereza, F. (2003) *Commerce, Kings and Local Government in Uganda: Decentralizing Natural Resources to Consolidate the Central State*. Environmental Governance in Africa Working Paper Series No 8, World Resources Institute, Washington, DC.
- Ntsebeza, L. (2004) 'Democratic decentralization and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural Africa', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 71-89.
- Oyono, R. (2003) *Institutional Deficit, Representation and Decentralized Forest Management in Cameroon: Elements of Natural Resources Sociology for Social Theory and Public Policy*, Environment Governance in Africa Working Paper Series No 15, World Resources Institute, Washington, DC.
- Oyono, R. (2004) 'Social and organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 174-191.
- Pacheco, P. (2003) 'Municipalidades y Participacion Local en la Gestión Forestal en Bolivia', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en America Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 19-56.
- Pacheco, P. (2004) 'What lies behind decentralization? Forest, powers and actors in lowland Bolivia', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 90-109.
- Peluso, N. (2002) 'Some questions about violence and decentralization: A preliminary exploration of the case of Indonesia', Makalah dipresentasikan pada Lokakarya the World Resources Institute tentang Desentralisasi dan Lingkungan, Bellagio, Italia, 18-22 Februari.
- Pommier, D. (tanpa tanggal) 'Barreras a la Legalidad, Buen Gobierno del Sector Forestal e Impacto Sobre la Pobreza en Nicaragua', dari webpage [www.talailegal-centroamerica.org/downloads/barreras\\_nicaragua\\_sp6\\_lowres.pdf](http://www.talailegal-centroamerica.org/downloads/barreras_nicaragua_sp6_lowres.pdf) (19 November 2003).
- Resosudarmo, I.A.P.(2004) 'Closer to people and trees: Will decentralization work for the people and forests of Indonesia?' dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 110-132.
- Resosudarmo, I.A.P. dan Dermawan, A. (2002) 'Forests and regional autonomy: The challenge of sharing the profits and pains', dalam Colfer, C. dan Resosudarmo, I.A.P. (penyunting) *Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future dan CIFOR, Washington, DC.
- Ribot, J. (2002) *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.

- Ribot, J., Agrawal, A. dan Larson, A. (Forthcoming) 'Resisting decentralization of natural resource management: New institutionalism meets political economy'. *World Development*.
- Romeo, L. (2003) 'The road from decentralization to poverty reduction and the role of external assistance'. *Public Administration and Development*, vol 23, no 1, hal 89-96.
- Sarin, M., dan Singh, N., Sundar, N. dan Bhogal, R. (2003) 'Devolution as a threat to democratic decision-making in forestry? Findings from three states in India', dalam Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London, hal 55-126.
- Shackleton, S., Campbell, B., Wollenberg, E., dan Edmunds, D. (2002) 'Devolution and community-based natural resource management: Creating space for local people to participate and benefit? *ODI Natural Resource Perspectives*, vol 76, Maret.
- Sithole, B. (2004) 'Becoming men in our dresses! Woman's involvement in a joint forestry management project in Zimbabwe', dalam Colfer, C. (penyunting) *The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future dan CIFOR, Washington, DC.
- Thillet, B. dkk (2003) *Tierras Municipales en Guatemala: Un Desafio para el Desarrollo Local Sostenible*. FLACSO, Guatemala.
- Toni, F. (2003) 'La Gestión Forestal en los Municipios de la Amazonia Brasileña', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 145-178.
- Vallejo, M. (2003) 'Gestión Forestal Municipal: Una Nueva Alternativa para Honduras', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDRC, Bogor, Indonesia, hal 57-88.
- Vallejo, M. dan Ferroukhi, L. (2005) *Municipios y Bosques: Alternativa para el Desarrollo*. Ediciones El SEDAL y Guardabarranco, Tegucigalpa.
- Wittman, H. (2002) *Negotiating Locality: Decentralization and Communal Forest Management in the Guatemalan Highlands*. Master thesis, Cornell University, Ithaca, NY.
- World Bank (1998) *World Development Report*. Oxford University Press, New York.
- World Bank (1997) *World Development Report*. Oxford University Press, New York.
- World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Oxford University Press, New York.
- Xu, J. dan Ribot, J. (2004) 'Decentralization and accountability in forest management: Case from Yunnan, Southwest China', dalam Ribot, J. dan Larson, A. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens, Special Issue, European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 153-173.

# Bab 3

## Jalan dan Kesulitan Tersembunyi Desentralisasi bagi Pengelolaan Hutan Berkelanjutan: Pengalaman dari Kawasan Asia Pasifik

Ian Ferguson dan Cherukat Chandrasekharan

### PENDAHULUAN

Desentralisasi secara luas diperdebatkan sebagai alat untuk memperbaiki proses tata kelola yang demokratis serta kesetaraan dan/atau efisiensi alokasi sumberdaya. Meskipun tujuan dan prinsip-prinsip kunci dari desentralisasi, seperti *subsidiarity*, sudah dikenal dengan baik, namun upaya untuk mengimplementasikannya tidak selalu berhasil. Beberapa pilihan studi kasus pengalaman di kawasan Asia Pasifik, dimana ditelaah aspek positif dan negatif dari desentralisasi, memberi kesan bahwa jalan yang ditempuh bagi keberhasilan desentralisasi perlu mempertimbangkan sisi geografis, budaya dan institusi dari negara yang bersangkutan, selain bermacam fungsi tata kelola, birokrasi, pasar dan informasi serta hubungan di antara semuanya. Desentralisasi dapat mencakup hirarki geografis, kerja sama federal-regional, kolektif yang menyangkut antar wilayah atau antar pemerintah daerah, dan pengaturan-pengaturan lainnya yang merupakan hierarki geografis atau tata kelola yang tidak biasa. Namun demikian, dalam semua bentuk pengaturan desentralisasi, dituntut persiapan yang baik dan implementasi yang bertahap. Pelajaran dari berbagai studi kasus tersebut memberikan sebuah landasan untuk menyusun langkah-langkah ke depan dan menghindari kesulitan tersembunyi dalam mengimplementasikan desentralisasi bagi pengelolaan hutan berkelanjutan.

### DAYA PENDORONG DESENTRALISASI

Kebanyakan daya pendorong bagi desentralisasi saat ini berasal dari perhatian berkenaan dengan tata kelola yang demokratis. Furtado (2001) menyimpulkan manfaat yang diperkirakan akan diperoleh dari desentralisasi. Dia mencatat bahwa desentralisasi akan:



- Menjamin pelayanan sosial yang memenuhi kebutuhan para pemilih/konstituen di suatu wilayah;
- Memanfaatkan pengetahuan dan pilihan lokal;
- Memberi rasa memiliki yang lebih kuat atas proyek-proyek dan program di tingkat lokal, sehingga membuat program tersebut lebih berkelanjutan;
- Meningkatkan akuntabilitas publik para birokrat, wakil-wakil terpilih dan institusi politik, sehingga menjamin pemerintah yang lebih responsif;
- Mengembangkan kemandirian (self-reliance) lokal; dan
- Mengembangkan monitoring, evaluasi dan perencanaan di tingkat lokal dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan.

Gagasan tersebut juga mendapat kritikan. Para kritikus mengkhawatirkan bahwa desentralisasi pelayanan publik akan menyebabkan penurunan kualitas dan konsistensi dari wilayah satu ke wilayah yang lainnya, mengakibatkan sejumlah wilayah, kota, desa dan kelompok yang rentan menjadi lebih buruk keadaannya dibanding yang lainnya.

Saat ini, ada dorongan yang kuat bagi desentralisasi untuk meningkatkan perbaikan tata kelola atau untuk memerangi korupsi. Namun demikian, tidak ada bukti bahwa desentralisasi yang lebih luas secara otomatis mewujudkan hasil-hasil tersebut. Proses-proses demokrasi itu sendiri merupakan suatu pekerjaan yang sedang berjalan, bukan suatu target yang sudah diketahui dan tetap. Oleh karena itu, tidak ada satu pun jalan yang pasti, dan desentralisasi bisa mengambil banyak bentuk. Untuk menyederhanakan, mari kita mengenali tiga bentuk (Klugman, 1994) dan satu varian:

1. *Dekonsentrasi* (deconcentration): pelimpahan tanggung jawab administratif untuk fungsi-fungsi tertentu kepada tingkatan yang lebih rendah di dalam birokrasi pemerintah pusat, biasanya secara spasial.
2. *Delegasi* (delegation): pelimpahan tanggung jawab manajerial untuk fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi publik lainnya yang biasanya di luar kontrol pemerintah pusat, bisa pemerintahan propinsi atau lokal atau badan-badan usaha milik negara.
3. *Devolusi* (devolution): pelimpahan tanggung jawab tata kelola untuk fungsi-fungsi tertentu kepada tingkatan sub-nasional, baik milik publik atau perorangan, yang sebagian besar berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat.
4. *Privatisasi* (privatization): suatu bentuk khusus devolusi kepada kepemilikan perorangan/pribadi.

Untuk menghindari kebingungan dalam terminologi menyangkut basis geografis desentralisasi yang bersifat sub-nasional, kami telah mengadopsi hirarki umum berikut ini:

- *Propinsi*: urutan pertama wilayah geografis di bawah tingkat nasional;
- *Kabupaten/distrik*: urutan kedua wilayah geografis di bawah tingkat propinsi;
- *Desa*: urutan ketiga wilayah geografis di bawah tingkat kabupaten/distrik;
- *Rumah tangga*: unit penghidupan mandiri yang membentuk sebuah desa.

Dalam tinjauan mengenai studi kasus dari negara-negara di kawasan Asia Pasifik ini, acuan akan dibuat untuk sistem tata kelola negara *kesatuan* (unitary) dan *federal*. Dalam sistem kesatuan, pemerintah pusat menentukan wewenang tingkat pemerintahan lainnya. Dalam sistem federal, wewenang pemerintah lokal diperoleh melalui konstitusi dan tidak dapat diubah oleh pemerintah pusat (lihat Bab 1). Sistem federal seringkali dibangun untuk menciptakan kesatuan nasional tanpa menghilangkan otonomi tradisi lokal (sebagai contoh, Swiss). Sistem kesatuan juga telah memiliki tata kelola tingkat sub-nasional; tetapi tata kelola tersebut tidak dikuatkan secara konstitusional – tata kelola tersebut dibentuk untuk menyeimbangkan beban tata kelola.

Desentralisasi kepada *unit-unit berbasis masyarakat* (kelompok rumah tangga yang tinggal dekat dengan kawasan hutan) perlu diakui sebagai sebuah kategori selanjutnya. Perbedaan fundamental antara desentralisasi ini dengan desentralisasi kepada tingkat kabupaten atau desa adalah bahwa komunitas tersebut tidak perlu harus berkaitan dengan batasan administratif baik kabupaten atau desa. Unit-unit berbasis masyarakat termasuk juga variasi dari sejumlah keanggotaan organisasi non pemerintah seperti koperasi, asosiasi petani dan atau perhimpunan penyewa lahan; didasarkan pada partisipasi sukarela dan solidaritas kelompok, mereka pada umumnya bukan unit birokrasi dan tidak bertindak sebagai substitusi saluran pelayanan, investasi atau aktivitas sektor publik atau swasta.

Desentralisasi melalui *kepemilikan adat* (customary ownership) atas lahan memperlihatkan kasus khusus lainnya. Kepemilikan adat atau komunal, dimana setiap individu atau rumah tangga dalam komunitas mempunyai hak atas kepemilikan hutan, adalah sebuah situasi desentralisasi. Kepemilikan adat adalah bentuk umum penguasaan/tenurial lahan di negara-negara Kepulauan Pasifik.

Negara-negara di kawasan Asia Pasifik telah mengambil jalan desentralisasi yang beraneka ragam, dan institusi serta hak kepemilikan yang terlibat pun sangat berbeda. Perubahan luas kawasan hutan di

13 dari 20 negara dari 1990 sampai 2000 adalah negatif\* – Australia; \* Bangladesh; Cambodia; \* Cina; Fiji; \* India; Indonesia; \* Malaysia; \* Mongolia; \* Myanmar; \* Nepal; \* Selandia Baru; Papua New Guinea; Filipina; \* Sri Lanka; \* Thailand; \* Vietnam; dan Vanuatu – dan bahkan beberapa negara ini memperlihatkan kemajuan hanya karena perubahan definisi, seperti dimasukkannya perkebunan karet dalam definisi tersebut. Dengan demikian, perubahan luas kawasan hutan tidak mengindikasikan kemajuan berarti bahkan menurut salah satu indikator yang paling sederhana (walaupun kasar) bagi pengelolaan hutan sekalipun.

Studi kasus berikut ini dipilih untuk menggambarkan sejumlah langkah yang telah dilakukan untuk mencapai desentralisasi dan sejumlah kesulitan tersembunyi yang berkaitan dengan perubahan tersebut.

## DEVOLUSI KEPADA PEMERINTAHAN DISTRIK

### Filipina

Di Filipina, semenjak pemilihan umum tahun 1986, telah muncul sejumlah prakarsa desentralisasi demokratis dan devolusi kewenangan kepada unit-unit hirarkis, bersama dengan pengaturan khusus untuk menghubungkan proyek kehutanan berbasis masyarakat (*community-based forestry*) dengan unit-unit tersebut. Tujuan dari reorganisasi adalah mendesentralisasikan fungsi-fungsi nasional Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam ke tingkat regional, propinsi dan distrik, dan bahwa persoalan-persoalan lingkungan hidup dan sumberdaya alam harus ditangani dalam sebuah cara yang terintegrasi dan holistik. Pada prosesnya, badan nasional ini telah diubah dari sebuah organisasi pengatur dan pengendali menjadi sebuah organisasi pembina, yang fungsi pengaturannya telah banyak dikurangi. Namun demikian, tujuannya masih jauh dari tercapai.

Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam adalah sebuah departemen besar, terdesentralisasi dan (sebagiannya) merupakan organisasi nasional dengan gaya komunikasi birokratis. Seringkali terdapat kelambanan yang signifikan antara keputusan di puncak dan implementasinya di lapangan; umpan balik mengenai kegiatan di lapangan diterima di kantor pusat terjadi setelah penundaan yang cukup lama, menghambat keputusan manajerial yang cepat; serta kesulitan monitoring dan evaluasi proyek.

Undang-undang Pemerintah Daerah atau *the Local Government Code* memberikan kepada unit hirarki tata kelola yang baru otonomi fiskal dan politik yang lebih besar, sehingga memperbesar kapasitasnya untuk berpartisipasi dalam upaya-upaya pembangunan nasional. Hal tersebut telah menempatkan peran penting unit-unit distrik dalam mengelola hutan dan DAS – daerah aliran sungai – di garis depan. Secara umum, Undang-

undang itu telah memberi tugas kepada mereka untuk mengambil langkah-langkah yang akan ‘melindungi lingkungan dan mengenakan sanksi yang sesuai atas tindakan-tindakan yang membahayakan lingkungan hidup’. Lebih khusus lagi, undang-undang itu memberikan tanggung jawab kepada tingkat-tingkat unit yang sesuai dalam hirarki tata kelola, seperti berikut ini:

- Tingkat desa (*barangay*): pelayanan dan fasilitas yang berkaitan dengan kesehatan dan kebersihan umum, keindahan dan pengumpulan limbah padat;
- Tingkat distrik (kabupaten): implementasi proyek-proyek kehutanan berbasis masyarakat (*community-based forestry*), pengelolaan dan kontrol atas hutan komunal tidak melebihi 50 kilometer persegi dan mendirikan taman-taman pepohonan dan proyek-proyek kehutanan yang sejenis; dan
- Tingkat propinsi: menegakkan pelaksanaan hukum kehutanan yang terbatas pada proyek-proyek kehutanan berbasis masyarakat.

Perundang-undangan lainnya telah melimpahkan implementasi dari fungsi-fungsi pembangunan kehutanan tertentu kepada distrik. Kedekatan distrik dengan penduduk lokal dan kedekatannya dengan sumberdaya hutan menjadikan mereka mitra badan kehutanan nasional yang berpengaruh dalam mengimplementasikan pengelolaan hutan berbasis masyarakat (SUSTEC, 2001).

Badan kehutanan nasional telah melimpahkan sejumlah fungsi konservasi, pengelolaan dan perlindungannya kepada distrik dan menugaskan kembali 1000 pegawainya untuk mendukung mereka. Desentralisasi tidak menghasilkan integrasi yang tepat antara kegiatan-kegiatan lapangan dan pegawai (Chandrasekharan, 2003). Juga telah di rencanakan bahwa badan tersebut akan melimpahkan anggaran, aset, dan catatan data yang berhubungan dengan fungsi-fungsi dan program-program departemen yang telah dilimpahkan; tetapi kemajuan yang telah dicapai dalam hal ini hanya sedikit. Kebanyakan unit-unit distrik saat ini sedang berusaha menunda devolusi tersebut, karena ketidakjelasan tanggung jawab yang baru itu bagi otoritas lokal dan pendanaannya, keterbatasan ruang kantor untuk menampung pegawai baru, dan kompleksitas pengaturan administratifnya.

Pejabat distrik percaya bahwa mereka harus memiliki kewenangan untuk membuat keputusan penting dalam pengelolaan sumberdaya, tetapi kewenangan yang sebenarnya (menurut mereka) tetap berada di pusat. Di hampir semua distrik tidak ada keahlian atau kecakapan bidang kehutanan untuk menghadapi masalah-masalah kehutanan. Persoalan-persoalan kehutanan sering kali bergesekan dengan kehidupan masyarakat lokal dan aktivitas-aktivitas penghidupan mereka; tetapi distrik, di kebanyakan

kasus, tidak dapat campur tangan. Perbedaan substansial muncul pada arah kebijakan, prioritas serta pendekatan dari badan kehutanan nasional dan distrik berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, yang pada akhirnya membawa pada lemahnya kolaborasi.

Organisasi berbasis masyarakat juga memiliki permasalahan yang sama, seperti digambarkan dalam studi kasus pada Bab 16. Di Filipina, semua program-program kehutanan yang berorientasi ke masyarakat telah diintegrasikan ke dalam program pengelolaan hutan berbasis masyarakat di tahun 1995. Program tersebut melibatkan kemitraan antara pemerintah nasional dengan komunitas-komunitas kehutanan dalam membangun, memperbaiki dan mengelola kawasan-kawasan hutan yang luas. Diakui bahwa, daripada soal-soal kehutanan, pangan dan keberlanjutan sumber penghidupan, adalah prioritas utama penduduk pegunungan/dataran tinggi. Dengan memberikan tanggung jawab pengelolaan sumberdaya kepada organisasi berbasis masyarakat, pengelolaan hutan berbasis masyarakat berusaha untuk mengurangi penggunaan teknik-teknik pertanian yang tidak sesuai, perladangan gilir balik, dan eksploitasi hutan; meningkatkan pengelolaan sumberdaya hutan yang berkelanjutan, keadilan sosial dan memperbaiki kesejahteraan komunitas lokal; dan mengembangkan kemitraan yang kuat di antara komunitas-komunitas lokal dengan badan kehutanan nasional.

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat ini berlaku di seluruh wilayah yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan, termasuk daerah-daerah yang diperbolehkan di dalam kawasan hutan lindung dimana sebelumnya tidak terdapat hak pribadi atas lahan tersebut. Sampai tahun 2002, skema ini telah mencakup sebanyak 4.956 lokasi, dengan total luas 5,7 juta ha. Program ini telah mengembangkan 2.182 area proyek yang terdiri dari 496.175 rumah tangga dengan sekitar 2,5 juta anggota masyarakat.

Komite pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan federasi nasional dari organisasi-organisasi tersebut umumnya masih merupakan badan-badan di atas kertas yang tidak efektif (Chandrasekharan, 2003), meskipun beberapa lainnya cukup berhasil (lihat Bab 16). Permasalahan tidak terletak pada kebijakan itu sendiri, tetapi pada institusi administratif: pegawai senior dalam struktur birokrasi nampaknya enggan untuk menyerahkan kewenangan pembuatan keputusan.

## **Indonesia**

Devolusi kewenangan yang cepat dari pemerintah nasional kepada pemerintah kabupaten telah berlangsung di Indonesia (lihat Bab 1 dan 7). Undang-undang Otonomi Daerah menetapkan bahwa pemerintah kabupaten akan menjadi tingkat fungsional utama dari desentralisasi pemerintahan. Hanya taman nasional dan suaka alam yang akan dikelola

langsung oleh pemerintah nasional; kegiatan kehutanan lainnya berada di bawah pemerintah kabupaten. Namun demikian, saat ini, pemerintah kabupaten tidak siap untuk mengelola sektor kehutanan (Suwondo, 2002).

Dauvergne (1997) dan Brown (1999) telah mencatat tingkat korupsi yang luar biasa: setidaknya 40 persen dan mungkin sebanyak 70 persen kayu telah ditebang secara ilegal (Scotland dan Ludwig, dikutip oleh Brack dkk, 2002). Memberikan bupati kewenangan untuk mengalokasikan hak konsesi kepada koperasi-koperasi lokal mungkin akan menciptakan sebuah sistem korupsi baru pada tingkat tata kelola lokal; kenyataannya, menurut Suwondo (2002), korupsi seringkali telah bergeser kepada pemerintahan kabupaten. Suwondo juga mencatat kasus di Lombok, dimana pemerintahan lokal telah mengambil alih sebuah hak konsesi pemanfaatan kayu yang memberikan dampak yang lebih baik dibanding sebelumnya.

Devolusi tanggung jawab untuk mengalokasikan hak konsesi yang begitu cepat, berbarengan dengan pergeseran-pergeseran lain dalam kebijakan kehutanan pemerintah nasional, telah menimbulkan kebingungan. Rukmantara (2003), sebagai contoh, melaporkan bahwa 'proses desentralisasi dimana penebangan skala kecil diberi konsesi telah menyebabkan konflik di lapangan karena konsesi tersebut sering kali tumpang tindih dengan konsesi yang dikelola oleh pemegang hak konsesi hutan yang telah ada'. Larangan jangka pendek atas pembalakan legal memberi kesempatan pada pihak berwenang untuk mengidentifikasi para pelanggar dan menerapkan kontrol; tetapi hal ini hanya mungkin jika muncul perhatian publik yang cukup selama pemilihan umum nasional.

## **DESENTRALISASI KEPADA PEMERINTAHAN DESA**

### **Korea**

Sejak tahun 1908, di bawah Kekaisaran Agung Korea (the Great Korean Empire), administrasi kehutanan berada di bawah Kementerian Pertanian, Kehutanan dan Perikanan. Administrasi kehutanan mengikuti sebuah struktur internal yang didekonsentrasi; melaksanakan undang-undang berkaitan dengan hutan dan sektor kehutanan, mengelola sumberdaya hutan dan pemanfaatan hasil-hasil hutan, mengadakan penelitian dan pelatihan serta menjalankan penyuluhan.

Pada saat dibentuknya konstitusi Korea tahun 1948, bentang kawasan hutan Republik Korea mengalami degradasi dan penggundulan yang sangat parah. Seluas 73 persen wilayah hutan Republik Korea berada di bawah kepemilikan perorangan/pribadi; rata-rata besar lahan yang dikuasai adalah 2,6 ha. Areal-areal kecil dikelola sebagai bagian dari sistem koperasi desa

(asosiasi kehutanan desa), dengan dukungan kuat dari pemerintah. Karena itu, pembangunan kehutanan di Korea melibatkan kerja sama di tingkat desa dalam mencapai tujuan masyarakat. Sistem tersebut terdiri dari sebuah hirarki asosiasi kehutanan di tingkat propinsi dan nasional yang terlibat dalam seluruh aspek produksi dan teknis kehutanan, dimana tingkatan yang lebih tinggi menjalankan fungsi pengawasan dan pengarahan teknis. Sistem tersebut sering kali dirujuk sebagai contoh yang berhasil dari sebuah skema struktur koperasi, multi tingkat, dan terfederasi, dengan sebuah program menyeluruh yang melibatkan mobilisasi sosial dan mencakup seluruh aspek kehutanan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat.

Pada tahun 1973 Korea memulai sebuah program ambisius pembangunan sektor kehutanan nasional, yang dilaksanakan oleh koperasi-koperasi desa. Program tersebut menggabungkan pembuatan keputusan secara sukarela oleh koperasi-koperasi desa dengan program nasional untuk pembangunan sektor kehutanan dan sebuah federasi yang ditetapkan dari atas (FAO, 1982). Filosofi dasarnya meliputi seperangkat prosedur: diskusi mengenai permasalahan, pemilihan pemimpin, perumusan perencanaan dalam pertemuan desa, dan melaksanakan proyek-proyek dengan kerja sama di tingkat akar rumput melalui partisipasi sukarela tanpa diskriminasi gender dan usia. Pada tahun 1990 terdapat 20.287 kelompok koperasi desa dalam 142 unit tingkat propinsi, yang keanggotaannya mencapai 1.983.600 anggota. Sistem multi tingkat tersebut melibatkan perundang-undangan mengenai kehutanan dan penggunaan lahan yang signifikan, yang secara keseluruhan memberikan panduan dan arahan nasional bagi sebuah program yang menyeluruh. Sistem tersebut melibatkan pemerintahan di seluruh tingkatan melalui pemberian subsidi, pinjaman dan dukungan teknis, dan kerjasama dengan organisasi swasta – sehingga menghubungkan rencana dan tindakan antara pemerintah dengan organisasi-organisasi di tingkat desa melalui garis kewenangan dan interaksi yang jelas. Selama tahun 1980-an dan 1990-an, pemerintah menyokong sekitar 770 pedoman teknis kehutanan pada asosiasi kehutanan tingkat propinsi untuk membantu para pemilik hutan dan menyediakan teknologi yang lebih maju.

Para pemilik hutan dan desa-desa kemudian memperkuat sistem tersebut dengan membentuk koperasi mandiri dengan keanggotaan yang lebih homogen. Perubahan tersebut dilihat sebagai peningkatan efisiensi melalui perbaikan sistematis dari penggunaan hutan, pembentukan unit-unit pekerja kehutanan, peningkatan dana kehutanan dan terciptanya sektor kehutanan yang lebih kuat dengan dorongan dari inisiatif-inisiatif swasta (Yoo, 1997). Sistem tersebut sekarang hanya memiliki dua tingkat koordinasi yang lebih tinggi: tingkat unit di 142 propinsi dan tingkat nasional. Meskipun jumlah koperasi lebih sedikit sekarang ini, potensi perkembangannya lebih besar karena para anggota berpartisipasi secara

lebih aktif. Rasio kunjungan penyuluhan dari badan-badan penyuluhan meningkat sekitar lima kali dalam dua tahun pasca transformasi tersebut, dan pemerintah nasional telah memperbesar dukungan keuangan.

## **Nepal**

Setelah menghapuskan sistem penguasaan lahan feodal di tahun 1957 melalui Undang-undang Nasionalisasi Hutan milik Perorangan (Private Forest Nationalization Act), yang menjadikan hutan di bawah kekuasaan publik, Nepal bereksperimen dengan sistem untuk mendesentralisasikan aktivitas kehutanan kepada tingkat desa atau masyarakat (umumnya dengan populasi antara 2.000 s/d 4.000 jiwa) melalui cara yang berbeda-beda. Undang-undang Kehutanan tahun 1961 memberikan pengakuan terhadap hutan desa (panchayat). Undang-undang Perlindungan Hutan tahun 1967 mengakui kawasan hutan yang berada dalam perlindungan desa (village-protected forest). Kebijakan Kehutanan Nepal tahun 1978 memperbolehkan hutan nasional diserahkan pengelolaannya kepada desa-desa. Desa-desa tersebut bertanggung jawab atas penanaman dan perlindungan pepohonan dalam hutan desa (yang merupakan kawasan tak terpakai yang dimiliki oleh pemerintah) dan sebagai imbalannya mereka mendapatkan hak penuh atas hasil hutan. Desa-desa juga mengelola kawasan hutan lindung dengan mengikuti sebuah sistem pengelolaan hutan yang layak dan sebagai imbalannya mereka boleh mengambil kayu bakar, pakan ternak dan hasil hutan bukan kayu, dan mendapatkan 75 persen dari setiap hasil pendapatan.

Di awal tahun 1980-an, Nepal mengeluarkan undang-undang desentralisasi (Undang-undang Pemerintahan Lokal) yang memberikan kewenangan kepada unit pemerintahan desa untuk membuat banyak keputusan yang sebelumnya hanya diputuskan oleh pemerintah nasional. Unit-unit desa berhubungan dengan unit-unit pemerintahan distrik yang harus mengajukan anggaran dan program kepada unit tingkat propinsi untuk mendapat persetujuan.

Di akhir tahun 1980-an pemerintah nasional mengakui masyarakat kehutanan (kelompok pengguna hasil hutan), terlepas dari batasan politik desa, sebagai institusi yang lebih sesuai bagi pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Undang-undang Kehutanan tahun 1993 dan peraturan kehutanan yang dikeluarkan pada tahun 1995 menegaskan kembali kebijakan pemerintah nasional dalam memberikan lebih banyak tanggung jawab kepada masyarakat dengan mengakui mereka sebagai institusi independen (self-governing institutions) dengan hak untuk mendapatkan, menjual dan memindahtangankan produk-produk hutan (Singh dan Kafle, 2000).



Prioritasnya adalah dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, dan seluruh keuntungan dari pengelolaan hutan diserahkan kepada masyarakat. Mereka bertanggung jawab untuk mempersiapkan rencana tahunan untuk mengelola hutan; melindungi, mengelola dan memanfaatkan hasil hutan; mendanai sendiri kegiatan mereka dan menerima bantuan dana; menginvestasikan kembali setidaknya 25 persen hasil pendapatan untuk pembangunan kehutanan; dan menetapkan sanksi bagi anggota yang melanggar peraturan.

Pembuatan keputusan oleh unit pemerintahan desa dilakukan melalui konsensus, tetapi sering kali tidak mengikutsertakan kaum perempuan dan kelompok etnis dan kasta-kasta marginal (Dangol, 2005). Di bulan Maret tahun 2000, sekitar 9.000 masyarakat secara hukum telah mengambil alih tanggung jawab pengelolaan sekitar 12 persen kawasan hutan Nepal. Unit-unit masyarakat telah mendirikan sebuah federasi masyarakat pengguna hutan untuk memperluas dan memperkuat peran mereka dalam pengelolaan hutan di Nepal. Pada saat ini kegiatan federasi tersebut meliputi pelatihan, jaringan kerja sama, advokasi dan penyebaran informasi. Tanggung jawab utama untuk penyuluhan dan peningkatan kapasitas pendidikan berada di tangan staf badan kehutanan nasional di distrik.

Desentralisasi di sektor kehutanan telah memunculkan sejumlah kontradiksi dalam kewenangan badan kehutanan nasional (Singh dan Kafle, 2000). Selanjutnya, meskipun desentralisasi pada awalnya merupakan pelimpahan langsung dari tingkat nasional kepada desa, langkah-langkah berikutnya memperkenalkan adanya tingkatan antara untuk mengkoordinasikan kegiatan dan mengalokasikan dana. Sebagai tambahan, diperkenalkan juga partisipasi masyarakat di tingkat yang lebih bawah untuk penanganan pengelolaan hutan berkelanjutan yang lebih efektif sebagai sebuah upaya untuk menghindari pertengkar politik yang sering kali menjadi ciri unit-unit desa.

Pengalaman desentralisasi di Nepal menggarisbawahi kesulitan pemerintah nasional dalam menyeimbangkan partisipasi di tingkat desa dengan alokasi yang efisien, kesetaraan horisontal, peran tata kelola tingkat antara, dan tingkat yang paling efektif untuk penyampaian program.

## DESENTRALISASI YANG MELIBATKAN KEPEMILIKAN ADAT

### **Papua New Guinea**

Hampir seluruh kawasan hutan (97 persen) di Papua New Guinea dimiliki oleh kelompok-kelompok *clan* atau suku di bawah hukum adat. Kepemilikan lahan adat yang dijamin secara konstitusional adalah faktor utama yang mempengaruhi pemanfaatan hutan.

Pemerintah nasional telah mengambil kebijakan dimana sumberdaya alam nasional dimanfaatkan untuk pembangunan sektor pedesaan. Pertama, bagaimanapun juga, pemerintah harus mendapatkan hak atas kayu dari pemilik adat. Melalui proses pembelian, pemilik adat menyewakan hak mereka untuk mengeksploitasi tegakan kayu kepada pemerintah selama sekitar 40 tahun. Hak memungut hasil dan memanfaatkan tegakan kayu kemudian diberikan kepada pihak ketiga.

Melalui pendekatan Kesepakatan Pengelolaan Hutan (Forest Management Agreement) saat ini, otoritas kehutanan nasional memastikan komitmen pemilik sumberdaya untuk menerima praktek pengelolaan hutan yang direkomendasikan, sambil menawarkan kepada investor akses atas hutan selama minimal 35 tahun. Pemerintah nasional mengeluarkan surat izin mengelola hutan atas nama pemilik tanah adat selama jangka waktu kesepakatan. Pengelolaan umumnya diimplementasikan oleh satu developer/pengembang, termasuk pemanenan dan pembangunan infrastruktur. Saat ini terdapat 32 proyek konsesi penebangan kayu yang mencakup 195 kawasan Kesepakatan Pengelolaan Hutan.

Pada tahun 1995, Uni Eropa mulai membantu komunitas desa (*clan*) di New Britain untuk melakukan kegiatan penebangan hutan skala kecil dan pengoperasian penggergajian kayu (*sawmill*) yang dapat dipindah-pindah yang akan mendapatkan sertifikasi dari Forest Stewardship Council (FSC). Pada tahun 1997, sejumlah 46 proyek telah dimulai. Prosesnya menekankan pada konsultasi desa, penyelesaian perselisihan, serta perencanaan dan pelatihan. Ornop lainnya (sebagai contoh, the Pacific Heritage Foundation dan World Wide Fund for Nature) juga telah mengembangkan proyek-proyek desa berbasis sertifikasi.

Skema tersebut menciptakan lapangan pekerjaan dan menyediakan pelatihan serta menggunakan struktur *clan* tradisional sebagai dasar bagi pembuatan keputusan, selain menciptakan penghasilan. Bagaimanapun juga, terdapat keterbatasan. Sebagian disebabkan oleh norma-norma sosial, misalnya mereka yang berkuasa diharapkan untuk membagikan sebagian dari penghasilan mereka kepada anggota *clan* dan untuk lebih mempekerjakan, dalam urutan berikut: sanak famili, *clan* atau kerabat yang tinggal di kawasan yang sama, daripada orang lain.

## **Fiji**

Faktor utama yang menentukan pengelolaan dan pengambilan hasil hutan di Fiji adalah pola kepemilikan lahan. Bagian terbesar lahan, termasuk kawasan hutan yang produktif, dimiliki oleh sekitar 6.000 komunitas masyarakat Fiji (*mataqali*). Komunitas masyarakat tersebut tidak memiliki kewenangan (otoritas) seperti badan hukum untuk melakukan kesepakatan atas lahan, dan seluruh negosiasi untuk penggunaan tegakan

kayu alami yang tumbuh di lahan mereka harus dilaksanakan melalui Dewan Perwalian Lahan Penduduk Asli (the Native Land Trust Board). Pembalakan hanya diperbolehkan atas ijin dari masyarakat dan dewan tersebut. Hak pembalakan kemudian dinegosiasikan antara penerima hak konsesi atau pemegang ijin dengan dewan, yang memberi otoritas kepada departemen kehutanan untuk mengeluarkan ijin pembalakan, mengurus kesepakatan konsesi dan menarik pungutan.

Hasil pendapatan didistribusikan pada masyarakat dengan cara yang telah lama ada, yaitu melalui jenjang hirarki pemimpin masyarakat dan akhirnya kepada anggota masyarakat. Departemen kehutanan yang ada dalam Kementerian Perikanan dan Kehutanan mengelola secara langsung seluruh lahan yang dicadangkan untuk hutan dan secara tidak langsung mengelola dan mengatur seluruh eksploitasi hutan, kecuali yang dikuasai oleh Fiji Pine Ltd.

Fiji Pine adalah sebuah badan hukum ‘milik negara’ semi-swasta (quasi-private ‘stated-owned’ corporation) yang mengelola hutan tanaman pinus yang dibangun dengan dana pemerintah pusat dan dana bantuan. Hutan tanaman pinus tersebut tersebar luas pada lahan yang dimiliki oleh dan disewakan dari beragam komunitas masyarakat dan telah bertahun-tahun menghasilkan pendapatan dari penjualan hasil tebang kayu. Meskipun masyarakat tersebut terwakili dalam dewan direktur, telah berkembang ketidakpuasan di antara banyak komunitas masyarakat berkaitan dengan hasil pendapatan, tenaga kerja dan partisipasi dalam pembuatan keputusan. Hal tersebut telah menyulut pembakaran lokal, blokade terhadap truk-truk pengangkut kayu hasil tebang, dan keengganan untuk merawat tanaman muda sebagaimana seharusnya. Devolusi yang lebih besar telah direkomendasikan (Ferguson dkk, 2001); tetapi pemerintah nasional tidak mampu mengatasi kompleksitas politik. Situasi saat ini menunjukkan sulitnya privatisasi kolektif atas pengelolaan dimana lahan dimiliki secara komunal.

## DESENTRALISASI MELALUI PRIVATISASI

### **Cina**

Pada tahun 1949, hutan Cina di sejumlah daerah telah hampir seluruhnya hilang. Kehancuran tidak hanya menyebabkan kelangkaan kayu dan bahan bakar, tetapi juga menyebabkan kemunduran ekologis. Setelah Republik Rakyat Cina berdiri, pentingnya hutan sebagai pelengkap pembangunan pertanian telah dipahami dan pembangunan sektor kehutanan mendapat dorongan besar. Program untuk membuat Cina Hijau dimulai dalam rencana lima tahunan pertama dengan rencana target tahunan. Program nasional penanaman hutan kembali yang pertama telah ditetapkan

pada tahun 1956 dalam Rencana 12 Tahun Nasional Pertanian, dengan penekanan pada penanaman pohon.

Tanggung jawab untuk merencanakan pembangunan hutan berada di tangan badan-badan pada tingkat yang beragam, dari tingkat nasional sampai tingkat propinsi (propinsi/daerah otonom/kabupaten), distrik (daerah prefektorat/kota besar), desa (counties/kota kecil) dan rumah tangga. Administrasi pengelolaan hutan nasional menentukan kebijakan umum dan mengkoordinasikan rencana berbagai propinsi. Badan-badan propinsi mengkoordinasikan aktivitas kehutanan lokal. Kepemilikan hutan terdiri dari tiga kategori: hutan nasional (negara), hutan kolektif desa dan hutan milik perorangan/swasta.

Lahan pertanian hutan desa tersebar di seluruh bagian negara, kebanyakan di daerah selatan. Lahan-lahan tersebut diatur oleh pemerintah lokal dan memiliki tanggung jawab untuk mengelola hutan sekunder, mencakup sekitar 19 persen dari total wilayah hutan negara.

Hutan kolektif desa, mencakup 53 persen total hutan, juga terkonsentrasi di kawasan selatan Cina (Zhou, 2000). Hutan-hutan tersebut dimiliki oleh desa-desa lokal dan mereka memiliki otonomi luas dalam melaksanakan produksi dan menciptakan pendapatan (Shen, 1999). Meskipun kepemilikan perorangan atas hutan telah berlangsung selama sekitar dua dekade, tidak ada statistik resmi mengenai keberadaannya.

Dari awal tahun 1980-an, Cina melaksanakan serangkaian perubahan kebijakan kehutanan di bawah Sistem Tanggung Jawab Rumah Tangga (the Household Responsibility System) (Wang dkk, 2004). Pemerintah melakukan desentralisasi kewenangan dalam pembuatan keputusan dan memberikan sejumlah kewenangan kepada pemerintah lokal dan komunitas lokal, termasuk juga kepada rumah tangga. Di tahun 1981 pemerintah pusat menyusun sebuah strategi baru, mendesak pemerintahan desa untuk menegakkan dan memantapkan pengaturan penguasaan hutan dan mendorong petani untuk mengelola hutan dengan berbasiskan kontrak. Pada bulan Juni 1985, kontrol pemerintah nasional atas transaksi kayu diangkat, sehingga membebaskan pasar kayu.

Biro-biro kehutanan telah mempersiapkan inventarisasi kawasan hutan milik negara dan kolektif dimana hak pemanfaatan dapat diberikan kepada perorangan, sementara kepemilikannya tetap kolektif. Jika hak pemanfaatan dipegang oleh sebuah koperasi, orang-orang yang terlibat dalam koperasi tersebut memiliki saham dalam kegiatan usaha tersebut. Mereka dapat memperoleh bagian saham dengan menyeter modal dan menyumbang infrastruktur atau menyumbang tenaga dalam membangun dan mengelola proyek. Keuntungan dari kegiatan usaha itu dibagi di antara para pemegang saham.

Semenjak implementasi Sistem Tanggung Jawab Rumah Tangga, kegiatan pertanian hutan perorangan telah meluas. Sampai saat ini, hutan

yang berada di bawah kegiatan pertanian perorangan dalam kawasan hutan kolektif mencapai 80 persen dari total kawasan hutan kolektif (Kong dkk, 2002). Di beberapa propinsi, kegiatan pertanian hutan perorangan telah mencapai perkembangan yang luar biasa dan memainkan peran penting dalam peningkatan pendapatan petani. Rumah tangga menikmati kebebasan yang lebih besar dalam pembuatan keputusan dan dapat dengan lebih mudah merespon sinyal-sinyal pasar.

Banyak keluarga yang mendapatkan hutan pada awalnya langsung mengeksploitasinya secara berlebihan atau menggundulinya. Tetapi setelah beberapa tahun, wilayah hutan dan stok kayu mulai meningkat karena para petani menanam lebih banyak. Segala sesuatunya bertambah baik dengan lebih cepat di kawasan yang lebih dulu menyerahkan hutannya, menuju lebih jauh pada liberalisasi pasar, mengenakan pajak yang lebih rendah dan memiliki kebijakan yang lebih konsisten.

Tetapi sistem ini juga memiliki permasalahan serius – terutama dalam hal efisiensi ekonomis. Kepemilikan hutan dan pengelolaannya yang terfragmentasi menghambat penerapan sejumlah teknologi, seperti penggunaan mesin-mesin berat dan pestisida. Hal ini bisa menciptakan masalah-masalah ekologis seperti kualitas air dan keanekaragaman hayati karena memecah-mecah ekosistem alam (Olf dan Ritchie, 2002).

Pembangunan kehutanan untuk produksi komoditas umumnya diuntungkan oleh skala ekonomi yang substansial, dan areal yang dibutuhkan bagi kegiatan produksi tersebut relatif luas. Pada kadar tertentu, pengelolaan hutan untuk tujuan tersebut juga membutuhkan investasi dan sebuah tingkat pelatihan dan kompetensi ilmiah yang berada di luar kemampuan rumah tangga.

Sistem tanggung jawab rumah tangga juga memiliki kelemahan dalam hal keamanan jangka panjang karena perubahan yang disebabkan oleh kelahiran, pernikahan dan kematian. Lebih jauh lagi, kemitraan rumah tangga cenderung mengejar keuntungan jangka pendek, sehingga mengabaikan fungsi lingkungan atas hutan. Dalam keadaan yang paling baik, pilihan ini mungkin berguna sebagai tahapan awal kegiatan pertanian hutan perorangan dimana wilayah lahan per kapita terbatas. Tahapan ini dapat membuat pemilik hutan perorangan memperoleh pengetahuan tentang kehutanan, meningkatkan kepedulian mereka atas hak-hak kepemilikan dan meningkatkan pendapatan mereka, sehingga mengembangkan kapasitas mereka dalam pengelolaan hutan.

## **Vietnam**

Kebijakan Pembaharuan Vietnam (*Doi Moi*) di tahun 1986 membangun sebuah ekonomi pasar multi-sektoral. Sejak itu perekonomiannya telah mengalami perubahan secara radikal, dimana alokasi lahan kawasan

hutan melalui sistem sewa kepada perusahaan dan rumah tangga untuk jangka waktu 10 s/d 50 tahun dalam rangka memudahkan pembangunan kawasan pegunungan, merupakan salah satu elemennya.

Sistem tanggung jawab pengelolaan hutan yang telah diatur kembali memiliki tiga komponen. De-kolektivisasi (de-collectivization) lahan pertanian kepada individu dimulai tahun 1986. Sewa jangka panjang yang diberikan kepada para petani dimulai tahun 1988. Masa sewanya antara 30 s/d 50 tahun untuk lahan yang diperuntukkan bagi tanaman pertanian, dan 50 tahun untuk lahan gundul dan lahan yang telah terdegradasi untuk diubah menjadi hutan tanaman. Lebih dari 1 juta ha telah dialokasikan untuk sekitar 800.000 rumah tangga yang berpartisipasi dalam program wanatani (agroforestry) dan kehutanan pertanian (farm forestry). Mekanisme pasar telah menaikkan harga produk-produk hutan dan mendorong investasi swasta.

Pengelolaan hutan sehari-hari merupakan tanggung jawab langsung administrasi propinsi dan distrik. Administrasi propinsi dan distrik bertanggung jawab kepada badan-badan kehutanan nasional di dalam Kementerian Pertanian dan Pembangunan Daerah Pedesaan, yang memberikan panduan teknis dan pelayanan-pelayanan khusus. Perusahaan kehutanan milik distrik (negara) merupakan basis utama dari sistem organisasi sektor kehutanan. Terdapat 413 perusahaan hutan yang menguasai sekitar 4,7 juta ha hutan, yang mana 2,8 juta hektarnya adalah hutan alam: 240 perusahaan milik distrik terlibat mengelola hutan produksi.

Namun demikian, hutan alami yang terpencar-pencar juga dialokasikan bagi rumah tangga, masyarakat komunal (communes)/koperasi dan penduduk desa. Kontrak dengan rumah tangga biasanya selama 50 tahun dan mencakup restorasi ekologis, penanaman kembali dan perlindungan (Phuong, 2000). Sebanyak 466.000 rumah tangga telah memperoleh kontrak perlindungan hutan, mencakup wilayah 1,6 juta ha. Kontrak produksi yang mencakup 50 persen kawasan hutan produksi telah diberikan kepada 473.500 rumah tangga dan sisanya kepada 7.442 koperasi dan perusahaan. Mereka yang memperoleh pembagian kawasan hutan berhak untuk mendapatkan kredit investasi, atau berbagi beban biaya secara setara.

Sistem alokasi lahan kawasan hutan telah mendorong usaha wanatani serta hutan tanaman dan meningkatkan pendapatan rumah tangga. Namun demikian, hak dan keuntungan bagi rumah tangga tidak ditegaskan dengan baik, dan hal ini membuat petani tidak terdorong untuk berinvestasi dalam produksi hutan. Lebih jauh lagi, pilihan jenis tanaman dan keputusan bisnis masih tetap sangat tersentralisasi dan mungkin bukan yang terbaik bagi kepentingan ekonomi dan sosial para petani (Woods, 2003). Akhirnya, banyak dari mereka yang seluruh atau

sebagian penghidupannya tergantung pada sumberdaya hutan, terutama kelompok-kelompok penduduk asli, tidak memiliki lahan dan tidak dapat berpartisipasi.

## **Australia**

Sebuah cara yang telah dilakukan Australia untuk mendorong investasi sektor swasta dalam hutan tanaman industri adalah dengan memperbolehkan produsen mengambil biaya untuk pengembangannya dari pendapatan kena pajak pada saat dikeluarkannya biaya tersebut, daripada menunggu sampai diperolehnya hasil pendapatan tebangan kayu (lihat Gregersen dkk, 2004). Cara lainnya adalah dengan memperbolehkan menghimpun dana patungan dari investor-investor kecil melalui prospektus dan investasi mereka dalam hutan tanaman industri.

Pemerintah nasional dan propinsi (negara bagian) juga mengembangkan Kebijakan Persaingan Nasional berkaitan dengan seluruh kegiatan komersial yang dimiliki oleh pemerintah propinsi. Peraturan ini mengharuskan seluruh kegiatan komersial milik pemerintah netral dalam bersaing (tanpa subsidi silang). Perubahan ini sejalan dengan perubahan umum menuju komersialisasi, korporatisasi dan privatisasi di dalam badan-badan kehutanan propinsi.

Saat ini, dua propinsi (Victoria dan Tasmania) telah melakukan privatisasi hutan tanaman kayu lunak (*softwood*) mereka, dan propinsi ketiga (New South Wales) sepertinya segera akan melakukan hal yang sama dalam waktu dekat, daerah yang lain (Australia Selatan) telah membentuk sebuah badan usaha milik negara bagian, dan sisanya telah melakukan komersialisasi. Perubahan tersebut telah meningkatkan hasil investasi dan mengurangi jumlah pekerja langsung sektor kehutanan di sebuah negara yang biaya tenaga kerjanya tinggi. Investasi dalam hutan tanaman kayu keras (*hardwood*) telah berkembang dengan pesat selama 15 tahun belakangan ini (Ferguson dkk, 2003), sebagian besar melalui skema investasi terkelola.

Seluruh hutan tanaman industri, publik atau perorangan, harus tunduk pada peraturan pelaksanaan sektor kehutanan untuk memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan memiliki kepekaan terhadap lingkungan hidup. Banyak perusahaan besar sedang mengupayakan sertifikasi, terutama karena tekanan dari pemegang saham dan pemangku kepentingan (*stakeholder*), tetapi juga untuk memperbaiki akses ke pasar ekspor. Sertifikasi juga meliputi pemeriksaan dan pembatasan pemanenan yang berkelanjutan, sebuah hal yang umumnya tidak secara jelas diatur dalam peraturan pelaksanaan. Hal ini penting pada kasus pengambilalihan karena adanya godaan bagi pemilik baru untuk memperoleh pengembalian yang cepat atas sebagian investasi mereka dengan melakukan penebangan berlebihan.

Sektor hutan tanaman industri telah menunjukkan kapasitas privatisasi untuk mencapai efisiensi alokasi yang lebih besar sambil memelihara dan memperbaiki standar lingkungan hidup, dan untuk menciptakan sebuah iklim yang kondusif bagi investasi yang tepat dalam penanaman dan pengolahan.

Bagaimanapun juga, sejumlah persoalan masih tetap ada, seperti keprihatinan sejumlah masyarakat berkaitan dengan perubahan radikal dalam tata guna lahan. Hal tersebut akan terus menjadi fokus perdebatan di tingkat masyarakat, distrik dan, terkadang, propinsi.

## PEMBALIKAN ARAH DEVOLUSI DALAM SISTEM FEDERAL

### **Australia**

Di bawah konstitusi Australia, administrasi seluruh persoalan pengelolaan lahan, termasuk sektor kehutanan, telah dilimpahkan kepada propinsi. Pengaturan ini berjalan dengan baik sampai tahun 1950-an: hampir seluruh urusan publik mengenai pengelolaan hutan dibatasi dalam wilayah propinsi, dan badan-badan kehutanan tingkat propinsi memiliki kontrol yang besar atas informasi yang tersedia bagi publik. Dengan melihat sejarah adanya pembakaran yang tidak terkendali serta penebangan yang tidak terkendali dan terkadang ilegal, pengelolaan berdasarkan komando dan kontrol (*command-and-control*) ini kemungkinan sesuai pada waktu itu.

Semenjak tahun 1950-an, pengetahuan publik atas persoalan-persoalan lingkungan hidup telah memadai, dan badan-badan pengelolaan lahan tingkat propinsi berjuang untuk mengatasi perubahan ke arah partisipasi publik yang lebih besar. Perubahan ini telah meningkatkan peran kebijakan dari pemerintah nasional dalam persoalan-persoalan kehutanan. Perselisihan substansial apapun berkaitan dengan konservasi hutan dan lingkungan hidup secara cepat menjadi persoalan nasional melalui kombinasi pengaruh dari media, khususnya televisi, dan kelompok pemangku kepentingan nasional (terutama industri kehutanan, serikat pekerja, pemilik lahan dan ornop).

Pemerintah nasional telah semakin menggunakan kewenangannya untuk mempengaruhi hasil-hasil di tingkat propinsi atau distrik, sering kali mengesampingkan atau membingungkan aktivitas-aktivitas di tingkat bawah, khususnya melalui kontrol atas ekspor serta persoalan-persoalan mengenai *World and Australian Heritage*. Ketika pemerintah nasional dan propinsi mempunyai cara pandang politik yang berbeda, kedua belah pihak seringkali memancing perselisihan secara sengaja, terutama atas pemberian izin ekspor oleh pemerintah nasional. Pada tahun 1992, sebuah protes massa besar-besaran oleh kelompok-kelompok pemangku kepentingan mencapai puncaknya dengan pemblokiran sementara atas



kota Canberra oleh truk-truk pengangkut kayu. Kemudian, dihasilkan sebuah kesepakatan bersama nasional-propinsi (proses Kesepakatan Hutan Regional).

Saat ini, sebagian besar dampak kebijakan nampaknya cukup stabil. Meskipun demikian, kelompok-kelompok konservasi, meskipun menyambut baik bertambahnya kawasan konservasi sebagai akibat dari kesepakatan bersama tersebut, telah memulai kembali perdebatan baru mengenai areal-areal yang tidak masuk kawasan konservasi. Dua buah propinsi telah bereaksi dengan secara sepihak memperluas kawasan konservasi, oleh karena itu memunculkan pertanyaan seputar kewenangan pemerintah nasional dan propinsi dalam sistem federal.

Situasi yang ada di Australia ini juga mengundang perbandingan dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat, dengan kesamaan dalam hal hutan-hutan tua, pemanenan hasil hutan asli (native forests), konservasi hidupan liar dan hidrologi. Namun Amerika Serikat masih memiliki kontrol terpusat yang kuat atas hutan nasional dan taman nasional, yang merupakan fokus utama dari kepedulian atas lingkungan hidup (bandingkan dengan Bab 14, yang menekankan pada keanekaragaman negara bagian). Desentralisasi (atau pembalikan sebagiannya seperti yang terjadi di Australia), dengan demikian, bukan merupakan sebuah kondisi yang diperlukan atau bukan juga kondisi yang cukup untuk mengatasi perdebatan-perdebatan tersebut.

## **MEMETAKAN JALAN KE DEPAN DAN MENGHINDARI KESULITAN TERSEMBUNYI**

Cara kontrol demokratis yang ada saat ini terbaik dapat digambarkan sebagai sebuah poliarki (polyarchy) (Dahl dan Lindblom, 1953): suatu sistem dimana mereka yang bukan pemimpin dapat menerapkan control yang tinggi atas para pemimpin melalui voting. Sebuah poliarki umumnya melibatkan sejumlah sub-sistem yang tumpang tindih, termasuk sub-sistem yang berhubungan dengan tata kelola, birokrasi, pasar dan informasi.

### **Tata kelola**

Tidak ada demokrasi yang dapat berfungsi secara efektif tanpa adanya perangkat dan penegakan hukum. Landasan hukum delegasi (delegation) dan devolusi (devolution) perlu dikembangkan dan dipahami secara utuh. Meskipun desentralisasi dapat mendelegasikan dan melimpahkan kewenangan, desentralisasi tidak dapat mendelegasikan atau melimpahkan tanggung jawab sepenuhnya. Tingkat tata kelola yang lebih tinggi selalu memegang sejumlah tanggung jawab atas tingkatan yang lebih rendah, jika pun hanya sebagai pertahanan akhir seandainya ada yang berjalan secara tidak semestinya di tingkat yang lebih rendah.

Dengan demikian, seni dari tata kelola yang didesentralisasikan adalah mencapai sebuah kemitraan yang efektif di antara masing-masing tingkat tata kelola yang terlibat dan birokrasi yang digunakan untuk fungsi dan situasi yang berbeda. Variasi cara pembuatan keputusan yang dapat digunakan antara lain: pembuatan keputusan melalui suara terbanyak, konsensus melalui veto, proses konsultatif oleh pihak ketiga, proses konsultatif oleh birokrasi dan keputusan birokrasi secara langsung.

Sebagian besar dari tata kelola demokratis formal didasarkan pada voting dan suara terbanyak. Dalam menjalankan aturan suara terbanyak tersebut, pemimpin kaum mayoritas tidak dapat sepenuhnya mengabaikan kaum minoritas karena pembedaan yang sangat peka, seperti dalam hal-hal yang berkaitan dengan masalah etnis atau lingkungan hidup, akan menjadikan tidak stabilnya aturan sipil. Oleh karena itu, para pemimpin, meskipun memenuhi syarat, umumnya melakukan pertukaran (*trade-offs*) dengan kelompok-kelompok minoritas untuk mendapatkan dukungan mereka. Konflik melekat di dalam proses tata kelola demokratis tersebut. Dalam sebuah demokrasi, konflik menyebabkan tindakan politik, penyebaran informasi seputar persoalan tersebut, dan pemahaman yang lebih baik bagi publik dan wakil-wakil terpilih untuk melakukan pemilihan/voting. Konflik melalui perdebatan publik, oleh karena itu, tidak harus selalu kontra produktif dan mungkin sangat penting dalam mengembangkan tata kelola yang demokratis.

Mencari konsensus di antara pemangku kepentingan lokal adalah, bagaimanapun, sering kali didukung sebagai karakteristik yang diinginkan dari desentralisasi, dan dengan demikian, kontrol demokratis yang lebih besar. Namun demikian, kelompok pemangku kepentingan mana pun dapat memveto dalam mencari konsensus. Coglianese (1999) menunjukkan bahwa kondisi tersebut menempatkan pemerintah pusat dalam sebuah kondisi yang berbeda – menjadi seorang fasilitator keputusan atau, paling banyak, menjadi ‘hanya sebagai pemain lain dalam sebuah permainan’. Mereka yang terwakili dengan sangat baik dalam proses politik cenderung menjadi dominan dalam pembuatan kebijakan, kemungkinan akan merugikan pembuatan kebijakan bagi kepentingan publik. Meskipun sebuah konsensus melalui veto dapat diterima jika ada sedikit kelompok pemangku kepentingan yang pada hakekatnya mencakup seluruh kepentingan, hal tersebut tidak sesuai ketika, selain adanya kelompok-kelompok pemangku kepentingan yang kuat, juga bila kepentingan-kepentingan tersebar luas dan kurang/tidak terwakili. Lebih lanjut lagi, muncul sejumlah bukti (Purnomo dkk, 2005) yang menunjukkan bahwa persepsi pemangku kepentingan lokal atas keberlanjutan, setidaknya dalam salah satu kasus, adalah berbeda (baik didukung secara statistik ataupun tidak) dibandingkan dengan persepsi ornop, industri dan pegawai badan kehutanan publik.

Sejauh mengurangi terjadinya konflik merupakan satu tujuan yang diharapkan (Fung dan Wright, 2003), konsensus melalui veto mungkin berguna tetapi memiliki sisi yang merugikan. Ketidaksetaraan di antara kelompok-kelompok akan menyebabkan dominasi atau bahkan pengambilalihan proses tersebut. Kelompok-kelompok mungkin akan berpartisipasi hanya ketika menguntungkan mereka. Dalam mendukung konsensus melalui veto, pejabat yang dipilih atau ditunjuk mungkin hanya akan melindungi kepentingan mereka, apakah untuk mencari dukungan pemilih atau kehidupan administratif yang lebih ringan. Pendekatan tersebut mungkin akan memangkas informasi bagi publik secara umum karena kelompok-kelompok kepentingan enggan untuk membahas hal-hal negatif yang harus dipertukarkan. Pendekatan ini bahkan dikatakan membawa kepada solusi ‘persamaan umum yang paling rendah’ (lowest common denominator) yang kemungkinan merugikan bagi kepentingan publik yang luas.

Seperti yang ditunjukkan oleh Coglianese (1999), pembuatan kebijakan yang didesentralisasikan *bisa* lebih efisien ketika didasarkan pada sebuah proses yang partisipatif, dimana badan administratif berkonsultasi dengan masyarakat lokal seputar persoalan yang ada sebelum menyusun kebijakan dan kemudian menguji reaksinya. Bentuk-bentuk dari proses partisipatif bagi pengelolaan hutan telah dirangkum oleh Mayer dan Bass (1999).

Ketika delegasi dan devolusi yang sesungguhnya dari pemerintah pusat (atau propinsi) kepada pemerintah lokal kelihatannya akan diimplementasikan, pemangku kepentingan di wilayah lokal tersebut perlu diwakili dengan baik. Ketika perubahan-perubahan desentralisasi lebih diarahkan kepada masyarakat dan permasalahan tertentu dibanding kepada bangsa, maka perwakilan perlu membuat hubungan dengan struktur pemerintahan lokal yang ada, dan struktur tersebut perlu diikutsertakan dalam pengembangan kapasitas. Tidak ada yang melemahkan pengaturan devolusi lebih cepat daripada persepsi bahwa sebuah badan baru akan merampas kewenangan yang telah ada.

Korupsi merupakan sebuah rintangan utama terhadap pengelolaan hutan secara berkelanjutan, dengan atau tanpa desentralisasi. Korupsi kecil-kecilan dalam pengelolaan hutan dapat dibatasi dengan menetapkan langkah-langkah yang sesuai jika, dan hanya jika, korupsi besar pada tingkat tata kelola nasional atau sub-nasional ditangani dan dibatasi (Callister, 1999). Ini adalah masalah kemauan politik yang membutuhkan suatu kekuatan moral kepemimpinan dan dukungan dari masyarakat luas.

## **Birokrasi**

Jika tata kelola didesentralisasikan, maka birokrasi pusat yang ada sebelumnya perlu didekonstruksi dalam satu dan lain hal. Sementara struktur geografis birokrasi cenderung menyerupai struktur tata kelola – hirarki nasional, propinsi, distrik, desa, rumah tangga – struktur dan pengaturan yang lainnya dimungkinkan dan terkadang diperlukan.

Persoalan-persoalan khusus yang melintasi batasan wilayah lokal, regional atau nasional bisa membutuhkan pembentukan institusi-institusi kolektif. Hal ini akan membawa kepada pendelegasian sejumlah kewenangan ke atas. Contohnya meliputi kerja sama pemerintah lokal yang wilayahnya saling berbatasan untuk mengelola sumberdaya hutan dalam batasan wilayah mereka, dan kerja sama badan-badan propinsi dan badan-badan nasional yang berdekatan untuk mengelola sumberdaya air utama milik semua.

Contoh-contoh dari badan hukum swasta dan semi swasta (quasi-private) cukup banyak dalam bidang kelistrikan dan sektor air. Perusahaan semi swasta dalam bentuk badan usaha milik negara lebih umum dipakai daripada badan hukum swasta murni, ketika kegiatannya melibatkan kepemilikan sumberdaya hutan publik. Perusahaan semi swasta juga telah dicoba dalam pengelolaan taman nasional. Perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi secara komersial melalui perjanjian kontrak dengan departemen pemerintah yang mengurusnya, untuk memberikan pelayanan dimana kuantitas dan harga dinegosiasikan setiap tahunnya.

Desentralisasi, tak dapat dipungkiri lagi, mengancam kepentingan dari birokrasi yang sudah ada karena desentralisasi meliputi pemindahan secara geografis dan pengurangan beberapa staf untuk diganti dengan yang lainnya. Ini adalah permasalahan serius di seluruh negara dengan birokrasi pusat yang kuat (lihat, sebagai contoh, Khan, 1998). Oleh karena itu, dalam merancang desentralisasi, mungkin tingkat konsultasi dan partisipasi birokrasi harus dibatasi dan harus digunakan sumberdaya dari luar. Monitoring dari luar terhadap hasil-hasilnya di kemudian hari menjadi suatu hal yang esensial.

Namun birokrasi juga masih membutuhkan dukungan untuk menghadapi perubahan yang menyertai delegasi atau devolusi. Keterbatasan sumberdaya, sistem administrasi dan pelatihan menyebabkan hasil yang tidak memadai dan mengundang terjadinya korupsi. Tanpa semua ini, akuntabilitas hanya menjadi sebuah khayalan.

Akhirnya, hubungan di antara elemen-elemen birokrasi juga patut dipertimbangkan dalam setiap desentralisasi. Pengelolaan hutan secara berkelanjutan dan program-program pengentasan kemiskinan mencakup integrasi fungsi-fungsi tertentu lintas departemen atau lintas badan. Hal-hal tersebut patut diperhitungkan dalam merancang delegasi atau devolusi dari fungsi-fungsi pemerintahan.

## **Pasar**

Pendekatan yang berbasis pasar dalam pemanfaatan hutan mendorong perilaku kewirausahaan, sikap spontan dalam memperbaiki kesalahan dan meningkatkan mobilitas sumberdaya serta nilai dari aset-aset yang dapat diperdagangkan. Privatisasi hak hutan tanaman telah memperbaiki efisiensi dan menciptakan kelas aset baru yang diakui oleh investor komersial.

Pasar dapat secara potensial memainkan peran yang lebih luas jika diambil sebuah pendekatan yang lebih mendalam dalam mendefinisikan hak-hak. Hak kepemilikan dapat dibuka: kepemilikan publik atas lahan tetap ada sementara sumberdaya kayu diprivatisasi. Hal ini memudahkan devolusi pemanenan hasil hutan dan silvikultur kepada badan-badan lokal yang bekerja di bawah kontrak yang mengharuskan mereka mentaati perangkat aturan nasional atau regional yang telah ditetapkan, keberlanjutan hasil dan rencana pengelolaan. Dengan cara ini, standar minimum perlindungan lingkungan hidup dapat dijaga dan bahkan diperbaiki.

Pertanyaan yang muncul adalah seberapa besar pengaturan dari standar tersebut dapat dilimpahkan kepada masyarakat lokal. Ketika korupsi dalam birokrasi merupakan sebuah persoalan tetapi hak milik umum ada/berlaku, terdapat insentif yang melekat bagi masyarakat lokal untuk mengatur dengan efektif; komunitas lokal dan komunitas asli telah menghargai perlindungan nilai-nilai sumberdaya hutan sebagai hal penting dimana mereka berharap dapat berpartisipasi dalam menentukan keseimbangan produksi bersama.

Banyak hal tergantung kepada pendidikan, pengetahuan dan tingkat kepentingan dalam masyarakat lokal. Hak untuk memanen kayu, sebagai contoh, dapat diatur dengan cara alokasi kompetitif dan penentuan harga melalui pelelangan dan penawaran yang dirancang dengan tepat. Hak kepemilikan swasta/pribadi lainnya yang berkaitan dengan pemanenan kayu harus didefinisikan dengan jelas; bisa dilimpahkan; termasuk sanksi untuk menjamin ketaatan terhadap aturan; termasuk memantapkan ketentuan dalam kasus perizinan jangka panjang yang secara progresif mengurangi volume pemanenan hasil tahunan, yang memungkinkan peningkatan penjualan di bursa pasar spot; diadakannya pembaharuan dan penentuan kembali harga secara kompetitif, secara periodik; dan termasuk ketentuan mengenai surat obligasi sebagai suatu perlindungan atas kerusakan dan kehancuran lingkungan hidup.

## **Informasi**

Sebagian besar proyek-proyek bantuan tidak memberi perhatian yang cukup terhadap informasi yang diberikan kepada para pemangku kepentingan secara luas. Radio adalah cara yang termurah dan tersedia secara luas untuk menyebarkan informasi di negara-negara berkembang. Perusahaan-

perusahaan radio lokal di daerah pedesaan membutuhkan paket-paket informasi yang dapat mereka modifikasi untuk pendengarnya.

Tetapi media bukanlah satu-satunya cara berbagi informasi. Pertemuan publik, partai politik, organisasi atau jaringan kolektif lainnya, dan bahkan jajak pendapat dapat juga digunakan. Prosedur formal penyampaian keluhan masih merupakan sumber lain dari pengumpulan dan penyebaran informasi dan dapat memberi kontribusi pada pengembangan perdebatan dan diskusi pada permasalahan yang telah diketahui.

Suatu demokrasi lokal yang berfungsi baik harus memiliki sebuah susunan sumber-sumber informasi. Meskipun keragaman sumber-sumber informasi yang saling bertentangan dapat membingungkan, kegigihan dari proses pemilihan dan perdebatan biasanya menjamin munculnya perubahan yang semestinya. Hal ini menunjukkan peran dari “ilmu mempelajari sesuatu dari hal yang membingungkan” yang diidentifikasi oleh Lindblom (1959) sebagai salah satu karakteristik dari pembuatan-kebijakan yang demokratis dalam kondisi pemahaman yang rendah dan dalam perubahan besar.

Program-program pendidikan formal, baik jangka pendek atau jangka panjang, mencakup pengembangan pengetahuan dan ketrampilan dengan lebih mendalam dan jangka panjang, dan dengan demikian merupakan hal yang vital untuk membangun kapasitas (*capacity-building*). Tetapi akuntabilitas birokrasi terhadap pejabat yang dipilih dan akuntabilitas pejabat yang dipilih terhadap rakyatnya tetap merupakan hal yang esensial.

## **PELAJARAN YANG DIPETIK**

Pelajaran yang dipetik dari pengalaman di Asia Pasifik paling baik diringkas di bawah judul-judul persiapan, proses, devolusi dan privatisasi.

### **Persiapan**

Tujuan desentralisasi adalah tata kelola yang baik yang ditandai dengan peningkatan efisiensi dan kesetaraan (*equity*), transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat; pembangunan yang berimbang dan berkelanjutan; dan pemberdayaan masyarakat. Mencapai suatu keseimbangan yang sesuai antara pemberdayaan masyarakat di tingkat geografis yang berbeda atau dalam komunitas lokal yang berbeda adalah masalahnya.

Desentralisasi bukanlah sebuah obat mujarab, juga tidak selalu efisien dan setara. Desentralisasi dapat memperbaiki tata kelola yang demokratis dan, dalam prosesnya, dapat membantu mengentaskan kemiskinan dan pengelolaan hutan secara berkelanjutan; tetapi desentralisasi bukanlah satu

langkah yang cukup. Desentralisasi adalah suatu proses jangka panjang dengan melalui tahapan demi tahapan.

Desentralisasi tidak berarti melakukannya tanpa kontrol. Desentralisasi cenderung menjadi lebih berhasil di bawah suatu pemerintahan pusat yang kuat daripada pemerintahan yang lemah. Desentralisasi seringkali dibatasi oleh kecenderungan untuk mensentralisasikan apa yang telah didesentralisasikan. Desentralisasi bisa jauh lebih sulit dalam masyarakat yang sangat terstratifikasi dengan prasangka etnik, kasta, suku, pendapatan dan gender yang kuat.

Rancangan dan pengembangan dasar hukum yang cermat bagi desentralisasi adalah suatu langkah pendahuluan yang diperlukan untuk perubahan untuk memastikan bahwa hak dan tanggung jawab didefinisikan secara jelas dan didasarkan pada prosedur konsultasi, sanksi, penyampaian keluhan yang memadai dan sistem untuk mengimplementasikan dan mengawasinya.

Langkah-langkah desentralisasi, khususnya yang meliputi devolusi, harus memusatkan perhatian pada korupsi sistematis dalam struktur yang ada atau struktur yang baru sebelum melaksanakan perubahan untuk memastikan agar korupsi tidak hanya berpindah ke tingkat-tingkat pemerintahan lainnya—dimana harga yang harus dibayar adalah kemiskinan yang terus terjadi dan pengelolaan hutan secara tidak berkelanjutan.

## **Proses**

Dalam suatu pengertian formal, tata kelola yang demokratis umumnya bersandar kepada prinsip pengaturan oleh suara terbanyak (*majority-rule*). Namun demikian, ada beberapa bentuk pembuatan keputusan yang lain, seperti konsensus dengan veto, proses konsultatif melalui pihak ketiga atau birokrasi, dan tindakan birokratis secara langsung dalam kasus bencana alam. Bentuk yang dipilih juga perlu memperhatikan latar belakang sejarah dan budaya.

Birokrasi itu sendiri adalah elit kekuasaan yang potensial. Devolusi tanpa adanya dukungan secara aktif dari birokrasi akan sulit untuk berhasil. Devolusi ke tingkat yang lebih rendah memperkenalkan hubungan *principal* (yang menguasai) dan *agent* (yang menerima kuasa) atau *principal-agent relationship*, yang membutuhkan insentif-insentif termasuk juga sanksi-sanksi untuk memastikan bahwa penerima kuasa bertindak selaras dengan tujuan yang menguasai.

Ketika peraturan atas pengelolaan hutan yang didelegasikan atau didevolusikan dipisahkan secara administratif, fungsi-fungsi pengaturan secara umum harus dikendalikan oleh paling tidak satu tingkat hirarki birokrasi di atasnya agar independen dari pengaruh politik dan elit-elit kekuasaan lokal.

Unit-unit birokrasi kolektif mungkin dibutuhkan untuk menghadapi persoalan-persoalan lintas wilayah atau persoalan-persoalan propinsi dan nasional dalam suatu federasi dan dasar hukumnya patut mendapatkan perhatian khusus untuk mencapai suatu kemitraan yang efektif.

Informasi merupakan hal yang vital bagi berfungsinya sebuah demokrasi yang modern dan perlu diberikan lebih banyak perhatian untuk menyebarluaskan informasi mengenai tujuan desentralisasi dan strategi-strateginya melalui media dan bentuk diseminasi lainnya untuk membantu penyelesaian konflik. Meningkatnya pengaruh media nasional bisa membawa kepada suatu pembalikan arah sebagian dari desentralisasi, khususnya dalam sistem federal.

Peran positif dari penyelesaian konflik melalui debat publik perlu diakui dan dikembangkan, khususnya jika melibatkan mekanisme pembuatan keputusan berdasarkan suara terbanyak. Pendekatan konsensus melalui veto harus dibatasi pada situasi-situasi dimana hanya ada sedikit pemangku kepentingan dengan kekuatan yang sebanding. Dalam situasi-situasi tertentu, proses konsultatif oleh pihak ketiga atau birokrasi, dan bahkan tindakan langsung, mungkin lebih sesuai daripada bentuk-bentuk yang disebutkan sebelumnya.

## **Devolusi**

Selain penyediaan dasar hukum dan sumberdaya yang tepat, devolusi ke tingkat yang lebih rendah harus meliputi suatu pelimpahan kewenangan (otoritas) yang berarti agar dapat diterima dan bekerja secara efektif. Juga harus menjaga kesetaraan horisontal dengan memastikan distribusi fiskal dan sumber-sumber lain yang adil kepada semua unit. Desentralisasi yang terlalu jauh (otonomi) dapat menyebabkan diabaikannya situasi nasional secara keseluruhan dan kegagalan dalam mengimplementasikan prioritas nasional yang telah direncanakan. Upaya-upaya yang berhasil dapat meningkatkan partisipasi, meningkatkan pembagian penghasilan regional atas hutan, dan pada akhirnya menghasilkan pelayanan yang lebih baik dan memperbaiki kelestarian hutan.

Devolusi ke tingkat desa kemungkinan akan menjadi lebih efektif jika disesuaikan dengan sistem tata kelola tradisional dan jika terutama ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan dan penyediaan kayu bakar. Jika tujuannya untuk produksi kayu secara komersial, besarnya skala operasi bisa merupakan suatu halangan dan membutuhkan pembentukan unit-unit desa kolektif.

Devolusi ke unit-unit kepemilikan adat diperlukan dimana kepemilikan lahan atau sumberdaya telah secara tradisional diatur oleh adat. Pembentukan kelompok-kelompok mungkin harus didorong untuk bisa mencapai skala komersial atas produksi kayu, yang akan membawa



mereka kepada persoalan-persoalan sensitif perwakilan dalam tata kelola mereka. Pembalakan dan penggergajian kayu skala kecil dapat dilaksanakan melalui unit-unit adat namun membutuhkan bantuan dan dukungan yang kuat serta kerangka kerja pembiayaan yang efektif untuk memperoleh sertifikasi.

## **Privatisasi**

Privatisasi merupakan satu bentuk desentralisasi yang efisien dan mandiri (self-regulating) dalam kaitannya dengan penyediaan produk-produk dan pelayanan komersial dari hutan dan cenderung kondusif bagi investasi swasta di sektor tersebut. Tetapi produksi hutan juga seringkali meliputi penyediaan komoditas dan pelayanan non-pasar dari hutan, termasuk perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, dasar hukum hak kepemilikan bagi unit-unit pengelolaan hutan swasta atau semi swasta (quasi-private) perlu didefinisikan dengan baik, dan mencakup kesempatan bagi berpartisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam pembuatan peraturan, serta dalam pemberian sanksi dan prosedur penyampaian keluhan.

## **CATATAN**

Ian Ferguson adalah seorang direktur sebuah perusahaan hutan tanaman industri kayu lunak (softwood) di Australia dan pimpinan perusahaan lainnya. Penulisan bab ini didukung oleh *The International Tropical Timber Organization* (ITTO); namun demikian, pandangan yang ditunjukkan di sini adalah pandangan penulis dan bukan mewakili pandangan ITTO atau anggota-anggotanya.

## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Agrawal, A. dan Ostrom, E. (2003) 'Collective action, property rights and decentralization in resources use in India and Nepal', *People and Society*, vol 29, no 4, hal 485-514.
- Blair, H. (2000) 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Governance in Six Countries', *World Development* vol 28, no 1, hal 21-39.
- Brack, D., Marijnissen, C. dan Ozinga, S. (2002) *Controlling Imports of Illegal Timber: Option for Europe*. Royal Institute of International Affairs and FERN, London.
- Brown, D. W. (1999) *Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia: Implication for Forest Sustainability and Government Policy*. Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme, Provincial Forest Management Programme, Report no PFM/EC/99/06, Jakarta.
- Brunner, J., Seymour, F., Badenoch, N. dan Ratner, B. (2000) *Forest Problems and Law Enforcement in Southeast Asia: The Role of Local Communities*. World Resources Institute Resources Policy brief, Washington, DC.

- Callister, D. J. (1999) *Corrupt and Illegal Activities in the Forestry Sector: Current Understandings and Implications for World Bank Forest Policy*. Draft laporan untuk diskusi. World Bank Group, Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies, Washington DC.
- Chandrasekharan, C. (2003) *Policy and Institutions: Development in the Philippine Forestry Sector*, Laporan konsultansi UNDP.SPPD/PHI/01/010, UNDP, New York.
- Chen, K. dan Brown, C. (2001) 'Addressing shortcoming in the household responsibility system: Empirical analysis of two-farmland system in Shandong Province'. *China Economic Review*, vol 12, no 4, hal 280-292.
- Coglianesi, C. (1999) 'Rethinking consensus: Is agreement a sound basis for regulatory decisions?' Makalah dipresentasikan pada conference on Environmental Contracts and Regulation: Comparative Approaches in Europe and the United States, University of Pennsylvania Law School, 24-25 September.
- Dahl, R. A. dan Lindblom, C. E. (1953) *Politics, Economics and Welfare*. Harper and Brothers, New York.
- Dangol, S. (2005) 'Participation and decision-making in Nepal', dalam Colfer, C. (penyunting) *The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future, Washington, DC, hal 54-71.
- Dauvergne, P. (1997) *Shadows in the Forest: Japan and the Politics of Timber in Southeast Asia*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Esman M. J. dan Uphoff, N.T. (1982) *Local Organizations and Rural Development*. Cornell University, Rural Development Committee, Ithaca, NY.
- FAO (United Nations Food and Agriculture Organization) (1982) *Village Forestry Development in the Republic of Korea: A Case Study*. FAO, GCP/Int/347 (SWE), Rome.
- Ferguson, I.S., (1996) *Sustainable Forest Management*. Oxford University Press, Melbourne
- Ferguson, I., Fox, J., Baker, T., Stackpole, D. dan Wild, I. (2002) *Plantations of Australia: Wood Availability 2001-2044*. Laporan konsultan untuk the National Forest Inventory, Bureau of Rural Science, Canberra.
- Ferguson, I., Leslie, A., Pens, H., Reid, R. dan Shepherd, P. (2001) *Review of Fiji Pine Industry: Final Report: 23 November 2001*. Department of Forestry, University of Melbourne, Melbourne.
- Fung, A. dan Wright, E. O. (2000) 'Deepening democracy: Innovations in empowered Participatory governance'. *Politics and Society*, vol 29, no 1, hal 5-42.
- Furtado, X. (2001) *Decentralization and Capacity Development: Understanding the Links and the Implications for Programming Capacity Development*. CIDA Policy Branch Occasional Paper Series no 4, CIDA, Quebec, Canada.
- Gershberg, A. I. (1998) 'Decentralization, recentralization and performance accountability; building an operationally useful framework for analysis' *Development Policy Review*, vol 16, hal 405-431.
- Gregersen, H., Contreras-Hermosilla, A., White, A. dan Phillips, L. (2004) *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Implications for Decentralization*. Draft Laporan dibagikan pada the Interlaken Workshop on Decentralization in Forestry, 27-30 April 2004. Interlaken, Switzerland.
- Grindle, M. S. (2000) *Designing Reforms: Problems, Solutions, and Politics*. Harvard University, Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series, November.
- Hobley, M. (1996) *Institutional Change within the Forestry Sector: Centralised Decentralisation*. Overseas Development Institute, Working paper 92, London.

- Kasa, S. (1999) 'Political power and the Indonesian forest concession system', dalam Palo, M. dan Uusivuori, J. (penyunting) *Worlds Forests, Society and the Environment*. Kluwer Academic Publisher, Dordecht.
- Khan, N. A. (1998) *The Political Economy of Forest Resource Use*. Ashgate Publishing, Aldershot, UK.
- Klugman, J. (1994) 'Decentralization: A Survey of the literature from a human development perspective'. UNDP occasional paper 13, UNDP, Human Development Report Office, New York.
- Kong, M., Liu, C., Zhang, X. J. dan Li, Y. M. (2002) *Research on Policy Problems Affecting the Development of Joint Stock Partnership Arrangements in China*. Laporan tidak diterbitkan, China National Forestry Economics and Development Research Centre, China.
- Lee, D. K. dan Kwon, L. Y. (2002) 'Roles of *Saemaul Undong* in reforestation and NGO activities for sustainable forest management in Korea'. Makalah dipresentasikan pada the International Workshop on Forest Science and Forest Policy in the Asia Pacific Region, Building Bridges to a sustainable Future, IUFRO/USFS/MSSRF, 16-19 Juli, Chennai, India.
- Lindblom, C. E. (1959) 'The Science of muddling through'. *Administrative review*, vol 19, hal 79-89.
- Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. (1998) *Decentralization in Developing Countries*. World Bank Sector Studies Series, Washington, DC.
- Lu, D. (2004) *Private Forest Farming in China*. Masters thesis, University of Melbourne, Melbourne.
- Mayers, J. dan Bass, S. (1999) 'Policy that works for forests and people'. *Policy That Works for Forest and People Series*, No 7, International Institute for Environment and Development, London.
- Michels, R. (1911, 1968) *Political Parties*. The Free Press, New York.
- Olf, H. dan Ritchie, M. E. (2002) 'Fragmented nature: Consequences for biodiversity'. *Landscape and Urban Planning*, vol 58, hal 83-92.
- Phuong, P.X. (2000) 'People participation in forest management in Vietnam', dalam Enters, T., Durst, P.B. and Victor, M. (penyunting) *Decentralization and Devolution in Asia and the Pacific*. RECOFTC report no 18 and RAP publication 2000/1, Bangkok.
- Purnomo, H., Mendoza, G. A. dan Prabhu, R. (2005) 'Analysis of local perspective on sustainable forest management: An Indonesian case study'. *Journal of Environmental Management*, vol 74, hal 111-126
- Rondinelli, D. (2002) *What Is Decentralization?* World Bank Institute, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Programme, Fiscal Decentralization, Briefing Notes, [www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Topic01\\_BN1.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Topic01_BN1.pdf)
- Ribot, J. C. (2002) *Democratic decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Rufi'ie (2002) *Competitive Bidding for Forest Concessions in Indonesia*. Disertasi doctoral, University of Melbourne, Melbourne.
- Rukmantara (2004) 'Repairing the road to SFM'. *Tropical Forest Update*, vol 13, no4, hal 6-7.
- Seve, J. (1999) *Some Views on Decentralization in a Unitary State and Implications for Community-Based Forest Management: Lessons From France*. Natural Resources Management Program Discussion Paper, Jakarta.
- Shen, W. X. (1999) 'Property rights and reform of forest economic system'. *Forest Economic Issues*, vol 5, hal 15-19.

- Singh, H. B. dan Kafle, G. R. (2000) 'Community forestry implementation: Emerging institutional linkages', dalam Enters, T., Durst, P. dan Victor, M. (penyunting) *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. FAO/RAP, Bangkok.
- Sustainable Ecosystem International Corp (SUSTEC) (2001) *Review of Forestry Policies vis-à-vis the Watershed and Ecosystem Management Framework and the CBFM strategy and Programme*. Consultancy Report, Manila.
- Suwondo, K. (2002) 'Decentralization in Indonesia'. Makalah disiapkan untuk the International Non-government Organization Forum on Indonesian Development (INFID) Annual Advocacy 2002, [www.infid.be/INFID%20Background%202002%20Decentralization.pdf](http://www.infid.be/INFID%20Background%202002%20Decentralization.pdf)
- Turner, M., dan Podger, O. (2003) *Decentralization in Indonesia; Redesigning the State*, ANU Press, Canberra.
- Wang, S., van Kooten, G. C. dan Wilson, B. (2004) 'Mosaic of reform: Forest policy in post-1978 China'. *Forest Policy and Economics*, vol 6, hal 7-83.
- Woods, P. (2003) *Spontaneous Agroforestry: Regreening the Barren Hills in Vietnam*. Disertasi doctoral, University of Melbourne, Melbourne.
- Yoo, B. Young II (1997) *Indepth Study on Republic of Korea: Status, Trends and Prospects to 2010*. Asia Pacific Forestry Sectors Outlook Study, Working Paper APFSOS/WP/06, FAO, Roma dan Bangkok.
- Zhang, A. M. dan Jia, Q. (2001) "Discussion on reform of the state forest resource management system". *Forest Economics* vol 5, hal 18-19.
- Zhang, J. R. dan Chen, X. H. (2001) 'Review and prospects of China's forest reform. Makalah dipresentasikan pada the International Symposium on the Lessons from Chinese Forest Policy Experience, 20-23 Juni, Dujiangyang, Sichuan, China.
- Zhang K. (2000) 'Issues relating to the reform of forest management in china', dalam Enters, T., Durst, P. B. dan Victor, M. (penyunting) *Decentralization and Devolution in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, Bangkok.
- Zhang, Y. (2001) 'Institutions in forest management: Special reference to China', dalam Palo, M., Uusivuori, J. dan Mery, G. (penyunting) *World Forest Market and Policies*. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Zhou, X. N. (2002) 'Study on Private Forest'. *Forestry Development*, vol 5, hal 6-14.

# Bab 4

## Memilih Perwakilan: Institusi dan Kewenangan (power) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi

Jesse C. Ribot

### PENDAHULUAN

Reformasi desentralisasi sedang terjadi di hampir semua negara berkembang, mengubah infrastruktur kelembagaan lokal yang merupakan basis dari pengelolaan lokal atas sumberdaya hutan. Meskipun dimaksudkan untuk menciptakan kondisi kelembagaan bagi pengelolaan sumberdaya yang lebih setara dan efisien, hampir semua reformasi desentralisasi ini gagal mewujudkan kondisi-kondisi mendasar yang diprediksikan oleh teori akan membawa kepada hasil yang positif. Bab ini mengemukakan argumentasi bahwa kondisi fundamental bagi desentralisasi yang efektif adalah adanya *perwakilan* (representation). Perwakilan demokratis terdiri dari penguasa daerah yang akuntabel ke bawah dan responsif. Akuntabilitas memerlukan kondisi dimana penduduk lokal bisa mengenakan sanksi terhadap para penguasa lokal melalui berbagai macam mekanisme akuntabilitas. Sifat responsif mensyaratkan dimilikinya kewenangan (powers) yang memungkinkan penguasa-penguasa lokal ini untuk merespon tuntutan-tuntutan lokal. Karena adanya resistensi dari pemerintah dan pilihan-pilihan yang salah oleh organisasi non-pemerintah dan lembaga donor, institusi-institusi lokal yang tidak memiliki akuntabilitas terhadap penduduk lokal seringkali dipilih untuk desentralisasi pengelolaan hutan. Selain itu, institusi-institusi lokal ini seringkali diberi kewenangan yang tidak memadai dan tidak layak. Bab ini mempertanyakan institusi manakah yang terbaik dalam menjalankan fungsi perwakilan dalam reformasi desentralisasi. Bab ini juga mempertanyakan pilihan kewenangan yang didevolusikan kepada institusi-institusi lokal dalam desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam. Dua elemen desentralisasi di atas tidak dapat dipisahkan: akuntabilitas tanpa kewenangan adalah kosong (tidak responsif), dan kewenangan tanpa akuntabilitas adalah berbahaya (tidak ada pengecekan terhadap jalannya kewenangan). Bab ini diakhiri dengan pertanyaan-pertanyaan yang bisa

membantu para pembuat keputusan, lembaga donor, dan peneliti untuk mengevaluasi apakah usaha-usaha desentralisasi telah dibuatkan aturan-aturan hukumnya dan apakah diimplementasikan dengan cara yang oleh teori diindikasikan akan menghasilkan keluaran-keluaran yang positif.

## **PERWAKILAN DAN MANFAAT DARI DESENTRALISASI**

Agen-agen pembangunan, para pengelola sumberdaya alam dan banyak penggiat lingkungan percaya bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi dan kesetaraan dalam pengelolaan sumberdaya alam (Ribot, 2002a). Desentralisasi bisa juga menjadi sebuah cara untuk mempengaruhi pembangunan demokrasi lokal. Landasan kelembagaan lokal seperti apakah yang akan menghasilkan desentralisasi yang efektif atas pengelolaan hutan dan menguatkan demokrasi lokal?

Teori menyiratkan bahwa manfaat efisiensi dan kesetaraan dari desentralisasi muncul dari adanya proses-proses ‘demokratis’ yang mendorong penguasa lokal untuk melayani kebutuhan dan harapan para konstituennya (lihat Ribot, 2004). Mengikuti Moore (1998), bab ini mendefinisikan ‘demokrasi’ yang sesungguhnya sebagai akuntabilitas dari para pemimpin kepada masyarakatnya. Pemikiran para developmentalis dibalik desentralisasi – yaitu desentralisasi dengan alasan pembangunan nasional dan lokal – adalah bahwa institusi lokal yang demokratis dapat melihat dan merespon kebutuhan lokal dengan lebih baik karena mereka mempunyai akses yang lebih baik terhadap informasi dan lebih mudah dituntut akuntabilitasnya oleh penduduk lokal (lihat Ribot, 2002b). Agar penduduk lokal mau meminta akuntabilitas pemegang kewenangan, kewenangan yang mereka pegang dan pelayanan yang bisa mereka berikan harus juga relevan dengan penduduk lokal. Selain itu, yang berwenang harus mempunyai beberapa kebebasan dalam pembuatan keputusan supaya bisa responsif dalam cara yang mencerminkan mandat-mandat lokal. Kewenangan yang diserahkan untuk mengimplementasikan mandat dari atas adalah tidak cukup. Mereka harus juga memegang kewenangan-kewenangan tambahan yang leluasa (*discretionary powers*). Tanpa adanya keleluasaan ini penguasa lokal mungkin saja bisa mengimplementasikan agenda-agenda yang ditentukan dari atas; tetapi untuk mengimplementasikan mandat-mandat lokal, para penguasa lokal membutuhkan fleksibilitas. Singkatnya, para teoritikus percaya bahwa desentralisasi yang efektif mensyaratkan adanya penguasa yang mewakili masyarakat (penguasa yang representatif) dengan kewenangan yang leluasa (*discretionary powers*) atas sumberdaya yang berarti bagi penduduk lokal (Ribot, 2002b, 2004).

Pada reformasi desentralisasi yang berjalan sekarang ini, kewenangan pengelolaan hutan yang terbatas sedang dilimpahkan kepada beragam

institusi – termasuk pemerintah daerah baik yang dipilih maupun yang ditunjuk dari atas, dinas-dinas pelayanan kehutanan lokal, ornop, kelompok pengguna dan penguasa-penguasa tradisional. Pengalaman dari bentuk-bentuk pengelolaan sumberdaya alam berbasiskan masyarakat menunjukkan bahwa institusi lokal yang demokratis bisa menjadi basis dari pembuatan keputusan lokal mengenai aspek lingkungan yang efektif; bahwa masyarakat mempunyai atau dapat mengembangkan ketrampilan dan keinginannya untuk membuat keputusan-keputusan mengenai pengelolaan sumberdaya alam dan melaksanakannya dengan efektif; dan bahwa pengelolaan di tingkat masyarakat dapat memberikan efek ekologis dan sosial yang positif. Pengalaman dari desentralisasi menunjukkan bahwa masyarakat lokal dapat mengelola desentralisasi sumberdaya alam dengan baik (Larson dan Ribot, 2005). Keluaran-keluaran dari desentralisasi tergantung pada berbagai macam peraturan dan insentif yang membentuk pola-pola penggunaan sumberdaya alam tersebut.

Pendeknya, keluaran dari desentralisasi nampaknya merupakan fungsi dari perwakilan – yang terdiri dari kewenangan dan akuntabilitas ke bawah – dan insentif dari pengelolaan. Jelas bahwa penduduk lokal dapat mengelola sumberdaya alam mereka dalam kondisi-kondisi tertentu. Bagian berikut ini akan fokus pada implikasi aspek perwakilan dari institusi-institusi yang dipilih dalam desentralisasi sumberdaya alam dan menguraikan secara singkat model teoritis dari perwakilan untuk menguji skema-skema desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam.

## **PERWAKILAN: SEBUAH MODEL**

Perwakilan merupakan kunci dari rumus desentralisasi. Mengikuti Manin dkk (1999, hal 2), akan bermanfaat untuk memilah konsep perwakilan menjadi sifat responsif (*responsiveness*) dan tanggung gugat atau akuntabilitas (*accountability*). Proses kebijakan mereka buat model sebagai sebuah rantai dimana preferensi (pilihan-pilihan) diungkapkan melalui berbagai sinyal menjadi mandat dan diterjemahkan ke dalam kebijakan dan kemudian menjadi hasil keluaran (*outcome*). *Responsiveness* merupakan hubungan antara berbagai sinyal dan kebijakan-kebijakan – kemampuan dari para pembuat kebijakan untuk bekerja. Akuntabilitas adalah hubungan antara hasil keluaran dan sanksi-sanksi – kemampuan orang untuk membuat tuntutan-tuntutan dan tekanan. Sebuah pemerintahan dikatakan ‘responsif’ jika ia mengambil kebijakan-kebijakan berdasarkan sinyal yang menunjukkan pilihan-pilihan warganya. Pemerintahan dikatakan ‘bertanggung gugat’ atau ‘akuntabel’ jika warganya dapat memberikan sanksi yang tepat kepada pemerintahan tersebut. Sebuah pemerintahan dikatakan ‘mewakili’ atau ‘representatif’ (*representative*) karena pemerintahan tersebut responsif dan/atau bertanggung gugat.

Hubungan akuntabilitas ditetapkan melalui sebuah kumpulan sanksi atau ‘mekanisme akuntabilitas’. Akuntabilitas merupakan kekuasaan tandingan (counter-power) – yaitu kekuasaan yang menyeimbangkan atau mengawasi pemegang kekuasaan lainnya (Agrawal dan Ribot, 1999). Akuntabilitas terdiri dari seperangkat mekanisme dan sanksi yang bisa digunakan untuk memastikan bahwa hasil dari suatu kebijakan konsisten dengan kebutuhan lokal, aspirasi dan kepentingan umum terbaik yang bisa dibuat oleh perumus-perumus kebijakan. *Responsiveness* merupakan fungsi dari banyak faktor yang membuat penguasa lokal bisa menerjemahkan kebutuhan dan aspirasi lokal ke dalam kebijakan. Hal ini mencakup kombinasi kewenangan yang tepat untuk bertindak atas nama masyarakat dan kemampuan untuk menganalisa dan menterjemahkan sinyal-sinyal ke dalam kebijakan. *Responsiveness* adalah juga masalah keinginan/tekad. Hal ini bisa dimotivasi oleh ketakutan akan adanya sanksi-sanksi atau bisa juga merupakan fungsi dari ideologi – yaitu semangat publik atau percaya akan pelayanan publik. Apa yang membuat sistem demokratis unik adalah bahwa sistem ini tidak hanya tergantung pada ideologi saja dalam memastikan bahwa siklus penuh dari kebijakan berlangsung secara representatif. Sistem demokratis bersandarkan pada kombinasi ideologi dan sanksi, dengan sanksi sebagai penjaminnya (Manin dkk, 1999, hal 2).

Model ini menyarankan beberapa dimensi penting dalam membandingkan kelayakan institusi-institusi lokal sebagai penerima kewenangan yang didesentralisasikan. Aspek akuntabilitas mengindikasikan mekanisme-mekanisme akuntabilitas, seperti pemilihan, magis, sabotase dan protes. Sisi *responsiveness* mengindikasikan bahwa *power* itu penting: kekuatan dari luar, seperti finansial dan kemampuan untuk mengerahkan sumberdaya dan tenaga kerja; dan kekuatan dari dalam, seperti kapasitas dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk menghadapi kekuatan dari luar yaitu dalam menerjemahkan sinyal-sinyal menjadi kebijakan yang efektif. Di dalam *domain* eksternal, kewenangan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang klasik, termasuk juga kewenangan tambahan seperti kemampuan mengerahkan pemerintah pusat untuk memberikan pelayanan, bantuan teknis, peralatan dan finansial, yang dapat dijalankan melalui hak-hak legal atau tekanan-tekanan politik, hubungan sosial dan sebagainya. Singkatnya, elemen utama dari perwakilan dapat disarikan sebagai akuntabilitas dan kewenangan (power).

Pelaku-pelaku yang bertanggung gugat yang mempunyai kewenangan (power) – model pelaku, kewenangan dan akuntabilitas – adalah model yang berguna, tetapi merupakan model statis (Agrawal dan Ribot, 1999); Ribot, 2004). Keefektifan juga mempunyai dimensi temporal dan spasial. Keberlanjutan dari perwakilan dari waktu ke waktu dan replikabilitasnya atau kemampuannya untuk bisa dibawa ke tataran yang lebih luas (scale-up) juga merupakan hal yang penting. Keberlanjutan dan replikabilitas



perlu untuk lebih dipikirkan teorinya dan dikembangkan sebagai konsep: bagaimana kita memilih institusi representatif/ yang bersifat mewakili yang bisa langgeng dan bisa di bawa ke tataran yang lebih luas? Tentunya terdapat landasan keberlanjutan yang berbeda-beda. Pemegang kewenangan/ otoritas adat telah bertahan – dengan derajat legitimasi yang berbeda – selama berabad-abad. Ornop, organisasi-organisasi sukarela pribadi (*private voluntary organization*) dan kelompok-kelompok masyarakat datang dan pergi sesuai dengan kebutuhan lokal, finansial, dan intervensi pihak luar. Pemerintah-pemerintah lokal hanya akan berkelanjutan sejauh pemerintah pusat yang telah menetapkan keberadaan mereka, berkelanjutan. Namun demikian, mereplikasi pemegang kewenangan atau kekuasaan tradisional (bahkan penguasa tradisional yang stabil dan representatif) di tempat lain merupakan hal yang sulit dilakukan. Sebaliknya, pemerintah lokal berbasis pemilihan bisa dibuatkan peraturan perundangannya di seluruh wilayah nasional.

Lebih lanjut lagi, meskipun ideologi bisa mendorong beberapa pelaku untuk menjadi representatif, tidak adanya mekanisme akuntabilitas mengakibatkan penyimpangan ke arah kepentingan pribadi dan konsolidasi kekuasaan. Dengan demikian, meskipun perwakilan dapat berlangsung tanpa akuntabilitas, menjadi pertanyaan besar apakah sistem perwakilan tersebut bisa langgeng tanpa adanya bentuk-bentuk sistematis dari akuntabilitas. Akhirnya, perwakilan yang berkelanjutan bisa tergantung sepenuhnya pada kekuasaan/kewenangan dan akuntabilitas masing-masing institusi sebagaimana juga tergantung pada perpaduan dan hirarki tertentu dari institusi-institusi yang melekat pada tempat dan sejarah tertentu mereka. Observasi ini memunculkan pertanyaan bagaimana seharusnya pelaku-pelaku luar – ornop, pemerintah dan donor – melihat hirarki kelembagaan dan hubungan akuntabilitas di antara institusi-institusi lokal.

Ringkasnya, dimensi kelembagaan yang penting bagi perwakilan representatif yang efektif adalah kewenangan (*power*) dan mekanisme-mekanisme akuntabilitas, dan derajat keberlanjutan dan kemampuannya untuk bisa di bawa ke tataran yang lebih luas (*scale-up*). Minimal, kelihatannya pembuat keputusan lokal akan dapat bertindak dalam urusan-urusan yang penting bagi penduduk lokal secara independen bila mereka mempunyai kewenangan yang memadai, bermakna bagi penduduk lokal dan leluasa (*discretionary*). Mekanisme akuntabilitas harus sistematis dan efektif. Selain itu, institusi-institusi yang sedang diberdayakan harus berkelanjutan dari waktu ke waktu dan bisa direplikasikan lintas wilayah. Institusi lokal yang mana yang paling mungkin mempunyai karakteristik ini merupakan sebuah pertanyaan empiris.

## MENETAPKAN PILIHAN-PILIHAN

Membuat undang-undang dan menerapkan desentralisasi adalah langkah pertama. Tetapi, bahkan ketika desentralisasi yang terjamin telah dilaksanakan, diperlukan dukungan dari pemerintah pusat dan pihak lain untuk memastikan bahwa sumberdaya alam tidak dieksploitasi secara berlebihan, untuk memastikan ditegakkannya kesetaraan, dan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan serta implementasinya tidak saling bertentangan. Beberapa dari usaha-usaha ini mencakup adanya standar minimal dari aspek lingkungan dan pengentasan kemiskinan, selain juga kegiatan-kegiatan pendidikan sipil dan mediasi konflik. Pemerintah pusat harus memainkan peranan kunci dalam mengedepankan perubahan-perubahan yang diperlukan untuk mencapai desentralisasi yang efektif. Dalam prakteknya, titik akhir dari pembaharuan desentralisasi tidak akan pernah tercapai, karena pembaharuan melibatkan perjuangan politik antara kepentingan lokal dan kepentingan pusat yang terus berjalan.

### Pilihan Kelembagaan

Kementerian-kementerian pusat, atas nama desentralisasi, sedang mengalokasikan kekuasaan kepada institusi-institusi lokal yang beragam. Untuk mengevaluasi apakah pilihan institusi lokal akan membawa ke arah desentralisasi yang efektif, pertanyaan kuncinya adalah apakah institusi lokal yang terpilih itu akuntabel/bertanggung gugat pada warga masyarakat untuk siapa keputusan-keputusan dibuat. Seringkali institusi lokal yang terpilih tidak bertanggung gugat, karena desentralisasi yang efektif bukan satu-satunya tujuan dari yang memilih institusi lokal itu. Penguasa pusat tergantung pada institusi lokal dalam mengimplementasikan agenda-agenda pusat, melegitimasi proyek-proyek negara, menyatukan wilayah dan kelompok-kelompok yang memisahkan diri, mendapatkan dukungan publik, mengumpulkan basis elektoral/pemilihan, membangun jaringan patronasi, dan sebagainya. Lembaga donor internasional dan ornop tergantung pada institusi lokal dalam mengimplementasikan agenda mereka seperti agenda lingkungan, kesehatan, pendidikan dan infrastruktur – apakah penduduk lokal tertarik ataupun tidak (Ferguson, 1996; Schroeder, 1999; Baviskar, 2002, 2004). Elit lokal dan nasional juga mempunyai kepentingan untuk memegang dan menggunakan institusi lokal dan kewenangan yang diterima institusi ini. Menghadapi persaingan dari kepentingan-kepentingan yang kuat ini, institusi lokal yang mewakili masyarakat dan akuntabel ini seringkali dipinggirkan. Karena adanya kekuatan-kekuatan yang menekan ini, pemilihan dan pembangunan institusi lokal yang mewakili dan akuntabel merupakan aspek yang penting dari desentralisasi.

Akuntabilitas elektoral (electoral accountability) bisa kuat atau bisa juga lemah, tergantung pada proses pemilihannya. India, Mali, Uganda, dan Meksiko telah memilih untuk menguatkan akuntabilitas lokal dengan mengakui kandidat independen dalam pemilihan lokal (Agrawal, 2001; Baviskar, 2002; Bazaara, 2002a; Dugar dan Badenoch, 2002; Farrera, 2002; Kassibo, 2002a). Di Burkina Faso, Kamerun, Senegal, Afrika Selatan, Zimbabwe, Brasil, Bolivia, Nikaragua, Cina, Laos, Indonesia dan Vietnam, bagaimanapun juga, pemilihan lokal dilaksanakan berdasarkan urutan kandidat-kandidat partai politik. Penguasa terpilih seringkali lebih akuntabel kepada partainya daripada warga lokal (Ribot, 1999a; Dugar dan Badenoch, 2002; Resosudarmo, 2002). Di Bolivia, beberapa dewan telah bertindak atas nama warga lokal dalam mengusir kegiatan konsesi kayu keluar dari hutan mereka, sedangkan dewan lainnya memperbolehkan konsesi kayu beroperasi di hutan lokal tersebut meskipun ditentang oleh publik (Pacheco, 2004). Di tempat-tempat dimana hanya partai politik yang berkuasa yang punya daftar urut calon legislatif di seantero negara dan tidak ada kompetisi yang nyata di antara partai-partai tersebut, sistem ini hanya menyisakan sedikit kesempatan bagi warga lokal untuk memilih wakil-wakil mereka (Ribot, 1999a). Tetapi bahkan ketika pemerintah lokal merupakan hasil dari pemilihan, pemerintah pusat dan lembaga donor seringkali menghindarinya dan mendukung organisasi-organisasi lokal lainnya. Dalam banyak kasus, pemerintah, lembaga donor dan ornop menghindari badan-badan yang dibentuk melalui pemilihan dengan alasan mereka terlalu 'politik' atau tidak efisien atau kurang mampu (Ferguson, 1996; Baviskar, 2002). Sifat yang sangat politis dari badan-badan lokal yang dibentuk melalui pemilihan inilah yang membuat badan-badan ini bertanggung gugat kepada kebutuhan dan aspirasi lokal (Romeo, 1996, hal 4; Evans, 1997). Selain itu, pemilihan bisa saja tidak memperkuat akuntabilitas lingkungan ketika sumberdaya alam bukan merupakan persoalan utama (Dugar dan Badenoch, 2002; Larson, 2004). Ketika mempunyai akuntabilitas lokal dan dikelilingi oleh kemajemukan suara, institusi terpilih dapat berperan sebagai mekanisme pemersatu bagi pembuatan keputusan lokal (Ribot, 2001a).

Kelompok-kelompok lain di arena lokal seringkali diberdayakan dalam reformasi desentralisasi. Ini mencakup petugas administrasi pemerintah pusat atau jajaran kementerian, keanggotaan dari organisasi, ornop, komite dengan tujuan tunggal dan kelompok-kelompok pengguna dan penguasa-penguasa adat (lihat Larson dan Ribot, 2005). Bagaimana institusi-institusi ini bertanggung gugat secara demokratis terhadap warga lokal? Yang dianut saat ini, desentralisasi demokratis tercapai bila dalam pengelolaan sumberdaya publik seperti hutan, lahan penggembalaan ternak dan perikanan, akuntabilitas berangkat dari kelompok-kelompok di atas melalui badan-badan lokal yang dipilih kepada warga masyarakat

(Blain, 2000). Namun demikian, organisasi-organisasi yang tidak berbasis pada pemilihan ini seringkali diberdayakan seolah-olah mereka sendiri representatif atau demokratis, dimana sering kali mereka tidak seperti itu. Meskipun pemerintah lokal bisa tidak selalu demokratis, akuntabilitas institusi-institusi alternatif ini terhadap publik lebih kurang lagi. Akuntabilitas dari pemerintah lokal yang terpilih bisa meningkat jika kedua kelompok – yaitu kelompok yang tidak berbasis pada pemilihan tetapi diberdayakan dan pemerintah lokal berbasis pemilihan – dimonitor dan diberikan bantuan oleh dinas-dinas dekonsentrasi pemerintah pusat, dikelilingi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan ornop dan dihadapkan dengan penguasa adat yang aktif dalam arena lokal. Tetapi memberdayakan institusi-institusi tertentu sebagai pengganti dari penguasa terpilih bisa menjadi anti-demokratis.

Dekonsentrasi ke *cabang lokal dari kementerian pusat* tidak terlalu berbeda dari desentralisasi wakil-wakil lokal yang dipilih partai yang bertanggung gugat atau akuntabel ke atas. Institusi-institusi hasil dari dekonsentrasi mempunyai kekurangan dalam sebagian akuntabilitas lokal yang dipercayai bisa membuat desentralisasi bekerja. Tetapi, ada bukti yang menunjukkan bahwa dekonsentrasi dapat melayani kepentingan lokal dengan baik. Di Brasil, misalnya, sebuah sistem penghargaan atas kinerja membuat pegawai pemerintah bekerja lebih baik dalam melayani kebutuhan lokal (Tendler, 1997). Jajaran lokal dari kementerian pusat dapat membantu penguasa demokratis lokal, tetapi seharusnya bukan bertindak sebagai substitusi bagi keberadaan mereka, karena substitusi yang demikian bisa merusak legitimasi dan melemahkan bentuk yang lebih kuat dari desentralisasi demokratis.

*Kelompok-kelompok akar rumput (grassroot groups)* dan ornop bisa juga tidak bertanggung gugat, atau tidak mewakili penduduk lokal secara sistematis. Mereka dibentuk lebih untuk mewakili kepentingan dari para anggotanya. Ditambah lagi, tidak ada jaminan adanya demokrasi internal di dalam kelompok-kelompok akar rumput dan ornop tersebut. Pelimpahan kekuasaan kepada organisasi-organisasi ini tidak bisa dianggap lebih demokratis atau lebih representatif dari privatisasi – yang bukan merupakan bentuk desentralisasi. Juru bicara dari berbagai gerakan atau organisasi lokal seringkali menunjuk dirinya sendiri atau disponsori agen-agen bantuan dari luar atau ornop internasional (National Research Council, 1992; Guyer, 1994; Mazonde, 1996). Sementara organisasi akar rumput dan ornop dapat menjadi kekuatan yang sangat positif dalam mendorong pembangunan pedesaan dan dalam menuntut akuntabilitas badan-badan hasil pemilihan, literatur tentang pembangunan menunjukkan banyak kasus dimana organisasi berkeanggotaan telah gagal dalam menjaga usaha-usaha mereka dalam pembangunan, atau hanya menguntungkan sekelompok kecil orang (lihat Fox dan Butler, 1987).

Proyek-proyek dan kebijakan seringkali menentukan pembentukan ornop atau komite lokal untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam. Di Kamerun, India dan Uganda, komite ini kadangkala dibentuk melalui pemilihan. Kadang-kadang juga, di Kamerun, Mali, Uganda, Zimbabwe, Bolivia, Mexico dan Nikaragua, komite ini dikelola oleh kelompok-kelompok kepentingan. Kebalikannya, di Mali, Bolivia, dan beberapa kasus di India, komite dan kelompok-kelompok pengguna bisa mengangkat dirinya sendiri dan harus mengajukan diri kepada penguasa lokal terpilih untuk mendapat pengakuan. Setelah dibentuknya beberapa komite ini, penguasa lokal terpilih mengalokasikan pengelolaan dan kekuasaan atas pemanfaatan kepada komite. Strategi ini memperkuat penguasa lokal terpilih dan memberikan mereka peranan penyeimbang kepentingan di antara para pengguna. Dalam kasus ini, sebagaimana memang tepat dalam pelibatan sumberdaya publik, rantai akuntabilitas adalah dari komite ke pemerintah lokal yang terpilih dan dari pemerintah lokal ke masyarakat.

Ketua-ketua adat (chiefs), pemimpin-pemimpin suku (headman) dan yang lainnya yang sering disebut 'penguasa adat' seringkali menjadi target dari pemerintah pusat, donor dan ornop sebagai penguasa lokal yang tepat dalam usaha-usaha desentralisasi. Pemerintah pusat di Burkina Faso, Afrika Selatan, Uganda dan Zimbabwe sedang menghidupkan kembali lembaga-lembaga lokal ini sebagai penerima kewenangan yang didesentralisasikan (Ribot, 1999a; Muhereza, 2001; Bazaara, 2002b; Cousins dan Kepe, 2002; Ntsebeza, 2002). Beberapa penguasa tradisional sangat bertanggung gugat kepada penduduknya (Spiereburg, 1995). Namun, kebanyakan dari penguasa tradisional tersebut tidak bertanggung gugat (van Rouveroy dkk, 1999; Kassibo, 2002a; Thiaw dan Ribot, 2003; Ntsebeza, 2004). Mereka seringkali mewarisi posisinya dan derajat tanggung gugatnya tergantung pada kepribadian mereka dan sejarah sosial politik lokal. Mereka mungkin bertanggung gugat atau tidak bertanggung gugat terhadap penduduk lokal. Meskipun mereka seringkali digambarkan sebagai penguasa yang mempunyai legitimasi, legitimasinya bisa juga sebagai akibat dari rasa takut, selain rasa hormat (Ntsebeza, 2002, 2004), atau legitimasi itu sepenuhnya datang dari kekuasaan dan beking yang diberikan kepada mereka oleh pemerintah pusat atau lembaga donor.

Daripada memberi hak kepada penduduk lokal untuk memberikan suara mereka di bawah desentralisasi demokratis, memilih penguasa non-demokratis mungkin bisa – seperti 'pengaturan tidak langsung' dan 'asosiasi' di bawah kebijakan kolonial – mendudukkan penduduk lokal pada kewenangan semena-mena tanpa perwakilan, tanpa hak dan tanpa jalan keluar bila bermasalah (Mamdani, 1996; Ribot, 1999a). Penguasa adat terkenal sebagai penganut ketidaksetaraan gender dan suka memecah belah keanggotaan berbasiskan etnisitas – daripada bentuk-bentuk

yang berbasiskan tempat kediaman dari warga yang sangat penting bagi sistem demokratis (Vijayalakshmi, 2002). Saat ini terdapat usaha-usaha yang mengkhawatirkan dari negara dan donor untuk menemukan pengelola sumberdaya alam ‘tradisional’ yang ‘sesungguhnya’ dan untuk memberdayakan mereka dalam mengelola sumberdaya. Tetapi memberikan hanya kewenangan kepada penguasa adat tidak akan menguatkan desentralisasi demokratis.

Komite-komite, ornop, dan penguasa adat – apakah itu berbasiskan keanggotaan, dibentuk sendiri, berbasiskan pemilihan atau oligarki (pemerintahan oleh kelompok kecil) – belum tentu akuntabel/bertanggung gugat kepada pemerintah lokal terpilih. Lebih memilih badan-badan perwakilan semi-privat atau badan-badan perwakilan alternatif tertentu daripada memberikan kewenangan pembuatan keputusan publik kepada badan-badan lokal yang berbasiskan pemilihan akan mengurangi peranan dan kewenangan dari pemerintah lokal terpilih. Apakah penguasa lokal itu dipilih atau berdasarkan keturunan, mereka kelihatannya bertanggung gugat kepada donor dan kementerian yang melimpahkan kewenangan dan peran kepada mereka, daripada kepada penduduk lokal. Akuntabilitasnya mengikuti sokongan dana (lihat Mamdani, 1996). Mereka juga seringkali kurang leluasa karena terbatasnya peran yang diberikan dari atas. Karena hambatan-hambatan ini, mereka seringkali berfungsi sebagai agen pelaksana dari pemerintah pusat, daripada sebagai pembuat kebijakan independen yang mempunyai keleluasaan di tingkat lokal. Meskipun institusi-institusi ini mempunyai banyak peranan positif, mereka tidak mewakili publik. Pluralitas kelembagaan merupakan hal yang penting; tetapi, tanpa perwakilan, hanya akan melayani kepentingan dan para elit yang paling kuat dan terorganisir (Ribot, 2002a).

Banyak negara tidak mempunyai pemerintah lokal representatif yang dapat berjalan. Langkah-langkah akuntabilitas, dengan atau tanpa pemerintah lokal yang representatif, dapat mendorong derajat akuntabilitas ke bawah dari pihak berwenang manapun yang memegang kekuasaan, atas aspek lingkungan. Pemilu bukan merupakan satu-satunya cara untuk dicapainya akuntabilitas ke bawah. Bekerja dengan pemerintah lokal yang merupakan hasil pemilu (pemerintah lokal yang dipilih), dimana ada, merupakan langkah pertama untuk mendukung demokrasi lokal. Memperkuat pemerintah lokal tersebut merupakan langkah kedua. Ketika belum terbentuk pemerintah lokal hasil pemilihan, meminta dengan tegas untuk mewujudkannya merupakan sebuah prioritas. Memperkuat bentuk-bentuk akuntabilitas yang beragam bagi institusi-institusi lokal yang ada merupakan pilihan terbaik berikutnya (lihat Mandondo, 2000; Ribot, 2002a; 2004). Tambahan lagi, harus ada perhatian untuk membuat badan-badan administratif dan tingkat-tingkat pemerintahan lainnya bertanggung gugat kepada pemerintah lokal sehingga mereka dapat menjalankan pelayanan sesuai harapan dan permintaan penduduk lokal.

## **Kewenangan yang leluasa (discretionary powers)**

Di kebanyakan desentralisasi, sedikit kewenangan yang leluasa atas sumberdaya alam dilimpahkan ke penguasa lokal. Bagaimanapun juga, bagi terwujudnya desentralisasi yang efektif, pelimpahan kewenangan yang leluasa yang berarti sungguh diperlukan. Tanpa kewenangan yang leluasa, penguasa demokratis paling bertanggung gugat pun mungkin tidak relevan. Kewenangan yang leluasa membuat penguasa lokal bisa merespon kebutuhan dan aspirasi lokal dengan fleksibel, membuat mereka relevan bagi konstituennya. Kewenangan yang leluasa juga memberikan penduduk lokal sebuah alasan untuk aktif bernegara dan mulai membuat tuntutan agar keputusan-keputusan sesuai dengan kebutuhan mereka. Masyarakat sipil mulai mengorganisir kekuatan dan merealisasikan diri di sekeliling penguasa representatif yang diberdayakan (Anu Joshi, 1999, komunikasi pribadi). Tidak ada alasan untuk mengorganisir dan melobi perwakilan yang tidak mempunyai kewenangan yang berarti karena mereka tidak dapat dituntut untuk bertanggung gugat. Pelimpahan kewenangan tanpa perwakilan yang bertanggung gugat dapat berbahaya, sedangkan perwakilan tanpa kewenangan adalah kosong belaka.

Dalam prakarsa-prakarsa desentralisasi saat ini, banyak wewenang yang seharusnya dilimpahkan kepada penguasa lokal tanpa menimbulkan ancaman terhadap aspek lingkungan, masih tetap terpusat (Fairhead dan Leach, 1996; Ribot, 1999b; Conyers, 2001; Goldman, 2001). Biro-biro kehutanan dan hidupan liar melimpahkan hak-hak pemanfaatan yang tidak mempunyai nilai komersial, sementara aspek-aspek yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi tetap dipertahankan (Ribot, 2001b; 2002a; Bazaara, 2002a). Persyaratan-persyaratan pengelolaan ditentukan oleh pemerintah pusat yang jauh dari kebutuhan sesungguhnya (Fairhead dan Leach, 1996; Leach dan Mearns, 1996; Ribot, 1999a). Biro-biro kehutanan pada umumnya menetapkan sistem acuan yang rumit bagi perencanaan pengelolaan hutan, mensyaratkan adanya persetujuan ‘ahli’ dari biro kehutanan sebelum pemerintah lokal bisa membuat keputusan atas bagaimana, kapan dan dimana hutan akan dimanfaatkan dan dikomersialkan.

Kewenangan positif yang paling umum dilimpahkan adalah pendapatan pajak dan tarif dari sumberdaya alam lokal. Pendapatan ini telah memberikan kontribusi yang signifikan kepada penduduk lokal untuk membangun gedung sekolah, penggilingan gandum/padi dan sarana umum lainnya. Kewenangan untuk mengalokasikan konsesi-konsesi skala kecil telah dilimpahkan ke pemerintah daerah di Bolivia, Kamerun, Indonesia, Mali, dan Zimbabwe; hak-hak ini telah meningkatkan kekuasaan dan nampaknya memberikan legitimasi pemerintah daerah tersebut. Meskipun hal ini menunjukkan langkah maju dari desentralisasi, hak untuk memungut pendapatan dan mengalokasikan konsesi atau ijin produksi dibatasi pada

porsi kecil dari kawasan berhutan yang dieksploitasi. Di luar itu merupakan hak pemerintah pusat untuk mengeksploitasinya. Seringkali juga, hak ini diselimuti oleh persyaratan perencanaan yang ekstensif dan kontrol yang ketat, sehingga terlalu membatasi kebebasan lokal.

Penelitian telah mengidentifikasi beberapa permasalahan sistematis dalam pemilihan dan keseimbangan kewenangan yang dilimpahkan kepada penguasa lokal.

Kewajiban dan tujuan-tujuan instrumental dari pemerintah pusat sedang dilimpahkan kepada penguasa lokal sebagai pengganti kewenangan yang leluasa. Mandat-mandat ini seringkali tidak disertai dana. Penghasilan dari pajak dan pungutan, jika ada, tidak selalu bisa mencukupi biaya untuk melaksanakan kewajiban itu. Pemanfaatan-pemanfaatan yang tidak mempunyai nilai ekonomis dilimpahkan, sementara kesempatan-kesempatan yang mempunyai nilai ekonomis tidak dilimpahkan. Keputusan-keputusan teknis tentang teknik pengelolaan seringkali dicampuradukkan dengan keputusan-keputusan non-teknis berkaitan dengan pengalokasian; keputusan-keputusan non-teknis tetap dipegang secara terpusat oleh dinas kehutanan, meskipun keputusan-keputusan seperti itu bisa diambil oleh penguasa lokal tanpa mengancam lingkungan.

Skala geografis juga mempengaruhi distribusi kewenangan. Berdasarkan penelitian di India, Agrawal (2001) menyimpulkan bahwa kesuksesan desentralisasi dapat dihambat oleh yurisdiksi yang terlalu besar juga yang terlalu kecil. Untuk tujuan akuntabilitas, perwakilan dan partisipasi, beberapa yurisdiksi politis dan administratif mungkin terlalu besar untuk dianggap sebagai tingkat lokal, seperti kasus di tingkat terendah dari pemerintah lokal di Burkina Faso. Seringkali, pertanyaan yang relevan adalah skala yang mana yang paling cocok bagi keputusan yang mana. Dalam prakteknya, memadukan yurisdiksi dengan formasi ekologis tidak selalu berhasil karena aliran sungai dan hutan tidak selalu berada dalam satu yurisdiksi politik dan administrasi lokal. Salah satu pendekatan bagi skala multi geografis adalah untuk mendorong pembentukan federasi dan jaringan pemerintah-pemerintah lokal, sehingga konstituen di hilir dan hulu dapat bekerja bersama demi keuntungan bersama. Hal ini mungkin merupakan pilihan yang lebih baik daripada membentuk distrik-distrik baru dengan tujuan khusus (Ostrom, Schroeder, dan Wynn, 1993).

Dorongan untuk meresentralisasi ke dalam tingkat pemerintahan yang lebih tinggi bisa masuk akal bagi beberapa sumberdaya, tetapi hal ini harus dilakukan dengan pendekatan yang hati-hati. Menambahkan skala – atau lapisan – dari tata kelola dapat mengambil alih kewenangan dari arena lokal dan memusatkan kewenangan itu pada tingkat yang lebih tinggi (lihat Mandondo dan Mapedza, 2003). Berkembangnya skala yang dibela oleh pendukung tata kelola polisentris (*polycentric-governance*) bisa menyebarkan kewenangan di antara banyak pelaku, daripada



menciptakan sistem pengelolaan yang kuat. Pembentukan federasi dan jaringan mungkin bisa merupakan sebuah pendekatan yang efektif dalam mempertahankan tata kelola di tingkat lokal ketika menghadapi permasalahan-permasalahan multi-skala. Selama tahun-tahun belakangan ini, telah dikembangkan pendekatan bentang lahan (*landscape approach*) dalam pengelolaan sumberdaya alam, memindahkan kewenangan untuk membuat keputusan ke skala yang lebih tinggi lagi yang dirancang dan dikelola secara geografis dan teknis, daripada meletakkan pembuatan keputusan di tangan para penduduk di bentang lahan ini (sebagai contoh, lihat, *Central Africa Regional Programmes for the Environment* di [www.carpe.umd.edu](http://www.carpe.umd.edu)). Pendekatan yang umum disebut pendekatan bentang lahan (*landscape approach*) ini harus dieksplorasi untuk mengetahui bagaimana mereka mengambil kewenangan dari penduduk lokal dan dari pemerintah nasional sementara menempatkan mereka di tangan agen-agen teknis dan donor yang mengklaim sebagai pihak yang paling paham dalam mengelola sumberdaya.

Alasan-alasan kemampuan (kapasitas) dipakai terus menerus oleh kementerian-kementerian pusat untuk merintang pelimpahan kewenangan kepada penguasa lokal. 'Kapasitas' merupakan permasalahan seperti dalam perumpamaan 'ayam dan telur'. Ada keengganan pemerintah pusat untuk melimpahkan kewenangan sebelum pemerintah lokal menunjukkan kapasitasnya; tetapi, tanpa adanya kewenangan tidak ada landasan bagi pemerintah lokal untuk memperoleh pengalaman yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Juga tidak ada basis untuk menunjukkan bahwa kapasitas telah dimiliki. Selain itu, alasan yang berlandaskan pada kurangnya kapasitas seringkali digunakan sebagai dalih saja, daripada merupakan sebuah alasan yang kuat untuk tidak melimpahkan kewenangan (Fairhead dan Leach, 1996; Brown, 1999; Ribot, 1999a; Conyers, 2001). Diperlukan strategi-strategi agar kewenangan bisa dilimpahkan sebelum ditunjukkannya kapasitas sehingga ada kesempatan untuk pemberdayaan lokal.

Perpaduan antara kewenangan dan kewajiban yang perlu dipertahankan di pusat dan yang perlu dilimpahkan ke skala administrasi-politis yang lebih rendah merupakan hal yang membutuhkan analisis kritis dan perdebatan publik yang dinformasikan secara luas (*informed public debate*). Kalau tidak, biro-biro lingkungan sepertinya akan tetap mempertahankan kewenangan dan pengelolaan mikro atas sektor-sektor lingkungan, tidak peduli apakah langkah-langkah yang demikian diperlukan atau tidak. Prinsip '*subsidiarity*' menyarankan agar keputusan dibuat pada tingkat administrasi-politis paling rendah yang memungkinkan (Follesdal, 1998; Rocher dan Rouillard, 1998); tetapi prinsip ini tidak diikuti oleh sebagian besar desentralisasi di bidang lingkungan.

Prinsip-prinsip untuk memandu pembagian antara kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif dapat mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Kewenangan yang leluasa (*discretionary powers*) harus dilimpahkan untuk memberikan beberapa kebebasan kepada pemerintah lokal.
- Kewenangan ini harus bernilai atau mempunyai signifikansi bagi penduduk lokal.
- Mandat-mandat harus dipadukan dengan adanya sumberdaya fiskal dan dukungan teknis yang cukup, dan bukan hanya mandat yang dilimpahkan kepada pemerintah lokal.
- Kesempatan-kesempatan pemanfaatan sumberdaya yang memiliki nilai komersial harus dilimpahkan ke pemerintah lokal selain hak-hak pemanfaatan yang berorientasi subsisten.
- Keputusan-keputusan teknis, yang beberapa di antaranya perlu di buat di tingkat pusat, tidak boleh dicampuradukkan dengan keputusan-keputusan politis berkenaan dengan pemanfaatan sumberdaya (yaitu, siapa yang seharusnya mempunyai akses dan diuntungkan dari sumberdaya itu).
- Perhatian harus ditekankan pada pemisahan dan keseimbangan kewenangan pada tiap tingkat pemerintahan.
- Sumberdaya publik – termasuk sebagian besar hutan, perikanan dan lahan penggembalaan – harus tetap dipertahankan sebagai sektor publik, tidak diprivatisasi.

### **Pelimpahan Kewenangan (power) yang terjamin**

*Cara dari pelimpahan* adalah dimensi kritis lainnya dari desentralisasi (Conyers, 1990; Ahwoi, 2000). Terjaminnya reformasi desentralisasi serta keberlanjutannya sebagian besar bersandar pada cara yang digunakan untuk melimpahkan kewenangan dari pemerintah pusat ke kesatuan-kesatuan lainnya. Cara pelimpahan bisa secara konstitusional, legislatif, atau bisa di tetapkan melalui keputusan menteri atau aturan-aturan administratif. Pelimpahan konstitusional (*constitutional transfer*) merupakan pelimpahan yang paling terjamin dan berkelanjutan (lihat Conyers, 2000).

Etiopia, Ghana, Mali, Senegal, Afrika Selatan dan Uganda, semuanya mempunyai klausul-klausul konstitusional yang memastikan desentralisasi pemerintahan dalam kadar tertentu (UNCDF, 2000, hal 6). Meskipun klausul-klausul ini tidak secara khusus menyebutkan kewenangan yang mana yang didesentralisasikan, namun klausul ini memberikan *leverage* bagi pembuat undang-undang untuk menetapkan dan menjaga pengaturan desentralisasi tata kelola. Pengkhususan tentang kewenangan yang mana yang didesentralisasi biasanya terdapat dalam keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan, yang bisa berubah dengan keseimbangan kekuatan di

antara partai-partai (politik) atau dengan perilaku partai atau administrator yang berkuasa (Ahwoi, 2000). Kewenangan ini didelegasikan dan bukan dilimpahkan secara terjamin. Seperti disarankan Oyugi (2000, hal 7) 'mereka yang menerima kewenangan yang didelegasikan akan bertindak bagi si pemberi kewenangan tersebut'.

Dalam perundang-undangan sektor lingkungan di Burkina Faso, Kamerun, Papua Nugini, Mali, Sinegal, Afrika Selatan, Zimbabwe dan di tempat lain, keputusan-keputusan berkenaan dengan alokasi dari kewenangan-kewenangan penting dibuat oleh keputusan menteri atau lembaga administratif. Di Mali misalnya, desentralisasi digariskan oleh konstitusi, dan desentralisasi kewenangan atas sumberdaya alam digariskan dalam perundang-undangan sektor lingkungan, seperti Undang-undang Kehutanan tahun 1996. Tetapi dalam undang-undang kehutanan itu, kekuasaan yang didesentralisasikan ditetapkan oleh keputusan menteri yang bertanggung jawab atas kehutanan. Seperti di banyak biro-biro lingkungan di seluruh dunia, dinas lingkungan Mali belum secara resmi melimpahkan kekuasaan kepada penguasa lokal. Desentralisasi di sektor lingkungan di Mali merupakan kebijaksanaan dari kementerian yang bertanggung jawab atas hutan dan staf-staf administrasinya. Dalam hal ini, apa yang kelihatannya dijamin oleh konstitusi dirubah menjadi kebijaksanaan cabang eksekutif (*executive-branch discretion*) (Ribot, 2002a).

Masyarakat kemungkinan tidak akan berinvestasi dalam hutan sampai mereka percaya bahwa hak-hak yang mereka peroleh terjamin keamanannya. Hak-hak baru untuk mengeksploitasi hutan mungkin digunakan secara tergesa-gesa oleh masyarakat yang percaya bahwa pemerintah akan mengambil kembali hak tersebut dalam waktu dekat. Dalam hal ini, reformasi desentralisasi bisa mengakibatkan penebangan berlebihan. Penebangan berlebihan yang diakibatkan oleh reformasi desentralisasi telah diamati di Kumaon, India, pada tahun 1930an, sebelum situasi menjadi stabil. Penguasa pusat dapat juga membuat penduduk lokal tunduk kepada kemauan pemerintah dengan mengancam akan menarik kembali kewenangan (yang dilimpahkan), atau bahkan mengubah penguasa lokal terpilih dari pihak yang diberi hak (*instrument of enfranchisement*) menjadi agen administratif pemerintah pusat.

Seperti halnya terjaminnya penguasaan lahan (*land tenure security*), terjaminnya pelimpahan kewenangan pembuatan keputusan dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga lokal menentukan keberlanjutan dari reformasi desentralisasi dan kemauan dari penduduk lokal untuk percaya dan berinvestasi dalam reformasi tersebut. Pelimpahan berdasarkan reformasi legislatif lebih terjamin daripada yang dibuat oleh keputusan menteri, peraturan-peraturan administratif atau oleh kebijaksanaan pejabat-pejabat administratif. Cara-cara pelimpahan yang tidak terjamin tidak mendorong

penduduk lokal untuk terlibat dalam perundang-undangan desentralisasi yang baru. Implikasi lingkungan dari fenomena ini adalah bahwa penduduk kemungkinan lebih suka untuk mengeksploitasi secara berlebihan pada saat memungkinkan, dan tidak mau menjaga lingkungan jika mereka tidak percaya bahwa hak-hak baru mereka akan terus mereka miliki. Di Indonesia, eksploitasi berlebihan atas hutan mungkin dikarenakan oleh adanya dinamika seperti ini (Resosudarmo, 2002). Mempertahankan begitu banyak keleluasaan pada cabang eksekutif juga menciptakan kesempatan untuk pengalokasian yang dipengaruhi oleh garis politik dan sosial dalam rangka melayani kepentingan biro-biro di pusat. Cara-cara pelimpahan yang terjamin bisa membantu untuk mengurangi kesempatan-kesempatan terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan korupsi.

### **Peranan pemerintah pusat**

Sesungguhnya, pemerintah pusat yang kuat dapat bermanfaat bagi desentralisasi; seperti di ungkapkan oleh Conyers (2000, hal 22):

*Ironisnya, kebijakan-kebijakan desentralisasi paling mungkin diimplementasikan secara efektif dalam situasi dimana pemerintah secara politik kokoh dan kewenangan terpusat pada tangan sekelompok orang yang relatif kecil. Pemerintahan yang kokoh mampu mendesentralisasikan sejumlah kewenangan penting tanpa mengancam keberadaan pemerintahan tersebut.*

Paradoksnya, program-program penyesuaian struktural (structural adjustment programmes) di pusat yang mengembangkan desentralisasi sering kali kelihatannya menghalangi berdirinya pemerintah lokal yang baik dengan mengurangi dana dan staf pemerintah pusat yang diperlukan untuk mendukung suksesnya reformasi lokal (Crook dan Sverrisson, 2001). Banyak kewenangan ada pada pemerintah pusat, seperti menetapkan kondisi legal/hukum yang memungkinkan bagi desentralisasi, menetapkan prioritas dan standar-standar lingkungan nasional, menetapkan strategi-strategi pengentasan kemiskinan dan memastikan dipatuhinya hukum nasional. Pemerintah pusat juga mempunyai peranan dalam mendukung usaha-usaha lokal yang beragam melalui sokongan dana dan layanan teknis.

### **Standar minimum lingkungan: pelengkap yang logis dan dibutuhkan dalam desentralisasi**

Bahkan dengan adanya penguasa-penguasa lokal yang memiliki akuntabilitas ke bawah dan perwakilan yang sempurna pun, bisa terjadi eksploitasi berlebihan atas sumberdaya alam dan tidak dipedulikannya

kepentingan-kepentingan minoritas, jika kewenangan diberikan tanpa kendali. Ketika menguntungkan secara ekonomi, para pembuat keputusan kemungkinan akan mengeksploitasi sumberdaya alam daripada melakukan konservasi terhadap sumberdaya tersebut, khususnya jika mereka tidak menanggung biaya-biaya tidak langsung, seperti banjir di bagian hilir dan pendangkalan bendungan karena rusaknya hutan di hulu. Ketika terdapat kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dan biaya lokal untuk eksploitasi tidak langsung dirasakan, sumberdaya akan dieksploitasi. Untuk mencapai keluaran lingkungan dan sosial yang positif dibutuhkan adanya standar-standar dan cara-cara untuk memastikan diperhatikannya aspek lingkungan dan sosial yang dirancang secara nasional. Tentu saja, keluaran-keluaran tersebut juga tergantung pada sejarah dan budaya konservasi, kerjasama, dan stratifikasi sosial setempat.

Para rimbawan dan pencinta lingkungan sering kali mengeluhkan bahwa penduduk lokal tidak bisa membuat keputusan pengelolaan sumberdaya alam sepenuhnya. Namun demikian, tidak ada advokasi desentralisasi yang masuk akal, yang menuntut adanya pelimpahan atas *semua* keputusan menyangkut sumberdaya alam kepada penduduk lokal. Prinsip-prinsip *subsidiarity* merupakan salah satu cara untuk menentukan kewenangan yang mana yang bisa dilimpahkan kepada penduduk lokal tanpa mengancam integritas kesejahteraan sosial dan kelestarian sumberdaya alam; standar minimum lingkungan merupakan cara pelengkap dalam mengkodifikasi prinsip-prinsip *subsidiarity* ini ke dalam undang-undang, sehingga menciptakan otonomi lokal yang lebih besar dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Pendekatan standar minimum ini melengkapi desentralisasi dengan menetapkan batasan-batasan yang menjadi domain otonomi lokal tanpa mengekang keleluasaan di dalam batasan tersebut – misalnya, tanpa mensyaratkan adanya persetujuan awal dari biro-biro pemerintah.

Pendekatan standar minimum lingkungan – seperangkat batasan dan petunjuk bagi pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan – akan menggantikan pendekatan pengelolaan-mikro langsung yang terpusat yang sekarang ini dijalankan melalui proses-proses-proses rencana dan perencanaan yang terperinci. Penguasa lokal yang representatif harus menegakkan standar ini, membuat keputusan pengelolaan dan pemanfaatan publik serta menengahi ketidaksepeahaman di antara para pengguna. Beberapa tindakan mungkin memerlukan rencana pengelolaan untuk menjaga standar minimum tersebut; tetapi tidak dibutuhkan ijin dari kementerian lingkungan di pusat kecuali bila aktivitas-aktivitas itu melanggar atau membutuhkan dimodifikasinya standar minimum tersebut.

Menetapkan standar minimum merupakan peranan penting dari pemerintah pusat. Tetapi hal tersebut harus dilakukan berdasarkan

penelitian sosial dan ekologis yang kuat di dalam sebuah proses politik yang terbuka mengikuti prinsip-prinsip *subsidiarity* sehingga pemerintah pusat tidak bisa mempertahankan kontrol yang tidak diperlukan atas pengelolaan hutan, sebagaimana mereka mungkin menginginkannya. Pemerintah pusat tidak mau menyerahkan kontrol atas sumberdaya alam, seperti halnya ‘seekor rubah yang tidak mau menyerahkan aksesnya ke kandang induk ayam’.

### **Standar minimum yang seragam**

Dalam pengelolaan hutan, persyaratan dan aturan yang berbeda sering diberlakukan bagi pelaku-pelaku yang berbeda. Masyarakat sering kali diharuskan oleh banyak undang-undang nasional, untuk mengelola hutan dengan lebih baik dibandingkan dengan perusahaan. Hambatan masuknya masyarakat dalam pengelolaan hutan yang disebabkan oleh diberlakukannya berbagai persyaratan dapat mencegah mereka untuk terlibat aktif dalam pengelolaan hutan. Standar minimum yang seragam – yang meminta persyaratan yang sama baik bagi masyarakat maupun perusahaan – dapat membantu menghindari standar ganda yang bisa menyingkirkan masyarakat lokal (lihat Ribot, 2004).

### **Langkah-langkah tambahan bagi kesetaraan**

Desentralisasi dapat menciptakan kesetaraan di dalam dan di antara distrik-distrik (kabupaten/kotamadya) lokal. Kesetaraan antar yurisdiksi (inter-jurisdictional equity) tergantung pada kemauan pemerintah untuk membagikan kembali sumberdaya di antara distrik-distrik. Desentralisasi dapat mengakibatkan situasi dimana suatu daerah mempunyai sumberdaya alam yang baik, sumberdaya keuangan dan teknis yang melimpah dengan mengorbankan daerah lainnya (Conyers, 2000, hal 8). Untuk memperbaiki ketimpangan antar-yurisdiksi, pemerintah pusat perlu mendistribusikan kembali sumberdaya (Smoke, 1999; World Bank, 2000).

Meskipun pengentasan kemiskinan seringkali diasumsikan sebagai salah satu hasil positif dari desentralisasi tata kelola, hasil penelitian komparatif tentang desentralisasi dan pengentasan kemiskinan menyimpulkan bahwa di dalam distrik-distrik, ‘kepedulian terhadap kelompok miskin merupakan hasil keluaran yang jarang sekali’ dan ‘hasil yang positif dalam pengentasan kemiskinan terutama karena adanya komitmen yang kuat dari pemerintah nasional atau partai politik yang mendukung kepentingan kelompok miskin di tingkat lokal’ (Crook dan Sverrisson, 2001). Pemerintah pusat cenderung lebih bermurah hati kepada kelompok miskin dibandingkan pemerintah lokal. Di dalam desentralisasi sumberdaya alam, distribusi pembuatan keputusan lokal dan keuntungan

yang tidak setara sering terlihat. Para elit lokal mungkin kurang pro kelompok miskin daripada mereka yang berada di tingkat yang lebih atas. Kelompok etnis yang dominan dapat menggunakan kekuasaan barunya untuk mengambil keuntungan dari kelompok etnis lainnya yang lebih lemah (Crook dan Sverrisson, 2001; James Manor, dikutip dari Latif, 2002).

### **Mekanisme mediasi lokal**

Dalam meredistribusikan hak-hak atas sumberdaya, desentralisasi menciptakan pihak yang menang dan pihak yang kalah. Konflik-konflik muncul karena perubahan proses pembuatan keputusan, dan ketegangan muncul atas penggunaan pendapatan dari sumberdaya alam. Konflik juga muncul di antara para pengguna, penguasa lokal dan biro-biro pengelolaan sumberdaya alam pemerintah. Dalam banyak kasus, konflik atas sumberdaya alam diputuskan penyelesaiannya oleh biro pemerintah yang bertanggung jawab atas sumberdaya alam tersebut. Tetapi hal ini menciptakan konflik kepentingan dan hasil yang tidak adil karena kegagalan memisahkan fungsi eksekutif dari fungsi yudisial.

Diperlukan adanya mekanisme resolusi ketidaksepahaman lokal, pengadilan yang mudah diakses dan saluran pengajuan banding di luar biro pemerintah pusat yang terlibat untuk memfasilitasi transisi yang lancar ke sistem tata kelola lingkungan yang didesentralisasikan. Merancang sistem pengadilan resmi merupakan tanggung jawab dari pemerintah pusat. Mekanisme resolusi ketidaksepahaman alternatif yang dirancang untuk mendukung, tetapi tidak untuk menggantikan, sistem pengadilan resmi yang adil dapat juga diwujudkan oleh pemerintah pusat dengan dukungan masyarakat, lembaga donor dan ornop.

### **Pendidikan sipil dan pendidikan pemerintah lokal**

Pendidikan sipil dapat memastikan bahwa rakyat mengetahui hak-hak mereka, juga kewajiban pemerintah terhadap mereka. Lalu, pendidikan dapat juga memastikan bahwa pemerintah lokal mengetahui kewenangannya dan memahami kewajibannya kepada penduduk lokal. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang hak-hak mereka, menuliskan perundang-undangan baru dalam bahasa yang jelas dan dapat diakses dan menerjemahkan lembaran-lembaran hukum yang baru ke dalam bahasa lokal, dapat mendorong komitmen masyarakat dan tanggung jawab pemerintah lokal. Pemerintah pusat, donor dan ornop dapat mendukung usaha-usaha lokal itu.

## MENGAJUKAN PERTANYAAN-PERTANYAAN YANG BENAR

Para praktisi, donor, pembuat kebijakan dan aktivis perlu untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang gamblang untuk mengevaluasi apakah institusi-institusi dan kewenangan yang telah dipilih dalam reformasi desentralisasi kemungkinan akan memberikan kesetaraan, efisiensi, manfaat pembangunan dan lingkungan seperti yang telah dijanjikan oleh desentralisasi. Pertanyaan-pertanyaan ini dirancang untuk membantu dalam memandu rancangan dan implementasi dari reformasi desentralisasi. Pertanyaan-pertanyaan berikut dikutip dari Ribot (2004).

### Pertanyaan pilihan kelembagaan

Institusi seperti apakah yang menerima kewenangan atas nama desentralisasi? Apakah mereka pemerintah lokal hasil pemilihan atau penguasa administratif lokal; cabang lokal dari kementerian pusat atau penguasa tradisional; ornop, asosiasi, komite yang diangkat atau komite yang dipilih?

Jika institusi lokal tersebut merupakan hasil pemilihan, apakah aturan pemilihan membuat mereka representatif? Berapa lama pemilihan diumumkan terlebih dulu? Apakah ada hak pilih universal? Apakah berdasarkan tempat tinggal? Bagaimana kandidat dipilih? Apakah undang-undang pemilihan membolehkan kandidat independen? Berapa lama masa jabatannya? Apakah ada mekanisme *recall*?

Kepada siapa institusi lokal bertanggung gugat dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan? Melalui mekanisme seperti apakah institusi lokal bertanggung gugat? Apakah ada berbagai mekanisme akuntabilitas?

Bagaimana sumber pendanaan atau kekuasaan mereka berpengaruh terhadap akuntabilitas mereka? Dapatkan mereka menciptakan pendapatan lokal? Apakah mereka tergantung pada bantuan hibah dan dana dari badan-badan luar?

Bagaimana mekanisme pelimpahan sumberdaya mempengaruhi akuntabilitas? Apakah kekuasaan yang diterima dilimpahkan sebagai hak yang dijamin? Apakah kekuasaan yang dilimpahkan merupakan privilese yang bisa diambil kembali?

Apakah institusi itu terpadu lintas sektoral? Apakah institusi itu multi-sektoral atau sektor tunggal? Apakah institusi itu mempunyai fungsi tunggal atau beragam? Apakah perannya termasuk menengahi lintas sektoral? Apakah perannya mencakup alokasi sumberdaya di antara sektor-sektor?

Apakah institusi tersebut lebih condong ke urusan-urusan prosedural dari demokrasi atau pada satu perangkat tujuan tertentu yang instrumental?



Apakah bentuk dari keanggotaannya, kepemilikan atau kewargaannya berbasiskan tempat tinggal, identitas atau kepentingan?

Apakah institusi ini mendukung kelompok marginal dan kelompok miskin? Apakah kelompok marginal dan miskin tersebut mempunyai pengaruh dan suara dalam institusi tersebut? Apakah ada mekanisme yang dapat menjamin ikut sertanya kelompok perempuan dan kelompok marginal lainnya dalam pembuatan keputusan dan dalam menerima manfaat?

Kepentingan siapa yang pada akhirnya dilayani oleh institusi lokal tersebut? Apakah institusi ini melayani kepentingan-kepentingan patronasi dari pelaku-pelaku pusat? Apakah institusi ini hanya melayani kepentingan anggotanya? Apakah institusi ini melayani hanya satu sub-sektor atau sebagian dari warga? Apakah institusi ini melayani seluruh penduduk?

Dapatkah berbagai institusi berfungsi secara bebas di arena lokal? Apakah warga masyarakat mempunyai hak untuk mengorganisir diri? Apakah warga masyarakat dan organisasi lokal mempunyai hak untuk melobi pemerintah? Apakah kelompok-kelompok bisa dengan mudah memperoleh pengakuan dan status legal?

Apakah garis akuntabilitas atas keputusan-keputusan publik dimediasi melalui penguasa representatif? Ketika institusi-institusi non-representatif diberikan kewenangan pembuatan keputusan publik, apakah mereka bertanggung gugat ke penguasa representatif yang terkait dengan dijalankannya kewenangan ini? Apakah institusi-institusi ini bersaing dengan penguasa representatif dan melemahkannya, atau apakah mereka menguatkan penguasa representatif?

Apa implikasi jangka panjang dari pemilihan institusi ini bagi keadilan, keberlanjutan, bagi pelaksanaannya di tingkatan yang lebih tinggi (scaling-up) dan pembentukan kewargaan (citizenship)? Apakah institusi-institusi ini mendorong keterlibatan lebih luas dari penduduk lokal? Apakah mereka memberikan hak pemilihan kepada orang-orang sebagai warganegara? Apakah mereka memberikan penduduk lokal suara dan kemampuan untuk bertindak? Apakah mereka menciptakan stabilitas jangka panjang? Apakah mereka bisa direplikasi di wilayah-wilayah lain?

## **Pertanyaan pilihan kewenangan**

Apakah pelimpahan kewenangan menghasilkan keleluasaan bagi pembuat keputusan lokal?

Apakah kewenangan yang dilimpahkan itu bermakna bagi penduduk lokal?

Apakah kewenangan yang dilimpahkan cukup signifikan untuk membuat penduduk lokal aktif berhubungan dengan pembuat keputusan lokal?

Apakah mandat-mandat (kewajiban-kewajiban) juga dilimpahkan?

Apakah mandat-mandat tersebut didukung dana yang mencukupi?

Apakah mandat-mandat tersebut sesuai dengan kapasitas penguasa lokal untuk mengimplementasikannya?

Apakah pilihan-pilihan politis – misalnya siapa yang dapat memanfaatkan sumberdaya dan siapa yang dapat memperoleh manfaatnya – tetap ditahan di pusat atau dilimpahkan kepada pembuat keputusan lokal?

Apakah sumberdaya (lahan, kawasan penggembalaan, hutan, perikanan) yang telah dapat diakses oleh publik dan telah melayani kepentingan publik diprivatisasi?

Apakah pelimpahan kewenangan dibuat secara aman dan terjamin (secure) atau bisa ditarik kembali oleh penguasa pusat?

Apakah ada pemisahan yang selayaknya atas kewenangan eksekutif dan legislatif di arena lokal dan di dalam badan-badan pemerintah pusat?

Apakah terdapat kewenangan yang mencukupi – eksekutif, legislatif, yudikatif – di dalam arena lokal untuk menyeimbangkan dan menghadapi kepentingan-kepentingan pusat?

Jika eksploitasi diperbolehkan, apakah penguasa lokal diberikan hak untuk menentukan siapa yang bisa mengeksploitasi sumberdaya alam? Dapatkah mereka memutuskan dan menjadi penengah atas siapa-siapa yang mempunyai akses subsisten atas sumberdaya alam? Dapatkah mereka memutuskan siapa yang bisa mengeksploitasi sumberdaya alam dengan tujuan komersial – yaitu, dapatkah mereka mengalokasikan hak-hak eksploitasi?

Apakah penguasa lokal mempunyai hak untuk berkata 'tidak' kepada eksploitasi komersial atas sumberdaya alam lokal – yaitu, apakah mereka mempunyai hak untuk mengkonservasi sumberdaya alam?

Apakah kewenangan yang dilimpahkan berkesesuaian dengan skala politis-administratif dan ekologis dari sumberdaya?

Apakah fungsi-fungsi lingkungan menggunakan sistem yang mensyaratkan persetujuan bagi tiap-tiap keputusan, atau apakah ada keputusan-keputusan yang bisa dibuat di tingkat lokal di bawah kerangka kerja standar lingkungan?

Apakah undang-undang lingkungan memperlakukan masyarakat berbeda dengan kepentingan komersial sehingga masyarakat tersingkir dari pembuatan keputusan dan tidak menerima manfaatnya?

Apakah kecakapan-kecakapan yang disyaratkan sebelum dilakukannya pelimpahan benar-benar diperlukan jika ditinjau dari sudut pandang ekologis, atau dapatkah keputusan dilimpahkan sebelum ditunjukkannya kapasitas lokal?

## KESIMPULAN

Potensi untuk berjalannya desentralisasi secara efisien dan setara tergantung pada keterwakilan dari institusi lokal. Tetapi sedikit sekali kasus dimana institusi demokratis lokal akuntabel, dipilih dan diberikan kewenangan yang leluasa. Sebelum desentralisasi bisa dievaluasi, diperlukan waktu untuk dibuat peraturan perundang-undangannya, untuk diimplementasikan dan untuk dilihat dampaknya. Pertama, harus dibentuk perwakilan lokal yang bertanggung gugat dengan kewenangan yang leluasa. Kemudian, harus diidentifikasi langkah-langkah yang menyertainya untuk memastikan adanya perlindungan lingkungan, keadilan dan kebebasan dari konflik. Untuk mendorong uji coba desentralisasi dan menguji kondisi-kondisi dimana manfaat yang dijanjikan (oleh desentralisasi) tercapai, desentralisasi harus diujicobakan, dimonitor dan dievaluasi. Akan diperlukan penelitian untuk menentukan:

- Apakah desentralisasi sedang dilakukan; dan
- Dampak sosial dan lingkungannya.

Untuk memulainya, para praktisi, donor, aktivis, pembuat kebijakan dan para peneliti dapat menyusun pertanyaan-pertanyaan untuk menentukan apakah sebuah usaha desentralisasi serius dijalankan dan apakah kemungkinan akan berakibat pada kondisi yang akan menghasilkan keluaran yang positif, sesuai dengan teori.

## CATATAN

Isi dari bab ini merupakan ringkasan dari dua artikel yang telah diterbitkan (Ribot, 2002b, 2004). Bahan-bahan dalam dua artikel ini tidak akan bisa dikumpulkan tanpa bantuan dari para kolega saya di seluruh dunia. Banyak dari para kolega ini dikutip di sepanjang bab ini. Saya mengucapkan banyak terimakasih atas tersedianya bahan-bahan dari para anggota proyek penelitian tentang *Accountability, Decentralization and Environment in Africa* dari World Resources Institute (WRI): Nyangabyaki Baazara, Patrice Bigombé Logo, Diana Conyers, Thierno Diallo, Patrice Etoungou, Juliet Kanyesigye, Bréhima Kassibo, Naffer Keita, Alois Mandoondo, Everisto Mapedza, Frank Emmanuel Muhereza, Eugene Muramira, Agrippinah Namara, Xavier Nsabagasani, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono dan Alda Salomao. Saya juga berterimakasih kepada para peserta *Bellagio Workshop on Decentralization and Environment*, yang mana hasil penelitian dan observasi mereka memberikan kontribusi pada bab ini. Selain yang sudah disebutkan di atas, yaitu Bazaara, Kassibo, Ntsebeza, dan Oyono, mereka adalah Arun Agrawal, Amita Baviskar, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Mairi Dupar, Xu Jianchu, David Kaimowitz, Anne Larson, Mehr Latif, James Manor, Robin Mearns, Fernando Melo Farrera, James Murombedzi, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Roberto Sanchez dan Uraivan Tan-Kim-Yong. Saya mengucapkan terimakasih kepada CIFOR di Indonesia dan Kamerun, dan the Centre for Basic Research di Uganda yang telah menjadi mitra dalam kegiatan ini. Secara khusus saya juga mengucapkan terimakasih kepada Jon Anderson dari Divisi Economic Growth, Agricultural and Technology US Agency for International Development

(USAID) atas dukungannya dalam penelitian kebijakan yang berdasarkan lapangan. Bellagio Center milik Rockefeller, the Ford Foundation, the MacArthur Foundation, pemerintah Belanda, dan Biro Afrika dari USAID juga telah memberikan kontribusi penting dalam usaha-usaha ini. Secara khusus saya mengucapkan terimakasih kepada Peter G. Veit dari World Resources Institute atas dukungan kolegalnya sepanjang program penelitian desentralisasi dan lingkungan. Banyak terimakasih kepada Carol J. Pierce Colfer di CIFOR dan kepada dua reviewer anonim yang telah memberikan masukan yang konstruktif.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Agrawal, A. (2001) 'The regulatory community: Decentralization and the environment in the *van panchayats* (forest councils) of Kumaon'. *Mountain Research and Development*, vol 21, hal 208-211; Makalah juga dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Agrawal, A. dan Ribot J.C. (1999) 'Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases'. *The Journal of Developing Areas*, vol 33, hal 473 – 502.
- Ahwoi, K. (2000) 'Challenges facing local governments in Africa in the 21st century: An executive summary'. *Local Government Perspectives*, vol 7, hal 1-7.
- Baviskar, A. (2002) 'Between the micro-politics and administrative imperatives: Decentralization and the watershed mission in Madya Pradesh, India'. Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Baviskar, A. (2004) 'Between micro-politics and administrative imperatives: Decentralization and the watershed mission in Madya Pradesh, India'. *European Journal of Development Research*, vol 16, hal 26-40.
- Bazaara, N. (2002a) 'Actors, powers and environmental accountability in Uganda's decentralization'. Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Bazaara, N. (2002b) 'Decentralization, politics and environment in Uganda'. Draft environment governance working paper, World Resources Institute, Washington, DC.
- Blair, H. (2000) 'Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries'. *World Development*, vol 28, hal 21-39.
- Brown, D. (1999) 'Principles and practice of forest co-management: Evidence from West-Central Africa'. *European Union Tropical Forestry Paper 2*, Overseas Development Institute, London.
- Conyers, D. (1990) 'Decentralization and development planning: A comparative perspective'. Dalam de Valk, P. and Wekwete, K.H. (penyunting) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*. Avebury Press, Aldershot, UK.
- Conyers, D. (2000) "Decentralization: A conceptual analysis, parts 1 and 2'. *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa*, vol 7. no 3, 4, hal 7-19, 13 (bagian 1) dan 18-24 (bagian 2).
- Conyers, D. (2001) *Whose Elephants are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District*,

- Zimbabwe*. Working Paper, 31 Januari, World Resources Institute, Washington, DC.
- Cousins, B. dan Kepe, T. (2002) 'Decentralization when lands and resources rights are deeply contested: A case study of the Mkambati eco-tourism project on the wild coast of South Africa'. Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18 - 22 Februari, Bellagio, Italia.
- Crook, R.C. dan Sverrisson, A.S. (2001) *Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* Institute for Development Studies Working Paper 130, IDS, Brighton.
- Dupar, M. dan Badenoch, N. (2002) *Environment, Livelihoods and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Evans, P.B. (1997) 'The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization'. *World Politics*, vol 50, hal 62-87.
- Fairhead, J. dan Leach, M. (1996) *Misreading the African Landscape: Society and Ecology in a Forest-Savanna Mosaic*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferguson, J. (1996) *Transnational Topographies of Power: Beyond 'the State' and 'Civil Society' in the Study of African Politics*. Manuskrip tidak dipublikasikan, mimeo.
- Follesdal, A. (1998) 'Survey article: Subsidiarity'. *The Journal of Political Philosophy*, vol 6, hal 190-218.
- Fox, J. dan Butler, J. (1987) *The Study of Membership Organization: A Progress Report*. Laporan untuk the Inter-American Foundation, Washington, DC, Mei 18.
- Guyer, J. (1994) 'The spatial dimensions of civil society in Africa: An anthropologist looks at Nigeria'. Dalam Haberson, J.W., Rothchild, D. dan Chazan, N. (penyunting) *Civil Society and the State in Africa*. Lynne Rienner, Boulder, CO.
- Kassibo, B. (2002a) 'Participatory management and democratic decentralization management of the Samori Forest in Babye commune, Mopti region, Mali'. Makalah dipresentasikan pada World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Kassibo, B. (2002b) *Fundamentals Historiques et Politiques de la Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles au Mali – La Commune en Questions: Synthèse de Deux Études de Cas*. Draft environmental governance working paper, World Resources Institute, Washington, DC.
- Keita, N. (2002) *Décentralisation et Responsabilité dans les Modes de Gestion des Ressources Naturelles et des Redevances y Afférentes*. Les Bourgoutières Yallarbe de Youwarau. Draft environmental governance working paper, World Resources Institute, Washington, DC.
- Larson, A. (2004) 'Formal decentralization and the imperative of decentralization «from below»: A case study of natural resource management in Nicaragua'. *European Journal of Development Research*, vol 16, no 4, hal 55-70.
- Larson, A. dan Ribot, J.C. (2005) 'Democratic decentralization through a natural Resource Lens: An introduction'. Dalam Ribot, J.C dan Larson, A.M. (penyunting) *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, London, hal 1-25
- Latif, M. (2002) Minutes of the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment. Bellagio, Italia, 18-22 Februari.
- Leach, M. dan Mearns, R. (1996) *The Lie of the Land: Challenging Received Wisdom on the African Environment*. James Curry, Oxford.
- Mamdani, M. (1996) *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press, Princeton.

- Manin, B., Przeworski, A. dan Stokes, S. (1999) 'Elections and representation'. Dalam Manin, B., Przeworski, A. dan Stokes, S. (penyunting) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mandondo, A. (2000) *Situating Zimbabwe's Natural Resource Governance Systems in History*. Occasional paper No 31, Desember 2000, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Mandondo, A. dan Mapedza, E. (2003) *Allocation of Government Authority and Responsibility in Tiered Governance Systems: The Case of Environment-related Laws in Zimbabwe*. Environmental Governance in Africa Working Papers, World Resources Institute, Washington, DC.
- Mazonde, I.N. (1996) 'The Basarwa of Botswana: Leadership, legitimacy and participation in development sites'. *Cultural Survival Quarterly*, vol 20, www.culturalsurvival.org/publications/csq/csq\_article.cfm?id=24FDDF3F-82C8-4364-A91E-066FA84F6DDC&region\_id=1&subregion\_id=11&issue\_id=24
- Melo Farrera, F. (2002) 'Local diversity to contend with globalization in Oaxaca, Mexico. Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italia, 18-22 Februari.
- Moore, M. (1998) 'Death without taxes: Democracy, state capacity and aid dependence in the Fourth World', dalam White, B. dan Robinson, M. (penyunting) *Towards a Democratic Developmental State*, Oxford University Press, Oxford.
- Muhereza, F. (2001) 'Concept note on the need to re-think the issue of private forests'. Februari 2001, Centre for Basic research, Kampala.
- National Research Council (1992) *Democratization in Africa: African Views, African Voices*, Sahr John Kpundeh (penyunting) National Academic Press, Washington, DC.
- Ntsebeza, L. (2002) 'Decentralization and natural resource management in rural South Africa: Problem and prospects'. Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Oyugi, W.O. (2000) 'Decentralization for good governance and development'. *Regional Development Dialogue*, vol 21, hal 3-22
- Pacheco, P. (2004) 'What lies behind decentralization? Forest, powers and actors in lowland Bolivia'. *European Journal of Development Research*, vol 16, hal 90-109.
- Resosudarmo, I.A.P. (2002) 'Closer to people and trees: Will decentralization work for the people and the forests of Indonesia?' Makalah dipresentasikan pada the World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 Februari, Bellagio, Italia.
- Resosudarmo, I.A.P. (2002) 'Closer to people and trees: Will decentralization work for the people and forests of Indonesia?' Dalam Ribot, J.C. dan Larson, A.M. (penyunting) *Decentralization of Natural Resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*, Frank Cass, London.
- Ribot, J.C. (1999a) *Integral Local Development: Authority, Accountability, and Entrustment in Natural Resource Management*. Kertas kerja dari the Africa Region RPTES Programme, April, World Bank, Washington, DC.
- Ribot, J.C. (1999a) 'Decentralization and participation in Sahelian forestry: Legal instruments of central political-administrative control'. *Africa*, vol 69, no 1, hal 23-65.
- Ribot, J.C. (1999b) A history of fear: Imagining deforestation in the West African Sahel. *Global Ecology and Biogeography*, vol 8, hal 291-300.
- Ribot, J.C. (2001a) 'Integral local development: Accommodating multiple interests through entrustment and accountable representation'. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, vol 1, hal 327-350.

- Ribot, J.C. (2001b) *Science, Use Rights, and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa*. Issue paper no 104, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Ribot, J.C. (2002a) *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*. United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) Programme on Democracy, Governance, and Human Rights, paper no 8, UNRISD, Jenewa.
- Ribot, J.C. (2002b) *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C. (2004) *Decentralization of Natural Resources Management: Encountering and Countering Resistance*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Rocher, F. dan Rouillard, C. (1998) 'Decentralization, subsidiarity, and neoliberalism in Canada: When the tree hides the forest'. *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques*, vol 24, hal 233-258.
- Romeo, L. (1996) *Local Development Funds: Promoting Decentralized Planning and Financing of Rural Development*. Policy series, United Nations Capital Development Fund, New York.
- Schroeder, R.A. (1999) 'Community, forestry and conditionality in the Gambia'. *Africa*, vol 69, hal 1-22.
- Smoke, P. (1999) 'Understanding decentralization in Asia: An overview of key issues and challenges'. *Regional Development Dialogue*, vol 20, hal 1-17.
- Spierenburg, M. (1995) 'The role of Mhondoro cult in the struggle for control over land in Dande (northern Zimbabwe): Social commentaries and the influence of adherents'. Center for Applied Social Sciences, University of Zimbabwe, Harare, dan Amsterdam School for Social Science Research, Amsterdam.
- Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Thiaw, S. dan Ribot, J.C. (2003) 'Insiders out: Forest access through villager chiefs in Senegal' Makalah dipresentasikan pada the International Conference on Competing Jurisdictions Settling Land Claims in Africa, Vrije Universiteit, Amsterdam, 24 - 27 September.
- UNCDF (United Nations Capital Development Fund) (2000) *Africa: Decentralization and Local Governance Conference Concept Paper*. Draft paper for the Decentralisation and Local Governance Conference, UNCDF, Cape Town, Maret 2001.
- van Rouveroy, van Nieuwaal, A.B.E. dan van Dijk, R. (penyunting) (1999) *African Chieftaincy in a New Socio-political Landscape*. LIT Verlag, Hamburg.
- Vijayalakshmi, V. (2002) *Gender Accountability and Political Representation in Local Government*. Working Paper no 102, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- World Bank (2000) *Entering the 21<sup>st</sup> Century*. World Development Report 1999/2000. Oxford University Press, Oxford.

# Bab 5

## Pengalaman Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) dengan Desentralisasi di Sektor Kehutanan

Merilio G. Morell

### PENDAHULUAN

Pada bab ini, pengalaman Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO) dengan desentralisasi akan ditinjau secara singkat. Dua negara – Burkina Faso dan Mali – yang mengimplementasikan undang-undang desentralisasi dengan dukungan teknis dari FAO memberikan beberapa contoh. Kebutuhan akan tenaga ahli, kesempatan intervensi dan strategi yang digunakan untuk implementasi administrasi pemerintahan dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang didesentralisasi dianalisa. Kesimpulan dan rekomendasi diformulasikan pada kondisi-kondisi dan faktor-faktor yang dibutuhkan untuk memastikan bahwa administrasi pengelolaan hutan yang didesentralisasikan terlihat hasilnya dalam peningkatan keberlanjutan, partisipasi masyarakat, akuntabilitas pemerintah dan keadilan dalam pembagian keuntungan yang berasal dari sumberdaya hutan. Informasi juga diberikan seputar proses dukungan teknis internasional, bagaimana membantu negara-negara dalam menerjemahkan undang-undang dan peraturan ke dalam pengaturan kelembagaan baru yang konkret, dan menunjukkan pekerjaan dalam sektor ini di masa yang akan datang.

### DESENTRALISASI DAN PENCAPAIAN TUJUAN PEMBANGUNAN GLOBAL

Desentralisasi bukanlah tujuan akhir; tetapi merupakan salah satu dari beberapa cara yang digunakan untuk mencapai prioritas tujuan pembangunan global (UNDP, 2003). Menghapuskan kemiskinan, kelaparan dan kemerosotan lingkungan hidup hanyalah sedikit dari tujuan yang ada dalam agenda dunia. Pendekatan intelektual dari institusi pembangunan dan donor internasional utama – Bank Dunia, Dana Moneter Internasional



(IMF), Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN), Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (the Organisation for Economic Co-operation and Development), Masyarakat Uni Eropa (the European Union), Kelompok 8 negara (G8) – bersatu dalam mempertimbangkan ‘kualitas pertumbuhan ekonomi’, kondisi keseluruhan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan (pembangunan global) tersebut (Camdessus, 1999).

Pertumbuhan berkualitas dapat berlangsung bila pemerintah (negara-negara) memiliki kemampuan untuk menjamin partisipasi yang kompetitif dalam pasar bebas, efisiensi dan keadilan ekonomi serta stabilitas makro-ekonomi – dengan kata lain, mereka harus merupakan pemerintah yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tata kelola yang baik. Selanjutnya, tata kelola yang baik dianggap dimulai pada tingkat partisipasi masyarakat dan pemerintah lokal. Desentralisasi merupakan cara untuk berpartisipasi masyarakat dan pemerintah lokal. Menjamin tata kelola yang baik adalah suatu pra-kondisi bagi pertumbuhan berkualitas yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pembangunan global. Hubungan ini menjelaskan meningkatnya upaya yang dilakukan untuk meningkatkan dan mendukung implementasi dari proses desentralisasi di negara-negara berkembang sejak awal tahun 1980-an. Menurut Ayres (tidak bertanggal), lebih dari 80 persen negara berkembang dan negara yang berada dalam masa transisi di Eropa Timur dan Eropa Tengah dan bekas negara Uni Soviet, sedang mencoba menerapkan desentralisasi, meskipun mereka memiliki perbedaan orientasi politik dan basis ekonomi yang cukup besar. Proses desentralisasi pertama berfokus pada politik, dan kemudian pada aspek fiskal dan administratif. Dasar pemikiran selain juga argumen-argumen untuk mendukung dan menolak desentralisasi serta strategi-strategi untuk memperbaiki tingkat pembangunan negara-negara telah secara luas didiskusikan dan dianalisa (World Bank, 1984, 1998, 2000a, b; Rondinelli dkk, 1984; IDB, 1997; Manor, 1997; Ter-Minassian, 1997; Litvack dkk, 1998). Oleh karena itu tidak akan dibahas panjang lebar dalam bab ini.

Penerapan desentralisasi politik, fiskal dan administratif berdampak pada sektor kehutanan dan, dalam banyak kasus, telah memunculkan kebutuhan akan adanya tindakan-tindakan yang tidak akan dipertimbangkan bila desentralisasi tidak dilakukan atau akan diimplementasikan secara lambat dan dalam skala yang lebih kecil. Pelaksanaan desentralisasi politik, fiskal dan administratif ini karenanya merupakan daya pendorong bagi upaya-upaya desentralisasi yang ada saat ini di sektor kehutanan.

Proses-proses awal untuk mengimplementasikan desentralisasi di sektor kehutanan berakibat pada datangnya permintaan akan dukungan teknis dari departemen yang menangani bidang kehutanan di FAO, dalam mendesentralisasikan pengelolaan hutan dan sumberdaya alam.

Bab ini meninjau pengalaman dari departemen kehutanan tersebut dalam mengimplementasikan desentralisasi di Burkina Faso dan Mali, meringkas sejumlah aktivitas yang dilakukan serta persoalan-persoalan dan tantangan utama yang muncul dari pengalaman tersebut.

## **FAO DAN DESENTRALISASI**

FAO telah mengakui adanya kebutuhan untuk mendukung anggota-anggotanya dalam proses desentralisasi. Juga mengakui bahwa ‘desentralisasi adalah suatu proses yang kompleks yang memerlukan sejumlah kondisi yang memungkinkannya untuk berkelanjutan, khususnya suatu program pendidikan yang terus-menerus dan kuat bagi para personil, warga biasa dan organisasi yang menjalankan fungsi dan tanggung jawab desentralisasi’ (Mai, 1999, hal 33). Di sektor kehutanan, FAO – dengan dukungan dari pemerintah-pemerintah anggota FAO dan melalui departemen kehutanan – telah memelopori kegiatan kehutanan masyarakat (*community forestry*) dan kehutanan partisipatif (*participatory forestry*). Program Hutan, Pohon dan Masyarakat (*the Forests, Trees and People Programme*) dimulai pada tahun 1987 sebagai kelanjutan dari program terfokus FAO yang pertama dalam mengembangkan kehutanan masyarakat – Program Kehutanan bagi Pembangunan Masyarakat Lokal dari FAO/Badan Kerjasama Pembangunan Internasional Swedia (Sida – Swedish International Development Cooperation Agency). Pekerjaan ini mengantisipasi banyak prinsip dan dasar pemikiran yang mendukung desentralisasi dalam praktek yang sesungguhnya dan membuat FAO memperoleh pengalaman langsung dalam program desentralisasi dan pelembagaannya FAO juga bekerja pada hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pertanian dan pembangunan daerah pedesaan yang didesentralisasi. Pekerjaan ini telah dilaksanakan di bawah tanggung jawab Divisi Dukungan Kebijakan Departemen Kerjasama Teknis FAO (*the Policy Assistance Division of the FAO’s Department Technical Cooperation*). Divisi tersebut berkonsentrasi pada tiga hal: institusi/lembaga publik, masyarakat sipil dan pemerintah lokal.

## **Kehutanan masyarakat dan kehutanan partisipatif**

Selama tahun 1970-an FAO bergabung dengan ilmuwan sosial dan rimbawan dan mulai menyelidiki bagaimana sektor kehutanan dapat digunakan sebagai sebuah sumberdaya dan alat dari pembangunan daerah pedesaan dalam ‘kehutanan yang berfokus kepada masyarakat’. Mengikuti tujuan awal ini, dimulailah sebuah program yang berjalan tanpa henti, dari akhir tahun 1970-an sampai tahun 2002. Program FAO dalam kehutanan masyarakat-partisipatif dapat dibagi ke dalam lima

tahapan. Tahap I dan II (1978-1986) dikenal sebagai Kehutanan bagi Pembangunan Masyarakat (Forestry for Community Development). Tujuan dari tahap I ini adalah untuk menyelidiki apa yang dapat ditawarkan oleh kehutanan masyarakat dan mengapa hal itu mungkin penting, dan untuk meningkatkan kepedulian terhadap potensi dari hal yang baru ini. Target utamanya adalah pembuat kebijakan kehutanan. Tahap II, selain untuk menangani *apa* dan *mengapanya* kehutanan masyarakat, dimaksudkan untuk menjawab *bagaimananya* dengan mengembangkan alat, metode dan pendekatan untuk mengimplementasikan kehutanan masyarakat. Tahap II dilanjutkan dengan melibatkan pembuat kebijakan kehutanan dalam kedudukan sebagai penasehat, tetapi juga memberikan dukungan kepada rimbawan di tingkat lapangan. Tahap III, diberi nama Program tentang Hutan, Pohon dan Masyarakat, dikembangkan antara tahun 1987 dan 1991, memfokuskan pada pengembangan, publikasi dan distribusi dari laporan dan bahan-bahan di delapan negara. Maksud keseluruhan adalah untuk memperkuat program di dalam (in-house platform) untuk mempromosikan dan mendukung kehutanan masyarakat.

Tahap IV dari Program tentang Hutan, Pohon dan Masyarakat dimulai pada tahun 1992, dan setelah sejumlah perpanjangan, berakhir di tahun 2002. Keseluruhan kegiatan tersebut dapat digolongkan sebagai program desentralisasi. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa belajar mengenai kehutanan masyarakat dan aplikasinya harus berdasarkan masukan, keterlibatan dan kebutuhan dari akar rumput. Maksudnya adalah untuk mendesentralisasikan upaya-upaya untuk membuat agar kehutanan masyarakat dijalankan dan mengidentifikasi cara-cara melembagakan pendekatan kehutanan masyarakat dan kehutanan partisipatif.

Melalui kegiatannya dalam kehutanan masyarakat dan kehutanan partisipatif, FAO mendapatkan pengalaman dalam mengimplementasikan desentralisasi program-program dukungan teknis. Kaitan penting lainnya antara kegiatan tersebut dan desentralisasi yang ada saat ini adalah banyaknya pengalaman dan alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pembuatan keputusan dan pengelolaan sumberdaya alam.

### **Institusi publik, masyarakat sipil dan pemerintah lokal**

Pada bulan Desember 1997, FAO menjadi tuan rumah bagi sebuah Konsultasi Teknis mengenai Desentralisasi (Technical Consultation on Decentralization) berkolaborasi dengan Dana Modal Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCD – United Nations Capital Development Fund), Dana Internasional Untuk Pembangunan Pertanian (IFAD – the International Fund for Agricultural Development), Badan Pemerintah Jerman untuk Kerjasama Teknis (GTZ – the German Agency for Technical

Cooperation), Badan Pemerintah Swiss untuk Pembangunan dan Kerjasama (SDC – the Swiss Agency for Development and Cooperation) dan Bank Dunia. Konsultasi ini memiliki dua sasaran: pertama, memaparkan pelajaran dari tinjauan atas penelitian dan bukti empiris serta untuk mencapai konsensus pada potensi dan keterbatasan desentralisasi bagi pembangunan daerah pedesaan; dan, kedua, mengidentifikasi praktek-praktek dan prinsip-prinsip yang baik untuk merangkaikan dan merancang strategi-strategi desentralisasi.

Konsultasi ini menghasilkan dipersiapkannya 18 tulisan yang menggarisbawahi kapasitas dan pengetahuan yang dihimpun oleh FAO mengenai desentralisasi dan pembangunan daerah pedesaan. Meskipun fokus dari konsultasi ini pada pembangunan daerah pedesaan, analisisnya relevan untuk desentralisasi di sektor kehutanan.

## DESENTRALISASI DI BURKINA FASO DAN MALI

Di Burkina Faso dan Mali, FAO membantu mengimplementasikan undang-undang desentralisasi. Pekerjaan yang sedang dilakukan berkaitan dengan aspek tanggung jawab dan fungsi-fungsi, cakupan dan jenis sumberdaya yang dilimpahkan, dan hubungannya dengan desentralisasi di sektor lain. Hasil akhir dari bantuan ini adalah merancang dan meluncurkan sistem untuk tata kelola sumberdaya hutan yang didesentralisasi.

### **Burkina Faso**

Dari tahun 1983 sampai 1987, negara ini melakukan proses pembaharuan dengan hasil desentralisasi wilayah dan administratif dalam derajat tertentu. Tindakan yang lebih pasti dimulai pada tahun 1990 selama persiapan draft konstitusi. Konstitusi yang disetujui pada tahun 1991 ini menetapkan adanya suatu organisasi kewilayahan berbasiskan *collectivités locales* (kira-kira seperti kecamatan atau kabupaten di Indonesia). *Collectivités locales* tersebut adalah unit yang mengatur diri sendiri (self-managed unit) di bawah arahan dewan yang dipilih di tingkat lokal. Sejak tahun 1991 Burkina Faso telah mengambil langkah-langkah penyesuaian struktur perekonomiannya. Liberalisasi perdagangan telah berhasil dalam merestrukturisasi sejumlah perusahaan negara, dan sebuah peran yang lebih penting telah diberikan kepada sektor swasta dan masyarakat sipil. Dalam konteks ini, desentralisasi politik dan fiskal mulai dilaksanakan.

Pada tahun 1993 dibuat undang-undang yang mengatur pembagian territorial negara dan prosedur pemilihan dewan *collectivités locales*. Di tahun 1995, 33 *collectivités locales* telah siap untuk berpartisipasi dalam pemilihan lokal yang dilaksanakan tahun itu. Pemilihan lokal berikutnya dilaksanakan pada tahun 2000, namun ditunda sampai tahun 2003,

kebanyakan karena keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia di tingkat *collectivités locales*.

Pada tahun 1998 dibuat undang-undang yang menetapkan orientasi umum bagi desentralisasi (sasaran, organisasi kewilayahan, prinsip-prinsip untuk mengatur diri sendiri bagi *collectivités locales* dan hubungan antara negara dengan *collectivités locales*); undang-undang ini juga menetapkan peraturan administratif. Pada tahun yang sama undang-undang untuk mengimplementasikan desentralisasi secara resmi diumumkan. Undang-undang tersebut memberikan panduan umum untuk membuat desentralisasi menjadi sebuah realitas di Burkina Faso, dengan ketentuan-ketentuan untuk

- Implementasi desentralisasi yang progresif;
- Penerapan prinsip *subsidiarity*;
- Pengalihan tanggung jawab dan sumberdaya yang berkaitan dengan itu; dan
- Penyediaan dana dan dukungan khusus untuk memperkuat kapasitas pemerintah lokal sehingga mereka dapat menjalankan tanggung jawabnya.

Tiga organisasi muncul dari undang-undang ini. Yang pertama adalah Komisi Nasional untuk Desentralisasi (National Commission for Decentralization – CND, dari singkatan dalam bahasa Perancis), dibentuk pada tahun 1993 dengan mandat untuk mempelajari situasi keuangan *collectivités locales*, menganalisa pembagian tanggung jawab antara *collectivités locales* dan negara, dan meningkatkan kapasitas otoritas lokal yang terpilih dan manajemen informasi proses desentralisasi di tingkat nasional. Sebagai hasil kerja dan rekomendasi dari CND, dibentuk dua organisasi lain. Yang satu menyediakan pelayanan pendukung bagi pengelolaan dan pembangunan *collectivités locales* (Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes, atau SAGEDEDOM), yang tanggung jawab utamanya adalah untuk meningkatkan kapasitas otoritas lokal dalam pengelolaan *collectivités locales*. Organisasi yang lainnya adalah dana untuk pembangunan *collectivités locales* (Fonds de Développement des Communes, atau FODECOM), yang tujuan utamanya adalah memberikan bantuan keuangan kepada *collectivités locales* untuk biaya-biaya operasional dan menambah peralatan. Banyak dibentuk struktur yang lain yang cakupannya lebih kecil dan tingkatnya lebih rendah di dalam kementerian yang berbeda untuk mengiringi gerakan desentralisasi. Salah satu contohnya adalah Unit Strategi dan Metode (Cellule Stratégie et Méthode, atau CSM), dibentuk di dalam departemen kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup, yang tugas utamanya adalah mempelajari dan merencanakan desentralisasi di sektor kehutanan.

Di tingkat *collectivités locales*, undang-undang desentralisasi hanya mengatur perwakilan formal bagi partai politik; tidak ada ketentuan bagi perwakilan dari masyarakat sipil. Pengaturan yang demikian jelas-jelas telah tidak mempertimbangkan makin pentingnya masyarakat sipil di tingkat *collectivités locales* dan tingkat desa. Tanggung jawab dari komune meliputi wilayah yang berhubungan dengan pengelolaan lahan dan masalah-masalah perkotaan, pembangunan ekonomi, perencanaan, lingkungan hidup, pengelolaan sumberdaya alam, kesehatan, pendidikan dan pelayanan kota. Organisasi kewilayahan yang baru yang dimulai pada bulan Januari 2004 dimaksudkan untuk membentuk lebih dari 300 *collectivités locales*.

## Mali

Langkah pertama menuju desentralisasi di Mali dimulai tahun 1960-an melalui undang-undang mengenai organisasi kewilayahan. Undang-undang ini membentuk suatu organisasi kewilayahan yang diatur sebagai enam lapis unit kumpulan hirarki: daerah (*region*), *cercle*, *arrondissement*, komune, desa, dan suku (*tribe*) atau faksi. Pada tahun 1966 dibuat pengaturan legal yang mendukung partisipasi lokal yang kuat melalui pembentukan organ administratif. Seperti halnya undang-undang kehutanan di banyak negara, undang-undang bagi organisasi kewilayahan, dimana cukup canggih dalam retorikanya, hanyalah teks semata dengan dampak yang kecil pada pembangunan negara.

Gerakan untuk derajat desentralisasi yang lebih tinggi mendapat semangat baru di tahun 1990 melalui pemberontakan bersenjata di wilayah utara negara ini. Tuntutan utama dari penduduk di wilayah utara, sebagian besar dari kelompok etnik Tuareg, adalah tingkat otonomi yang lebih tinggi. Pada tahun 1991, pada konferensi nasional dengan partisipasi dari sebagian besar aktor-aktor lokal, telah dikembangkan prinsip-prinsip desentralisasi administratif di bawah sebuah negara kesatuan. Desentralisasi, yang diabadikan dalam konstitusi 1992, seharusnya berorientasi dalam dua arah utama:

1. Prinsip untuk mengatur diri sendiri yang bebas (*free self-management*) bagi *collectivités locales* melalui dewan yang dipilih di bawah kondisi-kondisi yang ditentukan oleh undang-undang; dan
2. Pembentukan sebuah dewan tinggi *collectivités locales* dengan fungsi-fungsi seperti majelis rendah di parlemen, dengan hak-hak khusus berkaitan dengan desentralisasi dan pembangunan lokal.

Pada tahun 1993 dikeluarkan undang-undang dan ketetapan-ketetapan yang membentuk kerangka kerja yang berlandaskan hukum bagi desentralisasi dan implementasinya.

Pada tingkat kelembagaan, tanggung jawab untuk mengimplementasikan desentralisasi diberikan kepada Kementerian Administrasi Kewilayahan melalui sebuah unit administratif yang disebut Misi untuk Desentralisasi. Setelah tahun 1998 tanggung jawab ini diserahkan kepada presiden Mali. Tugas pertama dari Misi untuk Desentralisasi adalah melakukan pemilihan umum *collectivités locales* dan untuk menyiapkan kelompok pertama pihak otoritas yang terpilih. Pemilihan umum *collectivités locales* yang pertama dilaksanakan selama tahun 1998 dan 1999. Pemilihan umum ini menandai awal dimulainya desentralisasi politik dan administratif di Mali.

Pembaharuan yang terakhir dari administrasi kewilayahan meningkatkan jumlah *collectivités locales* dengan hak untuk mengatur diri sendiri dari 19 menjadi 202. Tingkat desentralisasi pun meningkat dari satu menjadi tiga (region, *cerle* dan *collectivités locales*).

Dari tahun 1993 sampai 2004, Bank Dunia dan organisasi-organisasi lain, melalui empat proyek, memberikan 233 juta US\$ kepada Mali dalam bentuk pinjaman dan bantuan berkaitan dengan desentralisasi, termasuk mendukung prakarsa-prakarsa akar rumput yang berbasiskan sektor swasta untuk mengentaskan kemiskinan dan pengelolaan sumberdaya alam. Namun demikian, jumlah ini tidak menggambarkan total investasi yang dilakukan di Mali untuk mendukung desentralisasi selama periode tersebut.

## DUKUNGAN TEKNIS BAGI DESENTRALISASI

Pengembangan suatu sistem tata kelola bagi Mali – sebuah negara yang memiliki 3 tingkatan hirarki, 702 *collectivités locales*, dan tanggung jawab pemerintah serta otoritas lokal, pusat dan tradisional di bawah suatu model partisipatif – adalah tantangan menghadapi desentralisasi administratif dan fiskal, seperti juga desentralisasi sektor kehutanan. Burkina Faso memiliki tantangan yang sama dalam merencanakan dan mengimplementasikan desentralisasi tata kelola sumberdaya hutan: negara ini memiliki 13 daerah (region), 45 propinsi, lebih dari 300 *collectivités locales*, 3 tingkatan hirarki dan paling tidak 3 jenis otoritas.

## Cakupan

FAO membantu dalam mengimplementasikan undang-undang yang telah disetujui berkaitan dengan dimensi politik, fiskal dan administrasinya. Responsnya akan terdiri dari suatu sistem tata kelola sumberdaya hutan yang mencakup pembagian wilayah; tanggung jawab administratif dan mekanisme koordinasi di tingkat nasional, sub-nasional dan lokal; identifikasi aset keuangan dan fisik serta sumberdaya yang akan dilimpahkan; dan, yang terakhir, pengelolaan sumberdaya hutan secara berkelanjutan.

## Sasaran dan Kegiatan

Di kedua negara tersebut sasaran dari dukungan teknis adalah membantu merancang kerangka kerja kelembagaan (pengaturan administratif, fiskal dan teknis) bagi desentralisasi tata kelola sumberdaya hutan dan dalam memulai implementasi tata kelola yang didesentralisasi. Proyek tersebut meliputi implementasi desentralisasi secara bertahap, sebagai berikut.

### *Tahap I: Analisa situasi dan proposal pertama bagi tata kelola sumberdaya hutan yang didesentralisasi*

Tahap I terdiri dari hal-hal berikut:

1. Sistem administratif bagi tata kelola sumberdaya hutan yang didesentralisasi
  - identifikasi mitra-mitra utama;
  - inventarisasi pengalaman-pengalaman tata kelola yang didesentralisasi;
  - analisa sistem administratif dan implikasinya bagi tata kelola hutan dan sumberdaya alam yang didesentralisasi;
  - identifikasi aset dan warisan komune;
  - deskripsi dan definisi dari unit-unit administratif yang tercakup dalam aturan perundang-undangan saat ini; dan
  - deskripsi otoritas dan mekanisme untuk mengakses wewenang dan hubungannya dengan pengelolaan hutan dan sumberdaya alam.
2. Identifikasi tanggung jawab teknis di bawah pemerintah pusat
  - identifikasi kekayaan dan sumberdaya yang akan dilimpahkan dan mekanismenya;
  - identifikasi tanggung jawab teknis negara pada tingkat regional, propinsi dan komune; dan
  - pengembangan panduan kebijakan bagi unit-unit administratif yang berbeda.
3. Identifikasi implikasi desentralisasi tata kelola sumberdaya hutan
  - desentralisasi administratif;
  - desentralisasi pengelolaan hutan (aspek teknis);
  - desentralisasi dukungan teknis;
  - desentralisasi keuangan dan anggaran; dan
  - identifikasi kewenangan, tanggung jawab dan pengurusan.
4. Menata sasaran dan tujuan bagi desentralisasi hutan dan sumberdaya alam
  - tingkat nasional;
  - tingkat daerah (regional); dan
  - tingkat *collectivités locales*.
5. Melaksanakan desentralisasi
  - pelaksanaan pengelolaan hutan yang didesentralisasi dalam sejumlah *collectivités locales* yang dipilih.



6. Pengelolaan hutan dan sumberdaya alam
  - adaptasi pengalaman ke dalam pedoman bagi suatu rencana pengelolaan desa;
  - persiapan pedoman bagi rencana pengelolaan hutan dan sumberdaya alam *collectivités locales*;
  - persiapan pedoman bagi pengelolaan hutan dan sumberdaya regional;
  - jaringan untuk koordinasi, monitoring dan pengurusan hutan dan sumberdaya alam.
7. Proposal pengaturan kelembagaan bagi tata kelola yang didesentralisasi
  - struktur kelembagaan (otoritas pusat dan lokal);
  - definisi fungsi, hirarki, wewenang dan tanggung jawab;
  - mempersiapkan deskripsi penempatan serta panduan dan peraturan keorganisasian;
  - persiapan prosedur perencanaan dan pembuatan keputusan; dan
  - definisi dari mekanisme dan jaringan koordinasi.
8. Persiapan pemetaan sebagai dukungan bagi perencanaan, monitoring dan evaluasi.
9. Persiapan satu sistem untuk mengevaluasi dampak dari pengelolaan hutan dan sumberdaya alam yang didesentralisasi.

### ***Tahap II: validasi proposal bagi tata kelola hutan dan sumberdaya alam yang didesentralisasi***

Tahap II terdiri dari:

1. Analisa kelayakan dan perbandingan dengan situasi saat ini (biaya dan keuntungan);
2. Prosedur dan kriteria untuk monitoring dan evaluasi;
3. Menilai perkiraan dampak ekonomi, sosial dan lingkungan hidup;
4. Identifikasi atas dan rekomendasi mengenai aspek hukum dan kelembagaan yang dibutuhkan;
5. Rencana sementara untuk meluncurkan dan memulai implementasi tata kelola hutan dan sumberdaya alam yang didesentralisasi dalam komune dan daerah tertentu.

### ***Tahap III: Program nasional bagi desentralisasi hutan dan tata kelola sumberdaya nasional***

Tahap III terdiri dari:

1. Pedoman administratif, teknis dan hukum bagi tata kelola hutan dan sumberdaya alam yang didesentralisasi;
2. Rencana untuk pembaharuan hukum dan kelembagaan di tingkat regional, *collectivités locales*, dan desa;
3. Rencana untuk memperkuat sumberdaya manusia;

4. Anggaran dan agenda untuk mengimplementasikan desentralisasi di tingkat nasional;
5. Metodologi untuk monitoring dan evaluasi.

## **Strategi**

Sejak diskusi pertama di awal proyek ini, telah menjadi jelas bahwa implementasi harus dilaksanakan secara bertahap untuk menghindari suatu kevakuman kewenangan. Juga telah menjadi bukti bahwa pengalaman dalam (suatu) negara yang diperoleh lewat pelaksanaan dan aktivitas lainnya yang partisipatif dapat menjadi titik awal yang penting untuk mengimplementasikan undang-undang desentralisasi. Pada tingkat yang paling rendah, skema desentralisasi, mengikuti prinsip *subsidiarity*, akan didasarkan kepada organisasi desa dan pengetahuan lokal. Tujuan dari tata kelola yang didesentralisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan individu dan komunitas dan keberlanjutan atas manfaat yang didapatkan melalui pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

## **PENGAMATAN DAN REKOMENDASI**

### **Diikutsertakannya pakar kehutanan**

Gerakan menuju desentralisasi telah mencapai suatu penerimaan secara umum oleh pemerintah, organisasi-organisasi donor dan internasional. Di banyak negara, karena desentralisasi politik telah mencapai tahap kematangan, sekarang tindakan lebih difokuskan pada desentralisasi fiskal dan administratif. Hal ini berarti bahwa sumberdaya hutan akan terlibat lebih sering dan lebih langsung (sebagai contoh, di Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger, Sudan dan Togo). Situasi ini membuka kesempatan dan tantangan untuk menggunakan pengalaman dan pengetahuan yang dikembangkan melalui kehutanan partisipatif. Untuk menggunakan pengalaman ini sebaik-baiknya, desentralisasi perlu dilengkapi dengan adanya pakar-pakar bidang kehutanan, khususnya mereka yang membidangi lembaga kehutanan, ekonomi kehutanan dan pengelolaan kehutanan partisipatif. Interaksi ini membutuhkan metode yang telah diperbaiki untuk menyatakan dengan lebih jelas implikasi dari, dan hubungan antara, sumberdaya hutan dan pembaharuan kelembagaan bagi pengelolaan yang didesentralisasi dengan strategi pembangunan nasional suatu negara. Secara singkat, tantangan bagi para pakar kehutanan menghadapi suatu gerakan desentralisasi yang kuat adalah kemitraan antara kelompok-kelompok sosial-ekonomi yang memimpin desentralisasi dengan mereka yang lebih peduli pada orientasi kesejahteraan masyarakat.

## **Partisipasi masyarakat sipil**

Pemilihan otoritas *collectivités locales* dan pembentukan suatu badan pengelola adalah merupakan cara untuk menjamin perwakilan bagi partai politik. Namun demikian, harus diberikan perhatian lebih untuk menciptakan mekanisme bagi organisasi masyarakat sipil untuk berpartisipasi secara formal dalam proses pembuatan keputusan dari pemerintah lokal.

## **Resentralisasi**

Di antara staf pengurusan hutan yang, dalam banyak kasus, telah dilatih untuk menjalankan administrasi publik dengan suatu pendekatan *top-down*, terdapat suatu keterikatan yang kuat dengan sistem sentralisasi. Karena desentralisasi mendapat dukungan politik yang kuat, perlawanan terbuka tidak sering diungkapkan. Namun demikian, dibutuhkan upaya khusus untuk menghindari berakhirnya desentralisasi dengan skema yang memelihara sistem sentralisasi semata-mata di bawah nama dan struktur yang baru. Situasi yang mana, untuk alasan pengurusan, negara dapat mengambil kembali (sekalipun sementara) tanggung jawab dari tingkat lokal harus digantikan oleh mekanisme untuk menghadapi keadaan darurat dalam batasan desentralisasi. Penting terutama untuk mendesentralisasikan sumberdaya kehutanan dimana pengurusannya meliputi banyak kementerian. Dalam kasus Burkina Faso, di bawah undang-undang desentralisasi, setidaknya tiga kementerian bertanggung jawab langsung untuk pengurusan sumberdaya hutan: Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Pengelolaan Kewilayahan dan Kementerian Keuangan.

## **Sumberdaya manusia**

Sumberdaya manusia, seperti yang telah diketahui, merupakan titik lemah bagi desentralisasi di negara-negara berkembang. Dua kasus yang dilaporkan di sini memiliki suatu kebutuhan yang sangat tinggi untuk menegakkan dan membangun kapasitas kelembagaan lebih lanjut. Diketahui bahwa organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*) telah bekerja untuk memperkuat aspek ini. Namun demikian, dalam mengimplementasikan desentralisasi sektor kehutanan, harus diberikan perhatian khusus untuk memperkuat kelembagaan di tingkat desa dan *collectivités locales*.

Pengetahuan dan pengalaman dari kehutanan masyarakat merupakan suatu kelengkapan yang sangat khusus untuk mengimplementasikan desentralisasi sektor kehutanan. Peran yang dapat dimainkannya dalam penggunaan sumberdaya hutan dan sumber penghidupan daerah pedesaan

secara berkelanjutan dikenal secara luas. Lagi pula, di beberapa negara, kehutanan masyarakat telah melewati tahapan percobaan.

### **Harga dari komoditas publik**

Fakta bahwa sumberdaya alam adalah juga warisan nasional mengisyaratkan diperlukannya norma-norma khusus untuk mengelola sumberdaya dan untuk membayar fungsi-fungsi yang dilakukan oleh setiap sektor. Haruskah desa dibayar untuk komoditas publik yang dihasilkan dari pengelolaan hutan mereka? Di lain pihak, kepentingan komune dan desa atas keuntungan dari sisi keuangan seharusnya tidak merusak kepentingan nasional dan nilai keseluruhan dari sumberdaya hutan. Ada suatu kebutuhan untuk melindungi kepentingan publik nasional tanpa menggunakannya sebagai sebuah alasan untuk pemusatan kembali/rekonsentrasi.

### **Kekayaan sumberdaya yang tidak sama**

Perbedaan atas kekayaan sumberdaya alam membutuhkan langkah-langkah kompensasi. Beberapa daerah memiliki sumberdaya yang sangat kaya dan yang lain mungkin memiliki permasalahan yang sangat serius berkaitan dengan sumberdaya yang sudah terdegradasi atau dieksploitasi secara berlebihan. Untuk menghadapi situasi ini akan dibutuhkan mekanisme untuk kompensasi dan bantuan bagi *collectivités locales* yang tidak beruntung – khususnya selama tahap pertama dari implementasi desentralisasi.

### **Pembiayaan sektor kehutanan secara berkelanjutan**

Pembaharuan desentralisasi, khususnya fiskal, merupakan kesempatan bagi pihak berwenang lokal untuk mulai mengelola secara langsung bagian dari anggaran nasional. Secara teori, langkah-langkah yang demikian dapat meningkatkan investasi dalam konservasi sektor kehutanan. Namun demikian, karena banyaknya kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah lokal, hanya ada sedikit kesempatan bahwa dana baru akan diperuntukkan bagi sektor kehutanan sebagai konsekuensi dari desentralisasi fiskal. Bahkan lebih buruk lagi, dalam beberapa kasus, perluasan tanggung jawab yang dipikul oleh pihak berwenang lokal setelah desentralisasi akan menjadi satu insentif untuk meningkatkan pengumpulan dana; di kebanyakan kasus, sumber utama dari pendapatan mungkin adalah hutan. Situasi ini dapat mengakibatkan meningkatnya penebangan hutan.

## **Dampak negatif potensial dari desentralisasi**

Pelaksanaan desentralisasi juga telah memiliki dampak negatif, khususnya ketika diimplementasikan tanpa mekanisme yang memadai bagi akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Pemeriksaan awal desentralisasi di sektor kehutanan telah mengidentifikasi bahwa desentralisasi dalam situasi-situasi dimana pengelolaan kurang baik dapat mengakibatkan konsekuensi yang negatif. Sebagai contoh, dengan desentralisasi muncul kemungkinan bahwa elit-elit lokal akan memegang kewenangan dan kontrol atas sumberdaya lokal. Penghasilan dari hutan terkadang digunakan oleh pihak berwenang lokal untuk membiayai pekerjaan umum, seperti jalan dan infrastruktur perkotaan, untuk mengamankan tujuan politik, yaitu agar nanti dipilih kembali.

Kemungkinan bahwa jumlah pegawai pemerintahan akan bertambah dalam administrasi pengelolaan hutan yang didesentralisasi tidak dapat diabaikan sama sekali karena di beberapa negara jumlah unit-unit yang didesentralisasi jauh lebih banyak ketimbang di bawah skema sentralisasi. Sebagai contoh, Mali memiliki 700 *collectivités locales* dimana sumberdaya dan tanggung jawab atas hutan akan dilimpahkan. Alasan lain adalah bahwa di beberapa negara, pemerintah adalah pemberi kerja utama, dan posisi dalam sektor publik digunakan sebagai suatu cara membayar kembali klien politiknya. Desentralisasi juga menciptakan situasi baru yaitu tekanan keuangan bagi pemerintah lokal ketika pemerintah pusat tidak mau melepaskan bagian dari penghasilan tradisional mereka pada saat yang sama dimana pemerintah lokal yang dibebani dengan tanggung jawab baru berupaya untuk meningkatkan penghasilan mereka. Akibatnya adalah peningkatan pungutan pajak terhadap hutan, yang, pada gilirannya, menjadi stimulus terjadinya eksploitasi kayu hutan secara ilegal. Konteks bagi desentralisasi sektor kehutanan harus secara hati-hati dinilai selama tahap perencanaan desentralisasi sektor kehutanan, dan implementasinya harus secara bertahap berdasarkan evolusi dari dimensi-dimensi tersebut.

## **Kehutanan masyarakat dan kehutanan partisipatif**

Kehutanan masyarakat dan desentralisasi sama-sama berdasarkan pemikiran yang mendorong pelimpahan kewenangan, sumberdaya dan tanggung jawab kepada masyarakat dan pemerintah lokal. Pengetahuan, pengalaman dan pelajaran dari kehutanan masyarakat dapat digunakan sebagai suatu titik awal teknis dan manajerial serta pelengkap yang penting bagi desentralisasi ketika sampai pada sektor kehutanan. Dari sudut pandang hukum dan administratif, pengalaman dengan sistem kehutanan masyarakat seperti pengelolaan kolaboratif adalah model yang berguna untuk merancang kerangka kerja peraturan yang menyelaraskan sistem legal formal dan adat. Pengalaman kehutanan masyarakat juga

sangat membantu dalam mengembangkan kerangka kerja peraturan dan struktur kelembagaan yang baru dan dalam menyelaraskan pendekatan pemerintahan modern dengan yang tradisional.

Belakangan ini, konsep dari kehutanan masyarakat, yang dipahami sebagai 'setiap situasi yang secara intim melibatkan masyarakat lokal dalam aktivitas kehutanan' (Arnold, 2001), telah berubah menjadi gagasan kehutanan partisipatif yang lebih komprehensif – proses dan mekanisme yang memungkinkan masyarakat yang memiliki kepentingan langsung dengan sumberdaya hutan untuk menjadi bagian dari pembuatan keputusan di seluruh aspek pengelolaan hutan, dari mengelola sumberdaya sampai menyusun dan mengimplementasikan kerangka kerja kelembagaan. Pendekatan kehutanan partisipatif dapat berpotensi untuk memainkan satu peran penting pada tingkat penyusunan kebijakan bagi desentralisasi sektor kehutanan. Para pendukung kehutanan partisipatif beserta kumpulan prinsip, pengetahuan, pengalaman dan metodenya dapat juga berinteraksi secara lebih dekat dengan para analis ekonomi dan sosial untuk membuat dasar pemikiran dan model yang memperkuat kewenangan pembuatan kebijakan masyarakat lokal menjadi lebih efektif. Penelitian partisipatif juga perlu untuk memperkuat metodenya untuk menunjukkan implikasi dari pelaksanaannya bagi kesejahteraan masyarakat dalam bentuk kuantitatif dan nyata.

## **Tantangan terhadap disiplin kehutanan**

Kemitraan antara upaya pembangunan sektor kehutanan dan gerakan desentralisasi yang lebih luas dapat berpotensi untuk menghasilkan manfaat yang penting. Bagaimanapun juga, disiplin kehutanan harus memberikan bukti teoritis dan teknis mengenai relevansi sektor kehutanan pada desentralisasi politik, administratif dan fiskal dalam suatu cara yang dimengerti oleh pakar ilmu ekonomi dan politisi yang memimpin gerakan tersebut. Penekanan yang lebih besar perlu diberikan dalam mendokumentasikan hasil, perkembangan, sasaran, tujuan dan target sebagai titik awal dalam menganalisa proses desentralisasi di sektor kehutanan.

Dokumentasi dan analisa sasaran yang sistematis atas dampak dari desentralisasi pengelolaan hutan harus segera diagendakan demi untuk membuat suatu pilihan awal dari strategi dan metode yang dapat membawa hasil yang lebih baik bagi masyarakat dan keberlanjutan. Suatu prakarsa bersama FAO-Bank Dunia dapat dikembangkan untuk menganalisa dan mengidentifikasi persoalan-persoalan strategis pada tingkat regional, dan untuk menyusun program-program desentralisasi kehutanan yang merupakan pelengkap bagi program-program yang sudah berjalan di bidang fiskal, politik dan administrasi.

## KESIMPULAN

Sasaran dan asumsi atas manfaat desentralisasi di bidang ekonomi, politik dan administratif telah jelas. Tetapi dalam sektor kehutanan, pengalaman yang ada masih terlalu baru bagi diambilnya kesimpulan akhir mengenai dampak dari proses desentralisasi yang dicapai saat ini. Banyak dampak positif dan negatif telah diidentifikasi, dan jelaslah bahwa masing-masing negara perlu memperkuat kapasitas analisa mereka atas hal ini. Pada saat yang sama, mereka membutuhkan dukungan teknis bagi desentralisasi dengan cara yang sama ketika mereka menerima dukungan untuk pembaharuan politik, administratif dan ekonomi.

Sasaran dari desentralisasi biasanya dapat diukur dan ditetapkan dari waktu ke waktu untuk aspek ekonomi dan sosial yang utama, seperti pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan pekerjaan dan produktivitas. Hal yang sama tidak dapat dikatakan untuk sektor kehutanan, dimana sasaran dari desentralisasi lebih tidak spesifik atau bahkan terkadang tidak diketahui. Diperlukan untuk mencapai tingkat analisa dan kapasitas yang sama dalam merancang desentralisasi sektor kehutanan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arnold, J.E.M. (2001) *25 years of Community Forestry*, FAO, Roma.
- Ayres, W.S. (tidak bertanggal) *Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*. World Bank, Washington, DC, [www.ciesin.org/decentralization/](http://www.ciesin.org/decentralization/), diakses pada 11 Oktober 2003.
- Camdessus, M. (1999) *Rationale for Decentralisation: The Online Source Book in Decentralisation*. International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, [www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.vhtm](http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/110899.vhtm).
- IDB (Inter-American Development Bank) (1997) *Latin America after a Decade of Reforms*. IDB, Washington, DC.
- Litvack, J., Ahmad, J. dan Bird, R. (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank, Washington, DC.
- Mai, C. (1999) *Decentralized Rural Development and the Role of Self Help Organizations*. Workshop, Thailand, 4-6 November 1998, RAP Publication.
- Manor, J. (1997) 'The promise and limitations of decentralization, part 4'. Makalah dipresentasikan pada Technical Consultation on Decentralization, Rome, 16-18 Desember.
- Rondinelli D., Nellis J., dan Shabbir Cheema, G. (1984) *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Working Paper no 581, World Bank, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (1997) *Decentralising Government, Finance and Development*. International Monetary Fund, Washington, DC, September.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2004) *Human Development Report – Millennium Development Goals: A Compact among Nations to end Human Poverty*. Oxford University Press, New York.

- World Bank (1984) *Reviewing the Evidence on Decentralisation*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank (1998) *Fiscal Decentralisation*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2000a) *Democratic Decentralisation*. Operation Evaluation Department, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2000b) 'Decentralization: Rethinking government'. Dalam World Bank, *World Bank Development Report 1999/2000*. Oxford University Press, New York, hal 107-155.





# Bab 6

## Implikasi dari Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang Didesentralisasi terhadap Konservasi Keragaman Hayati

Jeffrey Sayer, Christopher Elliott, Edmond Barrow,  
Steve Gretzinger, Stewart Maginnis,  
Thomas McShane dan Gill Shepherd

### PENDAHULUAN

Organisasi-organisasi konservasi umumnya menganggap bahwa pengalaman dari pengelolaan hutan yang didesentralisasikan dan didevolusikan selama beberapa dekade terakhir ini sebagai sangat positif. Pada beberapa contoh, hutan alam meluas sebagai konsekuensi dari pengaturan-pengaturan lokal. Tetapi di banyak kasus, desentralisasi telah berlangsung begitu cepat dan mengalami berbagai tekanan serta bermuatan konflik. Beberapa usaha menemui kegagalan. Tidak bisa diasumsikan bahwa masyarakat lokal bisa mengaktifkan kembali sistem-sistem pengelolaan hutan secara tradisional dalam semalam setelah campur tangan pemerintah pusat selama bertahun-tahun. Data dasar tentang nilai-nilai lingkungan seringkali tidak memadai untuk bisa dijadikan landasan evaluasi atas kinerja sistem pengelolaan hutan yang didesentralisasikan, khususnya untuk nilai-nilai keragaman hayati. Sistem pengelolaan yang didevolusikan mempunyai peranan penting dalam pembentukan luasan-luasan kecil tipe-tipe hutan yang berbeda-beda dalam bentang lahan multi fungsi. Bab ini menemukan bahwa, dalam kondisi tertentu, desentralisasi merupakan kekuatan yang positif bagi konservasi; di sisi yang lain, desentralisasi juga berbahaya. Persoalannya seringkali bukan pada apakah desentralisasi itu diperlukan, tetapi pada bagaimana desentralisasi dijalankan. Bab ini menawarkan acuan-acuan umum berdasarkan pengalaman kami di Afrika Timur, Guatemala, Nikaragua dan Filipina.

### PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN YANG DIDESENTRALISASIKAN

Pengelolaan dan konservasi sumberdaya hutan telah seringkali menjadi sumber ketegangan antara aparat pusat yang berwenang yang kuat atau elit

yang sedang memerintah dan masyarakat lokal yang lebih lemah. Sejarah tata kelola hutan dan kehutanan sebagai sebuah profesi mencerminkan ketegangan mendasar antara ‘pusat’ dengan ‘lokal’. Teorinya, institusi-institusi terpusat dibentuk sebagai penjamin atas komoditas publik dan nilai-nilai lintas generasi dari hutan dengan asumsi bahwa pengguna hutan lokal akan mencari keuntungan cepat dan untuk pribadi. Kenyataannya seringkali merupakan sebuah pertikaian di antara sektor-sektor masyarakat yang berbeda atas lahan dan kayu yang bernilai dan sumberdaya hidupan liar.

Cara dimana hak-hak dan aset dipilah secara tradisional mencerminkan struktur kekuasaan yang ada. Sebuah model bagi kehutanan yang dikembangkan di Eropa Tengah selama abad ke-18 selanjutnya membentuk basis dari sebagian besar hukum kehutanan di kawasan tropis Asia dan Afrika. Model ini memberikan hak kepemilikan lahan, kayu dan binatang buruan dengan nilai tinggi kepada keluarga kerajaan atau negara, dan memberikan hak atas hasil-hasil yang bernilai lebih rendah seperti kayu mati, jamur dan padang rumput, kepada masyarakat pedesaan. Gerakan konservasi yang muncul ketika masyarakat mulai berminat atau memberikan nilai terhadap bentang alam yang dramatis, tanaman dan hewan langka, dan hutan belantara pada abad ke-19, mencoba untuk memasukkan nilai-nilai ini kepada nilai-nilai dimana negara berupaya untuk menerapkan kontrol (Schama, 1995; Rackham, 2001).

Gerakan konservasi modern bermula dengan penetapan kawasan taman nasional dan kawasan lindung yang serupa, dimana karakter alamiah yang menonjol ditempatkan di bawah kontrol negara secara permanen. Penghapusan kawasan alamiah yang penting dari kontrol lokal dan penetapannya sebagai kawasan lindung yang dikontrol negara merupakan paradigma yang berlaku umum. Jumlah dan luasan dari kawasan lindung seringkali merupakan kriteria utama suksesnya program-program konservasi. Sampai akhir-akhir ini, pencantuman dalam daftar kawasan lindung PBB mensyaratkan bahwa kawasan tersebut ditempatkan di bawah yurisdiksi ‘pemegang kewenangan paling tinggi’ dari negara. Kawasan lindung diharapkan mempunyai tata batas dan perencanaan pengelolaan yang jelas. Sampai akhir-akhir ini, hampir semua organisasi konservasi pemerintah maupun non-pemerintah memusatkan perhatian pada usaha-usaha untuk membentuk taman nasional-taman nasional dan kawasan lindung baru, atau pemberian dukungan terhadap perbaikan pengelolaan atas kawasan lindung yang sudah ada.

Kelompok-kelompok utama dalam bidang lingkungan secara umum telah mendukung agar 10 persen dari seluruh kawasan hutan dijadikan sebagai kawasan lindung yang tidak diganggu. Kelompok-kelompok yang lebih radikal menginginkan kawasan hutan nyaris alami yang tersisa dilindungi secara total. Pada tahun 2003, Kongres Taman Nasional di

Durban, Afrika Selatan, merayakan fakta bahwa target 10 persen tersebut telah tercapai. Lebih dari 12 persen ekosistem daratan di seluruh bumi sekarang ini secara formal termasuk dalam kawasan lindung.

Selama dekade-dekade akhir abad ke-20 ini, konvensi dan proses-proses internasional telah dikembangkan untuk memberikan pengurusan global terhadap beberapa kawasan alami. Konvensi Warisan Dunia (the World Heritage Convention), diadopsi pada tahun 1972, adalah manifestasi signifikan akan kecenderungan menuju tata kelola global. Banyak pihak masih mendukung penetapan hutan-hutan konservasi berkelas dunia sebagai situs Warisan Dunia (World Heritage) di bawah perlindungan global (Sayer dkk, 2000).

Posisi yang berlawanan dengan kecenderungan kontrol dan kepemilikan terpusat atas hutan ini adalah sebuah tradisi yang sudah berakar mendalam, untuk membangun institusi dan aturan-aturan lokal bagi menjaga dan menjamin akses yang adil atas hutan. Pengaturan untuk melestarikan hutan dan sumberdaya alam lainnya merupakan salah satu pendorong bagi munculnya pemerintahan lokal dan proses-proses demokratis. Di banyak bagian dunia, pengaturan tradisional untuk mengelola hutan telah berjalan dengan sukses selama berabad-abad lamanya (Watkins, 1998). Para rimbawan modern dan kaum konservasionis seringkali tak mengacuhkan pengaturan lokal ini dan, di banyak kasus, melakukan kegiatan-kegiatan yang melemahkan pengelola hutan lokal.

## **KONSERVASI HUTAN OLEH DAN UNTUK MASYARAKAT**

Organisasi-organisasi konservasi formal jarang sekali bekerja melalui struktur pengelolaan tradisional lokal atas hutan. Penguasa konservasi kolonial di negara-negara tropis sebagian besar tidak mengacuhkan hak-hak penduduk lokal. Meskipun demikian, para pengelola yang baik selalu mengakui perlunya membina hubungan yang baik dengan penduduk lokal dan nilai dari habitat di luar kawasan yang ditetapkan secara formal sebagai kawasan lindung, bagi banyak spesies flora dan fauna alam. Beberapa program konservasi membolehkan praktek-praktek pemanfaatan tradisional atas sumberdaya tertentu dalam kawasan lindung dan mengupayakan agar sebagian keuntungan dari kawasan lindung tersebut mengalir ke penduduk lokal. Telah ada banyak usaha untuk menciptakan zona-zona penyangga (buffer zones) di sekeliling zona inti yang dilindungi secara ketat; contoh yang paling nyata adalah area olah raga berburu di sekeliling taman nasional di Afrika. Namun demikian, paradigma yang berlaku masih tetap yaitu kawasan lindung berbasis kontrol negara sebagai cara utama dalam melindungi kehidupan alam liar.

Peranan yang dominan dari penguasa pusat dalam mengelola konservasi mulai dipertanyakan selama dekade 1970-an dan 1980-an.

Pertama, dengan cara tersebut jelas kelihatan bahwa sulit untuk menjamin kelangsungan dari kawasan lindung jika berhadapan dengan tentangan dan ketidaksukaan dari penduduk lokal. Kedua, mulai diakui bahwa banyak dari keragaman hayati tergantung pada habitat-habitat yang tidak realistis untuk dimasukkan dalam kawasan lindung secara total. Ketiga, banyak keragaman hayati yang bernilai tinggi berada di kawasan dimana kondisi penduduknya sangat miskin, dan program-program konservasi yang tidak peduli, atau bahkan lebih memperburuk kemiskinan ini, tak dapat dipertahankan secara moral. Kenyataan-kenyataan ini telah menjadi persoalan utama dalam perdebatan di dalam komunitas konservasi selama dekade-dekade terakhir ini. Tema dari Kongres Dunia tentang Taman Nasional (World Parks Congress) di Bali pada tahun 1981 adalah 'Taman Nasional dan Masyarakat' (Park and People). Dekade-dekade berikutnya menunjukkan perkembangan inisiatif-inisiatif untuk memadukan konservasi dengan pembangunan masyarakat lokal; banyak dari inisiatif-inisiatif ini menunjukkan keberhasilan yang terbatas (McShane dan Wells, 2004).

Semenjak itu, kita telah menyaksikan upaya-upaya utama untuk melibatkan penduduk lokal dalam pengelolaan program-program konservasi. Kita telah mencari 'solusi menang-menang' (win-win solution) atas konflik antara konservasi dengan pembangunan. Pergeseran dalam penekanan di antara para konservasionis terjadi saat para praktisi pembangunan menyadari manfaat dari memberdayakan pengelola-pengelola lokal dan memberikan kepada mereka hak dan tanggung jawab atas sumberdaya tempat mereka menggantungkan hidup. Dorongan yang menyatukan antara kaum konservasionis dan praktisi pembangunan muncul dari kesadaran bahwa sumberdaya alam, termasuk hutan, seringkali merupakan aset utama bagi penghidupan penduduk pedesaan yang miskin. Bantuan pembangunan resmi muncul sebagai sumber pendanaan utama bagi konservasi hutan di kawasan-kawasan negara berkembang.

Hasilnya adalah sebuah masa dua dekade ketika hampir semua organisasi konservasi, baik organisasi milik pemerintah, antar pemerintah, dan non-pemerintah, telah berjuang dengan berbagai pendekatan untuk mendesentralisasikan pengelolaan dari semua aspek keragaman hayati. Hasil dari pengalaman-pengalaman ini secara umum diakui sangat bermanfaat bagi penghidupan masyarakat lokal (sebagai contoh, lihat Poffenberger, 1989; Wiley, 2001; Barrow dkk, 2002; Ribot, 2002, 2003). Adalah lebih sulit untuk bisa menilai dampak langsung pendekatan-pendekatan tersebut terhadap keragaman hayati. Terdapat sebuah pertanyaan yang tak terjawab tentang signifikansi relatif dari penanggulangan kemiskinan jangka pendek versus kelestarian lingkungan jangka panjang (McShane dan Wells, 2004). Nilai-nilai relatif keragaman hayati sebagai sebuah sumberdaya lokal yang bernilai dan keragaman hayati sebagai sebuah warisan global merupakan persoalan yang sulit. Pandangan penduduk lokal terhadap

nilai dari keragaman hayati dan biaya yang sudi mereka tanggung untuk mengupayakan kelestariannya akan tergantung pada situasi, budaya, dan kepercayaan keagamaan mereka (Sheil, 2001). Namun demikian, bukti yang berlimpah tetapi kebanyakan anekdotal menunjukkan bahwa skema-skema desentralisasi yang dimengerti dan diterapkan dengan baik telah berakibat lebih meluasnya hutan-hutan spesies asli campuran di banyak tempat dimana hutan-hutan asli sebelumnya terancam secara serius. Tidak diragukan lagi bahwa devolusi pengelolaan bermanfaat nyata bagi keragaman hayati.

Derajat atau sejauh mana devolusi atau desentralisasi konservasi keragaman hayati bisa dilakukan tergantung pada pilihan publik; tidak ada satu formula yang paling benar. Bagian selanjutnya dari bab ini berusaha untuk mendokumentasikan pengalaman-pengalaman dari the World Wide Fund for Nature (WWF) dan the World Conservation Union (IUCN) dalam bekerja dengan tipe-tipe dan derajat-derajat desentralisasi dari pengelolaan keragaman hayati hutan selama dua dekade. Proses-proses desentralisasi ini jarang sekali yang menjadikan konservasi sebagai salah satu tujuannya. Kami seringkali bekerja dalam situasi dimana kekuatan-kekuatan di luar kontrol kami bergiat untuk merubah sifat dari hak-hak atas akses dan hak-hak tenurial. Kami hampir tidak pernah bekerja di dalam situasi dimana hak dan tanggung jawab dilimpahkan dari institusi pusat ke institusi yang didesentralisasikan secara teratur, terencana dan demokratis. Pada bab ini kami menggunakan istilah *desentralisasi* untuk mencakup pelimpahan atas pembuatan keputusan dari pemerintah pusat ke pemerintah regional, kabupaten, ataupun pemerintah lokal/setempat secara luas. Kami membedakan ini dengan *dekonsentrasi*, yaitu sebuah proses dimana badan-badan kontrol dari pemerintah pusat direlokasikan atau secara geografis disebarkan. Devolusi mempunyai arti sebuah pelimpahan atas hak-hak dan aset-aset dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau masyarakat. Semua proses ini terjadi di dalam konteks hukum nasional yang menetapkan batasan-batasan dimana berlangsung suatu desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan.

### **Dampak langsung dari desentralisasi**

Pergeseran kewenangan pengelolaan dari pusat ke tingkat lokal kadang-kadang berakibat buruk bagi kawasan lindung. Dampak negatif ini seringkali terjadi ketika proses desentralisasi merupakan hasil dari adanya krisis, sehingga terburu-buru, tidak terencana atau seluruhnya anarkis. Sejarah akhir-akhir ini mengenai kawasan lindung di wilayah-wilayah pedalaman Indonesia menunjukkan bagaimana dapat berbahayanya ketika pengelolaan kawasan yang mempunyai nilai global yang penting didesentralisasikan tanpa adanya institusi lokal atau pendanaan untuk

mengisi kekosongan pengelolaan. Kawasan-kawasan lindung penting di Indonesia telah rusak oleh pembalakan liar dan perambahan selama periode transisi kewenangan atas sumberdaya alam dari Jakarta ke kabupaten-kabupaten. Proses desentralisasi di Bolivia secara umum diakui positif bagi kawasan hutan komersial; namun pemegang kewenangan yang telah didesentralisasi kurang tertarik dalam melindungi nilai-nilai lingkungan yang lebih luas dari kawasan lindung. Di Peru, tanggung jawab atas kawasan lindung dipegang oleh pemerintah pusat, sementara pengelolaan kawasan hutan didesentralisasikan. Pemegang kewenangan yang didesentralisasikan telah menantang logika kebijakan ini; tetapi bagi kawasan yang mempunyai nilai keragaman hayati nasional dan global, solusi model dari negara Peru tersebut mungkin merupakan yang optimal.

### **Keterlibatan lokal dalam pengelolaan kawasan lindung**

Hampir semua pengelola kawasan lindung, dan khususnya proyek-proyek internasional yang mendukung kawasan lindung, sekarang ini berusaha untuk melibatkan penduduk lokal dalam pengelolaan. Banyak sekali usaha untuk memastikan agar keuntungan dari kawasan lindung mengalir kepada penduduk lokal. Namun demikian, sedikit sekali kasus yang bisa dikatakan sebagai devolusi atas hak dan aset yang sesungguhnya. Konsultasi dengan penduduk, diberikan pilihan untuk menjadi tenaga kerja dan dalam beberapa kasus menerima bagian dari tarif masuk kawasan; tetapi mereka jarang sekali memegang kontrol yang sesungguhnya atas sumberdaya itu sendiri. Para kritikus menyatakan bahwa pengelola kawasan lindung ketinggalan di belakang pengelola kawasan hutan dalam mengupayakan secara optimal pemberian kewenangan yang sesungguhnya atas sumberdaya kepada penduduk lokal. Pustaka tentang proyek-proyek konservasi dan pembangunan terpadu penuh dengan catatan kegagalan atas usaha untuk mendukung penduduk lokal dalam menerapkan penggunaan lahan yang ramah lingkungan di area-area yang bersebelahan dengan kawasan konservasi (McShane dan Wells, 2004). Banyak dari kritik terhadap proyek-proyek yang demikian menekankan pada kegagalan untuk sungguh-sungguh memberdayakan penduduk lokal atau memberikan mereka hak dan aset-aset yang berguna. Meskipun telah banyak ditulis tentang berbagai pendekatan untuk berbagi keuntungan atas kawasan lindung, sedikit sekali contoh dimana penduduk lokal menerima keuntungan yang melampaui biaya kesempatan (*opportunity costs*) yang mereka tanggung ketika kawasan lindung itu ditetapkan. Keuntungan ekonomi dari eko-wisata masih terutama mengalir pada penyelenggara wisata dan penerbangan. Sejauh ini hanya sedikit kemajuan yang telah dibuat dalam menyerap nilai teoritis atas sumberdaya biologis untuk keuntungan penduduk lokal.

## **KAWASAN LINDUNG**

Terdapat beberapa bentuk kawasan hutan lindung dan pengaturan pengelolaan lokal bagi kawasan tersebut.

### **Kawasan lindung privat**

Di negara-negara maju, suaka/cagar alam yang dioperasikan oleh yayasan privat dan kelompok-kelompok konservasi non-profit merupakan hal yang umum. Biaya bagi banyak kawasan ini didapatkan dari tarif masuk dan penggalangan dana melalui kegiatan-kegiatan organisasi-organisasi sponsor. Kawasan-kawasan suaka alam terkemuka dengan spesies-spesies langka yang menonjol dapat menciptakan keuntungan yang seringkali diinvestasikan kembali untuk kawasan lain yang kurang mendapat perhatian publik. Banyak dari kawasan ini menciptakan peluang kerja bagi penduduk lokal dan meningkatkan pendapatan mereka.

Sedikit contoh bagi kawasan suaka alam yang serupa di negara-negara berkembang terpusat pada sedikit negara dimana kondisi lokal tertentu telah memungkinkan kawasan itu menghasilkan keuntungan. Costa Rika, Ekuador dan Afrika Selatan tercatat sebagai negara yang memiliki kawasan suaka alam privat yang besar. Kawasan suaka alam di Costa Rika dan Ekuador berhasil karena adanya permintaan wisata atas hutan hujan tropis dan wisata burung, terutama dari Amerika. Afrika Selatan terutama fokus pada tempat-tempat terbatas bagi wisata safari yang berbiaya tinggi. Kawasan suaka alam privat lokal yang terdapat di tempat lain bukan merupakan produk dari desentralisasi, melainkan usaha-usaha lokal.

### **Kategori Kawasan V dan VI dari IUCN**

Kategori Kawasan V dan VI dari IUCN masing-masing merupakan konservasi dari bentang lahan daratan dan lautan (V) dan pemanfaatan yang berkelanjutan dari ekosistem alam (VI); kawasan sumberdaya yang dikelola demikian, secara prinsip, selaras dengan desentralisasi. Beberapa kegiatan ekstraktif dari sumberdaya alam diperbolehkan dengan batasan-batasan yang menjamin terjaganya nilai-nilai lingkungan. Hutan negara di Amerika dimana aturan yang ketat menjamin terjaganya populasi dari spesies hidupan liar yang penting, merupakan contoh yang baik. Taman-taman alam regional di Perancis dan taman-taman nasional di Inggris juga merupakan contoh yang baik. Kategori-kategori kawasan lindung ini mempunyai catatan yang bermacam-macam bagi konservasi keragaman hayati.

Hutan-hutan nasional Amerika diakui oleh banyak orang sebagai mempunyai nilai alam dan hutan belantara yang paling tinggi dibandingkan banyak taman nasional, terutama karena jumlah pengunjung dan sarana-



sarana pengunjung yang bisa mengganggu lebih sedikit. Para pendukung hutan belantara yang masih asli mengkritik pengelolaan ekstraktif pada kawasan konservasi karena pengelolaan ekstraktif kadangkala bertentangan dengan konservasi atas spesies-spesies langka tertentu. Pada contoh-contoh Eropa, hak-hak dan aset-aset didesentralisasikan. Bagaimanapun juga, model-model ini mempunyai kelemahan ketika kepentingan ekonomi lokal bertentangan dengan konservasi dari spesies yang mempunyai nilai nasional atau global. Tujuan dari konservasi keragaman hayati mungkin bisa dicapai dengan lebih baik dengan penetapan kawasan lindung IUCN kategori I sampai IV. Namun demikian, kepentingan lokal tidak akan bisa mentoleransi hilangnya akses terhadap sumberdaya sebagai implikasi dari kategori I sampai IV. Kategori I sampai IV tersebut adalah:

- I Perlindungan terpadu (kawasan suaka alam terpadu/zona bagi hidupan liar);
- II Konservasi sebuah ekosistem (taman nasional);
- III Konservasi dari unsur-unsur alam (monumen-monumen alam); dan
- IV Konservasi bagi pengelolaan aktif (kawasan pengelolaan habitat atau spesies).

Konsep Kawasan Lindung Ekstraktif Brasil telah secara luas diakui sebagai sebuah cara yang sukses dalam memadukan tujuan-tujuan konservasi alam nasional atau global dengan tujuan dari penduduk lokal (Ruiz-Perez dkk, 2005). Banyak tanggung jawab pengelolaan sumberdaya dilimpahkan kepada tingkat lokal, dan nilai-nilai alam dikonservasi sebagai keuntungan yang beriringan. Banyak organisasi konservasi telah mengadvokasi ditirunya secara luas model kawasan lindung ekstraktif, khususnya di kawasan hutan basah tropis. Menyadari betapa antusiasnya kaum konservasionis atas model tersebut, adalah mengejutkan karena begitu kecilnya peniruan konsep ini – hanya sedikit di Brasil dan hampir tidak ada di luar Amerika Selatan. Sebagian dari alasannya berkaitan dengan situasi khusus yang ada di Brasil: hampir semua nilai dari hutan adalah hasil-hasil yang bisa dipanen dengan cara yang tidak merusak, terutama getah dan beberapa hasil-hasil hutan non-kayu, dan kayu terutama merupakan spesies dengan nilai tinggi terdapat dalam kerapatan yang rendah. Di wilayah tropis lainnya, produk utama hutan yang bernilai di pasaran terutama kayu kelas rendah dimana proses pemanenannya menyebabkan kerusakan. Di banyak kasus ekstraksi kayu skala industri membutuhkan investasi untuk prasarana penebangan dan peralatan yang berada di luar kemampuan penduduk lokal.

Bagaimanapun juga, banyak konservasionis melihat pengaturan kawasan lindung kategori V dan VI sebagai sesuatu yang menjanjikan bagi negara-negara berkembang. Sebagian mengira bahwa perkembangan utama dalam sistem kawasan lindung akan datang dari kategori-kategori

ini. Pada umumnya pengelolaan kawasan lindung dalam kategori ini akan lebih didesentralisasikan daripada taman nasional tradisional dan situs lain dalam kategori IUCN I sampai IV.

### **Hutan keramat dan kawasan tradisional**

Di banyak tempat yang populasi penduduknya padat di kawasan Afrika dan Asia banyak dijumpai kawasan-kawasan kecil hutan yang dilindungi oleh penduduk lokal. Perlindungan itu biasanya dikaitkan dengan sistem kepercayaan religius, tetapi kawasan itu juga seringkali dimanfaatkan dan mempunyai nilai layanan fungsi hutan. Banyak dari kawasan ini telah dilindungi dalam jangka waktu yang lama dan aturan-aturan lokal yang ketat menentukan pemanfaatannya. Kawasan-kawasan hutan keramat ini seringkali merupakan satu-satunya hutan yang mirip hutan alam di kawasan lahan pertanian yang padat. Setidaknya di beberapa kawasan, perlindungan dari situs-situs ini lebih efektif dibandingkan dengan suaka alam kecil-kecil yang ditetapkan oleh badan-badan pemerintah dalam situasi yang sama. Lagipula, telah dibuktikan bahwa banyak dari kawasan ini menopang nilai-nilai keragaman hayati yang penting. Di sebagian tempat di Afrika Barat dan India, populasi kecil dari mamalia dan burung langka telah bertahan hidup di kawasan-kawasan terisolasi ini. Badan-badan konservasi formal sering memberikan sedikit perhatian kepada hutan keramat ini; tetapi sekarang ini, dengan semakin besarnya ancaman terhadap semua jenis hutan lainnya, kawasan-kawasan ini mulai mendapatkan perhatian yang lebih besar. Di India, telah dilakukan inventarisasi keragaman hayati dan telah dilakukan langkah-langkah untuk mendukung usaha-usaha penduduk lokal dalam mengkonservasi hutan. Perlu dilakukan langkah-langkah serupa di negara-negara lainnya. Hutan keramat merupakan contoh dari kegiatan konservasi hutan yang didesentralisasikan yang menunjukkan ketahanan dalam menghadapi meningkatnya tekanan-tekanan manusia.

### **KERAGAMAN HAYATI DI LUAR KAWASAN LINDUNG**

Pergeseran penting dari pendekatan-pendekatan konservasi keragaman hayati berangkat dari kesadaran bahwa sebagian besar spesies sepenuhnya atau sebagian tergantung pada kawasan non-lindung untuk kelangsungan hidupnya (Halliday dan Gilmour, 1995). Pentingnya mengkonservasi keragaman hayati di kawasan yang dikelola sekarang ini telah secara luas diakui oleh badan-badan konservasi nasional, proses-proses lintas negara (seperti Konvensi tentang Keragaman Hayati atau CBD, dan Forum Bangsa-Bangsa tentang Hutan atau UNFF) dan khususnya oleh organisasi non-pemerintah bidang konservasi. Perencanaan konservasi skala besar

dan program-program berbasiskan eko-regional atau berbasiskan bentang lahan sekarang ini telah diadopsi oleh semua organisasi-organisasi konservasi internasional utama. Kawasan hutan di luar kawasan lindung yang ketat akan sering membutuhkan perhatian pengelolaan yang khusus untuk mencapai tujuan-tujuan konservasi keragaman hayati, dan banyak dari kawasan-kawasan non-lindung ini beralih ke rezim pengelolaan yang didesentralisasikan. Apa implikasinya bagi konservasi keragaman hayati?

Organisasi-organisasi konservasi telah dengan antusias menceburkan diri di belakang pengelolaan hutan di luar kawasan lindung yang didevolusikan dan didesentralisasikan. Hal ini sebagian besar dimotivasi oleh perkiraan bahwa banyak hutan di kawasan negara berkembang akan lebih mungkin untuk dikelola dengan lebih baik bahkan tetap bertahan ketika menghadapi tekanan kegiatan pembukaan lahan jika hutan-hutan tersebut memberikan manfaat bagi penduduk lokal. Kaum konservasionis percaya pengelolaan lokal akan cenderung berkenaan dengan hasil-hasil hutan yang beragam dan secara umum ramah lingkungan dibandingkan dengan pengelolaan oleh badan-badan pemerintah pusat yang berorientasi kayu. Tanggapan dari para konservasionis ini sebagian dimotivasi oleh skeptisme mereka terhadap prospek keberlanjutan dari industri kehutanan skala besar.

Permintaan akan lahan dan hasil hutan seringkali menyebabkan tidak mungkin penerapan perlindungan terhadap hutan secara total. Dalam situasi seperti ini, kaum konservasionis sering melihat beragamnya bentuk pengelolaan lokal atas hutan sebagai pilihan yang paling baik. Kondisi keragaman hayati dari hutan yang dihasilkan dari pengelolaan lokal ini memang tidak sekaya hutan alam; tetapi paling tidak tutupan hutan tetap dipertahankan. Kajian-kajian telah menunjukkan bahwa hutan yang dikelola secara lokal atau wanatani seringkali mendukung keragaman spesies tanaman dan binatang yang menakjubkan (Michon dan de Foresta, 1995; Fay dan Michon, 2003).

Banyak penulis berpendapat bahwa pengelolaan lokal atas hutan adalah baik bagi konservasi hutan (misalnya, Poffenberger, 1989; Fay dan Michon, 2003). Namun demikian, cukup mengejutkan bahwa sedikit sekali adanya bukti empiris yang memperlihatkan apa yang terjadi terhadap keragaman hayati sebagai akibat dari proses-proses desentralisasi. Empat contoh kasus berikut merupakan kasus-kasus yang dipilih dari banyak contoh di daerah tropis, untuk mendokumentasikan akibat proses-proses desentralisasi di Afrika bagian timur, Guatemala, Nikaragua dan Filipina terhadap keragaman hayati. Pada hampir semua kasus, terlalu awal untuk mengatakan apakah pendekatan itu akan berkelanjutan dan menghasilkan keragaman hayati yang diharapkan. Metode untuk menilai dan memonitor keragaman hayati belumlah memadai untuk memberikan kesimpulan

ilmiah yang *valid*; tetapi kasus-kasus kajian ini menyarankan bahwa pada beberapa situasi, paling tidak, proses-proses desentralisasi telah berakibat positif bagi keragaman hayati.

## **Afrika Timur**

Sebagian besar kawasan hutan tertutup yang ada di Afrika Timur merupakan bagian-bagian kecil hutan yang tersisa dalam bentang lahan yang didominasi oleh pertanian atau hamparan padang rumput yang mudah terbakar. Kawasan hutan ini mempunyai tingkat keragaman spesies yang tinggi dan banyak tumbuhan dan binatang endemik lokal. Banyak di antaranya merupakan pusat perhatian dari organisasi-organisasi konservasi, yang di masa lalu biasanya memusatkan perhatian mereka pada penetapan hutan lindung, cagar alam, atau taman nasional di bawah kontrol pemerintah pusat. Di dalam hutan lindung seringkali muncul usaha-usaha untuk menerapkan pemanfaatan hasil hutan yang berkelanjutan di bawah pengawasan dan pengaturan departemen kehutanan. Selama tahun-tahun terakhir ini kawasan-kawasan hutan tersebut telah mengalami degradasi yang parah karena penebangan yang tidak terkontrol, yang seringkali didukung oleh elit-elit politik. Degradasi juga disebabkan oleh perambahan kawasan hutan untuk kegiatan pertanian.

Kawasan hutan merupakan sumber penting hasil-hasil hutan bagi penduduk lokal. Beragam sistem pengelolaan lokal yang ada di masa lalu mengatur pemanfaatan dari hasil-hasil hutan. Program-program kehutanan pemerintah pusat meminggirkan banyak dari sistem tradisional ini, terutama selama masa kolonial.

Akhir-akhir ini terjadi sebuah kebangkitan akan perhatian terhadap sistem-sistem tradisional dan kebanyakan dari negara-negara di kawasan ini telah mendesentralisasikan kontrol pengelolaan hutan dalam derajat yang berbeda. Sebagian besar organisasi konservasi telah meleburkan diri dalam upaya desentralisasi ini, dan hampir semua program mereka di kawasan ini berbasiskan pada paradigma pengelolaan lokal. Kelihatannya ada kesepakatan bahwa di bawah pengelolaan lokal, kawasan hutan dijaga atau diperluas, dan terbukti lebih mudah untuk mengatur kegiatan-kegiatan eksploitasi yang dilakukan oleh pihak luar. Kebanyakan pengamat mengaitkan kesulitan dengan tidak sempurnanya penerapan penanganan desentralisasi, daripada melihat permasalahan pada konsep dasarnya. Tinjauan yang sangat bagus tentang desentralisasi di kawasan ini bisa dilihat pada tulisan Wiley dan Mbaya (2001) dan Barrow dkk (2002).

Salah satu contoh yang terdokumentasikan dengan baik yaitu proses desentralisasi di kawasan Shinyanga di Tanzania. Tradisi yang panjang dari konservasi *ngitilis*, kawasan hutan kering yang dilindungi masyarakat sebagai sumber makanan ternak, kayu bakar dan hasil hutan lainnya,

telah lama ada. Ketika banyak desa direlokasikan di bawah skema *Ujaama villagization* dari tahun 1975, kawasan *ngitilis* tersebut sebagian besar ditinggalkan, dan pemerintah mengembangkan penanaman pohon, terutama spesies eksotis (spesies luar). Mulai pada pertengahan tahun 1980an, skema pemerintah mulai mendukung pembuatan keputusan lokal yang lebih besar dalam pengelolaan hutan dan mendorong masyarakat, sekali lagi, untuk mengelola regenerasi alam. Ingatan lokal tentang sistem *ngitilis* tetap kuat dan terdapat permintaan atas hasil-hasil dari kawasan *ngitilis*. Di tahun 1998, Tanzania merevisi kebijakan kehutanannya dan lebih menekankan pada pengelolaan partisipatif dan desentralisasi, dengan demikian memberikan dukungan yang lebih jauh lagi terhadap sistem *ngitilis*. Penguasa desa sekarang diberdayakan untuk membuat peraturan-peraturan, menerapkan aturan-aturan tradisional dan menetapkan penjagaan untuk melindungi kawasan *ngitilis* mereka.

Antara tahun 1980 dan 2001, sebanyak 18.039 orang terlibat dalam pengelolaan *ngitilis*, dengan total kawasan 78.122 ha di 172 dari 833 desa yang ada di kawasan ini. Luas total *ngitilis* meningkat dari 600 ha di tahun 1986 menjadi 250.000 ha di tahun 2001. Luas rata-rata *ngitilis* 2,2 ha yang bervariasi mulai dari 0,1 ha sampai 215 ha. Sekitar separuh dari *ngitili* tersebut dimiliki oleh masyarakat dan separuh lagi dimiliki oleh rumah tangga perorangan. Kenyataan bahwa kawasan tersebut merupakan hutan campuran spesies asli menunjukkan bahwa sistem ini merupakan pilihan yang baik bagi keragaman hayati.

Banyak hutan dengan keragaman hayati di Afrika Timur terletak di kawasan pegunungan. Iklim dan tanah di kawasan ini baik untuk pertanian dan kepadatan penduduk memperbesar tekanan atas kawasan hutan tersebut. Program-program konservasi untuk hutan-hutan ini, dari Etiopia sampai Zimbabwe, telah menggunakan kelebihan-kelebihan dari pengelolaan lokal dan pengelolaan yang didesentralisasi. Permasalahan muncul ketika departemen kehutanan pusat menolak melepaskan secara nyata hak dan kepemilikan atas kawasan hutan ini kepada masyarakat lokal. Tetapi, secara umum, program konservasi berbasis pengelolaan lokal diakui sebagai pilihan terbaik untuk menjaga kawasan hutan ini dan, selanjutnya keragamanhayatinya ikut terjaga (Wiley dan Mbaya, 2001; Barrow dkk, 2002).

## **Guatemala**

Pada tahun 1989 Pemerintah Guatemala membubarkan badan regional otoriter yang bertanggung jawab atas sumberdaya alam di wilayah pedalaman Peten dan menetapkan Cagar Biosfer Maya dengan luas 3,1 juta ha. Dalam waktu dua tahun, terlihat pendekatan baru yang ketat dari pemerintah tidak bisa membendung masuknya penduduk yang tidak

memiliki lahan ke dalam kawasan itu sehingga nilai konservasinya sangat terancam.

Sebagai respons atas situasi yang bisa dikatakan sebagai anarkis tersebut, sebuah konsorsium konservasi dan berbagai ornop, lembaga donor dan kantor-kantor pemerintah yang progresif membentuk Komite Konsultasi Kehutanan (Comite Consultivo Forestal) untuk mengembangkan model konsesi kehutanan masyarakat yang didesentralisasi. Tujuan dari model ini adalah untuk mengembangkan konstituen ekonomi untuk menjaga hutan dan mengurangi konversi hutan melalui pengelolaan hutan alam. Komite ini telah mengembangkan peraturan-peraturan yang menjabarkan hak dan tanggung jawab atas sumberdaya hutan, pertama kepada masyarakat dan kedua kepada perusahaan-perusahaan swasta.

Pemerintah bertahan terhadap tekanan besar dari industri perkayuan tradisional dan menetapkan konsesi masyarakat yang pertama pada tahun 1994 seluas 7.000 ha. Sejak itu telah diberikan hak pengelolaan jangka panjang untuk lebih dari 400.000 ha hutan alam kepada masyarakat dan industri. Banyak dari kawasan hutan ini sekarang disertifikasi oleh FSC (Forest Stewardship Council). Telah dicapai keuntungan ekonomi maupun konservasi yang substansial: konversi hutan, kebakaran dan penebangan liar telah berkurang secara dramatis di bagian kawasan cagar biosphere yang berada di bawah konsesi (sementara di kawasan-kawasan taman nasional yang dikelola secara terpusat seperti Laguna del Tigre dan Sierra Lacandon aktivitas-aktivitas di atas mengalami peningkatan), dan pekerjaan serta pendapatan masyarakat di sekitar cagar biosfer tersebut telah diuntungkan oleh kegiatan-kegiatan kehutanan yang berkelanjutan.

Pada bentuk desentralisasi seperti ini, pemerintah mengembangkan peraturan-peraturan (dengan masukan publik setempat yang besar), dan kemudian masyarakat memikul tanggung jawab untuk mengimplementasikannya. Penebangan liar, konversi kawasan hutan dan perambahan merupakan tanggung jawab dari pengelola lokal yang didesentralisasi. Artinya, pemerintah telah menyerahkan beban tanggung jawab perlindungan hutan kepada masyarakat yang mendapatkan keuntungan ekonomi dari sumberdaya hutan. Model ini berjalan.

## **Nikaragua**

Bagian timur laut dari Nikaragua adalah tempat tinggal bagi masyarakat asli Miskito dan Mayagna. Mereka telah menikmati otonomi, pemerintahan yang demokratis yang dipilih sejak tahun 1990. Sistem tata pemerintahan yang independen ini berdasarkan pada sistem tradisional. Namun demikian, sampai akhir-akhir ini, dinas kehutanan nasional membuat hampir semua keputusan berkaitan dengan pengelolaan hutan dan pemanfaatan hasil-hasil sumberdaya alam.

Pada tahun 1992, pemerintah mendesentralisasikan keputusan untuk persetujuan penilaian tentang dampak lingkungan dari semua proyek di kawasan ini. Model ini relatif cukup berhasil. Pendanaan nasional digunakan untuk membentuk sebuah otoritas lingkungan regional yang bertanggung jawab atas pengelolaan lingkungan lokal. Kesuksesan ini membawa kepada munculnya sebuah undang-undang kehutanan baru, yang disetujui pada bulan Agustus 2003, yang secara khusus menangani desentralisasi tanggung jawab federal ke otoritas daerah. Undang-undang ini mencakup hak untuk memberikan persetujuan, kontrol dan pengawasan atas kegiatan-kegiatan pemungutan hasil hutan; konsultasi publik dan proses pemberian persetujuan; penyaluran pendapatan ke pemerintah daerah; dan pengembangan kebijakan.

Untuk merespon meningkatnya tanggung jawab ini, Komisi Sumberdaya Alam dari pemerintah masyarakat asli telah membentuk sebuah Komite Konsultasi Kehutanan yang terdiri dari para profesional yang menangani persoalan-persoalan kehutanan di kawasan ini. Saat ini komite ini sedang menyelesaikan strategi kehutanan menyeluruh untuk menjabarkan kegiatan-kegiatan prioritas, sumber pendanaan dan mitra untuk menjamin agar tidak hanya pemerintah nasional yang terlibat dalam kegiatan yang menguntungkan kawasan pantai Miskito, tetapi juga donor dan ornop.

Beberapa usaha telah membuahkan hasil: sepuluh komunitas masyarakat lokal telah mendorong pengelolaan hutan alam pada lebih dari 75.000 ha hutan tropis dataran rendah dan hutan pinus savana. Bisnis kehutanan masyarakat secara perlahan dibangun, jaringan-jaringan komersial sedang dikembangkan, sertifikasi dari Forest Stewardship Council sedang diusahakan, dan secara umum respon positif dari hampir semua industri perkayuan merupakan hasilnya.

## **Filipina**

Pulau Sibuyan merupakan salah satu dari pusat kekayaan keragaman hayati dan spesies endemik di Filipina. Terletak di jantung pulau itu adalah Taman Alam Gunung Guiting-Guiting. Hanya inilah kawasan pegunungan yang tersisa di negara ini yang masih bertahan dengan keutuhan habitatnya di seluruh lereng ketinggiannya. Taman ini mencakup kawasan lindung ketat/inti 16.000 ha dan kawasan penyangga 10.000 ha.

Kawasan nyaris alami ini merupakan tempat hidup bagi sekitar 50.000 penduduk, lebih dari setengahnya hidup di bawah garis kemiskinan menurut ukuran yang ditetapkan pemerintah. Populasi tersebut termasuk kira-kira 1.700 penduduk asli Sibuyan Mangyan Tagabukid yang tinggal di bagian dataran tinggi dari pulau itu dan menggantungkan hidupnya pada pertanian, kayu, hasil hutan non-kayu dan berburu. Penetapan kawasan

lindung telah menghilangkan akses mereka terhadap kayu dan hasil hutan non-kayu. Untuk merespon kebutuhan penduduk lokal, rezim pengelolaan baru yang didesentralisasi telah mengembangkan sekitar 5.000 ha tanah leluhur (ancestral land) yang tumpang tindih dengan kawasan lindung.

Advokasi-advokasi ornop atas hak-hak masyarakat asli, seperti *Anthropology Watch*, *the Legal Assistance Centre for Indigenous Filipinos* dan *the Philippine Association for Intercultural Development*, membantu masyarakat asli untuk mendapatkan pengakuan hukum atas tanah mereka dan mengembangkan sistem pengelolaan berkelanjutan bagi sumberdaya alam di dalam wilayah tanah leluhur (ancestral domain) mereka. Hipotesisnya adalah bahwa penguasaan lahan yang terjamin dan pasti yang digabungkan dengan modal dan pelatihan pengelolaan sumberdaya dapat menjamin pemanfaatan keragaman hayati yang berkelanjutan. Tanggung jawab pengelolaan di dalam kawasan tanah leluhur Sibuyan Mangyan Tagabukid didesentralisasikan dari pemerintah Filipina kepada masyarakat asli itu sendiri.

Dengan memberikan jaminan keamanan terhadap penguasaan atas kawasan yang luas, peralihan kekuasaan yang samar-samar atas pemanfaatan sumberdaya telah menjadi terlihat jelas. Dengan terjaminnya penguasaan lahan, penduduk Sibuyan dapat membuat keputusan-keputusan independen atas sumberdaya alam di kawasan mereka. Ketika pemerintah lokal, misalnya, membutuhkan kayu untuk membangun sekolah, sekarang mereka diwajibkan bernegosiasi terlebih dahulu dengan pemimpin masyarakat asli berkaitan dengan jumlah kayu yang boleh diambil dari kawasan tanah leluhur.

Di Filipina, tuntutan atas penguasaan lahan oleh masyarakat asli sebagian besar diabaikan karena Penguasa Kolonial Spanyol menetapkan bahwa semua lahan yang tidak digarap merupakan lahan publik, milik negara. Dengan tanpa adanya dokumen legal sebagai bukti kepemilikan (hanya sejarah lisan), masyarakat asli menyerobot tanah yang telah mereka diami sejak sebelum pembentukan Negara Filipina. Dikeluarkannya Undang-undang tentang Hak-hak Masyarakat Asli (the Indigenous People Rights Act) pada tahun 1997 dianggap sebagai tonggak kemenangan dari perjuangan memperbaiki ketidakadilan selama berabad-abad. Proses penentuan hak-hak penguasaan tanah melibatkan konsultasi masyarakat; penelitian etnografi; sensus; identifikasi dan penjabaran tata batas; pemetaan; pengumuman ke khalayak umum; peninjauan kembali; dan, akhirnya persetujuan atas hak kepemilikan masyarakat oleh Dewan Komisi Nasional untuk Masyarakat Asli (Board of the National Commission on Indigenous People).

Pada Bulan Januari 2001, empat tahun setelah dimulainya proses tentang penguasaan lahan (tenure), hak kepemilikan masyarakat atas tanah leluhur yang telah disetujui mencapai 7.905 ha. Rencana



pengelolaan sumberdaya alam telah dikembangkan dan diadopsi oleh masyarakat asli. Rencana tersebut menggambarkan prioritas dan komitmen Masyarakat Sibuyan untuk pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan dan mengidentifikasi sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan untuk melindungi dan mengembangkan tanah leluhur mereka. Dalam sebuah penilaian yang dilakukan pada tahun 2001, para responden melihat turunnya kegiatan-kegiatan ilegal (penebangan dan peracunan ikan) dan meningkatnya penghutanan kembali dan penanaman tanaman akar-akaran. Pembukaan lahan-lahan baru untuk pertanian telah berkurang. Pemerintah pusat kekurangan sumberdaya dan pengetahuan untuk menegakkan hukum berkaitan dengan lingkungan; tetapi dengan bantuan peralatan komunikasi yang disediakan oleh proyek tersebut dan meningkatnya kesadaran akan hukum kehutanan, masyarakat Sibuyan telah melakukan patroli dan melakukan penangkapan terhadap pencuri kayu. Tata kelola yang didesentralisasi dan penguasaan lahan yang terjamin dengan demikian telah menghasilkan pengelolaan dan penegakan hukum yang lebih efektif oleh masyarakat lokal.

### **PEMULIHAN LAHAN-LAHAN YANG TERDEGRADASI**

Program-program pemerintah pusat berskala besar untuk memulihkan lahan-lahan yang terdegradasi seringkali dikritik oleh organisasi-organisasi konservasi karena mempunyai dampak sosial dan lingkungan yang kurang baik (Sayer dan Changjin Sun, 2003). Skema-skema tertentu cenderung mengembangkan spesies pohon monokultur skala besar, asing, dan sering diterapkan tanpa memperhatikan nilai-nilai lahan tersebut bagi penduduk lokal. Program-program pemulihan yang lebih responsif terhadap masyarakat lokal sering melibatkan desentralisasi tanggung jawab kepada masyarakat lokal. Di Cina, masyarakat telah merespon devolusi tanggung jawab atas lahan-lahan yang terdegradasi dengan penanaman bambu dan pohon (Ruiz-Perez dkk, 2003). Hutan tanaman tersebut utamanya ditujukan untuk memenuhi permintaan pasar akan serat dan buah-buahan dan bisa juga lebih mendukung keragaman hayati dibandingkan lahan yang terdegradasi yang digantikannya. Ada bukti-bukti dari beberapa contoh kasus-kasus di Cina dimana vegetasi yang terdegradasi mempertahankan keragaman hayati dari tanaman dan binatang asli, yang mana lokasi-lokasi ini telah digantikan oleh hutan tanaman. Tetapi kajian-kajian lainnya menunjukkan bahwa hutan tanaman dapat dengan mengejutkan menunjukkan kekayaan keragaman hayati dan dengan modifikasi sederhana dari praktek pengelolannya dapat meningkatkan nilai keragamanhayatinya lebih lanjut (Buck dkk, 2003). Organisasi Kayu Tropis Internasional (ITTO) baru-baru ini mempublikasikan panduan bagi pemulihan dan rehabilitasi hutan yang

mendukung keragaman hayati dan nilai-nilai lingkungan lainnya (ITTO, 2003).

### **KONFLIK BERSENJATA DAN PERTIKAIAN SIPIL**

Kajian-kajian terbaru telah menunjukkan sejauh mana konflik bersenjata dan pertikaian sipil dalam kawasan hutan di negara-negara berkembang telah berlangsung (Price, 2003). Konflik-konflik yang demikian dapat melemahkan atau merusak institusi-institusi yang menangani pengelolaan hutan. Terdapat beberapa bukti bahwa pengaturan pengelolaan hutan yang didesentralisasikan bisa lebih bertahan dalam menghadapi gejolak dibandingkan dengan rezim pengelolaan terpusat. Di Zimbabwe, kawasan suaka hidupan liar yang dikelola oleh masyarakat dikatakan telah bertahan dengan lebih baik dalam masa pertikaian sipil saat ini dibandingkan dengan taman nasional. Penduduk lokal dengan jelas menunjukkan minat yang lebih besar dalam melindungi sumberdaya yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan mereka daripada melindungi sumberdaya di bawah pengelolaan pemerintah pusat.

Situasi yang berlawanan tercatat di Liberia dan Republik Kongo, dimana taman nasional yang telah mantap, beberapa di antaranya merupakan situs *World Heritage*, kelihatannya tetap bertahan dalam masa kekacauan yang terjadi pada dekade yang lalu lebih baik daripada yang disangka. Situs-situs ini berkaliber internasional dan masyarakat internasional memberikan dukungan sumberdaya untuk melestarikan, bahkan selama masa pertikaian. Faksi-faksi pemberontak dari dua negara tersebut berinteraksi dengan kelompok-kelompok konservasi internasional untuk menjamin perlindungan atas kawasan-kawasan lindung ini – mungkin untuk membuktikan kredibilitas mereka sebagai pihak yang berpotensi dalam badan-badan pemerintah yang sah dan bertanggung jawab setelah konflik berakhir.

### **PEMERINTAHAN FEDERAL DAN PEMERINTAHAN TERPUSAT**

Di dalam sistem federal, muncul konflik atas kawasan yang memiliki keragaman hayati penting antara pemerintah propinsi yang cenderung responsif terhadap industri-industri ekstraktif sumberdaya dan pemerintah pusat yang mempunyai tujuan konservasi jangka panjang. Australia merupakan contoh nyata dimana negara bagian telah lebih sangat responsif terhadap persoalan-persoalan lapangan pekerjaan pedesaan dan kepentingan industri-industri primer, sementara pemerintah federal mendukung konservasi untuk merespon para pemilih di kawasan perkotaan di Sydney dan Melbourne. Perdebatan ini menjadi sengit khususnya dalam

persoalan dimasukkannya beberapa kawasan lindung ke dalam daftar *World Heritage*. Dimasukkannya kawasan lindung tersebut sebagai *World Heritage* berakibat pada kontrol langsung pemerintah federal dan dalam beberapa kasus pemerintah negara bagian menolak hal ini dengan keras. Persoalan serupa terjadi di Malaysia dan Kanada.

### **TUNTUTAN-TUNTUTAN PENDUDUK ASLI ATAS LAHAN**

Selama tahun-tahun belakangan ini, kaum konservasionis seringkali berpihak pada kelompok-kelompok masyarakat asli yang sistem pengelolaan lahan tradisionalnya telah diakui sebagai pendukung keragaman hayati. Namun demikian, terdapat contoh-contoh dimana masyarakat asli membuat tuntutan-tuntutan atas lahan yang telah ditetapkan dalam kategori kawasan lindung IUCN I sampai IV. Tuntutan masyarakat atas lahan tersebut sering mendapatkan dukungan secara konstitusi, karena hukum dan perjanjian sebagai dasar dari tuntutan tersebut telah lebih dahulu ada sebelum penetapan kawasan lindung. Permasalahan ini bisa menjadi lebih penting di banyak negara berkembang, ketika masyarakat lokal bereaksi terhadap sistem-sistem legal dan kawasan lindung yang ditetapkan oleh rezim kolonial atau diktator yang terpusat. Tuntutan atas pembebasan dari peraturan-peraturan mengenai perikanan dan hidupan liar, terutama berkaitan dengan musim berburu, batasan ukuran dan tangkapan, seringkali menciptakan konflik antara masyarakat lokal dengan badan-badan konservasi pemerintah. Konflik-konflik ini kemungkinan menjadi lebih parah dalam rezim desentralisasi.

### **REKOMENDASI**

Organisasi-organisasi konservasi pada umumnya mengakui desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan selama beberapa dekade terakhir sebagai hal yang positif. Tetapi catatan menunjukkan adanya kegagalan-kegagalan juga: desentralisasi terjadi begitu cepat; penguasa pusat mempertahankan kontrol atas aset-aset yang paling berharga; desentralisasi yang cepat atau oportunistik meninggalkan kekosongan kelembagaan dan kurangnya akuntabilitas. Tidak bisa diasumsikan bahwa masyarakat lokal akan dapat menyusun kembali sistem pengelolaan tradisional mereka dalam waktu semalam setelah bertahun-tahun pemerintah pusat telah merusaknya. Dalam kasus-kasus tersebut dimana pengelolaan yang didevolusikan tidak dapat berjalan semestinya, sekarang kita memahami mengapa itu terjadi. Jika devolusi tersebut dilaksanakan dengan benar, hasil yang lebih baik akan dapat dicapai.

Banyak dari pengalaman desentralisasi telah berlangsung dalam situasi dimana semua institusi pemerintah, baik pusat maupun daerah, lemah.

Desentralisasi atau devolusi sendiri tidak akan memecahkan masalah. Sebagian besar program-program untuk mendevolusi pengelolaan hutan kepada masyarakat dan penguasa lokal didorong oleh adanya kebutuhan untuk meningkatkan penghidupan masyarakat lokal. Organisasi konservasi seringkali terlibat setelah proses-proses telah dimulai. Seringnya, data dasar tentang nilai lingkungan untuk evaluasi kinerja dari sistem pengelolaan hutan yang didesentralisasikan tersedia hanya sedikit.

Landasan bagi optimisnya organisasi-organisasi konservasi adalah kontras dengan kawasan hutan yang dikelola secara terpusat. Di banyak negara berkembang, institusi pusat menemui kesukaran besar dalam mengkonservasi lingkungan hutan, dan hutan hilang dengan cepat. Namun, setelah pelembagaan pengelolaan lokal, hutan alam telah kembali stabil dan bahkan meningkat. Meskipun kontrol pusat atas kawasan lindung yang luas dan merupakan kawasan kunci dari konservasi hutan perlu untuk dipertahankan, devolusi sistem pengelolaan mempunyai peranan yang penting dalam mencapai irisan-irisan pelengkap dari tipe-tipe hutan yang berbeda-beda dalam bentang lahan yang multi fungsi yang penting untuk mencapai tujuan konservasi secara luas.

Kesimpulan umum dari bab ini adalah, dalam situasi tertentu, desentralisasi merupakan kekuatan positif bagi konservasi; dalam situasi lainnya, desentralisasi berbahaya. Permasalahan yang krusial seringkali bukan pada apakah sebaiknya dilangsungkan desentralisasi, melainkan bagaimana desentralisasi tersebut dijalankan. Berdasarkan pengalaman kami, panduan berikut ini menyarankan kondisi-kondisi dimana desentralisasi dapat mendukung konservasi keragaman hayati:

- Skema-skema pengelolaan yang didesentralisasi dan didevolusi seringkali berakibat pada terpeliharanya atau meluasnya kawasan hutan asli yang kaya akan spesies sehingga menguntungkan dari sisi keragaman hayati. Di banyak situasi, pengelolaan lokal telah membuktikan keberhasilannya dibandingkan pengelolaan terpusat.
- Desentralisasi harus terencana dan dinegosiasikan; desentralisasi krisis beresiko pada kekosongan kelembagaan.
- Ketika manfaat kawasan lindung dan upaya-upaya konservasi lainnya hanya menguntungkan terutama bagi masyarakat luas atau masyarakat global, mungkin tidaklah bijaksana dan tidak realistis untuk menganggap bahwa pengelolaan yang didesentralisasikan akan efektif. Kategori kawasan lindung I sampai IV IUCN seharusnya, secara umum, dipertahankan di bawah kontrol pemerintah pusat.
- Pengelola lokal harus mempunyai legitimasi dan mewakili pengguna sumberdaya lokal; demokrasi lokal yang luas mungkin merupakan prasyarat bagi berjalannya bentuk desentralisasi manapun (Ribot, 2002, 2003).

- Aset-aset, hak-hak dan kekuasaan harus dilimpahkan kepada pengelola lokal, tidak hanya tanggung jawab saja.
- Sumberdaya untuk mendukung program konservasi harus tersedia bagi institusi yang didesentralisasi.
- Keuntungan ekonomi harus sampai pada pengelola yang menerima kewenangan desentralisasi dan ini harus setara dengan atau melebihi biaya kesempatan (*opportunity costs*) yang ditanggung untuk memastikan konservasi keragaman hayati.
- Ketika nilai dari kegiatan konservasi terutama hanya dinikmati oleh pihak luar, pengelola yang didesentralisasi harus diberikan insentif pengaturan atau finansial.
- Seringkali perlu untuk dilakukan pembayaran jasa layanan lingkungan secara langsung untuk mengganti biaya lokal dan biaya kesempatan program konservasi yang nilainya dinikmati oleh 'masyarakat global' dan tidak secara langsung oleh masyarakat lokal.

## CATATAN

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Madhu Sarin, Leonardo Lacerda, Simon Rietbergen dan para pengulas anonim atas komentar dan masukan mereka yang berharga pada draf awal dari bab ini.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Barrow, E., Clarke, J., Grundy, I., Jones, K.-R. dan Tessema, Y. (2002) *Analysis of Stakeholder Power and Responsibilities in Community Involvement in Forest Management in Eastern and Southern Africa*. IUCN, Eastern Africa Regional Office, Nairobi, Kenya.
- Buck, A., Parotta, J. dan Wolfrum, G. (2003) *Science and Technology: Building the Future of the World's Forest and Planted Forest and Biodiversity*. IUFRO occasional paper no 15, IUFRO, Vienna.
- Fay, C. dan Michon, G. (2003) 'Redressing forest hegemony: When a forest regulatory framework is best replaced by an agrarian one'. Makalah dipresentasikan pada *CIFOR Conference on Rural Livelihoods, Forests and Biodiversity*, Bonn, Mei.
- Halliday, D. dan Gilmour, D.A. (1995) *Conserving Biodiversity Outside Protected Areas: The Role of Traditional Ecosystems*. IUCN, Gland, Swiss, dan Cambridge, UK.
- ITTO (International Tropical Timber Organization) (2003) *Guidelines for the Restoration of Degraded Forest*. ITTO, Yokohama.
- McShane, T. dan Wells, M.P. (2004) *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, New York.
- Michon, G. dan de Foresta, H. (1995) 'The Indonesian agro-forest model', dalam Halliday, P. dan Gilmour, D.A. (penyunting) *Conserving Biodiversity Outside Protected Areas: The Role of Traditional Ecosystems*. IUCN, Gland, Swiss, dan Cambridge, UK.
- Poffenberger, M. (penyunting) (1989) *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press, West Hartford, CT.

- Price, S. (2003) *War and Tropical Forest: Conservation in Areas of Armed Conflict*. Food Products Press, New York.
- Rackham, O. (2001) *Trees and Woodlands in the British Landscape*. Phoenix Press, London.
- Ribot, J. (2002) *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J. (2003) 'Democratic decentralization of natural resources: Institutional choice and discretionary power transfers in sub-Saharan Africa', *Public Administration and Development*, vol 23, no 1, hal 53 -65.
- Ruiz-Perez, M., Belcher, B., Maoyi F. dan Xiaosheng Y. (2003) 'Forestry, poverty and rural development: Perspectives from the bamboo subsector', dalam Hyde, F., Belcher, B. dan Jintao X (penyunting) *China's Forests: Global Lessons from Market Reforms*. Resources for the Future, Washington, DC.
- Ruiz-Perez, M., Almeida, E., Dewi, S., Lozano-Costa, E.M., Ciavatta-Pantoja, M., Puntodewo, A., de Arruda Postigo, A. dan Goulart de Andrada, A. (2005) 'Conservation and development in Amazonian extractive reserves: The case of Alto Jurua'. *Ambio* vol 34, no 3, hal 318-223.
- Sayer, J.A., Ishwaran, N., Thorsell, J. dan Sigatty, T. (2000). 'Tropical forest biodiversity and the World Heritage Convention'. *Ambio*, vol 29, no 6, hal 302-309.
- Sayer, J.A. dan Changjin S. (2003) 'Impacts of policy reforms on forest environments and biodiversity', dalam Hyde, F., Belcher, B. dan Jintao X. (penyunting) *China's forest: Global lessons from Market Reforms*. Resources for the Future, Washington, DC.
- Schama, S. (1995) *Landscape and Memory*. Harper Collins, London.
- Sheil, D. (2001) 'Conservation and biodiversity monitoring in the tropics: Realities, priorities and distractions'. *Conservation Biology*, vol 15, no 4, hal 1179-1182.
- Watkins, C. (1998) *European Woods and Forests: Studies in Cultural History*. CABI, Wallingford, UK.
- Wiley, L.A. dan Mbaya, T. (2001) *Land, Peoples and Forests in Eastern and Southern Africa at the Beginning of the 21st Century: The Impact of Land Relations on the Role of Communities in Forest Management*. IUCN Regional Office for Eastern Africa, Nairobi, Kenya.



## **Bagian II**

### **Pengalaman Beberapa Negara**





# Bab 7

## Desentralisasi Sektor Kehutanan: Pengalaman Indonesia

Wandojo Siswanto dan Wahjudi Wardoyo

### PENDAHULUAN

Departemen Kehutanan Indonesia bertekad untuk memberantas pembalakan liar, mengontrol kebakaran hutan, merehabilitasi dan mengkonservasi sumberdaya alam, merestrukturisasi sektor kehutanan dan memperkuat proses desentralisasi kehutanan. Prioritas tersebut dirancang untuk memandu pemangku kepentingan (stakeholder) kehutanan dalam menyelesaikan permasalahan skala nasional. Program Kehutanan Nasional, pendekatan yang diambil oleh departemen kehutanan bagi desentralisasi, membutuhkan dialog multipihak di seluruh tingkat. Namun demikian, penguasaan lahan (land tenure), tetap merupakan suatu masalah: sejumlah pihak berwenang daerah menjual lahan masyarakat untuk memperoleh pendapatan, dan petani tanpa lahan ikut serta dalam praktek-praktek ilegal dalam memanfaatkan sumberdaya. Oleh karena itu, kepemilikan lahan tidak selalu berarti bahwa suatu komunitas dapat mengelolanya dengan berkelanjutan.

### PEMBAHARUAN DI INDONESIA

Indonesia sedang menghadapi suatu proses perubahan mendasar dan pembaharuan demokrasi, termasuk membangun suatu hubungan yang lebih kuat antara pemerintah dengan masyarakat sipil. Tahap transisi ini, bersama dengan dampak ekonomi dan sosial dari krisis ekonomi pada tahun 1997-1998, telah menciptakan suatu situasi yang rapuh dan tidak pasti. Gerakan reformasi telah mendorong perbaikan kehidupan politik, seperti upaya-upaya untuk menjaga kedaulatan nasional, meningkatkan peran dari seluruh pemangku kepentingan dan mengurangi dominasi pemerintah. Namun demikian, perubahan yang demikian merupakan sebuah proses yang panjang karena membutuhkan tidak hanya hukum

perundang-undangan, tetapi juga perubahan dalam susunan kelembagaan dan pengelolaan pelayanan publik.

Gerakan reformasi yang dimulai pada tahun 1998 telah mendorong implementasi desentralisasi pemerintahan dalam waktu yang relatif singkat. Sejak kemerdekaan pada tahun 1945, sistem tata kelola telah berubah tidak kurang dari enam kali, bolak-balik dari sentralisasi ke desentralisasi. Sistem yang ada saat ini, diadopsi sebagai suatu komitmen politik, adalah desentralisasi, berdasarkan Undang-undang No 22 Tahun 1999, yang efektif dilaksanakan pada 1 Januari 2001. Namun, penyusunan perundang-undangan dilaksanakan secara cepat dan di bawah situasi transisi menyusul jatuhnya rezim sebelumnya; karenanya, perundang-undangannya tidak lengkap dan tidak tepat.

Beberapa bulan setelah ditetapkannya Undang-undang No 22 Tahun 1999, ditetapkan Undang-undang Kehutanan No 41 Tahun 1999. Implementasi kedua undang-undang ini telah menciptakan permasalahan bagi pihak-pihak yang bertanggung jawab mengelola hutan dan sumberdaya hutan. Khususnya ada masalah yang berat antara pemerintah pusat dan badan-badan pemerintah daerah karena perbedaan interpretasi dari terminologi *desentralisasi*. Kurangnya pemahaman, koordinasi dan sinergi antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah telah membawa kepada salah persepsi dalam mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab dalam pengelolaan hutan. Oleh karena itu, distribusi kewenangan dan peran telah menjadi suatu wilayah konflik di antara pihak-pihak yang berkepentingan. Tambahan lagi, permasalahan muncul karena kurangnya keterbukaan (transparansi) dan akuntabilitas dalam mengelola dan memelihara sumberdaya hutan sebagai suatu sistem pendukung kehidupan, daripada hanya sekedar sebagai sumber kayu.

Salah persepsi berkaitan dengan implementasi desentralisasi di sektor kehutanan oleh pihak berwenang daerah terutama disebabkan oleh orientasi jangka pendek pengelola hutan, yang berkaitan dengan jangka waktu jabatan pejabat pemerintah daerah, yaitu lima tahun. Hasilnya, hutan diperlakukan sebagai suatu sumber kayu yang menghasilkan PAD – pendapatan asli daerah – yang dibutuhkan bagi pembangunan lokal. Izin lokal atas penebangan kayu diberikan tanpa cukup mempertimbangkan prinsip-prinsip keberlanjutan, berakibat pada meningkatnya laju deforestasi.

Desentralisasi sektor kehutanan seharusnya, bagaimanapun juga, dilihat sebagai upaya positif untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan untuk mengelola sumberdaya hutan secara berkelanjutan bagi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, perbedaan seharusnya didiskusikan dalam dialog yang konstruktif secara transparan untuk menghasilkan solusi yang disepakati para pemangku kepentingan.

Menteri Dalam Negeri telah menyatakan bahwa proses desentralisasi harus dilaksanakan dalam empat tahapan proses: permulaan (*initiation*), penerapan, konsolidasi dan stabilisasi. Keempat tahap tersebut telah menjadi dasar bagi seluruh sektor pembangunan untuk mengimplementasikan desentralisasi dalam kewenangannya masing-masing.

Untuk menangani permasalahan kompleks sektor kehutanan saat ini, Departemen Kehutanan Indonesia telah mengembangkan sebuah rencana: Lima Prioritas Kebijakan Sektor Kehutanan. Kelima komitmen departemen tersebut adalah:

1. Memberantas pembalakan liar (*illegal logging*);
2. Mengendalikan kebakaran lahan dan hutan;
3. Rehabilitasi dan konservasi;
4. Restrukturisasi sektor kehutanan; dan
5. Memperkuat proses desentralisasi sektor kehutanan.

Lima prioritas tersebut dirancang untuk memandu para pemangku kepentingan kehutanan dalam menemukan solusi permasalahan pada skala nasional. Pendekatan desentralisasi dalam sektor kehutanan dilakukan melalui Program Kehutanan Nasional, suatu kerangka kerja kebijakan yang membutuhkan dialog multipihak di seluruh tingkat. Sebagai tambahan, sedang dilaksanakan juga dua program lintas sektoral, yaitu kehutanan sosial (*social forestry*) dan pengembangan sumberdaya manusia.

Tujuan dari desentralisasi di sektor kehutanan adalah untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat Indonesia dengan memberikan masyarakat lokal akses yang lebih baik terhadap sumberdaya hutan di wilayah mereka. Namun demikian, akses harus sejalan dengan prinsip-prinsip pengelolaan hutan berkelanjutan, yang harus direncanakan dan disebarluaskan secara luas kepada masyarakat lokal. Dengan cara ini, di masa yang akan datang, hutan yang dikelola dengan baik dapat mendukung kondisi kehidupan yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

## IMPLEMENTASI DARI DESENTRALISASI

Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah mensyaratkan desentralisasi di sebagian besar aspek dari tata kelola. Suatu perubahan dari tata kelola yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi bukanlah suatu langkah yang mudah karena *desentralisasi* dapat diinterpretasikan secara berbeda oleh pihak-pihak yang berbeda. Di sektor kehutanan, sejumlah pemerintah daerah telah menginterpretasikan desentralisasi sebagai kebebasan sepenuhnya untuk melakukan apapun yang mereka inginkan dengan

sumberdaya hutan di wilayah mereka. Salah interpretasi tak pelak lagi membahayakan keberadaan sumberdaya hutan. Meskipun demikian, sebagai sebuah komitmen politik, desentralisasi telah mencapai titik yang tidak dapat kembali lagi dan harus dilanjutkan. Memperlancar dan mempercepat proses desentralisasi di sektor kehutanan sekarang telah menjadi suatu prioritas mendesak yang membutuhkan komunikasi, koordinasi dan kolaborasi yang intensif di antara pihak-pihak yang berkepentingan.

Desentralisasi berarti penyerahan kewenangan politik, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah (kabupaten atau kota) sehingga pemerintah dapat menyediakan dan menjamin pelayanan publik yang lebih baik bagi masyarakat. Keberhasilan desentralisasi tergantung kepada ketersediaan lembaga yang sesuai dan sumberdaya manusia yang sesuai kualifikasinya dalam mengimplementasikan seluruh aspek desentralisasi, selain juga faktor-faktor pendukung lainnya, seperti infrastruktur, teknologi, akses informasi, personel dan kapasitas kelembagaan dalam perencanaan, dan – lebih penting lagi – distribusi keuntungan sumberdaya alam yang layak.

Memahami semangat dari otonomi, implementasi desentralisasi kehutanan seharusnya tidak terperangkap dalam polemik perselisihan atas kewenangan. Namun, harus berorientasi kepada pencapaian pengelolaan hutan berkelanjutan yang konsisten dengan visi pembangunan kehutanan nasional, di satu pihak, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, di lain pihak. Kedua dimensi dari pembangunan kehutanan ini dapat dicapai melalui koordinasi dan pemahaman yang baik di antara pihak-pihak yang terlibat, baik di tingkat pusat maupun lokal. Oleh karenanya, batasan administratif seharusnya tidak menjadi penghalang dalam pengelolaan hutan; malahan, hutan dan sektor kehutanan seharusnya menjadi semacam pelekat, karena hutan dapat secara signifikan memberi manfaat bagi pembangunan daerah, nasional dan internasional dari sisi faktor-faktor ekonomi, ekologi dan sosial budaya.

## **Undang-undang dan peraturan-peraturan**

Perbedaan persepsi dan pemahaman atas desentralisasi telah mengakibatkan konflik atas pengelolaan sumberdaya alam, khususnya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Kesenjangan kebijakan antara Undang-undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No 41 Tahun 1999 harus diselesaikan guna menjernihkan pihak-pihak dan badan-badan yang bertanggung jawab untuk mencapai pengelolaan hutan berkelanjutan di tingkat pusat dan lapangan. Namun demikian, karena kedua undang-undang tersebut telah diberlakukan, suatu pendekatan yang sinergi di antara keduanya, dalam kerangka kerja kedaulatan nasional, menjadi persoalan pokok.

Pada dasarnya, Undang-undang No 22 Tahun 1999 memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan seluruh tugas pemerintahan kecuali yang berhubungan dengan persoalan-persoalan nasional dan internasional, seperti urusan luar negeri, pertahanan dan keamanan nasional, hukum, fiskal dan moneter. Namun demikian, berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 1999, pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk hutan, konservasi sumberdaya alam dan standarisasi masih merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Pasal pada Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa 'Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan perundang-undangan' membawa kepada interpretasi yang berbeda dan perbedaan pendapat atas pengelolaan sumberdaya alam, termasuk hutan.

Sebagai bagian dari proses desentralisasi, Departemen Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri (Kepmen) No 05.1 Tahun 2000 untuk mendesentralisasikan pengeluaran izin konsesi hutan skala kecil yang memperbolehkan pemanfaatan kayu yang berasal dari pembukaan lahan. Implementasi dari surat keputusan tersebut membawa kepada tidak terkendalinya jumlah izin yang cenderung mendorong degradasi hutan. Oleh karena itu, di bulan Juni tahun 2002, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002, dan menarik kembali Keputusan Menteri (Kepmen) No 05.1 Tahun 2000. Sejak itu, muncul perbedaan pendapat antara pemerintah daerah dan pusat dan menimbulkan perdebatan yang sengit di antara pemangku kepentingan kehutanan.

Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah No 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi dikeluarkan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-undang No 41 di atas. Keduanya merujuk kepada undang-undang lainnya yang relevan, seperti Undang-undang No 22 Tahun 1999, selain juga Undang-undang No 18 Tahun 2001 (tentang otonomi khusus Aceh) dan Undang-undang No 21 Tahun 2001 (tentang otonomi khusus Papua). Menurut PP No 34 di atas, seluruh kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh seluruh badan pemerintahan, termasuk pemerintah daerah, harus mendukung semangat dari 'tata kelola yang baik', yang artinya bahwa pemerintah daerah seharusnya tidak hanya mengambil kewenangan saja tetapi juga tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan pembangunan secara transparan dan akuntabel. Karena pembangunan kehutanan berimplikasi bagi ekonomi, ekologi dan budaya, degradasi hutan dan penegakan hukum perundang-undangan hutan adalah tugas yang dipikul bersama oleh seluruh tingkat pemerintahan.

Sebagai bagian dari sistem pengelolaan hutan, kewenangan untuk mengeluarkan izin pemanfaatan hutan telah menjadi fokus perselisihan dalam desentralisasi. Mekanisme untuk memberikan izin pemanfaatan hutan telah diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002, termasuk mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Namun demikian, telah muncul kesalahpahaman berkenaan dengan apakah pemanfaatan hasil hutan dari hutan alam maupun hutan tanaman harus disetujui oleh menteri kehutanan. Persoalan ini memicu pertentangan dan mekanisme tersebut dirasakan sebagai resentralisasi kewenangan. Di banyak daerah, pengeluaran surat izin untuk memanfaatkan kayu dan konsesi hutan skala kecil oleh pihak berwenang daerah masih terjadi. Situasi ini membawa kepada praktek-praktek pengambilan hasil hutan yang tidak berkelanjutan dan menyebabkan kehancuran hutan, lingkungan hidup dan ekosistem. Pemanfaatan hasil hutan yang tidak terkendali telah terjadi baik di hulu maupun di hilir daerah aliran sungai dan bahkan telah melewati batas kabupaten/kota, propinsi dan nasional.

Meskipun kewenangan untuk mengeluarkan izin bagi pemanfaatan hasil hutan saat ini berada di tangan menteri kehutanan, diperlukan adanya rekomendasi teknis dari kepala daerah. Diharapkan bahwa melalui mekanisme ini, monitoring yang tepat dapat dikembangkan dan dijaga. Garis tanggung jawab di antara pemangku kepentingan juga jelas jika, sebagai contoh, dampak negatif terjadi selama pelaksanaan izin tersebut. Karena itu, untuk mencapai koordinasi yang lebih baik, penggambaran pemisahan peran dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten atau kota, selain juga dengan perusahaan milik negara, adalah sangat penting. Selain itu, Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002 mengatur pemanfaatan hutan dan konsesi hutan yang telah diberikan kepada perusahaan swasta dan BUMN.

### **Konflik penguasaan lahan**

Di masa desentralisasi ini, penguasaan lahan telah menjadi persoalan yang sangat penting dan diperdebatkan. Sejumlah masyarakat adat berpendapat bahwa hutan seharusnya dimiliki dan dikelola berdasarkan sejarah pendudukan hutan. Dalam menangani persoalan ini, pemerintah menyusun sejumlah kebijakan berkenaan dengan tata kelola hutan dan lahan berdasarkan Undang-undang No 41 Tahun 1999. Kebijakan mengenai lahan hutan ditujukan untuk menghindari degradasi dan fragmentasi lebih jauh. Melalui kebijakan ini, masyarakat dilibatkan dalam pembangunan kehutanan dan diberikan hak untuk mengelola hutan untuk penghidupan mereka, asal mereka melakukannya secara berkelanjutan tanpa mengorbankan lingkungan hidup. Di banyak kasus, karena tekanan

ekonomi, masyarakat lokal mengalihkan kepemilikan lahan kepada pihak lain untuk memperoleh uang tunai secara cepat. Para petani tanpa lahan tersebut kemudian mulai terlibat dalam praktek-praktek ilegal ketika memanfaatkan sumberdaya. Karena itu, kepemilikan lahan tidak selalu menjamin bahwa masyarakat dapat meningkatkan pendapatan jangka panjangnya.

## **Pengaturan keuangan**

Sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No 22 Tahun 1999 meliputi empat komponen utama:

1. Sumber pendapatan yang disebut *Pendapatan Asli Daerah*, yaitu pendapatan yang diperoleh dalam yurisdiksi daerah;
2. Dana perimbangan atau transfer pemerintah pusat;
3. Pinjaman; dan
4. Sumber pendapatan lainnya.

Dana perimbangan atau transfer pemerintah pusat terdiri dari bagian daerah atas pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam; Dana Alokasi Umum; dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Khusus diberikan untuk membiayai pengeluaran bagi kebutuhan khusus, termasuk Dana Reboisasi. Lain-lain sumber pendapatan termasuk hibah dan dana darurat. Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan bahwa dana alokasi umum yang dialokasikan untuk daerah (yaitu, propinsi, kabupaten dan kota) harus sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam anggaran nasional (*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*). Dari minimal 25 persen ini, 10 persen diberikan kepada propinsi dan 90 persen untuk kabupaten dan kota.

Dari penerimaan yang dihimpun dari sumberdaya alam – yaitu dari sektor kehutanan, pertambangan umum dan perikanan – 80 persen diberikan kepada masing-masing daerah (propinsi, kabupaten dan kota) dan 20 persen untuk pemerintah pusat. Dibandingkan dengan sektor sumberdaya alam lainnya, bagian daerah dari penerimaan yang berasal dari hutan sangat berarti. Hanya 15 persen dari penerimaan yang berasal dari minyak bumi diberikan kepada daerah penghasil; 85 persen diambil oleh pemerintah pusat. Sama halnya, hanya 30 persen penerimaan dari gas alam dikembalikan kepada daerah penghasil; 70 persen diambil oleh pemerintah pusat.

Dana reboisasi dikumpulkan dari pemegang hak pengusahaan hutan sebagai penerimaan bukan pajak dan dapat digunakan hanya untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan yang terdegradasi. Sebagaimana diatur



dalam Peraturan Pemerintah No 35 Tahun 2002, pemanfaatan dana reboisasi dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan berikut ini melalui skema pinjaman, kecuali untuk tujuan konservasi dan perlindungan:

- Menanam kembali hutan produksi dan hutan lindung dan daerah konservasi, kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional;
- Reboisasi, khususnya bagi hutan masyarakat atau hutan milik, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan konservasi, dan konservasi daerah aliran sungai untuk sistem pertanian;
- Penanaman pengayaan dalam hutan produksi dan hutan lindung; dan
- Mendukung kegiatan-kegiatan, termasuk pengelolaan daerah konservasi, mencegah dan mengatasi kebakaran hutan; pengelolaan batas-batas hutan; monitoring dan pengamatan; pengenaan denda; pengembangan pembibitan, penelitian dan pengembangan; pendidikan dan pelatihan; dan penyuluhan selain juga memberdayakan masyarakat lokal dalam kegiatan rehabilitasi hutan.

Dana reboisasi yang terkumpul dibagi ke dalam dua bagian: 40 persen diberikan kepada daerah penghasil kayu dan 60 persen untuk pemerintah pusat, dengan harapan bahwa 60 persen ini akan difokuskan bagi rehabilitasi dan pembangunan kehutanan di daerah bukan penghasil kayu, termasuk kegiatan-kegiatan yang mendukung pembangunan kehutanan. Disarankan bahwa perlu dikembangkan secara lebih transparan suatu mekanisme dan distribusi yang tepat atas penerimaan yang berasal dari sektor sumberdaya alam.

## **LIMA PRIORITAS KEBIJAKAN**

Mempertimbangkan kompleksnya permasalahan yang ada saat ini di sektor kehutanan, Departemen Kehutanan telah mengembangkan dan meluncurkan Lima Prioritas Kebijakan sektor kehutanan sebagai langkah segera, yang digunakan sebagai referensi dan panduan bagi pengelolaan hutan dan pembangunan kehutanan di propinsi dan kabupaten/kota. Salah satu kebijakan memberi perhatian pada kebutuhan untuk memperkuat proses desentralisasi di sektor kehutanan. Desentralisasi sektor kehutanan diprioritaskan untuk membangun persepsi dan pemahaman yang sama di antara pemangku kepentingan pusat, propinsi dan lokal. Sekalipun ini bukanlah tugas yang mudah, Indonesia percaya bahwa kemajuan dapat dicapai melalui upaya-upaya yang nyata dan strategi yang baik.

## **Hambatan-hambatan**

Kebijakan desentralisasi di sektor kehutanan diarahkan pada pengalihan peran dan kewenangan bagi pengelolaan sumberdaya hutan dari pemerintah

pusat kepada pemerintah daerah. Namun demikian, implementasinya berjalan lambat, dan sejumlah konflik di antara berbagai pihak muncul karena kompleksitas permasalahan dan adanya kesalahan dalam memahami model pengelolaan hutan di lapangan.

Permasalahan dan hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan desentralisasi di sektor kehutanan ditunjukkan oleh kenyataan terjadinya degradasi hutan yang tidak terkendali. Rata-rata tahunan degradasi hutan tercatat meningkat dari 1,6 juta ha menjadi lebih dari 2,1 juta ha antara tahun 2000 dan 2003. Lebih dari itu, sebab-sebab lain deforestasi termasuk eksploitasi hutan secara tidak berkelanjutan dan konversi kawasan hutan untuk pertanian, perkebunan dan tujuan-tujuan lainnya. Permasalahan-permasalahan berikut ini dianggap sebagai kelemahan utama dalam mengimplementasikan desentralisasi di sektor kehutanan:

- Berlangsungnya perbedaan persepsi dan pemahaman yang rendah atas desentralisasi di antara sebagian besar pihak yang mempunyai wewenang atas pengelolaan hutan. Pemerintah daerah tidak siap dalam hal pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, selain juga dalam kapasitas mereka untuk mengelola hutan.
- Hirarki di antara pemerintah pusat dan daerah, baik propinsi maupun kabupaten/kota, terhenti setelah diluncurkannya otonomi. Oleh karena itu, untuk implementasi yang lebih baik dari sisi transparansi dan keharmonisan, penting untuk merevisi Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.\*
- Sejumlah pemangku kepentingan meminta direvisinya Undang-undang No 22 Tahun 1999 karena implementasi dari desentralisasi yang kebablasan. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan (TAP) No IV/MPR/2000 mengenai rekomendasi kebijakan dalam pelaksanaan desentralisasi dan Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan sebuah surat pada bulan Februari 2001 yang mengusulkan amendemen dan perbaikan Undang-undang tersebut.
- Tetap adanya kontroversi mengenai peraturan pemerintah daerah di tingkat kabupaten mengenai konsesi skala kecil dan izin untuk pemanfaatan kayu. Kebijakan yang ada saat ini sesungguhnya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 2002. Orientasi jangka pendek pemerintah kabupaten untuk meningkatkan pendapatan daerah mereka yang berasal dari kegiatan-kegiatan pengambilan kayu terlihat jelas.
- Tuntutan masyarakat lokal, khususnya masyarakat adat, untuk memiliki kawasan hutan telah meningkat sejak bergulirnya otonomi dan desentralisasi.

---

\* Pada tahun 2004, Undang-undang No 22/1999 telah direvisi menjadi Undang-undang No 32/2004 dan Undang-undang No 25/1999 direvisi menjadi No 33/2004.

- Konflik dalam mengelola hutan di lapangan telah secara rutin berlangsung karena tidak lengkapnya aturan pelaksanaan Undang-undang No 41 Tahun 1999.

Meskipun beragam program dan proyek telah memfasilitasi suatu forum untuk berdialog dan diskusi berkenaan dengan proses Program Kehutanan Nasional, hambatan masih tetap ada karena lemahnya kapasitas kelembagaan, rendahnya pengetahuan dan pemahaman atas desentralisasi, selain juga lemahnya koordinasi di antara pemangku kepentingan.

## **Strategi**

Mempertimbangkan seluruh hambatan dalam mengimplementasikan desentralisasi di sektor kehutanan, dibutuhkan upaya-upaya dan strategi berikut ini:

- Melaksanakan Program Pembangunan Nasional dan Rencana Pembangunan Tahunan berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku. Hal ini juga harus diikuti dengan implementasi yang tepat atas lima prioritas Departemen Kehutanan di seluruh tingkat.
- Mengembangkan dialog dan komunikasi yang efektif di antara pemangku kepentingan kehutanan, termasuk badan-badan pemerintah di semua tingkat, lembaga legislatif, universitas, ornop, sektor swasta dan perwakilan dari masyarakat adat, dalam mengimplementasikan Program Kehutanan Nasional.
- Menyusun peraturan-peraturan (pemerintah) yang relevan sebagai penjabaran Undang-undang No 41 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya. Saat ini, tiga dari sepuluh peraturan pemerintah yang direncanakan telah disetujui oleh presiden, tujuh sisanya masih dalam tahap pembahasan.
- Mengembangkan standar dan kriteria bagi pengelolaan hutan berkelanjutan, dan pada saat yang sama meningkatkan kapasitas kelembagaan termasuk juga sumberdaya di sektor kehutanan.
- Membangun citra yang baik dalam pembangunan kehutanan dengan membangun komunikasi dua arah, khususnya dengan media massa.
- Meningkatkan kerjasama dengan pihak donor (lembaga-lembaga internasional) bagi pengelolaan hutan berkelanjutan.
- Menegakkan pelaksanaan undang-undang kehutanan dan undang-undang lain yang relevan untuk mencegah praktek-praktek kehutanan ilegal.

Sebuah rekomendasi penting dari Kongres Kehutanan Dunia Tahun 2003 di Quebec, Kanada, adalah bahwa sektor kehutanan seharusnya ditempatkan dalam agenda politik dari masing-masing negara. Agenda

tersebut dapat kemudian ditindaklanjuti dalam konteks yang lebih luas: pengentasan kemiskinan, pembangunan ekonomi dan pembangunan nasional, selain juga integritas dan kehormatan budaya, iklim global dan desentralisasi – persoalan-persoalan dimana hutan dan kehutanan memiliki dampak yang signifikan. Dialog lintas sektoral, pemerintah dan multipihak perlu dikembangkan dan dikelola dengan baik. Pendekatan ini dilakukan melalui Program Kehutanan Nasional, meskipun perkembangannya lambat.

## **PROGRAM KEHUTANAN NASIONAL**

Telah diperkenalkan konsep Program Kehutanan Nasional, dan kebijakannya sedang dalam tahap awal penyusunan. Dengan desentralisasi, partisipasi multipihak dianggap penting dalam mencapai pembangunan yang berkelanjutan; sehingga semakin besar kesadaran akan perlunya melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan.

Program Kehutanan Nasional telah diterima sebagai kerangka kerja acuan bagi pengelolaan hutan berkelanjutan. Konservasi dan pembangunan dari seluruh tipe hutan diharapkan efektif dalam memecahkan permasalahan lingkungan hidup yang ada. Program ini juga diakui sebagai alat, khususnya dalam mencapai pengelolaan hutan secara berkelanjutan, dan secara umum mencapai pembangunan berkelanjutan. Tantangannya terletak pada bagaimana proses ini dapat diimplementasikan secara efektif. Variasi kepentingan yang cukup luas di antara para pemangku kepentingan dan ketimpangan pengetahuan di antara mereka adalah faktor-faktor yang membutuhkan perhatian khusus dalam proses partisipatif.

Untuk menjamin transparansi dalam proses dan keadilan pembagian keuntungan, harus dikembangkan suatu mekanisme yang tepat. Lebih jauh, dibutuhkan skema penyelesaian konflik karena beragamnya latar belakang dan kepentingan dari para pemangku kepentingan dalam pengelolaan hutan. Program Kehutanan Nasional diharapkan menjadi suatu alat yang efektif untuk membangun persepsi yang sama di antara pemangku kepentingan, mempertimbangkan meningkatnya kesadaran mengenai desentralisasi dan kurangnya pemahaman pengelolaan sumberdaya hutan. Program ini dapat menjadi jalan untuk menciptakan semangat yang sinergis di antara seluruh pemangku kepentingan kehutanan dalam kerja sama yang erat menuju pengelolaan hutan berkelanjutan.

Bagaimanapun juga, konsep Program Kehutanan Nasional sebagai suatu proses untuk mengembangkan suatu kerangka kerja lintas sektoral secara komprehensif merupakan hal yang relatif baru bagi sebagian besar pemangku kepentingan kehutanan Indonesia. Ada persepsi yang kuat bahwa Program Kehutanan Nasional ini merupakan program nasional yang sifatnya sentralistik. Klarifikasi makna dari konsep dan prinsip-

prinsip program tersebut telah diikuti dengan pembentukan suatu lembaga untuk melaksanakan pengembangan program, dengan rencana aksi segera. Hal ini diawali pada tahun 1999 dengan keterlibatan negara-negara donor melalui Kelompok Konsultatif (sektor) Kehutanan Indonesia (the Consultative Group on Indonesian Forestry).

Pada tahun 2001, suatu kelompok kerja pada Program Kehutanan Nasional mengidentifikasi daftar persoalan-persoalan strategis berkenaan dengan pembangunan kehutanan Indonesia. Persoalan-persoalan strategis ini dipresentasikan dalam sejumlah konsultasi multipihak di seluruh Indonesia untuk menghimpun jawaban dan saran, selain juga untuk memancing inisiatif-inisiatif lokal. Hasilnya akan menjadi dasar untuk pengembangan tema-tema utama bagi kehutanan Indonesia, termasuk suatu deklarasi kehutanan nasional.

Konsep Program Kehutanan Nasional telah disebarluaskan melalui konsultasi dan lokakarya di berbagai propinsi. Selama tahun 2001, telah dilaksanakan lokakarya untuk mengidentifikasi persoalan-persoalan kehutanan yang strategis di sepuluh propinsi di Indonesia. Beragamnya kepentingan dari pemangku kepentingan yang berbeda dan ditemukannya ketimpangan pengetahuan di antara pemangku kepentingan dipertimbangkan secara hati-hati dengan suatu cara yang partisipatif. Dari lokakarya muncul pemahaman yang sama atas sejumlah persoalan. Persoalan itu bervariasi mulai dari hal teknis sampai persoalan konseptual dan dari persoalan lokal sampai nasional. Para pemangku kepentingan mempunyai satu persepsi yang sama pada beberapa persoalan mendasar, seperti konsep pengelolaan hutan berbasiskan pemanenan yang berkelanjutan dan berbasiskan ekosistem, keinginan untuk meninjau kembali harmonisasi perundang-undangan kehutanan, dan kebutuhan untuk mengurangi penebangan kayu dan merehabilitasi lahan dan hutan yang terdegradasi. Kebutuhan akan mekanisme pembagian keuntungan di antara para pemangku kepentingan, termasuk mekanisme kompensasi hulu-hilir juga dibahas, termasuk juga peran penting dari masyarakat lokal dalam meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri.

Diskusi mengenai perencanaan makro dalam konteks Program Kehutanan Nasional juga telah melibatkan beragam pemangku kepentingan. Diskusi-diskusi tersebut menghasilkan rekomendasi-rekomendasi, seperti menggunakan program ini sebagai suatu alat untuk mengembangkan pembuatan kebijakan yang menyeluruh dan kerangka kerja kebijakan yang umum untuk mengakomodasi permasalahan-permasalahan kompleks dari pembangunan kehutanan. Mengembangkan mekanisme kemitraan dengan lembaga internasional dan ornop untuk mendukung rehabilitasi hutan dan lahan dan program konservasi juga turut direkomendasikan.

Sejalan dengan kebijakan desentralisasi kehutanan Indonesia, Program Kehutanan Nasional diyakini dapat menjadi suatu instrumen

yang bermanfaat untuk membangun pemahaman bersama dan mengembangkan koordinasi di antara pemangku kepentingan yang pada akhirnya menghasilkan kesepakatan dari seluruh pemangku kepentingan. Sejak diadopsinya program ini pada tahun 1997, program ini telah digunakan untuk membuat kebijakan-kebijakan desentralisasi dimana seluruh pelayanan dan pengelolaan hutan akan dilimpahkan dari tingkat pusat ke tingkat daerah.

Menyadari pentingnya konsultasi dan diskusi di tingkat propinsi dan kabupaten/kota, keterbukaan pikiran dan transparansi terutama merupakan keharusan untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi.

## **KESIMPULAN**

Implementasi desentralisasi di sektor kehutanan berada dalam tahapan permulaan, dan perkembangannya lambat karena kebijakan dan peraturan yang saling kontradiktif. Persepsi dan pemahaman yang berbeda atas semangat desentralisasi dapat diselesaikan secara perlahan dengan mengembangkan mekanisme dialog yang tepat, selain dengan membangun konsensus dan meningkatkan kapasitas. Program Kehutanan Nasional dapat digunakan sebagai suatu kerangka kerja yang efektif. Persiapan dari kebijakan dan peraturan-peraturan, selain juga panduan, kriteria dan indikator, perlu dipercepat untuk menjaga desentralisasi sektor kehutanan agar tetap berada di jalurnya.

Indonesia akan melanjutkan mengorganisasikan konsultasi dengan pemangku kepentingan lokal dan menekankan arti pentingnya hutan bagi generasi saat ini dan generasi yang akan datang. Bencana alam yang baru-baru ini terjadi sebagian disebabkan oleh pembangunan dan pengelolaan (sektor) kehutanan yang tidak tepat telah turut memperkuat pesan tersebut, dan diyakini bahwa pemangku kepentingan lokal akan secara perlahan mengimplementasikan pengelolaan hutan dalam cara yang lebih berkelanjutan.

# Bab 8

## Hutan dan Desentralisasi di Swiss: Sebuah Penarikan Contoh

Christian Küchli dan Jürgen Blaser

### PENDAHULUAN

Swiss memiliki pengalaman panjang dengan desentralisasi dan federalisme. Selama pertengahan abad ke-19, berkaitan dengan permintaan yang cukup tinggi akan kayu dari negara-negara kolonial dan industrialisasi di Swiss, pada hutan di pegunungan Alpen dimulai sistem tebang habis (*clear-cutting*) dalam skala besar. Banjir yang membawa bencana telah terjadi secara serentak berkaitan dengan sistem tebang habis ini. Sebagai responnya, Konfederasi Swiss yang baru terbentuk mengeluarkan undang-undang kehutanan pada tahun 1876. Studi kasus singkat dari empat lokasi di kawasan Bernese Oberland memberikan gambaran hubungan di antara pemangku kepentingan pemerintah di tingkat nasional, *canton* (wilayah bagian), dan komunitas, dan antara pemilik hutan publik dan pribadi. Hubungan yang stabil antara pemilik hutan publik dan pribadi dengan dinas kehutanan *canton* muncul sebagai prasyarat bagi pengelolaan hutan jangka panjang; tetapi pada saat yang bersamaan, perubahan konteks kondisi sosial-ekonomi memerlukan keseimbangan baru yang terus-menerus di antara ketiga tingkatan pemerintahan, selain juga di antara pemilik hutan publik dan pribadi dan masyarakat sipil.

### PENGELOLAAN HUTAN YANG TERDESENTRALISASI DAN KONSERVASI DI SWISS

Swiss meliputi 26 *canton* (wilayah bagian) dan sekitar 3.000 kelompok politik masyarakat (komune). Negara ini lahir dari perjanjian antara wilayah lembah dan kota dan unit-unit geografis lainnya dan akhirnya diorganisasikan ke dalam bentuk seperti yang ada saat ini pada tahun 1848, yaitu pada saat ditetapkannya konstitusi Konfederasi Swiss.

Pengelolaan sumberdaya hutan dan konservasi sejak itu dibagi di antara tingkat nasional (federal) di Bern, tingkat daerah (wilayah bagian/*canton*) dan tingkat lokal (komune dan masyarakat), yang terakhir adalah pemilik utama hutan di Swiss. Sejumlah elemen merupakan ciri pengelolaan hutan yang didesentralisasi dan konservasi di Swiss:

- Pentingnya kapasitas termasuk juga kewenangan pembuatan keputusan dan akuntabilitas di tingkat lokal;
- Penetapan pedoman yang kuat di tingkat federal dan tingkat *canton* dan prinsip *subsidiarity*;
- Pengembangan suatu ‘federalisme kooperatif’, dimana ketiga tingkat – lokal, *canton* dan federal – memiliki tanggung jawab yang jelas;
- Jangka waktu yang dibutuhkan untuk mengembangkan federalisme kooperatif;
- Kebutuhan untuk membangun kapasitas kelembagaan dari tingkat federal sampai lokal, yang secara sejarah diperkuat oleh kontribusi keuangan dari badan-badan kehutanan federal kepada badan-badan kehutanan *canton*;
- Prinsip ‘kontribusi bersama’, dimana biaya untuk penyediaan jasa lingkungan hidup seperti fungsi perlindungan dibagi di antara ketiga tingkat;
- Hubungan yang positif antara pembuatan keputusan politik lokal dan pedoman teknis serta pendanaan yang tersentralisasi di tingkat *canton* dan federal;
- Kebutuhan akan hubungan yang stabil antara pemilik hutan publik dan pribadi dan dinas kehutanan *canton* sebagai suatu prasyarat untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan jangka panjang;
- Kebutuhan yang terus menerus untuk mencari suatu keseimbangan baru di antara ketiga tingkatan pemerintahan, selain juga di antara pemilik hutan publik dan pribadi dan masyarakat sipil, khususnya dalam tekanan ekonomi dari globalisasi saat ini dan pengaruh-pengaruh lintas sektoral yang terkait.

Salah satu dasar pemikiran untuk melaksanakan Lokakarya Interlaken mengenai Desentralisasi, Sistem Federal Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional pada bulan April 2004 adalah untuk memfasilitasi pertukaran pengalaman antara negara-negara yang telah lama didesentralisasi, seperti Swiss, dan negara-negara yang baru melaksanakan desentralisasi, seperti Indonesia – dua tuan rumah penyelenggara lokakarya ini. Pengalaman panjang Swiss dengan desentralisasi dan federalisme dihadirkan kepada para peserta lokakarya melalui suatu dokumen latar belakang (von Arb dan Zimmerman, 2004) dan empat kunjungan lapangan untuk menggambarkan variasi yang menjadi ciri tata kelola Swiss. Di Swiss, seperti juga di tempat lain, desentralisasi dan sentralisasi adalah dua sisi dari mata uang logam



yang sama. Bagaimana kedua bentuk dari masing-masing sistem tata kelola berinteraksi yang akhirnya menentukan bagaimana hutan dikonservasi, dikelola dan dimanfaatkan.

## TINJAUAN SEJARAH

Selama pertengahan abad ke-19, keseimbangan ekologi yang memang sudah rapuh akibat pemanfaatan dan penggembalaan ternak yang berlebihan selama berabad-abad di hutan bagian hulu menjadi hancur ketika banjir yang cukup besar melanda kawasan Bernese Oberland dan sebagian besar wilayah Swiss. Tebang habis hutan Alpen dalam skala besar selama awal abad ke-19 telah mempercepat bencana tersebut.

Salah satu sebab terjadinya deforestasi di kawasan Bernese Oberland adalah perubahan mendasar dalam sistem tata kelola di tahun 1830-an. Selama beberapa abad, kota Berne yang sangat berkuasa telah memegang hak kedaulatan atas hutan di kawasan Oberland, sementara komunitas lokal hanya memiliki hak pemanfaatan. Namun, sebelum pembentukan konfederasi, *canton* mulai mengalihkan hak kepemilikan hutan kepada kelompok masyarakat (komune), kemudian, juga kepada petani. Proses liberalisasi ini bertepatan dengan tekanan pasar yang sangat kuat yang disebabkan oleh permintaan kayu yang tinggi karena pertumbuhan ekonomi di Swiss dan Eropa – tekanan utama yang mengarah kepada sistem tebang habis yang ekstensif. Kekuatan-kekuatan kolonial, terutama Perancis dan Belanda, berperan penting dalam penentuan permintaan. Karena itu, pintu untuk mengekspor kayu dibuka lebar-lebar; tetapi tanpa adanya ketentuan hukum untuk melindungi hutan maupun dinas kehutanan yang kompeten. Pada pertengahan tahun 1850-an, di beberapa wilayah Swiss tutupan hutan kurang dari 10 persen wilayahnya, dibandingkan dengan lebih dari 30 persen saat ini.

Bencana banjir, yang bahkan melanda kota-kota di lembah sungai dan dataran rendah, memicu keterlibatan pemerintah federal dalam sektor kehutanan, akhirnya membawa kepada penyusunan Undang-undang Kehutanan Federal yang pertama pada tahun 1876. Undang-undang baru tersebut, disusun dalam suatu atmosfer politik yang tinggi, harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang sah dari *canton-canton* Alpen yang otonom. Solusinya adalah sebuah kerangka kerja hukum federal yang mencakup tiga peraturan ketat yang penting:

1. Luas hutan tidak dapat dikurangi lagi.
2. Wilayah yang ditebang harus ditanami kembali dalam tiga tahun setelah pemungutan hasil.
3. Pemilik hutan publik, seperti pemerintah di level komunitas, diharuskan mengembangkan rencana pengelolaan hutan yang menjelaskan secara spesifik atas usulan penggunaan sumberdaya.

Untuk mendukung pemilik hutan dan membantu menegakkan ketetapan yang kaku ini, pemerintah federal memberikan kompensasi sebagai insentif untuk mereboisasi hutan-hutan yang dilindungi. Undang-undang federal juga mewajibkan *canton* untuk mempekerjakan rimbawan yang terlatih. Dengan demikian, peran rimbawan diperluas tidak hanya untuk menegakkan perundang-undangan kehutanan, tetapi juga untuk bertindak sebagai konsultan pengelolaan hutan bagi pemilik hutan lokal. Pendekatan ini memungkinkan rimbawan untuk mempertimbangkan secara penuh keragaman budaya dan hayati dari wilayah geografis yang berbeda-beda.

Hukum kehutanan *canton* yang secara khusus ditujukan untuk menangani kebutuhan suatu *canton* harus tunduk kepada undang-undang federal. Lapisan legislatif dalam meliputi peraturan yang dibuat secara lokal untuk menangani pembuatan rancangan lembaga-lembaga masyarakat yang transparan bagi pembuatan keputusan pengelolaan, distribusi keuntungan, penyelesaian konflik dan dipertahankannya kepentingan masyarakat terhadap keinginan-keinginan pribadi dari kekuatan luar dan elit-elit lokal.

Kapasitas lokal dan kewenangan pembuatan keputusan dan akuntabilitas di tingkat lokal, digabungkan dengan ketetapan-ketetapan pedoman yang kuat di tingkat federal dan *canton*, telah terbukti sangat penting dalam mencegah deforestasi dan degradasi kawasan hutan lebih lanjut. Selain itu, memasuki tahun 1970-an, pengelolaan hutan dan produksi kayu secara berkelanjutan memberikan suatu rangsangan yang penting bagi ekonomi lokal dan juga mencukupi permintaan nasional dan internasional atas produk dan jasa hutan.

Sejak penetapan perundang-undangan hutan federal yang pertama ini, pembagian kembali hak, tanggung jawab dan tugas telah dinegosiasikan kembali melalui sejumlah revisi (perundang-undangan ini). Federalisme di Swiss adalah suatu proses berulang-ulangnya penentuan keseimbangan baru di antara pemerintah pusat, para anggota *canton*, serta pemilik hutan publik dan pribadi yang terus berjalan. Globalisasi mempercepat laju dari proses ini. Selain itu, prinsip-prinsip dari Pertemuan Rio mengenai Bumi tahun 1992 (the 1992 Rio Earth Summit) juga memperluas cakupan dari kebijakan kehutanan di Swiss menuju kepada dimasukkannya perhatian terhadap keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan hutan. Menangani persoalan-persoalan kehutanan sebagai suatu dimensi pengelolaan komoditas publik milik global merupakan konsep baru dalam pengelolaan hutan yang masih harus diperkenalkan secara tepat di tingkat-tingkat yang didesentralisasi.

## **PERSOALAN-PERSOALAN DALAM SISTEM FEDERAL: EMPAT BUAH CONTOH**

Total kawasan hutan di Swiss pada tahun 2000 adalah sekitar 1,1 juta ha, dimana kurang-lebih 70 persennya dimiliki oleh komune dan masyarakat. Kawasan hutan dari *canton* Bern adalah 176.000 ha, dimana 51 persennya adalah hutan pribadi, kebanyakan dimiliki oleh pemilik kecil dengan kepemilikan kurang dari 5 ha. Ini jauh di atas rata-rata nasional sebesar 27 persen hutan pribadi. Meskipun kawasan Bernese Oberland (wilayah di sekitar Interlaken) didominasi oleh hutan komunal, kepemilikan pribadi menjadi karakteristik dari daerah kaki perbukitan Emmental dan daerah di tengah dataran tinggi (Mittelland) dari *canton* ini. Ini merupakan hasil dari penataan kembali kepemilikan hutan yang berlangsung selama tahun 1840-an (Küchli dan Stuber, 2004). Disamping perbedaan geografis dan ekologis, keragaman bentang alam juga terwujud dalam keragaman sosial ekonomi, budaya dan politik.

Menggunakan empat lokasi di Kawasan Bernese Oberland sebagai contoh, kami membahas persoalan-persoalan desentralisasi di sektor kehutanan. Keempat lokasi ini dikunjungi selama berlangsungnya Lokakarya Interlaken untuk memberi para peserta pemahaman langsung tentang pengelolaan hutan yang didesentralisasi di Swiss. Kasus-kasus ini menekankan hubungan interaksi di antara pemangku kepentingan pemerintah di tingkat nasional, *canton* dan masyarakat, serta antara pemilik hutan publik dan pribadi. Masing-masing kasus menunjukkan adanya saling mempengaruhi dari faktor-faktor lokal dan regional berkaitan dengan persoalan-persoalan di kawasan Bernese Oberland dan nasional yang telah dibahas sebelumnya.

### **Lokasi 1: Rugen-Mürren – dari pemerintah menuju tata kelola**

Rugen dan Mürren memberikan ikhtisar sejarah atas pembangunan hutan dan kehutanan di tingkat lokal, yang dimulai pada abad ke-19. Suatu variasi dari proses-proses yang terkait erat selama lebih dari 200 tahun, baik di dalam maupun di luar sektor kehutanan, membentuk sifat dari kehutanan, termasuk pengembangan sumber-sumber energi sebagai suatu kekuatan pendorong utama.

### *Desentralisasi kepemilikan hutan dan penguasaan (capture) akses sumberdaya oleh para elit*

Proses desentralisasi dan penetapan kembali kepemilikan hutan yang dimulai pada tahun 1840-an awalnya memiliki dampak yang menghancurkan. Periode sebelum dikeluarkannya Undang-undang Kehutanan Federal Tahun 1876 adalah masa paling sulit dalam sejarah kehutanan di wilayah

Alpen. Dari sisi sosial, ditandai dengan pencaplokan sumberdaya oleh elit pedesaan dan dipinggirkannya segmen-segmen masyarakat yang secara ekonomis dan sosial tidak beruntung. Dari sisi ekologi, ditandai dengan penebangan habis (*clear-cutting*) hutan Alpen yang luas. Secara ekonomi, ini berarti habisnya sumberdaya dalam waktu yang singkat. Namun demikian, setelah periode transisi selama 20 tahun, kejelasan atas hak kepemilikan hutan memberikan landasan penting bagi pengelolaan hutan berkelanjutan. Fokusnya adalah pada beragam fungsi produksi kayu dan perlindungan lingkungan hidup, suatu ciri pengelolaan hutan Swiss selama 120 tahun.

### *Keterlibatan pemerintah federal*

Kejadian seperti bencana banjir selama pertengahan abad ke-19 merangsang keterlibatan pemerintah federal dalam sektor kehutanan, hingga ditetapkan undang-undang tahun 1876 yang melarang penyusutan kawasan hutan dan mensyaratkan penanaman kembali serta rencana pengelolaan hutan. Bahkan pemilik hutan pribadi pun tidak dapat menjual kayu yang tidak diberi tanda oleh dinas kehutanan.

Namun undang-undang tersebut hanya mengandung ketetapan-ketetapan yang sederhana untuk mendukungnya. Subsidi diberikan sebagai suatu insentif bagi reboisasi kawasan dengan fungsi perlindungan. Tetapi hanya sepuluh tahun setelah pengenalan Undang-undang Kehutanan Federal tersebut, suatu komisi parlemen menyimpulkan bahwa undang-undang itu tidak membawa kepada kemajuan yang diharapkan karena subsidi federal terlalu rendah, terutama bagi penanaman hutan. Selain itu, *canton-canton* di wilayah Alpen tidak dalam posisi untuk mengembangkan sendiri keahlian kehutanan yang dibutuhkan. Sebagai akibatnya, pengenalan pengelolaan hutan berkelanjutan dalam hutan yang dimiliki secara komunal dan kontrol yang efektif atas pengambilan hasil kayu dalam hutan pribadi lama tertunda.

Pada tahun 1902 Undang-undang federal direvisi agar meliputi prosedur pembiayaan yang lebih efektif. Tujuan utamanya masih untuk melindungi masyarakat dan hak milik dari bencana alam. Tetapi sekarang lebih mudah untuk mengejar tujuan ekologi dan ekonomi secara bersamaan. Dengan demikian lahirlah prinsip penggabungan fungsi-fungsi perlindungan dan fungsi-fungsi produktif dalam kawasan yang sama.

### *Menghormati otonomi lokal sebagai suatu dasar bagi pengelolaan hutan yang bersahabat dengan alam*

Sejarah hutan Swiss ditandai oleh perlawanan laten di tingkat lokal atas intervensi oleh *canton*, dan penolakan *canton* atas intervensi oleh

pemerintah federal. Tetapi penolakan ini membantu untuk menjaga motivasi dan inisiatif di tingkat lokal. Secara umum, pengetahuan lokal tentang pendekatan pengelolaan yang baik di hutan-hutan lokal dengan demikian tetap terpelihara. Keberagaman hutan Swiss yang luar biasa dan pendekatan pengelolaan hutan yang bersahabat dengan alam sebetulnya merupakan akibat penting dari fenomena ini, yang dapat disebut ‘federalisme silvikultur’. Pengelolaan hutan yang didesentralisasi, bagaimanapun, bukanlah suatu jaminan bagi silvikultur yang bersahabat dengan alam. Saat ini masih ada banyak sisa-sisa dari ketetapan silvikultur yang tidak tepat di masa lalu, seperti hutan tanaman industri satu jenis tanaman cemara Norwegia (*Picea abies*) yang diperkenalkan sekitar 130 tahun yang lalu dalam ekosistem campuran kayu keras.

### *Peningkatan kapasitas, masyarakat lokal, dan dinas kehutanan*

Jeremias Gotthelf, seorang penulis terkenal pada abad ke-19 dari lembah Emmental, pernah menyatakan bahwa pengawas hutan tahu hal-hal mengenai silvikultur kira-kira seperti induk ayam tahu cara bermain biola. Karl Kasthofer, rimbawan pertama dari wilayah Interlaken yang ditunjuk pada tahun 1806, melakukan perjuangan panjang demi pendidikan dan pelatihan para rimbawan. Pada tahun 1818 pun, dia sudah menyatakan bahwa ‘apa yang diterapkan di hutan dataran rendah Jerman tidak dapat diterapkan di hutan-hutan pegunungan Alpen Swiss’. Oleh karenanya dia mendedikasikan diri untuk mengembangkan suatu kurikulum kehutanan Swiss dan pelatihan akademik kehutanan. Dalam pandangan Kasthofer, pengetahuan asli (indigenous knowledge) menjadi bagian dari kurikulum ini. Dia berpendapat: ‘Kita harus memberikan pelatihan kepada masyarakat kita sendiri... tetapi juga mendengarkan pendapat mereka dan memperhitungkan pengamatan mereka’. Pada tahun 1855 Institut Teknologi Federal di Zurich menambahkan pelatihan profesional kehutanan di dalam kurikulumnya.

Dibutuhkan waktu yang panjang bagi penduduk Swiss untuk berhenti menganggap rimbawan hanya sebagai polisi dan melihat mereka sebagai penasehat profesional. Sekalipun komune-komune di Swiss terus melakukan upaya untuk mempertahankan otonomi mereka, para rimbawan mulai memainkan peran penting di banyak hal; pengelolaan hutan masyarakat yang optimal tidak akan mungkin dilakukan tanpa saran yang profesional. Para rimbawan biasanya harus tinggal dan bekerja selama beberapa puluh tahun dalam distrik yang sama, dimana mereka sering memainkan suatu peran yang menonjol dalam politik lokal. Mereka juga harus memahami masyarakat selain pepohonan, dan mereka membutuhkan gaji yang akan paling tidak mendukung gaya hidup kelas menengah.

### *Insentif dari dataran rendah dan perubahan sosial ekonomi*

Nasib dari hutan dan pengelolaan hutan di kawasan Bernese Oberland selalu dipengaruhi oleh kebutuhan-kebutuhan yang muncul di daerah perkotaan di dataran rendah. Selama berabad-abad, kebutuhan-kebutuhan tersebut terutama kebutuhan akan kayu dan kayu bakar. Hanya setelah terjadi bencana banjir pada abad ke-19 lah, masyarakat perkotaan di dataran rendah bertekad untuk melindungi hutan Alpen. Insentif keuangan dari konfederasi, sebagaimana diatur oleh Undang-undang Kehutanan Federal, memungkinkan *canton* untuk melakukan pelayanan kehutanan yang lebih efisien dan untuk menjalankan kontrol yang keras dan penanaman hutan di daerah resapan. Pada tahun 1960-an, ketika Pegunungan Alpen menjadi daerah rekreasi bagi pariwisata, kembali disediakan sumberdaya bagi suatu generasi baru langkah-langkah teknis dan penanaman hutan untuk menjamin perlindungan yang lebih baik terhadap longsoran salju dan guguran bebatuan. Perubahan yang menguntungkan dalam konteks sosial ekonomi memainkan suatu peran penting dalam meningkatkan dan mempercepat pengelolaan hutan berkelanjutan. Ini adalah salah satu pelajaran utama yang dapat dipetik dari hampir 200 tahun sejarah hutan Alpen Swiss.

### *Federalisme kooperatif: dari pemerintah menuju tata kelola*

Selama abad ke-20, pemerintah federal secara terus-menerus meningkatkan insentif, khususnya bagi perlindungan hutan, terutama melalui subsidi. Mekanisme ini membutuhkan kerjasama yang intensif di antara konfederasi, *canton* dan kelompok masyarakat (*communes*). Bersama dengan insentif keuangan, instrumen pengaturan berkenaan dengan perlindungan hutan (sebagai contoh, larangan terhadap pembalakan hutan dan sistem tebang habis) dan aturan terperinci berkenaan dengan organisasi kehutanan *canton* dan komunal telah menghasilkan pengembangan kapasitas kelembagaan yang cukup baik di ketiga tingkatan. Pendekatan *top-down* pemerintah dari Undang-undang Kehutanan Federal Tahun 1876 secara perlahan telah diperhalus menjadi sebuah pendekatan tata kelola, dengan kerjasama yang erat di antara pemerintah dan masyarakat sipil.

### *Tahapan baru desentralisasi: melimpahkan kembali tanggung jawab kepada tingkat yang lebih rendah*

Beberapa faktor eksternal di luar bidang kehutanan telah mempengaruhi kebijakan kehutanan tahun-tahun belakangan ini, yang sangat jelas adalah kemunduran perusahaan kehutanan secara ekonomi karena harga kayu yang rendah dan berkurangnya dana publik untuk kegiatan pembangunan hutan. Faktor-faktor tersebut telah memicu suatu pembicaraan mengenai

distribusi tugas-tugas yang berkaitan dengan kehutanan antara negara dengan sektor swasta, selain juga antara ketiga tingkat pemerintahan dalam konfederasi. Di Swiss, diskusi tersebut saat ini sedang berlangsung dalam proses partisipatif Program Kehutanan Nasional Swiss, dimana seluruh pemangku kepentingan yang penting ikut ambil bagian, di antaranya perwakilan *canton* dan komune. Sejauh ini hasilnya mengesankan bahwa tanggung jawab politik bagi hutan akan sebagian dilimpahkan dari tingkat federal kepada tingkat *canton* dan komune. Hal ini tidak berarti hapusnya peran konfederasi dalam mempertahankan komitmennya untuk sebagian tugas-tugas tertentu, seperti memelihara dan melindungi hutan atau melindungi keanekaragaman hayati.

### *Beberapa permasalahan dan solusi kontemporer di hutan pegunungan*

Fungsi perlindungan terhadap bencana alam (longsoran salju, guguran bebatuan, erosi, banjir dan tanah longsor) merupakan hal utama dalam hutan multi fungsi dan penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Meningkatnya mobilitas telah meningkatkan lebih jauh lagi kebutuhan akan dijaganya fungsi-fungsi perlindungan secara permanen. Tetapi, hutan sebagai suatu struktur perlindungan hidup harus dirawat secara terus menerus untuk menjamin terpeliharanya seluruh fungsinya. Naiknya biaya secara bertahap (khususnya gaji) dan menurunnya pendapatan dari penjualan kayu telah mengakibatkan berkurangnya dana kehutanan. Uang publik dibutuhkan untuk menutupi defisit ini. Ada suatu kontradiksi disini: di satu pihak, konfederasi dan *canton* (publik) mengharapkan pemilik hutan memberikan lebih banyak jasa; di lain pihak, pembiayaan dan penyediaan aktual dari jasa-jasa tersebut diserahkan kepada tingkat regional atau lokal. Dalam kaitannya dengan tata kelola, hal ini berarti bahwa garis vertikal – konfederasi-*canton*-komune – sedang dilemahkan dan harus diganti dengan kemitraan lintas sektoral di tingkat regional atau lokal. Termasuk juga kerjasama di antara pemilik hutan, kerjasama regional di antara masyarakat, asosiasi komune, serta kebijakan regional dan kerjasama lintas sektoral.

Pemilik hutan lokal sekarang harus mengambil seluruh langkah-langkah yang mungkin untuk pengendalian erosi dan tanah longsor, bagi perlindungan hutan dan pengendalian kumbang kulit kayu; mereka harus memfokuskan diri pada wilayah dimana kepentingan publik adalah yang utama, mengerjakan seminimal mungkin dan menggunakan seluruh cara yang mungkin untuk membiayai usaha-usaha kehutanan, sehingga mereka dapat terus menjaga fungsi-fungsi ekosistem. Di beberapa wilayah, pengelolaan harus dihentikan (sebagai contoh, pemeliharaan dan penyiangan dari regenerasi alamiah tumbuhan). Kesempatan untuk memperoleh pendapatan termasuk kegiatan-kegiatan luar ruangan,

penjelajahan dan perkemahan bagi para pekerja magang dan manajer. Pembiayaan oleh sponsor adalah suatu pilihan baru yang sedang dipertimbangkan oleh pemilik hutan.

## **Lokasi 2: Brienz – federalisme kooperatif untuk melawan bencana alam**

Lokasi Brienz membantu kita untuk memahami batas antara tingkat nasional dan tingkat *canton*. Dalam sebuah negara pegunungan, hutan lindung sangat penting bagi publik. Fungsi perlindungan umumnya merupakan kepentingan regional daripada lokal, karena disadari bahwa hutan pegunungan mengatur air dan pendangkalan ke hilir. Karena itu, ketiga tingkatan – komunal, *canton* dan federal – dilibatkan dalam mengelola hutan pegunungan secara berkelanjutan.

Brienz Torrents (*Brienzer Wildbäche*) secara geografis adalah bagian dari wilayah timur kawasan Bernese Oberland dan berada dalam wilayah komune Brienz, Schwanden dan Hofstetten. *Brienz Torrents* sebenarnya merupakan istilah umum untuk enam aliran sungai deras yang erosif dan lembah daerah resapannya di lereng selatan yang curam antara Danau Brienz (ketinggian 546 m) dan puncak dari Pegunungan Brienzer Rothron pada ketinggian 2.350 m.

Wilayah ini terkenal karena musibah bencana alamnya, beberapa di antaranya dengan akibat yang membawa malapetaka bagi masyarakat lokal. Topografi, geologi dan iklim di wilayah ini menciptakan kondisi bagi aliran air yang sangat deras, aliran air yang membawa batu-batuan dan reruntuhan, pendangkalan alur, longsor salju, guguran bebatuan, longsor bebatuan, tanah longsor dan erosi. Di beberapa tempat, proses ini terjadi bersamaan dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, longsor salju memindahkan bahan-bahan kayu dan bebatuan ke dalam terusan, dengan demikian menyumbatnya dan menimbulkan permasalahan lebih lanjut.

### *Anteseden menurut sejarah*

Selama abad pertengahan, telah ditebang wilayah hutan yang luas di daerah lembah resapan Brienz Torrents bagi terbentuknya padang rumput dan padang jerami pegunungan Alpen. Hal ini terutama mempengaruhi sabuk pepohonan *spruce* (sejenis cemara) antara ketinggian 1.500 m sampai 1.800 m. Batas tumbuhnya pohon diturunkan dari ketinggian hampir 2.000 m menjadi 1.400 m - 1.600 m. Tidak adanya hutan memiliki pengaruh yang merusak pada aliran air dan pada jenis endapan di dasar. Konsekuensinya segera dirasakan – aliran air sungai yang deras tersebut menyebabkan kehancuran di lembah.



Aliran air sungai yang deras tersebut menghadirkan bahaya yang paling signifikan bagi lembah. Pada tahun 1499 desa Kienholz telah hancur. Di tahun 1797, meluapnya air sungai yang deras ini secara bersamaan telah menghancurkan 37 rumah. Musibah bencana yang terakhir terjadi pada tahun 1896, ketika endapan-endapan yang sangat besar (selebar 120 m di bagian depan dan tingginya 2,5 m sampai 4 m) menghalangi jalan utama, jalur kereta api dan wilayah lahan pertanian yang luas.

Penduduk desa Hofstetten yang berpandangan ke depan telah mengetahui korelasinya sejak dulu; pada tahun 1599 mereka telah merencanakan suatu larangan pemanfaatan hutan di pegunungan. Namun, terdapat perlawanan yang kuat terhadap larangan ini, dan pembalakan hutan kembali lagi diizinkan oleh 'pengadilan arbitrase publik tingkat tinggi'. Setelah bencana banjir yang membawa malapetaka selama setengah abad pertama dari abad ke-19, dewan federal memerintahkan para pakar mengadakan penyelidikan mengenai hutan pegunungan; hasil dari penyelidikan mereka tidak memberikan gambaran yang menyenangkan atas situasi tersebut. Konsekuensinya, dewan federal mendesak *canton* untuk menyesuaikan hukum-hukum mereka untuk menghentikan kehancuran hutan. Ketika saran ini tidak sepenuhnya diperhatikan, ketetapan hukum dibuat di tingkat nasional. Pasal 24 Konstitusi Swiss Tahun 1874 memberikan konfederasi tugas pengawasan atas teknis hidrolik dan polisi kehutanan di dataran tinggi pegunungan.

### *Kepentingan publik pada langkah-langkah perlindungan*

Bahaya potensial dari Brienztal dan kehancuran yang dapat ditimbulkannya menciptakan kebutuhan akan langkah-langkah perlindungan untuk mengurangi resiko yang besar. Masyarakat lokal sendiri tidak akan mampu menyediakan dan membiayai pekerjaan teknis hidrolik dan langkah-langkah perlindungan kehutanan yang ekstensif setelah bencana banjir pada tahun 1896. Gelombang simpati yang timbul di seantero Swiss membuka jalan bagi suatu program bantuan federal. Sebuah usul parlemen yang mendesak penduduk desa Schwanden untuk pindah dengan memberi mereka bantuan keuangan ditolak oleh majelis federal. Mayoritas menginginkan agar penduduk Schwanden tetap tinggal di tanah asal mereka sendiri, dan majelis federal memberikan bantuan keuangan yang maksimal bagi pembangunan struktur perlindungan di kawasan aliran air sungai yang deras tersebut.

Meskipun bantuan federal sangat besar, komune-komune masih juga tidak memiliki kemampuan keuangan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang penting. *Canton* Bern kemudian masuk, membeli seluruh wilayah yang diperuntukkan bagi penanaman kembali hutan, dan dewan *canton* memberikan kepada pemerintah *canton* hak untuk mengambil

alih lahan untuk mempermudah negosiasi dengan pemilik lahan. *Canton* kemudian membeli areal yang luas (690 ha) lembah resapan bagian atas Brienz Torrents dan menjadi pimpinan kerja bagi proyek-proyek kehutanan. Pengutamaan kepentingan publik oleh konfederasi dan *canton* meliputi perlindungan wilayah pemukiman (kebijakan pembangunan perumahan) maupun jaringan transportasi (jalan dan jalur kereta api).

### **Lokasi 3: Boltigen – organisasi lokal dan dinas kehutanan *canton***

Komune Boltigen memberikan gambaran hubungan antara tingkat komune dengan *canton* dan fungsi dari masyarakat hutan Adlemsried – salah satu dari beberapa masyarakat hutan dalam Kawasan Boltigen. Proses politik dan administratif dalam komunitas Adlemsried masih mengikuti bentuk demokrasi tradisional.

Antara tahun 1870 dan 1999, populasi penduduk Boltigen menyusut dari kurang lebih 2.000 jiwa menjadi 1.500 karena perpindahan ke daerah perkotaan dan bentuk keluarga yang lebih kecil. Sebagian besar penduduk bekerja di pertanian, dengan sekitar 40 persen juga memiliki sumber pendapatan yang lain. Sementara di tahun 1980 hanya 30 persen penduduk bekerja di luar komune, pada 1990, sekitar 54 persen penduduk bekerja di luar wilayah. Kelompok masyarakat ini menguasai 7.701 ha, dimana 2.000 ha (atau 27 persen) adalah hutan, dan selebihnya 5.000 ha merupakan padang rumput dan padang penggembalaan. Enam puluh tujuh persen hutan dimiliki oleh kelompok masyarakat dan 33 persen dimiliki perorangan.

Komune Boltigen terdiri dari delapan komunitas tradisional, seperti situasi pada abad 14. Pada abad ke-16, kelompok ini berkembang dari kelompok kerjasama (*co-operatif*) menjadi struktur administratif politik. Adlemsried, salah satu komunitas tradisional yang demikian, memiliki sejarah subsistensi/pemenuhan kebutuhan sendiri karena isolasi geografis. Komunitas ini memiliki dua bagian: *Bäuret*, atau badan administratif teritorial, yang berdasarkan sejarah bertanggung jawab atas aspek politik dan kehutanan, dan majelis umum (*Allmend-Gemeinde*), yang bertanggung jawab untuk mengelola padang penggembalaan umum. Kedua bagian dibentuk di atas suatu landasan demokrasi dengan sejarah yang panjang. Namun saat ini, komunitas tersebut telah kehilangan fungsi politiknya dan sekarang memfokuskan diri pada pengelolaan hutan dan padang penggembalaan umum, sementara tanggung jawab lainnya, khususnya tanggung jawab sosial, telah dilimpahkan kepada komune politik modern Boltigen.

Komunitas tersebut terdiri dari para pemilik rumah dengan suatu surat (akta) hak atas rumah atau, secara harafiah, suatu ‘hak atas tempat

perapian'. Jika sebuah rumah dijual, pemilik sebelumnya kehilangan hak dan keanggotaan dalam komunitas tersebut. Hak-hak tersebut secara tradisional termasuk berikut ini:

- Hak untuk menggembalakan domba dan kambing pada lahan milik umum;
- Hak untuk menggembalakan sapi selama musim panas pada padang penggembalaan milik komunitas (sepertiga sapi per hak atas rumah; hak atas sapi dapat disewakan atau diubah ke dalam hak atas sebidang tanah yang dapat ditanami);
- Hak atas hutan komunitas (persediaan tahunan kayu bakar, termasuk kayu pagar dan kayu untuk memperbaiki bangunan); dan
- Hak untuk memilih dalam majelis umum.

Anggota komunitas juga memiliki beberapa tugas:

- Tenaga secara sukarela (tanpa dibayar) untuk memelihara jalan raya, jalan setapak dan membersihkan limbah pengambilan hasil kayu;
- Mematuhi keputusan dari majelis umum; dan
- Kontribusi dalam biaya administratif komunitas.

Hutan milik komunitas, yang meliputi 214 ha, dibagi secara lokal ke dalam hutan untuk pemanfaatan kayu secara komersial, hutan lindung non-komersial dan hutan lindung pada lereng yang curam. Rencana pengelolaan yang terbaru disusun pada tahun 1982 dan diperpanjang untuk sementara waktu, tanpa perubahan, pada tahun 1992. Rencana pengelolaan itu memperbolehkan penebangan tahunan sebanyak 500 meter kubik.

Salah satu kejadian yang paling dramatis selama beberapa tahun belakangan ini adalah badai Lothar pada bulan Desember 1999, ketika seperempat dari stok kayu hancur. Meskipun harga kayu selama ini sangat rendah, telah dilakukan upaya yang besar untuk memanen pohon-pohon yang tumbang ini untuk mencegah gangguan kumbang kulit kayu pada tumbuhan yang masih tumbuh tegak, terutama dalam wilayah hutan lindung. Tenaga kerja sukarela dari pemegang hak atas rumah dimanfaatkan dalam upaya ini, selain juga kontribusi dari seorang kontraktor, dinas perlindungan sipil dan anggota tim hoki es perempuan. Sejumlah 16 ha hutan yang kondisinya sangat rusak dikonversi menjadi hutan dengan status suaka, dimana tidak akan dipanen oleh komunitas paling tidak selama 50 tahun.

Pengelolaan hutan berada di bawah kendali suatu komisi eksekutif, dua anggotanya ditugaskan sebagai pelaksana harian; tetapi keputusan penting diambil oleh majelis umum. Pekerja hutan dipekerjakan oleh pembeli kayu atau komunitas dan dibayar per meter kubik. Penjaga hutan, yang sebagian gajinya ditanggung oleh *canton*, memiliki peran penting dalam

mengawasi seluruh persoalan kehutanan, termasuk penandaan kayu dan dalam upaya pemberantasan kumbang kulit kayu, tanpa meminta bayaran kepada masyarakat. Kegiatan lain dari penjaga hutan dibayar oleh komune, seperti pengukuran kayu untuk dijual, menanam dan memelihara pepohonan.

#### **Lokasi 4: hutan lahan pertanian (farm forests) Emmental – pengelolaan sumberdaya di hutan pribadi**

Emmental merupakan suatu kesatuan geografis dan juga distrik politik di bagian timur *canton* Bern. Wilayah ini berbatasan dengan *canton* Lucerne dan dialiri oleh Sungai Emme dan anak sungainya. Kepemilikan privat mendominasi Emmental: lebih dari 90 persen hutan (18.068 ha) berada di tangan privat, dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 27 persen. Namun, kepemilikan hutan oleh perorangan rata-rata hanya 3 ha.

Hutan-hutan Emmental menyediakan kayu bakar dan arang kayu dalam jumlah besar untuk peleburan baja di pusat industri di luar lembah pada awal abad ke-19. Hewan ternak merumput dalam hutan, merupakan hal biasa di masa itu, juga memainkan sebuah peran dalam pendegradasian hutan dengan menghancurkan kemampuan regenerasi pepohonan. Sampai akhir abad ke-19, sejumlah besar kawasan hutan dikonversi menjadi padang rumput dan padang penggembalaan intensif, sebagian besar diperuntukkan bagi pembuatan keju. Peningkatan kebutuhan akan kayu dan kayu bakar bagi pertanian dan industri mendegradasi hutan yang masih tersisa secara parah.

Bencana banjir yang menghancurkan yang terjadi selama pertengahan abad ke-19 mengakibatkan dibentuknya suatu dasar hukum yang membawa suatu perubahan mendasar dalam pembangunan hutan, terutama di Emmental. Sampai tahun 1920, ada upaya reboisasi besar-besaran di seluruh Swiss. Peningkatan luas hutan yang terbesar terlihat di kawasan hutan Emmental yang hampir seluruhnya telah mengalami deforestasi: proyek-proyek penanaman hutan skala besar dilaksanakan di kawasan pegunungan Napf dan di daerah resapan Ilfis, anak sungai utama dari Sungai Emme.

Hal tersebut menjadi mungkin berkat suatu revolusi pertanian kecil. Perbaikan teknik yang sederhana seperti konstruksi lubang-lubang untuk mengumpulkan air seni hewan meningkatkan persediaan pupuk secara signifikan. Sebagai hasilnya, produksi susu dan keju melonjak. Pertumbuhan kembali hutan secara alamiah pada lahan pertanian tak subur yang terlantar telah meningkat. Di bagian tengah Emmen, dimana di dalamnya termasuk wilayah Napf, antara tahun 1860 dan 1980 hutan meningkat kurang lebih seluas 5.000 ha, menjadi 7.350 ha; dalam komune

Trub, peningkatan selama 90 tahun terakhir berkisar 40 persen, naik menjadi 3.250 ha. Sekitar 20 persen peningkatan wilayah ini adalah karena pertumbuhan kembali secara alamiah dan bukan sebagai hutan tanaman.

Pohon *silver fir* (*Abies alba*) dan pohon *beech* (*Fagus sylvatica*) adalah jenis pohon dominan di distrik *Plenterwalder*, atau hutan dengan seleksi tumbuhan berbatang tunggal – dengan pepohonan dari segala usia dan diameter, dicapai melalui pemanenan pohon tunggal yang telah tua dan dewasa. Sekitar sepertiga wilayah hutan dikelola sebagai hutan selektif, melalui regenerasi alamiah yang diarahkan. Sepertiga bagian hutan yang lainnya berada dalam tahapan transisi menuju hutan selektif. Sisa sepertiga bagiannya terdiri dari tegakan yang sama umurnya.

Hutan selektif dapat dikelola hanya dengan spesies yang toleran terhadap rimbunan. Metode pengelolaan ini memiliki banyak kelebihan bagi para pemilik hutan, yang dapat menunggu sampai harga kayu menjadi bagus. Para pemilik juga dapat menghemat biaya karena penanaman atau pemeliharaan tegakan tidak diperlukan. Kebanyakan pengelolaan hutan terdiri dari penjarangan dan monitoring pertumbuhan pepohonan usia menengah, selain juga menciptakan kondisi regenerasi yang menunjang, umumnya melalui pemanenan tunggal (satu jenis) pepohonan dari seluruh ukuran. Kehutanan selektif yang demikian paling baik memenuhi seluruh fungsi-fungsi utama hutan, termasuk fungsi produktif dan perlindungan, selain juga konservasi keanekaragaman hayati dan aspek yang berkaitan dengan rekreasi.

Dalam kaitannya dengan kekayaan kayu, hutan-hutan di kawasan Emmental memiliki rata-rata volume tegakan sebesar 520 meter kubik per ha dan pertumbuhan per tahun sebesar 12,4 meter kubik per ha. Kawasan Emmental telah menjadi salah satu wilayah yang cadangan hutannya tertinggi di Eropa, dan cadangan ini akan meningkat dalam tahun-tahun yang akan datang karena pemanenan yang menurun. Dinas kehutanan akan lebih memilih meningkatkan pemanenannya sampai mencapai tingkat hasil yang berkelanjutan, atau untuk mengurangi stok pepohonan sampai mencapai tingkat yang cukup untuk meregenerasi sejumlah hutan yang telah tua. Namun demikian, kapasitas pengolahan dan pasar tidak memadai; lebih penting lagi, harga kayu rendah dan hanya dapat menutupi biaya produksi.

Kebalikan dari kawasan Bernese Oberland, dimana hutan komunitas mendominasi, di kawasan perbukitan Emmental, petani-petani kaya secara tradisional memiliki bidang hutan pribadi yang luas. Hutan pribadi ini dikelola dengan tradisi khusus yang turun temurun. Sesuai tradisi, anak laki-laki termuda mewarisi seluruh tanah pertanian, dengan demikian mencegah pemecahannya. Akibatnya, banyak hutan di Emmental dikembangkan menjadi silvikultur yang benar-benar hampir tidak dapat

dibedakan dari hutan komunitas yang dikelola dengan baik. Spesies utama dari hutan alam semula – *silver fir*, *spruce* Norwegia dan spesies tumbuhan berdaun lebar seperti pohon *breech* – telah dipertahankan dalam hutan tersebut selama berabad-abad dan masih dikelola secara selektif.

Di bagian dataran rendah Swiss, dibandingkan dengan kawasan Emmental, banyak dari hutan pribadi telah dibabat habis untuk tujuan-tujuan spekulatif segera setelah kepemilikan hutan didesentralisasi pada tahun 1840-an. Hutan tanaman industri yang terutama berkembang menjadi murni tegakan *spruce* sebagian besar menggantikan hutan tanaman daun lebar sebagai tanaman asal. Berdasarkan pengalaman ini, para pakar kehutanan dari Swiss sampai pada kesimpulan bahwa kepemilikan komunal umumnya lebih baik bagi pengelolaan hutan berkelanjutan daripada kepemilikan pribadi. Cara pandang ini sekarang diterima secara luas dalam konteks saat ini, karena pengelolaan sumberdaya hutan membutuhkan perencanaan yang integral dan dalam skala yang besar dan kegiatan dalam waktu yang panjang. Lagi pula, dibutuhkan suatu luasan minimal tertentu bagi pengelolaan hutan yang masuk akal. Berdasarkan sebuah evaluasi yang dilaksanakan hampir 50 tahun yang lalu, privatisasi yang terjadi dalam penataan kembali kepemilikan hutan pada tahun 1840-an adalah ‘salah satu hal paling buruk yang dapat terjadi terhadap hutan di Swiss’ (Grossmann, 1949).

Persoalan kepemilikan hutan secara privat menjadi perhatian utama di Emmental. Hutan pribadi seringkali dijumpai di lokasi-lokasi terbaik. Lokasi-lokasi ini ditandai dengan tingginya presentase pohon *spruce* yang tumbuh cepat, menghasilkan pohon-pohon besar yang mudah ditumbang angin. Kerusakan yang disebabkan oleh angin ribut dapat diamati di seluruh Swiss. Badai yang menghancurkan Boltigen pada bulan Januari 1999 merusak 10 persen hutan di Swiss dan merubuhkan 12 juta meter kubik kayu dalam satu hari.

Para petani secara tradisional telah menjadi pemilik yang paling penting dari hutan pribadi. Tetapi dengan terkonsentrasinya lahan pertanian, yang dipicu oleh perubahan ekonomi sejak tahun 1960-an, saat ini hanya sejumlah kecil dari sekitar 250.000 pemilik hutan pribadi di Swiss adalah petani. Pemilik hutan yang baru adalah penduduk daerah perkotaan, yang kebanyakan tidak peduli dengan pengelolaan hutan milik mereka.

Tanggung jawab utama dari dinas kehutanan (kantor divisi kehutanan bagi kawasan Emmental), terutama para penjaga hutan, adalah untuk menjamin pengelolaan hutan berkelanjutan melalui penerapan silvikultur dan pemanenan kayu yang memadai oleh pemilik hutan. Dinas kehutanan memberi penyuluhan kepada 6.200 pemilik hutan pribadi distrik dan mengkoordinasikan pelatihan magang bagi petani muda – pemilik hutan di masa yang akan datang – di sekolah pertanian. Selain itu, dinas kehutanan

memberikan pertimbangan berdasarkan keahlian mereka kepada komune dan petugas non-kehutanan atas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan bentang alam dan perundang-undangan kehutanan.

Dinas kehutanan Emmental saat ini sedang mengembangkan rencana pengelolaan regional bekerja sama dengan pemilik hutan, komune, perwakilan dari kelompok konservasi alam, klub olah raga dan berburu, dan yang lainnya. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi kepentingan-kepentingan tertentu atas hutan sehingga dinas kehutanan dapat mengambil langkah-langkah dengan tujuan yang lebih jelas dalam hutan lindung dan dapat membuka kawasan hutan untuk rekreasi dan konservasi alam, sebatas kemampuannya. Unsur yang baru adalah keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam suatu tahapan awal perencanaan bentang alam dan sumberdaya hutan. Ini merupakan suatu pendekatan yang sama sekali baru, bahkan di negara yang telah sangat didesentralisasi dan demokratis seperti Swiss.

## **KESIMPULAN**

Sebagaimana ditunjukkan melalui contoh Swiss ini, tantangan untuk mengelola hutan berkelanjutan adalah tugas yang kekal dan terus berkembang yang tidak dimulai atau berhenti dengan sentralisasi atau desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan pendanaan sektor kehutanan. Dengan perubahan dalam masyarakat, pengelolaan hutan juga berubah. Kemampuan untuk mengadaptasi sektor kehutanan ke dalam konteks sosial ekonomi dan situasi ekonomi yang baru adalah, dan masih menjadi, tantangan utama di sektor ini, bahkan di negara yang telah sangat terdesentralisasi seperti Swiss.

## **CATATAN**

Kunjungan lapangan selama lokakarya berlangsung yang digambarkan dalam bab ini dilaksanakan oleh Christian KÜchli; Rudolf Zumstein, rimbawan divisi Wilayah Interlaken; Erica Zimmermann, Badan Lingkungan Hidup, Hutan dan Bentang Alam Swiss (BUWAL); Ueli Rytter, ahli bencana alam, Dinas Kehutanan *Canton* Bern, Beat Stucki, Konsultan kehutanan dan anggota komite eksekutif komunitas Adlemsried; Christian Von Grünigen, rimbawan divisi kawasan Frutigen-Obersimmental-Saanen; Jürgen Blaser dan Walter Marti, rimbawan divisi kawasan Emmental.

## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Grossmann, H. (1949) 'Forstgesetzgebung und Forstwirtschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, 1803-1848, Beih. Zeitschr, Schweiz'. *Forstver*, vol 25, hal 63.
- Küchli, C. dan Stuber, M. (2004) *Forest Development in the Swiss Alps: Exchanging Experience with Mountain Regions in the south* [CD-ROM]. Swiss Agency For Development and Cooperation SDC, Bern.
- von Arb, C. and Zimmermann, W. (2004), *Federalism: A Characteristic Element of Swiss Forest Policy*. Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.



# Bab 9

## Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Bolivia: Siapa yang memperoleh Manfaat dan Mengapa?

Pablo Pacheco

### PENDAHULUAN

Di Bolivia, desentralisasi dan keterlibatan pemerintah *municipio*\* memiliki pengaruh langsung maupun tidak langsung pada pengelolaan hutan dan penghidupan pengguna hutan. Meskipun dalam model desentralisasi pengelolaan hutan di negara Bolivia pemerintah *municipio* memiliki ruang yang lebih untuk campur tangan dalam pengelolaan hutan dibanding di masa lalu, beberapa keputusan penting berkenaan dengan alokasi dan penggunaan sumberdaya hutan masih dibuat di tingkat pusat. Desentralisasi telah membentuk kembali mediasi kelembagaan yang mempengaruhi penggunaan sumberdaya alam; tetapi hasilnya terutama dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi pada tingkat lokal, seperti hubungan kekuasaan (power) lokal dan hak-hak kepemilikan, yang telah sedikit terpengaruh oleh proses desentralisasi yang sedang berjalan. Desentralisasi telah memberikan andil dalam memperbaiki kesetaraan sosial atas akses terhadap sumberdaya hutan, distribusi keuntungan ekonomi dari sumberdaya tersebut, dan memperkuat praktek-praktek pengelolaan hutan berkelanjutan, meskipun hal ini tidak berlaku di semua kasus. Tantangan untuk memajukan desentralisasi meliputi penyesuaian rancangan model desentralisasi itu sendiri, selain juga mengatasi faktor-faktor lain yang mempengaruhinya, seperti pengambilan keuntungan oleh elit lokal dan formalisasi hak-hak kepemilikan.

### LANGKAH MENUJU DESENTRALISASI

Selama awal tahun 1990-an, negara-negara di seluruh penjuru dunia melaksanakan proses pelimpahan sejumlah tanggung jawab pelayanan sosial kepada pemerintah lokal (daerah). Pendekatan yang diterapkan di

---

\*Kira-kira seperti kabupaten di Indonesia – dan bukan seperti kotamadya.

Amerika Latin bervariasi dengan ekonomi politik penggunaan sumberdaya alam di masing-masing negara, sistem kelembagaan yang berkaitan dengan pengelolaan hutan yang sudah ada, juga dengan hubungan kekuasaan (power) dan prioritas pemerintah yang ada (Larson, 2003). Hasil dari desentralisasi juga berbeda-beda, dan tergantung tidak hanya pada jenis-jenis tanggung jawab yang telah diberikan kepada pemerintah *municipio*, tetapi juga pada cakupan dari faktor-faktor sosial dan ekonomi, seperti hubungan kekuasaan lokal, transparansi dalam pembuatan kebijakan dan rezim kepemilikan yang dominan. Meskipun desentralisasi cenderung menantang sejumlah mediasi kelembagaan yang mempengaruhi penggunaan sumberdaya (seperti sumber dari kewenangan bagi monitoring pengelolaan hutan), tetapi jarang sekali menantang kondisi lainnya yang mempengaruhi pengelolaan sumberdaya hutan (seperti misalnya rezim kepemilikan). Namun demikian, tingkat demokrasi yang lebih tinggi yang diperkenalkan oleh desentralisasi cenderung memiliki pengaruh berganda pada pengelolaan sumberdaya alam. Bab ini mendukung argumen tersebut dengan menggunakan Bolivia sebagai kasus kajian.

Dibandingkan dengan negara lain di Amerika Latin, Bolivia mengadopsi model desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih agresif. Bab ini berusaha menjelaskan faktor-faktor kontekstual yang mempengaruhi jalannya desentralisasi di Bolivia, menggambarkan distribusi fungsi-fungsi yang baru berkenaan dengan sumberdaya hutan, dan menentukan implikasinya bagi pengguna hutan lokal.

## HUTAN DATARAN RENDAH DAN PENGGUNA HUTAN

Sekitar 85 persen dari total kawasan hutan Bolivia (534.000 kilometer persegi) berada di bawah ketinggian 500 meter di atas permukaan laut (MDSMA, 1995). Sebagian besar dari hutan dataran rendah ini terletak di bagian timur dan timur laut pegunungan Andes, dan terbentang dari hutan hijau abadi (evergreen forests) yang lembab di bagian utara sampai hutan gugur yang kering (dry deciduous forests) di bagian selatan (Montes De Oca, 1989). Keberlimpahan spesies bagi produksi kayu lebih tinggi di hutan gugur, tetapi perkiraan volume pembalakan yang potensial lebih tinggi di hutan hijau abadi (Dauber dkk, 1999).

Selama awal sampai pertengahan tahun 1990-an, negara masih memegang hak atas seluruh kawasan hutan baik di kawasan publik maupun milik privat. Sekitar 20,7 juta ha dari kawasan dataran rendah Bolivia (76 juta ha) telah diberikan kepada perusahaan kehutanan melalui kontrak-kontrak jangka pendek dan menengah, meskipun hanya 3 juta ha yang benar-benar diambil hasilnya setiap tahun (Hunnisett, 1996, hal 7). Sistem tersebut memusatkan hutan di tangan beberapa pihak. Setelah dikeluarkannya Undang-undang Kehutanan yang baru pada tahun 1996,

89 perusahaan kayu mengurangi daerah konsesi mereka menjadi 5,8 juta ha, terutama karena perubahan dari pungutan berbasis volume menjadi berbasis luasan daerah (1 US\$ per ha). Pada tahun 2002, bagian konsesi hutan menurun bahkan lebih jauh lagi menjadi 5,3 juta ha semenjak tiga konsesi hutan dikembalikan kepada kontrol negara.

Sebagian dari wilayah yang dikembalikan kepada negara tumpang tindih dengan lahan yang diklaim oleh penduduk asli dan kawasan lindung. Sejak awal 1990-an, penduduk asli telah diberikan kawasan seluas 22 juta ha, dengan hanya 3 juta ha yang disahkan kepemilikannya dengan akta/sertifikat. Rencana pengelolaan hutan yang disetujui oleh Pengawas Hutan (*Superintendencia Forestal*) meliputi daerah seluas 540.000 ha. Selanjutnya, pemerintah telah mengalokasikan 23 juta ha untuk pertanian besar dan menengah, dan 3 juta ha didistribusikan kepada petani skala kecil atau kaum pendatang, yang merupakan sumber kayu yang penting ketika mereka mengkonversi hutan untuk kegiatan pertanian. Pada tahun 2002, hanya sekitar 544.000 ha dari kepemilikan lahan privat skala kecil sampai besar yang memiliki rencana formal pengelolaan hutan; 2,2 juta ha berada dalam kawasan hutan *municipio*, tetapi hanya 492.000 ha yang diberikan kepada 18 kelompok, yang mana 387.000 ha telah memiliki rencana pengelolaan hutan yang disetujui (Cronkleton dan Albornoz, 2004). Dengan demikian, sekitar 1 juta ha hutan sekarang berada di bawah mekanisme pengelolaan kehutanan masyarakat – suatu perubahan penting.

Kepedulian terhadap lingkungan hidup membuat pemerintah Bolivia menyatakan sekitar 15 juta ha sebagai wilayah yang dilindungi di dataran rendah, meskipun hanya sebagian kecil yang dilindungi secara efektif. Sekitar 71 juta dari total 76 juta ha dataran rendah memiliki suatu bentuk status hak kepemilikan atau konservasi. Namun demikian, perkiraan ini tidak memperhitungkan hak kepemilikan yang tumpang tindih atau tidak pasti, yang terakhir seringkali digunakan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu. Lagi pula, tidak ada data yang dapat diandalkan mengenai berapa banyak hutan yang tersisa sebagai hutan publik.

Pertengahan tahun 1990-an menjadi saksi perubahan cara bagaimana sumberdaya hutan dialokasikan dan digunakan di dataran rendah Bolivia. Pertama, hak penduduk asli atas wilayah mereka diakui secara formal. Kedua, pemilik lahan pribadi diberikan hak atas sumberdaya hutan di atas lahan mereka; oleh karena itu, mereka diperbolehkan melakukan kegiatan pembalakan. Akhirnya, pembalak skala kecil, yang dulu bekerja secara informal dalam hutan konsesi dan wilayah yang dilindungi karena mereka tidak memiliki hak secara hukum untuk mengakses wilayah hutan, juga memperoleh sejumlah akses terhadap sejumlah sumberdaya hutan di dalam kawasan hutan *municipio*. Hal-hal di atas telah mengakibatkan berkembangnya prakarsa pengelolaan kehutanan masyarakat, yang meningkatkan kerjasama di antara pengguna hutan.

## PARTISIPASI SOSIAL DAN KEBIJAKAN KEHUTANAN

Desentralisasi di Bolivia dimotivasi oleh meningkatnya tekanan dari komite-komite warga sipil untuk memiliki kontrol yang lebih besar terhadap sumberdaya alam, kecenderungan umum desentralisasi di negara-negara tetangga dan menonjolnya desentralisasi dalam agenda donor (Kaimowitz dkk, 1999). Implementasinya telah dipengaruhi oleh dinamika partisipasi sosial, dan peraturan-peraturan kehutanan yang baru berdampak terhadap demokratisasi akses sumberdaya hutan.

### Anteseden desentralisasi

Bolivia memiliki tiga level pemerintahan: pemerintah pusat, pemerintah departemental atau prefektorat (kira-kira setara dengan tingkat propinsi), yang penguasa utamanya (*prefecto*) ditunjuk oleh presiden; dan pemerintah *municipio*, dimana dewan *municipio* yang dipilih secara demokratis memilih kepala *municipio* (mayor). Sebelum desentralisasi mayoritas keputusan dibuat di tingkat pusat. *Municipio* memiliki sumberdaya yang terbatas dan tidak mempunyai pengaruh dalam keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kebijakan, bahkan dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi pembangunan wilayah *municipio* mereka secara langsung.

Kawasan hutan dataran rendah Bolivia sebelumnya merupakan kawasan yang sebagian besar terpinggirkan dari pusat politik di La Paz, tempat dibuatnya kebanyakan keputusan politik. Selama awal tahun 1960-an kawasan ini terintegrasi secara cepat dalam ekonomi nasional melalui perluasan ekstraksi gas alam, pertanian dan pembalakan. Faktor-faktor tersebut mengakibatkan munculnya elit-elit regional, memperbesar andil daerah terhadap pendapatan nasional dan meningkatkan pengaruhnya pada program-program pembangunan. Selama tahun 1970-an, pemerintah mengambil langkah pertamanya menuju desentralisasi dengan mendirikan perusahaan-perusahaan bagi pembangunan wilayah. Langkah ini lebih mendekati usaha-usaha administratif untuk melimpahkan sejumlah keputusan investasi kepada tingkat *departemental*; tetapi pemerintah pusat masih menunjuk pimpinan dari unit-unit (perusahaan) tersebut, dan kebanyakan keputusan dinegosiasikan di tingkat yang lebih tinggi (Kaimowitz dkk, 1998).

Komite-komite warga sipil (kelompok-kelompok organisasi sosial lokal) telah berusaha mendapatkan akses yang lebih besar terhadap hasil pendapatan dari hutan dan partisipasi yang lebih besar dalam penyusunan kebijakan kehutanan sejak pertengahan tahun 1970-an. Selama tahun 1980-an, telah disetujui perundang-undangan yang menetapkan pungutan kehutanan sebesar 11 persen, untuk digunakan dalam proyek-proyek pembangunan wilayah (di tahun 1993, dikeluarkan perundang-undangan lebih lanjut yang menetapkan bahwa perusahaan kehutanan membayar

80 persen pajak mereka langsung di daerah tempat asal sumberdaya; tetapi mekanisme ini sulit untuk diterapkan). Di akhir tahun 1980-an, dinas kehutanan nasional didekonsentrasikan kepada cabang-cabang lokal. Namun demikian, gerakan menuju dekonsentrasi ini tidak membuat dinas kehutanan menjadi lembaga yang lebih efisien dan tidak mengurangi tingkat korupsinya. Sementara itu, pihak berwenang *municipio* terus menanggapi pimpinan partai politik yang mereka wakili dibandingkan kepada para pemilihnya.

Desentralisasi didorong melalui disahkannya Undang-undang Partisipasi Umum (the Popular Participation Law) (No 1551) dan Undang-undang Desentralisasi Administratif (the Administrative Decentralization Law) (No 1654); keduanya dikeluarkan oleh kongres pada tahun 1994. Yang pertama mengubah tanggung jawab pemerintah *municipio*, sementara yang kedua mengubah tanggung jawab prefektorat atau pemerintah *departemental*. Pada tahun 1996 dikeluarkan Undang-undang Reformasi Agraria, selain juga Undang-undang Kehutanan yang baru. Tujuan dari Undang-undang Reformasi Agraria adalah untuk menetapkan dasar hukum bagi sebuah sistem sertifikasi dan pengaturan tanah, dan untuk menentukan kembali kondisi-kondisi atas akses terhadap hutan. Undang-undang kehutanan mengupayakan redefinisi kondisi untuk memperoleh dan mempertahankan hak-hak atas hutan. Kedua undang-undang ini mempengaruhi cara dimana pemilik tanah dan pengguna hutan dapat mengakses dan mempertahankan hak-hak mereka untuk menggunakan sumberdaya hutan.

### **Partisipasi dalam keputusan-keputusan investasi**

Undang-undang Partisipasi Umum (the Popular Participation Law) memperluas yurisdiksi pemerintah *municipio* ke luar pusat perkotaan sampai ke seluruh daerah pedesaan di dalam batas *municipio*. Undang-undang itu membuat *municipio* bertanggung jawab terhadap sekolah, fasilitas kesehatan, pemeliharaan jalan dan sistem pengairan lokal. Untuk membiayai tanggung jawab baru ini, pemerintah pusat mengalokasikan 20 persen dari anggaran nasional kepada pemerintah *municipio*, untuk didistribusikan di antara *municipio* sesuai dengan jumlah penduduknya. Baik pajak kepemilikan di daerah perkotaan maupun pedesaan diperuntukkan bagi pemerintah *municipio*, yang sekarang mengurus pengumpulannya (SNPP, 1994).

Undang-undang Partisipasi Umum telah memperkuat pemerintah *municipio* dan membuat mereka lebih demokratis. Penduduk pedesaan – terutama pemilik lahan kecil dan penduduk asli – mendapatkan hak untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum di *municipio* dan mencalonkan diri menjadi kandidat dewan *municipio*. Namun demikian,

partai politik nasional masih menunjuk setiap kandidat, dengan demikian mempertahankan kontrol partai politik atas agenda-agenda politik lokal dan untuk menciptakan kembali sebuah sistem patronase politik (political patronage) dengan para pemimpin lokal. Kandidat-kandidat lokal yang ingin mencalonkan diri harus menegosiasikan agenda mereka dalam prioritas-prioritas partai politik, dan jika mereka terpilih mereka akuntabel kepada partai-partai tersebut.

Selanjutnya, undang-undang ini berupaya untuk memperkenalkan kontrol masyarakat terhadap pemerintah *municipio* oleh organisasi-organisasi sosial lokal (yaitu, organisasi petani lokal, komite lingkungan dan kelompok penduduk asli) dan komite kewaspadaan berbasis komunitas (Rojas, 1996). Namun demikian, perwakilan komite-komite ini tidak terhindar dari tekanan partai politik yang terus menerus.

## **Hukum dan peraturan bagi pemanfaatan hutan**

Undang-undang Kehutanan Tahun 1996 menetapkan seperangkat peraturan bagi pemanfaatan hutan, yang agak dibedakan berdasarkan masing-masing pengguna hutan, dengan dasar pemikiran bahwa pengelolaan hutan berkelanjutan memungkinkan bila dilakukan melalui praktek-praktek yang benar. Undang-undang tersebut membentuk sebuah sistem baru bagi monitoring pengelolaan hutan, penegakan hukum dan pemberian sanksi terhadap pembalakan liar, selain juga memperkenalkan beberapa peraturan berorientasi pasar dan pajak untuk menekan kegiatan-kegiatan kehutanan yang tidak berkelanjutan. Tujuannya adalah untuk mencapai keberlanjutan tata kelola hutan melalui pengikutsertaan secara bertahap beberapa jenis kayu yang kurang bernilai dan penerapan teknik-teknik ekstraksi hutan yang mendukung regenerasi secara alamiah. Lebih jauh lagi, undang-undang tersebut menetapkan hak-hak yang jelas atas sumberdaya hutan, dengan demikian mendukung investasi dalam pengelolaan hutan; dan menghapuskan kejahatan kehutanan dan pembalakan liar, termasuk juga menetapkan seperangkat kriteria teknis bagi pengelolaan hutan.

Sistem kelembagaan publik sektor kehutanan telah diubah secara mendasar. Kementerian Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan (the Ministry of Sustainable Development and Planning) merupakan badan yang berkuasa, Pengawas Kehutanan (Forestry Superintendence) merupakan badan pengaturan, dan Dana Pembangunan Kehutanan Nasional (the National Forestry Development Fund) merupakan badan pendanaan.

Pemanfaatan hutan untuk tujuan non-komersial tidak memerlukan otorisasi, dan adanya rencana pengelolaan hutan merupakan persyaratan yang penting bagi seluruh jenis kegiatan kehutanan komersial. Karena itu,

pemegang konsesi hutan termasuk juga pemilik lahan pribadi berkewajiban untuk merancang rencana pengelolaan sebagai suatu instrumen untuk mengatur kegiatan pembalakan komersial, termasuk inventarisasi dan pemetaan hutan. Pengelolaan hutan, ketika didasarkan pada pengelolaan selektif, harus mematuhi siklus minimal operasi pembalakan selama 20 tahun pada areal yang sama, dan diameter minimal penebangan juga harus dipatuhi. Lebih jauh lagi, juga disyaratkan rencana operasi tahunan. Sistem yang sama juga diterapkan untuk hasil hutan bukan kayu (BOLFOR, 1997).

### **Demokratisasi akses terhadap sumberdaya hutan**

Peraturan kehutanan yang baru mencakup dua ketentuan yang telah memiliki beberapa dampak dalam demokratisasi akses terhadap sumberdaya hutan. Yang pertama merujuk kepada hak khusus (eksklusif) penduduk asli untuk menggunakan sumberdaya hutan di dalam wilayah asal mereka, diakui secara hukum melalui Undang-undang Reformasi Agraria. Berdasarkan undang-undang ini, tuntutan penduduk asli dianggap telah diakui haknya/bersertifikat setelah dilengkapinya proses penyelesaian tanah. Pada saat ini, sejumlah 19 juta ha lahan telah diklaim untuk mendapat pengakuan hak dan disahkan sebagai wilayah penduduk asli; tetapi tidak diketahui seberapa besar yang akan diakui pada akhirnya nanti dengan cara ini. Stocks (1999) memperkirakan 5 juta ha yang menjadi kawasan pembalakan komersial yang potensial berada di dalam daerah yang diklaim sebagai wilayah penduduk asli.

Sebuah ketentuan dari Undang-undang Kehutanan menyatakan bahwa kelompok pengguna hutan lokal dapat memperoleh manfaat dari konsesi di dalam wilayah yang dinyatakan sebagai kawasan hutan *municipio*, yang mewakili sampai dengan 20 persen hutan publik di dalam masing-masing wilayah hukum *municipio*. Pengguna hutan lokal dapat diberikan konsesi hutan jika mereka diakui sebagai sebuah asosiasi pengguna lokal oleh Kementerian Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan. Mekanisme ini disusun sebagai suatu cara formalisasi akses pengguna lokal atau pembalakan skala kecil yang tidak memiliki hak legal untuk mengakses sumberdaya hutan, dimana sebelumnya mereka melakukan kegiatan kehutanan secara informal (Kraljevic, 1996).

### **PELIMPAHAN KEWENANGAN KEPADA PEMERINTAH *MUNICIPIO***

Menurut Ribot (2001), hasil dari desentralisasi tergantung kepada tipe dari kewenangan yang dilimpahkan kepada tingkat yang lebih rendah dan siapa penerima kewenangan tersebut. Di Bolivia, termasuk juga di

sebagian besar negara-negara Amerika Latin, desentralisasi mengikuti model *top-down*, dan *municipio* menjadi penerima utama kewenangan yang dilimpahkan dari tingkat pusat.

### **Model delegasi *top-down***

Meskipun Undang-undang Partisipasi Umum tidak memberikan fungsi eksplisit apapun yang baru berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam kepada pemerintah *municipio*, undang-undang tersebut memotivasi sejumlah pemerintah *municipio* – sebagai akibat dari kewenangan politik mereka yang lebih luas – untuk terlibat dalam persoalan-persoalan sumberdaya alam dan dengan demikian memperoleh manfaatnya. Karena *mayor*, pimpinan *municipio*, menjadi relatif lebih berkuasa, pemerintah pusat dan lembaga donor internasional mulai lebih sungguh-sungguh menganggap mereka sebagai mitra dalam proyek-proyek lingkungan hidup (Kaimowitz dkk, 1999). Peningkatan wewenang politik *municipio* membuat pemerintah mempertimbangkan mereka untuk menangani sejumlah persoalan problematis, seperti monitoring sosial atas pembalakan liar dan formalisasi hak-hak atas hutan bagi pembalak skala kecil dan pengguna lokal lainnya. Hal-hal ini termasuk di dalam Undang-undang Kehutanan Tahun 1996.

Wewenang dan fungsi yang ada pada saat ini dibagi sebagai berikut.

#### *Kementerian Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan*

Kementerian ini:

- Menyusun kebijakan, strategi dan norma-norma kehutanan;
- Menentukan klasifikasi lahan dan mengevaluasi potensi hutan;
- Mempersiapkan batas daerah konsesi bagi perusahaan kayu dan kelompok-kelompok lokal;
- Menetapkan besarnya pungutan konsesi dan pajak berbasis volume;
- Mengembangkan penelitian, penyuluhan dan pendidikan; dan
- Mencari bantuan teknis dan pendanaan bagi proyek-proyek kehutanan.

#### *Pengawas Hutan*

Pengawas Hutan tersebut:

- Melakukan supervisi bagi dipatuhinya secara teknis peraturan kehutanan yang berlaku;
- Memberikan hak pengelolaan kepada pengguna hutan yang memenuhi syarat;
- Menyetujui rencana pengelolaan hutan bagi hak atas hutan yang berbeda;



- Menegakkan peraturan kehutanan dan mengenakan sanksi bagi pengguna hutan ilegal;
- Mengeluarkan ijin-ijin konsesi, pengesahan dan izin pembalakan;
- Meminta audit kehutanan pada pihak luar atas kegiatan-kegiatan kehutanan; dan
- Menghimpun pungutan konsesi dan pajak berbasis volume dan mendistribusikannya.

### *Prefektorat*

Prefektorat:

- Menyusun rencana pembangunan hutan *departemental*;
- Mengembangkan penelitian dan program-program penyuluhan;
- Meningkatkan program rehabilitasi sistem hutan yang terdegradasi; dan
- Mengembangkan program untuk memperkuat kapasitas unit-unit kelembagaan kehutanan *municipio*.

### *Pemerintah municipio*

Pemerintah *municipio*:

- Mengusulkan batas kawasan untuk hutan *municipio* sampai 20 persen dari hutan publik yang tersedia;
- Melindungi dan mengkonservasi wilayah hutan sampai penyerahannya kepada asosiasi pengguna lokal;
- Memeriksa dan mengendalikan seluruh kegiatan kehutanan di dalam wilayah yurisdiksi mereka;
- Melaporkan pelanggaran terhadap tata-aturan kehutanan kepada Pengawas Hutan;
- Memberikan bantuan kepada pengguna hutan lokal dalam melaksanakan rencana pengelolaan mereka;
- Melakukan pendataan sumberdaya hutan di wilayah yurisdiksi mereka;
- Mengembangkan rencana penggunaan tanah sesuai dengan rencana penggunaan *departemental*;
- Mengadakan kegiatan pelatihan bagi pengguna hutan lokal; dan
- Memfasilitasi dan meningkatkan partisipasi sosial dalam pembangunan hutan lokal.

Untuk mengemban tanggung jawab mereka yang baru, pemerintah *municipio* diharapkan membentuk unit-unit kehutanan *municipio*. *Municipio* dapat membentuk konsorsium dengan *municipio* yang lain untuk membentuk unit-unit tersebut. Teorinya, seluruh sistem seharusnya didanai secara penuh dengan hasil pendapatan yang diperoleh dari

pungutan konsesi dan tebang habis. Wilayah prefektorat menerima 35 persen dari pungutan konsesi dan 25 persen dari pungutan yang diambil atas kegiatan tebang habis. Pemerintah *municipio* menerima 25 persen dari kedua jenis pungutan ini. Dana Pembangunan Kehutanan Nasional menerima 10 persen dari pungutan konsesi dan 50 persen dari pungutan tebang habis. Pengawas Hutan mendapatkan 30 persen dari pungutan konsesi. Penurunan pungutan konsesi pada bulan Maret tahun 2003 telah mengurangi sumber keuangan wilayah *prefektorat* dan *municipio*.

### **Kekuasaan yang terbatas bagi *municipio***

Pemerintah *municipio* harus tunduk kepada peraturan-peraturan nasional berkenaan dengan sistem kepemilikan dan peraturan kehutanan. Akibatnya, otonomi mereka untuk membuat keputusan mengenai sumberdaya alam sangat tergantung kepada keputusan yang dibuat di tingkat pusat. Dengan demikian, perundang-undangan menganggap pejabat *municipio* sebagai pengikut peraturan daripada pembuat peraturan, dan sebagai badan-badan pelaksana bagi kebijakan yang ditetapkan di tingkat pusat.

Singkatnya, sistem kelembagaan kehutanan yang baru ini tidak mendelegasikan tanggung jawab yang penting kepada *municipio* dan oleh karena itu tidak membawa perubahan yang dramatis. Pemerintah pusat membuat keputusan-keputusan utama berkenaan dengan alokasi hak-hak atas sumberdaya hutan, pemberian konsesi hutan, persetujuan peraturan-peraturan pemanfaatan hutan, dan penghimpunan pajak atas pemanfaatan sumberdaya hutan bagi dirinya sendiri. *Municipios* hanya memiliki peran yang kecil di bidang ini, dan seluruh tindakan informal *municipio* untuk menghimpun pajak kehutanan dan mengontrol transit kayu dianggap ilegal.

Meskipun pemerintah *municipio* diberdayakan untuk mengontrol praktek-praktek kejahatan kehutanan, mengembangkan kehutanan masyarakat dan mengambil tindakan-tindakan lain yang berkaitan dengan hutan, wewenang mereka untuk membuat keputusan yang otonom berkenaan dengan alokasi dan pemanfaatan sumberdaya hutan dibatasi. Sebagai contoh, mereka dapat menentukan bagaimana mengalokasikan sumberdaya hutan di dalam kawasan hutan *municipio*, tetapi tidak dapat menentukan luas dari kawasan tersebut. Hal ini mencerminkan adanya ketegangan antara tingkat pusat, yang mempertahankan peran yang kuat dari dinas kehutanan nasional, dan mereka yang mendukung peran yang lebih aktif dan otonom bagi pemerintah *municipio*.

## Otonomi terbatas bagi pengguna hutan lokal

Situasi kelompok-kelompok penduduk asli telah membaik. Komunitas penduduk asli yang sumberdaya hutannya menjadi target perambahan pembalok liar sekarang memiliki akses yang eksklusif terhadap sumberdaya yang berada di dalam wilayah mereka, meskipun masih tetap ada persoalan (Roper, 2000). Namun demikian, sebelum penduduk asli dapat mengambil keuntungan komersial dari sumberdaya hutan, mereka harus mengembangkan rencana pengelolaan hutan berdasarkan peraturan Pengawas Hutan, dan mereka memiliki sedikit ruang untuk menyesuaikan peraturan-peraturan itu ke dalam cara-cara pengelolaan mereka sendiri (BOLFOR, MSDMA, dan Superintendencia Forestal, 1997). Dan kendatipun telah disetujui diberlakukannya peraturan-peraturan tertentu bagi pengelolaan hutan di wilayah penduduk asli, pengetahuan lokal telah diabaikan di sebagian besar kebijakan kehutanan. Penegakan hak-hak kepemilikan penduduk asli tergantung kepada sejumlah pengaturan kelembagaan yang dibuat di tingkat *deparmental* dan regional dimana penduduk asli hanya memiliki sedikit pengaruh. Persoalan ini terkait dengan proses birokrasi yang lebih kompleks dari perencanaan tata guna lahan dan penetapan hak kepemilikan secara hukum (sertifikasi) yang hasilnya secara keseluruhan sangat tidak memadai.

Aktor-aktor sosial lainnya yang mendapatkan manfaat dari akses terhadap sumberdaya hutan – pengambil hasil kayu skala kecil dan pengguna hutan lokal lainnya – juga tidak memiliki otonomi untuk membuat keputusan mengenai cara mereka menggunakan sumberdaya, dan mereka seluruhnya harus tunduk kepada peraturan kehutanan untuk dapat tetap mendapat akses atas sumberdaya hutan publik melalui sistem konsesi hutan. Pengawas Hutan telah membangun mekanisme ‘perintah-dan-kontrol’ (command-and-control) untuk menegakkan pelaksanaan dari apa yang mereka anggap sebagai praktek-praktek pengelolaan hutan yang baik kepada kelompok-kelompok pengguna hutan lokal dan pemilik lahan kecil. Praktek-praktek tersebut, meskipun sesuai untuk pemegang konsesi hutan skala besar, menjadi penghalang bagi pengguna hutan skala kecil (Pacheco, 2001).

## IMPLEMENTASI DARI KEBIJAKAN DESENTRALISASI

Selalu ada kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan, dan tidak terkecuali desentralisasi. Di Bolivia, pelimpahan tanggung jawab kepada *municipio* berarti membangun kapasitas lokal dalam pemerintahan *municipio*, termasuk juga berinteraksi dengan aktor-aktor yang memiliki insentif dan kepentingan yang berbeda untuk memanfaatkan hutan dalam konteks kelembagaan yang baru. Bagian ini meninjau situasi demikian ini dan membahas apakah implementasi sejalan dengan perencanaan awal.

## Meningkatkan kapasitas kelembagaan

*Municipios* yang memiliki sumberdaya hutan mulai mendapatkan bagian mereka atas pajak-pajak hutan pada tahun 1997, ketika mereka mulai membentuk unit-unit kehutanan *municipio*. Sumberdaya yang dilimpahkan kepada *municipio* cenderung menurun karena pemegang konsesi tidak mematuhi pembayaran pungutan kehutanan. Pada tahun 2002, sebuah sistem baru secara resmi mengurangi jumlah pajak yang dihimpun oleh negara dari kegiatan-kegiatan kehutanan menjadi hampir setengah dari yang sebelumnya diharapkan, memformalkan penurunan transfer dari pemerintah pusat kepada *municipio*.

Di akhir tahun 2001, hampir seluruh *municipio* yang memiliki sumberdaya hutan (sekitar 109) telah membentuk unit-unit kehutanan *municipio* mereka, dan masing-masing memiliki paling tidak satu orang teknisi kehutanan atau pertanian. Di *municipio* dengan akses yang sulit dan penduduk yang sedikit, unit-unit kehutanan adalah satu-satunya penyedia layanan teknis, dan pemerintah cenderung untuk memberi mereka peran dalam perencanaan lokal. Keterbatasan utama adalah keterbatasan kemampuan teknis para pegawai dan pelatihan dalam persoalan-persoalan sosial yang tidak memadai, seperti penyelesaian konflik (Andersson, 2002).

Membangun kapasitas teknis dalam unit-unit kehutanan *municipio* merupakan suatu langkah ke depan yang penting dibandingkan dengan masa lalu. Namun demikian, perkembangannya tidak sama, tergantung pada dukungan keuangan yang diperoleh unit-unit tersebut dari *municipio*. Dengan demikian, selanjutnya tergantung kepada jumlah pungutan kehutanan yang dihimpun dan seberapa bagian dialokasikan untuk mendukung anggaran operasional. Sebagian besar *municipio* menganggap cukup untuk menyisihkan bagian yang minimal bagi unit-unit kehutanan *municipio* dan menggunakan sisanya, jika ada, bagi kegiatan lainnya. Penting untuk disebutkan bahwa prioritas pemerintah lokal adalah penyediaan layanan sosial dan infrastruktur, dan mereka memiliki sedikit motivasi untuk mendukung proyek-proyek yang produktif (Faguet, 2001), meskipun hal ini sedang berubah.

## Insentif bagi para pelaku

Sistem kelembagaan yang baru akibat dari desentralisasi, maupun perubahan dalam kebijakan kehutanan, telah mengubah insentif bagi *municipio* dan pemangku kepentingan (stakeholder) hutan untuk terus melakukan apa yang dulu biasa mereka lakukan, atau untuk menyesuaikan strategi sosial dan keuangan mereka dengan kondisi yang baru. Insentif utama bagi *municipio* untuk ikut serta dalam tatanan baru dari berbagai hal yang telah didesentralisasi adalah kemungkinan mendapatkan bagian

dari pajak kehutanan, termasuk juga kemungkinan mengelola kawasan hutan *municipio*. *Municipios* juga tertarik untuk menghukum penebangan habis secara ilegal karena kenyataan bahwa mereka mendapat bagian dari hukuman denda tersebut; tetapi tidak demikian halnya dengan pembalakan liar. Selanjutnya, pemerintah *municipio* tertarik menjadi pemain yang aktif dalam persoalan-persoalan kehutanan dalam kasus-kasus dimana pengguna hutan lokal memiliki pengaruh politik dalam pembuatan keputusan, atau dalam kasus dimana orang-orang yang tergantung kepada hutan mewakili suara yang penting untuk membuat mereka (pejabat pemerintah) tetap memegang jabatan.

Insentif pengguna hutan lokal untuk ikut serta dalam proses tersebut berbeda-beda. Penduduk asli telah memperoleh manfaat penting dari reformasi kebijakan kehutanan dan desentralisasi. Mereka telah mendapatkan hak untuk memanfaatkan secara eksklusif sumberdaya hutan mereka yang berada di dalam wilayah mereka, dan memiliki kesempatan untuk memperluas pengaruh mereka untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan *municipio*. Dalam konteks ini, pengelolaan hutan dapat meningkatkan legitimasi sosial klaim-klaim penduduk asli atas lahan. Kemudian, insentif utama dari pengambil kayu lokal skala kecil adalah untuk memperoleh akses terhadap sumberdaya hutan secara formal melalui sistem konsesi hutan, dan untuk memperoleh manfaat yang lebih besar lagi atas pasar resmi. Lebih dari itu, kelompok ini seharusnya memperoleh manfaat dari dukungan teknis yang diberikan oleh unit-unit kehutanan *municipio*, yang, seperti telah disebutkan terdahulu, menerima sumberdaya dari pajak kehutanan untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang demikian. Kedua kelompok ini telah memperoleh manfaat baik dari sejumlah proyek kehutanan (sebagai contoh, proyek untuk Pengelolaan Hutan Berkelanjutan, BOLFOR) maupun dari ornop yang memiliki kepentingan dalam mendukung sistem kehutanan masyarakat.

Dalam jangka pendek, pihak yang terutama dirugikan oleh desentralisasi adalah pemegang konsesi hutan dari luar, yang sekarang harus bernegosiasi dengan dinas kehutanan. Lebih dari itu, telah dibebankan pajak kehutanan, dan mereka harus mengakui tuntutan dari penduduk asli. Insentif utama bagi pemegang konsesi untuk menyesuaikan diri dengan kondisi yang baru adalah kepentingan mereka dalam mempertahankan wilayah hutan mereka, dan sebuah komitmen implisit pemerintah pusat untuk membantu mereka mengatasi kondisi kesulitan keuangan yang disebabkan oleh krisis kayu di pasar regional. Pemerintah *municipio* bertindak kontradiktif berkenaan dengan konsesi hutan. Meskipun beberapa pihak selalu mencela kegiatan konsesi di dalam yurisdiksi mereka, yang lainnya menganggap konsesi hutan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja (Pacheco dan Kaimowitz, 1998).

## Solusi seragam untuk *municipio* yang beragam

Model desentralisasi Bolivia tidak memperhitungkan variasi regional, dan dirancang dengan asumsi bahwa seluruh pemerintah *municipio* akan bertindak sama terhadap tantangan yang muncul dari kondisi yang baru tersebut. Kenyataan membuktikan hal yang agak berbeda. Pelaksanaan desentralisasi harus berhadapan dengan tiga persoalan: distribusi sumberdaya yang tidak merata kepada *municipio*; keterbatasan ketersediaan hutan publik yang dijadikan kawasan hutan *municipio*; dan keberagaman kepentingan *municipio* berkenaan dengan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan hutan.

### *Distribusi dan alokasi sumber keuangan yang tidak merata*

Sumber keuangan yang dialokasikan oleh Pengawas Hutan kepada *municipio* berbeda-beda. Dari tahun 1997 sampai 1999, hanya 30 *municipio* yang memperoleh manfaat, dengan lebih dari 80 persen total sumber dana dilimpahkan kepada mereka. Di *municipio* yang lebih kaya, tidak seluruh pendapatan dari pajak kehutanan dipergunakan bagi kegiatan yang berkaitan dengan hutan; sejumlah dana dialihkan ke sektor lain. Sama halnya, *municipio* yang sangat miskin juga memiliki kebutuhan mendesak di luar sektor kehutanan (de Urioste, 2000; Flores dan Ridder, 2000).

### *Keterbatasan kawasan hutan municipio*

Meskipun undang-undang secara jelas menetapkan bahwa sampai dengan 20 persen hutan publik akan dijadikan kawasan hutan *municipio*, pada prakteknya kawasan yang demikian tidak tersedia di seluruh *municipio* – pada beberapa kasus disebabkan karena adanya klaim-klaim atas hutan publik yang tumpang tindih, dan pada kasus lain disebabkan karena lahan publik dikelola sebagai hutan konsesi. Pada beberapa *municipio* tidak terdapat wilayah untuk dijadikan kawasan hutan *municipio* yang dialokasikan sebagai konsesi bagi pembalak skala kecil. Di awal tahun 2001, dari total 2,4 juta ha yang dituntut oleh *municipio* sebagai kawasan hutan milik *municipio*, hanya 681.000 ha yang telah ditetapkan (Pacheco, 2003).

### *Prioritas municipio*

Hanya sejumlah kecil unit kehutanan *municipio* yang telah memenuhi fungsi-fungsi yang telah mereka dapatkan. *Municipio* memprioritaskan investasi mereka sebagai respon atas tekanan sosial atau terhadap motivasi politik dari pihak berwenang lokal. Tingkat keikutsertaan *municipio* juga

terkait dengan insentif *municipio* untuk merespon pemilih mereka dan untuk bertanggung gugat kepada otoritas yang lebih tinggi (Andersson, 2003). Sebagai contoh, bila sebagian *municipio* tertarik untuk mengalokasikan sumberdaya untuk membangun sebuah sistem konsesi hutan di dalam kawasan hutan *municipio*, yang lain memilih untuk mengendalikan penebangan habis ilegal atau untuk membuat pengelolaan hutan dapat dijalankan oleh petani kecil.

## HASIL YANG TIDAK MERATA

Pelimpahan tanggung jawab kepada *municipio* telah mengubah pengaturan politik dan kelembagaan bagi pengelolaan hutan, dengan implikasi baik bagi masyarakat maupun hutan.

### Partisipasi dalam politik lokal

Di banyak *municipio* dataran rendah, petani kecil, penduduk asli dan pembalok skala kecil telah dipilih untuk menjabat untuk pertama kalinya. Kelompok penduduk asli telah mampu mendapatkan dukungan politik dari dewan *municipio* untuk memperkuat tuntutan atas lahan mereka, pembalok skala kecil telah mendapatkan dukungan untuk menegosiasikan hak pembalakan sementara, dan petani kecil telah mendapatkan dukungan dalam upaya mereka untuk mengubah tata-aturan pemanfaatan lahan dan hutan. Dengan demikian, pemerintah *municipio* telah memberikan dukungan politik bagi sebagian klaim-klaim dari sejumlah pelaku lokal terhadap sumberdaya. Ini juga terjadi bila mana kelompok-kelompok ini memiliki organisasi yang kuat yang dapat mempengaruhi keputusan *municipio* atau dimana mereka mewakili mayoritas pemilih. Dalam kasus ini, pemerintah *municipio* mungkin memperluas tuntutan dari pelaku-pelaku sosial.

Namun demikian, pada kasus-kasus lain, pelimpahan tanggung jawab dan sumberdaya kepada *municipio* telah mempertegas kewenangan dari elit lokal yang telah ada sebelumnya – *capture* oleh para elit, terutama di *municipio* bagian utara Bolivia, dan dimana pemilik peternakan besar dan perusahaan perkayuan sangat mempengaruhi politik lokal. Elit lokal ini pada beberapa kasus telah mempengaruhi pemerintah *municipio* untuk membangun aliansi melawan tuntutan hak atas lahan dari penduduk asli dan memperkuat kekuasaan mereka atas pemanfaatan sumberdaya. Elit lokal dari *municipio-municipio* ini sering kali memperoleh manfaat dari kegiatan-kegiatan penambangan sumberdaya alam dan meningkatkan pemusatan perolehan manfaat hanya di tangan beberapa pihak. Desentralisasi, dalam kasus-kasus ini, cenderung memberikan hasil yang tidak diharapkan dari sisi keadilan sosial dan konservasi hutan.

Ketika komposisi sosial pemerintah lokal (daerah) lebih kompleks, elit lokal harus bernegosiasi dengan petani kecil dan penduduk asli (Pacheco dan Kaimowitz, 1998). Bukanlah hal yang tidak lazim untuk menemukan aliansi yang dibangun di antara kelompok sosial yang berbeda yang mendukung agenda pembangunan tertentu, seperti pembangunan infrastruktur dan pelayanan sosial dasar. Namun demikian, sulit untuk membangun kesepakatan sosial bagi pengelolaan sumberdaya alam, meskipun pada beberapa kasus telah berdiri aliansi untuk melindungi wilayah konservasi terhadap perambahan dari perusahaan perkayuan dan pertambangan asing (misalnya, *municipio* Rurrenbaque dan San Ignacio de Velasco).

Sebagian besar pengaruh dari desentralisasi dalam menyusun kembali partisipasi sosial dalam politik lokal tergantung kepada politik ekonomi lokal dan kepada modal sosial (*social capital*) dari kelompok yang terpinggirkan. Dengan kata lain, *municipio* yang lebih demokratis secara tradisional telah memiliki akses terhadap sumberdaya yang lebih setara. *Municipio-municipio* dimana elit-elit lokalnya telah berhasil menekankan kepentingannya terpengaruh sejauh mana kelompok-kelompok lokal telah mampu membangun modal sosial.

### **Hak-hak dari masyarakat yang tergantung kepada hutan**

Salah satu ciri yang menonjol dari desentralisasi di Bolivia adalah bahwa sistem komposisi sosial pemerintah *municipio* yang baru dan lebih beragam ini hanya memiliki sedikit pengaruh pada bagaimana dan kepada siapa hak atas hutan dialokasikan: keputusan-keputusan demikian tetap berada di tingkat pusat. Berkenaan dengan hal ini, pemerintah *municipio* menjadi lembaga untuk mendorong negosiasi di antara pelaku-pelaku lokal dan mewakili tuntutan lokal di tingkat nasional. Sesungguhnya, pemerintah *municipio* merupakan pemain aktif dalam membuat sejumlah peraturan kehutanan menjadi lebih fleksibel, yang menguntungkan pembalok skala kecil dan pemilik lahan kecil.

Penguatan sejumlah hak kepemilikan yang mengiringi desentralisasi, seperti wilayah penduduk asli dan kawasan hutan *municipio*, memiliki implikasi signifikan bagi pengguna hutan lokal, kendatipun kecepatan perubahan tersebut sangat lambat. Proses sertifikasi wilayah penduduk asli berjalan lambat, birokratis, dan penduduk asli tidak dapat memperoleh manfaat yang penuh atas sumberdaya hutan mereka karena mereka tidak memenuhi persyaratan untuk menyusun dan mengimplementasikan rencana pengelolaan hutan (Stocks, 1999).

Konsesi hutan bagi pembalok skala kecil juga berjalan lambat. Identifikasi dan penentuan batas kawasan hutan *municipio* oleh *municipio* relatif cepat; tetapi persetujuan kawasan tersebut oleh Kementerian



Pembangunan Berkelanjutan dan Perencanaan berjalan lambat. Selain prosedur birokratis, salah satu faktor yang membatasi pembentukan secara resmi kawasan hutan *municipio* adalah sangat lambatnya proses penetapan hutan publik, yang merupakan prasyarat untuk mendirikan kawasan tersebut (Pacheco, 2000). Banyak dari kawasan yang dituntut tidak tersedia. Selain itu, sekitar 26 tuntutan dari asosiasi pengguna lokal bahkan tidak diproses, membiarkan pintu terbuka bagi kelompok tersebut untuk tetap melakukan kegiatan pembalakan liar.

Pengaruh dari kawasan hutan *municipio* masih kecil: sampai akhir tahun 2003, hanya 13 kelompok dengan 387.000 ha telah memiliki rencana pengelolaan hutan yang telah disetujui. Sayangnya, tidak ada penilaian sejauh mana kelompok tersebut memperoleh peningkatan pendapatan dari kegiatan-kegiatan pembalakan mereka. Anggota dari asosiasi pengguna lokal, yang tidak mempunyai tradisi kerjasama karena mereka terbiasa bekerja secara mandiri, telah menghadapi konflik kepemimpinan internal (Cronkleton dan Albonoz, 2004). Selain itu, prosedur dan mekanisme organisasi kelompok ini bagi distribusi keuntungan dari kegiatan pembalakan masih tetap tidak jelas (Kraljevic, 2002). Dalam jangka panjang, mungkin lebih penting untuk membangun modal sosial dalam kelompok ini daripada memperbaiki praktek-praktek pengelolaan hutan mereka.

## **Dampak terhadap kejahatan kehutanan**

Banyak perubahan dalam praktek pengelolaan hutan dapat dikaitkan dengan perubahan kebijakan kehutanan. Sesungguhnya, Pengawas Hutan telah lebih aktif dalam monitoring kejahatan kehutanan, baik pembalakan liar maupun penebangan habis ilegal, kendatipun tidak dapat memperlambat kegiatan ilegal karena keterbatasan kapasitas kelembagaannya untuk menegakkan peraturan kehutanan. Tidak ada perkiraan pembalakan liar yang dapat diandalkan, dan perkiraan atas penebangan habis menunjukkan bahwa laju deforestasi ilegal berkisar sekitar 80 persen dari total laju pembalakan hutan (Contreras, 2001). Pada awalnya, kegiatan monitoring difokuskan pada upaya agar pemilik lahan kecil dan pengguna ilegal hutan mematuhi peraturan kehutanan (Pacheco, 2001). Selanjutnya mereka memfokuskan diri pada *municipio-municipio* dengan banyak aktivitas informal.

Meskipun Pengawas Hutan melaksanakan sebagian besar kegiatan monitoring setelah desentralisasi, secara perlahan mereka mencari bantuan dari unit-unit kehutanan *municipio* – baik untuk memanfaatkan sumberdaya yang dilimpahkan kepada *municipio* untuk mengembangkan kegiatan monitoring, maupun untuk mendapat pembenaran atas tindakannya di hadapan masyarakat lokal. Namun demikian, tanggapan

dari *municipio* terhadap monitoring kejahatan kehutanan telah mending. Mengendalikan kegiatan kehutanan ilegal akan mempengaruhi sejumlah orang yang memiliki pengaruh politik dalam sejumlah pemerintahan *municipio*, dan unit-unit kehutanan *municipio* tidak memiliki kapasitas atau sumberdaya untuk kegiatan-kegiatan yang membutuhkan biaya politik yang tinggi dan tingkat pengembalian financial yang kecil. Perilaku kelembagaan ini telah memberikan sinyal yang mending mengenai peran yang dimainkan *municipio* dalam monitoring kejahatan kehutanan.

Pemerintah *municipio* memiliki insentif yang lebih untuk mengendalikan kegiatan konsesi hutan skala besar dan untuk mengendalikan penebangan habis ilegal karena manfaat langsung yang mereka dapatkan. Beberapa *municipio* telah mengambil alih mesin-mesin perusahaan perkayuan dan ikut campur tangan ketika pemegang konsesi hutan membalak di luar batas wilayah mereka. Pihak berwenang lokal keberatan dengan sistem pelelangan kayu ilegal yang disita karena mereka tidak memperoleh keuntungan darinya. Mereka telah aktif dalam penyelesaian sementara atas ketidakpastian hak kepemilikan, terutama dari pemilik lahan kecil, dengan mengeluarkan ‘sertifikat kepemilikan’ lahan, meskipun sertifikat-sertifikat ini tidak mempunyai nilai hukum.

### **Ketegangan dan kerjasama kelembagaan**

*Municipios* dan Pengawas Hutan mulai membangun kemitraan untuk memperbaiki monitoring pengelolaan hutan di tingkat lokal. Badan ini awalnya ragu akan kemampuan pihak berwenang lokal untuk bisa netral secara politis dalam campur tangan mereka dalam persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hutan. Unit-unit *municipio* memandang hal ini sebagai merusak sumber penghidupan dari pengguna hutan lokal yang telah melewati kesulitan yang sangat, untuk menyesuaikan praktek-praktek kehutanan mereka terhadap tata-aturan kehutanan yang baru.

Semua itu telah berubah dalam derajat tertentu, dan Pengawas Hutan sekarang lebih terlibat dalam mengembangkan kesepakatan kerjasama dengan unit kehutanan *municipio* untuk menegakkan peraturan. Prinsip pendorongnya adalah kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas operasional lokal dan untuk membuat keputusan yang sah di tingkat lokal. Melalui kesepakatan formal kerjasama, badan tersebut melimpahkan sejumlah tanggung jawab kepada unit kehutanan *municipio* tertentu. Namun demikian, pada kasus-kasus lain, terdapat kelemahan komunikasi dan kepercayaan di antara para pegawai yang terlibat dan sejumlah pengalaman negatif sebelumnya (Flores dan Ridder, 2000).

Ornop telah membantu unit kehutanan *municipio* untuk mengatasi keterbatasan kelembagaan dan mengembangkan kapasitas monitoring, perencanaan dan proposal yang terperinci. Sejumlah proyek kehutanan

– seperti proyek BOLFOR bekerja bersama asosiasi pengguna lokal, dan Program Pengendalian Obat-Obatan Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (the United Nations International Drug Control Program – UNDCP) – proyek Organisasi Pangan Dan Pertanian (FAO) yang bekerja dengan kaum pendatang – berupaya untuk mengembangkan kapasitas pengelolaan hutan melalui pelatihan dalam mempersiapkan dan mengimplementasikan rencana pengelolaan hutan, mengembangkan kemampuan pasar dan, dalam beberapa kasus, membangun kemitraan dengan perusahaan perkayuan. Namun di sebagian besar kasus, proyek-proyek kehutanan tidak mengikutsertakan pemerintah *municipio* yang bekerja langsung dengan pengguna hutan. Hal ini mungkin telah mempunyai beberapa pengaruh positif dalam pencapaian tujuan dari proyek; tetapi keikutsertaan unit-unit *municipio* akan memberi andil lebih terhadap upaya untuk mengembangkan kemampuan teknis di dalam *municipio*.

Mata rantai yang hilang dalam sistem ini adalah pada tingkat pemerintah *departmental*. Meskipun mereka menerima sebagian dana dari pajak kehutanan, mereka menolak untuk menggunakannya dalam penelitian dan penyuluhan kehutanan dan dalam memperkuat unit kehutanan *municipio*. Malahan, sumber dana tersebut dialihkan untuk menutupi pengeluaran yang lain. Sebuah proyek tersendiri yang ditujukan untuk memperkuat unit-unit kehutanan *municipio* dikembangkan oleh Prefektorat Santa Cruz antara tahun 1998 dan 2000, yang telah ditulis dalam publikasi lain (Flores dan Ridder, 2000), merupakan suatu pengecualian penting Saat ini sedang berlangsung perdebatan mengenai peran *prefektorat* di dalam sistem kelembagaan kehutanan.

## PRASYARAT DARI KEBERHASILAN

Desentralisasi memiliki andil bagi keberhasilan pengelolaan hutan *municipio* dalam kasus dimana:

- Desentralisasi mendorong akses yang lebih adil terhadap sumberdaya hutan bagi pengguna lokal yang tergantung, untuk beberapa hal, kepada sumberdaya hutan;
- Desentralisasi merangsang pertumbuhan sumber dana keuangan yang diinvestasikan dalam prakarsa-prakarsa kehutanan, dengan efek yang berlipat ganda bagi ekonomi lokal;
- Desentralisasi mendukung pengembangan aksi-aksi untuk merencanakan pengelolaan sumberdaya hutan dan konservasi sumberdaya alam yang lebih baik.

Tetapi, seluruh kondisi tersebut sulit untuk dicapai secara bersamaan dalam prakteknya, dan *trade off* tidak dapat dihindarkan.

Desentralisasi memiliki dampak yang positif pada kesetaraan karena telah memperbesar pengaruh dari kelompok-kelompok sosial yang sebelumnya terpinggirkan (terutama, penduduk asli dan pemilik lahan kecil) dalam pembuatan keputusan. Penduduk daerah pedesaan mendapatkan hak untuk menjadi kandidat dalam pemilihan dan mulai mempergunakan mekanisme kontrol sosial terhadap *mayor*. Namun, hal ini tidak terjadi di semua tempat. Faktor-faktor yang membantu memperluas partisipasi sosial dalam pembuatan keputusan berkaitan sangat kuat dengan jaringan sosial yang telah ada sebelumnya yang memungkinkan tindakan kolektif dan menjaga agar pihak berwenang *municipio* akuntabel kepada organisasi-organisasi lokal (sebagai contoh, *municipio* komunitas penduduk asli dan yang didominasi oleh petani koka di Chapare). Situasi yang demikian lebih mungkin bilamana terdapat akses yang lebih demokratis terhadap lahan, dan dimana peraturan kelembagaan menjamin hak untuk mengakses sumberdaya hutan. Desentralisasi telah, secara umum, memperkuat tuntutan hak penduduk asli atas lahan dan memungkinkan pembentukan kawasan hutan *municipio*.

Pengaruh kesetaraan yang lebih besar pada pembangunan lokal belum jelas. Mayoritas keputusan alokasi hak atas hutan berada di luar kompetensi pemerintah *municipio*, yang hanya memiliki sedikit suara atas alokasi konsesi hutan di dalam kawasan hutan *municipio*. Lebih dari itu, meningkatnya pengaruh dari kelompok yang terpinggirkan pada pembuatan keputusan pemerintah *municipio* tidak secara otomatis dapat mempengaruhi keputusan alokasi, meskipun sering kali memungkinkan mereka menekan pemerintah pusat. Secara umum, *municipio* dimana organisasi-organisasi akar-rumput lokal mempengaruhi keputusan *municipio* lebih berempati dalam pengakuan hak atas hutan bagi kelompok pengguna lokal. Terjaminnya hak kepemilikan tidak diragukan lagi telah memperbaiki penghidupan pembalok skala kecil dan penduduk asli. Tetapi, pada beberapa kasus, peraturan kehutanan telah membuat kehidupan kelompok yang sama menjadi lebih sulit, dan membuat peraturan kehutanan menjadi lebih fleksibel merupakan sebuah proses yang lambat.

Memperluas kontrol lokal atas monitoring pemanfaatan sumberdaya hutan mempunyai dua sisi pengaruh. Di satu pihak, dimana politisi lokal adalah bagian dari skema korupsi, kejahatan kehutanan terus berlanjut. Di pihak lain, penduduk lokal memiliki insentif lebih untuk melindungi sumberdaya alam dari pemilik lahan dari luar yang tak berada di tempat itu, atau perusahaan tanpa akar lokal. Logika yang sama berlaku bagi kawasan lindung: keberadaan kawasan lindung ditolak jika bisa mempengaruhi penghidupan penduduk lokal atau kepentingan elit lokal secara negatif, tetapi diterima ketika bisa membawa sejumlah sumberdaya bagi *municipio*. Memperkuat hak kepemilikan dan meningkatkan mekanisme kontrol

sosial, pada beberapa kasus, memberi andil dalam membuat keputusan *municipio* mengenai monitoring menjadi lebih netral secara politis.

Secara singkat, pengalaman Bolivia menunjukkan bahwa upaya *top-down* untuk mendesentralisasikan pengelolaan hutan diiringi oleh kekuatan sosial yang muncul dari bawah. Konteks ekonomi politik dan hubungan kekuasaan lokal yang berbeda memberikan hasil desentralisasi yang beragam dalam memperbaiki penghidupan pengguna hutan lokal dan pengelolaan hutan berkelanjutan. Namun demikian, dengan mendefinisikan kembali demokrasi lokal, desentralisasi telah menciptakan kondisi baru dimana pelaku-pelaku lokal dapat berpartisipasi dalam politik dan mempengaruhi pembangunan wilayah lokal. Kewenangan *municipio* terhadap sumberdaya hutan masih terbatas; tetapi pengembangan kapasitas lokal mungkin mengubah situasi tersebut.

Dengan menjadi lebih demokratis, desentralisasi di Bolivia akan memungkinkan pemerintah *municipio* untuk menggunakan kewenangan yang lebih besar terhadap alokasi sumberdaya hutan, membuat hak kepemilikan lebih terjamin, mengenakan hukuman kepada pelanggar dengan lebih pasti, dan memberikan lembaga-lembaga pengguna hutan lokal hak yang lebih besar untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya mereka. Keseimbangan yang lebih baik dalam distribusi kompetensi harus dibangun di antara pemerintah pusat, pemerintah *municipio* dan lembaga-lembaga lokal, dengan memperhitungkan baik variasi lokal maupun insentif dan kepentingan dari pelaku-pelaku lokal yang berlainan. Tiga persoalan berikut ini membutuhkan perhatian lebih besar:

1. membangun sistem monitoring horizontal dimana kepercayaan merupakan inti dari aksi kerjasama untuk meningkatkan modal sosial pengguna hutan lokal;
2. membantu pemerintah *municipio* menjadi lebih transparan dan partisipatif; dan
3. mengembangkan cara untuk meningkatkan sumbangan hutan terhadap pengentasan kemiskinan dan pembangunan lokal yang berakar kepada kapasitas dan kapabilitas lokal.

Meskipun desentralisasi hanyalah salah satu dari kekuatan politik dan ekonomi yang memiliki andil dalam membentuk hubungan antara hutan dan sumber penghidupan, memperkuat desentralisasi dapat mempengaruhinya.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Andersson, K. (2002) *Explaining the Mixed Success of Municipio Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers*. Natural Management Resources, World Bank, Washington, DC.
- Andersson, K. (2003) 'What motivates *Municipal* Governments? Uncovering the institutional incentives for *Municipal* governance of forest resources in Bolivia'. *Journal of Environment and Development*, vol 12, no 1, hal 5-27.
- BOLFOR (1997) *Ley y Reglamento de la Ley Forestal, Ley INRA*. Proyecto BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- BOLFOR, MDSMA, dan Superintendencia Forestal (1997) *Normas Técnicas para la Elaboración de Instrumentos de Manejo Forestal Comercial (Inventarios, Planes de Manejo, Planes Operativos, Mapas) en Tierras Comunitarias de Origen (Resolución Ministerial No 136/97)*. Santa Cruz, Bolivia.
- Contreras, A. (2001) *Forest Law Compliance: An Overview*. World Bank, Washington, DC.
- Cronkleton, P. dan Albornoz, M. A. (2004) *The Diversity of Community Forestry in Bolivia*. Center For International Forestry Research (CIFOR), Santa Cruz.
- Dauber, E. R., Guzmán, A. dan Terán, J. R. (1999) *Potencial de los Bosques Naturales de Bolivia para Producción Forestal Permanente*. Superintendencia Forestal, Santa Cruz, Bolivia.
- De Urioste, J. L. (2000) *Informe Final*. Proyecto de Apoyo a la Gestión Forestal *Municipio*, Superintendencia Forestal/Cooperaciones del Gobierno de Canadá, Santa Cruz, Bolivia.
- Faguet, J. F. (2001) *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. World Bank, Washington, DC.
- Flores, G. dan Ridder, M. (2000) *Experiencias con el Proceso de Fortalecimiento Forestal Municipal en Santa Cruz*. FAO-PAFBOL, Santa Cruz, Bolivia.
- Hunnisett, G. (1996) *The Forest Sector and Deforestation in Bolivia*. World Bank, La Paz, Bolivia.
- Kaimowitz, D., Vallejos, C., Pacheco, P. dan Lopez, R. (1998) 'Municipal Governments and forest management in lowland Bolivia'. *Journal of Environment and Development*, vol 7, no 1, hal 45.
- Kaimowitz, D., Pacheco, P., Johnson, J., Pavez, I., Vallejos, C., dan Vélez, R. (1999) 'Local governments and forests in the Bolivian lowland'. *Rural Development Forestry Papers (RDFN)* No 24b, Overseas Development Institute, London.
- Kraljevic, I. (1996) *Estudio Exploratio del Sector Maderero Local de la Provincia Velasco en el Departamento de Santa Cruz*. Documento Técnico 48/1996, Proyecto de Manejo Forestal Sostenible BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Kraljevic, I. (2002) *Evaluacion Rapida de Temas Organizativos que Afectan al Desarrollo de las ASLs* documento técnico 109/2002, BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Larson, A. (2003) 'Decentralization and forest management in Latin America: Toward a working model'. *Public Administration and Development*. Vol 23, no 2, hal 211-226.
- Montes De Oca, I. (1989) *Geografía y Recursos Naturales De Bolivia*. Ministerio de Educación y Cultura, La Paz.
- MSDMA (1995) *Memoria Explicativa. Mapa Forestal*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Recursos Naturales, La Paz.
- Pacheco, P. (2000) *Avances y Desafíos en la Decentralización de la Gestión de los Recursos Forestales en Bolivia*. CIFOR/BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Pacheco, P. (2001) *Bolivia: Country Profile for the Forum: The Role of Forest in Poverty Alleviation*. Forestry Department, FAO, Rome, Italy.

- Pacheco, P. (2003) 'Municipalidades y Participación Local en la Gestión Forestal en Bolivia', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *La Gestión Forestal Municipal en America Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center, Bogor, Indonesia.
- Pacheco, P., dan Kaimowitz, D. (1998) *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. Center for International Forestry Research, Centro des Estudios para el Desarrollo laboral y Agrario, Fundación TIERRA, Proyecto Bolfor, La Paz.
- Ribot, J. C. (2001) 'Local actors, Powers and accountability in African decentralization: A review of issues'. Makalah yang dipresentasikan pada Decentralization and Local Governance in Africa, 26-30 Maret 2001, Cape Town, South Africa.
- Rojas, G. (1996) *la Participación Popular: Avances y Obstáculos*. Secretaría de Participación Popular, La Paz.
- Roper, J. M. (2000) 'Whose territory is it? Resource Contestation and organizational chaos in Bolivia's multiethnic indigenous territory'. Makalah yang dipresentasikan pada the Latin American Studies Association 2000, Miami, Florida.
- SNPP (1994) *Ley de Participación Popular No. 1551*. Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.
- Stocks, A. (1999) *Iniciatives Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones*. Documento Técnico 78/1999, Project for Sustainable Forest Management BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.

# Bab 10

## Desentralisasi dan Pengelolaan Hutan di Uganda

Steve Amooti Nsita

### **PENDAHULUAN**

Pemerintah lokal di Uganda mengelola 5.000 ha kawasan hutan lokal dan mengawasi hutan di lahan privat, yang meliputi 70 persen kawasan hutan Uganda. Sepuluh tahun setelah diperkenalkannya proses desentralisasi di Uganda, desentralisasi tidak benar-benar menjangkau hutan. Permasalahannya adalah bahwa desentralisasi tidak diuji coba dalam waktu yang cukup lama untuk memberikan kepercayaan diri kepada kedua pihak (pemerintah pusat dan pemerintah lokal) dan untuk memberi pemerintah lokal waktu dalam mengembangkan kapasitas mereka. Friksi antara Departemen Kehutanan pemerintah pusat dengan pemerintah lokal berlanjut karena undang-undang yang mengatur pemerintahan lokal dan yang mengatur kehutanan tidak menjelaskan apakah hutan didesentralisasi atau tidak. Kebingungan yang terjadi telah menyebabkan kemerosotan hutan melalui pengambilan hasil secara ilegal dan pelanggaran batas untuk pertanian dan permukiman. Kawasan hutan lokal yang ditetapkan pada tahun 1998 tidak dilimpahkan kepada pemerintah lokal dengan sumberdaya yang berkaitan untuk mengelolanya. Hasilnya, pemerintah lokal tidak mengambil tanggung jawabnya. Kawasan ini juga mengalami penjarahan hebat. Setelah desentralisasi hampir tidak ada investasi publik atau swasta di tingkat hutan. Meskipun demikian, kemungkinan adanya keuntungan finansial perorangan menunjukkan permulaan dari investasi modal swasta di sektor kehutanan.

### **PENGELOLAAN HUTAN DI UGANDA**

Uganda (berpenduduk 24,7 juta jiwa) meliputi wilayah seluas 241.038 kilometer persegi. Lahan pertanian subsisten mencakup 41 persen wilayah daratan; hutan meliputi 24 persen dan kawasan semak belukar mencakup 7 persen. Selebihnya sebesar 28 persen terdiri dari padang rumput, air,



tanah rawa, dan kawasan bangunan (Kementerian Pengairan, Lahan dan Lingkungan, 2001). Hutan mencakup 4,9 juta ha dan terdiri dari terutama (81 persen) kawasan *woodland* (ketinggian pepohonan 4 meter tetapiutupan hutannya kurang dari 30 persen), dengan hutan tropis dataran tinggi (19 persen) dan perkebunan (kurang dari 1 persen).

Tigapuluh persen hutannya dikelola oleh badan pemerintah (Departemen Kehutanan, yang telah ditata ulang sebagai Otoritas Kehutanan Nasional – *the National Forestry Authority*), pemerintah lokal dan Otoritas Hidupan Liar Uganda (*the Uganda Wildlife Authority*). Kawasan hutan permanen terdiri dari 1,9 juta ha, mewakili sekitar 9 persen dari total wilayah daratan Uganda (Kementerian Pengairan, Lahan dan Lingkungan, 2001). Ini mencakup seluruh kawasan hutan (1,2 juta ha) dan wilayah berhutan di dalam taman nasional (0,7 juta ha). Tujuh puluh persen hutan dijumpai di lahan pribadi.

Laporan badan kehutanan menunjukkan bahwa 50 persen hutan tropis dataran tinggi pada lahan pribadi terdegradasi, dan sebesar 17 persen hutan yang berada di kawasan lindung juga terdegradasi. Penyebab utama degradasi tersebut termasuk pengambilan kayu, kayu bakar dan arang kayu, dan penyerobotan lahan untuk pertanian dan pemukiman penduduk. Industri kehutanannya merupakan industri skala kecil dan hampir seluruhnya dimiliki oleh warga negara Uganda. Pasar juga sebagian besar pasar domestik, meskipun ekspor produk-produk hutan dengan nilai tambah semakin banyak, khususnya dalam wilayah Afrika. Telah jelas bahwa upaya untuk mengembangkan pengelolaan hutan yang bertanggung jawab seharusnya diarahkan kepada pemilik lahan pribadi yang ada hutannya.

## LATAR BELAKANG SEJARAH

Pengelolaan hutan di Uganda telah didesentralisasi dan diresentralisasi kembali berkali-kali sejak kemerdekaan pada tahun 1962 karena pemerintahan yang berbeda menerapkan kebijakan yang berbeda. Sampai akhir tahun 1990-an, pengelolaan hutan di Uganda terutama adalah persoalan publik, lebih kurang terbatas dalam kawasan hutan.

Sebelum tahun 1967, dinas kehutanan lokal sangat aktif, yang mengelola kawasan hutan lokal, khususnya di bawah kerajaan-kerajaan yang telah membangun sistem pemerintahan yang koheren dan kuat. Pada saat itu, pemerintah lokal memiliki kewenangan untuk menentukan prioritas pembangunan wilayah mereka. Namun demikian, pemerintah pusat masih bertanggung jawab mengelola sejumlah kawasan hutan.

Pada tahun 1967, pemerintah Uganda menerapkan sebuah konstitusi negara republik, yang mensentralisasi hampir seluruh kewenangan pembuatan keputusan pemerintah. Konsekuensinya, seluruh kawasan hutan lokal menjadi kawasan hutan pusat.

Pada tahun 1993, pemerintah melaksanakan kebijakan desentralisasi. Namun, segera terlihat jelas bahwa pemerintah lokal belum siap untuk memikul seluruh tanggung jawab pengelolaan hutan. Karena pemerintah lokal membutuhkan pendapatan untuk menjalankan kegiatan yang lebih mendesak seperti pendidikan, air dan kesehatan, yang juga telah didesentralisasi, mereka mulai memanen hutan tanpa mempertimbangkan pengelolaan yang terencana.

Oleh karena itu kawasan hutan diresentralisasi pada tahun 1995, tetapi kali ini melalui perundang-undangan di bawah undang-undang pokok/utama. Langkah ini kurang populer. Pemerintah lokal menentang dasar hukum (sekalipun di luar pengadilan) untuk meresentralisasi kawasan hutan dan menekan pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan kembali kawasan hutan.

Pada tahun 1995, Uganda menerapkan konstitusi yang baru. Konstitusi tersebut mencakup keseluruhan kebijakan desentralisasi tahun 1993; tetapi tetap ambivalen berkenaan dengan pengelolaan hutan.

Semenjak itu pemerintah lokal meminta kepada pemerintah pusat untuk mengalihkan seluruh kawasan hutan kepada mereka, dengan mengemukakan alasan (mungkin tepat) bahwa undang-undang hanya menetapkan pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan. Departemen Kehutanan memberi tanggapan bahwa pemerintah lokal tidak memiliki kapasitas dan cukup kemauan untuk mengelola kawasan hutan secara profesional.

Undang-undang Kehutanan Nasional dan Penanaman Pohon tahun 2003 mempertahankan tatanan keadaan tahun 1998; tetapi kali ini membentuk Otoritas Kehutanan Nasional yang semi-otonom. Jika Departemen Kehutanan telah bertanggung jawab atas seluruh aspek kehutanan negara, badan yang baru itu hanya akan mengelola kawasan hutan pusat. Kelihatannya pemerintah lokal menerima pendekatan ini.

Hasil dari perubahan ini bermacam-macam. Setelah kemerdekaan, kawasan hutan lokal berjalan secara efisien, seperti juga kegiatan pemerintahan lainnya. Sampai pertengahan tahun 1970-an, kawasan hutan dikelola dengan baik meskipun tersentralisasi. Setelah itu, efisiensi tergantung kepada sumberdaya yang tersedia dari pemerintah pusat. Kawasan hutan tidak pernah didesentralisasi cukup lama untuk dapat membuat penilaian mengenai dampak dari desentralisasi terhadap pengelolaan hutan berkelanjutan. Sektor-sektor lain yang didesentralisasi – khususnya kesehatan, pendidikan dan jalan raya – masih tergantung kepada bantuan dana dari pemerintah pusat, yang tetap mempunyai pengaruh yang kuat atas hal-hal di tingkat lokal. Sektor kehutanan tidak mungkin berbeda sampai pemerintah lokal membangun basis pendapatan sendiri yang memadai.

## DESENTRALISASI DI UGANDA

Bentuk desentralisasi yang dikenal secara luas di Uganda adalah *devolusi* finansial dan kewenangan pembuatan keputusan kepada struktur sub-nasional di berbagai tingkat. Bagi daerah pedesaan, hirarki pemerintah lokal dari distrik (tingkat administratif sub-nasional yang utama) turun ke *county*, *sub-county*, *parish* dan terakhir, desa. Di daerah perkotaan, tingkatannya adalah kota, bagian kota (*city division*), dewan kotamadya, dewan kota kecil (*town*), *ward* dan desa.

Pasal 176(b) Konstitusi Republik Uganda tahun 1995 menyatakan:  
*... desentralisasi harus menjadi prinsip yang diterapkan pada seluruh tingkat pemerintah lokal dan, khususnya, dari unit pemerintah lokal yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk menjamin partisipasi masyarakat dan kontrol demokratik dalam pembuatan keputusan.*

Oleh karenanya, maksud dari Undang-undang Pemerintah Lokal Tahun 1997, adalah sebagai berikut:

*... untuk melaksanakan desentralisasi dan devolusi fungsi, kewenangan dan pelayanan; untuk melaksanakan desentralisasi di seluruh tingkat pemerintah lokal; untuk menjamin tata kelola yang baik dan partisipasi yang demokratis dalam, dan kontrol terhadap, pembuatan keputusan oleh masyarakat.*

Meskipun *dekonsentrasi* melimpahkan sebagian besar kegiatan sehari-hari dari pemerintah pusat, seluruh keputusan penting masih dibuat pemerintah pusat. Departemen Kehutanan telah melakukannya sejak lama. Sebagai contoh, pejabat kehutanan distrik melaksanakan sebagian besar tanggung jawab operasional, seperti perencanaan pengelolaan hutan, menyusun anggaran dan supervisi tingkat kerja lapangan kehutanan; tetapi rencana pengelolaan hutan dan anggaran harus disetujui oleh kepala Departemen Kehutanan di Kampala.

Tujuan umum dari desentralisasi di Uganda adalah sebagai berikut (Kato, 1997):

- Melimpahkan kewenangan yang sesungguhnya kepada distrik sehingga mengurangi beban pejabat-pejabat pemerintah pusat dengan sumberdaya terbatas di daerah terpencil;
- Menempatkan kontrol politik dan administratif atas pelayanan dimana pelayanan itu diberikan, dan dengan demikian mengurangi persaingan kewenangan di pusat serta meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas;
- Membebaskan pengelola lokal dari tekanan pusat sehingga memungkinkan mereka untuk mengembangkan struktur organisasi yang disesuaikan dengan keadaan lokal;

- Meningkatkan akuntabilitas dan tanggung jawab finansial dengan membangun mata rantai yang jelas antara pembayaran pajak dan penyelenggaraan pelayanan yang dibiayai oleh pajak;
- Merestrukturisasi aparat pemerintahan agar administrasi negara menjadi lebih efektif; dan
- Membangun demokrasi agar aparat pemerintah menjadi lebih efisien dan produktif dengan melibatkan masyarakat di seluruh tingkatan.

## PERKEMBANGAN HUKUM YANG MENENTUKAN BENTUK DESENTRALISASI

Sampai akhir tahun 1990-an, pengelolaan hutan sebagian besar merupakan fungsi dari pemerintah pusat. Pengelolaan yang terencana hampir seluruhnya dilaksanakan hanya di kawasan hutan. Hampir tidak terdapat pengelolaan hutan yang terencana pada lahan pribadi sampai perusahaan swasta dan individu mulai mendapatkan izin untuk mengusahakan hutan tanaman industri mereka sendiri di kawasan hutan padang rumput pada pertengahan tahun 1990-an.

Sebelum tahun 1967, ketika pemerintah menghapuskan konstitusi federal yang dibuat pada saat kemerdekaan, sebagian besar kawasan hutan dikelola melalui mekanisme desentralisasi. Mekanisme ini terutama tipe *dekonsentrasi*, yang mana pejabat distrik melakukan sebagian besar pekerjaan tanpa pengawasan pusat, asal rencana tahunan dan anggaran telah disetujui dan dipatuhi. Alokasi finansial dilaksanakan melalui keputusan departemen pemerintah pusat setelah rencana dan anggaran disetujui. Terkecuali ada perbedaan yang signifikan dalam rencana kerja tahunan, distrik biasanya beroperasi lebih kurang secara mandiri. Saat itu terdapat pemerintah lokal yang sangat aktif, yang membangun sistem yang koheren sejak masa penjajahan: mereka merencanakan dan melaksanakan seluruh kegiatan di distrik, menghimpun dan mengeluarkan hasil pendapatan, mengangkat dan memecat pegawai mereka sendiri, dan mereka bahkan memiliki struktur gaji sendiri, yang berbeda dari pegawai negeri pemerintah pusat.

Pada tahun 1967, pemerintah menerapkan sebuah konstitusi negara republik, yang mensentralisasi hampir seluruh kewenangan pembuatan keputusan pemerintah. Sekarang, seluruh kawasan hutan dikelola oleh Departemen Kehutanan, dan seluruh kewenangan pembuatan keputusan pemerintah lokal berkenaan dengan pengelolaan hutan, termasuk hutan pada lahan publik, telah diambil.

Pada masa ini, Uganda memiliki salah satu dinas pengelolaan hutan yang terbaik di Afrika. Meskipun pengelolaannya tersentralisasi, kawasan hutan dikelola dengan baik. Segala sesuatunya memburuk ketika pemerintah digulingkan oleh militer pada tahun 1971.

Pada tahun 1993, pemerintah sepenuhnya memulai proses desentralisasi melalui Undang-undang Pemerintah Lokal (Resistance Councils) Tahun 1993. Undang-undang ini mendesentralisasikan pengelolaan hutan. Namun, segera terlihat jelas bahwa pemerintah lokal tidak siap untuk terlibat dalam pengelolaan hutan secara profesional. Mereka melihat hutan sebagai sumber pendapatan untuk membiayai kegiatan pembangunan di sektor-sektor lain seperti kesehatan, pendidikan dan jalan yang telah didesentralisasi (lihat kasus Indonesia, Bab 7).

Hasilnya, hutan direentralisasi pada bulan Desember 1995 melalui Undang-undang (*Statutory Instrument*) No 52. Pada saat ini, pejabat-pejabat lokal telah sangat sadar akan kekuasaan mereka, dan massa pemilih memiliki kemampuan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Masyarakat mulai menjarah kawasan hutan dengan persetujuan diam-diam dari pemimpin terpilih mereka, dan pemanen ilegal melaksanakan kegiatan mereka secara terbuka (khususnya kayu dan arang). Segera, sejumlah pegawai Departemen Kehutanan, merasa berhadapan dengan tekanan politik yang menginginkan digesernya mereka, secara diam-diam bergabung dengan pemimpin terpilih untuk berkonspirasi dengan para penjarah dan pedagang hasil hutan ilegal.

Sejak saat itu, Departemen Kehutanan tidak pernah mampu membalikkan keadaan ini. Kenyataannya, sebagian besar kasus-kasus berat penjarahan dan pemanenan secara ilegal di Uganda saat ini dimulai atau meluas selama masa pemilihan umum. Persoalan penjarahan yang membandel di kawasan hutan South Busoge dan Luwunga makin menjadi. Sebagai contoh, bahkan setelah pemerintah memenangkan kasus pengadilan melawan penjarah di Luwunga, pemimpin politik lokal membuat keputusan pengadilan itu mustahil dilaksanakan; karenanya, kewenangan yang didesentralisasi menyebabkan kegagalan mekanisme peradilan.

Itulah kemungkinan mengapa konstitusi tahun 1995 ambivalen berkenaan dengan pengelolaan hutan. Satu klausul memberikan wewenang kepada 'Pemerintah atau pemerintah lokal sebagaimana ditetapkan oleh parlemen berdasarkan undang-undang' untuk menguasai hutan sebagai wakil dari masyarakat Uganda. Klausul lainnya membiarkan kebijakan atas hutan dan taman buru serta 'lingkungan' di bawah pemerintah pusat, tetapi tanpa menyebut hutan. Sehingga, hutan merupakan salah satu di antara 'fungsi dan pelayanan lainnya yang tidak ditentukan' yang pengelolaannya jatuh ke dewan distrik.

Pihak legislatif gagal mengambil langkah konstitusional yang tegas. Mereka memahami kebutuhan untuk melindungi hutan; tetapi mereka juga tidak dapat berlawanan secara terbuka dengan orang-orang yang memilih mereka. Proses konstitusional gagal menyelesaikan aspek sosial pengelolaan hutan berkelanjutan.

Karena pemerintah lokal tidak pernah benar-benar menerima resentralisasi yang terjadi tepat sebelum konstitusi diumumkan, Undang-undang Pemerintah Lokal Tahun 1997 secara khusus menyebutkan hutan sebagai sebuah fungsi dari pemerintah lokal. Hal ini secara efektif mendesentralisasikan hutan kembali. Pemerintah kemudian membentuk kawasan hutan pusat dan lokal dalam upayanya menenangkan pemerintah lokal dan pendukung rahasia mereka di tingkat pusat. Tetapi wilayah yang tercakup kecil: ada 192 lokasi kawasan hutan lokal, tetapi luas seluruhnya hanya di bawah 5.000 ha, dibandingkan dengan 542 lokasi kawasan hutan pusat yang luas keseluruhannya 1.455.130 ha. Jadi, kebuntuan tidak dapat diatasi dan ketegangan sosial antara pegawai dengan masyarakat yang tinggal dekat hutan berlanjut.

Pada bulan Juli 1993, Undang-undang Penguasa Tradisional (Ganti Rugi Asset dan Kepemilikan) seharusnya membuka jalan bagi penguasa tradisional untuk mengklaim kembali hutan yang menjadi milik kerajaan mereka sebelum 1967. Tetapi penguasa tradisional tidak mempunyai kewenangan secara hukum untuk menguasai kawasan hutan karena Undang-undang Pemerintah Lokal tidak menetapkan lembaga tradisional sebagai pemerintah lokal secara hukum. Karenanya, pada tahun 2001, sebuah perintah eksekutif di bawah sebuah kesepakatan bersama antara pemerintah pusat dan otoritas Kerajaan Bunyoro untuk mengembalikan sejumlah kawasan hutan kepada raja tidak dapat dilaksanakan. Meskipun pimpinan Departemen Kehutanan memberi otoritas kerajaan izin tertulis untuk mengambil alih pengelolaan sebuah kawasan hutan, jaksa agung menyatakan bahwa kerajaan tidak dapat menguasai kawasan hutan manapun sebagai wakil dari rakyat Uganda. Namun, Departemen Kehutanan tidak memiliki dukungan politik yang cukup untuk mengklaim kawasan hutan tersebut. Mengambil keuntungan dari kebuntuan itu, kerajaan tetap melanjutkan kegiatan penebangan kayu dengan cara yang tidak terkendali, menyebabkan degradasi hutan tanaman industri untuk keuntungan finansial beberapa individu (lihat Bab 4).

Bahkan Kebijakan Kehutanan Tahun 2001 pun tidak tegas. Sebagai contoh, dikatakan:

*... akan dilakukan upaya-upaya untuk memperjelas peran dari pemerintah lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan... segala kerancuan dan kontradiksi ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi, Undang-undang Pemerintah Lokal dan Undang-undang Pertanahan berkenaan dengan peran dari distrik dalam pembangunan sektor hutan akan diselesaikan.*

Undang-undang Kehutanan Nasional dan Penanaman Pohon Tahun 2003 berusaha untuk memperjelas kerancuan ini dengan membedakan kawasan hutan pusat (dikelola oleh Otoritas Kehutanan Nasional),

kawasan hutan lokal dan hutan komunitas (dikelola oleh pemerintah lokal) dan hutan privat. Sekarang pemerintah lokal dapat secara langsung menghimpun dan menggunakan hasil pendapatan yang dulu biasanya masuk ke rekening gabungan pemerintah pusat.

Masih terlalu awal untuk mengatakan bagaimana kebijakan dan undang-undang baru itu akan mempengaruhi pengelolaan hutan. Namun, pihak-pihak yang terlibat nampaknya telah puas dengan pengaturan tersebut. Diskusi hangat akan muncul ketika membicarakan pembagian hutan secara adil antara pemerintah lokal dan Otoritas Kehutanan Nasional; tetapi ketika hal itu telah disetujui, semua pihak akan mulai untuk ikut bekerja sama menuju pengelolaan hutan berkelanjutan.

## KERANGKA KERJA HUKUM DAN KELEMBAGAAN LAINNYA

### **Undang-undang Pertanahan Tahun 1998**

Bersumber dari Pasal 237 Konstitusi 1995, Undang-undang Pertanahan menguasai kepemilikan tanah kepada warga negara Uganda; tetapi, sebagaimana dinyatakan sebelumnya, pemerintah pusat dan lokal dapat menguasai kawasan hutan dan sumberdaya alam lainnya atas nama seluruh rakyat Uganda. Pejabat lokal bisa meminta pemerintah pusat untuk mengelola sumberdaya mereka yang mana pun; namun demikian, sejauh ini, tidak satupun yang secara formal meminta untuk diterapkannya ketetapan konstitusional ini.

Dalam menggunakan hak mereka untuk mengelola sumberdaya tersebut, pemerintah pusat dan lokal 'tidak boleh menyewakan atau bahkan menghilangkan sumberdaya alam mana pun' yang mereka kuasai atas nama masyarakat. Namun, mereka boleh memberikan ijin konsesi atau izin untuk memanfaatkan sumberdaya.

Undang-undang ini memberi wewenang kepada masyarakat untuk menggunakan lahan yang mereka miliki dalam cara apa pun asal sesuai dengan hukum lain yang berlaku. Berkaitan dengan kehutanan, hukum yang sangat umum dirujuk berhubungan dengan hutan, lingkungan dan hidupan liar. Masyarakat juga dapat mengakses kawasan hutan melalui hak guna, tetapi kawasan hutan ini tidak dapat dirubah status hukumnya (*degazetted*) tanpa persetujuan parlemen.

Undang-undang ini membentuk dewan pertanahan di tingkat distrik dan Komite Pertanahan di tingkat *parish* untuk menangani pengalihan kepemilikan, penyelesaian konflik, alokasi lahan yang tidak dimiliki oleh siapapun dan meninjau besaran kompensasi, serta persoalan-persoalan yang lain. Sebagian besar kewenangan dan tanggung jawab yang sebelumnya ada di pusat sekarang telah didesentralisasi.

Karena implikasi finansial yang tidak diantisipasi, implementasi sejumlah aspek ditunda. Karena itu, masih terlalu dini untuk mengukur pengaruh dari undang-undang tersebut terhadap pengelolaan hutan berkelanjutan. Namun, yang jelas adalah bahwa banyak dewan kotamadya dan dewan kota kecil (town) cukup kuat menekan Departemen Kehutanan untuk merubah status hukum (*degazette*) kawasan hutan di daerah perkotaan. Undang-undang memperbolehkan hal tersebut, tetapi memerlukan persetujuan dari parlemen. Tidak ada pemerintah lokal yang sejauh ini telah meminta persetujuan parlemen; tetapi mereka secara diam-diam memperbolehkan kawasan hutan perkotaan untuk dibangun: di daerah perkotaan/urban, pembangunan lebih diinginkan daripada lahan terbuka.

### **Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Tahun 1995**

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan tersebut membentuk Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dan membuatnya bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kegiatan-kegiatan dilakukan dalam cara yang ramah lingkungan. Undang-undang ini memungkinkan pembentukan komite lingkungan pemerintah lokal untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan di berbagai tingkat lokal.

Undang-undang ini memungkinkan penanaman pohon secara sukarela demi tujuan yang berhubungan dengan lingkungan oleh pemilik lahan. Namun, jika komite lingkungan menganggap suatu wilayah beresiko mengalami degradasi lingkungan, komite itu dapat memaksa pemiliknya untuk menanam pepohonan.

Sebenarnya undang-undang ini mendesentralisasikan kewenangan secara substansial kepada pemerintah lokal melalui komite lingkungan. Namun, Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dapat campur tangan jika lembaga lokal dan individu gagal memenuhi tanggung jawab mereka. Undang-undang ini terkait dengan Undang-undang Kehutanan dengan mengharuskan pengelolaan semua hutan sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Undang-undang ini mengatur hubungan antara Otoritas Pengelolaan Lingkungan Nasional dengan badan utama kehutanan (saat ini adalah Departemen Kehutanan). Hubungan ini sekarang tidak jelas karena Undang-undang kehutanan yang baru membentuk banyak 'badan-badan utama'.

Meskipun mayoritas tingkat pemerintah lokal memiliki komite lingkungan, sebagian besar mereka masih tetap tidak efektif karena anggotanya tidak diberi kompensasi. Lingkungan jadinya menjadi topik yang populer hanya dalam pertemuan-pertemuan publik: sesungguhnya mencegah pengambilan kayu dan penanaman *wetlands* yang membahayakan lingkungan hidup masih sangat tidak populer. Pemimpin



politik lokal menganggap bahwa memalingkan muka/pura-pura tidak tahu jika konstituen mereka melanggar hukum lingkungan merupakan langkah yang tepat.

### **Undang-undang Hidupan Liar Uganda Tahun 1996**

Undang-undang ini mendefinisikan hidupan liar (wildlife) sebagai ‘setiap tanaman liar atau hewan liar spesies asli Uganda’ dan menempatkan ‘kepemilikan setiap hewan liar dan tanaman liar yang berada di habitat liarnya di Uganda’ di tangan pemerintah untuk kepentingan rakyat Uganda. Hal ini nampaknya untuk mensentralisasi pengelolaan seluruh vegetasi alamiah di bawah Otoritas Hidupan Liar Uganda (the Uganda Wildlife Authority). Dalam prakteknya, otoritas ini mengelola hewan liar (bahkan di lahan privat), tetapi hanya mengelola tanaman liar yang berada di taman nasional dan kawasan cagar/suaka hidupan liar.

Esensinya, tanggung jawab pengelolaan hidupan liar ini adalah terpusat. Namun, undang-undang ini juga memberi wewenang kepada pemerintah lokal untuk menunjuk komite yang akan memberi pertimbangan kepada Otoritas Hidupan Liar Uganda bagi pengelolaan dan pemanfaatan hidupan liar di dalam yurisdiksi lokal. Komite tersebut memainkan peran sebagai penasehat, dan untuk memberi pertimbangan kepada otoritas pusat sering kali lebih mudah diucapkan daripada dilakukan.

## **PELAJARAN YANG DIPETIK**

### **Kerancuan dalam perundang-undangan**

Kerancuan dalam perundang-undangan menyebabkan terjadinya perebutan antara Departemen Kehutanan dengan pemerintah lokal untuk mengontrol kawasan hutan. Hubungan antara badan pemerintah pusat dengan sejumlah distrik cukup tegang, dan kerjasama dalam perlindungan hutan masih tetap kurang. Departemen Kehutanan dijelek-jelekkkan dalam banyak pertemuan/reli-reli politik, khususnya selama pemilihan umum. Pemimpin politik lokal sering kali diam-diam memberikan dukungan pada individu-individu yang sembrono yang menginginkan kepemilikan pribadi atas kawasan hutan, dan terus-menerus ada tekanan, sering kali dari individu, untuk merubah status hukum (*degazette*) kawasan hutan bagi peruntukan lainnya.

### **Proses reformasi sektor kehutanan**

Pemerintah memutuskan untuk mereformasi sektor kehutanan pada tahun 1998, meskipun para pemangku kepentingan telah mendiskusikan hal ini

sejak 1995. Dilakukan tinjauan terhadap sektor ini, diikuti oleh proses-proses partisipatif, yang menghasilkan Kebijakan Hutan Tahun 2001 dan Undang-undang Kehutanan Nasional dan Penanaman Pohon Tahun 2003. Perundang-undangan ini memungkinkan dilaksanakannya reformasi kelembagaan, membawa kepada pelembagaan tanggung jawab untuk mengelola hutan oleh empat pelaku utama: Otoritas Kehutanan Nasional (the National Forestry Authority), Otoritas Hidupan liar Uganda (the Uganda Wildlife Authority), pemerintah lokal dan pemilik hutan pribadi/swasta. Tanggung jawab dari pejabat lokal dan pemilik hutan pribadi dikuasakan kepada dinas kehutanan distrik, bagian dari pemerintah lokal yang bertanggung jawab atas pengelolaan hutan.

Aspek yang paling sulit dari proses reformasi ini adalah mencapai kesepakatan atas susunan kelembagaan Otoritas Kehutanan Nasional dan dinas kehutanan distrik. Akibatnya, moral para pegawai Departemen Kehutanan runtuh, dan menjadi sangat sulit untuk memelihara disiplin dalam pengelolaan hutan di tingkat lapangan. Para oportunist di sektor swasta dan publik mengambil keuntungan dari keadaan yang terus menerus berubah ini untuk merusak hutan. Komunitas lokal menggunakan kekuatan voting mereka untuk memaksa para politisi agar mendukung perambahan ilegal atas kawasan hutan. Sumberdaya hutan telah mengalami kerusakan berat yang membuat banyak orang bertanya-tanya apakah hasil reformasi ini (yang masih jauh dari selesai) sepadan dengan kerusakan yang telah ditimbulkannya.

## **Pembiayaan pengelolaan hutan berkelanjutan**

### *Pembiayaan publik*

Banyak kegiatan kehutanan didanai oleh pemerintah dan mitra pembangunannya. Jenis pembiayaan ini sekarang secara tetap ditransfer ke dalam anggaran pendukung dan akan digunakan melalui mekanisme alokasi dan sektoral. Sayangnya, sektor kehutanan nampaknya kalah dengan sektor pendidikan, kesehatan, jalan, pertanian dan sektor lainnya yang memiliki prioritas yang lebih tinggi bagi pemerintah. Kondisi yang sama tampaknya akan terjadi di tingkat lokal ketika desentralisasi pengelolaan hutan akhirnya mulai berakar.

Sekalipun kewenangan pembuatan keputusan secara otonom dimiliki pemerintah lokal, sebagian besar anggaran mereka (sampai dengan 90 persen di banyak distrik) masih berasal dari pemerintah pusat melalui grant/dana bantuan dan dari pihak donor. Oleh karena itu, prioritas mereka serupa dengan prioritas pemerintah pusat, dan bahkan distrik yang hutannya merupakan sumber potensial bagi pendapatannya tidak melakukan investasi dalam pembangunan sumberdaya tersebut.

Kenyataannya, banyak pejabat lokal mengeluh bahwa ketika pemerintah pusat menetapkan kawasan hutan, pemerintah pusat tidak mentransfer sejumlah sumberdaya yang berkaitan (upah/gaji dan dana operasional) untuk memungkinkan pengelolaan yang efektif. Karena hanya sedikit yang dapat diambil dari kawasan hutan ini, kawasan itu dibiarkan tidak terkelola, dan lebih buruk lagi, banyak di antaranya dirambah lagi.

Namun demikian, pendanaan dari donor sekarang dapat langsung disalurkan melalui pemerintah distrik. Sektor kehutanan telah mendapatkan keuntungan; tetapi jenis pendanaan ini terbatas kepada beberapa distrik dengan situasi khusus, seperti pengungsi dan yang rawan bencana alam. Namun, ketika Dinas Kehutanan Distrik yang baru telah beroperasi penuh, kemungkinan akan lebih banyaknya pendanaan publik yang akan sampai ke distrik akan lebih besar lagi. Mereka juga akan mampu menghimpun lebih banyak pendapatan kehutanan.

### *Bagi hasil pendapatan dengan pemerintah lokal*

Pada tahun 1996 pemerintah mengizinkan Departemen Kehutanan untuk memberikan 40 persen dari pendapatan kotor yang dihimpun dari hasil hutan langsung kepada distrik. Diharapkan bahwa hal itu akan mendorong investasi kembali hasil pendapatan sektor kehutanan di wilayah setempat dimana pendapatan itu dihasilkan. Dan jika dihimpun dan diinvestasikan kembali dengan benar, bagi hasil yang diperoleh pemerintah distrik akan memberikan pengaruh yang substansial. Sebagai contoh, 40 persen hasil pendapatan yang berasal dari royalti kayu gelondongan dari hutan tanaman industri pinus antara bulan Juli–Desember 2003 mencapai sebesar 400 juta shilings Uganda (1 US\$ setara dengan 1960 shilings Uganda pada bulan November 2003).

Di distrik-distrik dengan pendapatan dari hutan yang cukup besar, popularitas petugas kehutanan distrik meningkat; tetapi setelah pengaduan keberatan dari komunitas yang tinggal dekat dengan hutan bahwa mereka tidak melihat dikemanakan uangnya, pejabat distrik mulai membiayai sejumlah kegiatan – terutama kendaraan bagi para petugas dan tunjangan biaya hidup bagi beberapa pegawai. Beberapa distrik mulai menggunakan dana bantuan yang berasal dari pemerintah pusat untuk mendanai pembibitan di tingkat lokal. Kemajuannya cukup baik, meskipun seharusnya dapat lebih cepat lagi.

### *Investasi masyarakat*

Dimana terdapat manfaat finansial yang jelas bagi individu, mereka telah menginvestasikan sumberdaya mereka sendiri. Di distrik Bushenyi, asosiasi penebangan kayu lokal melacak keberadaan pedagang kayu ilegal

dan melaporkan mereka kepada staf Departemen Kehutanan. Mereka termotivasi oleh meningkatnya harga kayu, yang berarti keuntungan yang lebih besar bagi anggotanya pada penjualan hasil tebangan kayu secara legal.

Kebutuhan akan pembiayaan publik masih tetap ada jika masyarakat ingin melihat keuntungan tidak nyata jangka panjang dari hutan dan harus melakukan investasi dalam pengelolaan hutan dengan biaya sendiri. Karena kemiskinan mereka, argumennya harus lebih dari sekedar alasan 'yang lebih baik'. Usaha-usaha untuk meningkatkan pendapatan dan proyek-proyek kemasyarakatan (seperti peralatan perkakas sekolah atau klinik lokal) telah diupayakan; tetapi tidak ada bukti tertulis bahwa semua itu mengilhami pengelolaan hutan yang baik.

## **KESIMPULAN**

Desentralisasi sebagai prinsip dan penerapan atas pengelolaan sejumlah urusan masyarakat telah dilakukan di Uganda; tetapi para rimbawan masih khawatir, dan pemerintah lokal tidak percaya maksud dari pelimpahan secara cepat atas kawasan hutan sebagaimana disebutkan dalam perundang-undangan. Titik temu yang tidak dapat disangkal lagi dari seluruh tingkat pemerintahan adalah pada tingkat komunitas akar-rumpun. Karena itu, kegiatan-kegiatan pada tingkat ini nampaknya secara bertahap menghilangkan ketidakpercayaan itu, khususnya jika fokusnya adalah pada memperbaiki kehidupan masyarakat.

Kepemilikan lahan kelihatannya bertalian erat dengan hak guna. Sebagian besar masyarakat tidak hanya menginginkan agar mendapat hak untuk memanfaatkan hutan; mereka juga menginginkan untuk memiliki lahan tersebut dan untuk dapat mengubah pemanfaatan lahan sesuai dengan keinginan. Untuk mencapai tujuan ini, massa pemilih mengambil keuntungan dari kekuatan mereka untuk memaksa para politisi agar mendukung kepemilikan privat atas lahan di wilayah kawasan hutan dan kawasan lindung lainnya. Pejabat lokal lebih rentan terhadap paksaan ini daripada kolega mereka di pusat. Karena itu, solusinya mungkin tetap dipertahankannya ekosistem hutan yang kritis di bawah kontrol pusat melalui Otoritas Kehutanan Nasional (bandingkan dengan Bab 6). Namun, kepada pemerintah lokal harus diberikan lebih banyak kawasan hutan agar perencanaan dan pengelolaan yang mereka lakukan bermanfaat bagi mereka. Pembagian saat ini yang meliputi 5.000 ha kawasan hutan tidak memberikan insentif bagi ke-56 pemerintah distrik untuk mengupayakan pengelolaan berkelanjutan.

Tanggung jawab terhadap kawasan hutan lokal diberikan kepada pemerintah lokal pada tahun 1998; tetapi sumberdaya yang berkaitan untuk pengelolaannya tidak diberikan. Pegawai teknis tetap berada di

pusat, dan distrik menghubungi mereka untuk meminta pertimbangan. Tetapi distrik menginginkan pegawai mereka sendiri dengan siapa mereka dapat menuntut pelayanan. Meskipun Undang-undang Pemerintah Lokal memberi wewenang kepada mereka untuk merekrut pegawai, sektor kehutanan bukanlah prioritas utama dengan adanya tekanan finansial. Di bawah undang-undang yang sekarang, Dinas Kehutanan Distrik akan memungkinkan pemerintah untuk membayar gaji pegawai utama kehutanan di tingkat lokal.

Sebuah skema insentif dibutuhkan bagi pemilik pribadi hutan. Perhitungan menunjukkan bahwa 50 persen hutan alami terdegradasi. Oleh karena itu, investasi harus diarahkan kepada upaya perbaikan dan tanggung jawab pengelolaan hutan alami yang masih tersisa. Diperlukan tindakan afirmatif berupa penyediaan dana/grant bagi pemerintah lokal karena hutan menghasilkan manfaat penting bagi publik seperti perlindungan daerah aliran sungai dan konservasi tanah.

Namun demikian, beberapa distrik mulai membiayai sektor kehutanan untuk pembangunan kemasyarakatan (*community development*). Mereka mulai melakukan pembibitan (meskipun dalam jumlah kecil) untuk menyediakan bibit bagi masyarakat lokal, sering kali tanpa memungut bayaran. Jika pemerintah pusat sungguh-sungguh dalam mendesentralisasikan hutan, penting kiranya untuk mengkondisikan sejumlah pembagian hasil pendapatan untuk pembangunan-pembangunan seperti ini. Sektor-sektor lain mulai dengan cara ini.

Proses desentralisasi di Uganda berhasil dalam bidang pendidikan, kesehatan, jalan dan pertanian – sektor-sektor yang merupakan prioritas utama bagi pemerintah pusat. Sektor kehutanan berada di bagian bawah daftar bahkan bagi pemerintah lokal sekalipun. Kecuali hutan didesentralisasi, bersama dengan sumberdaya untuk mengelolanya, pemerintah lokal nampaknya tidak akan memberi perhatian di luar perhatian pada pengambilan hasil hutan untuk memperoleh pendapatan.

Proses desentralisasi pengelolaan hutan harus mengakui bahwa kesalahan mungkin dilakukan oleh pemerintah di kedua tingkat. Apa yang harus dilakukan oleh proses desentralisasi adalah membatasi cakupannya (ruang dan waktu) dan berkonsentrasi pada membangun kepercayaan di antara pelaku utama. Pada waktunya, pemerintah lokal akan membangun kapasitas dan percaya diri mereka, dan pemerintah pusat akan dapat menghargai manfaat dari berbagai tanggung jawab pengelolaan hutan.

Bagaimana pun juga, hutan dalam ekosistem yang rapuh sering kali tidak menghasilkan keuntungan yang mencukupi dibandingkan dengan sektor pemanfaatan lahan seperti pertanian. Karena itu, pemerintah pusat harus menetapkan pendanaan, apakah melalui pemerintah lokal atau melalui badan semi-otonom seperti Otoritas Kehutanan Nasional atau Otoritas Hidupan Liar Uganda. Itu adalah salah satu alasan mengapa

kewenangan untuk menguasai hutan bagi rakyat Uganda dikuasakan kepada dua tingkat pemerintahan.

Proses revisi konstitusi yang sedang berjalan bisa menghapuskan kerancuan yang ada saat ini dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor kehutanan. Hal ini kemudian akan memungkinkan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk bisa giat bekerja mengembangkan kapasitas bagi pengelolaan hutan berkelanjutan.

## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Kato, D. (1997) 'Uganda's experience in the use of service delivery surveys'. Makalah pada Eighth International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru.
- Ministry of Water, Lands and Environment (2001) Uganda Forestry Policy. Ministry of Water, Lands and Environment, Kampala.

# Bab 11

## Desentralisasi Sistem Kehutanan Federal di Ghana

Oppon Sasu

### PENDAHULUAN

Desentralisasi tata kelola dan pengelolaan hutan di Ghana dimulai sebelum tahun 1878 selama masa kolonial untuk memberi kekuasaan kepada penguasa tradisional (kepala suku), terutama untuk mendapatkan dukungan mereka dalam menjalankan kebijakan kolonial. Namun, setelah kemerdekaan pada tahun 1957, pemerintahan berturut-turut semakin memperkuat kontrol negara terhadap tata kelola lokal dan sumberdaya alam. Pada saat ini, fokus dari sistem yang didesentralisasi adalah pengembangan mekanisme konsultatif, devolusi kewenangan, kompetensi dan sumberdaya kepada majelis distrik. Meskipun pembuatan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan proyek pembangunan di tingkat distrik adalah hak prerogatif dari dewan distrik, proses desentralisasi telah mengalami gangguan akibat keengganan pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan secara keseluruhan sektor penghasil pendapatan penting, seperti kehutanan dan pertambangan. Selain itu, partisipasi dari masyarakat sipil, ornop dan organisasi-organisasi berbasis kemasyarakatan dalam proses desentralisasi selama ini lemah. Pemberdayaan dan peningkatan kapasitas komunitas lokal untuk dapat mengelola sumberdaya alam mereka secara efektif harus dijadikan prioritas oleh pemerintah.

### KEPEMILIKAN LAHAN DI GHANA

Di Ghana, kepemilikan lahan, hak atas lahan dan penguasaan lahan (land tenure) diatur dalam suatu lingkungan hukum yang plural, dengan hukum dan norma-norma adat yang berjalan beriringan dengan perundang-undangan (statutes). Ada beberapa jenis pemilik lahan adat di negara ini:

- Perwalian adat (stool): lahan perwalian adat dikuasakan atas nama komunitas yang diwakili oleh kepala suku, dan anggota kelompok

pemilik lahan memiliki hak pemanfaatan (*usufruct rights*), sepadan dengan pemilik lahan bebas;

- Klan (*clans*): ketika keluarga bergabung untuk membentuk klan, lahan individual keluarga atau rumah tangga berada di bawah kekuasaan klan yang baru terbentuk, yang nanti akan bergabung untuk membentuk kelompok kesukuan atau federasi di bawah satu penguasa tradisional;
- Keluarga;
- *tindanas*: pemimpin spiritual atau keagamaan dari lahan di bagian utara Ghana; dan
- *tendamba*: pemilik lahan dan hutan belukar di beberapa bagian utara Ghana, biasanya para pemukim pertama.

Secara keseluruhan, pemilik lahan tersebut memiliki sekitar 78 persen dari total wilayah daratan Ghana. Selebihnya, negara memiliki 20 persen, dan 2 persen dipegang oleh dua kepemilikan – hak hukum (*legal interest*) berada pada pemerintah dan hak penerima manfaat (*beneficiary interest*) berada pada komunitas (Kasanga, 2002). Hak kepemilikan seluruh lahan adat, termasuk kawasan hutan suaka, berada di tangan pemilik asli; namun, hak pengelolaan sumberdaya alam komersial seperti kayu, mineral berharga dan garam adalah tanggung jawab badan-badan negara dan diatur oleh perundang-undangan. Keunikan dari kepemilikan lahan tradisional di Ghana memiliki pengaruh yang besar pada evolusi desentralisasi di negara ini.

Tersebar luasnya kepemilikan adat berarti bahwa peran dari pengguna lokal dalam pengelolaan sumberdaya diakui. Namun demikian, tidak banyak yang telah dilakukan untuk mengembangkan kerja sama pengelolaan sumberdaya karena keengganan negara untuk melimpahkan kewenangan pengelolaan kepada komunitas lokal. Sejak awal abad ke-20, pemerintahan berturut-turut, termasuk pemerintahan kolonial, berusaha untuk mengubah kontrol atau pengawasan terhadap pembagian lahan dari pemilik tradisional kepada negara, sebagian besar karena adanya anggapan penyalahgunaan lahan oleh penguasa tradisional dan berkurangnya secara umum kewenangan negara di masa lalu. Perundang-undangan oleh karenanya memberikan kontrol negara yang luas terhadap sumberdaya alam (termasuk kayu dan mineral berharga), pemanfaatan lahan, memperbesar kekuasaan atas pengambilalihan lahan serta pengambilan kewenangan pengelolaan dan *fiduciary* perwalian adat (*stool*) berkaitan dengan lahan yang tidak dibebani hak. Penduduk lokal telah dianggap tidak memiliki pengetahuan pengelolaan sumberdaya dan tidak peduli pada konservasi dan perlindungannya (Kotey dkk, 1998).



## KEBIJAKAN DESENTRALISASI GHANA DAN RENCANA IMPLEMENTASINYA

### **Sudut pandang sejarah**

Pemerintah lokal diperkenalkan di Ghana pada tahun 1878, dalam masa kolonial, oleh Inggris. Tujuan dari pelaksanaan desentralisasi ini adalah untuk memberikan sebuah landasan hukum bagi penguasa tradisional untuk menjalankan fungsi terbatas pemerintah lokal, termasuk kegiatan yudisial dan legislatif serta pengelolaan sumberdaya. Fungsi-fungsi tersebut diubah pada tahun 1940-an untuk mencakup pengangkatan ahli pendidikan dan teknis bagi fungsi administratif dan untuk menjamin suara masyarakat yang lebih besar dengan menjadikan kepala suku sebagai ketua dari dewan pemerintah lokal (GoG, 2002). Dengan begitu, desentralisasi difokuskan pada memberdayakan penguasa tradisional untuk memastikan bahwa mereka mendukung kebijakan kolonial.

Namun, setelah kemerdekaan pada tahun 1957, kontrol negara terhadap tata kelola lokal dan sumberdaya alam meningkat. Malahan, pada tahun 1965, Ghana memiliki administrasi pusat yang sangat kuat di kantor kepresidenan, dengan 182 dewan perkotaan dan dewan lokal yang lemah dan 161 dewan distrik yang tidak efektif. Negara mengeluarkan serangkaian undang-undang yang menguatkan sentralisasi pengelolaan lahan perwalian adat (*stool land*), pemberian hak atas kayu serta pengumpulan dan pengeluaran hasil pendapatan atas nama pemilik lahan. Situasi ini menimbulkan konflik antara pemerintah dan pemilik lahan atas pembagian keuntungan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Karena semakin tersentralisasinya administrasi pengelolaan lahan dan sumberdaya, komunitas lokal tidak memiliki kapasitas untuk mengelola kawasan hutan dan sumberdaya alam mereka. Ditambah lagi, negara mengeluarkan undang-undang untuk memperkuat kontrol mereka atas sumberdaya alam, yang mengesampingkan pemangku kepentingan yang lain, terutama kepala suku dan komunitas lokal, karena sumberdaya alam itu dibutuhkan untuk memenuhi meningkatnya tingkat pengeluaran pemerintah.

Di awal tahun 1970-an, pertambahan jumlah penduduk secara cepat dan berkembangnya kegiatan pemerintah lokal membuat menjadi tidak mungkin untuk menjalankan sistem pemerintahan lokal dari kantor kepresidenan, dan karena itu dibentuklah sebuah struktur empat-tingkat (*four-tier*) yang meliputi wilayah (*regional*), dewan distrik dan lokal dan komite pembangunan desa. Dewan distrik menjadi fokus utama pemerintah lokal. Tahun 1970-an dan awal 1980-an merupakan masa ketidakstabilan politik, dengan tiga kudeta dan sejumlah upaya untuk menggulingkan pemerintah. Kombinasi dari situasi politik yang terus berubah ini dan iklim ekonomi yang buruk menghalangi implementasi desentralisasi dan pembangunan ekonomi yang efektif.

Pada pertengahan tahun 1980-an, kemampuan badan-badan kehutanan publik untuk mengelola sumberdaya alam memburuk. Setiap tahun selama tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an, diperkirakan 20.000 ha kawasan tegakan hutan yang bernilai hilang karena kebakaran yang meluas, pertanian dan pembalakan (FAO, 1988). Pada tahun 1982, Ghana mulai melaksanakan pemulihan politik dan ekonomi. Melalui sebuah program pemulihan ekonomi yang dibantu oleh Dana Moneter Internasional (IMF), dilaksanakan perubahan untuk memperbaiki perekonomian Ghana dengan mengatasi inflasi, defisit eksternal dan berkurangnya output. Strategi pembangunan negara diubah dari berorientasi pada impor menjadi berorientasi pada ekspor, dengan meningkatkan partisipasi sektor swasta dan mengurangi keterlibatan pemerintah dalam produksi langsung melalui pelepasan perusahaan-perusahaan milik negara.

Walaupun program ini dan program-program lainnya membalikkan kemunduran ekonomi tahun 1970-an dan mencapai pertumbuhan ekonomi yang positif, pendapatan per kapita hanya meningkat kurang dari 2 persen setiap periodenya karena jumlah penduduk yang terus bertambah (World Bank, 1993). Selama periode ini, sekitar 36 persen rakyat Ghana diperkirakan hidup dalam kemiskinan.

Untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan peran serta dari komunitas lokal dalam tata kelola, pemerintah memulai sebuah peninjauan menyeluruh atas struktur pemerintah dengan disahkannya Undang-undang Pemerintah Lokal Tahun 1988 (PNDCL, 2007). Fokusnya adalah untuk mengembangkan mekanisme konsultatif dan mengupayakan devolusi kewenangan, kompetensi dan sumberdaya kepada tingkat distrik, dan untuk memastikan bahwa seluruh kementerian, departemen dan badan-badan pemerintah mendesentralisasikan tata-kerja dan kegiatan mereka ke tingkat distrik (GoG, 2002).

Proses desentralisasi lebih diperkuat pada tahun 2003, ketika pemerintah mengeluarkan Rencana Desentralisasi Nasional tiga tahun; dengan partisipasi dari beragam pemangku kepentingan, rencana ini diharapkan dapat menyelaraskan kegiatan peningkatan kapasitas, mengkoordinasi program desentralisasi dan mengembangkan strategi yang efektif bagi desentralisasi. Menurut Kementerian Pemerintah Lokal dan Pembangunan Daerah Pedesaan (2002), persoalan yang masih harus dihadapi meliputi berikut ini:

- Mengatasi kesulitan-kesulitan yang masih ada sebagai akibat dari dibentuknya pelayanan publik untuk sektor kehutanan, kesehatan dan pendidikan sebagai fungsi utama yang didesentralisasi;
- Membuat perundang-undangan untuk memperjelas fungsi dan kewenangan yang terkait yang akan dijalankan oleh kementerian, departemen dan badan-badan dari beragam tingkat; dan

- Mengembangkan kapasitas kementerian sektor untuk melimpahkan wewenang dan fungsi.

## **Lembaga, tata kelola dan pengelolaan hutan yang didesentralisasi**

### *Lembaga lokal dan pengelolaan hutan*

Salah satu ciri proses desentralisasi di Ghana adalah resistensi dari badan-badan pemerintah yang terus berlanjut. Tambahan lagi, pemerintah pusat juga telah ragu-ragu untuk menjalankan sistem yang didesentralisasi, khususnya terhadap sektor yang memberikan pendapatan seperti kehutanan dan pertambangan (Amanor dan Brown, 2003). Belum ada kejelasan apakah desentralisasi pada kenyataannya (secara de fakto) akan memindahkan kontrol terhadap alokasi dan administrasi pengelolaan sumberdaya hutan kepada majelis distrik atau apakah majelis tersebut akan menjamin bahwa program-program sektor kehutanan tersebut tercermin dalam aspirasi pembangunan distrik.

Saat ini, majelis distrik, yang terdiri dari 67 persen perwakilan terpilih dan 33 persen orang yang ditunjuk oleh pemerintah, bertanggung jawab terhadap seluruh pembangunan distrik dan bukan hanya merupakan pihak yang tertarik dalam seluruh kegiatan pembangunan, termasuk pengelolaan sumberdaya alam. Secara teori, seluruh jajaran badan pemerintah pusat, seperti Komisi Kehutanan, dalam setiap distrik diharapkan bertanggung jawab kepada majelis. Namun, persoalan sumberdaya dan logistik masih menghalangi implementasi di banyak distrik.

Hampir seluruh majelis distrik telah membentuk sub-komite lingkungan untuk menangani pengelolaan sumberdaya alam dan persoalan-persoalan lingkungan hidup lainnya; badan-badan yang relevan, termasuk Komisi Kehutanan, diwakili dalam sub-komite ini. Sejumlah besar majelis, melalui sub-komite lingkungan hidup mereka, telah mengeluarkan peraturan lingkungan hidup, seperti membatasi penggunaan gergaji mesin dan pembakaran arang kayu.

Pada tingkat masyarakat, komite-komite unit membentuk struktur dasar dari sistem pemerintahan lokal yang baru. Sebuah unit biasanya terdiri dari pemukiman atau kelompok pemukiman dengan jumlah populasi 500 sampai 1000 jiwa di wilayah pedesaan dan 1500 jiwa di wilayah perkotaan. Komite unit, yang bersentuhan erat dengan masyarakat, memainkan peran penting dalam pendidikan, organisasi pekerja komunal, pengumpulan pendapatan, perlindungan lingkungan hidup dan implementasi proyek-proyek swadaya. Komisi Kehutanan telah membentuk komite kehutanan masyarakat pada tingkat unit untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan partisipasi dalam pengelolaan sumberdaya.

Kelemahan-kelemahan lembaga lokal dan pengaruhnya pada pendekatan kerjasama pengelolaan hutan adalah kelemahan dari proses desentralisasi. Sebagai contoh, Amanor dan Brown (2003), dalam sebuah tinjauan dampak dari desentralisasi dan pengelolaan lingkungan hidup lokal, mengamati bahwa lemahnya kinerja struktur yang didesentralisasi mungkin disebabkan karena keterbatasan sumberdaya yang kronis dan sebagai akibatnya, ketidakmampuan.

### *Sistem penguasaan dan pengelolaan hutan*

Pengaruh dari sistem penguasaan tradisional dan kinerja dari lembaga lahan penduduk asli terhadap pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya berkelanjutan sangat besar. Misalnya, telah diketahui bahwa pengaturan kelembagaan penduduk asli menjamin akuntabilitas yang lebih baik kepada masyarakat lokal dan penduduk desa daripada badan-badan sektor publik dan aparat pemerintah. Ini adalah salah satu alasan mengapa strategi pengentasan kemiskinan Ghana merekomendasikan pengembangan sistem adat sebagai sebuah mekanisme untuk mengentaskan kemiskinan secara berkelanjutan. Ditambah lagi, terdapat mekanisme saling-uji (checks and balances) yang lebih efektif di tingkat masyarakat (lihat pandangan yang bertolak belakang di Bab 4 dan 10).

Pada umumnya, akses terhadap lahan dan kepastian penguasaan lahan adalah prasyarat bagi program manapun untuk berhasil mengentaskan kemiskinan di negara itu: ketidakpastian penguasaan lahan adalah hal yang endemis di sebagian besar wilayah dan berpengaruh terhadap pengentasan kemiskinan maupun pertumbuhan ekonomi. Kegagalan untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas lahan, hak domestik pemanfaatan hutan dan mencegah perlakuan yang salah terhadap prosedur tradisional dan kelembagaan menempatkan kelompok yang paling rentan dalam masyarakat, termasuk kaum miskin, buta huruf, perempuan, pendatang dan penyewa, dalam posisi yang paling rawan.

Satu persoalan besar yang oleh proses desentralisasi belum secara memadai ditangani adalah konflik penguasaan lahan dan pengaruhnya pada pengelolaan sumberdaya di tingkat unit pengelolaan hutan dan masyarakat lokal. Petani adalah pemelihara utama sumberdaya hutan di luar kawasan suaka; tetapi hak pengelolaan dan pemanfaatan ada di tangan negara, akibatnya laju pembalakan dan penggergajian kayu ilegal di negara ini sangat tinggi. Sebagai contoh, kajian terbaru pada kinerja industri perkayuan memperkirakan jumlah total hasil yang diambil pada tahun 1999 adalah sekitar 3,7 juta meter kubik, hampir empat kali lipat dari penebangan tahunan yang diperbolehkan. Dari jumlah total kayu yang diambil, sekitar 0,9 juta meter kubik (24 persen dari total pengambilan hasil) diambil secara ilegal oleh pemegang kontrak pemanfaatan kayu,

dan 1,7 juta meter kubik lainnya (46 persen dari total pengambilan hasil) diambil oleh pengguna gergaji mesin ilegal skala kecil (Birikorang, 2002). Meningkatnya laju pembalakan dan penggunaan gergaji mesin secara ilegal terutama merupakan akibat dari kurang setaranya pembagian keuntungan dan kurangnya keterlibatan petani dan masyarakat lokal secara aktif dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Satu insentif untuk menggunakan gergaji mesin secara ilegal bagi masyarakat lokal adalah perolehan keuntungan yang cepat terlepas dari berapa jumlah uang yang diterima. Usaha gergaji mesin kemudian menjadi lebih dekat dengan rumah tangga komunitas, paling tidak dalam pembuatan keputusan mengenai eksploitasi kayu dan memenuhi kebutuhan mendesak dan jangka pendek rumah tangga akan kayu. Pemerintah saat ini sedang melaksanakan proses konsultasi dengan pengguna gergaji mesin dan masyarakat lokal sebagai sebuah solusi jangka panjang permasalahan yang ada. Juga sedang diambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kepala suku pemilik sumberdaya, masyarakat pinggiran dan masyarakat desa bekerja sama secara efektif dengan Komisi Kehutanan dalam perlindungan hutan dan juga untuk menjamin bahwa pemangku kepentingan ini menerima keuntungan yang adil dan cukup atas usaha-usaha mereka. Namun, partisipasi penuh dari masyarakat sipil dalam pengelolaan hutan terhambat karena penetapan harga yang rendah (*under-pricing*) atas lahan dan sumberdaya hutan oleh badan-badan negara, yang menjadikannya kurang menarik bagi masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam perlindungan sumberdaya dan membuatnya tidak menguntungkan bagi pemerintah untuk memulai program-program kepedulian dan pendidikan publik yang efektif.

### *Peran penguasa tradisional dalam masyarakat lokal dan pengelolaan hutan*

Di masa lalu, sistem penguasaan tradisional atas lahan dan pohon terintegrasi dengan kehidupan sehari-hari melalui norma budaya, tradisi dan kepercayaan. Ini menjamin bahwa hutan dan pohon dilindungi. Namun, tekanan pertambahan penduduk, keterbatasan lahan dan perubahan budaya telah mengurangi efektivitas sistem tersebut. Menurut Danso (2000), tidak terdapat bukti bahwa kepala suku memegang hak kepemilikan adat atas kayu di lahan pertanian sebelum tahun 1920-an. Namun, perkembangan perdagangan kayu membawa kepada sistem dimana seluruh hak atas asset lahan yang dianggap sebagai alami dikuasakan kepada kepala suku melalui Undang-undang Konsesi (*the Concessions Act*) Tahun 1939 dan Undang-undang Pemerintah Lokal Tahun 1951. Amanor (1996) mengulangi pernyataan bahwa hak kepemilikan adat dari kepala suku pada tanaman kayu di lahan pertanian adalah sebuah tradisi buatan yang muncul secara bertahap dari masa kolonial antara tahun 1920-an dan 1940-an sebagai

akibat aliansi kepala suku dengan pemerintah kolonial. Dasar pemikiran dibalik penguatan sistem tradisional itu adalah bahwa penguasa tradisional dianggap mengontrol lahan bagi keuntungan masyarakatnya atau anggota dari lahan perwalian adat (stool), klan, teman atau komunitas (Acquaye dan Murphy, 1973).

Meskipun di banyak negara kepemilikan lahan telah berubah dari tradisional kepada kontrol negara, kepemilikan tradisional lahan di Ghana masih tetap belum berubah selama bertahun-tahun. Namun demikian, kepemilikan lahan oleh penguasa tradisional yang terus berlanjut, tidak membuat meningkatnya kontrol terhadap sumberdaya; sebagian besar disebabkan karena pemerintahan berturut-turut telah memperkuat kontrol negara terhadap sumberdaya sambil tetap mempertahankan kepemilikan lahan tradisional.

Sebagai contoh, selama pembentukan kawasan hutan suaka di negara ini di bawah Ordonansi Kehutanan (the Forest Ordinance) pada awal abad ke-20, pemilik lahan bebas untuk memutuskan apakah mereka akan mengelola kawasan hutan suaka sendiri (di bawah pengawasan badan kehutanan) atau dikelola oleh pihak lain atas nama mereka. Dengan demikian ada dua jenis kawasan hutan suaka: yang disebut kawasan suaka berdasarkan ordonansi atau *ordinance reserves* (dikelola langsung oleh pemerintah) dan kawasan suaka berdasarkan peraturan atau *by-law reserves* (dibentuk oleh peraturan kepala suku dan dikelola oleh kepala suku lokal di bawah arahan badan-badan kehutanan). Cukup signifikan bahwa, sampai tahun 1939, lebih dari 80 persen dari seluruh kawasan suaka yang dibentuk di negara ini didirikan oleh peraturan penduduk asli yang dibuat oleh kepala suku. Meskipun kawasan hutan tersebut seharusnya dikelola oleh masyarakat lokal di bawah arahan negara, kawasan suaka ini, malahan, dikelola oleh negara dengan sedikit atau bahkan tanpa masukan dari masyarakat. Karena itu, pengelolaan kawasan suaka berdasarkan peraturan ini diganggu oleh para penjarah dan pembalak liar.

Secara umum dianggap bahwa jika administrasi pengelolaan lokal memiliki sumberdaya dan komitmen yang dibutuhkan dalam pengelolaan kawasan hutan suaka di bawah peraturan kepala suku (by-laws), maka tidak akan dibutuhkan campur tangan pemerintah. Sayangnya, di banyak kawasan suaka yang dibentuk dengan peraturan kepala suku, telah dilakukan sejumlah besar kegiatan yang tidak benar. Hal ini telah menyebabkan ditematkannya seluruh kawasan suaka di bawah ordonansi, antara tahun 1940-an dan 1950-an, tanpa konsultasi dengan masyarakat lokal yang memiliki lahan dan hutan. Jadi, sebagaimana disebutkan sebelumnya, perubahan besar yang telah terjadi dalam pengelolaan hutan telah berupa upaya awal kolonialisasi melalui kolaborasi ke pengelolaan yang 'diktatoris' daripada 'demokratis'.

Tim konsultan Bank Dunia yang meninjau kinerja sektor kehutanan pada tahun 2001 menyatakan:

*Meskipun Ghana menjadi salah satu negara pertama di Afrika yang mengakui peran dari penduduk lokal dalam pengelolaan sumberdaya, perdebatan mengenai partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan telah semakin cenderung berubah menuju retorika di beberapa tahun belakangan ini. Upaya yang ada saat ini oleh lembaga khusus kehutanan nampaknya memfokuskan diri pada penajaman instrumen bagi implementasi peraturan-peraturan terbaru, melupakan fakta bahwa peraturan yang ada tidak secara memadai mencerminkan kebijakan pengelolaan secara partisipatif dan pengaturan pembagian keuntungan sebagaimana yang dijanjikan. Bahkan kesepakatan-kesepakatan tanggung jawab sosial (social responsibility agreements), suatu instrumen kerangka kerja yang paling maju dan spesifik bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dengan perusahaan penebangan kayu, mengenai sumbangan mereka bagi infrastruktur lokal, hanya memberikan kepada masyarakat sedikit kewenangan atas kontrol dan untuk bernegosiasi (Ryan, 2001).*

Sebelum tahun 1994, peran dari penguasa tradisional dan masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan telah berkurang dan dibatasi pada konsultasi alokasi sumberdaya dan pembagian keuntungan yang kecil dari sumberdaya hutan. Meskipun perwalian adat (stool), dewan tradisional dan majelis distrik disebut sebagai penerima royalti dari pengambilan hasil kayu dalam konstitusi 1992, pembayaran sejumlah hasil pendapatan sering kali ditunda. Tambahan lagi, besaran royalti rendah, dan kegiatan-kegiatan ilegal mengurangi royalti yang dibayarkan. Tidak satupun dari penerima, oleh undang-undang, diwajibkan untuk mengeluarkan uang yang mereka peroleh dari royalti pada masyarakat dimana sumber dana itu berasal. Karena alasan ini mayoritas anggota masyarakat keberatan atas sedikitnya aliran keuntungan dari sumberdaya hutan. Situasi ini menyebabkan ketidakpercayaan atas Komisi Kehutanan, perasaan apatis dan, dalam beberapa kejadian, kerjasama secara diam-diam antara sejumlah kepala suku dan masyarakat lokal dengan pelaku kegiatan ilegal.

Kebijakan kehutanan dan hidupan liar yang baru yang diumumkan pada tahun 1994 menunjukkan perubahan dalam kebijakan pemerintah, dari kontrol yang otoriter (*authoritarian*) kepada keterlibatan pemangku kepentingan. Pendekatan baru ini ditandai oleh beberapa 'prinsip panduan':

- Meningkatkan hak masyarakat atas akses terhadap sumberdaya alam untuk memenuhi standar kehidupan dasar, bersamaan dengan

tanggung jawab mereka untuk menjamin pemanfaatan sumberdaya tersebut secara berkelanjutan;

- Memadukan metode tradisional pengelolaan sumberdaya dalam strategi nasional, jika sesuai;
- Mempromosikan pentingnya pemanfaatan dan pengamanan lahan yang tepat dan efisien dan penguasaan lahan bagi pembangunan berkelanjutan; dan
- Mengidentifikasi perlunya pengembangan suatu demokrasi partisipatif yang didesentralisasi dengan melibatkan penduduk lokal dalam persoalan-persoalan yang mempengaruhi kesejahteraan mereka.

## IMPLEMENTASI DESENTRALISASI KEHUTANAN

### **Implikasi dari program desentralisasi bagi pengelolaan hutan**

Kementerian Pertanian dan Kehutanan baru-baru ini telah berubah dari sebuah sistem yang dipimpin oleh pemerintah menjadi sebuah pendekatan pengelolaan kolaboratif masyarakat sipil–pemerintah. Sistem baru itu mengakui pentingnya keterlibatan masyarakat sipil dalam pengelolaan lahan dan hutan karena keunikan sistem penguasaan lahan di negara ini dan kepentingan serta hak yang kuat dari masyarakat sipil dan pemangku kepentingan lainnya dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Menurut Amanor dan Brown (2003), sumberdaya akan lebih dikelola secara efisien, setara, dan berkelanjutan jika pembuatan keputusan lebih didekatkan kepada pengguna utama.

Kelemahan dari proses desentralisasi kehutanan adalah bahwa proses itu digerakkan oleh Komisi Kehutanan, yang menetapkan standar mereka sendiri bagi desentralisasi. Sampai akhir tahun 1990-an, masyarakat lokal dan pemangku kepentingan lainnya hampir tidak terlibat dalam pengelolaan hutan. Meskipun kebijakan desentralisasi hutan telah berkembang dengan baik di Ghana dan sejumlah fungsi serta pembuatan keputusan telah dilimpahkan kepada kantor kehutanan distrik, keterlibatan masyarakat sipil, organisasi non pemerintah dan organisasi berbasis kemasyarakatan masih tertinggal.

Pada beberapa kejadian, desentralisasi pembuatan keputusan tidak mengakibatkan pemanfaatan sumberdaya yang efisien karena tidak disertai oleh pemberdayaan dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengelola sumberdaya secara efektif. Contohnya, untuk mengendalikan gergaji mesin dan kegiatan pembalakan ilegal, seluruh pengguna gergaji mesin harus mendaftarkan kepada majelis distrik. Tindakan ini tidak memberi hasil seperti yang diharapkan dan dicabut kembali karena sejumlah majelis



distrik, penguasa tradisional dan pejabat kehutanan lokal melecehkan sistem tersebut, menggunakannya sebagai sarana menghimpun pendapatan atau sebagai kesempatan untuk mencari keuntungan. Percepatan desentralisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah belum memberi hasil yang positif pada sikap masyarakat lokal terhadap hutan dan pohon, atau membangun kepercayaan atas badan-badan kehutanan publik. Dibutuhkan suatu strategi yang efektif. Khususnya, keterbatasan kebijakan dan perundang-undangan berkaitan dengan distribusi dan/atau pembagian hasil pendapatan dari hutan, termasuk kepemilikan sumberdaya, alokasi sumberdaya dan pembagian keuntungan di antara pemangku kepentingan, harus diatasi. Jika persoalan pembagian keuntungan yang setara dibiarkan tidak diselesaikan, malahan akan dapat meningkatkan kemiskinan di antara masyarakat yang tinggal di sekitar hutan karena alasan berikut ini:

- Distribusi rente (nilai tambah) sumberdaya lebih condong pada industri perkayuan dan lembaga pemerintahan, sehingga merugikan pemilik lahan sumberdaya dan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan;
- Dalam masyarakat, distribusi fee kayu tidak menetes ke bawah kepada rumah tangga;
- Pemilik lahan dan petani penyewa tidak memiliki insentif untuk tidak bekerja sama dengan pembalak dan pengguna kayu ilegal; dan
- Pemilik lahan dan petani tidak memiliki hak kepemilikan atas pepohonan atau tidak dapat melindungi hak mereka.

## **Menjadikan pengelolaan hutan lebih responsif bagi komunitas lokal**

Program Komisi Kehutanan untuk mengatasi persoalan-persoalan mengenai hak, akses atas jasa dan pembagian keuntungan dikembangkan dari pekerjaan sebelumnya dan yang masih berlangsung, seperti implementasi dari kesepakatan jasa dan program pengelolaan hutan dan hidupan liar kolaboratif. Komisi itu juga memfasilitasi pembentukan sebuah jaringan forum kehutanan, dengan dukungan dari *UK Department for International Development* (DFID) dan Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO), yang mencetuskan pembentukan forum di tingkat distrik dan nasional untuk memperkuat masyarakat sipil dalam mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan. Forum tersebut juga memprakarsai perubahan yang akan memberi manfaat bagi kaum miskin.

Sejak tahun 2000, pemerintah menjalankan strategi untuk mengatasi kesalahan masa lalu dalam program desentralisasi hutan, karena dari sudut pandang sosial-ekonomi pengelolaan hutan tidak membawa manfaat yang besar kepada masyarakat di tingkat komunitas. Masyarakat tidak pernah diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan,

kebutuhan dan aspirasi mereka tidak pernah pula dipertimbangkan dalam penyusunan kebijakan dan skema pengelolaan bagi hutan mereka. Untuk mengatasi kelemahan ini, Komisi Kehutanan, dengan dana DFID dan Bank Dunia, sedang memperkenalkan empat program:

1. Tata kelola dan pengembangan kelembagaan: langkah-langkah untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam badan-badan sektor publik telah dimulai. Sedang dikembangkan strategi untuk melaksanakan langkah-langkah tersebut secara efektif.
2. Desentralisasi dan peningkatan kapasitas: pada tingkat akar-rumput (*grassroots*), lokal dan majelis distrik, struktur yang ada diperkuat untuk mendukung pembangunan lokal, membangun kemitraan berkelanjutan di antara seluruh kelompok pemangku kepentingan dan memberi mereka suara.
3. Keterlibatan masyarakat lokal: partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan menjadi lebih ditekankan.
4. Pengentasan kemiskinan: khususnya di tingkat masyarakat desa, melalui peningkatan pendapatan, penghimpunan kekayaan dan perbaikan mata pencaharian penduduk dan sumber pendapatan sedang diperkuat.

Rencana operasional untuk mencapai tujuan tersebut adalah meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan memperkuat masyarakat sipil dalam pengelolaan hutan dan pembuatan keputusan. Hal ini berarti lebih dari sekedar menyediakan infrastruktur dan keterampilan; tetapi juga meliputi penguatan kemampuan organisasi untuk melakukan tugas mereka dalam bekerjasama, atau berlawanan, dengan pelaku-pelaku dan kekuatan lain. Termasuk juga membuka jalan untuk membentuk kelompok dan tindakan kolektif.

Melalui rencana operasional itu, masyarakat lokal akan menerima kompensasi atas kerja mereka, termasuk juga distribusi yang adil dari rente (nilai tambah) hutan dari pohon yang ditebang. Menurut Smith (1999), program desentralisasi hutan dimaksudkan untuk menjadikan masyarakat lokal kembali sebagai penerima keuntungan utama pengelolaan hutan dengan hak penuh untuk mendapatkan manfaat atas terjaganya sumberdaya mereka secara bijaksana. Program desentralisasi yang ada saat ini juga diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dari cara-cara pengelolaan hutan yang dianjurkan melalui konsultasi, penilaian kebutuhan, penyelidikan, sintesa dan membangun konsensus.

Sebagai tambahan hal-hal yang dipaparkan di atas, pemerintah sedang mencari cara untuk lebih melibatkan masyarakat lokal dan masyarakat sipil dalam pengelolaan hutan:

- Masyarakat lokal dan majelis distrik akan dilibatkan dalam perlindungan sumberdaya dan pemeriksaan penebangan di wilayah di luar kawasan

suaka. Ornop juga akan dilibatkan dalam penyusunan kebijakan dan monitoring eksploitasi dan pengelolaan sumberdaya.

- Keuntungan dari rente (nilai tambah) sumberdaya dan pendapatan lain akan dibayarkan langsung kepada masyarakat lokal dan pemangku kepentingan utama lainnya yang saat ini tidak memperoleh manfaat langsung dari kerangka kerja pembagian hasil yang ada.
- Akan dilakukan upaya-upaya untuk memastikan bahwa 55 persen dari pembagian hasil pendapatan kepada majelis distrik digunakan bagi proyek-proyek dalam komunitas dimana sumberdayanya dieksploitasi. Hal ini akan menjamin kerjasama yang lebih besar dari masyarakat lokal dalam perlindungan sumberdaya.

### **BEBERAPA PERSOALAN TRANSISI DARI DESENTRALISASI**

Ghana adalah salah satu dari beberapa negara di sub wilayah tengah-barat Afrika yang melaksanakan sistem tata kelola yang didesentralisasi secara menyeluruh. Telah ditetapkan dana umum majelis distrik, yang mana pemerintah mengeluarkan tidak kurang dari 7 persen dari total pendapatan. Majelis distrik adalah agen pembangunan, yang menggunakan dana umum dan pendapatan lainnya yang dihimpun di tingkat distrik.

Desentralisasi telah memiliki pengaruh yang besar pada pembangunan infrastruktur di tingkat lokal. Baik program desentralisasi pemerintah maupun program desentralisasi sektor kehutanan juga memiliki pengaruh penting pada pengendalian kebakaran dan pencegahan laju pembalakan hutan dan kegiatan ilegal, sebageaian besar karena partisipasi yang lebih besar dari masyarakat lokal dalam program-program itu.

Namun, desentralisasi telah gagal memberikan pengaruh yang diharapkan, terutama karena permintaan kayu yang tinggi dan ringannya sanksi bagi kegiatan ilegal. Lagi-lagi, kapasitas yang rendah di tingkat kegiatan hutan distrik telah menghambat deteksi kegiatan ilegal dan memungkinkan kerjasama secara diam-diam antara petugas lapangan kehutanan dengan pelaku kegiatan ilegal, sehingga memperburuk situasi.

Faktor lain yang mengurangi dampak dari desentralisasi adalah rendahnya tingkat interaksi di antara pemangku kepentingan. Hal ini tidak hanya menyebabkan perbedaan pandangan yang dalam mengenai bagaimana desentralisasi seharusnya atau dapat berjalan, tetapi juga pada perbedaan mendalam antara retorika dan substansi kebijakan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan dan hidupan liar. Contohnya, pelimpahan tanggung jawab untuk pengelolaan sumberdaya kayu di luar kawasan suaka dari majelis distrik kepada Departemen Kehutanan (saat ini Divisi Dinas Kehutanan dari Komisi Kehutanan) pada tahun 1996 – suatu pembalikan yang nyata dari proses desentralisasi – cenderung memperkuat sistem konsesi, yang

mengistimewakan pengolahan kayu skala besar tetapi meniadakan akses produsen skala kecil terhadap sumberdaya hutan. Peningkatan yang nyata dalam penebangan kayu 'ilegal' mencerminkan terjadinya kriminalisasi oleh kegiatan pengolahan kayu skala kecil ini.

Pelajaran utama dari proses desentralisasi nasional dan proses desentralisasi hutan adalah bahwa sektor-sektor penghimpun pendapatan masih belum didesentralisasi. Misalnya, dalam Komisi Kehutanan, petugas kehutanan distrik dan wilayah (regional) tidak dapat mengalokasikan atau menjual bahkan satu batang tegakan kayu pun kepada individu, masyarakat atau perusahaan tanpa persetujuan dari pimpinan eksekutif Komisi Kehutanan. Mereka juga tidak dapat memutuskan pengeluaran pendapatan yang didapat dari hasil hutan. Yang dirugikan adalah masyarakat yang memiliki hutan, yang tidak dapat menjamin aliran keuntungan yang adil bagi mereka sendiri. Karena itu, hasil desentralisasi pada sisi finansial dan anggaran, khususnya berkenaan dengan hasil pendapatan hutan, biaya administrasi pengelolaan hutan, pajak dan denda yang dihimpun, kelihatannya kurang. Baik pemerintah dan Komisi Kehutanan khawatir untuk melepaskan kontrol finansial dan administratif – alasan utama bagi kurangnya dampak yang berkelanjutan.

Program desentralisasi telah berusaha mengubah insentif di sektor ini, sehingga ahli kehutanan didorong untuk menjalankan peran pelayanan dan masyarakat serta majelis distrik mendapat imbalan karena mengupayakan pengelolaan hutan berkelanjutan dan konservasi. Namun, perusahaan penebangan telah mulai mengeluh bahwa pemilik lahan dan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan telah menjadi lebih agresif dalam memastikan bahwa hak mereka dipenuhi, dan pada beberapa kasus mengajukan tuntutan yang berlebihan, di bawah kesepakatan tanggung jawab sosial, yang pada beberapa kejadian mematikan kegiatan pembalakan kayu.

Pemberdayaan masyarakat lokal oleh program desentralisasi telah menimbulkan sejumlah besar konflik:

- Meningkatkan perselisihan antar pemangku kepentingan serta kurangnya dialog dan komunikasi;
- Marjinalisasi para penyewa dan petani pendatang dan kelompok yang tidak beruntung lainnya dalam alokasi sumberdaya – ini adalah persoalan besar, bahkan jika hal itu hanyalah sebuah persepsi;
- Distribusi keuntungan yang tidak adil kepada masyarakat lokal karena keuntungan yang hanya sedikit dari pemanfaatan sumberdaya tidak menetes ke bawah kepada masyarakat pemilik sumberdaya, tetapi berakhir di tangan kepala suku.
- Kurangnya pengakuan atas hak kepemilikan; dan
- Lemahnya lembaga pengelolaan sumberdaya baik negara maupun tradisional, yang berakibat pada buruknya implementasi dan monitoring program.

Proses desentralisasi telah memberi kewenangan kepada majelis distrik untuk menetapkan komite arbitrase untuk menyelesaikan konflik. Bagi pelanggaran hutan, pedoman dari Komisi Kehutanan menyatakan bahwa jika dalam pandangan pengelola hutan distrik kegiatan kehutanan tidak dilaksanakan sesuai dengan peraturan, petugas kehutanan dapat menanggukuhkan kegiatan itu sampai langkah-langkah perbaikan selesai. Namun, pengadilan adalah wasit terakhir dalam semua kasus.

## **PELAJARAN YANG DIPETIK**

Salah satu kegagalan besar dari proses desentralisasi adalah bahwa konstitusi 1992 mengharuskan royalti hutan dibagi dalam proporsi berikut ini setelah 10 persen biaya administratif diambil oleh administrator (pengelola) dari lahan perwalian adat (stool lands):

- Majelis distrik: 55 persen;
- Ketua perwalian adat (stool chief) (atau pemegang hak): 25 persen; dan
- Dewan tradisional: 20 persen.

Para penerima keuntungan/hasil, khususnya majelis distrik, memiliki sedikit tanggung jawab dalam pengelolaan hutan tetapi memperoleh keuntungan besar dari hasil pendapatan hutan. Tidak satupun dari penerima ini, oleh peraturan, diwajibkan menggunakan uang di masyarakat asal sumber dana itu. Karena itu, keuntungan tidak diterima oleh penduduk lokal, yang umumnya tidak diberikan tanggung jawab pengelolaan. Petani dan masyarakat di sekitar hutan bertanggung jawab untuk mengendalikan kebakaran dan mencegah deforestasi dan kegiatan ilegal, tetapi tidak menerima keuntungan yang signifikan. Akibatnya mereka menjadi semakin miskin. Karena itu, agar proses desentralisasi menjadi lebih efektif, harus dilakukan peninjauan kembali secara menyeluruh atas hukum dan kebijakan untuk mendukung hak petani dan kelompok terpinggirkan lainnya dan untuk meningkatkan peran kelembagaan mereka dalam pengelolaan hutan.

Beberapa contoh dari upaya desentralisasi yang berhasil telah berlangsung di distrik-distrik dengan potensi ekoturisme. Kesepakatan yang rinci telah ditandatangani antara Komisi Kehutanan, badan-badan distrik dan penguasa tradisional berkenaan dengan peran dan tanggung jawab dari pemangku kepentingan dan pengaturan pembagian yang adil atas keuntungan hasil pendapatan yang dihimpun dari sumberdaya alam dan pendapatan yang terkait. Sebuah contoh dari hal ini adalah pengaturan pembagian keuntungan dari Cagar Alam Agumatsa, yang mana 57 persen hasil pendapatan diberikan kepada masyarakat (pinggiran hutan) Wli, 23 persen diberikan kepada divisi hidupan liar dan 20 persen diberikan kepada Majelis Distrik Hohoe (Agyeman dkk, 2003). Namun, jenis-jenis

pengaturan ini merupakan kasus-kasus tersendiri dan tidak disokong oleh kerangka kerja legislatif yang diperlukan. Pelajaran yang dapat dipetik adalah bahwa proses desentralisasi akan berhasil bila digerakkan oleh masyarakat, fleksibel dan terbuka. Harus dilakukan upaya-upaya secara sadar untuk memberdayakan masyarakat dan menjamin hak mereka atas pembagian keuntungan yang adil.

Pelajaran lain adalah bahwa kapasitas masyarakat lokal dan masyarakat sipil harus dikembangkan. Walaupun terlihat kelemahannya, sistem penguasaan adat dan lembaga tradisional dapat lebih menjamin akuntabilitas kepada masyarakat lokal dan penduduk desa daripada aparat pengelolaan sumberdaya negara, yang sebagian besar masih tersentralisasi dalam hal pengelolaan administratif dan finansial sumberdaya. Memperkuat kelompok masyarakat lokal dan kelompok masyarakat sipil lainnya untuk pengelolaan sumberdaya yang efektif adalah lebih dari sekedar menyediakan infrastruktur dan ketrampilan. Organisasi-organisasi ini harus mampu menjalankan tugas mereka dengan bekerjasama atau berlawanan dengan pelaku-pelaku dan kekuatan-kekuatan lain, termasuk juga membuka jalan bagi pembentukan kelompok dan tindakan kolektif (Rhein, 2002). Kelompok masyarakat sipil dengan kepedulian dan tanggung jawab terhadap persoalan pengelolaan hutan sedang banyak bermunculan, dan pemerintah harus mendukung kegiatan mereka.

Komitmen dari mitra-mitra pembangunan mempengaruhi tingkat keberhasilan. Proses desentralisasi telah paling berhasil ketika mitra pembangunan telah merelakan proses ini dimotori dan diselenggarakan oleh negara, bahkan jika pun program berjalan secara lambat. Menurut Tsikata (1999), bantuan pembangunan dapat membawa kepada pertumbuhan hanya jika didukung oleh sebuah kerangka kebijakan yang baik. Dalam contoh khusus Ghana, bantuan pembangunan bagi proses desentralisasi telah berhasil mencapai perubahan yang diharapkan karena pemerintah berkemauan untuk membuat keputusan sulit dan mengimplementasikan reformasi ekonomi, struktural, dan kelembagaan yang berat.

Pada saat ini, peran dan tanggung jawab dari lembaga dan organisasi yang mendukung proses desentralisasi sedang mengalami perubahan. Dasar pemikiran bagi pengembangan struktur pemerintahan regional dan lokal adalah bahwa pengembangan kelembagaan dan keorganisasian yang efektif berkisar pada tata kelola yang baik, kontrol dan komunikasi, dan kinerja. Jelas terlihat bahwa tata kelola yang baik, khususnya transparansi dan keadilan pembagian sumberdaya dan keuntungan, adalah penting bagi kesejahteraan masyarakat lokal dan nampaknya menjadi katalisator bagi pengentasan kemiskinan. Tantangan tata kelola tidak hanya permasalahan teknis – yaitu persoalan sistem; tetapi tantangan yang memiliki dimensi politik yang kuat. Sebuah prasyarat bagi tata kelola yang baik adalah kejelasan peran dan tanggung jawab antara pelaku dalam sektor itu.

## KESIMPULAN

Agar lebih efisien, sektor kehutanan di Ghana perlu mengadopsi suatu agenda yang memihak kaum miskin yang sejalan dengan tujuan desentralisasi negara ini. Saat ini, Komisi Kehutanan telah mengembangkan agenda strategi ‘pertumbuhan yang memihak kaum miskin’ untuk mendukung program desentralisasi mereka sendiri dan untuk menjamin bahwa masyarakat lokal menerima manfaat yang adil dari pengelolaan sumberdaya hutan. Strategi pertumbuhan sektor kehutanan yang ‘memihak kaum miskin’ ini memiliki beberapa tujuan:

- Membentuk perspektif dengan cakupan yang lebih luas sebagai masukan bagi proses kebijakan;
- Meningkatkan kemungkinan implementasi reformasi sektor yang efektif dengan memperluas cakupan pelaku yang terlibat dalam implementasi;
- Meningkatkan kelangsungan politik dari reformasi sektor melalui perluasan partisipasi dan komitmen; dan
- Sebagai hasil dari semua yang disebutkan di atas, meningkatkan kemungkinan bahwa reformasi sektor akan memiliki pengaruh sosial dan ekonomi yang signifikan dan mengentaskan kemiskinan.

Agenda sektor kehutanan yang ‘memihak kaum miskin’ diambil hampir seluruhnya dari Program Strategi Pengentasan Kemiskinan Ghana (the Ghana Poverty Reduction Strategy – GPRS). Tujuan dari program ini adalah untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang setara/adil dan mempercepat pengentasan kemiskinan dalam demokrasi yang berlanjut. Penekanannya adalah pada upaya menstabilkan perekonomian; meletakkan suatu landasan berkelanjutan untuk pertumbuhan ekonomi yang dipercepat dan setara; dan mengurangi perbedaan dalam kemiskinan secara geografis, termasuk akses terhadap pelayanan sosial dan memperbaiki kondisi kemiskinan yang parah. Sedang diupayakan arah kebijakan berikut ini untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

- menjamin stabilitas makro-ekonomi untuk mempercepat pertumbuhan;
- meningkatkan produksi dan menciptakan kesempatan kerja;
- memfasilitasi dukungan langsung untuk pengembangan sumberdaya manusia dan penyediaan pelayanan dasar;
- memperluas program-program khusus untuk mendukung kelompok yang rentan; dan
- meningkatkan tata kelola yang baik.

Masyarakat sipil yang kuat dan sektor swasta yang aktif merupakan kunci bagi keberhasilan reformasi sektor dan pembangunan berkelanjutan. Pendekatan untuk memperkuat masyarakat sipil harus disesuaikan dengan konteks lokal.

Akhirnya, sektor kehutanan menawarkan kesempatan yang sesungguhnya bagi pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, perbaikan tata kelola, peningkatan kinerja sektor publik dan pengembangan masyarakat yang diberdayakan dan industri kehutanan yang kompetitif. Untuk memanfaatkan potensinya bagi pembangunan nasional, sektor kehutanan harus bergerak dari retorika menjadi sebuah program yang efektif dengan menyelaraskan implementasi agenda pertumbuhannya yang ‘memihak kaum miskin’ dengan strategi pengentasan kemiskinan pemerintah.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Acquaye, E. dan Murphy, M. C. (1973) *Land Use, Land Tenure and Agricultural Development in Ghana (with two case studies, Offinso and Kumbungu Areas); Contemporary Changes in Agrarian Structure*. UN/FAO Studies, Land Administration Research Centre, Department of Land Economy, UST, Kumasi, Ghana.
- Agyeman, V.K., Kasanga, K. R., Danso, E., Marfo, K. A., Whiteman, A., Asare, A. B., Yeboah, O. M. dan Agyeman, F. (2003) *Equitable Forest Reserve Plantation Revenue Sharing in Ghana*. Laporan untuk UN Food and Agricultural Organization (FAO), Roma.
- Amanor, K. S. (1996) *Managing Trees in the Farming System: The Perspective of Farmers*. Forest Farming Series No 1, Forestry Department, Accra, Ghana.
- Amanor, K. dan Brown, D. (2003) *Making Environmental Management More Responsive to Local Needs: Decentralisation and Evidence-Based Policy in Ghana*. ODI Forestry Briefing No 3, April 2003, Overseas Development Institute, London.
- Birikorang, G. (2002) *Ghana Wood Industry and Log Export Ban Study Report 2001*. DfID and Forestry Commission Ghana, Assembly Press, Accra, Ghana.
- Danso, E. Y. (2000) *A Review of ODA Support to Participatory Forest Management in the High Forest Zone of Ghana: The Collaborative Forest Management Programme of the Ghana Forestry Department*. Laporan studi kasus yang dipersiapkan untuk the Review of Overseas Development Administration (ODA) Support to Participatory Forest Management in West Africa, IIED, London.
- FAO (United Nations Food and Agricultural Organization) (1988) *An Interim Report on the State of Forest Resources in the Developing Countries*. FAO, Roma.
- GoG (Government of Ghana) (2002) ‘Economic policy framework’. Makalah yang disiapkan oleh the Mini-CG Secretariat for the Eleventh Meeting of the Consultative Group (CG) for Ghana, Accra, April 8-10.
- Kasanga, K. R. (2002) *Integrating Land Issues into Poverty Reduction Strategies and the Broader Development Agenda: The Case of Ghana*. Regional Workshop on Land Issues in Africa and the Middle East, Kampala, Uganda.
- Kotey, E. N. A., François, J., Owusu, J. G. K., Yeboah, R., Amanor, K. S. dan Antwi, L. (1998) *Falling into Place: Policy that Works for Forests and People*. Series No. 4, International Institute for Environment and Development, London.
- Ministry of Local Government and Rural Development (2002) *Decentralization in Ghana: Implementation Status and Proposed Future Directions*. Kertas Briefing, Maret, Ministry of Local Government and Rural Development, Accra, Ghana.



- Rhein, M. (2002) *Supporting Pro-poor Change in the Forest and Land Sector through Civil Society Strengthening. FSDP2 Concept Note on Civil Society Strengthening, Forestry Commission*. Forestry Commission Working report, Accra, Ghana.
- Smith, E. K. (1999) *Developments and Setbacks in Forest Conservation: The New Political Economy of Forest Resource Use in Southern Ghana*. Ministry of Lands and Forestry technical paper, Accra, Ghana.
- Tsikata, Y. M. (1999) *Aid and Reform in Ghana*. Economic and Sosial Research Foundation (ESRF), Dar es Salaam, Tanzania.
- Ryan, P. A. (2001) *Notes on High Forest Management*. Mid-term review report of the Ghana Natural Resources Management Programme (NRMP), Working Report, Accra, Ghana.
- World Bank (1993) *World Bank Development Report*. World Bank, Washington, DC.

# Bab 12

## Proses Didorong dan Ditariknya Devolusi Kehutanan di Skotlandia

Bill Ritchie dan Mandy Haggith

### PENDAHULUAN

‘Didorong kebawahnya’ kewenangan melalui devolusi dan desentralisasi dan ‘ditarik kebawahnya’ kewenangan melalui aksi di tingkat bawah sedang mencapai tahapan yang menggairahkan di Skotlandia. Hal ini berlangsung dalam suatu konteks politik devolusi di Inggris, dengan pembentukan Parlemen Skotlandia pada tahun 1999 dan kawasan hutan Skotlandia sekarang berada di tangan Pemerintah Skotlandia, *the Scottish Executive*. Bab ini menggambarkan kekuatan politik ‘mendorong ke bawah’ (push down) dan kekuatan masyarakat ‘menarik ke bawah’ (pull down) dan menceritakan gerakan massa untuk mendapat akses terhadap lahan dan sumberdaya alam. Gerakan ini telah melahirkan Undang-undang Reformasi Lahan (the Land Reform Act), yang memberikan kepada masyarakat hak untuk mendapatkan kepemilikan lahan termasuk kawasan berhutan atau *woodland*, dan untuk membentuk lebih dari 100 organisasi *woodland* masyarakat. Hal itu juga telah secara kuat mempengaruhi perubahan budaya dan keorganisasian dalam lembaga-lembaga hutan nasional dan pembangunan daerah pedesaan. Upaya lokal dan terkadang radikal untuk menarik kewenangan ke bawah dapat membentuk proses desentralisasi di tingkat nasional. Enam contoh menggambarkan cakupan pilihan bagi masyarakat yang mengupayakan pengelolaan kawasan *woodland* lokal.

### LATAR BELAKANG, KONTEKS DAN DASAR PEMIKIRAN

Bangsa Skotlandia telah membuat perubahan besar pada tata kelola kehutanan dalam beberapa dekade terakhir ini, yang menggeser kewenangan kepada masyarakat lokal dimana hutan adalah bagian dari lingkungan tempat tinggal mereka. Hal itu menunjukkan bahwa revolusi di tingkat akar-rumput lokal dapat betul-betul menentukan bagaimana

desentralisasi diimplementasikan oleh pemerintah nasional. Upaya-upaya akar-rumput menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru, membuktikan bahwa sesuatu yang ‘tidak mungkin’ dapat benar-benar diraih, dengan demikian merupakan masukan bagi imajinasi kolektif bangsa, membangun kepercayaan diri dalam bentuk-bentuk perubahan baru tertentu dan menghasilkan kemauan politik untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan perubahan tersebut direplikasi.

Pada suatu saat, Skotlandia hampir seluruhnya ditutupi oleh hutan dimana beruang dan serigala berkeliaran; tetapi dalam beberapa ribu tahun hutan ini hancur, terdegradasi dan dikonversi menjadi lahan pertanian dan penggembalaan. Pada akhir perang dunia pertama, deforestasi mencapai titik puncaknya, dan dimulailah upaya-upaya untuk membalik proses ini dengan sebuah program industri penanaman hutan yang dijalankan oleh negara secara besar-besaran. Saat ini penekanan telah berubah menuju sebuah visi yang meliputi manfaat lingkungan dan sosial seperti juga manfaat ekonomi, dan menuju sebuah model reboisasi dan pengelolaan hutan yang melibatkan, ketimbang mengasingkan, masyarakat lokal.

### **Konteks politik**

Skotlandia adalah negara dengan 5 juta jiwa penduduk yang menguasai bagian utara kepulauan Britania (Inggris) Raya. Sejak Partai Buruh mengambil kontrol pemerintahan setelah kemenangan mutlak pada tahun 1997, Inggris melaksanakan proses devolusi besar dan karena itu memenuhi janji politik yang telah lama ada.

Pada tahun 1997, rakyat Skotlandia memilih untuk melaksanakan devolusi melalui sebuah referendum, dan pada tahun 1999, setelah hampir tiga abad kekuasaan yang tersentralisasi dari London, Parlemen Skotlandia dibentuk di Edinburgh. Persoalan-persoalan dalam negeri (seperti kesehatan, pendidikan, peradilan, perhubungan, pemerintah daerah, pertanian, lingkungan dan pembangunan daerah pedesaan, termasuk kehutanan) dilimpahkan kepada pemerintahan baru di Skotlandia: Pemerintah Skotlandia (the Scottish Executive). Kepemilikan hutan nasional Skotlandia diserahkan kepada menteri-menteri Skotlandia.

Sampai baru-baru ini, meskipun kepemilikan hutan dilimpahkan, kawasan hutan nasional masih dikelola oleh perusahaan pengelola hutan (Forest Enterprise) yang tersentralisasi sebagai wakil dari Komisi Kehutanan Inggris. Setelah dilakukannya peninjauan atas pengalaman pasca-devolusi, pengelolaan kawasan hutan nasional didesentralisasi pada tahun 2003 dengan dibentuknya Komisi Kehutanan Skotlandia (the Forestry Commission Scotland), bertanggung jawab langsung kepada menteri-menteri Skotlandia.

## Sejarah singkat hutan

Tutupan hutan asal (*postglacial*) di Britania Raya sekitar 7.000 tahun yang lalu diperkirakan sekitar 80 persen. Pada 1.000 tahun yang lalu, tutupan lahan diperkirakan telah berkurang menjadi 20 persen. Perkiraan terbaru menyebutkan jumlah keseluruhan kawasan *woodland* semi-alamiah sekitar 2,5 persen dari seluruh lahan. Sebagian besar kawasan *woodland* semi-alamiah yang sangat tua ini sangat penting bagi keanekaragaman hayati dan beberapa di antaranya unik karena relatif terisolasi dari daratan utama Eropa dan pengaruh iklim lautan yang kuat dari Atlantik Utara.

Komisi Kehutanan didirikan pada tahun 1919 untuk mengembangkan kawasan cadangan kayu nasional dan, khususnya, untuk menumbuhkan tegakan kayu yang cukup bagi penyediaan tiang penyangga terowongan tambang batu bara, tanpa harus bergantung sepenuhnya kepada impor. Semenjak itu, penanaman hutan telah secara terus-menerus meningkatkan kawasan pepohonan mencapai tingkat yang sekarang ini sebesar 16,4 persen dari wilayah Skotlandia. Total kawasan hutan (negara dan privat) sekarang berkisar 1,5 juta ha (ha) di Skotlandia. Sebagai hasil dari program penanaman hutan yang berorientasi kepada hasil kayu, sebagian besar hutan adalah hutan tanaman industri dari spesies yang berasal dari luar. Namun sekarang, Komisi Kehutanan memiliki komitmen yang kuat untuk memperbesar luas tutupan hutan lebih banyak lagi dengan *woodland* yang ditanami dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu.

Untuk mencapai tujuan-tujuan aforestasi (penanaman hutan), komisi itu membeli lahan dataran tinggi daerah pedesaan yang luas dan mengakhiri ratusan penyewaan lahan pertanian. Meskipun perluasan hutan nasional terus berlangsung, pada tahun-tahun belakangan ini lapangan kerja di sektor kehutanan turun secara tajam, sebagian besar sebagai akibat dari mekanisasi kegiatan kehutanan, biaya tenaga kerja yang mahal dan tersedianya barang impor yang murah. Masyarakat daerah pedesaan yang tergantung pada pekerjaan di sektor kehutanan merasakan akibatnya, hasilnya banyak terdapat desa-desa 'hantu' (desa yang kosong karena ditinggalkan penghuninya).

Pada tahun 1980-an, warga negara Inggris semakin peduli pada keadilan dari skema insentif pemerintah kepada pemilik lahan pribadi, termasuk bantuan dan penundaan pajak (*tax breaks*), selain juga mengenai dampak dari meningkatnya penanaman di kawasan yang tinggi nilai warisan alamiahnya, khususnya di lahan gambut (*peatlands*). Antara tahun 1979 dan 1997, sejumlah 100.000 ha hutan publik Inggris dijual kepada sektor privat. Terjadi investasi publik dan privat yang besar dalam industri bubur kertas. Perencanaan dan keputusan pada sektor kehutanan dibuat oleh orang-orang yang tinggal jauh dari hutan dan oleh pemilik lahan dari kelas sosial dan ekonomi yang berbeda dari masyarakat daerah pedesaan yang paling merasakan pengaruh dari keputusan itu. Dapat dikatakan

bahwa bentang alam hutan yang kita lihat sekarang ini telah ditetapkan bagi masyarakat pedesaan daripada dikembangkan oleh mereka sendiri.

Di Skotlandia, hanya sekitar 2 persen dari lahan ditutupi oleh kawasan *woodland* dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu, dan seluruh lahan telah banyak sekali berubah karena (kesalahan) pengelolaan selama berabad-abad. Skotlandia juga memiliki pola kepemilikan lahan yang paling tidak simetris dan tidak adil, dengan hampir 60 persen lahan dikendalikan oleh sekitar 1.250 orang pemilik, banyak dari mereka adalah warga negara dan lembaga asing, dan 13 persen dimiliki oleh 110 orang anggota bangsawan Inggris (Wightman, 1996, 1999). Hutan nasional Skotlandia meliputi 667.000 ha (8,5 persen dari wilayah lahan Skotlandia), membentuk penguasaan lahan terbesar Skotlandia dan mewakili 36 persen dari hutan dan *woodland* Skotlandia. Sisanya, sebesar 64 persen dimiliki secara pribadi.

### **Program kehutanan nasional**

Wacana global tentang tata kelola hutan – Agenda 21, *United Nations Convention on Biological Diversity (CBD)*, *the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, *the Intergovernmental Panel on Forests (IPF)* and *Intergovernmental Forum on Forests (IFF)* – memiliki pengaruh yang kuat pada kebijakan Pemerintah Inggris. Pada tahun 1994, Pemerintah Inggris menanggapi komitmen internasionalnya dengan mengeluarkan Kehutanan Berkelanjutan: Program Pemerintah Inggris (Sustainable Forestry: The UK Programme) (The UK Government, 1999), yang menyatukan beragam elemen dari kebijakan-kebijakan dan program-program pemerintah dan menyusunnya dalam konteks prinsip dan pedoman internasional. Program ini mencakup seluruh hutan, termasuk tanaman industri yang jenis tanamannya berasal dari luar. Namun, saat ini semakin ada penekanan pada konservasi, pengelolaan dan perluasan *woodland* semi-alami dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu. Serangkaian pernyataan dan panduan kebijakan telah dibuat sejak 1985 untuk melindungi dan memperluas kawasan *woodland* dengan pepohonan berdaun lebar dan hutan jenis cemara yang berasal dari daerah itu. Hal tersebut juga telah disertai oleh insentif finansial yang ditargetkan untuk membangun hutan baru dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu dan untuk menghilangkan spesies asing dari kawasan *woodland* dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu yang sudah ada.

*Strategi Kehutanan Skotlandia* (Forestry Commission, 2000) adalah kebijakan kehutanan Pemerintah Skotlandia (the Scottish Executive). Strategi itu menetapkan lima arah strategi bagi sektor kehutanan Skotlandia:

1. Memaksimalkan nilai sumberdaya hutan yang tersedia untuk pengambilan hasil selama 20 tahun ke depan bagi ekonomi Skotlandia.
2. Menciptakan bermacam-macam sumberdaya hutan yang berkualitas tinggi yang akan menyumbang kepada kebutuhan ekonomi Skotlandia sepanjang abad ke-21 dan selanjutnya.
3. Memastikan bahwa sektor kehutanan di Skotlandia memberikan kontribusi positif kepada lingkungan.
4. Menciptakan kesempatan agar lebih banyak orang menikmati pohon, *woods* dan hutan di Skotlandia.
5. Membantu masyarakat untuk mendapatkan manfaat dari *woods* dan hutan.

Pondasi dari arah strategi ini adalah 5 prinsip: keberlanjutan; integrasi, memastikan nilai yang positif, menjamin dukungan masyarakat; dan mengakui keberagaman dan ciri khas lokal. Keseluruhan strategi mengakui bahwa manfaat lingkungan dan sosial yang diharapkan dari sektor kehutanan belum tentu menghasilkan pendapatan tunai kepada pemiliknya. Semenjak hutan nasional Skotlandia dikelola untuk kepentingan publik, Komisi Kehutanan diharapkan memberikan manfaat sosial dan lingkungan. Pemerintah Skotlandia (the Scottish Executive) telah mengalokasikan sekitar 66,2 juta poundsterling Inggris per tahun untuk tahun 2003-2006 bagi biaya pengelolaan hutan nasional. Pemilik hutan pribadi memiliki akses mendapatkan bantuan dana untuk menutupi biaya penyediaan manfaat non-komersial.

## DESENTRALISASI HUTAN DI SKOTLANDIA

### **Mendorong kewenangan ke bawah**

Didorongnya kewenangan atas hutan ke bawah digerakkan oleh devolusi sebagian kewenangan politik dari Pemerintah Inggris kepada Pemerintah Skotlandia yang baru dibentuk dalam Parlemen Skotlandia yang baru dan dengan desentralisasi pengelolaan hutan Kerajaan Inggris kepada Komisi Kehutanan Skotlandia. Komitmen internasional telah memainkan peran dalam mempengaruhi agenda desentralisasi. Sejalan dengan perubahan dalam tata kelola hutan Kerajaan Inggris, pemerintah telah mulai menanggapi ketidakadilan yang berhubungan dengan sejarah, khususnya berkenaan dengan penguasaan lahan.

Skotlandia telah mengimplementasikan desentralisasi kewenangan atas sumberdaya alam terutama dengan membuat tata kelola hutan lebih partisipatif dan dengan proses reformasi lahan.

### *Kehutanan partisipatif*

Pertemuan Bumi tahun 1992 di Rio dan pertemuan Dewan Menteri di Helsinki pada tahun 1993 memfokuskan perhatian pada manfaat dari hasil hutan bukan-kayu, khususnya manfaat ‘lingkungan, kebudayaan, keagamaan (*spiritual*), ekonomi dan sosial dari hutan’ (United Nations, 1992). Pemerintah Inggris meratifikasi Prinsip-prinsip Kehutanan (*the Forest Principles*) dan Agenda 21, karena itu berkomitmen untuk mengakui keseluruhan cakupan manfaat hutan dan untuk memberi kewenangan kepada masyarakat untuk menikmatinya. Pada tahun 1992, pemerintah meluncurkan Kerangka Kerja Daerah Pedesaan bagi Skotlandia, yang mana ditujukan untuk ‘mengembalikan kewenangan kepada penduduk’ (Scottish Office, 1992).

Pada tahun 1994 Komisi Kehutanan Inggris menyelenggarakan sebuah pertemuan multipihak mengenai hutan dan penduduk di daerah pedesaan dan menyusun sebuah prakarsa hutan dan penduduk di daerah pedesaan. Pada tahun 1996 komisi tersebut menugaskan pembuatan sebuah kajian, Kesempatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan (Slee dkk, 1996). Pada saat yang sama, Komisi Kehutanan mulai membentuk kesepakatan formal bagi kerjasama pengelolaan sejumlah hutan negara dengan komunitas lokal.

Pada tahun 1997, partai Buruh Baru dengan segera memulai proses politik untuk mengembangkan ‘rencana kemasyarakatan’ (*community planning*) sebagai sebuah metodologi, melintasi seluruh sektor, untuk melibatkan masyarakat dalam keputusan yang mempengaruhi mereka. Akibat lainnya adalah penghentian program privatisasi yang telah dimulai pada tahun 1989, dengan diberlakukannya moratorium bagi pembagian skala besar hutan negara.

Kepemilikan hutan nasional Skotlandia diserahkan kepada menteri-menteri Skotlandia dalam Pemerintah Skotlandia yang baru pada tahun 1999; tetapi hutan tersebut masih dikelola oleh *the Forest Enterprise* (perusahaan pengelola hutan Kerajaan Inggris) yang tersentralisasi. Setelah konsultasi yang luas, sebuah *Strategi Kehutanan Skotlandia* yang baru (Forestry Commission, 2000) dipublikasikan pada tahun 2000. Pada tahun yang sama, konsorsium badan-badan dan organisasi non-pemerintah mempublikasikan studi kasus pembangunan kehutanan daerah pedesaan, bersama dengan ‘panduan’ bagi partisipasi masyarakat (McPhillimy, 2000). Mengikuti salah satu rekomendasinya, Komisi Kehutanan membentuk sebuah panel untuk memberi pertimbangan bagi partisipasi masyarakat dalam mengelola kawasan hutan nasional Skotlandia.

Sebuah kajian penting mengenai tingkat keterlibatan masyarakat dalam *the Forest Enterprise* menyusul kemudian (Hobley, 2002). Pengakuan akan pentingnya keterlibatan masyarakat menghasilkan sebuah program perubahan dalam badan itu, termasuk pelatihan pegawai,

seminar, jaringan kerja, studi percontohan dan indikator kinerja. Masing-masing hutan distrik sekarang perlu mengembangkan sebuah rencana yang diprioritaskan untuk melibatkan masyarakat, menggunakan sebuah ‘menu’ cakupan pilihan dari proses konsultasi yang lebih baik sampai kepada kepemilikan oleh masyarakat.

Pada tahun 2003, pengelolaan kawasan hutan nasional didesentralisasi dari tingkat Pemerintah Inggris dengan pembentukan Komisi Kehutanan Skotlandia, yang bertindak sebagai departemen kehutanan Pemerintah Skotlandia. Dikembangkan skema hibah untuk memberikan insentif finansial kepada pemilik lahan pribadi (termasuk lahan perwalian masyarakat) yang memberikan insentif yang secara khusus ditujukan bagi keterlibatan masyarakat.

Pada bulan Agustus 2003 menteri Skotlandia yang bertanggung jawab atas hutan menyelenggarakan sebuah sidang panel kajian kehutanan untuk meninjau kembali peran jangka panjang dari kawasan hutan skotlandia; panel tersebut memulai konsultasinya pada bulan Desember. Segera setelah itu, akan dibentuk forum kehutanan lokal yang baru untuk memberikan pertimbangan dalam membawa strategi hutan Skotlandia ini selanjutnya ke tingkat regional, yang menandakan dimulainya proses formal desentralisasi di bawah tingkat negara.

### *Reformasi lahan*

Satu aspek yang unik dari penguasaan lahan (*land tenure*) di Skotlandia adalah sistem ‘*crofting*’, dimana penduduk asli di *Highlands* (dataran tinggi) dan *Islands* (pulau-pulau) di barat laut Skotlandia diberikan penguasaan lahan yang terjamin setelah diterapkannya sebuah program yang luas untuk memindahkan penduduk dari tanah itu pada awal sampai pertengahan abad ke-19. ‘Pembersihan’ tersebut merupakan awal dari kolonisasi dan pemindahan penduduk, yang dilakukan pada skala global oleh Pemerintah Kerajaan Inggris selama 100 tahun.

*Crofting* adalah suatu bentuk penguasaan lahan dimana setiap orang memiliki hak yang dapat diwariskan untuk mendiami dan mengelola bagian kecil lahan, disebut *croft* atau *inbye*, umumnya kurang dari 10 ha. *Crofts* semula adalah lahan milik yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (subsisten), tetapi telah berkembang menjadi unit-unit pertanian paruh waktu. Pengaturan penguasaan menetapkan hubungan antara *crofter* (penyewa) dan pemilik lahan (tuan tanah), yang mana keduanya memiliki hak dan tanggung jawab terhadap satu sama lain dan atas lahan. Pengaturan tersebut awalnya ditetapkan secara hukum dalam Undang-undang *Crofting* Tahun 1886.

Penyewaan *crofting* diorganisasikan ke dalam *townships* (kota kecil). Di samping lahan *inbye* pribadi mereka, sebagian besar penyewa (*crofters*)



juga memiliki bagian secara legal dalam suatu areal lahan umum, yang disebut lahan penggembalaan umum, yang dipunyai tiap-tiap *township* dan dikelola oleh sebuah komite penggembala yang dipilih oleh para penyewa *crofting*. Ada sekitar 1.000 lahan penggembalaan umum yang tersebar di *Highlands* dan *Islands*. Biasanya, 15 sampai 20 penyewa (*crofters*) berbagi suatu wilayah lahan penggembalaan umum, 400 ha sampai 500 ha, yang biasanya lahan perbukitan yang tidak cocok untuk pertanian. Masing-masing wilayah lahan penggembalaan umum memiliki seperangkat peraturan yang mengatur penggunaan lahan – misalnya, jumlah hewan ternak masing-masing *crofter* yang boleh digembalakan di lahan tersebut. Ada sekitar 17.000 penyewaan *crofting* yang meliputi 800.000 ha, atau 20 persen dari *Highlands* dan *Islands*, atau hampir 10 persen dari total wilayah Skotlandia.

Sebagai bagian dari proses politik untuk meningkatkan kepemilikan perorangan, Undang-undang *Crofting* (the *Crofting Act*) diubah pada tahun 1976 untuk memberikan kepada *crofters* perorangan hak penuh untuk membeli lokasi rumah dan kebun dan hak untuk membeli lahan *croft inbye* mereka. Sampai saat ini, hanya 20 persen penyewa (*crofters*) yang mengambil kesempatan ini. Kemudian pada tahun 1990, pemerintah menawarkan untuk memindahkan tanpa biaya apapun kepemilikan tujuh kawasan *crofting* menjadi lahan tunggal perwalian masyarakat Skotlandia yang akan dimiliki dan dikelola oleh penyewa-penyewa *crofting*. Para penyewa (*crofters*) menolak rencana itu karena tidak memiliki keuntungan terhadap status kepemilikan negara.

Meskipun para *crofters* memiliki hak untuk menggembalakan ternak di lahan penggembalaan umum, mereka tidak memiliki hak untuk mengambil ikan, binatang buruan, mineral, air atau sumberdaya lain dari lahan tersebut dan, sampai tahun 1991, mereka tidak memiliki hak untuk mengelola kawasan *woodland*. Pada akhir 1980-an, Persatuan Penyewa Skotlandia (the *Scottish Crofter Union*) (sekarang Yayasan *Crofting* Skotlandia – *the Scottish Crofting Foundation*) mengedepankan sebuah kasus yang meyakinkan atas manfaat kehutanan *crofters* bagi pertimbangan-pertimbangan sosial, ekonomi, pertanian dan, tidak kalah penting, lingkungan. Antara dua Perang Dunia, sejumlah wilayah lahan penggembalaan umum telah diambil alih oleh Komisi Kehutanan untuk membangun perkebunan dengan janji memberi pekerjaan kepada komunitas *crofting*. Tetapi dengan peningkatan mekanisasi dan kehutanan kontrak, jumlah pekerjaan lokal terus-menerus berkurang, dan nasionalisasi kehutanan tidak dapat memberikan manfaat sosial apapun kepada komunitas *crofting*. Namun demikian, ada kepercayaan bahwa skema kehutanan *crofters* yang dikelola secara lokal akan dapat memberikan manfaat sosial seperti lapangan kerja dan pelatihan – baik dalam jangka pendek, dari penanaman, pemeliharaan dan seterusnya, dan

juga bagi generasi yang akan datang. Nilai keindahan dan kesenangan juga menghasilkan manfaat ekonomi melalui kegiatan pariwisata – sebuah sumber pendapatan yang penting. Para *crofters* juga melihat manfaat yang penting untuk mendiversifikasikan pemanfaatan lahan mencakup sektor kehutanan, bersama dengan perlindungan, rehabilitasi dan pemagaran.

Aspek yang menonjol dari kampanye para *crofters* adalah penekanan mereka pada *woodland* dengan jenis tanaman asli yang berasal dari daerah itu, kontras dengan kawasan hutan kayu lunak yang berasal dari luar yang mendominasi daerah itu. Manfaat lingkungan dari *crofters forestry* termasuk pengelolaan yang baik atas seluruh sisa *woodland* dengan jenis tanaman asli yang berasal dari daerah itu yang masih ada pada lahan penggembalaan, banyak di antaranya berumur sangat tua dan sangat signifikan secara ekologis, serta pembentukan *woodland* yang baru. Manfaat yang sangat penting bagi hidupan liar, tanah, kualitas air dan sumber ikan memastikan kerjasama dari ornop lingkungan yang vokal, seperti *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB), badan-badan pemerintah termasuk *Scottish Natural Heritage* dan *the Scottish Landowners Federation* (yang terutama berkepentingan atas hewan buruan di lahan mereka: baik rusa maupun ikan akan jelas-jelas memperoleh manfaat *woodland* dengan jenis tanaman asli yang berasal dari daerah itu).

Pada tahun 1991 parlemen Inggris mengeluarkan Undang-undang Penyewa Kehutanan Skotlandia [the Crofter Forestry (Scotland) Act] Tahun 1991 untuk memperluas kewenangan komite lahan penggembalaan dengan memberikan tiga hak baru:

1. Hak dari setiap penyewa (*crofters*) untuk meminta komite lahan penggembalaan mereka mengupayakan kegiatan kehutanan pada lahan penggembalaan umum;
2. Hak dari komite lahan penggembalaan, yang harus disetujui oleh pemilik lahan, ‘untuk menanam pohon, dan memanfaatkan sebagai *woodland*, setiap bagian dari lahan penggembalaan umum’, selama ‘tidak seluruh lahan penggembalaan umum ditanami pohon dan dimanfaatkan sebagai *woodland*; dan
3. Hak dari komite lahan penggembalaan untuk mengajukan bagi diberikannya dana bantuan bagi pengelolaan dan penanaman *woodland*.

Meskipun tidak sampai memberikan kepemilikan pohon kepada penyewa (*crofters*), undang-undang ini memungkinkan komunitas *crofting* untuk terlibat dalam penanaman hutan dan pengelolaan *woodland* untuk pertama kalinya berdasarkan hukum dan untuk mendapatkan sebagian keuntungan dari kegiatan tersebut. Manfaat finansial yang utama adalah dalam bentuk dana bantuan pemerintah; tanpa itu *crofters forestry* tidak akan dapat memenuhi kebutuhan finansialnya. Termasuk juga dana

bantuan pembangunan *woodland* yang baru dan jaminan penuh tahunan selama 15 tahun untuk mengganti setiap kerugian pendapatan dari lahan penggembalaan.

Sejak 1991, penyewa (*crofters*) telah menyusun hampir 100 skema *crofters forestry* yang meliputi 1.700 penyewa (*crofters*) perorangan dan mencakup 9.000 ha, sebagian besar dalam *woodland* baru dengan tanaman asli yang berasal dari daerah itu. Jumlah keseluruhan dana bantuan pembentukan telah mencapai lebih dari 7 juta poundsterling Inggris, dengan dana bantuan pengelolaan sekitar 0,5 juta poundsterling Inggris setiap tahun.

Pada tahun 1995, menteri sekretaris Negara untuk Skotlandia mendukung sebuah model baru kepemilikan lahan *croft* oleh perwalian lahan *crofting* berbasis lokal yang melibatkan seluruh *crofters* dalam sebuah komunitas. Komisi Penyewa juga menyediakan jasa untuk memberikan saran dan dukungan finansial bagi komunitas *crofting* yang berusaha membentuk perwalian *crofting*. Pada tahun 1997, model kepemilikan lahan ini ditetapkan dalam perundang-undangan dengan Undang-undang Pelimpahan Lahan *Crofting* Skotlandia [the Transfer of Crofting Estates (Scotland) Act], yang memungkinkan pelimpahan lahan *croft* milik negara kepada perwalian *crofting yang demikian*. Penasehat-penasehat yang disponsori pemerintah dan anggaran sebesar 10 juta poundsterling Inggris untuk mendukung pembelian lahan masyarakat segera mengikuti; tetapi sampai hari ini, undang-undang ini tidak pernah digunakan dan negara masih mempertahankan kepemilikan seluruh lahan *crofting* miliknya.

Proses devolusi meliputi komitmen penting pemerintah untuk mengatasi ketidakadilan dan keganjilan yang berhubungan dengan sejarah dan untuk memodernisasi sistem penguasaan lahan Skotlandia. Ketidakadilan termasuk sistem feodal yang kuno yang mana '*feu superiors*' dapat mengenakan 'beban' pada lahan, seperti pembatasan pembangunan, dan mempertahankan hak atas lahan meskipun kepemilikan dijual. Pada tahun 2000, Pemerintah Skotlandia menetapkan sebuah komite untuk melakukan konsultasi secara luas bagi reformasi lahan, dan di tahun yang sama, sistem feodal kepemilikan lahan dihapuskan dengan undang-undang.

Undang-undang Reformasi Lahan Skotlandia Tahun 2003 menciptakan kesempatan bagi seluruh masyarakat pedesaan, tidak hanya komunitas *crofting*, untuk memiliki 'hak pertama untuk menolak' penjualan setiap lahan daerah pedesaan, termasuk *woodland*, dan memberikan kepada seluruh komunitas *crofting* hak penuh untuk membeli lahan *croft* mereka secara kolektif melalui penilaian yang independen sekalipun berlawanan dengan keinginan pemilik lahan. Pihak yang menentang reformasi lahan ini menyebutnya sebagai sebuah 'perampasan lahan gaya Mugabe'. Langkah selanjutnya dalam proses modernisasi adalah reformasi undang-

undang *crofting*, yang salah satunya akan memungkinkan dibentuknya *croft* baru.

### **Ditariknya kewenangan ke bawah**

Melalui sebuah gerakan massa/rakyat, masyarakat di Skotlandia memperoleh kontrol yang lebih besar terhadap sumberdaya alam lokal mereka. Ketidakadilan dan keinginan untuk memperbaiki yang semula salah menjadi energi bagi kegiatan revolusioner ini dan memperbesar motivasi untuk membuat perubahan. Pada banyak kasus, ketidakadilan sejarah yang dirasakan secara luas telah menjadi penggerak perubahan: ketidakadilan yang meliputi ketidaksetaraan pola kepemilikan lahan dan pemindahan/relokasi atau 'penggusuran' paksa di masa lalu; sebuah sejarah tuan tanah-tuan tanah yang buruk; dan penundaan pajak bagi penyelenggara perburuan dan investor kaya lainnya untuk menguras tanah gambut yang berharga secara ekologi dan menanam hutan tanaman industri dengan tanaman asing. Enam kasus di bawah ini menunjukkan pengaruh kegiatan akar-rumpun yang revolusioner; untuk contoh lain, lihat McIntosh (2002).

### **Assynt**

Pada tahun 1989, di puncak meningkatnya pasaran lahan, pemilik dari 9.000 ha Kawasan Assynt Utara di sudut terpencil barat laut *Highlands* menjual bagian terbesar lahan *croft* nya kepada sebuah perusahaan properti milik orang Swedia seharga lebih dari 1 juta poundsterling Inggris. Tiga tahun kemudian, perusahaan tersebut mengalami kebangkrutan. Dalam melemahnya pasaran lahan sekarang ini yang dipicu oleh jatuhnya pasar asuransi Lloyds, agen penjual memutuskan menawarkan lahan tersebut untuk dijual dalam tujuh kapling demi memaksimalkan potensi penjualannya. 120 penyewa (*crofters*) sangat marah atas proposal untuk membagi lahan mereka itu, yang digambarkan dalam brosur penjualan bukan sebagai lahan *croft*, tetapi sebagai 'lahan untuk berolah raga', 'surga hidupan liar' dan 'dimana manusia mungkin adalah makhluk asing'.

Pada pertemuan bulan Juni 1992 yang diprakarsai oleh Serikat Penyewa Skotlandia (Scottish Crofters Union) cabang Assynt, para penyewa (*crofters*) dengan suara bulat setuju untuk berusaha mencegah penjualan. Dibentuklah Dewan Perwalian Penyewa Daerah Assynt (the Assynt Crofters Trust) sebagai sebuah perusahaan yang dibatasi oleh penjaminan (garansi) – sebuah entitas berdasarkan hukum yang membatasi pertanggungjawaban (liabilitas) finansial anggota dalam jumlah tertentu – dan para penyewa (*crofters*) menegaskan bahwa jika seseorang membeli bagian dari kawasan/ lahan, mereka akan menggunakan hak mereka untuk membeli lahan itu

sesuai dengan Undang-undang Penyewa (the Crofters Act) Tahun 1976 dan menunjuk Dewan Perwalian Penyewa Daerah Assynt (Assynt Crofters Trust) untuk mengambil kepemilikan. Penyewaan (*crofters*) perorangan akan tetap utuh, tetapi lahan akan dimiliki oleh penyewa (*crofters*) secara kolektif. Resiko bagi pembeli potensial adalah nyata. Hal tersebut akan menurunkan minat, meninggalkan agen penjual dengan asset yang hampir tidak dapat dijual dan likuidator tidak dapat mendapatkan asset tersebut.

Namun, daripada menguji minat dari pembeli potensial, para penyewa (*crofters*) memutuskan untuk membeli lahan/kawasan lengkap dengan hak atas ikan, hewan buruan, *woodland* dan mineral dan dengan demikian menjadi komunitas *crofting* pertama yang memiliki kontrol, kesempatan dan tanggung jawab mengelola lahan mereka. Mereka memutuskan untuk menawarkan harga yang pantas berdasarkan penilaian yang realistis, tidak berdasarkan tingkah polah kaum jutawan, yang merupakan bentuk penilaian yang biasa dilakukan bagi kawasan dataran tinggi

Kampanye tingkat tinggi mereka berlangsung hampir enam bulan, yang mana selama itu keteguhan para penyewa (*crofters*) diuji dalam sebuah pertarungan kecerdikan dengan agen penjualan, likuidator dan bank Swedia. Para penyewa (*crofters*) mendapat sorotan media, dukungan massa yang besar dan dukungan dari badan-badan kunci.

Rakyat Skotlandia sangat menantikan suatu revolusi dan reformasi lahan. Orang-orang bernyanyi di jalanan untuk mengumpulkan uang. Mereka mengeluarkan kupon dan mengadakan pungutan secara spontan (*'whip-rounds'*) di pub-pub. Penggalangan dana *ceilidhs* (berkumpul untuk bernyanyi, menari dan mendongeng) dilakukan di seluruh negara. Para penyewa (*crofters*) dengan keluarganya menggunakan dana mereka sendiri dan menegosiasikan dukungan dari beberapa badan, yang setuju untuk memberikan bantuan dana untuk membantu pembelian yang dipertukarkan dengan janji pembangunan dan konservasi, termasuk *woodland* baru dengan tanaman yang berasal dari daerah itu, yang signifikan. Pada bulan Desember 1992 para penyewa (*crofters*) membeli lahan dengan harga 300.000 poundsterling Inggris – kurang dari satu per tiga harga yang dibayar oleh spekulan Swedia hanya tiga tahun sebelumnya – dan dengan demikian menjadi komunitas Skotlandia yang pertama di masa modern yang mempunyai kontrol dan tanggung jawab penuh untuk mengelola lahan mereka dan sumberdayanya.

Kejadian tersebut, diceritakan dengan lengkap oleh MacAskill (1999), mengilhami banyak komunitas lainnya dan membawa reformasi lahan ke dalam agenda politik nasional. Sepuluh tahun kemudian, telah dilakukan langkah-langkah yang besar dalam pertanian, pariwisata dan permukiman dan sebuah perusahaan baru didirikan untuk mencari kemungkinan energi yang dapat diperbaharui. Surat kabar harian nasional terkemuka, the *Scotsman*, menulis, 'Sepuluh tahun lalu, sekelompok penyewa (*crofters*)

di utara Sutherland mengambil kontrol atas lahan/kawasan Assynt Utara. Sebuah gerakan yang oleh beberapa orang digambarkan sebagai tindakan yang mendekati kegilaan. Tetapi pada dekade berikutnya, dapat dikatakan bahwa pengambilalihan tersebut merubah bentuk kepemilikan lahan di Skotlandia selamanya.’

### *Treslaig*

Treslaig adalah sebuah komunitas kecil dari 11 *crofts*, yang dapat dicapai dengan kapal ferry, di Loch Linnhe sebelah barat *Scottish Highlands*. Bersama dengan kota kecil (township) yang lebih kecil dan bertetangga dengannya, Achaphubuil, para penyewa (*crofters*) dari Treslaig ingin membeli *woodland* milik negara seluas 66 ha yang berbatasan dengan lahan penggembalaan umum mereka ketika program pembagian hutan dari Komisi Kehutanan diumumkan pada tahun 1989. Ketika keinginan mereka ditolak, terjadi perjuangan selama lima tahun untuk meyakinkan badan-badan pemerintah bahwa para penyewa (*crofters*) dapat dipercaya sebagai pemilik dan pengelola di masa yang akan datang. Sementara itu, Komisi Kehutanan berusaha untuk menjual kawasan *woodland* tersebut kepada sebuah ornop nasional, the Woodland Trust, tanpa berkonsultasi dengan para penyewa (*crofters*), lalu berusaha untuk mengembalikan kembali kawasan hutan tersebut kepada keturunan pemilik lahan dari mana lahan tersebut telah dibeli pada tahun 1961. Pada tahun 1994, setelah lobi politik yang kuat selama lima tahun, komunitas *crofting* akhirnya berhasil membeli hutan tersebut.

Susunan kelembagaan lokal dalam kasus ini adalah sebuah perusahaan yang dibatasi oleh saham, bernama *Treslaig and Achaphubuil Crofters Woodland Trust*. Anggota perusahaan masing-masing memiliki saham di dalamnya, yang sesuai dengan *crofts* mereka, yang dapat dibagi kembali atau disatukan sejalan dengan perubahan kepemilikan *crofts*. Perusahaan ini membuat keputusan berdasarkan satu-orang-satu-suara yang tidak tergantung pada besarnya saham anggota, karena itu berjalan sebagai sebuah koperasi. Tujuan dari perusahaan ini adalah untuk memelihara nilai ekologis dari hutan, meningkatkan keanekaragaman habitat, mendorong regenerasi ekologis dan membatasi jenis-jenis tanaman yang bukan asli tanaman daerah itu.

Orientasi ekologis dari perusahaan/badan perwalian tersebut telah memiliki suatu pengaruh yang kuat baik pada badan-badan pemerintah dan beberapa ornop nasional besar yang bergerak di bidang lingkungan. Sebelum perjuangan mereka, badan pemerintah yang bertanggung jawab terhadap konservasi lingkungan (sekarang dinamakan *Scottish Natural Heritage*) percaya bahwa hanya ornop lingkungan dan negara yang memiliki kompetensi dan pengalaman yang bisa menjadi pengelola

lahan yang bersahabat dengan lingkungan. Dukungan badan-badan tersebut dibutuhkan untuk memenuhi syarat membeli lahan melalui program pembagian hutan, dan perusahaan/badan perwalian itu menjadi badan komunitas pertama yang mendapat dukungan. Dalam kasus yang monumental ini, badan konservasi nasional jelas mengisyaratkan bahwa komunitas lokal adalah pengelola lingkungan yang sah. *Scottish Natural Heritage* kemudian memainkan sebuah peran penting dan mendukung dalam banyak pengambilalihan lahan oleh komunitas.

### *Abriachan*

Abriachan adalah sebuah komunitas pedesaan yang terpencar-pencar dari sekitar 120 jiwa penduduk yang berlokasi di tepi danau Loch Ness, di tengah *Scottish Highlands*. Pada tahun 1998, *Abriachan Forest* menjadi hutan terbesar yang dimiliki komunitas di Skotlandia (meskipun setelah itu digantikan oleh Culag; lihat di bawah). Hutan tersebut terdiri dari kombinasi tanaman industri komersial yang sebagian besar adalah jenis pohon dari luar, beberapa pinus Skotlandia yang tersisa, dan luasan yang cukup besar yang terdiri dari *woodland* terbuka yang teregenerasi secara alamiah. Pembelian oleh komunitas terjadi sebagai respon atas sebuah ketakutan akan kehilangan akses tradisional atas lahan tersebut. Pada tahun 1990, Abriachan termasuk dalam program pembagian hutan, dan anggota komunitas mengatakan bahwa mereka ingin mempertahankan akses terhadap lahan tersebut, khususnya lahan yang telah menjadi sumber tradisional tanah gambut dan kayu untuk bahan bakar. Namun, pada tahun 1995, ketika *Abriachan Forest* benar-benar ditempatkan dalam pasar terbuka, di sana tidak disebutkan akses komunitas dalam ketentuan penjualan. Komunitas yang merasa kecewa mulai berusaha untuk membeli hutan tersebut. Pada bulan Maret 1998 mereka berhasil membeli 534 ha bagian dari hutan itu.

Seperti halnya *the Assynt Crofters Trust*, *the Abriachan Forest Trust* didirikan sebagai sebuah perusahaan yang dibatasi oleh penjaminan (garansi); tetapi tidak seperti kelompok Assynt dan Trelaig, keanggotaannya terbuka bagi setiap orang dalam komunitas. Tujuan dari dewan perwalian tersebut adalah berkaitan dengan lingkungan (untuk meningkatkan keanekaragaman dan jumlah spesies asal di dalam hutan dan memulihkan lahan basah bagi keanekaragaman hayati), ekonomi (pengambilan hasil kayu secara komersial dan mendorong pemanfaatan hutan bagi usaha pariwisata) dan, khususnya, sosial budaya, dengan sebuah penekanan yang kuat pada warisan sejarah dan arkeologis dan sebuah komponen pendidikan mengenai pemanfaatan hutan dan keterlibatan komunitas dalam pengelolaannya.

Abriachan telah menjadi inspirasi di seluruh penjuru Skotlandia atas pendekatannya yang inklusif dan kreatif terhadap pengelolaan hutan. Pengelolaan telah melibatkan seluruh komunitas dari anak-anak sekolah sampai orang-orang tua di desa itu. Ini adalah sebuah model kelembagaan yang direkomendasikan bagi kepemilikan komunitas oleh Unit Lahan Komunitas (*the Community Land Unit*) dan Undang-undang Reformasi Lahan. Abriachan juga telah memainkan peran penting dalam jaringan kerja sama dengan kelompok kehutanan masyarakat lainnya dengan menjadi penyelenggara pertemuan-pertemuan. Selain itu, salah satu direktur pendirinya menjadi ketua pertama dari *the Scottish Community Woodlands Association* ketika dibentuk pada tahun 2002.

### *Laggan*

Laggan adalah sebuah komunitas kecil di tengah daerah barat laut *Highlands* di sebuah daerah dimana kegiatan kehutanannya cukup aktif. Pada tahun 1900 jumlah penduduknya adalah 929 jiwa; pada tahun 1990 menurun menjadi 200 jiwa. Hutan *Strathmashie* yang mengelilinginya seluas 1.400 ha dikelola oleh *the Central Forestry Commission's Forest Enterprise* (Pengelola Hutan Komisi Kehutanan Pusat) dan ditanami terutama dengan pinus Skotlandia dan cemara Sitka antara tahun 1955 dan 1964.

Selama tahun 1990-an, beberapa individu mengidentifikasi Hutan *Strathmashie* sebagai sumber lapangan pekerjaan potensial jika dikelola dan dilakukan oleh penduduk lokal. Ketika beredar desas-desus bahwa hutan itu akan dijual sebagai bagian dari program pembagian, sebuah tim dibentuk untuk melihat kemungkinan pengelolaan hutan oleh komunitas, dengan sebuah pandangan untuk menyediakan pekerjaan yang dapat membendung penurunan penduduk lebih jauh lagi. Kemudian disusunlah Prakarsa Kehutanan Laggan (*the Laggan Forestry Initiative*).

Dari tahun 1992 sampai 1996, Prakarsa Kehutanan Laggan berusaha untuk mencapai tujuannya yaitu pengelolaan hutan. Dilakukan upaya-upaya untuk membangun dukungan lokal melalui serangkaian lokakarya komunitas dan pertemuan rutin. Dalam menghadapi kerasnya pendirian kantor kehutanan lokal, dilakukanlah lobi-lobi, tidak hanya kepada direktur-direktur Komisi Kehutanan tetapi juga Departemen Urusan Pedesaan pada Kantor Urusan Skotlandia (*the Rural Affairs Department of the Scottish Office*), anggota parlemen lokal (dan kandidat anggota parlemen), beragam anggota dewan *Highland* dan sekretaris negara. Seluruh kegiatan tersebut menarik perhatian besar media; tetapi Komisi Kehutanan menolak untuk mempertimbangkan pengaturan apapun yang akan memungkinkan kelompok lokal mengelola hutan.

Kemudian tiba-tiba pada tahun 1996, menteri sekretaris negara



urusan Skotlandia mengunjungi Laggan dan mengumumkan dukungannya terhadap inisiatif Laggan tersebut. Belakangan di tahun itu, direktur jenderal Komisi Kehutanan yang baru menyerahkan kepada Prakarsa Kehutanan Laggan sebuah proposal yang berisi tujuh pilihan berkaitan dengan Strathmashie: kepemilikan lahan dan kayu oleh komunitas; kepemilikan lahan oleh komunitas; kepemilikan kayu oleh komunitas; penyewaan oleh komunitas; izin pemanfaatan; kesepakatan kemitraan; atau sebuah persetujuan internal.

Prakarsa Kehutanan Laggan memilih untuk membeli hutan; tetapi penilaian harga yang sebesar 1,75 juta poundsterling Inggris membuatnya menjadi mustahil. Untuk menjajaki pilihan kemitraan, dibentuk Kelompok Kerja Perusahaan Hutan Laggan (*the Laggan Forest Enterprise Working Group*). Setelah negosiasi yang panjang dan terkadang cukup sengit, dihasilkan sebuah kesepakatan formal yang akan memungkinkan komunitas berperan aktif dalam pengelolaan Hutan Strathmashie. Agar dapat menandatangani dokumen hukum, Prakarsa Kehutanan Laggan mengubah dirinya menjadi sebuah badan hukum baru – *the Laggan Forest Trust* – sebuah perusahaan yang dibatasi oleh penjaminan (*garansi*) tanpa modal saham.

Pengalaman dari Komunitas Laggan memaksa Komisi Kehutanan untuk mengalami langsung pengelolaan bersama (*co-management*) dan belajar darinya. Perjanjian yang berikutnya dengan komunitas lain tidak diragukan lagi diilhami oleh pengalaman dengan komunitas Laggan. Laggan juga menunjukkan bahwa meskipun kemauan politik penting dalam mendorong kewenangan ke bawah, namun resistensi kelembagaan dapat tetap sulit diatasi.

### *Cairnhead*

Desa Moniaive membentuk jantung komunitas desa Glencairn di Dumfriesshire, sebelah selatan Skotlandia. Di puncak lembah terdapat Hutan Cairnhead, yaitu 1.347 ha hutan tanaman industri cemara Sitka (*Sitka spruce*) yang ditanam oleh Komisi Kehutanan pada akhir tahun 1970-an. Ketika hutan dipasarkan pada tahun 1996 sebagai bagian dari program pembagian, komunitas lokal menjadi tersadar akan kemungkinan bahwa mereka memiliki kontrol yang kecil terhadap pengelolaan hutan tersebut, dampak dari pengambilan hasil kayu, kesempatan kerja yang terkait dan dalam mempertahankan hak tradisional atas akses. Namun mereka enggan untuk membeli hutan dan malahan mendorong Komisi Kehutanan untuk mempertahankan kepemilikannya. Pada tahun 1999 komunitas lokal menandatangani sebuah kesepakatan hukum formal pengelolaan bersama (*co-management*) hutan dengan *the Forest Enterprise* (perusahaan pengelola hutan)

Hutan dikelola oleh pegawai *Forest Enterprise*, selain juga oleh anggota dua badan komunitas: *the Cairnhead Community Forest Trust* (sebuah perusahaan yang dibatasi penjaminan/garansi dengan status derma) dan Asosiasi Anggota Hutan Cairnhead – *the Cairnhead Forest Members Association* (sebuah kelompok pendukung informal yang memungkinkan orang dari luar komunitas memainkan peran dalam pengelolaan hutan). Pengelolannya berorientasi bisnis, dengan fokus pada memaksimalkan kesempatan kerja bagi orang lokal dan mendiversifikasi kesempatan ekonomi yang dihasilkan oleh hutan dan lahan. Juga ada arah konservasi yang kuat atas keanekaragaman hayati dan daerah resapan air.

Kasus Cairnhead mengemuka karena lebih tidak konfrontatif daripada yang terjadi di Laggan. Kerangka kerja hukum kesepakatan itu saat ini merupakan salah satu pilihan yang digunakan *Forest Enterprise* untuk melibatkan komunitas dalam pengelolaan hutan di tempat lain. Cairnhead membangun kepercayaan badan-badan pemerintah bahwa negosiasi dengan komunitas dapat menjadi konstruktif dan bermanfaat tanpa menimbulkan perseteruan.

### *Culag*

Komunitas desa Assynt berlokasi di wilayah terpencil di sudut barat laut Skotlandia dan memiliki penduduk sekitar 1.100 jiwa. Desa utamanya adalah Lochinver, dengan jumlah penduduk sekitar 600 jiwa. Hutan Culag tumbuh di tepi Lochinver, di antara desa itu dengan laut, dan luasnya mencapai 36 ha. Hutan itu dimiliki oleh *Assynt Estate*, yang juga memiliki kawasan lahan olahraga yang luas yang mencakup hampir seluruh komunitas desa itu (dan tadinya adalah pemilik *the North Assynt Estate*).

Hutan Culag berisi pohon berdaun jarum (*conifer*) di sela-sela pohon asli daerah itu – *rowan, aspen, oak, holly, hazel, downy birch* dan *willow*. Hutan itu telah sejak lama dihargai oleh komunitas lokal karena memberikan desa keteduhan dan jalan setapak yang indah menuju tepi pantai berbatu dengan teluk-teluk kecil yang tenang. Namun pada tahun 1990, pengabaian dan salah pengelolaan telah sangat mengurangi nilai keindahannya. Jalan setapak ditumbuhi tanaman dan perlu dipelihara. Beberapa daerah berbahaya bagi masyarakat umum setelah ditinggalkannya kegiatan pengambilan kayu secara gegabah beberapa tahun sebelumnya yang mengakibatkan sebagian hutan rentan terhadap terpaan angin.

Pada tahun 1992, dewan komunitas mempertimbangkan untuk mengelola hutan. Untuk mempersiapkan sebuah rencana kerja yang akan dapat meyakinkan pemilik dan badan-badan pemberi dana bahwa dewan dapat dipercaya dengan tugas itu, dewan mengeluarkan sebuah laporan singkat, yang merekomendasikan pengembangan hutan sebagai kawasan hutan komunitas. *The Assynt Estate* dan Dewan Komunitas Assynt sampai

pada sebuah kesepakatan verbal bahwa komunitas dapat mengelola hutan Culag.

*The Culag Community Woodland Trust* adalah sebuah perusahaan yang dibatasi oleh penjaminan (garansi). Keanggotaannya terbuka bagi seluruh penduduk komunitas desa itu. Pada tahun 1996, setelah negosiasi yang sensitif selama tiga tahun antara pemilik lahan dengan komunitas, *estate* dan perusahaan/perwalian (*the Culag Community Woodland Trust*) menandatangani penyewaan selama 50 tahun yang memungkinkan perusahaan untuk mengelola hutan sebagai hutan komunitas. Sejak saat itu, perusahaan telah mendapat dukungan dari Komisi Kehutanan dan badan-badan pemerintah lainnya untuk memperbaiki kawasan hutan, meningkatkan nilai keindahannya, memberikan pelatihan keterampilan kehutanan dan menciptakan lapangan kerja.

Pada tahun 2000, sebidang lahan yang 4,8 kilometer jauhnya dari desa, dilepas ke pasaran. Mencakup luas 1.200 ha, dua pertiganya baru saja ditanami sebagai sebuah kawasan hutan dengan tanaman asli daerah itu. *The Culag Community Woodland Trust* menerima dana dari badan-badan pemerintah untuk mendapatkan lahan itu dan mengelolanya sebagai hutan komunitas. Perusahaan komunitas itu sekarang memiliki rencana ambisius untuk membangun tempat singgah mobil, rute jalan setapak dengan akses bagi semua kemampuan dan fasilitas pemancingan.

*The Culag Community Woodland Trust* menerobos hal baru dengan menyewa lahan dari perseorangan, dengan demikian menambah pilihan untuk mencapai keterlibatan komunitas di lahan. Keberhasilannya dalam menarik dukungan pengambilalihan lahan keduanya adalah unik dalam gerakan hutan komunitas sejauh ini dan menunjukkan dukungan yang luas dari badan-badan pemerintah bagi kepemilikan komunitas dan manfaatnya. Perusahaan itu telah menunjukkan bahwa jika sebuah badan komunitas meningkatkan kapasitasnya, badan itu dapat mengelola lahan yang semakin besar.

## **Dampak dari desentralisasi**

Kejadian-kejadian dalam studi kasus di atas relatif baru, dan perhatian kita telah berfokus pada proses dan hasil daripada dampak sosial, ekonomi atau ekologi. Namun, beberapa dampaknya dapat ditunjukkan.

Pada tingkat nasional, keberhasilan ini telah mendorong komunitas lain untuk bernegosiasi dengan Komisi Kehutanan Skotlandia dan pemilik lahan swasta untuk peran yang lebih besar dalam mengelola *woodland* lokal. Masing-masing keberhasilan memberi andil dalam memperbanyak pilihan untuk perubahan dan meningkatkan kepercayaan akan kemauan politik untuk menciptakan kondisi bagi direplikasinya perubahan-perubahan yang demikian. Sampai saat ini, telah dibentuk sekitar 100

kelompok hutan komunitas, dan telah didirikan sebuah Asosiasi Hutan Komunitas atau *Community Woodland Association* ([www.community-woods.org.uk](http://www.community-woods.org.uk)).

Dalam komunitas sendiri, telah muncul sejumlah antagonisme antara para penyewa (*crofters*) dan mereka yang dalam komunitas tidak memiliki status *crofting* dan tidak mempunyai suara dalam pengelolaan hutan dan tidak mendapat bagian dari keuntungan/manfaat apapun. Kondisi ini sebagian diatasi dalam Undang-undang Reformasi Lahan Skotlandia Tahun 2003, yang mengharuskan bahwa setiap pembelian lahan oleh komunitas berdasarkan undang-undang ini harus melibatkan struktur tata kelola yang didukung oleh mayoritas dan inklusif secara keseluruhan.

Dampak ekonomi dari kepemilikan oleh komunitas atau berbagai pengelolaan telah menjadi nyata dan sekarang diterima oleh Komisi Kehutanan Skotlandia sebagai insentif bagi partisipasi komunitas. Manfaatnya termasuk memberikan prioritas kepada kontraktor lokal, melatih orang lokal keterampilan kehutanan, membuka akses bagi insentif finansial tambahan untuk kehutanan multi-guna, seperti akses untuk rekreasi dan kesehatan, dan penciptaan pekerjaan pengelolaan proyek lokal (Birnie, 2003).

Dampak positif yang penting bagi lingkungan diperoleh langsung dari kepemilikan oleh komunitas dan kesepakatan kemitraan komunitas. Hampir seluruh skema *crofter forestry* telah melibatkan pembentukan kawasan hutan baru dengan tanaman asli yang berasal dari daerah itu, pada lahan penggembalaan yang terdegradasi. Hutan komunitas lainnya semuanya telah melibatkan praktek-praktek pengelolaan yang lebih baik dan perubahan struktur secara signifikan untuk mengurangi jumlah spesies yang berasal dari luar dan meningkatkan komponen hutan yang asli berasal dari daerah itu.

## PELAJARAN YANG DIPETIK

Aktivitas akar-rumput revolusioner yang menarik kewenangan ke bawah ke tingkat lokal dapat membentuk proses desentralisasi. Masyarakat bukanlah penerima yang pasif dari kewenangan yang didorong ke bawah dari pusat; tetapi, proses pergantian kewenangan bersifat evolusioner, melibatkan interaksi ‘dorong dan tarik’.

Suatu rentang waktu menunjukkan dengan jelas bahwa perjuangan komunitas lokal menentukan baik langkah maupun agenda bagi reformasi lahan dan keterlibatan komunitas dalam pengelolaan hutan di Skotlandia:

- 1886: Undang-undang *Crofting* (*Crofting Act*) memberi penguasaan lahan yang terjamin kepada penyewa (*crofters*).
- 1976: Reformasi Undang-undang *Crofting* memberikan kepada

penyewa (*crofters*) hak untuk membeli *crofts* mereka.

- 1987: Diselenggarakannya konferensi Forum *Highlands dan Islands* mengenai Lahan, Hidupan Liar dan Komunitas.
- 1989: Penyewa (*crofters*) Treslaig berupaya untuk membeli lahan Komisi Kehutanan di sekeliling *crofts* mereka.
- 1990: Lahan *crofting* Pemerintah ditawarkan dengan cuma-cuma kepada penyewa (*crofters*), tetapi ditolak.
- 1991: Undang-undang *Crofter* Kehutanan Skotlandia [*Crofter Forestry (Scotland) Act*] memberikan kepada penyewa (*crofters*) hak untuk membentuk dan mengelola hutan (*woods*).
- 1992: Assynt Crofters Trust mengambil alih North Assynt Estate.
- 1992: Pemerintah Inggris menandatangani Agenda 21 dan Forest Principles di Pertemuan Bumi Rio (the Rio Earth Summit).
- 1994: Konferensi Komunitas Forum *Highlands dan Islands* mengenai Penduduk dan Lahan diselenggarakan.
- 1994: Program Kehutanan Pembangunan Daerah Pedesaan Skotlandia (pada) Komunitas Akar-rumput Skotlandia (*Grassroots Scottish Rural Development Forestry Programme*) dimulai.
- 1994: Treslaig menjadi komunitas pertama yang membeli hutan dari Komisi Kehutanan.
- 1994: Prakarsa Hutan dan Masyarakat di Daerah Pedesaan (*Forests and People in Rural Areas Initiatives*) dibentuk.
- 1996: Culas mengatur penyewaan formal dari pemilik perorangan.
- 1996: Laporan Komisi Kehutanan, *Kesempatan bagi Partisipasi Komunitas dalam Pengelolaan Hutan*, dipublikasikan.
- 1997: Undang-undang Pelimpahan Lahan *Crofting* Skotlandia [*Transfer of Crofting Estate (Scotland) Act*] dikeluarkan.
- 1997: Unit Lahan Komunitas (*Community Land Unit*) ditetapkan.
- 1998: Abriachan menjadi komunitas terakhir yang membeli hutan dari Komisi Kehutanan.
- 1998: Laggan setuju atas kemitraan komunitas secara formal dengan Komisi Kehutanan.
- 1999: Cairnhead setuju membuat kesepakatan formal antara komunitas dengan Komisi Kehutanan.
- 1999: Kepemilikan hutan nasional Skotlandia dilimpahkan kepada menteri-menteri Skotlandia.
- 1999: Pemerintah Skotlandia melaksanakan perundang-undangan reformasi tanah.
- 2000: Culas membeli lahan hutan privat.
- 2000: Dana Lahan Skotlandia Komunitas (*Community Scottish Land Fund*) didirikan.
- 2000: Pemerintah Skotlandia menetapkan Kelompok Reformasi Lahan.

- 2000: Panel Kehutanan untuk Masyarakat (Forestry for People Panel) didirikan untuk memberikan masukan kepada Komisi Kehutanan berkenaan dengan partisipasi komunitas.
- 2002: Asosiasi Hutan Komunitas Skotlandia (Scottish Community Woodland Association) dibentuk.
- 2002: Laporan Komisi Kehutanan, *Keterlibatan Komunitas* (laporan ‘Hobley’) dikeluarkan.
- 2003: Komisi Kehutanan didesak untuk memberikan lahan hutan bagi komunitas *crofting* yang baru.
- 2003: Komisi Kehutanan Skotlandia dibentuk.
- 2003: Undang-undang Reformasi Lahan Skotlandia [Land Reform (Scotland) Act] dikeluarkan oleh Parlemen Skotlandia.
- 2003: Pemerintah Skotlandia mengumumkan pembentukan Forum Kehutanan Lokal.
- 2004: Pemerintah Skotlandia menyusun tinjauan menyeluruh atas kawasan hutan nasional.

Revolusi lokal di Skotlandia mempengaruhi didorongnya kewenangan ke bawah dengan membawa hasil yang semula dianggap mustahil dan karena itu memicu imajinasi kolektif di seluruh negara. Mereka telah memberikan contoh nyata bagaimana permasalahan besar (seperti ketidakadilan penguasaan lahan, pengelolaan lahan yang buruk, penurunan penduduk di daerah pedesaan, hilangnya akses terhadap lahan, ketidakberdayaan komunitas dan pengangguran di sektor kehutanan) dapat diatasi. Dengan mencapai hasil yang tidak terbayangkan tetapi diharapkan, seperti inovasi pendidikan, manfaat bagi komunitas, permukiman sosial, pengelolaan lingkungan yang lebih baik, peningkatan pariwisata dan hasil ekonomi lainnya, mereka menebarkan optimisme, mendapatkan kredibilitas dan menarik perhatian media. Kemauan politik yang dihasilkannya menciptakan suatu umpan balik yang positif: politisi mengarahkan badan-badan pemerintah untuk mereplikasi proses tersebut, dengan demikian memperkuat didorongnya kewenangan ke bawah.

Walaupun ada kemauan politik, mungkin saja ada resistensi kelembagaan, resistensi yang bersifat budaya dalam badan-badan pemerintah dan kurangnya kemampuan dalam pembuatan keputusan secara partisipatif dan lokal. Badan pemerintah seperti Komisi Kehutanan masih harus melakukan banyak hal dalam mengimplementasikan desentralisasi, mendengarkan penduduk lokal dan mengikut-sertakan perwakilan masyarakat pada badan-badan pembuatan keputusan. Permasalahan ini membutuhkan penyelesaian kelembagaan.

Sulit untuk menilai apakah pengalaman Bangsa Skotlandia dapat ditransfer kepada masyarakat dan kebudayaan lain. Proses devolusi ‘dorong dan tarik’ pengelolaan hutan di Skotlandia berlangsung dalam suatu

konteks budaya dan politik yang khas: masyarakat pasca-industri dimana kehutanan adalah bagian kecil dari pendapatan domestik bruto, tidak ada komunitas yang tergantung pada sumberdaya hutan, dan pengelolaan hutan bagi kayu dan bubur kertas tidak ekonomis dan disubsidi. Saat ini terdapat peningkatan pengakuan bahwa hutan-hutan di Skotlandia akan paling baik memenuhi kepentingan nasional jika dikelola sebagai hutan multi-guna untuk melayani kebutuhan kesehatan dan rekreasi, selain juga untuk jasa lingkungan dan produksi kayu. Perubahan pandangan inilah yang menciptakan ruang bagi keterlibatan komunitas dalam pengelolaan kawasan hutan nasional dan bagi kepemilikan komunitas – sekarang banyak komunitas mau mengisi ruang ini.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Birnie, R. (2003) *The Social and Economic Impact of a Community Woodland*. Disertasi Bsc (Hons), Edinburgh University, Edinburgh.
- Forestry Commission (2000) *Scottish Forestry Strategy*. HMSO, Edinburgh.
- Hobley, M. (2002) *Responding to the Challenge: Forest Enterprise and Community Involvement in Scotland*. Forestry Commission, Edinburgh.
- MacAskill, J. (1999) *We Have Won the Land: The Story of the Purchase by the Assynt Crofters' Trust of the North Lochinver Estate*. Acair, Stornoway, UK.
- McIntosh, A. (2001) *Soil and Soul*. Aurun Press, London.
- McPhilimy, D. (2000) *Rural Development Forestry*. Scottish Natural Heritage, Edinburgh.
- Scottish Office (1992) *A Rural Framework*. HMSO. Edinburgh.
- Slee, B., Clark, G. M. dan Snowdon, P. (1996) *The Scope for Community Participation in Forest Management*. Forestry Commission, Edinburgh.
- The UK Government (1994) *Sustainable Forestry: The UK Programme*. HMSO, London.
- United Nations (1992) *Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 Juni, United Nations, New York ([www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm)).
- Wightman, A. (1996) *Who Owns Scotland?* Canongate Books, Edinburgh.
- Wightman, A. (1999) *Scotland: Land and Power*. Luath Press, Edinburgh.
- WWF (World Wide Fund for Nature) dan Forestry Commission (2000) *Protected Forest Areas in the UK*. Oxford Forestry Institute, Oxford.

# Bab 13

## Ciri Utama Sistem Pengelolaan Hutan Rusia

Natalia V. Malysheva

### PENDAHULUAN

Sejarah mencatat bahwa Rusia memiliki dasar yang kuat bagi sentralisasi tetapi tidak untuk desentralisasi. Peralihan dari sistem multi tingkat yang tersentralisasi kuat menjadi sistem yang didesentralisasi merupakan hal yang khas dari pengelolaan hutan di Rusia saat ini. Setelah runtuhnya Uni Soviet (USSR), fungsi pengelolaan dipisahkan dari fungsi yang ditentukan oleh pengguna/fungsi pemanfaatan (user-defined functions) dalam administrasi pengelolaan hutan. Pemerintah mempertahankan fungsi pengelolaan hutan tetap berada di bawah kewenangannya. Fungsi pemanfaatan dilimpahkan kepada sektor swasta, dan fungsi administratif dilimpahkan dari badan-badan federal pusat kepada badan-badan regional dan daerah (lokal). Saat ini, Parlemen Rusia sedang mempertimbangkan undang-undang kehutanan yang baru. Rusia juga sedang mengupayakan suatu cara yang lebih baik untuk mengalihkan fungsi administratif, pengaturan dan operasional dari pemerintah pusat ke tingkat pengelolaan hutan regional atau lokal. Undang-undang kehutanan yang sedang diusulkan akan memperkuat peran dari badan-badan eksekutif regional dan mengalihkan kewenangan yang lebih luas berkenaan dengan pemanfaatan hutan, perlindungan hutan dan penghutanan kembali (reforestasi) kepada pemerintah lokal.

### STRUKTUR PENGELOLAAN HUTAN RUSIA

Analisa perubahan dalam struktur pengelolaan hutan dan perubahan dalam kawasan hutan menunjukkan bahwa di Rusia, sentralisasi memiliki suatu pengaruh positif pada hutan dan pemanfaatan sumberdaya hutan. Dan sebaliknya: desentralisasi dalam pengelolaan hutan, dimana kewenangan dilimpahkan dari tingkat federal kepada regional dan fungsi pengelolaan



diberikan kepada pihak berwenang lainnya, mengakibatkan eksploitasi hutan dan hilangnya manfaat ekonomis dan ekologis dalam jumlah besar.

Seluruh hutan dinasionalisasikan dan dikelola oleh badan administratif lokal setelah Revolusi pada bulan Oktober 1917. Hutan ditebang secara berlebihan untuk mengatasi kehancuran ekonomi dan untuk menyediakan bahan bakar bagi penduduknya. Kemudian, pada tahun 1920-an dan 1930-an, seluruh fungsi pembuatan keputusan dan kontrol yang dipegang oleh badan administrasi lokal dialihkan kepada administrasi pusat. Unit pengelolaan hutan, sebagai perwakilan dari administrasi hutan pusat di tingkat lokal, mengontrol pemanfaatan hutan. Dampak dari kontrol tersebut positif bagi kawasan hutan.

Serangan berikutnya terhadap hutan terjadi di bawah reformasi Nikita Khrushchev tahun 1957-1966, ketika perekonomian diorganisasikan kembali berdasarkan divisi teritorial. Pengelolaan dan pengurusan hutan dialihkan kepada wilayah (regions). Unit-unit pengelolaan hutan digabung dengan perusahaan industri perkayuan milik negara. Hutan ditebang tanpa terkendali. Pengambilan kayu berlipat kali di atas volume penebangan kayu yang masuk akal. Setiap kubik kayu kelima diambil di atas standar yang ada (Petrov dkk, 1997).

Meskipun demikian, Rusia tetap merupakan salah satu negara yang kawasan hutannya paling banyak di dunia. Kawasan hutan mencakup sekitar 800 juta ha dari wilayahnya, dan lebih dari 25 persen volume tegakan hutan dunia terkonsentrasi di Rusia. Mayoritas hutan Rusia berlokasi di zona utara (boreal); hutan tersebut mewakili sekitar 60 persen hutan belahan utara (boreal) dunia. Banyak dari hutan tersebut mempunyai karakteristik potensi pertumbuhan yang rendah dan mudah terkena penyakit, menjadikannya sangat sensitif terhadap intervensi apapun. Hutan Rusia penting sekali bagi bumi karena melindungi lingkungan, mengurangi perubahan iklim dan menjadi penyerap karbon (carbon sink) terbesar yang dimiliki dunia.

Di Rusia, sumberdaya hutan dikaitkan dengan konsep Forest Fund. Konsep ini berasal dari kekhususan sejarah pengelolaan hutan oleh negara. Forest Fund mencakup lebih dari sekedar hutan, dan menurut sejarah, dengan disusunnya perundang-undangan sipil dan kehutanan, konsep Forest Fund lebih condong kepada gagasan kawasan pengembangan (real estate). Namun demikian, kita akan menganggap Forest Fund Rusia sama dengan 'kawasan hutan' (forest estate) dalam bahasa Inggris. Kawasan hutan tersebut dikelola untuk tujuan-tujuan kehutanan dan terdiri dari tiga tipe lahan:

1. Lahan yang ditutupi oleh hutan dan tumbuhan belukar (hutan sejati);
2. Lahan yang bisa menjadi hutan tetapi saat ini tidak berhutan (seperti lokasi penebangan, daerah yang terbakar dan pepohonan yang telah mati); dan

3. Lahan bukan hutan (rawa, air, pasir, jalan raya, lahan penggembalaan, padang rumput dan yang lainnya).

Kawasan hutan memiliki nilai yang tetap dan perubahan-perubahan yang berkenaan dengan pengalihan lahan bagi bangunan industri, pertanian atau pemanfaatan pertanian lainnya tidak banyak. Total wilayah lahan Forest Fund meliputi 1.113,84 juta ha, atau 69 persen dari total wilayah Rusia (sampai bulan Januari 2002).

Secara umum, ada empat komponen utama yang membentuk sistem pengelolaan hutan:

- 1 Hak kepemilikan pada kawasan hutan dan pola-pola kepemilikan;
- 2 Struktur pengelolaan hutan dan pemisahan fungsi-fungsi pengelolaan di antara badan-badan pengelolaan hutan;
- 3 Hubungan antara badan-badan pengelolaan dengan pengguna hutan; dan
- 4 Pembiayaan bagi perbaikan hutan, penghutanan kembali, perlindungan hutan, dsb.

## HAK KEPEMILIKAN

Berdasarkan Undang-undang Kehutanan Federasi Rusia (Forest Code of the Russian Federation) Tahun 1997, kawasan hutan dan seluruh hutan kecuali hutan daerah urban/perkotaan berada di bawah wilayah hukum (yurisdiksi) federal. Undang-undang federal memperbolehkan pengalihan kawasan hutan kepada wilayah (regions) dari Federasi Rusia (Undang-undang Kehutanan, Pasal 19). Hal ini berarti bahwa kawasan hutan dimiliki bersama oleh federasi dan daerah. Sebuah undang-undang kehutanan yang baru sedang disusun dan akan dibawa ke *Duma* (parlemen) untuk dibahas pada tahun 2005. Sebuah versi revisi dihadirkan untuk pembahasan publik dalam *the Russian Forest Newspaper* (November 2004) yang dimaksudkan untuk dipertahankannya kepemilikan negara atas kawasan hutan. Namun, perundang-undangan sipil Federasi Rusia telah membangun pola kepemilikan yang berbeda, seperti swasta, negara, *municipal*\* dan yang lainnya. Baik perundang-undangan sipil maupun undang-undang kehutanan yang diusulkan, keduanya menjamin akses yang bebas terhadap seluruh hutan. Berdasarkan undang-undang kehutanan yang ada saat ini,

---

\**Municipal* dalam konteks Rusia adalah badan administratif lokal, bisa perkotaan atau pedesaan, di bawah tingkat propinsi atau regional. Analisis politik cenderung menggunakan *municipal* untuk menerangkan badan-badan tata kelola mandiri yang dipilih secara demokratis, jadi tidak ditunjuk oleh pemerintah pusat. Dalam konteks ini, *municipal* berarti kepemilikan hutan yang dipegang oleh badan yang dipilih secara demokratis yang akuntabel ke pemilihnya dan pada akhirnya kepada masyarakat, dan bukan oleh pemerintah pusat atau swasta.

warga negara dan badan-badan yudisial memiliki hak untuk memanfaatkan kawasan hutan melalui konsesi, sewa jangka panjang, sewa jangka pendek dan pemanfaatan bebas biaya. Mayoritas pemanfaatan hutan yang ada adalah sewa jangka pendek atau pemanfaatan bebas.

## **STRUKTUR PENGELOLAAN HUTAN**

Rusia memiliki pengalaman pengelolaan hutan yang luas selama lebih dari 200 tahun. Departemen Kehutanan dibentuk pada tahun 1798 oleh suatu maklumat Kaisar Pavel I. Struktur pengelolaan hutan yang ada merupakan bukti keberhasilan dan prinsip-prinsip utamanya tetap dipertahankan sampai saat ini. Berdasarkan perundang-undangan yang ada saat ini, administrasi pengelolaan hutan negara meliputi kegiatan-kegiatan monitoring pemanfaatan hutan dan kontrol, termasuk juga perlindungan dan penghutanan kembali di seluruh penjuru negara.

Tiga tingkat utama terwakili dalam struktur pengelolaan hutan Rusia: federal, regional dan lokal (unit-unit pengelolaan hutan). Fungsi administratif dan pengelolaan dilaksanakan oleh pemerintah Federasi Rusia, badan eksekutif unit administratif Federasi Rusia, dan badan administrasi pengelolaan hutan negara dengan kewenangan khusus. Badan-badan tersebut diwakili oleh Kementerian Sumberdaya Alam, yang mengelola dan mengontrol 96 persen kawasan hutan Rusia – hampir 69 persen dari total wilayah Rusia. Kementerian pertanian, pendidikan dan pertahanan mengelola sisanya. Menteri sumberdaya alam ditunjuk oleh presiden Federasi Rusia.

Reformasi administratif yang berlangsung saat ini akan membentuk sebuah struktur pengelolaan hutan yang baru. Berdasarkan keputusan presiden pada bulan Maret 2004, administrasi pengelolaan hutan tingkat federal diwakili oleh tiga badan dengan kewenangan khusus yang bertanggung jawab untuk:

- menyusun peraturan pemanfaatan hutan, perlindungan hutan dan reboisasi;
- mengelola kawasan hutan; dan
- mengimplementasikan perundang-undangan ekologi dan hutan.

Berdasarkan Undang-undang Kehutanan versi tahun 1997, daerah mempunyai hak untuk memiliki kawasan hutan dan memanfaatkan hutan dalam unit-unit administratif; mengeluarkan ijin sewa jangka pendek (sampai lima tahun), sewa jangka panjang (sampai 49 tahun) dan pemanfaatan lahan hutan tanpa memungut biaya. Undang-undang kehutanan yang baru diajukan untuk memperkuat peran dari badan eksekutif regional dalam administrasi dan pengelolaan hutan dengan memberikan kepada mereka hak untuk membuat pengaturan bagi hutan di wilayahnya.

Undang-undang kehutanan yang baru juga melembagakan kewenangan yang lebih luas bagi badan pemerintahan lokal berkenaan dengan hutan yang tumbuh di lahan *municipal*, mereka akan bertanggung jawab untuk menentukan tatanan pemanfaatan hutan dan perlindungan hutan di lahan *municipal*; berpartisipasi dalam memilih wilayah hutan yang diperuntukkan bagi kegiatan yang berbeda atas unit-unit administratif; memperbaiki pembayaran harga tegakan kayu (*stumpage payments*) bagi hutan lokal; membuat kesepakatan penawaran penjualan tegakan hutan, dsb.

Sampai baru-baru ini, Rusia tidak memiliki sistem politik yang melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan atau mengizinkan partisipasi dalam proyek-proyek kehutanan di tingkat lokal. Hak yang dialihkan kepada badan-badan pemerintahan lokal tersebut dimaksudkan menjadi langkah awal menuju tercapainya perbaikan pengelolaan hutan di tingkat lokal.

## HUBUNGAN ANTARA PENGELOLA DAN PENGGUNA

Di bawah sistem Uni Soviet, seluruh jenis pengelolaan hutan dan kegiatan -- administrasi, pengaturan kawasan hutan, masalah pemanfaatan, kegiatan regenerasi dan fungsi-fungsi kontrol -- dicakup oleh unit pengelolaan hutan dalam perencanaan ekonomi yang tersentralisasi. Badan-badan perencanaan pemerintah pusat melaksanakan seluruh fungsi administratif. Unit-unit pengelolaan hutan hanya sebagai pelaksana tugas yang telah direncanakan dan dicegah untuk membuat keputusan mereka sendiri. Efektivitas kontrol sangat rendah. Dari satu sisi, unit-unit pengelolaan hutan yang terlibat dalam pengambilan kayu, bersama dengan perusahaan industri perkayuan milik negara, melakukan kontrol atas dirinya sendiri. Tetapi, mereka juga mengontrol kegiatan dari perusahaan perkayuan negara dalam melaksanakan target-target yang direncanakan yang disusun oleh badan-badan pusat di tingkat administrasi yang lebih tinggi. Karena itu, unit-unit pengelolaan hutan sebagai perusahaan negara tidak mampu memenuhi fungsi pengelolaan sekaligus dengan fungsi administrasi. Tidak ada suatu kerangka kerja hukum bagi hubungan antara pengguna hutan dan pengelola hutan.

Keputusan untuk memisahkan fungsi pengelolaan dari fungsi pemanfaatan dalam administrasi pengelolaan hutan dibuat setelah Uni Soviet runtuh. Pemanfaatan utama hutan adalah pengambilan kayu secara *final felling* dan pembalakan yang selektif. Pemerintah melepaskan masalah pemanfaatan tetapi tetap mempertahankan fungsi pengelolaan hutan. Masalah pemanfaatan diserahkan kepada sektor swasta karena adanya larangan oleh perundang-undangan bagi pengambilan kayu dan pengolahan kayu oleh badan-badan negara dari dinas kehutanan. Sebelumnya, badan-badan negara tersebut berpartisipasi aktif dalam pengambilan kayu dan

pengolahan kembali; tetapi mulai tahun 1993, mereka dibatasi pada fungsi pengelolaan dan administratif. Belakangan, dinas kehutanan, yang tidak memperoleh pendapatan dari *final felling*, memperoleh hak untuk melakukan pembalakan selektif selama masa peralihan.

Sembilan puluh delapan persen industri perikanan Rusia diprivatisasi. Tentu saja, sektor swasta yang baru mengambil keuntungan dari perbedaan yang besar antara harga ekspor dan domestik dari produk kayu. Tanpa sistem penarikan cukai dan pajak yang jelas selama pertengahan tahun 1990-an, perbedaan tersebut diikuti oleh keuntungan besar yang tidak lumrah bagi ekspor kayu gelondongan dan produk kayu. Eksportir hasil hutan dan mitranya mendapat keuntungan yang besar sebagai akibat dari liberalisasi perdagangan. Dengan meninggalkan pasar perikanan, pemerintah sesungguhnya telah kehilangan pendapatan yang cukup besar dari hutan.

Sepanjang sejarah Rusia, hutan berada di bawah kontrol terpusat. Badan pengelola memiliki status yang tinggi dalam sistem kenegaraan dan kewenangan yang cukup untuk menggunakan pendapatan dari hutan bagi negara secara keseluruhan. Tiba-tiba, sistem pengelolaan hutan negara tidak memperoleh pendapatan dari hutan dan menjadi tergantung sepenuhnya kepada anggaran belanja federal. Keterbatasan anggaran belanja membawa kepada lemahnya kontrol atas pemanfaatan hutan dan kawasan hutan. Sementara itu, administrasi kehutanan lokal, yang memiliki hak untuk menebang selama masa peralihan, mulai menjual kayu dan mendapatkan uang dari penjualan kayu bebas pajak. Cara memenuhi dana internal seperti ini mendapat kritikan tajam dari ahli-ahli ekonomi kehutanan Rusia dan organisasi-organisasi non pemerintah Rusia.

Ciri utama dari pengelolaan dan administrasi hutan di Rusia saat ini adalah desentralisasi dalam pembuatan keputusan. Inti dari struktur pengelolaan dan administrasi hutan masih unit pengelolaan hutan; tetapi sekarang sentralisasi telah digantikan dengan desentralisasi yang ekstensif dalam pengelolaan hutan. Masalah pemanfaatan seperti *final felling* dan pengolahan kayu telah dialihkan kepada sektor swasta. Baik pembuatan keputusan maupun wewenang pengelolaan hutan telah diberikan kepada wilayah dari federasi. Unit-unit pengelolaan hutan sekarang bertanggung jawab hanya untuk mengontrol dan untuk penghutanan kembali kawasan hutan. Hal ini berarti suatu perubahan positif dan signifikan dalam status unit-unit pengelolaan hutan, yang sekarang memiliki fungsi pengelolaan dan kegiatan operasional terbatas. Suatu hubungan berdasarkan hukum antara badan pengelola dan pengguna hutan direalisasikan melalui kesepakatan dalam bentuk sewa atau pelepasan hutan.

## **PENGELOLAAN FINANSIAL**

Dari tahun 1930-an sampai 1990-an, sistem keuangan didasarkan pada pembiayaan anggaran belanja negara dan distribusi dari anggaran belanja tersebut kepada wilayah (regions) dan unit-unit pengelolaan hutan. Pembayaran bagi sumberdaya hutan diambil alih dan ditambahkan ke anggaran belanja nasional. Pembiayaan badan-badan pengelolaan hutan tidak tergantung kepada pembayaran yang diperoleh dari pengambilan hasil hutan. Dengan Undang-undang Kehutanan Tahun 1997, pengelolaan hutan berkelanjutan di Rusia dirancang untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan dan ekonomi berdasarkan persoalan-persoalan penting di tingkat lokal, regional, nasional dan global. Struktur finansial harus memastikan terjaminnya dana dan sumberdaya bagi penghutanan kembali dan bagi pemeliharaan perlindungan hutan, dan bahwa ada insentif untuk investasi dan peningkatan penghasilan yang diperlukan bagi seluruh aspek yang berkaitan dengan sektor kehutanan.

Sistem finansial bergantung pada penghasilan yang didapat dari hutan melalui suatu sistem pembayaran bagi pemanfaatan kawasan hutan. Di bawah ekonomi pasar Rusia, sistem tersebut menjadi sebuah instrumen yang efektif untuk mengelola aspek ekonomi dan aspek hukum dari pemanfaatan hutan. Sistem pembayaran ini sangat penting untuk mengembangkan pemanfaatan berkelanjutan dan reboisasi lahan. Pengambilan hasil kayu masih menjadi sumber utama penghasilan.

Penetapan tarif yang masuk akal dan berdasar pada pajak kehutanan dan nilai hasil hutan non-kayu telah diusulkan sebagai suatu langkah fundamental untuk menjamin penghasilan dan penambahan anggaran belanja. Berdasarkan Undang-undang Kehutanan Tahun 1997, pembayaran pemanfaatan kawasan kehutanan berupa pajak kehutanan dan penyewaan. Tarif pajak kehutanan ditetapkan oleh badan administratif wilayah Federasi Rusia sebagai hasil dari kesepakatan penyewaan atau pelelangan hutan. Pemerintah pusat memberikan persetujuan atas pembayaran harga tegakan kayu (stumpage payments) minimum.

Berdasarkan undang-undang kehutanan tersebut, hutan berada di bawah kepemilikan negara. Pengeluaran terbesar dari pengelolaan hutan negara, seperti penjagaan hutan, perlindungan hutan, reboisasi dan pemanfaatan berkelanjutan, harus dipenuhi oleh anggaran belanja federal, dan karena itu negara memiliki hak untuk memperoleh penghasilan dari penggunaan Forest Fund. Kegiatan dan pengeluaran berikut ini dibiayai oleh anggaran belanja federal:

- Administrasi hutan federal;
- Pengelolaan hutan regional;
- Administrasi taman nasional;
- Pencegahan kebakaran hutan;
- Perlindungan hutan terhadap hama dan penyakit;

- Reklamasi hutan;
- Pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan jaringan irigasi;
- Pembibitan;
- Monitoring hutan; dan
- Administrasi Rekening Kehutanan Negara, pemeliharaan Batas Hutan Negara, dsb.

Meskipun Undang-undang Kehutanan menetapkan bahwa biaya regenerasi hutan harus ditanggung oleh anggaran belanja dari wilayah Federasi Rusia, dalam prakteknya hal ini tidak terjadi. Penghutanan kembali/reboisasi dalam sejumlah unit administratif tidak dibiayai oleh dan bahkan tidak dianggarkan dalam anggaran belanja regional. Contohnya, pada tahun 2001, hanya 11 persen dari dana yang dibutuhkan untuk reboisasi disediakan oleh administrasi regional dan *municipal* (Roshchupkin, 2003). Karena itu, kegiatan penghutanan kembali benar-benar dibiayai oleh unit-unit pengelolaan hutan dengan menggunakan dana internal mereka.

Saat ini, struktur finansial pendukung pengelolaan hutan terdiri dari berikut ini:

- Anggaran belanja federal untuk membiayai kegiatan pengelolaan, kegiatan perlindungan kebakaran hutan dan perlindungan dari hama dan penyakit.
- Dana dari anggaran belanja regional Federasi Rusia dialokasikan bagi regenerasi hutan.
- Unit-unit pengelolaan hutan memperoleh penghasilan tambahan dari biaya penyewaan, pajak hutan, bermacam penghasilan dari penjualan produk hutan, dan keuntungan dari penanaman lajur-lajur perlindungan hutan (*shelterbelt afforestation*), dsb.

Menarik untuk membandingkan dinamika dan struktur belanja pengelolaan hutan sebelum undang-undang kehutanan dibuat dan saat ini, sepuluh tahun kemudian. Pada tahun 1992, anggaran belanja federal menanggung 70,8 persen dari belanja pengelolaan, bandingkan dengan 24,2 persen di tahun 2001. Unit-unit pengelolaan hutan menghasilkan hanya 20,4 persen dari anggaran belanja mereka sendiri di tahun 1992, dibandingkan 65,5 persen di tahun 2001. Jumlah yang disumbangkan oleh unit administratif regional mengalami perubahan yang lebih kecil: 8,8 persen di tahun 1992 dan 10,3 persen di tahun 2001.

Pada tahun 2002, belanja pengelolaan hutan dibagi sebagai berikut: anggaran belanja federal menutupi 34,5 persen dari jumlah yang dibutuhkan, anggaran belanja dari wilayah Federasi Rusia menutupi 8,5 persen, dan dana internal dari unit-unit pengelolaan hutan mencapai 57 persen (Roshchupkin, 2003). Hal ini berarti bahwa anggaran belanja

federal tidak cukup untuk menutupi pengeluaran kehutanan; lebih dari itu, pembiayaan negara secara berangsur-angsur berkurang. Defisit dari anggaran belanja federal ditutupi dengan dana tambahan yang dihasilkan oleh unit-unit pengelolaan hutan. Dana internal dari unit-unit pengelolaan hutan juga ditambah dengan penghasilan dari penjualan produk hutan, terutama dari pembalakan selektif, tetapi juga dari pembayaran jasa pengangkutan, penanaman kembali lajur perlindungan hutan (shelterbelt afforestation), penjualan persediaan bibit dan tanaman, dan sumber penghasilan lainnya. Dari tahun ke tahun, unit pengelolaan hutan ditekan untuk meningkatkan pembalakan selektif dan usaha-usaha yang menguntungkan lainnya untuk mendukung kegiatan operasional yang diperlukan. Karena itu, defisit anggaran belanja terutama dapat ditutupi melalui penjualan kayu oleh unit-unit pengelolaan hutan.

Pembiayaan yang terbatas oleh anggaran belanja negara sangat mempengaruhi kepemilikan federal dan membatasi kapasitas badan-badan negara yang bertanggung jawab atas perlindungan kebakaran hutan, perlindungan hama dan penyakit, lembaga penelitian dan yang lainnya. Contohnya, berkurangnya dana untuk perlindungan kebakaran menyebabkan meningkatnya bencana kebakaran hutan selama beberapa tahun belakangan ini (Ministry of Natural Resources, 2002).

Perubahan dalam peraturan pembiayaan bagi sektor kehutanan telah diamati selama tahun-tahun belakangan ini (Roshchupkin, 2003). Contohnya, pada tahun 2002, seluruh pembayaran yang didasarkan pada biaya harga tegakan kayu minimum (minimum stumpage cost) dialihkan ke anggaran belanja wilayah Federasi Rusia sebagai penghasilan. Anggaran belanja federal menerima selisih antara jumlah dari biaya penyewaan dan pembayaran hutan lainnya dan nilai total dari biaya harga tegakan kayu minimum (minimum stumpage cost). Sebelumnya, selisih tersebut dialihkan ke unit-unit pengelolaan hutan. Meskipun peraturan telah berubah, sumbangan dari anggaran belanja federal kepada sektor kehutanan berkurang, dan pengeluaran dari anggaran belanja federal melebihi pendapatan.

Sistem finansial ini, secara keseluruhan, sama seperti di masa ekonomi yang direncanakan terpusat sebelumnya. Badan-badan pengelolaan hutan tidak dapat menghimpun dan mengelola pendapatan atas hutan sendiri, tetapi terus mendapatkan dana dari anggaran belanja federal.



## KESIMPULAN

Desentralisasi sebagai dasar bagi administrasi kehutanan yang lebih efisien dan lebih responsif di level regional dan lokal adalah persoalan penting bagi Rusia. Sentralisasi tengah digantikan oleh desentralisasi yang ekstensif dalam pengelolaan hutan. Fungsi pemanfaatan tengah dialihkan kepada sektor swasta dan pengaturan kawasan hutan sedang dialihkan kepada wilayah dan unit-unit administratif Federasi Rusia, yang tidak siap untuk memenuhi fungsi tersebut.

Pengembangan dan implementasi dari prinsip-prinsip desentralisasi akan berhasil hanya jika badan-badan regional yang diberi kewenangan atas fungsi pengaturan mampu membuat keputusan dan bertanggung jawab terhadap keputusan tersebut. Keberhasilan desentralisasi juga tergantung pada ketersediaan sumberdaya yang cukup dan kemampuan untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut secara otonom. Diperlukan badan administratif lokal untuk menghimpun pajak dan retribusi dan untuk mendapatkan dana dari pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada mereka. Namun demikian, karena sistem keuangan di Rusia sama seperti di masa ekonomi yang direncanakan terpusat sebelumnya, unit-unit pengelolaan hutan tidak dapat menghimpun dan mengelola pendapatan dari hutan sendiri, tetapi harus bergantung pada dana dari anggaran belanja negara. Ini berarti bahwa sistem finansial dan administratif bagi pengelolaan hutan tidak memadai bagi desentralisasi yang cepat.

Langkah yang terlalu cepat menuju desentralisasi tanpa manajemen yang efisien dan administrasi yang akuntabel secara hukum bisa mempunyai konsekuensi yang mengkhawatirkan. Sejarah sumberdaya hutan di Rusia menunjukkan bahwa pengelolaan hutan yang lebih baik bukan merupakan hasil otomatis dari desentralisasi. Saat ini, Rusia mencari suatu distribusi fungsi administratif, pengaturan dan operasional yang masuk akal di antara tingkat-tingkat pengelolaan hutan yang berbeda. Undang-undang kehutanan yang diusulkan berupaya untuk memperkuat peran dari badan eksekutif regional dan melimpahkan kewenangan yang lebih luas atas pemanfaatan hutan, perlindungan hutan dan reboisasi kepada pemerintah lokal. Hak masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam prosedur pembuatan keputusan melalui pembahasan publik seharusnya memacu pengelolaan hutan yang lebih baik dan lebih transparan dan implementasi dari prinsip-prinsip demokratis.

Pengelolaan hutan berkelanjutan adalah sebuah prioritas bagi Rusia dan tercermin dalam perundang-undangan yang baru. Sementara memelihara struktur multi-level bagi pengelolaan hutan, usulan undang-undang kehutanan yang memperkuat peran federal dalam mengimplementasikan perundang-undangan kehutanan adalah suatu kondisi yang sangat diperlukan bagi keberhasilan pengelolaan hutan di

masa yang akan datang. Suatu kerangka kerja hukum yang kuat yang menentukan hak dan kewajiban dari seluruh tingkat administratif akan jelas memberikan kondisi yang baik bagi pengelolaan kawasan hutan yang lebih baik.

## **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

- Ministry of Natural Resources (Kementerian Sumberdaya Alam) (2002) *Russia's Forests*. State Forest Service, VNIILM, Moscow.
- Petrov, A., Mamajev, B., Tepljakov, V. dan Shchetinsky, E. (1997) *State Forestry Management*, ARICFR, Moscow (dalam bahasa Rusia).
- Roshchupkin, V. P. (2003) *State Report about the State of the Forests and Use of Forest Resources in the Russian Federation in 2002*, VNIILM, Moscow (dalam bahasa Rusia).

# Bab 14

## Pembuatan Keputusan atas Sumberdaya Hutan di Amerika Serikat

Gerald A. Rose, bersama Douglas W. MacCleery, Ted L. Lorenzen, Gary Lettman, David C. Zumeta, Mike Carroll, Timothy C. Boyce dan Bruce Springer

### PENDAHULUAN

Amerika Serikat adalah satu contoh dari sebuah negara yang mulai dengan struktur politik dan ekonomi yang sangat terdesentralisasi dan dalam beberapa dekade ini telah menyentralisasikan sebagian struktur tersebut, sementara sebagian lainnya tetap didesentralisasikan. Kepemilikan hutan di Amerika Serikat beragam dan mencakup hutan privat yang luas, hutan yang dikelola pemerintah federal dan hutan publik yang dikelola negara bagian dan pemerintah lokal. Meskipun beberapa negara bagian memiliki undang-undang yang mengatur kegiatan kehutanan pada lahan privat, kebanyakan bergantung kepada praktek pengelolaan terbaik dan dukungan teknis yang bersifat sukarela. Seluruh hutan privat diatur oleh undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan kualitas air, daerah rawa dan spesies yang terancam punah; tetapi pengelolaan bagi kepentingan/nilai hutan lainnya diarahkan oleh tujuan dari pemilik hutan privat itu. Pendidikan dan dukungan teknis diberikan oleh pemerintah negara bagian dan pemerintah federal, dengan insentif untuk memenuhi prioritas tujuan publik. Keterlibatan pemangku kepentingan dianggap penting di seluruh tingkat pemerintahan dan didorong melalui ketentuan-ketentuan khusus. Meskipun terdapat ketidaksepahaman pada makna dan indikator dari keberlanjutan, terdapat kesepahaman umum pada pentingnya mengelola hutan Amerika Serikat dengan baik bagi generasi saat ini dan generasi selanjutnya dan kemauan untuk bekerja sama.

### KAWASAN HUTAN AMERIKA SERIKAT

Amerika Serikat memiliki wilayah hutan ke-empat terbesar di antara negara lain, yang mencakup 8 persen dari kawasan hutan dunia, yang hanya mampu dilampaui oleh Federasi Rusia, Brazil dan Kanada. Sekitar

33 persen lahannya, atau 302 juta ha, berhutan. Hutan dan *woodland* tersebut beraneka ragam mulai dari daerah *woodland* semak belukar yang jarang-jarang di daerah kering, di pedalaman wilayah barat sampai hutan yang sangat produktif di wilayah Pesisir Pasifik dan wilayah selatan, dan mencakup hutan konifer murni sampai hutan gugur beragam jenis.

Sekitar dua-pertiga (204 juta ha) dari hutan negara ini digolongkan sebagai hutan produktif yang secara hukum tidak terhindarkan dari pengambilan hasil kayu. Sekitar 7 persen (21 juta ha) disisihkan untuk pemanfaatan bukan kayu dan dikelola oleh badan publik sebagai taman (parks), hutan belantara atau kawasan sejenis. Sisanya, 26 persen (77 juta ha) tidak disisihkan tetapi dianggap sebagai lahan yang tidak produktif bagi hutan tanaman industri; hutan ini penting bagi perlindungan tanah dan daerah aliran sungai, keanekaragaman hayati dan habitat hidupan liar, penggembalaan ternak serta pemanfaatan lainnya.

Hutan privat mencapai 58 persen dari seluruh kawasan hutan Amerika Serikat, lahan federal sekitar 33 persen, dan sisanya milik negara bagian dan pemerintah lokal. Kawasan hutan yang dikelola oleh perusahaan industri hasil hutan merupakan 13 persen dari kawasan hutan produktif yang bukan kawasan konservasi dan umumnya terkonsentrasi di wilayah selatan dan wilayah Pesisir Pasifik. Hutan yang dikelola oleh pemilik hutan perorangan dan keluarga sebesar 58 persen dari kawasan hutan produktif bukan kawasan konservasi dan terutama terkonsentrasi di wilayah timur. Lahan federal terkonsentrasi di wilayah barat dan luasnya 261 juta ha, atau sekitar 29 persen dari lahan yang ada. Negara bagian dan pemerintah lokal mengelola 7 persen dari kawasan hutan produktif yang bukan kawasan konservasi (USDA, 2001). Negara bagian dan pemerintah lokal juga mengelola kawasan hutan produktif yang merupakan kawasan konservasi dan kawasan hutan tidak produktif, seperti taman, kawasan rekreasi, hutan belantara dan daerah yang dilindungi secara khusus (MacCleery, 2002).

Di awal sejarah Amerika Serikat, hutan dimanfaatkan sebagai sumber bahan bakar, bahan bangunan dan produk khusus seperti tiang kapal. Di samping itu, hutan umumnya ditebang untuk menanam tanaman pangan bagi manusia dan hewan ternak. Sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, permintaan akan kayu untuk bahan bangunan meningkat dengan sangat tajam. Karena hutan dianggap tidak akan habis, pengambilan kayu meningkat dengan sangat pesat, sehingga mengakibatkan krisis persediaan hanya setelah beberapa dekade. Kepedulian publik mendorong adanya tanggapan melalui undang-undang, pendidikan dan insentif untuk menghutankan kembali daerah yang luas yang telah ditebang. Akhirnya, konsep keberlanjutan hutan bersatu dengan fokus awal yaitu pemanfaatan kayu. Kesadaran bahwa keberlanjutan hutan lebih dari sekedar hasil kayu diperkuat oleh penelitian dan perubahan nilai-nilai masyarakat. Saat ini,

persoalan ekonomi, ekologi dan sosial merupakan aspek penting dari pengelolaan hutan Amerika Serikat.

## **EVOLUSI SISTEM PENGELOLAAN**

Pada saat kemerdekaannya dari Inggris, 13 daerah koloni awal Amerika bergabung dalam suatu kesatuan sebagai sebagian besar wilayah otonom, atau negara-negara bagian, dan selama bertahun-tahun mereka dengan gigih mempertahankan status tersebut. Di bawah Konstitusi Amerika Serikat, pemerintah federal memiliki kewenangan dan tanggung jawab terbatas; seluruh kewenangan yang lainnya diberikan kepada negara bagian. Pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan adalah salah satu kewenangan yang diberikan kepada negara bagian. Namun demikian, selama beberapa dekade ini kecenderungannya adalah menyentralisasi sejumlah kebijakan dan fungsi-fungsi kelembagaan di tingkat nasional atau federal.

Selama abad ke-19, telah didorong pertumbuhan permukiman yang pesat dan pembangunan ekonomi publik, khususnya di lahan wilayah barat. Serangkaian pendekatan dilaksanakan, termasuk pengalihan lahan federal kepada petani, pemilik peternakan dan perusahaan, khususnya perusahaan kereta api. Setelah tahun 1850, laju pemukiman lahan di wilayah barat mulai mengalami pertumbuhan yang cepat. Perhatian mulai mengarah pada sejumlah implikasi dari pembangunan yang pesat terhadap lingkungan dan ekonomi.

Sebagai tanggapannya, pada awal dekade abad ke-20 dilaksanakan perubahan kebijakan dan kelembagaan:

- Menutup lahan publik bagi konversi lebih lanjut menjadi lahan privat dan untuk mencadangkan lahan publik yang tersisa sebagai hutan nasional, taman nasional dan suaka hidupan liar nasional;
- Memajukan dan mendorong perlindungan hutan dan padang rumput, tanpa mempedulikan kepemilikannya, dari kebakaran, serangan serangga dan penyakit;
- Mengembangkan seni dan ilmu pengelolaan sumberdaya alam dan mempromosikan pemanfaatan bahan-bahan mentah yang lebih efisien;
- Mengembangkan pengelolaan dan produktivitas baik lahan pertanian maupun hutan melalui dukungan teknis kepada petani dan pemilik lahan; dan
- Memberlakukan dan melaksanakan undang-undang konservasi hidupan liar federal dan negara bagian.

Perubahan kebijakan membawa kepada sentralisasi dari sejumlah aspek kebijakan kehutanan AS di tingkat federal, termasuk kebijakan yang mengatur pengelolaan lahan federal; sejumlah kebijakan nasional dan

standar bagi peningkatan kapasitas kelembagaan di tingkat negara bagian dan lokal, khususnya bagi perlindungan terhadap keadaan darurat dari kebakaran; pengembangan suatu program nasional untuk menginventarisasi hutan; kebijakan federal yang mengatur pengelolaan migrasi burung; serta dana federal dan penyusunan prioritas untuk penelitian (MacCleery, 2002). Tetapi aspek lainnya dari kebijakan konservasi menjadi hak prerogatif negara bagian, pemerintah lokal dan individu. Termasuk peraturan dari kegiatan pengelolaan hutan privat, sebagian besar investasi hutan privat, penelitian yang dipimpin oleh negara bagian dan pendidikan kehutanan di universitas dan akademi milik negara bagian (Steen, 1976).

Undang-undang lingkungan yang dikeluarkan tahun berikutnya menetapkan peraturan federal yang mempengaruhi sektor privat secara langsung, seperti standar federal untuk mengendalikan pencemaran udara dan air; peraturan federal untuk penggunaan pestisida; dan pembatasan kegiatan pemilik lahan privat yang akan mempengaruhi spesies yang terancam punah atau yang akan mengeringkan atau membanjiri daerah *wetlands* (MacCleery, 2002). Undang-undang juga memberikan hak kepada warga negara, ornop dan yang lainnya untuk mengajukan tuntutan hukum untuk memaksa badan federal menegakkan undang-undang, dan bahkan termasuk pembiayaan federal atas tuntutan hukum terhadap badan-badan federal yang berhasil dimenangkan. Ketetapan ini secara substansial telah meningkatkan peran dari warga negara, ornop dan industri dalam mengimplementasikan dan menegakkan undang-undang lingkungan dan peran dari lembaga pengadilan Amerika Serikat dalam menafsirkan ‘kemauan dari kongres’, dan dengan demikian menyusun kebijakan lingkungan melalui penafsiran hukum. Namun, undang-undang tersebut juga menimbulkan biaya yang signifikan bagi pemerintah, termasuk juga penundaan yang mengakibatkan biaya tinggi serupa bagi sektor privat.

Dalam beberapa tahun, telah muncul perhatian yang semakin besar berkenaan dengan apakah lemahnya koordinasi di tingkat federal menghambat implementasi undang-undang lingkungan. Selain itu, dalam tahun-tahun belakangan ini persyaratan-persyaratan substantif dan proses bagi pemilik dan pengelola hutan untuk memenuhi peraturan lingkungan federal, negara bagian dan lokal, semakin ketat. Sejumlah pelaku khawatir bahwa persyaratan proses yang berlebihan dan berganda yang dibebankan oleh badan-badan pengatur federal dan negara bagian pada badan pengelola lahan, pemerintah negara bagian dan pihak privat adalah berat sekali (USDA, 2002b). Sementara yang lainnya menyarankan bahwa proses tersebut merupakan penyesuaian kelembagaan yang sesuai untuk menanggapi kebutuhan yang baru.

Di lahan privat, sifat dan seberapa banyak keterlibatan pemangku kepentingan merupakan hak istimewa (prerogatif) pemilik lahan atau pihak pengelola. Keterlibatan pemangku kepentingan pada lahan privat

sebelumnya tidak ada, kecuali dalam kasus-kasus khusus, sampai munculnya sertifikasi hutan. Dengan sertifikasi hutan, mayoritas sistem memiliki keterlibatan pemangku kepentingan yang kuat dalam pengembangan standar sertifikasi. Pemilik lahan privat, yang akan disertifikasi, harus mengimplementasikan dan mengikuti standar dari sistem tersebut dan menjalani audit di lapangan secara periodik. Mayoritas kawasan hutan privat yang dimiliki dan dikelola oleh perusahaan kehutanan yang besar di Amerika Serikat sudah disertifikasi atau sedang disertifikasi; tetapi hanya sebagian kecil dari hutan privat keluarga atau non-industri yang disertifikasi.

### **KESEMPATAN DAN TANTANGAN SAAT INI**

Amerika Serikat telah memperlihatkan suatu pola kawasan hutan dan biomassa per ha yang stabil atau meningkat selama abad ke-20. Pertumbuhan hutan secara nasional telah melebihi pengambilan hasil sejak tahun 1940-an, dan jumlah tegakan kayu rata-rata setiap hektarnya saat ini sekitar sepertiga kali lebih besar daripada di tahun 1952. Penyebabnya meliputi meningkatnya produktivitas pertanian yang berakibat pada penurunan konversi lahan bagi pertanian; penguasaan lahan dan hak pemanfaatan sumberdaya yang stabil; pasar yang konsisten yang memberikan keuntungan dan nilai bagi pemanfaatan hutan; komitmen untuk melakukan penelitian, penyuluhan, inventarisasi dan sistem respon yang terkoordinasi bagi pengelolaan hutan; kinerja ekonomi yang kuat yang memungkinkan investasi; dan konsolidasi dari nilai-nilai publik yang mendukung manfaat bukan kayu dan lingkungan dari hutan (MacCleery, 2002).

Persoalan pengelolaan hutan saat ini meliputi hilangnya dan terbaginya atau terfragmentasinya hutan karena perluasan daerah urban dan suburban; berkurangnya dan terfragmentasinya habitat hutan baru dan hutan tua karena pengambilan kayu; hilangnya dan menyusutnya habitat hutan di daerah aliran sungai dan daerah *wetland*; hilangnya dan berkurangnya habitat hutan dan padang rumput yang dulu tumbuh sebagai akibat dari kebakaran skala kecil yang sering terjadi; dampak dari pencemaran udara pada hutan di sejumlah wilayah; dan digantinya spesies asli daerah asal dengan diperkenalkannya spesies dari luar, merupakan beberapa di antaranya. Yang khususnya mengkhawatirkan adalah tipe ekosistem dan spesies yang langka dan unik yang memerlukan habitat khusus yang berkaitan dengannya.

Menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut mengharuskan sektor kehutanan Amerika Serikat berjuang menghadapi ketegangan serius yang melekat pada pertumbuhan, pembangunan dan keberlanjutan: menyeimbangkan kepentingan, kebutuhan dan nilai-nilai daerah perkotaan

dan daerah pedesaan; mendesak suatu kesepakatan sosial bagi pemanfaatan dan pengelolaan lahan privat dan publik; merancang insentif yang efektif untuk mendorong strategi pengelolaan yang dapat diterima baik di sektor publik maupun sektor privat; menyelaraskan pemanfaatan sumberdaya dengan kebutuhan akan konservasi; dan memahami serta mencari solusi atas kekhawatiran yang sedang berkembang, seperti serbuan spesies luar dan perubahan iklim.

### **PENTINGNYA KETERLIBATAN DAN DUKUNGAN DARI KOMUNITAS (MASYARAKAT)**

*Satu aspek penting untuk mencapai komunitas berkelanjutan di tingkat lokal, regional dan nasional adalah keterlibatan seluruh pemangku kepentingan sejak dari awal proses pembuatan kebijakan* (National Council for Science and the Environment, 2001).

Kelompok kepentingan terdiri dari ornop, asosiasi, kalangan industri dan kelompok organisasi lainnya. Keterlibatan mereka dalam persoalan-persoalan kehutanan di tingkat federal dan, dalam derajat yang lebih kecil, pada tingkat negara bagian sangat penting. Meskipun sebagian besar kelompok kepentingan mengetahui pentingnya ketiga komponen dari keberlanjutan – lingkungan, sosial dan ekonomi – dan bekerja secara efektif bersama-sama, yang lainnya masih sangat berpusat pada salah satu dari komponen tersebut. Sejumlah ornop kelihatannya hidup dari konflik daripada dari penyelesaian masalah, dan masukan dari pemangku kepentingan sering kali menunjukkan ketidaksepahaman di antara kelompok (termasuk dengan dan di antara badan-badan pemerintah) atas strategi pengelolaan, yang sering kali mencapai puncaknya dalam tuntutan hukum yang menambah biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dan kalangan usaha, tanpa mengedepankan keberlanjutan secara jelas.

Meskipun kelompok kepentingan, khususnya ornop lingkungan hidup dan asosiasi-asosiasi industri kehutanan utama, cenderung terorganisasi dengan baik seputar persoalan-persoalan kehutanan di tingkat federal dan memiliki pengaruh politik, komunitas lokal umumnya tidak secara efektif dilibatkan dalam pembuatan keputusan mengenai sumberdaya hutan di Amerika Serikat, apalagi di tingkat federal. Komunitas lokal diorganisasikan seputar persoalan pendidikan, kesehatan masyarakat, transportasi dan persoalan-persoalan umum yang mirip di seluruh negara. Oleh karena itu, mereka bisa mendapat kesulitan mengatasi persoalan-persoalan kehutanan, yang berbeda antar daerah dan waktu. Perbedaan utama berpusat pada kepemilikan kawasan hutan dan tingkat ketergantungan pada pekerjaan yang berbasis kehutanan. Dibutuhkan suatu usaha besar untuk merancang dan melaksanakan forum yang lebih bersifat lokal bagi keterlibatan warga



negara. Selain itu, komunitas lokal membutuhkan kepastian bahwa keterlibatan mereka sangat dipertimbangkan dalam pembuatan keputusan yang sejalan dengan kepentingan komunitas.

### **SATU UKURAN TIDAK SESUAI UNTUK SEMUA**

Konstitusi Amerika Serikat membatasi kewenangan pemerintah federal pada persoalan-persoalan nasional yang signifikan; wewenang yang tidak tercakup di tingkat federal diberikan kepada negara bagian. Karena itu, masing-masing negara bagian telah mengembangkan konstitusi mereka sendiri untuk menegaskan dan mengorganisasikan wewenang yang diberikan kepada negara bagian. Bagaimana masing-masing negara bagian menjalankan kegiatan pemerintahan sangat berbeda dari satu negara bagian ke negara bagian lain. Selain itu, terdapat perbedaan sosial dan budaya antara wilayah dan negara bagian yang berbeda. Karena itu, yang berjalan dengan baik di suatu wilayah atau suatu negara bagian mungkin tidak dapat diterima atau berfungsi di tempat lain. Masing-masing negara bagian memiliki kebebasan untuk menerapkan pendekatan bagi pembuatan keputusan mengenai sumberdaya alam yang paling sesuai dengannya.

Karena pembuatan keputusan mengenai sumberdaya hutan yang tidak tercakup dalam perundang-undangan federal diserahkan kepada kebijakan dari negara bagian dan pemerintah lokal, dan masing-masing negara bagian melaksanakan pembuatan keputusan mengenai sumberdaya hutan dalam cara yang berbeda, kelembagaan, pendekatan dan tingkat desentralisasi dalam pengelolaan hutan berbeda di antara negara-negara bagian. Contoh-contoh kasus berikut ini memberikan gambaran keseluruhan pendekatan dalam pembuatan keputusan mengenai sumberdaya hutan yang dilakukan di Amerika Serikat.

### **Sistem hutan nasional**

Kawasan hutan yang dimiliki dan dikelola secara federal menggambarkan kecenderungan meningkatnya sentralisasi pengelolaan selama 30 tahun belakangan ini, tetapi juga menunjukkan bahwa badan-badan federal mendapat manfaat dari masukan-masukan publik. Sistem Hutan Nasional (the National Forest System) mencakup 77 juta ha, atau 8 persen, dari wilayah daratan Amerika Serikat dan 20 persen dari kawasan hutannya (59,4 juta ha), sebagian besar berada di wilayah barat (USDA, 2001). Lahan publik dibentuk di awal abad ke-20 dengan asumsi yang meluas bahwa diperlukan kepemilikan hutan oleh publik untuk menjamin persediaan kayu dalam jangka panjang. Berlawanan dengan asumsi tersebut, saat ini 89 persen kayu yang dihasilkan di Amerika Serikat di ambil dari lahan privat.

Nilai-nilai publik yang dominan dan perdebatan publik yang hebat selalu telah mempengaruhi bagaimana lahan tersebut dikelola. Khususnya sejak 1970, perdebatan telah menjadi lebih hebat dan terpolarisasi, mencerminkan pertentangan publik terhadap keseluruhan misi atas siapa yang seharusnya mengelola lahan tersebut. Kurangnya kesepahaman ini, bersamaan dengan implementasi undang-undang lingkungan hidup federal yang diberlakukan sejak tahun 1970, telah menyebabkan perubahan penting dalam fokus pengelolaan, dengan lebih menekankan pada pengelolaan nilai-nilai kesenangan hutan (*amenity values*) dan memperbaiki fungsi-fungsi ekosistem, keanekaragaman hayati serta kesehatan, dan penurunan yang berkenaan dengan hasil kayu dan komoditas hutan lainnya.

Undang-undang lingkungan hidup tahun 1970-an, khususnya Undang-undang Kebijakan Lingkungan Hidup Nasional (*the National Environmental Policy Act*) Tahun 1970 dan Undang-undang Pengelolaan Hutan Nasional (*the National Forest Management Act*) Tahun 1976, mengamanatkan kepada badan pengelolaan lahan federal untuk secara substansial meningkatkan partisipasi publik dan mendorong pertimbangan yang lebih terbuka dan ‘transparan’ dan evaluasi pengelolaan alternatif. Pada intinya, dinas kehutanan telah diubah dari sebagai mediator (menerima masukan dari publik dan memutuskan bagaimana mengevaluasinya dalam membuat keputusan) menjadi fasilitator atau kolaborator (mendorong keterlibatan yang lebih interaktif di antara dan antar pihak yang berpartisipasi, badan-badan kehutanan lainnya dan dinas kehutanan).

Peran yang baru ini memberikan penekanan yang lebih besar pada kemampuan bekerjasama (berkolaborasi) yang efektif dalam berhubungan dengan publik dan badan-badan publik lainnya dan sangat tergantung kepada kemitraan yang kuat untuk menjalankan sejumlah tugas yang biasanya dilaksanakan secara langsung oleh badan itu sendiri. Terdapat juga peningkatan perhatian pada partisipasi dan masukan berbasis masyarakat. Hasilnya adalah berkurangnya secara substansial ruang pembuatan keputusan bagi pengelola lapangan untuk merespon kebutuhan dan kepentingan lokal. Khususnya, pergantian kekuasaan dari komunitas lokal yang secara ekonomi sangat bergantung pada produksi komoditas hutan nasional kepada kelompok-kelompok kepentingan khusus tingkat nasional dan regional telah menyebabkan sebagian besar komunitas merasa tidak mempunyai kekuatan dalam kemampuan mereka untuk mempengaruhi masa depan mereka sendiri (Lee, 1994).

Perubahan misi atas lahan dengan Sistem Hutan Nasional bertepatan dengan tumbuhnya perhatian atas kesehatan ekologi. Sejumlah besar wilayah telah menjadi padat secara tidak alami dan tidak sehat, yang menempatkan baik manusia dan makhluk hidup lainnya pada ancaman kebakaran yang tidak terkendali. Diperkirakan 16 juta ha kawasan hutan nasional sangat terancam kerusakan karena bencana kebakaran,

hama dan penyakit. Kebakaran liar yang luas dan merusak selama tahun-tahun belakangan ini hanya mempertegas keprihatinan itu (GAO, 1999). Contohnya, selama musim kebakaran tahun 2002, lebih dari 2,9 juta ha terbakar, 21 petugas pemadam kebakaran tewas, puluhan ribu orang terpaksa pindah dari rumah mereka dan lebih dari 2.000 bangunan musnah.

Akumulasi bahan bakar menambah permasalahan lain yang mempengaruhi kondisi kesehatan hutan. Penjarangan (*thinning*), praktek silvikultur yang lain dan kebakaran yang dikendalikan dianggap sebagai cara-cara pengelolaan yang utama, bahkan penting, untuk mengatasi peningkatan permasalahan kondisi kesehatan hutan ini. Tetapi masih tidak terdapat kesepakatan publik mengenai persoalan kondisi kesehatan hutan nasional dan bagaimana mengatasinya. Bahkan proyek-proyek yang relatif sederhana yang dirancang untuk menguji dan mengevaluasi bermacam perawatan kesehatan hutan di tingkat lapangan dapat menjadi kontroversial.

Kesepakatan sosial mengenai bagaimana hutan seharusnya dikelola sulit untuk dipahami. Dalam menghadapi tantangan untuk mencapai suatu kesepakatan, baik badan legislatif dan eksekutif dari pemerintah federal cenderung membuat prosedur dan proses tambahan untuk memastikan kesadaran dan partisipasi publik. Dinas kehutanan, badan-badan federal yang lain, kongres dan pengadilan telah menambah lapisan perencanaan dan pembuatan keputusan mengenai hutan nasional. Akibatnya, pengelolaan hutan nasional telah menjadi semakin mahal dan memakan waktu. Dengan adanya kesempatan yang cukup besar bagi individu dan kelompok kepentingan untuk campur tangan untuk menunda atau menghambat tindakan-tindakan yang diusulkan, telah terjadi berulang kali 'kebuntuan proses' (*process gridlock*).

Sebuah laporan yang dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan Departemen Pertanian AS (USDA) (2002b) memuat pembahasan secara rinci bagaimana persyaratan proses memberi pengaruh yang merugikan bagi badan tersebut. Ditemukan bahwa persyaratan prosedur yang tumpang tindih, prosedur yang berlebihan dan banyaknya lapisan koordinasi antar badan menyebabkan ketidakefisienan dalam pembuatan keputusan.

Lebih dari itu, meskipun tingkat penurunan pengambilan hasil kayu hutan nasional telah disesuaikan dengan standar lingkungan, perhatian publik tidak terfokus pada dampak terhadap lingkungan dari perubahan pada hutan di tempat lain. Saat ini populasi penduduk Amerika Serikat menghabiskan lebih banyak kayu dan sumberdaya alam lainnya daripada di masa lalu dan juga menghabiskan per kapita lebih banyak daripada negara lain (US Bureau of the Cencus, 1975, 1994). Tingkat penurunan pemanenan kayu hutan nasional telah memindahkan pemanenan kayu dan dampak lingkungan serta dampak ekologisnya ke tempat lain – baik

di negara lain maupun di kawasan hutan lainnya di Amerika Serikat. Meningkatnya pemanenan kayu di kawasan selatan Amerika Serikat untuk memenuhi kebutuhan pabrik kayu *chips*, sebagai contoh, telah memunculkan kepedulian publik terhadap kemungkinan degradasi hutan secara regional.

Mandat yang luas untuk mengelola lahan Sistem Hutan Nasional dilihat sebagai suatu keuntungan pada saat kebutuhan akan lahan ini relatif terbatas. Di tahun-tahun awal, pembuatan keputusan atas lahan ini relatif didesentralisasi, dengan pengelola lokal yang memiliki otonomi yang cukup luas untuk membuat keputusan pengelolaan sumberdaya. Seiring dengan meningkatnya permintaan dan munculnya konflik antara pemanfaatan lahan alternatif, kebijakan dan kewenangan pembuatan keputusan menjadi semakin terpusat di ibu kota negara. Dengan lahan federal, yang tujuan dan pengurusannya harus bertanggung jawab kepada konstituennya, konstituen yang berbeda-beda berupaya mengambil bagian dalam menentukan bagaimana sumberdaya ini dikelola dan, oleh karenanya, telah mengorganisasikan diri untuk mempengaruhi tindakan dan kebijakan. Karena pengelolaan lahan publik terpusat di tangan pihak berwenang di Washington, kelompok kepentingan tertentu sering kali memusatkan sumberdaya mereka di ibu kota negara juga, dimana konstituen dan perwakilannya mungkin tidak merasakan dampak ekonomi dan sosial dari pergantian kebijakan, seperti menurunkan produksi komoditas pada lahan publik (Sedjo, 2001). Kenyataannya, kekuatan kelompok tersebutlah yang terutama bertanggung jawab atas perubahan tersebut (Fretwell, 2001). Meskipun telah terdapat sejumlah usaha yang terbatas selama tahun-tahun belakangan ini untuk memberikan komunitas lokal pengaruh yang lebih besar pada keputusan yang mempengaruhi kawasan hutan nasional, hasilnya masih jauh dari pasti.

## **Oregon**

Oregon menggunakan pendekatan pengelolaan hutan terpusat, menggunakan peraturan praktek kehutanan dengan pilihan dan fleksibilitas. Negara bagian memainkan peran yang aktif, dengan masukan dan partisipasi dari kelompok-kelompok pemangku kepentingan dalam menentukan standar dan monitoring kinerja oleh seluruh golongan pemilik hutan.

Oregon memiliki hutan yang sangat beragam karena perbedaan iklim dan kondisi geologis yang beragam. Siklus cuaca, kebakaran hutan, angin topan, tanah longsor, banjir dan serangan serangga serta penyakit adalah kejadian normal di bentang alam yang dinamis ini. Empat puluh lima persen, atau 11 juta ha, dari Oregon adalah kawasan hutan. Lima puluh tujuh persennya (6,3 juta ha) dimiliki oleh pemerintah federal. Kawasan

hutan milik privat mencakup 4,5 juta ha; yang dimiliki oleh negara bagian, 365.000 ha; yang dimiliki oleh *county* dan kotamadya, 50.000 ha; dan yang dimiliki oleh kelompok suku, hampir seluas 195.000 ha. Di bawah kepemilikan privat, 2,4 juta ha merupakan hutan industri dan 2 juta ha hutan non-industri (hutan keluarga).

Masing-masing golongan kepemilikan di Oregon memiliki serangkaian mekanisme yang dirancang untuk melindungi kawasan hutan bagi pemanfaatan hutan, kualitas air dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan hewan. Perlindungannya berbeda-beda tergantung tujuan utama lahan tersebut (berdasarkan kepemilikan dan daerah peruntukan/*zoning*) dan tujuan dari pemiliknya. Seluruh kawasan hutan di Oregon harus mematuhi standar kualitas air negara bagian dan undang-undang pemanfaatan lahan negara bagian. Mereka juga harus mematuhi standar dan peraturan federal berkenaan dengan spesies yang terancam punah.

Tujuan dari program pemanfaatan lahan Oregon adalah untuk mempertahankan hutan dengan memelihara basis kawasan hutan dan untuk melindungi nilai ekonomi hutan negara bagian dengan mengembangkan kegiatan kehutanan yang efisien secara ekonomi yang menjamin keberlanjutan pertumbuhan dan pemanenan pohon-pohon sebagai pola pemanfaatan utama dari lahan hutan. Produksi ekonomi harus konsisten dengan pengelolaan yang baik atas tanah, udara, air, serta sumber ikan dan hidupan liar dan untuk tempat rekreasi dan pertanian. Lahan yang diperuntukkan sebagai kawasan hutan termasuk lahan yang sesuai bagi pemanfaatan dan kegiatan kehutanan secara komersial, dan lahan berhutan lainnya yang menyediakan dan mempertahankan sumberdaya tanah, udara, air, ikan dan hidupan liar, pemanfaatan untuk pertanian dan tempat rekreasi. Di daerah ini, pemanfaatan untuk daerah pemukiman dan tempat tinggal sangat dibatasi dan harus diposisikan sedemikian rupa untuk membatasi konflik dengan pemanfaatan hutan dan meminimalkan bahaya serta resiko kebakaran alami. Program ini diimplementasikan melalui pemerintah lokal di bawah pengawasan badan-badan negara bagian.

Sejak semula, Undang-undang Kegiatan Kehutanan (*the Forest Practices Act*) dipandang sebagai suatu kemitraan antara departemen (kehutanan) dengan masyarakat yang diatur. Praktek pengelolaan yang baik telah berkembang secara substansial sebagai ilmu yang baru dan kegiatan monitoring telah mengidentifikasi perbaikan-perbaikan yang diperlukan. Sebuah program monitoring menilai efektivitas dari praktek pengelolaan terbaik dan peraturan-peraturan, menilai tingkat ketaatan, dan merekomendasikan perubahan atau peraturan tambahan.

Dewan Kehutanan yang beranggotakan tujuh orang wakil masyarakat memimpin Oregon dalam mengimplementasikan kebijakan dan program-program yang mengembangkan pengelolaan hutan publik dan hutan milik

privat yang berkelanjutan secara lingkungan, ekonomi, dan sosial. Program Kehutanan Oregon tahun 2003 mengadaptasi kerangka kerja pengelolaan hutan berkelanjutan yang diakui secara internasional – berdasarkan Kriteria Proses dan Indikator Montreal (the Montreal Process Criteria and Indicators) – untuk digunakan dalam pembahasan dan pengukuran persoalan-persoalan kehutanan di tingkat negara bagian. Program ini mendukung kerja sama dan insentif sebagai cara yang sesuai untuk meningkatkan manfaat publik yang diinginkan di lahan privat. Oregon melanjutkan pendekatan peraturan yang kuat melalui Undang-undang Praktek Kehutanan Oregon dan Program Pemanfaatan Lahan di Seluruh Oregon; tetapi diakui bahwa manfaat bagi publik lebih baik diberikan dengan melalui insentif.

Ketujuh anggota Dewan Kehutanan ditunjuk oleh gubernur dan ditetapkan oleh senat negara bagian. Dari ketujuh anggota, mereka yang memperoleh bagian signifikan dari pendapatan mereka dari industri produk kehutanan hanya boleh maksimal tiga orang. Dewan itu berkewajiban melaksanakan tiga pertemuan publik setiap tahunnya dan umumnya melaksanakan setidaknya tiga pertemuan tambahan. Partisipasi publik sangat didorong. Dewan itu bertanggung jawab mengawasi seluruh masalah kebijakan kehutanan di Oregon, menunjuk petugas kehutanan negara bagian, menerapkan peraturan yang mengatur kegiatan kehutanan, dan mengawasi secara umum Departemen Kehutanan Oregon.

Dengan ketetapan hukum (statute), dewan dan departemen kehutanan diharuskan mendukung pembentukan komite penasehat publik: komite penasehat kegiatan kehutanan tiga wilayah (bagi kelayakan operasional dan teknis dari peraturan yang diajukan), Komite Kawasan Hutan Keluarga atau the Committee of Family Forestlands dan Komite Penasehat Lahan Hutan Perwalian atau the Forest Trust Lands Advisory Committee (bagi pengelolaan hutan milik negara). Selain itu, dewan dan departemen kehutanan secara rutin membentuk komite penasehat untuk tugas atau persoalan tertentu. Sejumlah ornop di daerah perkotaan Oregon memberikan masukan kepada dewan berkenaan dengan dikembangkannya cara dan pendekatan ‘secara berkelanjutan yang operasional’. Kelompok ini melakukan suatu pendekatan kolaboratif dengan industri lokal untuk mengembangkan keberlanjutan.

Industri kehutanan dan pemilik hutan keluarga yang bergabung dalam sistem sertifikasi terus meningkat. Mayoritas lahan yang diperuntukkan bagi industri paling tidak mengikuti satu sistem sertifikasi. Pemerintah Oregon melihat sistem ini sebagai berbasis pasar; begitu sistem ini matang, dapat dipertimbangkan sebuah peran bagi pemerintah dalam mendukung sebagian dari sistem ini.

Tantangan bagi pengelolaan hutan di Oregon adalah tidak adanya kesepakatan publik bagi sebuah pendekatan pengelolaan hutan yang

menyeimbangkan dan memadukan prioritas konservasi dan produksi kayu sejajar dengan tujuan dari pemilik lahan privat, negara bagian dan federal. Hal ini berakibat pada dilakukannya alokasi sumberdaya yang terus menerus untuk mengatasi konflik dan berakibat pada kegagalan untuk mengimplementasikan rencana sebagaimana diharapkan.

Kontribusi ekonomi dari hutan Oregon telah menurun selama dekade belakangan ini, terutama karena berkurangnya pengambilan hasil kayu dari lahan federal. Tingkat pengambilan hasil pada lahan privat tetap stabil selama beberapa dekade. Tenaga kerja di sektor kehutanan telah berkurang selama periode ini, menciptakan tantangan ekonomi yang cukup besar bagi masyarakat daerah pedesaan. Kawasan hutan privat harus tetap memberi manfaat ekonomi atau akan ada tekanan kuat untuk mengubahnya menjadi pemanfaatan yang tidak ramah lingkungan, seperti pembangunan daerah perkotaan. Kekuatan pasar produk kehutanan global dan alternatif investasi yang lebih menguntungkan semakin meningkatkan tantangan bagi pemilik lahan privat. Standar peraturan Oregon yang tinggi menempatkan negara bagian ini sebagai pihak yang tidak diuntungkan secara ekonomi – kecuali jika pemilik hutan dapat memperoleh manfaat dari standar yang lebih tinggi itu.

Perpaduan dari pengendalian kebakaran dan pengelolaan hutan yang tidak memadai telah menyebabkan sampai dengan 75 persen dari hutan federal Oregon dalam kondisi yang cukup terancam sampai sangat terancam akan bahaya kebakaran yang luar biasa. Penjarangan dan kegiatan pengelolaan lainnya yang diperlukan dalam sebuah program jangka panjang untuk mengembalikan kondisi kesehatan hutan federal tidak hanya akan mengurangi resiko kebakaran dan menciptakan pekerjaan bagi masyarakat pedesaan, tetapi juga akan membantu untuk melindungi ekosistem hutan, termasuk habitat hutan tua (old-growth), dalam jangka panjang.

## **Minnesota**

Minnesota memiliki sebuah kerangka kerja hukum dan mendukung, yang menekankan komitmen dari para pemangku kepentingan untuk bekerja sama untuk mengembangkan dan mengimplementasikan praktek-praktek berkelanjutan dengan sukarela. Pendekatan ini mencoba untuk menyeimbangkan proses yang tersentralisasi dengan pembuatan keputusan yang signifikan oleh kelompok-kelompok sipil dan privat.

Pembalakan yang ekstensif dan bencana kebakaran selama akhir tahun 1800-an dan awal 1900-an telah secara drastis mengurangi kawasan hutan Minnesota (Jaakko Poyry Consulting, 1992). Permukiman selama awal tahun 1900-an mengakibatkan pengalihan sejumlah besar lahan wilayah publik dan lahan penduduk asli Amerika menjadi milik privat.

Terbengkalainya tanah pertanian secara luas dan denda pajak skala besar, khususnya di tahun 1930-an dan 1940-an, mengubah sekitar 3 juta lahan kembali menjadi hutan pada tahun 1953 (USDA, 2002a).

Sejak tahun 1977, daerah kawasan hutan Minnesota relatif stabil di sekitar 6,7 juta ha. Lima puluh tujuh persen dimiliki oleh publik – lebih dari negara bagian manapun di belahan timur Amerika Serikat (USDA, 2002a). Minnesota mengelola 26 persen dari total kawasan hutan; pemerintah federal, 18 persen; dan pemerintah *county*, 13 persen. Perseorangan dan perusahaan memiliki 43 persen kawasan hutan Minnesota.

Tanggung jawab wilayah hukum administrasi kawasan hutan dapat dibagi ke dalam empat golongan kepemilikan utama: federal, negara bagian, *county*, dan privat (termasuk penduduk asli Amerika). Lahan federal dikelola di bawah hukum (statute) federal yang mengatur badan-badan pengelolaan dan sistem daerah yang dilindungi.

Di bawah hukum Minnesota, Divisi Kehutanan adalah badan utama yang bertanggung jawab mengelola lahan milik negara bagian ‘berdasarkan prinsip pemanfaatan yang beragam dan hasil yang berkelanjutan’ dan mengupayakan ‘pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan berkelanjutan dari sumberdaya hutan negara bagian untuk mencapai tujuan ekonomi, lingkungan hidup dan sosial dari negara bagian’. Rencana operasional sumberdaya hutan dikembangkan dengan masukan dari divisi lain di Departemen Sumberdaya Alam negara bagian dan dari publik melalui suatu proses perencanaan formal.

Di sebagian besar *county*, komisaris lahan dan staff profesionalnya bertanggung jawab terhadap pengelolaan lahan, yang dipandu oleh rencana pengelolaan lahan yang dikembangkan oleh masing-masing *county*. Pada tahun 1979, Badan Legislatif Minnesota menetapkan Undang-undang pembayaran sebagai ganti pajak untuk mendorong dipertahankannya kepemilikan lahan yang terkena denda pajak dan untuk memberikan kompensasi kepada daerah yang menghimpun pajak lokal atas hilangnya sumber pemasukan pajak sebagai akibat dari dipertahankannya kepemilikan lahan ini. Sebagian dari pembayaran ini digunakan untuk mengintensifkan pengelolaan hutan dan sumberdaya alam lainnya pada lahan yang dikelola *county* ini (Minnesota Association of County Land Commissioners, 2000 – Asosiasi Komisaris Lahan *County* Minnesota, 2000 ).

Perorangan, termasuk petani, memiliki sekitar 75 persen dari lahan Minnesota yang dimiliki secara privat (USDA, 2002a). Sekitar 25 persen sisanya dibagi cukup rata antara industri kehutanan, perusahaan privat lainnya dan suku-suku Asli Amerika. Biro Federal Urusan Masyarakat Indian dan pemilik lahan dari Penduduk Asli Amerika secara bersama mengelola kawasan hutan pada kawasan reservasi ini. Kegiatan pengelolaan kawasan hutan pada lahan privat sangat bervariasi. Pemilik industri kehutanan umumnya mengelola lahan mereka untuk produksi



kayu secara intensif, sementara pemilik privat lainnya mengelola lahan mereka untuk beragam tujuan, termasuk hidupan liar, rekreasi alam, estetika dan produksi kayu. Sejumlah besar program federal dan program negara bagian mendorong pemilik lahan privat untuk mengelola kawasan hutan mereka secara berkelanjutan.

Dari awal, keterlibatan pemangku kepentingan telah menjadi bagian integral pendekatan negara bagian Minnesota bagi pengelolaan dan perlindungan sumberdaya hutan berkelanjutan. Di tahun 1989, sebuah petisi dari warga negara yang peduli dengan dampak lingkungan dari pengambilan hasil kayu yang meluas membawa kepada sebuah kajian, diselesaikan antara tahun 1990 dan 1994, yang merekomendasikan sejumlah petunjuk taktis untuk memodifikasi praktek pengelolaan lahan, termasuk juga sejumlah besar pilihan strategi kebijakan (Kilgore dkk, 1996). Satu komite penasehat beranggotakan sepuluh anggota memberi masukan kepada Dewan Kualitas Lingkungan Minnesota (the Minnesota Environmental Quality Board) dalam mengembangkan pernyataan dampak lingkungan generik yang dibiayai oleh negara bagian ini. Di tahun 1994, satu kelompok beranggotakan 25 orang bertemu selama tujuh bulan untuk mengembangkan rekomendasi kebijakan kehutanan yang dapat dijadikan dasar bagi perundang-undangan.

Di tahun 1995, dibuat Undang-undang Sumberdaya Hutan Minnesota yang Berkelanjutan (the Minnesota Sustainable Forest Resources Act), dan Badan Legislatif Minnesota menyiapkan dana lebih dari 1,7 juta US\$ untuk mulai mengimplementasikannya. Undang-undang tersebut memberikan wewenang untuk penunjukan dewan sumberdaya hutan yang bertanggung jawab memberi masukan kepada gubernur dan badan-badan kehutanan publik dalam kebijakan dan praktek kehutanan, mengembangkan dan mengimplementasikan program di tingkat lokasi dan bentang alam atas seluruh kepemilikan, serta mengkoordinasikan penelitian, pengelolaan informasi dan tenaga ahli serta pendidikan publik (Kilgore dkk, 1996).

Selama tiga tahun pertama, Dewan Sumberdaya Hutan Minnesota (the Minnesota Forest Resources Council) dan mitranya, yang banyak jumlahnya, mengembangkan panduan pengambilan hasil kayu dan pengelolaan hutan menyeluruh yang diterapkan secara sukarela. Panduan ini digunakan baik oleh pemilik lahan hutan publik maupun hutan privat, dan lebih dari 85 persen volume pengambilan hasil kayu dilakukan oleh pembalok yang telah menerima pelatihan panduan. Monitoring yang dilaksanakan sejak tahun 1999 dijadikan dasar bagi pembaharuan secara menyeluruh panduan tersebut yang akan selesai pada tahun 2005.

Sejak tahun 1998, perencanaan bentang alam telah selesai untuk empat dari enam bentang alam kawasan hutan Minnesota. Rencana kelima hampir

selesai, dan rencana untuk wilayah keenam sedang berjalan. Rencana-rencana ini memberikan suatu konteks strategi untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan pada seluruh kepemilikan publik dan privat.

Namun demikian, Dewan Sumberdaya Hutan menghadapi sejumlah tantangan, termasuk pendanaan bagi penelitian, pengelolaan informasi dan pendidikan. Selain itu, komunitas lingkungan telah menuduh bahwa tindakan untuk meminimalkan dampak lingkungan dari pengambilan hasil kayu tidak memadai dan terlalu lambat, dan perusahaan-perusahaan pembalakan mengeluh bahwa mengimplementasikan panduan tersebut terlalu mahal. Meskipun 525.000 ha kawasan hutan telah disertifikasi oleh pihak ketiga, masih tetap ada tantangan besar untuk menyertifikasi lahan negara, *county*, dan privat yang tersisa untuk mengantisipasi permintaan akan produk hutan yang disertifikasi. Akhirnya, terdapat tantangan dalam mengatasi dampak dari pertumbuhan dan pembangunan daerah perkotaan, pemanfaatan untuk rekreasi alam, perubahan iklim global dan berlanjutnya pengambilan hasil serta pengelolaan hutan.

## **Alabama**

Alabama menggunakan bantuan pendidikan dan bantuan teknis untuk mengembangkan pengelolaan hutan berkelanjutan. Sistem yang didesentralisasi ini bergantung pada ketaatan terhadap praktek pengelolaan yang baik bagi pengelolaan dan eksploitasi sumberdaya.

Hutan Alabama selalu penting bagi perekonomiannya. Alabama memiliki hutan komersial terbesar kedua di Amerika Serikat, dengan 71 persen dari wilayah negara bagian (9,3 juta ha) ditutupi hutan. Pemilik lahan privat non-industri memiliki sekitar 78 persen dari kawasan hutan komersial ini. Kehutanan membayarkan lebih dari 2 milyar US\$ gaji per tahun.

Pemerintah federal memiliki dan mengelola empat hutan nasional yang mencakup 270.000 ha, selain juga beberapa taman nasional. Negara bagian bertanggung jawab mengelola hampir 24.300 ha kawasan hutan dan beberapa taman negara bagian. Hukum negara bagian untuk melindungi dan memperbaiki seluruh hutan Alabama mengharuskan badan kehutanan negara bagian untuk memberikan bantuan kepada pemilik lahan privat. Karena luasnya bagian hutan yang dimiliki oleh sektor privat, pemilik lahan ini menjadi penting bagi keberhasilan pengelolaan hutan berkelanjutan di negara bagian ini.

Seluruh pemilik lahan hutan harus mematuhi peraturan yang disyaratkan dalam Undang-undang Federal mengenai Air Bersih (the Federal Clean Water Act) dan Undang-undang Spesies yang Terancam Punah (Endangered Species Act). Lebih lanjut lagi, Alabama telah merancang praktek pengelolaan yang baik yang diterapkan secara sukarela bagi sektor

kehutanan yang juga akan melindungi dan memperbaiki kualitas air untuk memenuhi acuan federal, dengan rekomendasi yang berkaitan dengan zonasi, pengambilan hasil, jalan raya, perlintasan, perlindungan *wetland* dan reboisasi. Para pemimpin di sektor kehutanan percaya bahwa praktek pengelolaan yang baik di Alabama adalah bagian penting dari sektor kehutanan yang berkelanjutan. Monitoring menunjukkan tercapainya tindakan-tindakan yang direkomendasikan secara sukarela.

Selain skema sertifikasi, telah dikembangkan sejumlah program untuk membantu pemilik lahan – melalui informasi teknis dan bantuan finansial – untuk menjamin keberlanjutan sumberdaya hutan Alabama. Terdapat juga asosiasi dan organisasi yang membantu dan mendorong pemilik lahan. Kelompok ini terdiri dari tenaga ahli sumberdaya dan pemilik lahan lainnya. Mereka akan terus memiliki pengaruh yang besar pada keberlanjutan hutan Alabama dengan membantu mengatasi salah satu tantangan besar yang dihadapi Alabama: meningkatnya jumlah pemilik lahan hutan dengan ukuran bidang lahan yang kecil. Melalui asosiasi-asosiasi dan organisasi-organisasi ini, tenaga ahli sumberdaya menjangkau lebih banyak pemilik lahan untuk membantu mereka mencapai tujuan dan sasaran mereka.

Sebuah program kehutanan yang disebut TREASURE (Timber, Recreation, Environment, Aesthetics from a Sustained Usable Resource atau Kayu, Rekreasi, Lingkungan, Keindahan dari Dipertahankannya Sumberdaya yang Bisa Dimanfaatkan) merupakan program sukarela yang mengembangkan pengelolaan hutan yang baik, berkelanjutan dan beragam pemanfaatan. Dibentuk pada tahun 1974, program ini mendorong pemilik lahan untuk memanfaatkan hutan mereka secara bijaksana untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri sementara di waktu yang bersamaan melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup. Program itu mengembangkan etika pengelolaan yang baik melalui dua cara: pendidikan dan penghargaan. Pendidikan diberikan melalui informasi dan bantuan teknis di lapangan oleh tenaga ahli sumberdaya (ahli kehutanan dan ahli biologi). Pemilik lahan dipandu dan didorong untuk menjadikan lahan mereka menjadi hutan yang dikelola dengan baik berdasarkan tujuan mereka. Penghargaan dilaksanakan melalui *TREASURE Forest Award*, yang tidak hanya menghargai kerja keras pemilik lahan, tetapi juga mendorong rekan-rekan pemilik lahan untuk melakukan hal yang sama. Saat ini Alabama memiliki 1924 pemilik lahan hutan TREASURE yang mencakup 735.000 ha. Terdapat sebuah cabang Asosiasi Pemilik Lahan Hutan TREASURE di hampir setiap *county*. Di *county-county* yang lebih bersifat pedesaan, kelompok ini cukup menonjol di masyarakat. Ribuan pemilik lahan baru dalam program ini sedang berusaha menjadi pemilik lahan hutan TREASURE yang memperoleh sertifikasi.

## **KESIMPULAN**

Terdapat perhatian dan kepedulian yang kuat bagi keberlanjutan hutan di

seluruh tingkat di Amerika Serikat. Sejumlah negara bagian memiliki inisiatif khusus, beberapa dengan kepemimpinan yang kuat dari gubernurnya, untuk memastikan dipertimbangkannya ketiga pilar keberlanjutan dalam pengelolaan hutan. Tantangannya adalah bagaimana untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat tidak hanya dalam jangka panjang tetapi juga jangka pendek, termasuk juga kesetaraan di antara masyarakat, dimanapun mereka berada dan apa pun kepentingannya, untuk saat ini dan di masa yang akan datang.

Tantangan ini akan selalu ada bersama kita. Hal yang krusial bagi pemecahan permasalahan saat ini adalah kerangka kerja hukum yang mendorong dan mendukung – yaitu kerangka kerja hukum yang mengakui pentingnya keterlibatan pemangku kepentingan di seluruh tingkat, yang memungkinkan mereka untuk terlibat secara efektif dalam keputusan mengenai sumberdaya hutan, dan yang secara resmi mengakui dan memberikan kredibilitas serta akuntabilitas bagi proses yang mendukung yang diadopsi dan diterapkan.

## CATATAN

Gerald A. Rose mengucapkan terimakasih kepada Catherine Karr Colque, dari Program Internasional Dinas Kehutanan Departemen Pertanian AS, atas bantuannya dalam menyunting dan memperbaiki tulisan ini.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Fretwell, H. L. (2001) *Public Lands: Is No Use Good Use?* Political Economy Research Center (PERC), Bozeman, MT.
- GAO (General Accounting Office) (1999) *Western National Forests: A Cohesive Strategy Is Needed to Address Catastrophic Wildlife Threats*. GAO/RCED-99-56, Washington, DC.
- Jaakko Pöyry Consulting Inc (1992) 'Public forestry organizations and policies: A background paper for a generic environmental impact statement on timber harvesting and forest management in Minnesota'. Makalah yang dipersiapkan untuk Minnesota Environmental Quality Board (Dewan Kualitas Lingkungan Minnesota), St Paul, MN.
- Kilgore, M. A., Ellefson, P.V. dan Rose, G.A. (1996) 'Innovative forestry initiatives: Minnesota prepares for the future'. *Journal of Forestry*, Vol 94, No 1, hal 21-25.
- Lee, R. G. (1994) *Broken Trust, Broken Land: Freeing Ourselves from the War over the Environment*. Book Partners, Inc, Wilsonville, OR.
- MacCleery, D. W. (2002) *A General Overview of Policy and Institutional Frameworks Governing the Forest Sector in the US*. USDA, Washington, DC.
- Minnesota Association of County Land Commissioners (2000) *County Forest management 1980-2000: An Application of Stewardship*. Minnesota Association of County Land Commissioners, MN.
- National Council for Science and the Environment (Dewan Nasional Untuk Ilmu Pengetahuan dan Lingkungan Hidup) (2001) *Recommendation for Achieving*

*Sustainable Communities: Science and Solutions*, Washington, DC.

- Sedjo, R. A. (2001) 'From multiple-use to all-for-me'. *The Environmental Forum*, Vol 18, no 3, hal 66.
- Steen, H.K. (1976) *The US Forest Service: A History*. University of Washington Press, Seattle.
- US Bureau of the Cencus (Biro Sensus AS) (1975) *Historical Statistics of the United States from Colonial Times to 1970, Bicentennial Edition, Part 1*. Washington, DC.
- US Bureau of the Cencus (Biro Sensus AS) (1994) *Statistical Abstract of the United States, 1994*. Washington, DC.
- USDA (Dinas Kehutanan Departemen Pertanian AS) (2001) *Forest Resources of the United States, 1997*. General Technical Report NC-219, North Central Research Station, St Paul, MN.
- USDA (2002a) *Forest 2002 Inventory and Analysis (FIA)-2002*. FIA Cycle 12 Annual Inventory, [www.ncrs2.fs.fed.us/4801/fiadb/index.htm](http://www.ncrs2.fs.fed.us/4801/fiadb/index.htm)
- USDA (2002b) *The Process Predicament: How Statutory, Regulatory and Administrative Factors Affect National Forest Management*. USDA, Washington, DC, Juni.

## **Bagian III**

# **Suara-Suara Masyarakat**



# Bab 15

## Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi di Distrik Chiredzi, Zimbabwe: Suara dari Bawah

Steven Hlambela dan Witness Kozanayi

### PENDAHULUAN

Para pelaku di tingkat negara dan pelaku-pelaku dari luar lainnya sering kali menentukan ciri dan luasnya kewenangan yang diberikan kepada pelaku-pelaku di tingkat yang lebih rendah pada sebagian besar intervensi desentralisasi. Intervensi yang demikian dapat diperkirakan akan gagal dalam memberikan wewenang dengan sempurna karena pelaku di tingkat negara dan pelaku dari luar lainnya cenderung mempertahankan sejumlah kewenangan penting. Pada bab ini, digunakan bukti empiris untuk menguji asumsi bahwa desentralisasi kemungkinan akan menghasilkan pengalihan kewenangan yang lebih sempurna jika dilakukan atas dorongan permintaan (*demand driven*). Haruskah negara meninggalkan urusan tata kelola lokal seluruhnya dan dapatkah pemerintah lokal melaksanakannya sendiri? Bab ini mengungkapkan bahwa desentralisasi, meskipun dilakukan atas dorongan permintaan (*demand driven*), masih bukan merupakan obat mujarab bagi persoalan pemberdayaan masyarakat lokal. Sekalipun dibekali dengan petunjuk yang jelas tentang bagaimana mereka dapat melaksanakan proses desentralisasi di tingkat lokal, masyarakat daerah pedesaan tidak dapat melaksanakannya sendiri. Mereka masih membutuhkan bantuan dalam berbagai bentuk dari organisasi-organisasi di tingkat distrik dan pemangku kepentingan dari luar lainnya. Oleh karena itu penting adanya bahwa organisasi-organisasi di tingkat distrik menjadi fasilitator yang aktif bagi desentralisasi di tingkat lokal, dan tidak membajak proses tersebut dari pihak lokal.

### PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM YANG DIDESENTRALISASI DI DISTRIK CHIREDDZI

Ajakan untuk mengutamakan masyarakat dalam prakarsa lingkungan dan pembangunan telah dianjurkan selama beberapa waktu (Chambers, 1983).



Meskipun manfaat untuk mengutamakan masyarakat sekarang ini lebih mudah diterima dan dipahami, pada prakteknya retorika pemberdayaan masyarakat tidak sesuai dengan kenyataan sesungguhnya. Pengutamaan masyarakat, pada umumnya, tetap merupakan simbol penting dalam penelitian pembangunan daerah pedesaan. Bagian berikut ini menghadirkan perspektif pemangku kepentingan lokal yang *bottom-up* pada proses desentralisasi dimana kewenangan diusahakan dari bawah, daripada diberikan dari atas, dengan fokus perhatian pada perencanaan pemanfaatan lahan dan akses terhadap sumberdaya. Proses tersebut memberi gambaran pengalaman dan interpretasi dari perwakilan masyarakat sendiri terhadap desentralisasi yang diprakarsai oleh komunitas di hutan kerakyatan Zimbabwe di daerah pemukiman kembali (resetlemen) Chizvirizvi, yang terletak 40 kilometer arah timur bagian tenggara kota dataran rendah yang panas Chiredzi, Zimbabwe. Wilayah Chizvirizvi sendiri luasnya sekitar 23.440 ha.

Setelah hampir 15 tahun inisiatif perencanaan pemanfaatan lahan yang diprakarsai oleh negara, komunitas di Chizvirizvi telah mengabaikan sistem desa-desa yang disatukan (*consolidated villages*) yang pernah ada, dimana desa-desa pemukiman yang padat dikelompokkan bersama dan dipisahkan dari daerah penggembalaan dan pertanian. Pemerintah memprakarsai sistem pemukiman ini setelah kemerdekaan (setelah 1980) sebagai bagian dari kebijakan rekonstruksi dan pembangunan. Dasar pemikirannya adalah bahwa rencana zonasi yang demikian akan membantu mengurangi tekanan jumlah penduduk di sekitar daerah komunal serta mempermudah akses pelayanan dan fasilitas terpusat. Namun, pemerintah gagal untuk mengatasi kepadatan populasi yang berlebihan. Kebutuhan untuk mengurangi kepadatan di kesatuan desa-desa mendorong masyarakat untuk mengimplementasikan rencana pemukiman yang baru berbasiskan bidang-bidang lahan 'privat' dan lahan yang lebih luas. Akibatnya, masyarakat menuntut pemerintah tingkat distrik, meminta hak formal atas bidang-bidang lahan tersebut dan menolak membayar pajak sampai dewan memberikan pelayanan yang memadai. Masyarakat juga menuntut kewenangan atas sumberdaya hidupan liar (*wildlife*) lokal, yang sekarang berada di bawah wewenang dewan distrik daerah pedesaan. Masyarakat tidak menginginkan dewan distrik bertanggung jawab terhadap pengelolaan hidupan liar (sama seperti kasus-kasus di seluruh daerah yang kaya akan hidupan liar). Sebaliknya, mereka ingin agar masyarakat diberikan kewenangan atas hidupan liar. Malahan, komunitas Chizvirizvi mengupayakan persoalan ini lebih lanjut dan telah diberikan kewenangan yang sesuai (*appropriate authority*) atas hidupan liar oleh menteri lingkungan hidup dan pariwisata di bulan Agustus tahun 2004. Mereka menjadi komunitas pertama (yang kami tahu) di seluruh negara yang dianugerahi status *appropriate authority* atas hidupan liar.

Informasi mengenai rencana pemukiman kembali yang diprakarsai masyarakat (community-driven) ini berasal dari perwakilan masyarakat, pejabat-pejabat tingkat distrik dan pemangku kepentingan lainnya, termasuk perhatian dari donatur lokal – Perwalian Konservasi Malilangwe (the Malilangwe Conservation Trust). Perwalian ini memberikan dukungan dana bagi implementasi rencana masyarakat. Interpretasi sejauh mana rencana *bottom-up* yang baru (termasuk juga rencana *top-down* yang ditinggalkan) dilihat akan memberdayakan masyarakat lokal merupakan interpretasi penulis senior, yang sebagai pemuka komunitas, memperkenalkan visi baru pemukiman. Pertama-tama kami akan memberikan latar belakang singkat mengenai hutan Zimbabwe dan bagaimana kebijakan desentralisasi telah berkembang di sini.

### **KONTEKS HUTAN DAN PENGALAMAN DESENTRALISASI**

Hutan Zimbabwe merupakan apa yang umumnya dikenal sebagai wilayah hutan kering, yang didominasi oleh hutan (woodland) *Miombo* yang terutama terdiri dari genus *Brachystegia*, *Isoberlinia* dan *Julbernardia*. Hutan di negara ini memiliki tiga kategori kepemilikan utama. Di hutan negara, badan kehutanan negara, Komisi Kehutanan (the Forest Commission), menerapkan ‘pengelolaan eksklusif’ – yaitu, tidak seorang pun diperbolehkan melintasi hutan, apalagi memanfaatkan sumberdaya hutan itu. Terkadang pemerintah memberikan konsesi kepada perusahaan swasta besar untuk mengambil kayu dari hutan tersebut.

*Woodland* pada pertanian komersial skala kecil dan daerah pertanian komersial dianggap sebagai milik privat, sejak tahun 1930, ketika pemerintah kolonial menetapkan pertanian komersial (umumnya berlokasi di daerah yang curah hujannya tinggi dengan tanah yang subur yang diperuntukkan bagi orang kulit putih) dan daerah komunal (sering kali kering, dengan tanah yang tidak subur) bagi mayoritas orang Afrika. Pemerintah yang sekarang ini mewarisi dan meneruskan pola lama kepemilikan lahan sampai awal tahun 2000, ketika pemerintah benar-benar mulai memperbaiki ketidakseimbangan ini. Peraturan negara mengenai *woodland* di wilayah privat dibatasi pada pengendalian penebangan habis dengan tujuan komersial. Namun demikian, pada prakteknya, pembatasan tersebut sebagian besar tidak ditegakkan karena keterbatasan sumberdaya.

Kategori ketiga meliputi *woodland* di wilayah komunal, termasuk daerah pemukiman kembali (resetelmen). Daerah pemukiman kembali merupakan produk dari kebijakan pemerintah setelah kemerdekaan untuk menyediakan lahan pertanian komersial bagi petani komunal yang tidak memiliki lahan. Penyewa di daerah resetelmen mendapatkan ijin dari pemerintah yang memberi mereka hak untuk memanfaatkan lahan dan sumberdayanya; tetapi dalam kasus Chizvirizvi, perijinan tersebut belum

pernah dikeluarkan. Hutan komunal memiliki sub-kategori pemanfaatan dan kontrol. Pohon-pohon dan *woodland* di lingkungan rumah serta pekarangan dan di ladang pertanian secara *de facto* masuk dalam kategori kepemilikan tradisional; di luar itu terdapat lahan penggembalaan dan *woodland* milik bersama. Pemanfaatan daerah penggembalaan dan *woodland* sebagian besar diatur oleh peraturan informal masyarakat, yang mungkin berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain. Departemen-departemen pemerintah – Komisi Kehutanan dan Departemen Sumberdaya Alam – juga menegakkan kebijakan pemerintah dalam hal bagaimana *woodland* boleh dimanfaatkan. Contohnya, sebagai suatu langkah konservasi, pemerintah melarang kegiatan bercocok-tanam dalam jarak 30 meter dari daerah tepi sungai dimana pun.

Desentralisasi sektor kehutanan Zimbabwe bervariasi dengan status penguasaan lahan. Di zona hutan lindung, sistem pengelolaan sumberdaya kolaboratif baru belakangan ini saja diperkenalkan. Dalam variasi desentralisasi ini, masyarakat yang menempati daerah pinggiran hutan negara memiliki akses terhadap sejumlah hasil hutan. Tetapi akses dan hak pemanfaatan tidak mencakup sumberdaya yang bernilai tinggi (Wily, 1995), sehingga menimbulkan kebencian. Selain itu, signifikansi daerah pinggiran hutan adalah kecil dibandingkan dengan jenis *woodland* lainnya di negara ini dan pentingnya jenis-jenis *woodland* ini bagi penghidupan masyarakat. Pengaturan pengelolaan sumberdaya secara kolaboratif dengan demikian dibatasi pada sedikit komunitas yang berdiam tepat di perbatasan hutan negara.

Desentralisasi di wilayah komunal cenderung mengikuti bentuk dari tatanan tata kelola sumberdaya alam yang lebih luas. Sejumlah undang-undang dengan orientasi kepada desentralisasi sebenarnya telah menyentralisasi kembali kewenangan di tingkat dewan distrik pedesaan. Undang-undang Lahan Komunal (the Communal Lands Act) Tahun 1982 membuat dewan secara *de jure* merupakan otoritas lahan yang memiliki kewenangan untuk mengalokasikan lahan di wilayah komunal dalam yurisdiksi mereka. Undang-undang Hasil Hutan Lahan Komunal (the Communal Lands Forest Produce Act) Tahun 1987 juga memberikan kontrol atas *woodland* asli setempat di tangan dewan. Melalui ketetapan hukum tersebut, dewan yang membawahi wilayah dengan jenis kayu yang bernilai komersial diberikan akses yang lebih besar dengan mengorbankan komunitas di wilayah komunal. Undang-undang Taman dan Hidupan Liar (the Parks and Wildlife Act) Tahun 1975 memberikan kepada dewan ‘status kewenangan yang sesuai’, yang memberikan wewenang atas penjagaan sumberdaya hidupan liar kepada dewan yang membawahi wilayah dimana hidupan liar itu berada. Melalui kewenangan tersebut, dewan di wilayah yang kaya akan hidupan liar telah dapat mengontrol dan mengelola hidupan liar dan mengambil manfaatnya dengan mengorbankan komunitas lokal.

Panduan Program Pengelolaan Wilayah Komunal bagi Sumberdaya Asli (Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources, atau CAMPFIRE) mengatur bahwa masyarakat penghasil produk harus mendapat bagian sampai 50 persen pendapatan yang dihimpun dari hidupan liar dan sumberdaya alam lainnya (Murombedzi, 1999; Dzingirai, 2003). Jadi, dampak keseluruhan dari desentralisasi di wilayah komunal telah berakibat pada resentralisasi kewenangan di tingkat distrik (Murombedzi, 1999; Mandondo, 2000). Tidak ada undang-undang yang nampaknya mendesentralisasikan kewenangan ke tingkat organisasi sosial yang lain, terutama organisasi-organisasi yang lebih dekat ke masyarakat.

Pada prinsipnya, seharusnya tidak terdapat kesalahan yang mendasar dengan desentralisasi yang memusatkan kewenangan di tingkat distrik. Distrik itu sendiri memang merupakan unit terendah dari kerangka kerja tata kelola lokal yang meliputi struktur akar-rumput (*grassroots*) yang terpilih melalui pemilu, termasuk komite pembangunan desa (*village development committees*) dan komite pembangunan wilayah pemilihan (*ward development committees*). Kedua struktur ini diharapkan memelopori pembangunan di tingkat lokal; tetapi bukti-bukti menunjukkan bahwa mereka dimanfaatkan sebagai fungsionaris politik bagi partai yang sedang berkuasa. Komite pembangunan desa ini dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dan mewakili, rata-rata 100 rumah tangga (Roe, 1995). Perencanaan seharusnya dimulai di tingkat ini, dan rencananya biasanya enam desa kemudian dikonsolidasikan ke dalam suatu komite pembangunan wilayah pemilihan (*ward*). Anggota dewan yang dipilih oleh komite ini kemudian menjadi perwakilan wilayah di tingkat distrik – komite pembangunan distrik daerah pedesaan (*the rural district development committee*), yang didominasi oleh birokrat dan teknokrat. Dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat di tingkat distrik, anggota dewan, yang mayoritas adalah petani, harus berhadapan dengan mereka yang lebih tinggi tingkat pendidikan dan kemampuan bernegosiasinya.

Secara keseluruhan, desentralisasi cenderung dipelopori oleh pemerintah dan pelaku dari luar lainnya, tetapi telah sebagian besar tetap merupakan suatu bentuk pelimpahan kewenangan bersyarat yang tidak membawa kepada pelimpahan kewenangan yang penuh. Kasus Chizvirizvi ini merupakan kasus berbeda yang menarik, yaitu merupakan prakarsa masyarakat (*community driven*) (bandingkan dengan kasus Skotlandia pada Bab 12).

## **TRAGEDI LAHAN UMUM CHIZVIRIZVI**

Chizvirizvi berbatasan dengan sebuah wilayah konservasi hidupan liar milik privat dan sebuah taman nasional, masing-masing *Malilangwe Conservancy* dan *Gonarezhou National Park*. Kebijakan mengurangi

kepadatan, rekonstruksi dan pembangunan di Chizvirizvi meliputi pelaksanaan skema pemukiman kembali yang diprakarsai pemerintah. Pemerintah membeli lahan dari pertanian komersial yang berdampingan dan menciptakan kesatuan desa-desa (*consolidated villages*) berdasarkan sistem rencana pemanfaatan lahan yang membagi wilayah menjadi kelompok-kelompok desa (*clustered villages*), daerah penggembalaan dan lahan pertanian. Setiap rumah tangga diberikan 5 ha lahan yang baik untuk ditanami, dan daerah penggembalaan merupakan milik komunal. Diharapkan bahwa pemusatan pemukiman akan memperbesar akses penduduk pedesaan akan air, listrik, jaringan jalan, sekolah, klinik, kedai minum dan perusahaan penggilingan.

Dibentuk sepuluh desa, yang masing-masing dipimpin oleh seorang kepala desa; seluruhnya berada di bawah kontrol seorang petugas pemerintah yang menangani pemukiman kembali. Secara keseluruhan terdapat 283 rumah tangga, kebanyakan dari suku Shangaan, yang sebelumnya telah digusur dari daerah yang sama. Kelompok Shangaan mempertahankan kebudayaannya sebagai sebuah suku, tetapi berbaur dengan suku lainnya melalui perkawinan antar suku. Melalui pengaturan ini, setiap rumah tangga diberikan 5 ha lahan yang baik untuk ditanami, dan lahan sisanya (sekitar 22.000 ha) ditetapkan sebagai daerah komunal dimana hewan ternak dapat digembalakan dan sumberdaya *woodland* seperti kayu bakar dan tiang konstruksi dapat diperoleh. Lahan pertanian ditempatkan dalam satu lokasi, terpisah dari pemukiman desa. Karena seluruh daerah di luar lahan yang dapat ditanami dimiliki secara komunal, petani dari komunitas desa yang berdekatan dapat juga memanfaatkan lahan penggembalaan dan sumberdaya hutan Chizvirizvi lainnya. Tanpa adanya suatu mekanisme untuk memonitor pemanfaatan sumberdaya, terjadi kerusakan besar sumberdaya hutan di *woodland* milik komunal.

Kemajuan kecil dalam penyediaan pelayanan dan infrastruktur dasar didalam kesatuan desa-desa itu dirusak oleh kegagalan rencana itu untuk mengatasi kepadatan penduduk yang berlebihan. Penyakit sosial semakin bertambah buruk: perampasan kemerdekaan dan otonomi individu dan keluarga, kesalahpahaman dan perselisihan, kecemburuan, pencurian, kecurigaan akan ilmu sihir, dan perselingkuhan. Lima ha lahan yang dapat ditanami yang diberikan kepada setiap rumah tangga tidak mencukupi bahkan untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga inti (sejumlah keluarga mempraktekkan poligami). Selain itu, curah hujan tahunan di wilayah kering ini sangat tidak menentu dan tidak dapat diandalkan untuk mendukung pertanian tadah hujan.

Petani lokal karenanya secara diam-diam memperluas lahan pertanian mereka di luar yang dialokasikan dengan melanggar batas wilayah *woodland* komunal. Tekanan sosial kemudian menjadi pendorong utama yang mengilhami pencarian alternatif dan penggemblengan aksi di desa-

desa tersebut. Masalah tambahan mencakup persepsi terjadinya degradasi *woodland* yang semakin parah di sekitar daerah kesatuan desa-desa itu. Penghancuran yang sia-sia dari sumberdaya *woodland* ini dilakukan baik oleh penduduk lokal maupun oleh anggota komunitas di sekelilingnya. Tidak terdapat monitoring pola pemanfaatan sumberdaya *woodland* di daerah ini: kepala desa tidak diberikan mandat untuk mengawasi pemanfaatan hutan lokal. Lima anggota komite yang terdiri dari warga kemudian menjadi sarana untuk mengartikulasikan keprihatinan.

Gagasan untuk komite tersebut dan untuk bidang-bidang lahan yang independen (*self-contained plots*) tersebut diajukan oleh penulis utama bab ini (Hlambela), ketua tingkat distrik Persatuan Petani Zimbabwe (*the Zimbabwe Farmers Union*), sebuah organisasi nasional yang kuat yang mewakili dan memperjuangkan hak-hak seluruh petani kulit hitam di negara ini. Karena posisinya di organisasi itu, penulis dapat berinteraksi dengan orang-orang di tingkat yang lebih tinggi dan di forum-forum yang berbeda. Ia juga telah mendapat pelatihan di bidang-bidang yang berkaitan dengan pembangunan. Mula-mula ia mengusulkan gagasan dari rencana *self-contained plots* kepada beberapa orang yang berpengaruh dalam komunitas, yang segera menerima gagasan tersebut. Kemudian, bersama dengan para tetua desa lainnya, penulis berkonsultasi dengan masyarakat umum, yang juga setuju dengan rencana tersebut. Penulis dipilih menjadi direktur dari komite, yang akan membantu komunitas mencapai visinya. Petani lokal setelah itu memilih empat anggota komite lainnya. Masing-masing dari kesepuluh desa itu menominasikan seorang perwakilan pada Komite Pembangunan Chizvirizvi untuk mewakili desa mereka.

## **SEBUAH MODEL BARU YANG DIDORONG OLEH PERMINTAAN**

Perhatian masyarakat terhadap kepadatan penduduk yang berlebihan dan degradasi lingkungan di Chizvirizvi memuncak sekitar tahun 1987. Perhatian tersebut menandai dimulainya visi yang diprakarsai masyarakat dan desakan permintaan masyarakat untuk rencana pemanfaatan lahan dan konservasi sumberdaya alam berdasarkan bidang lahan yang independen daripada pengelompokan desa-desa (*cluster villages*) yang kepadatannya berlebihan.

Melalui Komite Pembangunan Chizvirizvi, masyarakat mendapat dukungan dari Departemen Sumberdaya Alam bagi skema pemukiman kembali yang lebih tersebar dimana pemegang bidang-bidang lahan individual pada akhirnya bertanggung jawab terhadap mayoritas sumberdaya di dalam lahan mereka. Melalui model yang diusulkan ini, pemilik bidang-bidang lahan akan memiliki hak eksklusif atas lahan mereka dan dengan demikian dapat mencegah kerusakan yang sia-sia

dari sumberdaya yang saat itu terjadi di *woodland* yang dimiliki secara komunal.

Mayoritas penduduk mendukung usulan ini; tetapi sejumlah petani bersikap skeptis, terutama karena mereka harus bernegosiasi dengan pejabat tinggi pemerintah. Petani-petani ini terutama ragu terhadap kemampuan dari perwakilan lokal untuk mengartikulasikan kepentingan lokal di tingkat-tingkat yang tinggi. Dukungan kemudian datang dari Kementerian Lahan dan Pertanian pada tahun 1989. Sekarang dukungan dari dua badan pemerintahan mengilhami penduduk untuk menjalankan mekanisme sementara untuk menahan para pelanggar dan melindungi sumberdaya mereka. Langkah-langkah yang dilakukan meliputi monitoring bersama dan pengawasan pemanfaatan sumberdaya.

Sementara itu, Komite Pembangunan Chizvirizvi memperoleh dukungan dari kepala suku lokal dan kepala-kepala desa dari sepuluh desa yang ada. Hal ini membuahkan kesepakatan di level lokal, dengan adanya penandatanganan persetujuan. Rencana-rencana kemudian secara formal disampaikan kepada pemerintah melalui Kantor Pertanahan tingkat propinsi. Meskipun mereka mendapat tanggapan yang baik dari pemerintah pada tahun 1995, pemerintah tidak memiliki dana untuk mendukung implementasinya. Melalui hubungan penulis dengan Persatuan Petani Zimbabwe dan sebagai ketua dari Komite Pembangunan Chizvirizvi penulis dapat bertemu dengan menteri pertanian untuk membuka kesempatan mendapatkan dana. Meskipun tidak mendapat dukungan dana dari kementerian ini, Komite Pembangunan Chizvirizvi dapat memastikan persetujuan dari pihak kementerian yang memperbesar akses terhadap sumber-sumber alternatif, termasuk dukungan dari donor. Atas pertimbangan Administrasi Distrik Chiredzi, strategi untuk menjangkau komunitas donor menekankan pada membangun kemitraan jangka panjang dengan donor lokal yang potensial. Strategi itu terutama dimaksudkan untuk mencegah ketergantungan yang berlebihan dan sifat mengikat dari segi waktu dari proyek-proyek yang didanai pihak luar. Oleh karena itu, membangun strategi kemitraan adalah sangat penting sementara komunitas melangkah dengan visi rencana pemanfaatan lahan yang didesentralisasi dan konservasi sumberdaya alam.

### **Membangun kemitraan taktis**

Sebuah pertemuan, yang diorganisir oleh Perwalian Malilangwe (the Malilangwe Trust), mengajak 49 orang perwakilan komunitas dan 15 orang tamu, kebanyakan dari *University of Zimbabwe* tetapi juga dari Zambia, Malawi, Afrika Selatan, Botswana dan Amerika Serikat, untuk mendiskusikan 'pemukiman kelompok melawan pemukiman individual'. Pada pertemuan itu, Perwalian Malilangwe memberikan dana sebesar

100.000 Dollar Zimbabwe (2.632 US\$) untuk survei, pemetaan dan penetapan batas bidang lahan. Namun demikian, tidak semua mitra potensial mau berkomitmen. Contohnya, permintaan bantuan teknis dalam melakukan survei dan menetapkan batas bidang lahan mendapat cemoohan dari kantor lokal Dinas Penyuluhan dan Penelitian Pertanian Nasional, yang petugasnya menegaskan bahwa mereka akan melaksanakan rencana hanya atas instruksi dari atas – bukan atas instruksi dari bawah. Karenanya, komunitas itu melakukan pendekatan ke tingkat propinsi, dan sebuah tim survei ditugaskan ke daerah itu pada bulan Juni 1999. Mereka harus mempertimbangkan apakah akan bijaksana untuk membiarkan petugas-petugas Dinas Penyuluhan dan Penelitian Pertanian nasional sebagai pihak luar atau untuk melibatkan mereka. Pilihan kedua yang dipilih karena disadari bahwa kolaborasi lintas skala dan penyerapan kemampuan sangat penting bagi keberlanjutan dan kelanggengan. Atas dasar pertimbangan tersebut anggota dewan lokal juga ikut dilibatkan dalam proses tersebut.

### **Mengatasi penghambat (inertia)**

Kemudian, sebuah pertemuan perencanaan diselenggarakan di Malilangwe, dengan perwakilan dari komunitas, tim-tim pendukung dari tingkat lokal dan propinsi serta administratur distrik. Dari total paket dana yang diterima dari Perwalian Malilangwe, komunitas mengalokasikan sejumlah 25.000 Dollar Zimbabwe (658 US\$) untuk survei dan tim perencanaan. Dana itu diserahkan kepada administratur distrik untuk membayar tim secara bertahap seiring dengan penyelesaian tugas-tugas yang telah disepakati. Disadari bahwa tim survei akan membutuhkan sejumlah sarana transportasi. Perwalian Malilangwe memperbaiki sebuah kendaraan Landrover pemerintah yang rusak dengan biaya sebesar 12.000 Dollar Zimbabwe (316 US\$) dan memberikan sumbangan dana tunai sebesar 4.000 Dollar Zimbabwe (105 US\$) untuk bahan bakar.

Namun demikian, tidak ada survei yang dikerjakan. Dalam penyelidikan, masyarakat dikejutkan karena mengetahui bahwa tidak satupun sumberdaya telah diberikan kepada tim survei. Dugaan penyebabnya adalah dana yang ada diinvestasikan dalam sejumlah skema keuangan, dimana hasilnya digunakan untuk kepentingan pribadi. Kendaraan Landrover ditemukan terguling dan teronggok di bawah jembatan, diterlantarkan setelah digunakan untuk tujuan yang tidak ada hubungannya dengan kegiatan survei dan pemetaan. Untuk memastikan kemajuan dan sejumlah bentuk akuntabilitas, komunitas itu memutuskan untuk mengembalikan dana dan sumberdaya kepada pihak donor, untuk dialokasikan kepada tim survei untuk membayar tim atas pekerjaan yang telah dilakukan.



Pekerjaan survei dan penetapan batas dimulai pada akhir tahun 1999. Diperlukan dukungan logistik lebih lanjut, termasuk makanan bagi tim survei. Komunitas mendedikasikan diri mereka untuk menyediakan bahan makanan dan menyumbangkan tenaga, dan Perwalian Malilangwe berkomitmen memberikan 4 kilogram daging sapi setiap hari. Setelah pekerjaan survei dan penetapan batas selesai, penempatan bidang-bidang lahan ditunda, karena rupanya sejumlah pelaku, termasuk administrator distrik dan pemimpin lokal, secara terang-terangan bersaing dalam memperoleh penghargaan, pengakuan dan pengaruh. Selama penundaan, sayangnya sejumlah tanda batas bidang-bidang lahan musnah, hingga membutuhkan investasi lebih lanjut untuk memperbaiki dan memeliharaanya. Pembagian bidang-bidang lahan akhirnya terlaksana pada bulan Maret tahun 2000. Selain dihadiri oleh anggota komunitas, kegiatan tersebut juga disaksikan oleh administrator distrik, anggota parlemen lokal dan dua orang perwakilan dari kantor presiden Zimbabwe.

### **Proses alokasi lahan**

Sejumlah 294 bidang lahan, masing-masing seluas sekitar 85 ha, akan dialokasikan kepada rumah tangga dari sepuluh desa dalam skema awal pemukiman kembali. Proses pengalokasian dilakukan melalui pengundian dimana orang-orang memilih secara acak kartu yang nomornya berkesesuaian dengan bidang-bidang lahan tertentu. Metode pembagian ini telah digunakan sebelumnya oleh kelompok petani lokal untuk membagi secara adil sapi dari beragam jenis dan usia.

Pilihan pertama pembagian bidang-bidang lahan yang baru diberikan kepada mereka yang sebelumnya bermukim di kesatuan desa-desa yang diprakarsai pemerintah. Beberapa dari mereka awalnya enggan untuk pindah karena mereka telah membangun infrastruktur di lingkungan rumah mereka; tetapi mereka bergabung pada saat-saat terakhir untuk mengambil bagian lahan, ketika kepemilikan bidang lahan dibuka untuk siapa saja. *Rush* untuk mendapatkan bagian bidang lahan bertambah dalam volume, ketika para pemukim awal mendapatkan panen yang bagus, dan penggunaan kekuasaan muncul seiring masyarakat menyatakan haknya atas bagian lahan tersebut. Sekelompok guru di salah satu sekolah lokal merupakan satu konstituen berpengaruh yang disisihkan dari proses awal pembagian lahan. Secara diam-diam mereka menghasut pekerja lokal dari desa untuk memobilisasi penduduk di dua desa untuk memberontak melawan skema pembagian tersebut, pada intinya karena mereka dialokasikan bidang lahan yang tidak subur. Dengan harapan untuk membatasi konflik, administrator distrik secara sepihak mengambil alih kontrol atas bidang-bidang lahan yang tidak dialokasikan. Penjagaan ini tidak berlangsung lama; dan juga tidak mengurangi konflik. Menyadari

kegagalan intervensi, administrator distrik menempatkan kembali kontrol pada Komite Pembangunan Chizvirizvi. Untuk memecahkan kebuntuan, Perwalian Malilangwe mengorganisir sebuah pertemuan multipihak dimana beragam kepentingan yang berlawanan diundang. Pada pertemuan tersebut sebagian besar kekhawatiran pemangku kepentingan diselesaikan secara damai, dan sejumlah guru menerima bagian bidang-bidang lahan mereka.

Sebuah kelompok dari 16 orang veteran perang kemerdekaan juga merasa bahwa mereka telah tersisih dari proses pemberian hak tersebut. Ketua komite pertanahan memutuskan untuk meminta bantuan dari kepala suku dalam memutuskan bagaimana mengatasi permasalahan tersebut, dan mereka setuju bahwa lahan harus diberikan kepada para veteran secepat mungkin. Tetapi hanya terdapat tujuh bidang lahan bagi 16 orang veteran. Dengan persetujuan dari para veteran, diputuskan bahwa bidang-bidang lahan akan dibagikan melalui suatu undian penyisihan. Masing-masing veteran akan memilih secara acak kartu yang diberi tanda *ya* (mendapat bidang lahan) atau *tidak* (tidak mendapat bagian). Meskipun pengundian pada awalnya mendapat dukungan dari semua yang berkepentingan, veteran yang kalah tidak menghormati hasilnya, dan sebagian besar dari mereka merampas bidang lahan yang dialokasikan kepada orang lain. Salah satu veteran menyerobot bagian lahan yang telah diberikan kepada administrator distrik dan secara cepat mulai menggarapnya.

Beberapa konflik memiliki implikasi hukum. Seorang wanita menyerobot bagian lahan nomor 83, yang sebelumnya telah diberikan kepada kaum pemuda untuk melaksanakan proyek yang memberikan pendapatan mereka sendiri, dan meminta bantuan pengacara untuk mengupayakan pengusiran wanita itu. Akhirnya, empat anggota komite pembagian lahan dituntut ketika mereka tetap teguh mendukung tuntutan kaum pemuda tersebut.

Konflik di dalam keluarga atas kepemilikan lahan mulai muncul ke permukaan di Chizvirizvi. Suatu perselisihan biasanya muncul setelah kematian dari pemilik bidang lahan ketika pertanyaan hak waris muncul. Pada sebuah kasus, pasangan suami istri bercerai dan sang istri mengusir sang suami dari bidang lahan. Lahan itu terdaftar atas nama sang istri karena pada saat dialokasikannya bidang lahan itu, hanya mereka yang secara formal tidak bekerja yang memenuhi syarat untuk mendaftar, sementara sang suami, yang secara formal bekerja, tidak memenuhi syarat.

Petani dari wilayah komunal di sekitarnya juga menuntut hak akses (khususnya untuk menggembalakan ternak dan mengumpulkan kayu bakar) dari bidang lahan yang independen. Mereka berargumentasi bahwa mereka telah menikmati hak sebagai pengguna yang demikian ketika lahan pertanian tersebut dimiliki secara privat dan hak tersebut hilang secara

tidak adil ketika skema resettlement diimplementasikan. Mereka juga menuduh bahwa beberapa petani dari bagian Chizvirizvi yang lebih kering dan berbatu menyeberang melintasi wilayah komunal untuk memperoleh sumberdaya seperti air dan lahan subur, yang memberi kepada petani dari desa-desa di sekitarnya hak untuk mengakses sumberdaya dari Chizvirizvi, dalam semangat ‘timbang-balik’ (reciprocity). Situasi ini semakin kompleks karena banyak dari pemilik bidang-bidang lahan memiliki ikatan dengan petani dari wilayah komunal di sekitarnya: kedua kelompok masyarakat berasal dari suku Shangaan. Oleh karena itulah dari sudut pandang sosial, sangat sulit bagi pemilik bidang lahan untuk mengingkari ‘saudaranya’ akses terhadap sumberdaya *woodland*.

Beberapa orang merasa bahwa Komite Pembangunan Chizvirizvi telah melampaui kewenangannya. Dan komunitas pedesaan di sekitarnya melihat program bidang lahan yang independen sebagai upaya ‘bukan Afrika’ yang dilakukan oleh pemilik bidang-bidang lahan untuk mengingkari akses komunitas lain terhadap sumberdaya *woodland* anugerah Tuhan. Bagaimana pun juga, mereka merasa memiliki ikatan kekerabatan yang kuat yang berkaitan dengan tempat asal mereka, Afrika Selatan, karena itu seharusnya membagi sedikit yang mereka miliki sebagai saudara. Sejumlah kasus perebutan kepemilikan bidang lahan telah dipicu oleh kematian pemilik bidang lahan laki-laki. Komunitas telah mengusulkan bahwa ketika bidang lahan terdaftar atas nama suami, istrinya secara otomatis mewarisi lahan tersebut. Namun demikian, beberapa pemilik bidang lahan takut jika di bawah peraturan tersebut, jandanya akan menikah kembali dengan orang luar yang kemudian akan mengambil alih bidang lahannya, dengan demikian menghilangkan kesempatan dari pihak kerabat almarhum untuk mewarisi lahan tersebut.

Secara keseluruhan, rencana desentralisasi yang telah diprakarsai secara lokal bukanlah suatu proses yang berlangsung lancar. Sebagai sebuah komunitas, sejumlah tantangan dihadapi, mulai dari lahirnya gagasan mengenai bidang-bidang lahan yang independen sampai kepada alokasi akhir bidang-bidang lahan itu. Komunitas juga mendapat pelajaran dari model desentralisasi rencana pemanfaatan lahan yang diprakarsai secara lokal. Bagian berikut ini menggaris-bawahi semua hal itu, termasuk sejumlah perkiraan manfaat desentralisasi.

## **PELAJARAN YANG DIPETIK**

Desentralisasi di suatu bidang dapat membantu komunitas memobilisasikan kepentingannya dalam arena yang lebih luas. Setelah memberdayakan diri kami sendiri untuk mempengaruhi perubahan dalam rencana pemanfaatan lahan, kami telah mulai menuntut adanya keseimbangan antara pajak dan pelayanan. Kami juga mencari kesempatan untuk menyatakan

kepentingan kami atas hidupan liar dan juga kewenangan yang memadai atas sumberdaya ini. Desentralisasi dapat juga memunculkan pembentukan institusi tingkat lokal yang baru; tetapi pembentukan institusi-institusi secara terus-menerus mengakibatkan institusi lokal yang berlebihan. Kami juga menemukan bahwa ada kesempatan untuk mengikutsertakan pelaku dari luar lainnya dalam menyelesaikan beragam konflik yang ada.

## **Rencana pemanfaatan lahan**

Chizvirizvi menghadirkan sebuah kasus yang menarik yang mana sebuah komunitas memutuskan untuk pindah dari sebuah sistem pemukiman yang ditentukan dari atas (*top-down*) yang disponsori pemerintah dan memilih model pemukiman yang ditetapkan dari bawah (*bottom-up*) yang diprakarsai komunitas. Pengalaman ini harus dijadikan sebagai suatu peringatan bagi pemerintah dan pelaku dari luar lainnya bahwa bagaimanapun baiknya maksud, rencana *top-down* yang tidak selaras dengan prioritas dan aspirasi masyarakat pasti akan gagal. Salah satu di antaranya, kesatuan desa-desa dimaksudkan untuk memperbesar akses pelayanan dan fasilitas serta untuk mengatur pola pemukiman pedesaan. Namun demikian, manfaat yang dibayangkan oleh negara ini, bagaimanapun juga, berbeda dengan realitas pemukiman yang diatur kembali. Meskipun secara marginal memperbaiki akses atas pelayanan, kesatuan desa-desa, pada kenyataannya, memperburuk berbagai penyakit sosial. Pemukiman padat juga menyebabkan kerusakan hebat *woodland* dan sumberdaya di sekitar lokasi desa. Kami lebih menyukai otonomi dan kebebasan berkaitan dengan bidang-bidang lahan yang independen daripada perbaikan tatanan, kerapian dan akses atas pelayanan yang diupayakan pemerintah melalui kesatuan desa-desa.

Hikmahnya, agar setiap prakarsa berjalan terus, haruslah relevan, dan untuk menjadi relevan, suatu prakarsa harus berdasarkan kebutuhan dan prioritas masyarakat. Juga ditunjukkan bahwa terdapat kemungkinan keberhasilan yang lebih tinggi jika perubahan berasal dari bawah (*bottom-up*) dan atas prakarsa masyarakat daripada jika berasal dari atas (*top-down*) dan atas prakarsa pemerintah (bandingkan dengan Bab 12, Pengalaman Bangsa Skotlandia). Kami menyadari bahwa keinginan dan keputusan bersama kami adalah sebuah modal dimana kami dapat memberdayakan diri kami sendiri, dan kami telah mulai menyatakan kepentingan kami atas cakupan hal-hal yang luas.

## **Perpajakan**

Kami, petani di Chizvirizvi, menolak untuk membayar pajak kepada dewan distrik pedesaan karena tidak ada keseimbangan antara pajak yang

dihimpun dengan pelayanan yang diberikan kepada komunitas. Terutama, kami merasa kesal bahwa sekalipun dewan berupaya menghimpun pajak dari kami, mereka gagal, atau bahkan menolak, untuk membantu kami mendapatkan akta sertifikat bidang-bidang lahan kami. Sertifikat akan menjamin tingkat keamanan yang tinggi, memberikan kepada petani satu dokumen hukum untuk menggunakan hak eksklusif untuk memanfaatkan sumberdaya di bidang-bidang lahan mereka. Sertifikat juga akan digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman dari bank.

Kami menyadari bahwa jika kami bersatu di tingkat lokal, kami memiliki kekuatan untuk mendesak lembaga-lembaga di tingkat distrik untuk akuntabel kepada kami. Melalui struktur kepemimpinan lokal dan anggota dewan wilayah (*ward councilor*) kami dapat berusaha untuk mempengaruhi bagaimana pajak kami digunakan. Tetapi hal itu hanya mungkin terjadi jika kami merasa diberdayakan untuk mengikutsertakan pemangku kepentingan di tingkat distrik. Sayangnya, pemangku kepentingan di tingkat distrik nampaknya enggan memenuhi permintaan kami, bahkan mungkin di beberapa kasus bertindak dengan suatu sikap balas dendam. Menurut dugaan orang, dewan menghalangi donor potensial membantu komunitas Chizvirizvi karena mereka menganggap kami 'dapat berdiri sendiri'. Selain menuntut keseimbangan antara pajak dan pelayanan yang diberikan, desentralisasi juga telah memberikan komunitas suatu kesempatan untuk menyatakan kepentingan kami dalam hidupan liar, terutama berkenaan dengan memberikan kewenangan yang memadai langsung kepada kami.

## **Pengelolaan hidupan liar**

Tujuan kami saat ini adalah untuk memastikan bahwa ketetapan desentralisasi diberikan kepada tingkat organisasi sosial lainnya, daripada hanya kepada tingkat distrik. Kami ingin memastikan bahwa penetapan desentralisasi pada badan-badan yang jauh dari warga masyarakat, mendapat perdebatan serta tekanan penguasaan (lahan) dan tekanan pemanfaatan. Pemilik sumberdaya seharusnya juga menjadi pengguna dan pengelola sumberdaya tersebut. Desentralisasi dimana peran dan tanggung jawab menggantung di beragam tingkat tidak menghasilkan pemberdayaan.

Saat ini, hanya Malilangwe Conservancy dan dewan distrik pedesaan yang memperoleh manfaat dari hidupan liar, sementara kami membayarnya melalui kegagalan panen. Kami bahkan lebih sering tidak diberi ganti rugi atas kerusakan itu. Karena itu kami meminta agar diberikan kewenangan yang memadai atas hidupan liar sehingga kami dapat memutuskan bagaimana manfaat dari hidupan liar dapat digunakan. Ketika kewenangan, seperti kewenangan atas hidupan liar, dilimpahkan kepada komunitas

lokal, penting untuk mengidentifikasi lembaga lokal yang sesuai untuk tugas tertentu itu.

### **Lembaga lokal**

Desentralisasi biasanya diikuti oleh pembentukan lembaga-lembaga yang baru untuk memelopori prakarsa desentralisasi. Pembentukan sejumlah lembaga biasanya menimbulkan konflik. Dalam kasus Chizvirizvi, pemerintah memunculkan posisi baru, seperti petugas pemukiman kembali dan kepala desa, dan kami, masyarakat lokal, memunculkan Komite Pembangunan Chizvirizvi untuk memandu komunitas dalam usahanya memprakarsai dan mengimplementasikan rencana pemanfaatan lahan yang dibuat oleh masyarakat lokal. Partai yang berkuasa juga menegakkan struktur partainya di wilayah itu untuk melindungi dan mengembangkan kebijakan partai. Pembentukan sejumlah lembaga di tingkat lokal mengakibatkan perseteruan, khususnya antara kepala desa dan *kraalheads* (pemimpin tradisional dusun), yang nampaknya saling tumpang tindih perannya. Komite Hidupan Liar dan Pembangunan (the Wildlife and Development Committee) yang baru yang diketuai oleh anggota dewan wilayah benar-benar telah merebut peran dari Komite Pembangunan Chizvirizvi, yang kami bentuk untuk memelopori implementasi dari skema pemukiman yang baru.

Karena iklim politik yang kuat di negara ini, sebagian besar lembaga lokal, bahkan yang secara tradisional memiliki mandat pembangunan, telah dipolitisasi dan menjadi saluran untuk menyebarkan propaganda partai daripada menjadi agen pembangunan. Karena itu, ketika kewenangan dilimpahkan kepada komunitas lokal, penting untuk dibentuk lembaga baru dengan mandat pembangunan untuk memelopori pembangunan. Sebagai alternatif, kepada struktur yang telah ada harus diberikan sumberdaya untuk menjalankan peran mereka yang baru.

### **Konflik**

Dengan mudah kami mengakui bahwa pengalaman kami, meskipun adalah prakarsa komunitas, bukanlah merupakan perjalanan yang lancar. Kami mengalami bermacam konflik di tingkat komunitas selain juga di tingkat distrik. Kami sadar bahwa konflik tersebut sebagian besar muncul karena perebutan atas manfaat, pengaruh, pengakuan dan legitimasi. Di tingkat lokal, sebagian besar konflik meliputi perebutan lahan dan sumberdaya terbaik selama pembagian bidang-bidang lahan. Kami juga secara rutin mengalami konflik perbatasan di antara pemilik bidang-bidang lahan, termasuk juga antara pemilik bidang-bidang lahan dengan warga dari wilayah komunal yang berdekatan.

Persoalan yang dipertentangkan yang nampaknya menempatkan kami dalam konflik dengan tingkat distrik termasuk apa yang kami anggap sebagai kegagalan dan keengganan dari pejabat pada tingkat ini untuk memberikan pengesahan formal atas bidang-bidang lahan kami, selain juga untuk memberikan kami kewenangan langsung atas sumberdaya hidupan liar di wilayah kami. Namun demikian, kami menyadari, bahwa konflik adalah sesuatu ciri yang melekat dari kebanyakan komunitas, dan bahwa konflik itu kemungkinan akan muncul apakah desentralisasi itu berasal dari atas (top-down) maupun jika merupakan prakarsa lokal (locally driven). Kami percaya akan perlunya suatu mekanisme untuk mengatasi konflik-konflik yang demikian secara damai. Menekan konflik hanya menanggukahkan permasalahan. Kami melihat konflik di tingkat komunitas paling baik diselesaikan melalui pendekatan yang berusaha menentukan dengan jelas peran dari beragam lembaga. Kami percaya bahwa lembaga yang cenderung politis bukanlah lembaga terbaik dalam hal mengedepankan agenda pembangunan.

### **Aliansi dengan organisasi dari luar**

Prakarsa Chizvirizvi pada dasarnya adalah prakarsa komunitas dari permulaan sampai implementasi. Tetapi sampai sejauh mana anggota komunitas dapat menjalankan sendiri perencanaan dan implementasi inisiatif desentralisasi yang diprakarsai oleh komunitas? Meskipun ini merupakan visi kami, dan meskipun kami menggerakkan warga untuk mendapatkan dukungan yang lebih luas bagi rencana kami dan mengorganisasikan tenaga kerja lokal untuk menetapkan bidang-bidang lahan, kami tidak dapat melakukannya tanpa dukungan pemangku kepentingan dari luar. Pelatihan kepemimpinan dan pengelolaan proyek serta partisipasi dalam lokakarya dapat membantu pemimpin lokal, seperti yang terjadi pada penulis utama bab ini. Kami mendapatkan bantuan dana dari Perwalian Malilangwe, yang juga membantu mediasi konflik di dalam komunitas, termasuk juga antara kami dengan pemangku kepentingan lainnya. Kami mendapat manfaat dari bantuan teknis dari departemen pemerintah yang relevan, dan dukungan legitimasi datang dari beragam politisi, termasuk wakil presiden, menteri pertanian serta administrator propinsi dan distrik. Dalam memulai desentralisasi dan prakarsa pembangunan pedesaan lainnya, terdapat banyak peran yang dapat diambil oleh pelaku dari luar; tetapi agendanya harus disusun oleh anggota komunitas.

## KESIMPULAN

Prakarsa desentralisasi atas dasar permintaan (demand driven) nampaknya langgeng di tingkat lokal. Pertama, komunitas harus mempunyai sebuah visi yang sama atas apa yang ingin dicapai oleh anggotanya. Komunitas harus dipimpin oleh orang-orang yang memiliki visi yang tidak perlu menjadi bagian dari struktur kepemimpinan yang ada. Meskipun prakarsa desentralisasi dimulai dan didorong oleh komunitas pedesaan, komunitas tersebut harus dibantu oleh organisasi dari luar, termasuk struktur tingkat distrik yang mana komunitas berusaha membebaskan diri dari struktur tersebut. Namun demikian, pelaku-pelaku dari luar seharusnya hanya menjadi fasilitator dan tidak membajak seluruh prakarsa desentralisasi.

Desentralisasi juga dapat menimbulkan konflik di tingkat lokal seiring dengan tanggung jawab dan kesempatan baru yang muncul dengan pelimpahan kewenangan yang baru kepada komunitas. Oleh karena itu, seharusnya dibuat mekanisme penyelesaian konflik untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul, dan seharusnya peran dari lembaga ditetapkan dan diterangkan dengan jelas kepada seluruh lembaga.

## CATATAN

Bab ini merupakan hasil penelitian yang didanai oleh the Center for International Forestry Research (CIFOR). Namun demikian, pandangan yang dikemukakan adalah pandangan para penulis. Penulis berterimakasih kepada Alois Mandondo atas usahanya yang tidak kenal lelah dalam memberikan komentar terhadap versi yang berbeda-beda dari bab ini. Kami juga ingin mengucapkan terimakasih kepada Godwin Kowero atas pandangannya yang mendalam pada setiap tahapan penelitian dan penulisan. Penelaah anonim yang memberikan komentar pada bab ini dan memberikan pandangan yang mendalam juga sepatutnya disebutkan secara khusus di sini. Yang terakhir namun tidak kalah pentingnya, kami mengucapkan terimakasih kepada penduduk Chizvirizvi, yang telah secara terbuka memberikan kami penjelasan yang gamblang mengenai pengalaman dan pandangan mereka tentang proses desentralisasi di daerah mereka.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Chambers, R. (1983) *Rural Development: Putting the Last First*. Longman, London.
- Dzingirai, V. (2003) 'The new scramble for the African countryside'. *Development and Change*, vol 34, no 2, hal 243-263.
- Emery, M. R. (1995) 'More than just politics of decentralization: Local government reform, district development and public administration in Zimbabwe'. *World Development*, vol 23, no 5, hal 833-845.
- Mandondo, A. (2000) *Situating Zimbabwe's Natural Resources Governance System in History*. Occasional Paper No 32, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Murombedzi, C. J. (1999) 'Policy Arena: Devolution and stewardship in Zimbabwe's CAMPFIRE Programme'. *Journal of International Development*, Vol 11, hal 287-293.
- Wily, L. (1995) 'The emergence of joint forest management in Tanzania'. Makalah briefing penduduk desa dan pemerintah yang dipersiapkan atas nama the Regional Forestry Programme dan Shingida Rural District Council, Tanzania.



# Bab 16

## Mendesentralisasikan Pengelolaan Kawasan Lindung di Mount Kitanglad

Adolino L. Saway Alias Datu Makapukaw  
dan Felix S. Mirasol Jr.

### PENDAHULUAN

Pengelolaan kawasan lindung Mount Kitanglad di Filipina mengalami perubahan dari kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan sebuah dewan yang anggotanya termasuk perwakilan dari pemangku kepentingan lokal. Persoalan yang harus dihadapi di antaranya adalah kendala finansial, hambatan bahasa dan budaya bagi partisipasi perwakilan penduduk asli secara penuh. Selain itu, persaingan muncul di antara para pemimpin suku. Namun demikian, bentuk desentralisasi ini telah mengurangi tekanan terhadap hutan dan memperbaiki penegakan undang-undang kehutanan. Sukarelawan perlindungan hutan berbasis masyarakat, diterbitkannya instrumen penguasaan lahan bagi yang memenuhi syarat, dan akuntabilitas para pemimpin suku terhadap pengambilan sumberdaya alam yang tidak berkelanjutan merupakan alasan utama bagi keberhasilan ini.

### KAWASAN LINDUNG MOUNT KITANGLAD

Mendominasi bagian utara-tengah Dataran Tinggi Bukidnon, Kitanglad Range mencakup total wilayah seluas 47.270 ha dalam tujuh *municipalities* atau distrik (kira-kira seperti kabupaten) dan satu kota di propinsi Bukidnon, Filipina. Kawasan ini memainkan peran penting dalam pembangunan sosial-ekonomi kawasan utara dan tengah Mindanao. Selain menjadi tempat tinggal bagi penduduk asli Bukidnon, kawasan itu juga merupakan daerah aliran sungai utama yang menyediakan air bagi pembangkit listrik, irigasi dan pemanfaatan domestik bagi Bukidnon dan propinsi yang berdekatan dengannya.

Kawasan lindung Mount Kitanglad dipilih sebagai salah satu dari sepuluh lokasi prioritas di bawah proyek Konservasi Kawasan Lindung Prioritas Bank Dunia. Pada tanggal 9 November 2000, Mount Kitanglad akhirnya menjadi kawasan lindung penuh setelah Kongres Filipina

menyetujui Undang-undang Republik Nomor 8978 – Undang-undang Kawasan Lindung Mount Kitanglad Range Tahun 2000.

## **KEBIJAKAN-KEBIJAKAN DESENTRALISASI**

### **Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS) Undang-undang Republik Nomor 7586 Tahun 1992**

Desentralisasi pengelolaan kawasan lindung di Filipina terlaksana dengan lahirnya Undang-undang Republik Nomor 7586 pada tanggal 1 Juni 1992. Dikenal sebagai Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS), perundang-undangan ini merubah pengelolaan kawasan lindung dari Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam (the Department of Environment and Natural Resources), sebuah badan pemerintah nasional, kepada Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung (the Protected Area Management Board). Badan multi-sektoral lokal ini diketuai oleh Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam dengan perwakilan dari unit-unit pemerintahan daerah, organisasi non-pemerintah dan organisasi masyarakat madani, organisasi masyarakat, penduduk asli melalui dewan tetua adat dan badan pemerintah nasional.

Kantor Pengawas Kawasan Lindung (the Protected Area Superintendent Office), yang menjadi sekretariat Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, juga bertanggung jawab atas implementasi semua rencana, kebijakan dan proyek yang disetujui oleh dewan tersebut.

### **Undang-undang Hak Penduduk Asli Tahun 1997 (Undang-undang Republik Nomor 8371)**

Diberlakukannya Undang-undang Hak Penduduk Asli (the Indigenous Peoples Rights Act atau IPRA) pada tahun 1997 adalah tonggak bersejarah lainnya dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam. Undang-undang tersebut memberikan satu arah kebijakan yang kuat yang mengakui dan mendukung hak-hak penduduk asli, yang merupakan penghuni utama kawasan lindung. Sebuah sertifikat *ancestral domain* (daerah leluhur) atas lahan warisan leluhur diberikan kepada komunitas suku asli yang sesungguhnya dan memenuhi syarat. Sertifikat atas tanah ini menjamin kepemilikan atas daerah leluhur setelah daerah itu diidentifikasi dan dipetakan sesuai dengan undang-undang. Administrasi dan pengelolaan sertifikat tanah daerah leluhur didasarkan pada hak dan praktek tradisional. Sistem kepemilikan tradisional yang diterapkan oleh penduduk asli di bawah hukum adat mereka mengatur hubungan dari seluruh individu dalam komunitas mereka.

Untuk membuat kebijakan yang ditetapkan oleh Undang-undang Hak Penduduk Asli, dibentuklah Komisi Nasional untuk Penduduk Asli (the National Commission on Indigenous People) untuk menjadi badan pemerintah yang terutama bertanggung jawab menyusun dan mengimplementasikan kebijakan, rencana dan program yang ditetapkan di bawah undang-undang tersebut.

## **Undang-undang Pemerintah Daerah Tahun 1991 (Undang-undang Republik Nomor 7160)**

Undang-undang Republik Nomor 7160 yang juga dikenal sebagai Undang-undang Pemerintah Daerah (the Local Government Code) Tahun 1991, adalah perundang-undangan bersejarah yang memperkenalkan perubahan dalam proses politik dan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah tingkat daerah yang lebih rendah. Undang-undang tersebut menunjukkan kesetiaan penuh terhadap desentralisasi sebagai kebijakan negara dan menetapkan bahwa pemerintah daerah akan menikmati otonomi yang berarti untuk mencapai pembangunan mereka secara penuh sebagai komunitas yang mandiri dan membuatnya lebih efektif dalam mencapai tujuan nasional. Untuk mengimplementasikan kebijakan ini, undang-undang tersebut mengumumkan bahwa negara akan membentuk struktur pemerintahan daerah yang lebih responsif dan akuntabel melalui sistem desentralisasi. Hal ini berarti memberikan kekuasaan, kewenangan, tanggung jawab dan sumberdaya yang lebih besar kepada pemerintah daerah.

## **KONSEKUENSI DARI KEBIJAKAN DESENTRALISASI**

Saat berjalannya usaha yang sangat besar ini, Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, badan-badan pemerintah nasional, unit-unit pemerintahan lokal, dan komunitas penduduk asli sedang berjuang mencari cara untuk sedapat mungkin mencapai keberhasilan. Berbagai kekhawatiran yang mempengaruhi implementasi program mereka masing-masing dideskripsikan di bawah ini.

### **Kurangnya kerjasama**

Nampaknya sulit untuk membangun sebuah pondasi yang kuat bagi kerjasama. Masing-masing badan pengelolaan berusaha mempertahankan sistem pengelolaan mereka sendiri yang berbeda dengan yang lainnya. Beberapa komunitas suku yang menentang pengaturan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, cenderung tidak mempedulikan mandat dari Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS) dan bertahan pada

Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA). Komisi Nasional untuk Penduduk Asli, yang bertanggung jawab mengimplementasikan IPRA, menghadapi banyak keluhan dari semua pihak, termasuk dari unit-unit pemerintahan daerah. Karena IPRA adalah undang-undang yang baru, persyaratan keorganisasiannya belum terlaksana secara efektif dan sebagian besar sumberdaya yang dibutuhkan belum tersedia. Kondisi ini membawa kepada suatu pergumulan di antara unit-unit pemerintahan daerah, Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung dan sejumlah ketua suku berkenaan dengan kebijakan siapa yang seharusnya diterapkan di lapangan.

### **Tumpang-tindih tanggung jawab pengelolaan**

Membangun sebuah visi tunggal terhambat oleh kendala politik dan metodologi. Sistem pengelolaan dalam konteks Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS), Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA) dan bahkan pemerintah daerah telah sejak lama memiliki keterbatasan dalam mandat khusus dan wilayah yurisdiksi geografis mereka. Perhatian Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional dibatasi oleh cakupan geografisnya. Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA) mengakui bahwa pengelolaan daerah leluhur memiliki baik komponen geografis maupun budaya. Demikian juga, pemerintah daerah memiliki keterbatasan geografis dan administratif mereka sendiri. Pada kebanyakan kasus, ketiga badan pengelolaan ini mempunyai tanggung jawab pengelolaan yang tumpang tindih karena kawasan lindung seringkali diakui sebagai daerah leluhur, dan beberapa bagian dari daerah leluhur sudah pasti berada di dalam wilayah kabupaten. Rantai tanggung jawab dan perintah, telah beberapa jauh, menimbulkan konflik kepentingan dan isolasi.

Dikeluarkannya Undang-undang Mount Kitanglad (the Mount Kitanglad Act) melembagakan kemitraan di antara agen-agen pemerintah melalui Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Faktor penghambatnya adalah badan pemerintah nasional yang tidak menyelaraskan program mereka, sehingga berakibat pada munculnya prioritas yang tidak terkoordinasi. Tantangan yang harus dihadapi dewan adalah memastikan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan mengenai taman nasional untuk mendapatkan dukungan dari beragam pemangku kepentingan. Hasil awalnya cukup memberikan harapan; tetapi kemajuannya lambat karena organisasi yang terlibat memiliki struktur yang berbeda dan membutuhkan waktu untuk memahami inti dari kerja sama.

## MELAKSANAKAN DESENTRALISASI

### **Pencapaian-pencapaian utama**

Kawasan lindung Mount Kitanglad beruntung masuk menjadi salah satu dari 10 lokasi prioritas di bawah proyek Konservasi Kawasan Lindung Prioritas Bank Dunia. Proyek ini mengujicobakan ketetapan desentralisasi dari Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS) selama tujuh tahun, yang dimulai pada tahun 1994. Berikut ini adalah pencapaian-pencapaian utama yang memberikan sumbangan terhadap implementasi kebijakan desentralisasi pemerintah:

- Penetapan Mount Kitanglad sebagai kawasan lindung. Sesuai dengan Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional, kongres Filipina menempatkan Mount Kitanglad sebagai sebuah kawasan lindung permanen melalui Undang Undang Republik Nomor 8978. Undang-undang tersebut adalah sebuah produk perundang-undangan sosial karena melibatkan partisipasi pemangku kepentingan lokal.
- Persiapan dan persetujuan dari Rencana Kawasan Lindung Mount Kitanglad.
- Membentuk dan menjalankan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung.
- Dikeluarkannya instrumen penguasaan lahan bagi pemukim dari luar (migran) yang memenuhi syarat dan penduduk asli yang berminat.
- Mendirikan Dana Perwalian Kawasan Lindung (the Protected Areas Trust Fund). Dana perwalian Mount Kitanglad didirikan untuk mempromosikan pendanaan taman nasional yang berkelanjutan. Sampai saat ini, setidaknya sekitar 1 juta peso (20.000 US\$) telah dihimpun dari karcis masuk pengunjung dan retribusi pemanfaatan lahan. Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung akan memutuskan peruntukan dana tersebut, yang dibatasi untuk kepentingan perlindungan taman nasional dan kegiatan pengembangan sumber penghidupan komunitas.

### **Partisipasi komunitas: dewan tetua adat**

Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, dengan dukungan dari ornop, telah membantu komunitas-komunitas suku dalam menentukan dan membentuk dewan tetua adat mereka. Pembentukan dewan tetua adat diamanatkan melalui undang-undang yang ada dan mengikuti struktur komunitas yang telah lama ada. Proses penentuan dan pengesahan masing-masing ketua dari setiap dewan tetua adat dimulai di tingkat komunitas. Para tetua adat ini menyampaikan perhatian dan kepentingan dari komunitas asli mereka kepada Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Selain itu, para tetua adat juga menjadi penasehat dan pakar dalam menyusun kebijakan yang selaras dengan hak-hak adat dan praktek-praktek adat mereka. Mereka bertanggung jawab untuk menyampaikan informasi kepada komunitas asli yang tidak terwakili dalam Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung.

Dewan tetua adat memainkan peran penting dalam pengelolaan kawasan lindung, khususnya dalam perencanaan, pembuatan keputusan dalam akses sumberdaya mengikuti praktek tradisional mereka, menyelesaikan konflik batas wilayah, dan mengakui serta menghormati hak adat dan praktek adat. Para tetua adat mengidentifikasi dan menentukan sistem pengetahuan asli yang sebenarnya dan perbedaannya antara satu desa dengan desa yang lainnya. Persyaratan ritual yang berbeda dari satu pintu masuk dengan yang lainnya adalah salah satu contoh dari perbedaan suku yang dipertimbangkan dalam penyusunan kebijakan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung.

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh dewan tetua adat adalah munculnya pemimpin suku dan anggota suku lainnya yang terpelajar dan kelihatannya berusaha mengendalikan kegiatan penduduk asli di taman nasional. Untuk mengatasi situasi tersebut, ketua dewan tetua adat ditugaskan mengunjungi tujuh kabupaten dan kota yang masuk kawasan taman nasional untuk melaksanakan pemetaan budaya dan mengidentifikasi pemimpin-pemimpin penduduk asli yang sebenarnya yang dapat memainkan peran sebagai perwakilan dalam Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Kantor Pengawas Kawasan Lindung, Komisi Nasional untuk Penduduk Asli dan unit-unit pemerintah daerah membantu ketua dewan dalam kegiatan ini.

Setelah proyek Bank Dunia berakhir pada tahun 2002, pendanaan bagi kegiatan dewan tetua adat berhenti, kecuali untuk kegiatan terbatas yang merupakan bagian dari rencana kerja tahunan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Karena itu, sulit bagi perwakilan penduduk asli untuk melaksanakan tugas mereka dengan dewan dan di dalam komunitas mereka. Masing-masing unit pemerintah daerah telah berkomitmen untuk membantu kerja mereka; tetapi tidak semuanya memiliki kemampuan untuk menjalani proses pemerintah yang harus dilalui sebelum segala bentuk bantuan dapat diberikan. Terdapat juga tantangan tambahan untuk meningkatkan kemampuan negosiasi dan berbicara dari para tetua adat sehingga mereka dapat berpartisipasi langsung selama diskusi dengan anggota dewan lainnya. Penyedia layanan dari luar badan pemerintah sedang bernegosiasi untuk menyatukan usaha dan sumberdaya mereka untuk mengatasi persoalan ini.

### **Organisasi Penjaga Sukarela Kitanglad**

Penjaga Sukarela Kitanglad (the Kitanglad Guard Volunteers) adalah perlindungan taman nasional berbasis komunitas kepanjangan tangan dari dewan tetua adat dan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Mereka menjadi suku penjaga (alimaong) berdasarkan struktur komunitas suku mereka. Mereka menjadi anggota hanya setelah mengikuti sebuah ritual

yang dilaksanakan oleh para tetua adat dan diutus oleh Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung.

Untuk menopang kegiatannya dan memberikan dukungan kepada para sukarelawan, pemerintah propinsi telah mengalokasikan 1 juta peso setiap tahun untuk mendukung kegiatan mereka dan memberikan insentif kepada anggota yang terlibat. Selain itu, wakil gubernur propinsi membayar jaminan asuransi mereka, dan pemerintah kabupaten dan kota serta beberapa perusahaan swasta memberikan bantuan logistik kepada mereka, seperti jas hujan, lampu senter dan perlengkapan lainnya.

Salah satu persoalan yang dibawa ke muka dewan tetua adat oleh Penjaga Sukarela Kitanglad adalah bahwa mereka dianggap sebagai lawan/pesaing dari para penjaga yang diorganisasikan oleh pemimpin suku yang menentang kegiatan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Saat ini terdapat tekanan yang lebih besar pada Komisi Nasional untuk Penduduk Asli, yaitu badan pemerintah yang ditugaskan untuk mengimplementasikan Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA), untuk memandu dan memediasi kepentingan yang bertentangan dari para pelindung sumberdaya alam.

### **Unit-unit pemerintah daerah**

Setelah selesainya proyek Bank Dunia, unit-unit pemerintah daerah mengemban tanggung jawab untuk berbagi pendanaan kegiatan yang telah disetujui dalam rencana pengelolaan. Sejumlah 6,7 juta peso (34.000 US\$) telah dialokasikan untuk tahun 2002 dan 2003 oleh pemerintah kota, kabupaten dan propinsi. Mereka juga membantu pelatihan dan kegiatan sejenis di tingkat komunitas. Pimpinan kabupaten dan kota serta wakil gubernur propinsi secara pribadi menghadiri pertemuan-pertemuan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung untuk memfasilitasi pembuatan keputusan agar mudah dan segera.

### **Badan-badan pemerintah nasional**

Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam melaksanakan pengawasan taman nasional keseluruhan melalui Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Komisi Nasional untuk Penduduk Asli membantu komunitas penduduk asli dalam menegakkan hak mereka dan melakukan praktek tradisional mereka, dan dalam proses pendaftaran untuk mendapat pengesahan hak atas daerah leluhur mereka yang berada di dalam taman nasional. Sampai saat ini, telah diterima setidaknya tujuh pengajuan. Departemen Pertanian memberikan pelatihan, memperkenalkan sistem pertanian dataran tinggi yang berkelanjutan dan menawarkan bibit tanaman. Sejumlah 28 *barangay* (desa) sekarang ini menjadi target

program ini, dengan pembangunan satu lahan pertanian percontohan di setiap *barangay*.

### **Perusahaan swasta**

Pungutan yang dibayarkan perusahaan swasta atas pemanfaatan sumberdaya masuk ke dalam dana perwalian taman nasional. Dana tersebut digunakan untuk menopang kegiatan taman nasional dan proposal sumber penghidupan dari komunitas lokal. Perusahaan swasta juga mendukung pertemuan suku tahunan, Perayaan *Aldaw Ta Kitanglad* ('Hari Kitanglad').

## **PERSOALAN DAN PERMASALAHAN DESENTRALISASI**

### **Pengalaman**

Implementasi Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS) di Kawasan Lindung Mount Kitanglad dimulai pada tahun 1993. Setelah hampir sepuluh tahun implementasi, kami dapat mendeskripsikan pengalaman dari komunitas yang terpengaruh implementasinya sebagai berikut.

#### *Perwakilan yang tidak tepat (misrepresentation)*

Orang-orang yang tinggal di *barangay* yang sebenarnya dan mereka yang dekat dengan politisi dipilih untuk mewakili komunitas lokal dalam dewan pengelolaan dan komite unit pemerintah lokal; tetapi mereka tidak benar-benar membela kepentingan komunitas lokal itu. Hal ini mungkin merupakan salah satu penyebab mengapa beberapa keputusan yang dibuat bagi penduduk asli dan komunitas lokal tidak menjawab kepentingan mereka dan tidak mendapat dukungan mereka. Pada beberapa kasus para wakil ini tidak mendapatkan kepercayaan dan keyakinan dari komunitas karena penyalahgunaan dana dan tindakan serupa lainnya. Diharapkan pemetaan budaya yang diprakarsai oleh ketua dewan tetua adat akan mengatasi persoalan ini dengan memasukkan wakil-wakil baru yang telah dipilih dan didukung secara penuh oleh komunitas yang berkepentingan.

#### *Keterbatasan dukungan dana*

Meskipun undang-undang mengamanatkan perwakilan komunitas yang tepat pada Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, sebagian besar partisipasi mereka yang efektif dan berarti terhambat oleh keterbatasan dana. Termasuk juga bantuan untuk transportasi, konsultasi, mendapatkan



masuk kembali dan pengembangan kemampuan. Dewan telah membahas persoalan ini dengan jajaran pimpinan pemerintah daerah, yang adalah anggota dewan. Hanya 1 persen dari bagian pendapatan unit pemerintah daerah yang saat ini disisihkan untuk penduduk asli. Tantangannya adalah untuk meningkatkan kapasitas perwakilan komunitas lokal untuk mengakses alokasi ini mengikuti proses yang disyaratkan oleh pemerintah daerah.

### *Ketidakepekaan terhadap budaya lokal*

Perwakilan komunitas lokal mengalami kesulitan untuk berpartisipasi secara aktif dalam diskusi karena dalam pertemuan-pertemuan mayoritas anggota berbicara dengan Bahasa Inggris. Dialek lokal, atau *binunkid*, jarang digunakan, dan mayoritas anggota dan sekretariat Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung tidak dapat memahaminya. Lebih dari itu, panduan kegiatan dewan tidak selalu selaras dengan budaya lokal. Komunitas suku memutuskan suatu hal melalui kesepakatan bersama (konsensus), sedangkan dewan memutuskan dengan suara terbanyak. Sebagian besar pertemuan dilaksanakan di *barangay* dan jarang di *sitio*, dimana mayoritas penghuni taman nasional bermukim. Jika mereka memang datang menghadiri pertemuan, mereka melakukannya untuk memenuhi undangan karena keterbatasan pemahaman mereka. Mereka merasa pegawai Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam sebagai petugas penegak hukum kehutanan yang mengejar mereka untuk diperiksa; karena itu, mereka menghindari menghadiri undangan pertemuan oleh badan pemerintah itu. Mereka biasanya menerima keputusan meskipun berlawanan dengan keinginan mereka karena tidak mau dianggap sebagai pembangkang.

Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung telah mengetahui permasalahan itu dan mengambil langkah-langkah berikut ini:

- Dalam pertemuan-pertemuan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung diharuskan untuk berbicara dalam Bahasa *Bisaya*, bukan bahasa Inggris. Mayoritas perwakilan penduduk asli berbicara dalam Bahasa *Bisaya*.
- Jumlah perwakilan penduduk asli, yang dipilih berdasarkan praktek adat mereka, telah meningkat.
- Pemetaan komunitas dan/atau budaya akan menentukan lokasi dan ciri-ciri komunitas lokal.
- Para tetua adat telah dilibatkan dalam monitoring proyek dan penyebaran informasi.
- Sistem peradilan suku dilaksanakan lebih dahulu daripada undang-undang kehutanan.

- Dilaksanakan ritual pembersihan pada setiap kegiatan yang dilakukan dengan komunitas. Hal ini untuk memastikan kepercayaan dan dukungan dari penduduk asli.

### *Kesempatan yang tidak sama bagi proyek-proyek sumber penghidupan*

Proyek-proyek sumber penghidupan biasanya diberikan kepada anggota komunitas *barangay* dan diberikan hanya dalam jumlah yang terbatas bagi pemukim di kawasan lindung. Hal ini terjadi karena sejumlah anggota komunitas tidak termasuk dalam sensus dan pendataan taman nasional; mereka menganggap sensus sebagai cara untuk membuat mereka teridentifikasi dan membawa mereka ke pengadilan. Selain itu, sebagian besar wilayah mereka tidak memenuhi persyaratan sumber mata pencaharian, karena sangat terpencil dan sulit mengawasinya. Mereka menemui kesulitan dalam menarik dana dari bank karena tidak mempunyai kartu identifikasi dan tanda tangan mereka berbeda.

### *Kesempatan untuk meningkatkan pengetahuan dan interaksi*

Perwakilan penduduk asli yang telah bekerja dengan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung merasakan bahwa partisipasi mereka merupakan suatu kesempatan untuk meningkatkan pemahaman dan pandangan mereka mengenai sisi lain pembangunan. Interaksi mereka dengan pemangku kepentingan taman nasional lainnya telah memberi mereka suatu kesempatan untuk membuat hubungan baru dan untuk mendidik mitranya pada pentingnya praktek adat mereka. Perlahan-lahan, mereka melihat manfaat dari prakarsa mereka karena sebagian besar dari keputusan yang berkaitan dengan kepentingan penduduk asli telah dipenuhi, termasuk resolusi dewan dan peraturan (ordonansi) *barangay*. Pengenalan lapangan dan saling meninjau dengan anggota dewan lainnya telah meningkatkan perspektif mereka dalam memandang strategi pembangunan dalam konteks kemitraan.

Desentralisasi pengelolaan kawasan lindung membutuhkan partisipasi dari sektor dan kelompok yang berbeda. Lokasi ini memberikan kesempatan bagi pemangku kepentingan dan anggota dewan untuk bertemu komunitas suku taman nasional yang berdiam di sisi yang lain. Perayaan tahunan *Aldaw Ta Kitanglad* adalah pertemuan dua hari dari hampir 800 orang pemangku kepentingan di taman nasional. Kegiatan itu sesuai dengan kebiasaan dan tradisi penduduk asli ketika mereka berkumpul bersama dalam satu kegiatan yang penting dan memberi kesempatan kepada para

tetua adat untuk mendidik generasi muda dan mereka yang bukan anggota suku.

## **Persoalan dan permasalahan utama**

### *Ketidaksetaraan pembagian kekayaan nasional*

Tidak ada pembagian yang setara dari hasil pendapatan yang berasal dari kekayaan nasional. Hanya unit-unit pemerintah nasional dan daerah yang mendapatkan bagian melalui bagian pendapatan internal tahunan mereka. Dana tidak langsung dialokasikan kepada penduduk asli mengikuti struktur suku mereka, tetapi malahan disalurkan kepada bendahara *barangay*. Jika ada dana dari unit-unit pemerintah daerah, dana tersebut cenderung digunakan untuk mengimplementasikan proyek – jarang diprioritaskan untuk penduduk asli.

### *Kebingungan terhadap ketetapan hukum*

Undang-undang Kawasan Lindung Terpadu Nasional (NIPAS), Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA) dan undang-undang pemerintahan daerah disusun tanpa konsultasi dengan akar-rumput. Hasilnya adalah kesalahpahaman dan konflik antara beberapa komunitas asli dengan badan-badan pemerintah. Hukum (adat) tidak tertulis cenderung disalahgunakan oleh sejumlah pemimpin suku yang terpelajar dengan tujuan kepentingan pribadi mereka. Hal ini mengakibatkan kebingungan di antara pemimpin suku dan pemangku kepentingan taman nasional lainnya mengenai kapan harus menerapkan hukum adat dan sistem peradilan kriminal. Pada beberapa kasus, hal tersebut menjadi sumber konflik dan, kenyataannya, telah menciptakan pengelompokan di antara mereka. Komite Nasional untuk Penduduk Asli, yang seharusnya memandu penduduk asli dalam mengimplementasikan undang-undang dengan lancar, sibuk dan tidak dapat lagi memenuhi seluruh kebutuhan. Beberapa perusahaan swasta yang memperoleh keuntungan dari sumberdaya air taman nasional melihat kesempatan untuk bekerja dengan komunitas untuk memastikan keberlanjutan operasinya. Namun demikian, yang lainnya memanfaatkan persyaratan ‘persetujuan yang bebas dan telah diberitahu sebelumnya’ untuk mengeksploitasi penduduk asli, dan tidak ada ukuran yang jelas bagi hal-hal apa saja yang dapat dituntut oleh komunitas.

Perpajakan adalah sumber kebingungan umum antara Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung dan unit-unit pemerintah daerah: keduanya memiliki mandat untuk menghimpun pendapatan di wilayah yang sama. Persoalan lain adalah siapa yang seharusnya mengelola taman nasional setelah pengesahan hak/sertifikat atas daerah leluhur diberikan

kepada penduduk asli. Apakah dewan, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Mount Kitanglad, atau dewan tetua adat, sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA)? Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam dan Komisi Nasional untuk Penduduk Asli telah menyusun sebuah memorandum bersama yang menetapkan mekanisme untuk menyelaraskan ketetapan undang-undang yang dianggap bertentangan; tetapi implementasi dari kebijakan sebagian besar tergantung kepada kapasitas dari pekerja lapangan untuk menyadari dan memahami maksud dari undang-undang yang sesungguhnya.

### *Perbedaan interpretasi Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA)*

Seluruh wilayah Mount Kitanglad Range diklaim dan diajukan oleh tiga suku untuk disahkan/disertifikatkan sebagai satu kesatuan daerah leluhur pada tahun 1995. Hal tersebut menimbulkan kekhawatiran, dan interpretasi yang bertentangan dari IPRA menghalangi pemerintah untuk mengambil tindakan pada waktunya. Sejumlah persoalan yang dihadapi termasuk klaim yang tumpang tindih dan penentangan oleh komunitas suku lainnya. Dalam kekecewaan dan, mungkin kehilangan kepercayaan kepada badan-badan pemerintah, sejumlah pemimpin penduduk asli tidak lagi mau berdialog dengan pemerintah. Sejumlah pemimpin yang kecewa mulai mengorganisasikan penjaga suku mereka sendiri dan memperkuat kampanye mereka bagi pelaksanaan ketetapan persetujuan yang bebas dan telah diberitahu sebelumnya yang lebih baik. Demikian juga, mereka telah menunjukkan secara terbuka maksud mereka untuk memboikot partisipasi dalam pengelolaan kawasan lindung sampai klaim mereka untuk mendapat sertifikat dipenuhi dan sampai peraturan adat lainnya diberlakukan.

Lebih buruk lagi, proyek dan kegiatan dari komunitas lokal yang tidak mendukung upaya mereka dihalangi pelaksanaannya. Meskipun hal ini tidak memiliki banyak pengaruh di tingkat lapangan dan hanya mempengaruhi satu dari delapan yurisdiksi politik unit-unit pemerintah daerah, langkah ini pasti akan memecah belah suku. Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, setelah pihak yang berlawanan memulai inisiatifnya dan menutup jalur komunikasi, memutuskan untuk memusatkan usahanya pada komunitas yang mendukung program pemerintah. Demikian juga, Komisi Nasional untuk Penduduk Asli juga telah memprioritaskan komunitas ini. Dewan dan kelompok yang peduli lainnya berharap bahwa, pada waktunya, seluruh pihak akan memahami dan menerima arah kebijakan dan melaksanakan maksud Undang-undang Hak Penduduk Asli (IPRA) yang sesungguhnya.

## HASIL-HASIL DESENTRALISASI

### **Perlindungan hutan dan pengelolaan sumberdaya alam**

Desentralisasi telah mengurangi tekanan terhadap hutan dan sumberdaya alamnya dan secara efektif memperbaiki penegakan undang-undang kehutanan. Perubahan ini disebabkan oleh kehadiran sukarelawan perlindungan hutan berbasis komunitas dan dikeluarkannya instrumen penguasaan lahan bagi mereka yang memenuhi syarat. Demikian juga, pemimpin suku menjadi bertanggung jawab dan langsung bertanggung jawab kepada dewan pengelolaan bagi segala bentuk pemanfaatan sumberdaya alam yang tidak berkelanjutan. Selanjutnya, dengan partisipasi dari sebagian besar pemangku kepentingan dalam Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung, ada peningkatan kepedulian dan suatu proses yang memajukan proses saling uji (*checks and balances*). Kejadian kebakaran telah menurun, dari 103 kejadian yang tercatat pada tahun 1998 menjadi hanya 12 kejadian pada tahun 2003, sebagaimana juga wilayah yang rusak karena kebakaran. Berdasarkan 21 laporan monitoring keragaman hayati dan diskusi kelompok terfokus (*focus groups discussions*) di antara pengawas lokal yang terlatih, jumlah spesies hidupan liar telah meningkat.

### **Bantuan sumber penghidupan dan penghimpunan pendapatan**

Bantuan sumber penghidupan diberikan kepada komunitas lokal sebagaimana ditetapkan dalam rencana pengelolaan kawasan lindung. Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung telah mengajak lembaga-lembaga lokal dan asing untuk membantu mengimplementasikan kegiatan sosial-ekonomi sesuai dengan rencana yang telah disetujui. Karena pembuatan keputusan telah dilimpahkan kepada pemangku kepentingan lokal, hal ini akan mempromosikan distribusi keuntungan yang lebih adil dan secara efektif mengidentifikasi penerima yang ditargetkan, khususnya mereka yang tinggal dalam kawasan penyangga. Telah dialokasikan anggaran dari unit-unit pemerintah daerah bagi taman nasional, pendapatan yang dihimpun dari kegiatan taman nasional diserahkan kepada dana perwalian taman nasional, dan hubungan dengan lembaga-lembaga pendanaan telah membaik.

### **Partisipasi dan kerjasama multi-sektoral**

Desentralisasi memberikan suatu kesempatan bagi pemangku kepentingan lokal untuk berperan serta dalam seluruh proses pembuatan keputusan

dan pengelolaan kawasan lindung melalui Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung. Pembentukan dewan ini mempromosikan suatu suasana kerjasama dan menawarkan sebuah tempat bagi penyelesaian konflik. Yang masih tidak terselesaikan sampai saat ini adalah persoalan tuntutan pengakuan hak (klaim) atas penyatuan daerah leluhur. Hal ini karena ketua para penuntut menolak, karena kecewa, untuk membawa persoalan tersebut kepada dewan untuk dibahas, dan sejumlah kantor yang memberi perhatian telah gagal memahami kepentingan dan maksud dari penuntut. Sebuah usaha saat ini sedang dilaksanakan untuk membuka jalur komunikasi mayoritas pemimpin penduduk asli yang mendukung program pemerintah dan untuk mengidentifikasi pemimpin suku di taman nasional yang sesungguhnya melalui pemetaan budaya. Usaha ini mendapat dukungan dari unit-unit pemerintah daerah, Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam, Komisi Nasional untuk Penduduk Asli dan ketua dari dewan tetua adat. Partisipasi yang berarti, kepedulian dan kemitraan dari komunitas lokal dan pemangku kepentingan taman nasional lainnya merupakan tantangan yang terus berlanjut untuk memastikan dilaksanakannya kebijakan dan proyek di tingkat lapangan secara efektif.

### **Para pemimpin suku**

Pengakuan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung atas kewenangan pemimpin suku telah menyebabkan meningkatnya jumlah pemimpin suku yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pada beberapa contoh, seorang pemimpin tergoda untuk menggunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk memikat orang-orang luar untuk memiliki lahan di wilayahnya dengan harga tertentu. Para pemimpin yang sesungguhnya, pada beberapa kasus, juga berjuang untuk kekuasaan, dan mereka yang tidak terpelajar biasanya kalah dari anggota komunitas yang mengenyam pendidikan. Kepentingan pribadi, keserakahan, hasrat untuk kekuasaan, dan mengambil kedudukan untuk memperoleh bantuan proyek dari lembaga-lembaga pendanaan dengan berkedok hak adat dan perlindungan kepentingan penduduk asli adalah hal yang biasa. Salah satu tantangan adalah untuk membuat praktek-praktek adat yang sesungguhnya menjadi hukum tertulis sehingga tidak dapat disalahgunakan dan dimanfaatkan untuk mengeksploitasi pihak lain.

### **Pendanaan dewan tetua adat**

Kenyataan yang menyedihkan adalah bahwa sebenarnya tidak ada dana yang dialokasikan untuk menopang kegiatan dari dewan tetua adat meskipun peran mereka dalam mempromosikan perdamaian dan tatanan,

perencanaan, pendidikan dan pembuatan keputusan sangat penting. Mereka sangat tergantung kepada unit-unit pemerintah daerah dan badan-badan pemerintah lainnya untuk mendapatkan bantuan.

### **Peran pemerintah daerah**

Pimpinan dari setiap unit pemerintah daerah sampai kepada tingkat *barangay* menjadi anggota dari dewan pengelolaan. Pengaturan ini memberi mereka kesempatan untuk mendapatkan informasi dari tangan pertama dan untuk menjadi bagian dari proses perencanaan dan pembuatan keputusan dalam pengelolaan taman nasional. Melalui hal ini unit-unit pemerintah daerah dapat mempertimbangkan rencana wilayah lindung dalam setiap rencana investasi tahunan mereka masing-masing dan mengalokasikan sumberdaya untuk mengimplementasikan program prioritas taman nasional. Sejak tahun 2002, setidaknya 6,7 juta peso (138 ribu US\$) telah dialokasikan pemerintah daerah bagi taman nasional. Sekarang ini, seluruh kabupaten dan 28 *barangay* telah menyetujui rencana pemanfaatan hutan dan kerangka kerja perencanaan pengelolaan daerah aliran sungai mereka masing-masing. Di tingkat lapangan, pemimpin suku dan pemimpin *barangay* diakui sebagai orang pilihan Dewan Pengelolaan Kawasan Lindung; karena itu, pengelolaan hutan menjangkau penduduk. Mereka dapat membuat keputusan pada persoalan konflik perbatasan, akses sumberdaya bagi penggunaan rumah tangga, masuknya pengunjung, persiapan terhadap bencana dan merekomendasikan sukarelawan untuk diutus.

### **PELAJARAN YANG DIPETIK**

- Pengelolaan taman nasional dapat berhasil diimplementasikan dengan mengubah tempat pembuatan keputusan dari badan-badan nasional ke tingkat lokal, dengan menekankan partisipasi multi-sektoral.
- Desentralisasi bukan hanya milik pemerintah lokal. Semangat utama dari desentralisasi adalah partisipasi dari pemangku kepentingan, seperti ornop, komunitas lokal, kelompok suku dan proyek-proyek pendukung. Desentralisasi seharusnya mempromosikan pemberdayaan lokal.
- Pengalaman Kitanglad menunjukkan bahwa mendesentralisasikan pengelolaan kawasan lindung tidak semata-mata melimpahkan tanggung jawab yang semula terpusat dalam birokrasi nasional, seperti Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam. Tetapi juga menyangkut devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada beragam pemangku kepentingan.

- Tidak ada pola yang siap pakai dalam pengelolaan kawasan lindung. Pengalaman Filipina menunjukkan bahwa kepekaan dan pengakuan tradisi budaya dan pengetahuan lokal, termasuk juga fleksibilitas untuk bernegosiasi dengan beragam pemangku kepentingan, dapat menopang banyak prakarsa lokal ini.
- Kepemimpinan komunitas yang baik dan sesungguhnya menghasilkan keterlibatan komunitas yang efektif dan hasil yang baik. Karena itu, proses untuk menentukan pemimpin adalah sangat penting dalam upaya desentralisasi.
- Badan-badan pemerintah nasional harus menyelaraskan undang-undang yang mengandung ketentuan-ketentuan yang bertentangan agar tidak memecah belah komunitas (lihat Bab 7 yaitu pengalaman Indonesia).

### **CATATAN**

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Center for International Forestry Research (CIFOR) dan Elezia 'Bebit' Gozun (Departemen Sumberdaya Alam) karena telah memungkinkan kami untuk berpartisipasi dalam *Interlaken Conference on Decentralization, Federal System of Forestry and National Forest Programmes* pada bulan April 2004.



# Bab 17

## Negara, Hutan dan Masyarakat: Desentralisasi Pengurusan Hutan di Guatemala

Silvel Elías dan Hannah Wittman

### PENDAHULUAN

Desentralisasi politik pengurusan hutan di Guatemala baru-baru ini merupakan suatu proses kompleks yang melibatkan bermacam-macam pelaku dan praktek pengelolaan. Kawasan hutan komunal dan regional sejak dahulu kala telah dianggap sebagai ‘akses terbuka’ oleh negara yang secara sistematis telah mengabaikan lahan kawasan leluhur dan hak dari warga negara serta menghancurkan komunitas lokal. Namun demikian, pengelolaan hutan lokal telah dipraktekkan secara efektif sejak masa kolonial. Khususnya di Dataran Tinggi Bagian Barat Guatemala, kelompok-kelompok masyarakat telah berjuang untuk mempertahankan akses dan kontrol atas lahan dan sumberdaya alam mereka, mempertahankan hak milik komunal, pengetahuan lokal dan hak-hak adat, dan sistem pemerintahan lokal. Prakarsa pemerintah selama dekade lalu telah memperkenalkan dekonsentrasi peraturan kehutanan kepada tingkat *municipio* (*municipality*, atau seperti kabupaten). Pada saat yang sama, komunitas lokal menuntut pengakuan dan ganti rugi hak leluhur atas lahan dan sumberdaya alam, termasuk hutan nasional, komunal dan *municipio*. Kehutanan masyarakat (*community forestry*) di Guatemala menghadapi banyak tantangan, khususnya dalam hal ketidakadilan sosial dan demokratisasi. Pengalaman yang didiskusikan di sini yang berasal dari beberapa komunitas di Dataran Tinggi Bagian Barat menggambarkan persoalan-persoalan lokal dan kapasitas kelembagaan dalam proses desentralisasi sekarang ini. Agar desentralisasi sektor kehutanan memenuhi tujuannya yaitu mengendalikan laju deforestasi dan degradasi lingkungan, penting kiranya untuk membangun keseimbangan kekuasaan yang lebih baik, untuk memberdayakan organisasi lokal dan meningkatkan kapasitas bagi sistem pengelolaan lokal di masyarakat dan *municipio*.

## MENDESENTRALISASIKAN PENGURUSAN HUTAN DI GUATEMALA

Di Guatemala, undang-undang yang dikeluarkan untuk mendesentralisasikan pengurusan hutan belakangan ini berusaha mengefisienkan pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam sambil meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dalam pembuatan keputusan seputar hutan. Proses ini muncul dari ditentukannya sebuah program penyesuaian struktural yang dikombinasikan dengan penandatanganan kesepakatan damai pada tahun 1996, yang mengakhiri secara formal perang saudara yang telah berlangsung selama 36 tahun. Kesepakatan damai ini termasuk ketentuan yang mengakui klaim komunitas lokal atas lahan dan sumberdaya alam berdasarkan sejarah. Meskipun ada kemajuan di sisi ini, proses kemajuannya berjalan lambat karena kurangnya dialog antara pemangku kepentingan lokal dengan badan-badan pemerintah, dan dipertahankannya kepentingan yang sangat kuat yang berupaya mempertahankan kontrol atas hutan dan sumberdaya alam lainnya. Pada prakteknya, desentralisasi pengelolaan hutan di Guatemala mengambil bentuk 'kabupatenisasi', atau dekonsentrasi, dimana sistem pengaturan kehutanan yang sangat terentralisasi telah didelegasikan kepada *municipio*.

Tantangan utama bagi desentralisasi di Guatemala tidak hanya untuk melimpahkan tanggung jawab dan fungsi administrasi yang baru kepada tingkat lokal, tetapi juga merubah secara fundamental hubungan kekuasaan (power) yang telah lama mengesampingkan desa dan komunitas lokal untuk berpartisipasi dalam kebijakan kehutanan. Dalam sektor sumberdaya alam, tantangan ini terbukti menjadi dua kali lebih bermasalah karena lahan, hutan dan sumberdaya lainnya telah dari dahulu merupakan ajang utama konflik sosial antara komunitas lokal dengan lembaga-lembaga pemerintah, khususnya *municipio*.

Bab ini menganalisa kondisi lembaga-lembaga lokal bagi pengelolaan hutan di Dataran Tinggi Bagian Barat Guatemala. Komunitas pedesaan telah mempertahankan mekanisme untuk melindungi wilayah hutan yang tersisa di Dataran Tinggi Bagian Barat sejak jaman nenek moyang, meskipun dengan kondisi yang tidak menguntungkan dalam hal pengelompokan sosial, kemiskinan yang luar biasa, kepadatan jumlah penduduk yang tinggi dan pemusatan lahan yang luar biasa. Dalam bab ini, kami mendeskripsikan keragaman sejarah dan kompleksitas sistem pengelolaan hutan di Dataran Tinggi Bagian Barat dan mengevaluasi prakarsa desentralisasi belakangan ini, dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berikut ini. Bagaimana proses desentralisasi Guatemala melalui *kabupatenisasi* peraturan kehutanan, memperhitungkan efektivitas lembaga lokal? Bagaimana komunitas lokal dapat mengatasi situasi sejarah yang telah meminggirkan mereka *vis-à-vis municipio* untuk menjadi mitra penting dalam usaha mendemokratisasi pengelolaan hutan?

## PERJUANGAN BAGI KONTROL LAHAN DAN HUTAN

Dataran Tinggi Bagian Barat Guatemala merupakan salah satu dari wilayah paling miskin di Amerika Latin. Angka kemiskinan melampaui 93 persen di antara penduduk asli, dan kepadatan penduduknya paling tinggi di negara ini di luar Guatemala City. Lebih dari 95 persen lahan pertanian di wilayah ini tanahnya tidak subur dan di bawah ukuran subsisten. Hutan dataran tinggi penting tidak hanya karena memberikan manfaat bagi penduduk lokal, tetapi juga karena sumbangannya terhadap sistem global, termasuk perlindungan sumber air dan konservasi spesies endemik (Eliás Gramajo, 1997).

Deforestasi dan konflik atas hutan Dataran Tinggi Bagian Barat yang tersisa saat ini berasal dari kebijakan pertanahan yang diberlakukan sejak masa kolonial yang telah menetapkan mekanisme akses, hak kepemilikan dan pemanfaatan lahan. Pertentangan antara penduduk asli yang berupaya mempertahankan hak patrimonial mereka dan kegigihan pemerintah dalam membentuk yurisdiksi *municipio* bagi kontrol sosial penduduk asli ini (Tiu dan Gracia, 2002) menimbulkan kekacaubalauan yang terungkap dalam konflik pertanahan. Selama masa kolonial, Raja Spanyol menguasai seluruh lahan, kemudian memberikan ‘gelar bangsawan’ kepada komunitas asli tertentu. Selama masa Liberal pada akhir abad ke-19, negara menekan komunitas ini untuk menjual, menyewakan atau membagi lahan mereka. Meskipun ada gelar kebangsawanan, hak atas lahan hilang atau diserahkan kepada *municipio*, yang lalu menyerahkan hak pemanfaatan atau hak kepemilikan ini kepada produsen kopi besar. Perlawanan hukum atas hak lahan ini berlanjut sampai sekarang ini. Meskipun ketetapan kesepakatan damai tahun 1996 mengharuskan negara untuk mengakui hak atas lahan tradisional dan komunal bagi komunitas asli, hampir tidak ada pengakuan yang telah dicapai. Saat ini, 70 persen dari lahan tersebut terkonsentrasi dalam hanya 7,9 persen kepemilikan pedesaan (INE, 2004).

Adanya keterkaitan antara kemiskinan dan degradasi lingkungan telah secara tegas diakui dalam literatur (lihat Blaikie dan Brookfield, 1987). Hubungan ini berlaku di wilayah yang dimiliki secara pribadi di Guatemala, yang hampir seluruhnya telah mengalami deforestasi. Namun demikian, jumlah keseluruhan tutupan hutan di Dataran Tinggi Bagian Barat bertahan pada angka yang lebih tinggi dibanding wilayah lain di Guatemala. Sejumlah kajian telah menghubungkan konservasi ini dengan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pemeliharaan wilayah hutan komunal yang dikelola oleh suatu kelompok sosial (social collective) – yaitu komunitas desa atau *municipio* (Veblen, 1978; Utting, 1993; Eliás Gramajo, 1995, 1997; Kartz, 1995; Secaira, 2000; Wittman dan Geisler, 2005). Desa-desa, terutama, terus melakukan kontrol terhadap wilayah ini berdasarkan norma, kebiasaan dan peraturan internal yang secara periodik dinegosiasikan dan ditegakkan kembali untuk memperkuat

hukum adat, batas-batas fisik dan hubungan sosial lokal. Sebagai contoh, penjaga hutan lokal dan pemimpin desa (posisi kehormatan yang bergantian) menjaga kawasan hutan dari pelanggaran, mengawasi penanaman komunal, mengatur pengambilan hasil dan memelihara lahan umum untuk pemanfaatan yang beragam oleh masyarakat. Sampai saat ini, pengelolaan dan administrasi telah dibedakan antara badan-badan masyarakat dan *municipio* yang tergantung pada sejarah, hak adat dan situasi lokal. Mekanisme ini merupakan dasar bagi lembaga pengelolaan berkelanjutan secara lokal, yang memungkinkan konservasi sumberdaya di seluruh penjuru dunia tetapi seringkali kurang mendapat pengakuan yang memadai dalam rancangan kebijakan nasional dan internasional (McKean dan Ostrom, 1995; Ostrom, 2000).

## LEMBAGA-LEMBAGA SEKTOR KEHUTANAN

Prakarsa negara untuk mengatur pemanfaatan lahan dan hutan selama 30 tahun terakhir didasarkan pada tiga undang-undang utama dan beragam badan administratif. Setidaknya ada empat tingkat pembuatan keputusan bagi pengelolaan hutan, yang saling tumpang-tindih dalam waktu yang berbeda dalam suatu proses pembuatan keputusan. Tingkat internasional terdiri dari badan-badan internasional dan organisasi non-pemerintah yang menekan pemerintah Guatemala untuk mengadopsi kebijakan, kesepakatan dan wacana global (contohnya, penyesuaian struktural, perdagangan bebas, perubahan iklim global, keragaman hayati dan keberlanjutan). Pengaruh dari pelaku internasional ini terutama dalam pembentukan taman nasional dan kawasan lindung, yang cenderung menekankan perlindungan atas jasa lingkungan (keragaman hayati dan penyerapan karbon) namun gagal dalam memperhatikan hasil-hasil dan jasa hutan yang dimanfaatkan oleh penduduk lokal.

Tingkat kedua diwakili oleh badan-badan pemerintah yang berhubungan dengan pertanahan dan kehutanan – Institut Kehutanan Nasional (the National Forest Institute atau INAB), Dewan Nasional untuk Kawasan Lindung (the National Council for Protected Area atau CONAP), Kementerian Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam atau MARN dan Dana Pertanahan (Land Fund) – dan juga dengan proyek, jaringan, komisi, dewan koordinasi dan kantor bantuan teknis, yang kebijakannya berubah menurut orientasi pemerintah saat itu. Pada tingkat ketiga, ‘lembaga perantara’ (intermediary institutions), termasuk pemerintah *municipio* dan beragam ornop nasional atau regional, bertindak sebagai perpanjangan tangan negara atau digunakan oleh negara untuk memperluas pengaruhnya atau mengontrol masyarakat sipil.

Akhirnya, tingkat keempat termasuk organisasi akar rumput (grassroots) dengan beragam fokus dan tingkat integrasi. Yang paling berkaitan dengan prakarsa kehutanan adalah Komunitas Penduduk Asli (Indigenous Community), *parcialidades*, asosiasi lokal, walikota penduduk asli, pembantu walikota, komite pembangunan daerah, majelis komunal dan bentuk-bentuk organisasi lainnya. Komunitas Penduduk Asli adalah sebuah badan hukum yang beroperasi terutama di bagian timur Guatemala, diadopsi oleh organisasi lokal untuk memastikan otonomi atas persoalan-persoalan kewilayahan lokal. *Parcialidades* adalah organisasi komunal dan organisasi berbasis kekerabatan yang berorientasi terutama seputar pengelolaan kehutanan masyarakat di Dataran Tinggi Bagian Barat. Mereka dan asosiasi lokal juga memiliki status hukum; yang lainnya beroperasi berdasarkan hak adat dan hak leluhur. Kurangnya perwakilan legal sering kali dimanfaatkan oleh negara untuk mencabut legitimasi organisasi ini, meskipun organisasi ini efektif dan memberikan kontribusi bagi pengelolaan hutan berkelanjutan di Dataran Tinggi Bagian Barat.

Keempat tingkat kelembagaan tersebut saling terkait dan menghasilkan dinamika skala, pertemuan, pertentangan dan kerjasama berkaitan dengan pengelolaan hutan yang kompleks. Di Guatemala, proses desentralisasi yang sedang berjalan saat ini mengikuti model *top-down*, sebuah proses yang cenderung ‘meningkatkan kekuasaan negara di tingkat lokal, membentuk struktur keorganisasian baru untuk mengontrol penduduk lokal’ (Ferguson, 1994). Lagi pula, tingkat-tingkat kelembagaan dipengaruhi oleh tekanan pasar yang sangat kuat dan beragam bagi produk dan jasa hutan.

## **HAK DAN KEWAJIBAN**

Bagaimana arah dari proses desentralisasi di Guatemala saat ini, dengan kompleksnya kerangka kerja dari lembaga pengelolaan hutan dan penekanan saat ini untuk mendekonsentrasikan kewenangan pengelolaan hutan kepada *municipio*? Apakah cukup dengan memperkuat kapasitas teknis dan administratif dari badan-badan *municipio*? Peran apakah yang diberikan kepada organisasi masyarakat?

Dihadapkan pada kegagalan dan biaya tinggi pengelolaan hutan oleh pemerintah (PAF-G, 2000), negara saat ini melaksanakan kebijakan desentralisasi untuk mengatur dan memastikan pemanfaatan yang lebih baik atas produk dan jasa hutan. Perubahan yang cepat saat ini dalam kebijakan dan implementasinya secara tidak langsung menyatakan bahwa evaluasi akhir berkenaan dengan arah atau dampak dari evolusi sektor kehutanan dan lembaga pengelolaan hutan masyarakat belum dapat dilakukan. Namun demikian, mempertimbangkan hubungan sejarah kekuasaan (power) seputar akses dan pengelolaan hutan, kompleksitas dari sektor kelembagaan yang terkait dan, di atas semuanya, pengalaman nyata

dari komunitas yang saat ini mengelola hutan komunal, dapat dilakukan sejumlah pengamatan untuk membantu memahami dan melihat kembali proses desentralisasi saat ini.

Model desentralisasi yang baru dimulai pada tahun 1996 merupakan suatu usaha untuk menghilangkan kesan birokrasi dan korupsi yang diwariskan badan-badan kehutanan pemerintah sebelumnya. Pada saat yang sama, negara mencoba mekanisme baru untuk mengatur hubungan sosial seputar hutan dan untuk mendelegasikan tanggung jawab tertentu kepada *municipio*, yang dijanjikan sebuah posisi pada dewan direktur Institut Kehutanan Nasional (the National Forest Institute) yang baru dibentuk. Sebuah badan di bawahnya, Kantor Kehutanan Komunal, Institut Kehutanan Nasional (BOSCOM) dibentuk untuk berhubungan secara khusus dengan kelompok masyarakat, tetapi sejak tahun 1996 telah membangun kemitraan hanya dengan lima komunitas. Prioritas BOSCOM saat ini bekerja dengan *municipio*, khususnya dalam membentuk unit-unit kehutanan *municipio*.

Institut Kehutanan Nasional telah memfokuskan diri dalam memperkuat kapasitas *municipio* pada tataran dimana *municipio* berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hutan komunal telah sejak lama menjadi hal yang 'memusingkan' bagi lembaga pemerintah. Karena hutan ini praktis mewakili satu-satunya tutupan hutan yang tersisa di Dataran Tinggi Bagian Barat, masyarakat, pemerintah dan ornop semuanya menaruh perhatian untuk melindungi hutan tersebut. Namun demikian, organisasi masyarakat tetap tidak percaya pada kapasitas pemerintah untuk mengelola wilayah ini karena dalam sejarah pemerintah telah menempatkan lahan warisan leluhur milik komunal pada resiko. Sikap skeptis dan resistensi terhadap prakarsa pemerintah tetap tinggi. Sebagai contoh, pada akhir tahun 1970-an, *Bosques Comunales*, sebuah proyek the US Agency for International Development (USAID) (yang dilaksanakan melalui badan kehutanan pemerintah INAFOR yang sekarang sudah tidak ada lagi) menekan beragam komunitas dari Dataran Tinggi Bagian Barat untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan pengambilan hasil kayu, dengan argumen bahwa pengelolaan hutan seperti itu akan meningkatkan manfaat dan kesehatan hutan. Masyarakat melihat prakarsa ini sebagai sebuah sarana bagi pelaku-pelaku dari luar untuk mengambil kayu lokal dan sumberdaya hutan lainnya. Akibatnya, komunitas dari San Francisco el Alto di Totonicapán membuat keputusan untuk melarang pemerintah *municipio* untuk membuat kesepakatan-kesepakatan pengelolaan hutan komunal dengan badan dari luar mana pun (baik pemerintah atau non-pemerintah), dan penolakan terhadap prakarsa pemerintah terus berlanjut di wilayah ini. Meskipun demikian, komunitas-komunitas terus melanjutkan program pengurusan hutan mereka sendiri, termasuk pengembangan bibit tanaman dan penyemaian, reboisasi,

monitoring hutan dan peraturan pengambilan hasil, yang berakibat pada terjaganya tutupan hutan sampai hari ini.

### **KONFLIK, ADAPTASI DAN RESISTENSI**

Dataran Tinggi Bagian Barat mewakili keragaman komunitas dan pengalaman pengelolaan tradisional yang kaya. Ke-23 kelompok suku dan bahasa asli Guatemala meliputi lebih dari 65 persen penduduk negara ini, dan masing-masing komunitas telah mengembangkan serangkaian hubungan dan pengalaman panjang berdasarkan kondisi, sumberdaya dan sejarah lokal. Hubungan dan dinamika kekuasaan dalam komunitas sama beragamnya dengan komunitas itu sendiri. Perempuan dan kelompok masyarakat yang paling miskin sejak dahulu sedikit berpartisipasi formal dalam tata kelola komunal dengan sistem kekuasaan bergilir tradisional. Pada prakteknya, bagaimanapun juga, perempuan telah mempertahankan akses mereka atas kayu bakar dan hasil hutan, sementara laki-laki mendapatkan hak untuk mengambil hasil kayu. Perempuan juga memiliki peran penting dalam penyemaian, reboisasi dan pemeliharaan wilayah komunal untuk pengembalaan. Persoalan kesetaraan gender menjadi masalah penting dalam diskusi di sejumlah organisasi penduduk asli dan terus menjadi subyek negosiasi.

Kebijakan Pemerintah Guatemala sekarang ini untuk dekonsentrasi dan desentralisasi pengurusan dan pengelolaan hutan hanya sedikit mengakui adanya keberagaman sistem-sistem lokal yang sesuai dengan sejarah dan kondisi lokal dari masing-masing komunitas. Daripada mengintegrasikan suatu proses penguatan kapasitas lokal dan peningkatan partisipasi bagi seluruh sektor masyarakat (seperti perempuan dan kaum miskin) dalam pengurusan hutan, kebijakan tersebut telah menciptakan satu lagi lapisan pemisah, dimana pemerintah *municipio* dan organisasi dari luar mendapatkan hak untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan hutan.

### **Negosiasi antara pelaku-pelaku lokal dan *municipio***

Satu pengalaman positif melukiskan negosiasi *municipio*–komunal atas akses dan administrasi hutan yang menjanjikan, dimana hak dan tradisi lokal memperoleh pengakuan hukum. Mengetahui pentingnya pelaku lokal dalam pengurusan hutan, *municipio* San Juan Ostuncalco dan Concepción Chiquirichapa dalam wilayah Quetzaltenango telah memanfaatkan kapasitas mereka yang baru diberikan melalui prakarsa desentralisasi kehutanan, untuk membuat kesepakatan kerjasama dan menegaskan kembali hubungan mereka dengan kelompok-kelompok masyarakat. Disini, kapasitas lokal tidak hanya diakui oleh pemerintah *municipio*; tetapi

juga dilakukan upaya untuk menguatkannya. Di San Juan Ostuncalco, telah dibentuk sebuah kantor *municipio* untuk mengkoordinasikan dan mendukung kegiatan peningkatan kapasitas dengan kelompok lokal, dan di Concepción Chiquirichapa *municipio* telah menandatangani sebuah kesepakatan dengan petani lokal untuk mengatur pengambilan rerontokan dari hutan, yang secara tradisional telah digunakan sebagai bahan utama pupuk organik dalam perkebunan kentang.

Namun demikian, kerjasama positif tersebut tidak menjadi norma di seluruh Dataran Tinggi Bagian Barat. Sejarah hubungan antara pihak berwenang *municipio* dan tingkat desa di wilayah Quetzaltenango telah dicirikan lebih setara dan seimbang dibanding *municipio* lain di Dataran Tinggi Bagian Barat (Grandin, 2000). Kontradiksi utama yang muncul di wilayah ini adalah bahwa meskipun pengakuan atas kontribusi dan kapasitas lokal bagi perlindungan hutan makin besar, kebijakan dan tindakan negara tidak selalu menghargai atau memperkuat prakarsa ini. Justru, banyak pengalaman lokal dimana negara telah menghancurkan, membatalkan, tidak mengakui atau mengambil alih peran lembaga lokal. Daripada mengakui dan melegitimasi kapasitas tingkat lokal dan komunitas bagi pengelolaan dan perlindungan hutan, proses desentralisasi di Guatemala, secara umum, lebih mencari efisiensi administratif melalui penerapan model *top-down* untuk pengaturan kontrol sektor kehutanan melalui kantor kehutanan *municipio*.

Sebagai contoh, kebijakan dan peraturan Institut Kehutanan Nasional sekarang ini mengharuskan hutan komunal mendapatkan izin ‘pengelolaan’ teknis, yang tidak cocok dengan pandangan lokal. Anggota komunitas menghubungkan ‘pengelolaan’ dengan praktek pengambilan hasil kayu dan tebang habis, berdasarkan apa yang mereka lihat terjadi di kawasan hutan privat dan hutan yang dikelola oleh pemerintah. Hutan komunal, di sisi lain, dilindungi untuk kayu bakar (biasanya dari pohon yang sudah mati) dan pemanfaatan rerontokan hutan dan produk hutan non-kayu lainnya. Selain itu, hutan ini menjadi daerah resapan bagi sumber air lokal (mungkin merupakan manfaat yang paling bernilai dari hutan Dataran Tinggi Bagian Barat) dan sebagai lokasi untuk kegiatan sakral atau keagamaan. Pemerintah bersikeras dengan jenis ‘pengelolaan’ tertentu yang disetujui dan diijinkan pihak luar yang mengesampingkan praktek, pengetahuan, norma, hak lokal, pemerintah daerah dan pengaturan lokal atau ‘kelembagaan’ yang telah berlangsung selama beberapa generasi dan telah mendukung praktek pengelolaan hutan lokal.

## **Mengadaptasi model-model administrasi lokal**

Karena kesulitan komunikasi dan kurangnya pengakuan hukum, banyak dari komunitas lokal telah mengambil jalan untuk membentuk atau



mengubah diri mereka sendiri ke dalam bentuk hukum supaya bisa bernegosiasi dengan lebih baik dengan pihak *municipio* dan negara. Beberapa dari organisasi ‘baru’ ini didirikan untuk mewakili seluruh kelompok sosial, sedangkan yang lainnya dibentuk untuk mewakili kelompok kepentingan tertentu atau kelompok kecil pemegang kekuasaan (Elías Gramajo dan Reyna Contreras, 1999). Sebagai contoh, *Parcialidad de Vicentes* dibentuk hanya 15 tahun yang lalu (seluruh *Parcialidad* yang lain di Totonicápan sudah ada lebih dari setengah abad) sebagai sebuah strategi pertahanan lokal untuk menegaskan kembali hak kewilayahan setelah terjadinya konflik dengan negara. Saat ini, kelompok ini terus mengelola hutan dengan berkoordinasi dengan pemerintah lokal tradisional, *Alcaldía Auxiliar* dan *Asamblea Comunal*.

Setelah pengelolaan secara otonom berlangsung sekian lama, *Parcialidad Baquix* di *municipio* Totonicápan membangun hubungan dengan BOSCOM untuk mengimplementasikan rencana pengelolaan hutan di wilayah ini. *Parcialidad* ini, seperti yang lainnya di Totonicápan, dibentuk dengan tujuan mengatur pengelolaan hutan dan memiliki kedudukan menurut hukum, keputusan legal bahkan sertifikat hak atas lahan yang terdaftar bagi kepemilikan hutan komunal. Untuk memfasilitasi aktivitasnya dengan *Parcialidad*, BOSCOM memerlukan dibentuknya sebuah komite kehutanan dengan kedudukan dan kewenangan yang lebih tinggi dibandingkan kepemimpinan semula. Komite ini menjadi perantara antara dewan direktur semula dan majelis serta badan pemerintah. Komite kehutanan internal bahkan membuat peraturan yang lebih kaku bagi akses dan pengambilan hasil hutan untuk mematuhi rencana pengelolaan hutan BOSCOM. Peraturan baru ini terutama mempengaruhi anggota *Parcialidad* yang paling miskin dan anggota dari desa di sekitarnya, yang biasanya diperbolehkan mengambil hasil hutan tertentu.

Pada kasus-kasus yang mirip di wilayah ini, organisasi akar rumput menentang peraturan-peraturan yang dipaksakan oleh pihak luar. Menyadari bahwa kontrol mereka atas proses lokal dalam bahaya, organisasi lokal memilih untuk melanjutkan kegiatan berdasarkan prakarsa kolektif mereka sendiri (ADEGO dkk, 2002).

## IMPLEMENTASI BENTUK DAN PERATURAN BARU

### Model dan peraturan baru

Sebagai bagian dari aliansi mereka dengan badan-badan negara serta organisasi lingkungan hidup dan pembangunan, beberapa *municipio* telah mengadopsi model pengurusan hutan baru yang menyentralisasi keputusan pada tingkat *municipio*, selain menciptakan badan-badan administratif yang baru. Sebagai contoh, di *municipio* Quetzaltenango,

Totonicápan, Zunil dan San Martin Sacatepequez, proyek *ProBosques* telah mendorong pembentukan departemen-departemen kawasan lindung untuk memfasilitasi implementasi aturan dan peraturan baru, yang mana pengelolaan lokal dihentikan secara formal dan total demi mendukung administrasi *municipio*.

### **Biaya dan manfaat**

Di *municipio* Sibinal, Tacaná, Ixchiguán dan San José Ojetenam dalam *departemen* San Marcos, hutan komunal dikelola oleh kelompok masyarakat yang terus berjuang demi pengakuan hak leluhur mereka atas hutan ini. Kesepakatan informal telah lama ada antara pemerintah *municipio* dengan pemerintah tingkat desa berkenaan dengan hak pemanfaatan sumberdaya hutan *municipio*. Di sini, sejarah kontrol lokal tidak berada pada *municipio*, tetapi berada pada organisasi masyarakat yang mempunyai hubungan dengan sumberdaya dan telah melindungi hutan secara efektif dengan membatasi akses dan pemanfaatan untuk kebutuhan lokal, termasuk kayu bakar, perlindungan air, konstruksi lokal dan ruang bagi kegiatan keagamaan (Wittman, 2001; Reyna, 2002). Dengan pembentukan kantor kehutanan *municipio* baru-baru ini sebagai bagian dari proses desentralisasi, keputusan dan ijin bagi kegiatan kehutanan sekarang ini ditentukan oleh kantor-kantor eksternal ini. Langkah ini telah memperbesar kewenangan *municipio* atas kawasan hutan di dalam batas wilayah *municipio* dan dengan demikian, sebaliknya telah sangat melemahkan kapasitas dari kelompok lokal yang sejak dahulu telah melindungi hutan tersebut. Hal ini menempatkan stabilitas hutan dalam bahaya disamping membatasi akses pengguna tradisional atas hutan.

Dengan pembentukan kantor kehutanan *municipio*, *municipio* telah secara efektif meningkatkan kapasitas administratif dan menghimpun pendapatan dari biaya perijinan yang diberikan dalam yurisdiksi mereka. Namun demikian, dana ini jarang diinvestasikan kembali atau dibagi dengan komunitas yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. Sebagai contoh, di *municipio* Ixchiguán, setiap hutan komunal berkaitan dengan kelompok komunitas lokal tertentu yang bertanggung jawab mengontrol dan mengatur sumberdaya tersebut. Pembentukan kantor kehutanan *municipio* di Ixchiguán telah memacu keinginan dari para elite *municipio* untuk mengambil kendali atas sisa kayu yang ada dari kelompok-kelompok desa tradisional itu.

Kesepakatan tersebut saling menguntungkan dimana *municipio* memperoleh pendapatan dan meningkatkan yurisdiksi mereka, dan Institut Kehutanan Nasional dapat ‘mendelegasikan’ implementasi politik dan instrumen administratif kepada *municipio*. Namun demikian, masyarakat dihadapkan pada peningkatan tanggung jawab (dan akuntabilitas) bagi

perlindungan hutan, sementara keuntungan lokal telah berkurang, termasuk juga administrasi lokal dan kewenangan negosiasi. Sebagai contoh, dimana sebelumnya ijin bagi pengambilan kayu bakar secara tradisional diberikan di tingkat lokal atau komunitas, sekarang ijin *municipio* diharuskan bahkan untuk pemanfaatan subsisten dari hutan komunal, dengan demikian ‘menyentralisasi’ kontrol terhadap sumberdaya ini. Pada saat yang sama, pemanfaatan subsisten tanpa ijin berarti merupakan suatu tindak kriminal. Pengalaman lokal menunjukkan bahwa kurang dari 10 persen penduduk lokal bisa mendapatkan ijin *municipio*, yang membutuhkan dilakukannya perjalanan disamping kemampuan untuk baca-tulis dan uang untuk membayar biayanya. Ketakutan harus membayar ganti rugi karena tidak mempunyai ijin, maka banyak keluarga mengambil kayu bakar di malam hari atau menggunakan perempuan dan anak-anak untuk mengumpulkan kayu, sebuah tugas yang biasanya dilakukan oleh laki-laki. Pengambilalihan kewenangan dari penjaga hutan lokal oleh penjaga hutan *municipio* telah mengurangi monitoring hutan secara keseluruhan dan membawa kepada peningkatan pembalakan liar oleh pihak luar.

### Asosiasi lokal baru

Sebuah contoh dari sejarah belakangan ini menggambarkan sejumlah keluaran yang mungkin terjadi – termasuk korupsi dan kooptasi – lapisan-lapisan kekuasaan antara yang baru. Pada tahun 1980-an, sebuah wabah serangan kumbang cemara (*Dendroctonus* spp) dan pembatasan-pembatasan yang diberlakukan oleh angkatan bersenjata selama perang saudara menyebabkan meningkatnya pengambilan hasil hutan secara ilegal oleh mereka yang bukan anggota komunitas. Berhadapan dengan degradasi hutan yang cepat, sejumlah organisasi lingkungan hidup dari luar menawarkan bantuan tetapi menemukan bahwa kelompok lokal tidak memiliki kedudukan menurut hukum. Badan lingkungan hidup mempromosikan pembentukan sebuah organisasi payung yang baru, *Uleu Ché Já*, di *municipio* Totonicápan, yang dimaksudkan untuk menjadi sebuah lembaga yang sejajar dengan perwakilan tradisional dari *Asociación de las Alcaldes Auxiliares* dan *Comité de los 48 Cantones*. Organisasi baru ini dengan cepat menjadi titik acuan bagi prakarsa pengelolaan hutan masyarakat, tetapi organisasi ini segera kehilangan kredibilitasnya, dicurigai dikendalikan oleh *municipio*, yang selama beberapa tahun telah terang-terangan menentang pengakuan hak pengelolaan lokal dan masyarakat.

Beberapa organisasi masyarakat lokal di Dataran Tinggi Bagian Barat bagaimanapun telah menguatkan diri mereka kembali setelah dikooptasi negara, dan kelompok komunitas tradisional tetap melanjutkan fungsinya meskipun mendapat tekanan politik dan campur tangan pemerintah (Dary dkk, 1998).

## DARI HUTAN KOMUNAL MENJADI KAWASAN LINDUNG

Berhadapan dengan kesulitan mengimplementasikan rencana pengelolaan hutan dan berkembangnya perhatian pada konservasi, masa depan hutan komunal Dataran Tinggi Bagian Barat mungkin akan semakin mengarah pada pembentukan kawasan lindung yang baru, lebih menjauh lagi dari pengelolaan hutan yang didesentralisasi atau pengelolaan hutan komunal lokal. Usulan untuk kawasan seperti itu berawal di tahun 1960-an, ketika Taman Nasional Maria Tecún dibentuk untuk melindungi hutan komunal Totonicápan. Selanjutnya, sejumlah besar gunung berapi di dataran tinggi ini dinyatakan sebagai taman nasional; yang lebih baru lagi, kawasan lindung dirancang di seputar Danau Atitlán, Sierra de los Cuchumatanes dan Visis Cabá Biosphere. Namun demikian, pada hampir semua kasus ini, implementasi pemerintah tidak pernah beranjak dari tahapan perencanaan.

Sejak tahun 1997 sejumlah *municipio* – Tecpán Guatemala, Quetzaltenango, Zunil, Totonicápan y San Martin Sacatepequez, Cilco dan Tacaná – telah mengubah hutan komunal dan *municipio* dalam yurisdiksi mereka menjadi kawasan lindung, dengan dukungan dari ornop lingkungan hidup. Organisasi internasional telah memperlihatkan perhatian yang semakin besar pada hutan Dataran Tinggi Bagian Barat, termasuk Bank Dunia dengan proyek Pengelolaan Sumberdaya Alam Terpadu di Dataran Tinggi Bagian Barat (MIRNA) atau the Integrated Management of Natural Resources; Inter-American Development Bank dengan proyek Memprioritaskan Kawasan Strategis di Dataran Tinggi Bagian Barat (PARPA) atau the Prioritization of Strategic Areas in the Western Highlands; dan proyek di bawah Global Environmental Facility (GEF)/United Nation Development Programme (UNDP).

Namun demikian, pada kasus-kasus tertentu, langkah-langkah perlindungan hutan oleh pemerintah telah memiliki dampak yang membahayakan. Sebagai contoh, selama tahun 1980-an, negara berupaya melindungi pohon pinabete (*Abies guatemalensis*), salah satu dari spesies endemik Dataran Tinggi Bagian Barat yang sangat terancam oleh komersialisasi sebagai pohon natal. Langkah tersebut adalah sebuah contoh khas dari pelimpahan tanggung jawab dan pengurangan manfaat lokal: negara membatasi secara total setiap pemanfaatan lokal dari sumberdaya tradisional ini, tetapi mengharuskan masyarakat berpartisipasi dalam perlindungannya, meskipun banyak organisasi masyarakat telah mengendalikan pemanfaatan spesies ini. Dengan langkah hukum yang baru, banyak komunitas meninggalkan sistem perlindungan tradisional mereka karena mereka tidak lagi diperbolehkan memanfaatkan sumberdaya tersebut, dan akibatnya adalah meningkatnya pengambilan hasil secara ilegal. Contoh ini memunculkan persoalan peran masyarakat pedesaan dalam administrasi lokal sumberdaya alam tradisional mereka

di masa yang akan datang, dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat lokal melalui prakarsa baru ini.

### **KESIMPULAN DAN PELAJARAN YANG DIPETIK**

Kewenangan baru yang diberikan kepada *municipio* oleh Undang-undang Kehutanan Tahun 1996, pembentukan unit-unit kehutanan *municipio* dan akses atas insentif kehutanan bagi *municipio* dan masyarakat telah disebutkan dalam sebuah kajian CIFOR baru-baru ini sebagai contoh positif dari desentralisasi sektor kehutanan di Guatemala (Ferroukhi dan Echeverría, 2003). Namun demikian, sedikit perhatian telah diberikan terhadap dampak dari langkah-langkah ini pada lembaga lokal dan program administrasi yang ada.

Lembaga lokal di Guatemala telah memainkan sebuah peran penting dalam pengelolaan dan pengurusan sumberdaya hutan lokal dan komunal. Memperkuat program pengelolaan hutan *municipio* merupakan hal yang penting bagi desentralisasi di Guatemala tetapi tidak menjamin desentralisasi otentik pada komunitas pengguna tradisional. Saat ini, program desentralisasi kurang mendukung hak-hak lembaga lokal yang berhubungan dengan hutan komunal, dan sesungguhnya melemahkan sistem pengelolaan komunal yang telah melindungi sedikit hutan yang tersisa di Dataran Tinggi Bagian Barat.

Masyarakat pedesaan memiliki sedikit kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan penghutanan kembali yang disubsidi negara dan dalam program pengelolaan hutan. Persyaratan pemerintah yang keras untuk berpartisipasi (termasuk sertifikat lahan dan kedudukan menurut hukum) ada di luar jangkauan banyak komunitas. Persoalan sertifikat lahan, misalnya, terus menjadi hal yang tabu di banyak bagian Dataran Tinggi Bagian Barat, dimana masyarakat sejak dahulu telah berjuang terhadap negara untuk melindungi hak lahan mereka (Lovell, 1985; Davis, 1997; Palma dan Taracena, 2002; Grunberg, 2003). Diwajibkannya perluasan proyek pengelolaan hutan teknis yang mahal adalah hambatan yang lain. Akhirnya, proyek yang harus tunduk pada praktek pengelolaan yang disetujui oleh Institut Kehutanan Nasional pada umumnya tidak memberi kelonggaran bagi kebutuhan lokal.

Insentif keuangan kemungkinan dapat bermanfaat bagi masyarakat lokal tidak hanya untuk membiayai program-program kehutanan, tetapi juga untuk memacu kegiatan produktif lainnya dan memperkuat kapasitas keorganisasian lokal serta program kesetaraan sosial. Sebagai contoh, Association of Eulalensis Women for Pixan-Komop Development (AMEDIPK), sebuah kelompok perempuan di Huehuetenango, telah mendapat pengakuan bagi aktivitas kehutanan mereka; asosiasi lainnya di Sololá telah berhasil menyandarkan lapangan pekerjaan dan strategi

pendapatannya pada pengelolaan hutan. Namun demikian, dibutuhkan kajian tambahan untuk pemahaman yang lebih baik mengenai bagaimana sumberdaya hutan ini dapat memberi kontribusi dalam memperbaiki kondisi kehidupan, keadilan sosial dan administrasi lokal. Harus hati-hati untuk memastikan bahwa sumberdaya tidak digunakan untuk mengkonsolidasikan kekuatan dari elit perekonomian dan elit politik tradisional yang ada.

Perhatian pada penguatan kapasitas administrasi pengelolaan hutan *municipio* telah memperbesar kewenangan *municipio* untuk menghimpun pendapatan (melalui perijinan dan penjualan produk hutan *municipio*) dan untuk melaksanakan kontrol terhadap seluruh sumberdaya hutan dalam wilayah hukum mereka. Hal itu juga telah memperluas kontrol negara terhadap sumberdaya alam ini, karena *municipio* sejak dahulu telah mewakili kewenangan yang tersentralisasi. Namun demikian, proses desentralisasi telah sangat dibatasi oleh kegagalan dalam mengembangkan instrumen untuk mengimplementasikan desentralisasi sebagai sebuah strategi nasional. Di sektor kehutanan, program-program saat ini, yang merupakan akibat dari Undang-undang Kehutanan Tahun 1996 telah memberikan tanggung jawab kepada *municipio* tetapi tidak dikaitkan dengan prakarsa desentralisasi lainnya, seperti yang berasal dari undang-undang desentralisasi yang lebih umum yang dikeluarkan pada tahun 2002, yang mengharuskan implementasi dewan pembangunan daerah urban dan daerah pedesaan.

Peningkatan kapasitas bagi pengelolaan hutan di tingkat *municipio* tidak berarti suatu peningkatan dalam kapasitas di tingkat lokal. Posisi organisasi masyarakat yang berada di bawah posisi badan-badan *municipio* merupakan hal yang kontraproduktif dalam suatu kerangka kerja kebijakan yang dirancang untuk memperbaiki kualitas dan manfaat dari hutan bagi pembangunan lokal. Lembaga lokal di Dataran Tinggi Bagian Barat telah memberikan kontribusi penting bagi konservasi dan pengelolaan hutan yang tersisa di wilayah ini; tetapi kontribusi ini tidak cukup diakui dalam kebijakan desentralisasi. Bagaimana agar kapasitas lokal bagi pengelolaan hutan dapat diakui dan diperkuat melalui suatu program desentralisasi? Kami merekomendasikan beberapa hal berikut ini:

- Mengatur dan melegalkan penguasaan lahan komunal berdasarkan hak leluhur untuk menjamin kontrol masyarakat terhadap pemanfaatan dan pengurusan hutan.
- Mengembangkan program perencanaan pemanfaatan lahan masyarakat dengan berkoordinasi dengan badan-badan negara. Hal ini mungkin suatu tantangan. Disamping persoalan kekuasaan (power) yang melekat dalam negosiasi yang demikian, negara melihat rencana pemanfaatan lahan sebagai sebuah pelaksanaan teknis daripada sebagai sebuah proses sosial dan politik.

- Melaksanakan suatu dialog mengenai bagaimana praktek dan pengetahuan pengelolaan hutan tradisional dapat diintegrasikan dengan praktek pengelolaan hutan teknis yang dikembangkan oleh negara dan badan-badan non-pemerintah. Pada tingkat kebijakan global, meningkatnya pengakuan dan legitimasi atas pengetahuan dan sistem pengelolaan lokal seharusnya memfasilitasi diskusi tentang bagaimana mengintegrasikan tujuan-tujuan tersebut.

Dalam kerangka kerja desentralisasi pengelolaan hutan dan sumberdaya alam yang diusulkan, badan pemerintah dan badan yang terkait harus membangun mekanisme untuk mengakui dan mendukung pelaksanaan administrasi lokal oleh lembaga lokal, mengadaptasi mekanisme ini sesuai kekhususan lokal dan memperkuat organisasi lokal. Langkah yang demikian akan mengkonsolidasikan modal sosial dan mengimplementasikan usulan-usulan organisasi akar rumput, membangun peraturan interaksi yang jelas tetapi tidak menempatkan struktur tata kelola di bawah pihak berwenang *municipio* dan badan pemerintah, badan politik atau badan ekonomi lainnya. Hanya dengan jalan inilah sebuah desentralisasi yang benar-benar efektif dan demokratis dapat terlaksana bagi sistem pengurusan hutan Guatemala.

## CATATAN

Dukungan penelitian dan dana bagi pekerjaan ini berasal dari Facultad Latinamerica de Ciencias Sociales (FLACSO) Guatemala; Facultad de Agronomía di Universidad de San Carlos (USAC), Guatemala; Institut Kehutanan Nasional (INAB); CARE Guatemala; Cornell Institute for International Food and development (CIIFAD), Amerika Serikat; dan Mario A. Einaudi Center For International Studies di Cornell University. Kami juga berterimakasih atas komentar dari Violeta Reyna dan Charles Geisler, dan dari penelaah anonim.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- ADEGO/AMEDIPK/CASODI/MAGA/RUTA (2002) *Poder Local, Participación y Descentralización: Lecciones aprendidas desde la perspectiva y experiencia de organizaciones locales*. Unidad Regional de Asistencia Técnica, Serie de Publicaciones RUTA: Sistematización de Experiencias No 16; juga tersedia di [www.ruta.org/espanol/publicac/sistemat/pod-local-16.pdf](http://www.ruta.org/espanol/publicac/sistemat/pod-local-16.pdf)
- Blaikie, P. dan Brookfield, H. (1987) *Land Degradation and Society*. Methuen, New York.
- Dary, C., Elías, S. dan Reyna, V. (1998) *Estrategias de Sobrevivencia en Ecosistemas Frágiles. Los Chortís en el Oriente de Guatemala*. FLACSO, Guatemala City.
- Davis, S. (1997) *La Tierra de Nuestros Antepasados, Estudio de la Herencia y la Tenencia de la Tierra en el Altiplano de Guatemala*. CIRMA, Guatemala City.
- Elías Gramajo, S. (1995) 'Tenencia y Manejo de los Recursos Naturales en las Tierras Comunes del Altiplano Guatemalteco'. Makalah yang dipresentasikan pada XIX International Congress/Latin American Studies Association (LASA) 95, Washington, DC.
- Elías Gramajo, S. (1997) *Autogestión Comunitaria de Recursos Naturales: Estudio de Caso en Totonicapán*. FLACSO, Guatemala City.
- Elías Gramajo, S. dan Reyna Contreras, V. (1999) *Comunes y Cacicazgos: El control de los Bosques y Territorios en Totonicapán*. FLACSO, Guatemala City.
- Ferguson, J. (1994) *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Ferroukhi, L. dan Echeverría, R. (2003) 'Las Políticas de Gestión Forestal Descentralizada en Guatemala', dalam Ferroukhi, L. (penyunting) *La Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR-IDRC, Bogor, Indonesia.
- Grandin, G. (2000) *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*. Duke University Press, Durham, North Carolina.
- Grunberg, G. (2003) *Tierras y Territorios Indígenas en Guatemala*. FLACSO/MINUGUA/CONTIERRA, Guatemala City.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2004) *Informe de Censo Nacional Agropecuario*. INE, Guatemala City, [www.segeplan.gov.gt/ine/index.htm](http://www.segeplan.gov.gt/ine/index.htm)
- Katz, E. G. (1995) *Guatemala: Land Tenure and Natural Resources Management*. The World Bank, Latin American and the Caribbean Regional Office, Washington, DC.
- Lovell, W. G. (1985) *Conquest and Survival in Colonial Guatemala: A Historical Geography of the Cuchumatán Highlands 1500–1821*. McGill-Queen's University Press, Kingston, Canada.
- Mckean, M. dan Ostrom, E. (1995) 'Bosques Comunes en Propiedad Común: Solo un Vestigio del Pasado?'. *Unasylva*, vol 46, hal 3-15.
- Ostrom, E. (2000) *El Gobierno de los Bienes Comunes, La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*. Fondo de Cultura Económica, Mexico City.
- PAF-G (2000) *Guía para el Establecimiento de Oficinas Municipales de Administración de Recursos Naturales/Forestales en Guatemala*. Plan de Acción Forestal para Guatemala, Guatemala City.
- Palma, G. dan Taracena, A. (2002) *Procesos Agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz*. MINUGUA, Guatemala City.
- Reyna, V. (2002) *Autogestión en los Bosques del Altiplano Marquense*. FLACSO, Guatemala City.
- Secaira, E. (2000) *La Conservación de la Naturaleza, el Pueblo y Movimiento Maya, y la Espiritualidad en Guatemala: Implicaciones para Conservacionistas*. PROARCA/CAPAS/USAID, UICN, FCG dan the Nature Conservancy, Guatemala City.



- Tiu, R. dan García, P. (2002) *Los Bosques comunales de Totonicapán, Historia, Situación Jurídica y Derechos Indígenas*. FLACSO-MINUGUA, Guatemala City.
- Utting, P. (1993) *Trees, People, Power: Social Dimension of Deforestation and Forest Protection in Central América*. UNRISD/Earthscan, London.
- Veblen, T. T. (1978) 'Forest preservation in the Western Highlands of Guatemala'. *The Geographical Review*, Vol 68, hal 417-34.
- Wittman, H. (2001) *Fragmentación y Manejo de Terrenos Comunes y Municipales en el Altiplano Occidental de Guatemala: Experiencias de las Municipalidades de San José Ojetenam y Ixchiguán, San Marcos*. CARE, Guatemala City.
- Wittman, H. dan Geisler, C. (2005) 'Negotiating locality: Decentralization and communal forest management in the Guatemalan Highlands'. *Human Organization*, Vol 64, No 1, hal 62-74.

# Bab 18

## Desentralisasi: Persoalan, Pelajaran, dan Refleksi

Doris Capistrano dan Carol J. Pierce Colfer

### PENDAHULUAN

Desentralisasi tata kelola hutan telah didefinisikan dan diimplementasikan dengan berbagai cara yang berbeda dalam keragaman konteks di seluruh dunia. Hasil dan dampaknya pun beragam baik terhadap hutan maupun terhadap kelompok-kelompok pemangku kepentingan yang mempunyai kepentingan atas sumberdaya alam ini. Meskipun terdapat keragaman dalam detailnya, negara-negara yang mempunyai pengalaman dengan desentralisasi memiliki beberapa pola yang sama, khususnya pada aspek-aspek yang kelihatannya memberikan kontribusi atas keberhasilan dan kegagalan dari usaha-usaha desentralisasi.

Lokakarya Internasional tentang Desentralisasi, Sistem Federal Kehutanan dan Program-program Kehutanan Nasional di Interlaken, Swiss, pada Bulan April 2004 menunjukkan dan memberikan pelajaran dari berbagai negara yang mempunyai pengalaman dengan desentralisasi atas tata kelola hutan. Bab ini menyaring beberapa isu dan wawasan-wawasan utama yang dijalin dalam bab-bab buku ini serta mengangkat ide-ide penting yang digarisbawahi selama berlangsungnya berbagai sesi dalam lokakarya. Bab ini menyimpulkan pola-pola yang muncul dan mengulas bagaimana desentralisasi berlangsung dalam prakteknya, berlawanan dari desentralisasi dalam teorinya. Bab ini juga akan secara singkat mengulas implikasi dari desentralisasi hutan dan konservasi keragaman hayati. Akhirnya, bab ini memberikan catatan mengenai tantangan-tantangan umum dan ditutup dengan pelajaran-pelajaran dan pengamatan dari desentralisasi.

## DESENTRALISASI DALAM PRAKTEKNYA

Mungkin satu temuan yang paling dramatis yang muncul dari analisa dan pengamatan ini adalah ketimpangan antara teori dan praktek dari desentralisasi. Sangat jelas terlihat dari analisa multi-negara (Lihat bab 2-4) dan dari kasus-kasus individual (misalnya, Bab 7, 11, 13 pada skala nasional, dan Bab 15 dan 17 pada skala masyarakat). Meskipun maksud desentralisasi – bagi meningkatnya ‘suara’ masyarakat lokal, akuntabilitas pemerintah lokal, kebijakan-kebijakan yang lebih baik – sering kita dengar berulang kali, namun kenyataan yang ada sungguh berbeda. Pola yang sama yang tidak membantu desentralisasi muncul lagi dan lagi: sumberdaya yang tidak memadai untuk mencapai tujuan desentralisasi; keengganan dari pemegang kewenangan untuk menyerahkan kewenangan dan sumberdaya yang signifikan; kapasitas lokal dan motivasi yang tidak seimbang; *elite capture*; serta acuan dan pembagian kerja yang tidak jelas di antara lapisan pemerintah. Desentralisasi demokratis – yang dicirikan oleh ‘pengalihan kewenangan kepada pelaku-pelaku yang mewakili dan yang mempunyai akuntabilitas ke bawah, seperti pemerintah daerah’ (lihat Bab 2) – mensyaratkan bahwa pelaku lokal yang mewakili dan yang berakuntabilitas memiliki ruang pembuatan keputusan yang otonom dan leluasa dengan dilengkapi kewenangan (power) dan sumberdaya untuk bisa membuat keputusan-keputusan yang penting bagi kehidupan masyarakat lokal (Ribot, 2002). Pastinya, di negara-negara yang baru melaksanakan desentralisasi, pola ini tidak terbukti; desentralisasi demokratis tetap merupakan sebuah fantasi belaka.

Baik Sasu (Bab 11) dan Nsita (Bab 10), masing-masing tentang Ghana dan Uganda, secara meyakinkan menyajikan dengan sangat jelas gambaran permasalahan-permasalahan dari negaranya dalam mengalihkan sumberdaya dari tingkat pemerintah pusat ke tingkat yang lebih rendah. Kedua negara tersebut telah melihat terhambatnya usaha-usaha desentralisasi oleh kurangnya dana dan sumberdaya lainnya di tingkat yang lebih rendah meskipun kebijakan dan kerangka kerja hukum kondusif bagi pengalihan itu. Bahkan yang lebih ekstrim lagi adalah permasalahan pelimpahan dana, kewenangan dan hak-hak kepada masyarakat lokal.

Namun demikian, desentralisasi adalah sebuah proses, dan proses membutuhkan waktu. Baik warganegara maupun pejabat pemerintah membutuhkan waktu untuk memecahkan hal-hal khusus dalam sistem yang baru, dan banyak dari usaha-usaha yang digambarkan dalam buku ini masih dalam tahapan formatif. Indonesia, misalnya, baru mulai mengupayakan desentralisasi pada tahun 2000 (secara hukum desentralisasi ditetapkan pada Januari 2001), dan mulai dengan sistem yang sangat terpusat. Dengan demikian, tidaklah mengejutkan jika kemudian terjadi ketidakpastian tentang bagaimana melakukannya pada semua tingkat pemerintahan dan pada tataran masyarakat. Ketidakpastian tersebut

merupakan tempat berkembangnya benih-benih konflik yang subur dan berbagai macam dampak buruk – di antara warga, antara masyarakat dan pejabat pemerintah, dan antara tingkat pemerintahan yang berbeda.

Kita mungkin cenderung berpikir bahwa desentralisasi merupakan proses linier. Namun demikian, kasus Uganda dan Ghana, juga Australia dan Amerika, menunjukkan dengan jelas bahwa proses desentralisasi dapat berbentuk siklus. Semua negara tersebut di atas telah mengalami proses-proses desentralisasi dan resentralisasi. Meskipun bukti-bukti tersebut dapat melemahkan motivasi terhadap mereka yang melihat desentralisasi sebagai ‘senjata pamungkas’ bagi persoalan dunia, malahan, hal tersebut mencerminkan pembelajaran lainnya: yaitu tidak ada stabilitas dalam tata kelola. Karena berubahnya kondisi, norma, dan masyarakat, maka tata kelola – dan dengan demikian juga desentralisasi – merupakan proses negosiasi dan perantaraan kekuasaan/kewenangan yang terus berlangsung.

Beberapa peserta lokakarya Interlaken mencatat bahwa sektor kehutanan seringkali ketinggalan dari sektor-sektor lain yang didesentralisasi, seperti sektor kesehatan dan pendidikan. Pada beberapa kasus, hal ini mencerminkan bahwa sektor kehutanan tidaklah sepenting sektor-sektor lain; sementara pada beberapa kasus lainnya, seperti di Ghana dan Indonesia, justru kebalikannya: bahwa sektor kehutanan dilihat sebagai sektor yang terlalu berharga bagi pihak yang mempunyai kewenangan untuk dilepaskan. Ada kecenderungan nyata bahwa pemerintah pusat mendesentralisasikan tanggung jawab pengelolaan terutama pada hutan yang terdegradasi parah dan hutan yang mempunyai nilai paling rendah, sementara tetap mempertahankan kontrol atas hutan yang mempunyai nilai tinggi dalam menghasilkan pendapatan. Sehingga, bukanlah suatu kebetulan kalau sebagian besar hutan kemasyarakatan, pengelolaan multipihak (co-management), dan bentuk-bentuk lain dari kehutanan partisipatif pertama-tama dilaksanakan di kawasan-kawasan hutan yang sudah terdegradasi dan kawasan yang dianggap tidak produktif oleh birokrasi kehutanan.

Skotlandia (lihat Bab 12) dan Zimbabwe (lihat Bab 15) secara dramatis menggambarkan pentingnya kekuatan-kekuatan baik *top-down* maupun *bottom-up* untuk membuat desentralisasi bekerja. Desentralisasi kelihatannya berjalan paling mulus ketika aksi atau kegiatan di satu tingkat bertemu dengan aksi yang mendukung dan responsif di tingkat lainnya. Ketika berbagai tingkat yang berbeda saling bekerja sama, banyak hal bisa dicapai – dan dicapai dengan lebih mudah. Penelitian CIFOR membenarkan pandangan ini: dalam kerja kami dengan berbagai masyarakat dengan menggunakan pendekatan Adaptive Collaborative Management (ACM), kami mulai pada tingkat lokal tetapi pada akhirnya menyimpulkan bahwa kami perlu untuk juga bekerja pada tingkat pemerintah yang lebih tinggi.

Kurangnya kapasitas secara teknis, kelembagaan dan jenis-jenis kapasitas lainnya telah berulang kali dirujuk sebagai sebuah kelemahan dan hambatan bagi usaha-usaha berbagai negara dalam desentralisasi. Pemerintah dan birokrasi pengelolaan hutan seringkali menggunakan lemahnya kapasitas di tingkat yang lebih rendah dalam hirarki pemerintahan sebagai sebuah argumen atau alasan menolak melaksanakan desentralisasi dan devolusi. Serupa dengan itu, pemerintah lokal juga menolak tekanan untuk mendesentralisasikan kewenangan kepada masyarakat atau institusi tingkat desa, dengan merujuk lemahnya kapasitas dan ketidakmampuan masyarakat untuk mengelola sumberdaya alam secara efektif. Pertanyaannya adalah apakah penguatan kapasitas (*capacity building*) harus dilakukan terlebih dahulu sebelum proses desentralisasi dijalankan atau apakah desentralisasi langsung diterapkan begitu saja. Pada Bab 4, Ribot secara meyakinkan berpendapat bahwa pejabat di tingkat menengah pemerintahan tidak akan bisa memperoleh kemampuan yang dibutuhkan sampai mereka mempunyai kesempatan untuk menangani persoalan-persoalan desentralisasi. Peneliti lainnya, seperti Ferguson dan Chandrasekharan (Bab 3), dan Siswanto dan Wardoyo (Bab 7), berpendapat bahwa permasalahan desentralisasi muncul karena mereka di tingkat bawah pemerintahan tidak siap untuk mengemban tanggung jawab yang diberikan. Ini benar-benar merupakan pertanyaan ‘lebih dulu mana antara telur dan ayam’, dan kami tidak bisa menentukan jawaban yang benar. Sama halnya dengan banyak persoalan-persoalan lain di bidang ini, jawaban yang tepat bagi kasus-kasus individual mana pun tergantung pada konteksnya – seperti sudah banyak dikatakan, dalam bidang ini, bahwa satu sepatu pasti tidak akan pas untuk semua kaki. Satu persoalan, yang dicatat oleh Larson (Bab 2), adalah apakah personil pemerintah pusat akan tetap membantu personil di tingkat lokal ketika tanggung jawabnya sudah dilimpahkan. Di beberapa negara, personil pemerintah pusat ditarik, meninggalkan pejabat-pejabat di tingkat yang lebih bawah tidak siap dan tanpa bantuan; pada kasus lainnya, pejabat di tingkat lokal sendiri yang menolak tawaran bantuan, sehingga mengurangi keefektifan mereka sendiri.

Apakah kesulitan tersembunyi dan penghalang utama bagi desentralisasi? *Elite capture* – yaitu kemampuan dari mereka yang mempunyai kekuasaan/kewenangan (*power*) dan kekayaan untuk mengambil keuntungan dari kesempatan-kesempatan baru dan memperbesar kekuasaan/kewenangan dan kekayaan mereka – adalah sebuah masalah yang berulang. Di banyak negara, korupsi mengganggu upaya-upaya untuk memperbaiki tata kelola dan pengelolaan sumberdaya. Lemahnya masyarakat sipil – sukarnya melakukan tindakan secara kolektif untuk tujuan bersama – membiarkan pihak-pihak yang mempunyai/kewenangan untuk tetap melakukan hal-hal yang tidak mengedepankan kepentingan bersama. Beberapa

masalah menjadi lebih parah lagi dalam masyarakat yang dipisahkan secara kuat oleh pengelompokan kesukuan atau etnis, dimana jarang ada keterkaitan kelembagaan di antara kelompok-kelompok ini. Hal ini mengakibatkan kesulitan bagi warga untuk bersama-sama mengontrol penguasa agar lebih bertanggung gugat. Memperkuat masyarakat sipil nampaknya merupakan salah satu dari pintu masuk yang lebih mungkin untuk membuat desentralisasi bekerja sebagaimana diimpikan oleh para pendukung desentralisasi.

Permasalahan-permasalahan di tingkat desa dalam upaya desentralisasi telah disebutkan (lihat, terutama, pada bab-bab di Bagian III tentang suara masyarakat); tetapi permasalahan demikian akan lebih ekstrim lagi ketika kita melihat paruh populasi perempuan. Perempuan di hampir semua kebudayaan tidak aktif terlibat dalam kehidupan politik, kecuali pada tataran yang sangat lokal (seringkali pada tingkat di bawah tingkat desa). Hal yang sama terjadi pada kelompok-kelompok terpinggirkan/marginal lainnya, seperti kasta-kasta rendah di India, kelompok pemburu-pengumpul (*hunter-gatherer groups*) di kawasan hutan tropis yang lembab, kelompok pendatang di Amazon, anak-anak dan para remaja. Tidak satupun dari bab-bab dalam buku ini menangani isu-isu kesetaraan ini secara langsung; tetapi kelompok-kelompok terpinggirkan ini harus kita ingat dalam pemikiran kita karena kita bekerja demi masa depan dunia yang lebih setara.

Banyak para praktisi dan ilmuwan yang tertarik dengan desentralisasi melihat demokratisasi sebagai sebuah hasil utama yang disangka/diharapkan dari proses desentralisasi. Berdasarkan kenyataan dari praktek desentralisasi, satu tantangan utama adalah bagaimana mendorong proses yang inklusif dan cukup fleksibel untuk beradaptasi dengan situasi yang berbeda-beda, dan pada saat yang sama mendorong tata kelola yang demokratis dan bertanggung gugat. Tetapi hal ini memunculkan pertanyaan penting lainnya. Banyak dari analisa beranggapan bahwa model demokrasi ala Barat cocok dan diinginkan bagi seluruh dunia. Penekanan pada akuntabilitas, transparansi, dan 'satu orang satu suara' merupakan perspektif Barat. Namun, beberapa pengulas dari bab-bab ini telah mencatat bahwa budaya yang berbeda-beda menangani persoalan-persoalan politik ini dari perspektif yang berbeda-beda. Beberapa dari mereka berpendapat bahwa akuntabilitas, transparansi, dan pemungutan suara (*voting*) merupakan suatu benda asing yang diimpor dan mungkin tidak konsisten dengan norma-norma budaya lokal (misalnya, Wollenberg dkk, 2006). Argumen ini juga telah dibuat sehubungan dengan situasi perempuan dan keterlibatannya dalam proses-proses politik lokal. Sithole (2004) berpendapat bahwa perempuan pedesaan di Zimbabwe lebih menghargai peran informal mereka, dan pendekatan di belakang layar dalam mempengaruhi proses-proses politik lokal (dibandingkan dengan

‘partisipasi’ bisu dalam komite formal dan struktur pemerintah lokal). Seperti pada banyak persoalan-persoalan yang berkaitan dengan nilai-nilai, tidak ada jawaban mudah; tetapi hal ini merupakan sebuah persoalan yang mungkin mengganggu upaya-upaya desentralisasi.

### **SISTEM FEDERAL: POLA-POLA DAN WAWASAN-WAWASAN**

Karena sumberdaya hutan dan alam biasanya dikelola dengan cara yang terdesentralisasi dalam sistem federal, Lokakarya Interlaken memfokuskan pada negara-negara federal sebagai sumber pengalaman dan wawasan yang mungkin bagi usaha-usaha desentralisasi masa kini. Namun demikian, setiap wawasan harus diinterpretasikan secara hati-hati. Kenyataannya, terdapat sebuah perbedaan mendasar antara desentralisasi di sistem pemerintahan federal dan sistem pemerintahan kesatuan. Sistem federal sesungguhnya mewakili sebuah kasus devolusi terbalik – dibandingkan kasus dimana kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada tingkat yang lebih rendah, unit-unit yang terpisah-pisah menyatu dalam federasi, menyerahkan sebagian kekuasaannya/kewenangannya kepada penguasa pusat.

Di dalam sistem federal, anggota federasi karena sejarahnya merupakan unit-unit politik dan pengelolaan sumberdaya yang terdesentralisasi, telah bersepakat melalui konstitusi nasionalnya untuk melimpahkan tanggung jawab dan kewenangan tertentu kepada pemerintah pusat untuk menggapai kepentingan bersama. Sehingga, alih-alih desentralisasi dan devolusi, Gregersen dkk (lihat Bab 1) berpendapat bahwa prinsip berjalannya sistem federal adalah non-sentralisasi konstitusional (*constitutional non-centralization*). Di dalam sistem federal, pemerintahan di tingkat menengah dan lokal seringkali telah berdiri mantap, dengan konstituen politis yang mapan dan mekanisme akuntabilitas yang mantap. Mereka cenderung menunjukkan adanya otoritas dan hak-hak yang ditetapkan oleh konstitusi secara nyata, kontras dengan pemerintahan tingkat menengah dan lokal dalam sistem negara kesatuan, sistem non-federal. Dalam sistem kesatuan, kekuasaan/kewenangan pemerintah tingkat menengah dan lokal tidak diberikan berdasarkan konstitusi, tetapi mereka lebih merupakan unit-unit di bawah pemerintah pusat.

Berdasarkan tinjauan atas delapan sistem federal (Australia, Kanada, Brazil, India, Malaysia, Rusia, Nigeria dan Amerika Serikat), Gregersen dkk. mengamati bahwa sistem federal yang berbeda-beda mempunyai derajat keberhasilan yang beragam dalam mencapai keuntungan dan meminimalkan biaya dari desentralisasi. Ini tidak mengejutkan mengingat luasnya keberagaman konteks di antara sistem-sistem federal tersebut secara umum, dan pada negara-negara yang khusus dikaji. Negara-negara yang dikaji sangat bervariasi dalam banyak hal: misalnya dalam

hal tanggung jawab dan kewenangan berkaitan dengan hutan; tanggung jawab fiskal yang di pegang oleh tingkat pemerintahan yang berbeda-beda; pola kepemilikan hutan (dengan dominasi kepemilikan privat di Amerika Serikat, misalnya, dan dominasi kepemilikan negara di India); dalam kebijakan dan struktur kelembagaan untuk menghadapi masyarakat sipil dan sektor privat; dan kecenderungan budaya mereka berkaitan dengan kewenangan, kebebasan, kesetaraan dan nilai-nilai inti yang membentuk norma-norma politik.

Bagaimanapun juga, satu hal yang umum terjadi di antara sistem-sistem federal ini adalah adanya kesulitan dalam mendesentralisasikan ke tingkat pemerintahan terendah. Ini juga merupakan sebuah pola umum yang diamati dalam desentralisasi pada sistem kesatuan. Meskipun dalam sistem federal pemerintahan tingkat menengah lebih berkembang dan lebih terartikulasi, terbukti bahwa sistem federal masih cenderung kurang siap atau kurang terlibat dalam mediasi antara tingkat lokal dengan tingkat pusat. Bahkan ketika sudah ada kejelasan kebijakan untuk mendesentralisasikan kepada tingkat yang paling rendah, seperti halnya di India dengan program pengelolaan hutan bersamanya, kurangnya kapasitas institusi lokal dan tidak berkembangnya mekanisme untuk menjamin pengelolaan yang kompeten dan akuntabilitas pada tingkat yang berbeda-beda menghambat desentralisasi ke tingkat lokal. Namun demikian, dalam beberapa kasus, seperti di Bolivia (lihat Bab 9), meskipun terbatas, beberapa *municipio* telah mampu berperan sebagai penghubung dan penyalur antara masyarakat dengan pemerintah pusat. Renegosiasi di antara kepentingan-kepentingan yang kuat pada tingkat-tingkat yang berbeda, termasuk birokrasi, merupakan komponen penting dari dinamika ini dan menentukan seberapa besar kekuasaan/kewenangan dan sumberdaya yang benar-benar dibagi kepada masyarakat dan pelaku-pelaku lain dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi. Renegosiasi ini cenderung merupakan sesuatu yang sulit, dan aliran kekuasaan dan kewenangan ke bawah lebih kecil kemungkinannya ketika melibatkan sumberdaya yang bernilai tinggi.

Meskipun mendesentralisasikan ke tingkat lokal jelas merupakan sebuah tantangan baik bagi sistem federal maupun sistem kesatuan, Gregersen dkk. (Bab 1) menemukan bahwa hal tersebut akan lebih sulit lagi bagi negara-negara dimana kapasitas pemerintah daerahnya, pengelolaan pendapatan dan mekanisme akuntabilitasnya kurang berkembang. Lebih lanjut lagi, pemerintah lokal bisa saja tidak mempunyai cukup insentif untuk melaksanakan tanggung jawab pengelolaan hutan yang ditetapkan karena mereka seringkali tidak dibekali dengan hak-hak, kewenangan dan sumberdaya yang proporsional untuk mendukung peran mereka yang baru itu. Banyak distrik di Filipina, misalnya, telah berusaha menunda serah terima pengelolaan hutan dari pemerintah pusat ke distrik karena



kurangnya kejelasan tanggung jawab dan kurangnya pendanaan, staf dan fasilitas, selain juga kerumitan dalam pengaturan administratifnya (lihat Bab 3).

Pertikaian mengenai yurisdiksi dan kewenangan antara pemerintah nasional dan pemerintah propinsi atau negara bagian bukan hal yang tidak umum bahkan dalam sistem federal. Seperti juga dalam pemerintahan sistem kesatuan, peranan, tanggung jawab dan keseimbangan kekuasaan dan kewenangan di antara lapisan pemerintahan dalam sistem federal tidak statis. Secara terus menerus hal-hal tersebut dicoba dan direnegosiasikan dan perlu untuk diatur sepanjang waktu. Mungkin saja, sebagai bagian dari proses pengaturan yang sedang berjalan, Gregersen dkk mencatat suatu ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan umum antara pembagian kekuasaan/kewenangan yang resmi dan yang sesungguhnya terjadi di banyak negara.

Dalam melihat pengalaman-pengalaman desentralisasi dari berbagai negara, baik dengan sistem federal maupun sistem kesatuan, Ribot (Bab 4), Larson (Bab 2), Ferguson dan Chandrasekharan (Bab 3), Gregersen dkk (Bab 1), Pacheco (Bab 9) dan penulis lainnya melihat pentingnya keseimbangan antara kewenangan, mekanisme akuntabilitas, tanggung jawab dan pembagian pendapatan lintas tingkat pemerintahan berbeda yang dinamis. Pengalaman dari negara-negara yang berbeda-beda menunjukkan bahwa hubungan dan keseimbangan di antara elemen-elemen ini menentukan efektivitas dan efisiensi dari tata kelola kehutanan dalam sistem yang terdesentralisasi, secara cukup besar. Kerangka kerja yang berhasil bagi tata kelola kehutanan yang terdesentralisasi mensyaratkan paling tidak tiga hal:

1. Pembagian kewenangan yang tepat dan efektif dalam pembuatan keputusan dan dalam menghimpun pendapatan, dan pembagian tanggung jawab di antara tingkatan pemerintahan berdasarkan kemampuan dan kebutuhan mereka masing-masing;
2. Penegakan hukum dan akuntabilitas yang efektif di semua tingkat pemerintahan untuk menjamin agar badan-badan pemerintah bertindak adil, efisien dan dengan efektif melaksanakan mandat mereka; dan
3. Keterkaitan yang efektif dengan sektor-sektor lain yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh sektor kehutanan.

Aspek-aspek kunci dari masing-masing ide di atas tercermin dalam derajat yang bervariasi dan dianalisa dalam bab-bab yang berbeda dalam buku ini.

Bukan tidak disangka, negara-negara dan lembaga-lembaga melintasi sebuah kurva pembelajaran. Sistem federal yang sudah lama terbentuk cenderung telah mengembangkan mekanisme yang melembaga untuk menangani ketidaksepahaman yang terus menerus di antara unit pusat

dan unit sub-nasional, kebalikannya, sistem-sistem federal yang baru terbentuk masih berjuang dengan kompleksitas dalam proses ini (lihat Bab 1). Kenyataan ini menyarankan bahwa negara-negara yang sekarang ini melaksanakan desentralisasi dapat belajar seperti apa yang telah dilakukan oleh sistem-sistem federal yang sudah lama terbentuk, dan institusi-institusi mereka dapat diharapkan untuk menyesuaikan diri dan berfungsi dengan lebih mulus seiring dengan berjalannya waktu seraya mereka memperoleh pengalaman yang lebih besar dan lebih percaya terhadap desentralisasi.

Australia merupakan contoh yang bagus dari pembelajaran kelembagaan dan penyesuaian yang demikian dalam tahun-tahun belakangan ini. Ferguson dan Chandrasekharan (Bab 3) menceritakan pertentangan-pertentangan utama mengenai pemberian ijin ekspor dan pertimbangan lingkungan, antara pemangku kepentingan nasional – utamanya industri kehutanan, serikat kerja, pemilik lahan dan organisasi non-pemerintah (ornop) – dengan pemangku kepentingan tingkat propinsi dalam tahun 1980an. Dalam kasus ini, pertikaian kelihatannya telah memunculkan sebuah inovasi kelembagaan pada tahun 1990an, hingga akhirnya menciptakan kesepakatan bersama antara nasional dan propinsi, yaitu proses *Regional Forest Agreement*. Ini adalah mekanisme kelembagaan untuk mengurangi perbedaan-perbedaan yang berpotensi menghancurkan antara pemerintahan nasional dan propinsi. Jenis forum dan mekanisme serupa muncul di negara-negara lain. Di Malaysia, Dewan Kehutanan Nasional berperan sebagai forum bagi pemerintah federal dan negara bagian. Di Kanada, Dewan Kementerian Kehutanan Kanada berfokus pada menciptakan hubungan yang lebih efektif dan efisien antara pemerintah federal dan pemerintah sub-nasional dan masyarakat. Beragam mekanisme lainnya, termasuk pernyataan-pernyataan kebijakan kehutanan nasional dan program-program dan proses-proses kehutanan nasional untuk menangani konflik atau untuk memfasilitasi koordinasi antara tingkat-tingkat pemerintah, juga sedang berkembang di berbagai negara. Semuanya itu secara keseluruhan bisa menjadi tulang punggung bagi desentralisasi yang lebih efektif di masa depan.

Kurva pembelajaran dari negara-negara yang baru mulai melaksanakan desentralisasi dapat dibuat lebih mudah dan lebih efisien dengan melihat pelajaran dan wawasan dari negara-negara yang telah mempunyai pengalaman panjang dengan proses-proses tersebut. Lokakarya Internasional tentang Desentralisasi, Sistem Kehutanan Federal dan Program Kehutanan Nasional ini diadakan persis untuk tujuan memfasilitasi proses tukar pengalaman di antara berbagai negara. Sebagai sebuah lembaga kehutanan utama, the United Nations Forum on Forest (UNFF) juga diharapkan sebagai tempat dimana pelajaran dan wawasan yang telah disaring dari pertukaran pengalaman ini dapat lebih

dipublikasikan secara luas, disebarluaskan, dan mungkin, juga diadopsi dalam langkah tindak lanjut praktis.

## **DAMPAK DESENTRALISASI BAGI HUTAN DAN KERAGAMAN HAYATI**

Salah satu asumsi yang umum dibuat berkaitan dengan desentralisasi adalah bahwa meningkatkan partisipasi lokal dan saling berbagi keuntungan yang lebih adil dari pengelolaan hutan pada tingkatan lokal akan mendorong ke arah pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih berkelanjutan. Meskipun terdapat banyak kasus dimana perlindungan dan rehabilitasi hutan menjadi lebih baik setelah adanya serah terima pengelolaan dan kontrol ke tingkat lokal (misalnya, Filipina, India, Nepal, dan Guatemala dalam Bab. 6), desentralisasi pengelolaan hutan dapat juga menghasilkan situasi yang tidak berkelanjutan secara ekologis. Pada kasus-kasus tertentu, dimana terjadi *trade-off* langsung antara konservasi sumberdaya dan pembangunan lokal, desentralisasi dan devolusi hak-hak dan kewenangan pengelolaan ke lembaga-lembaga lokal bahkan bisa mengarahkan pilihan-pilihan lokal pada penitikberatan pembangunan jangka pendek yang merusak hutan. Di Indonesia, misalnya, lembaga-lembaga lokal tetap lemah, korupsi merajalela, keuntungan ekonomi dari eksploitasi sumberdaya hutan tinggi, dan ada ketidakpastian tentang desentralisasi dan keberlanjutannya sebagai sebuah kebijakan. Di beberapa kabupaten, desentralisasi telah mendorong pada meningkatnya pembalakan dan hilangnya hutan dalam jangka waktu singkat. Ketidakpastian dari pemangku kepentingan mengenai keberlanjutan hak-hak mereka atas sumberdaya hutan merupakan pendorong utama dari pemanfaatan tidak berkelanjutan yang demikian.

Rusia, setelah runtuhnya Uni Soviet, memberikan contoh lain dari buruknya dampak lingkungan dari desentralisasi yang tidak lengkap dan terlalu cepat. Setelah 200 tahun lamanya kawasan hutan sebagian besar dikontrol oleh negara yang sangat terpusat, dimana unit-unit pengelolaan hutan lokal hanya merupakan pelaksana tugas tanpa adanya kewenangan dalam pembuatan kebijakan, Rusia telah melimpahkan tanggung jawab pembalakan atas 98 persen dari kompleks industri per kayu mereka kepada sektor privat, dan mendesentralisasikan tanggung jawab pengelolaan hutan kepada daerah dan unit-unit pengelolaan lokal. Apa yang berikutnya terjadi adalah sebuah cerita yang telah dikenal: unit-unit regional dan lokal, tanpa dana yang memadai dan tanpa dipersiapkan dengan baik untuk menjalankan peran baru itu, meningkatkan tebang pilih untuk menghimpun pendapatan lokal yang diperlukan. Mereka juga kurang melakukan investasi untuk perlindungan akan kebakaran, penanaman kembali dan pengelolaan secara keseluruhan. Insiden bencana

kebakaran hutan meningkat, dan pengelolaan hutan memburuk. Dengan hilangnya kewenangan pengelolaan dan kontrol atas pendapatan hasil hutan, pemerintah pusat, yang masih bertanggung jawab untuk mengontrol hama hutan dan penelitian, juga kehilangan kapasitas dan insentif untuk melanjutkan peran-peran ini. Merujuk pada pola yang serupa atas rusaknya hutan pada dua episode nasionalisasi dan pengelolaan lokal atas hutan sebelumnya, setelah Revolusi Oktober 1917 dan di bawah Reformasi Krushchev pada tahun 1957-1966, Malysheva (Bab 13) tidak optimis akan proses desentralisasi sekarang ini. Dia membayangkan bahwa sumberdaya hutan akan dieksploitasi habis-habisan untuk devisa oleh pihak berwenang regional dan pemilik privat dan berpendapat bahwa pengaturan sumberdaya hutan terpusat lebih baik bagi kawasan hutan Rusia. Perekonomian dalam transisi lainnya menunjukkan hal yang sama; namun demikian, mereka pada umumnya melihat desentralisasi sebagai alat penting untuk memfasilitasi sebuah pergantian dari pengelolaan yang direncanakan terpusat ke sebuah ekonomi pasar. Dihadapkan pada dilema yang sama, dan bimbang oleh desakan-desakan yang berbeda untuk desentralisasi atau kembali pada kontrol yang tersentralisasi, mereka akan lebih memilih reformasi kehutanan melalui konsensus politik, kerjasama dan pembagian tanggung jawab yang jelas dan adil antara penguasa nasional dan sub-nasional. Mereka juga mencatat pentingnya memiliki sumberdaya finansial dan sistem akuntabilitas yang jelas, kerangka kerja hukum yang mencerminkan kecenderungan yang muncul dan reformasi yang diperlukan, dan kewenangan untuk pemanfaatan, perlindungan dan peremajaan hutan.

Tentu saja, baik di dalam bab-bab buku ini maupun di dalam diskusi selama lokakarya, para peserta menunjukkan kekhawatiran akan kemungkinan rusaknya hutan setelah desentralisasi. Namun demikian, juga terdapat contoh bahwa setelah tahap awal dari perusakan sumberdaya, pemangku kepentingan dan lembaga lokal telah mengorganisir diri dengan lebih baik untuk mengelola sumberdaya hutan yang terdegradasi atau berkurang dengan cepat, dengan sejumlah contoh dari India (Orissa, Gujarat, West Bengal dan Kumaon) dan Nepal. Dengan modal sosial dan kapasitas kelembagaan, kepemimpinan, motivasi dan insentif yang diperlukan, tahapan awal dari perusakan hutan bisa dan telah dibalikkan kembali melalui aksi lokal dan kemasyarakatan bersama untuk melindungi hutan yang tersisa dan untuk merehabilitasi kawasan hutan yang telah terdegradasi.

Salah satu contohnya adalah siklus desentralisasi, degradasi dan rehabilitasi hutan dalam 150 tahun sistem pengelolaan hutan terdesentralisasinya Swiss. Laju deforestasi meningkat selama 20 tahun pertama setelah diberlakukannya desentralisasi, yang dengan cepat direspon dengan resentralisasi atas beberapa kewenangan pengelolaan, serta diikuti

dengan pengembangan kapasitas teknis dan kelembagaan yang diperlukan. Sistem tata kelola kehutanan yang terdesentralisasi di Swiss sekarang ini telah dibentuk lebih dari satu abad oleh suatu proses penentuan sebuah keseimbangan yang tepat atas pembagian peran, tanggung jawab dan keahlian teknis antara pemerintah pusat dan pemerintah *canton*. Dalam hal konservasi keragaman hayati, pada kasus Swiss, desentralisasi dan pengelolaan hutan oleh komunitas masyarakat telah terbukti dalam jangka panjang sebagai jauh lebih baik dibandingkan pengelolaan privat.

Salah satu yang menjadi perhatian utama tentang desentralisasi adalah kecenderungannya untuk memecah tanggung jawab pengelolaan atas bentang lahan yang akan lebih baik jika dikelola secara bersama-sama. Persoalan ini khususnya merupakan masalah bagi kawasan lindung dan kawasan dengan nilai keragaman hayati tinggi. Di hampir semua negara, karena kekuatiran inilah kawasan lindung dan cagar alam sebagian besar tidak termasuk dalam desentralisasi dan tetap di bawah kontrol pemerintah pusat. Terdapat kesepakatan di antara peserta lokakarya bahwa meskipun hutan mempunyai nilai penting bagi masyarakat lokal yang diuntungkan dalam pengelolaan yang didesentralisasi, adalah penting juga untuk menjamin dipertahankannya sumberdaya-sumberdaya publik lainnya – terutama keragaman hayati dan fungsi hidrologis dan regulasi iklim – yang bermanfaat bagi masyarakat nasional dan global. Hal ini bisa berarti perbaikan dalam penegakan hukum pada berbagai tingkat untuk mengurangi dampak negatif karena mementingkan diri sendiri dan yang berakibat pada ketidakberkelanjutan.

Banyak kawasan lindung dan kawasan konservasi telah cenderung menjadi pusat konflik antara penduduk lokal dan pihak berwenang pengelola hutan. Berdasarkan pada paradigma utama saat itu, banyak kawasan lindung dan kawasan konservasi pada saat ini dibentuk melalui penetapan atau tindakan sepihak pemerintah kolonial atau negara-negara pasca kolonial. Banyak di antaranya dibentuk dengan mengambil kontrol dan pemanfaatan lokal atas kawasan alamiah yang penting, yang sebenarnya merupakan pengambilalihan dan penempatan kawasan tersebut sebagai kawasan yang berada di bawah kontrol ‘pihak berkuasa yang paling berkompeten’ dari negara (lihat Bab 6). Proses ini telah mencabut hak milik dari banyak pihak lokal, penduduk asli dan tradisional dan sistem pengetahuan lokal mereka mengenai pengelolaan hutan, dan digantikan oleh kewenangan pengelolaan pada negara, yang sistem pengetahuan teknis dan praktisnya ditetapkan sebagai sistem yang unggul dan mempunyai legitimasi. Konflik antara penduduk lokal dan badan-badan kehutanan di dalam dan di sekitar kawasan lindung seringkali berakar dari sejarah penetapan kawasan tersebut. Pada banyak kasus, konflik-konflik ini tidak hanya tentang sumberdaya hutan, tetapi juga tentang persaingan sistem pengetahuan dan nilai sumberdaya hutan. Di banyak tempat, pemanfaatan

tradisional masyarakat atas kawasan-kawasan hutan yang semenjak dulu telah dianggap sebagai milik mereka dianggap oleh pemerintah dan pengelola kawasan lindung sebagai penyerobot/perambah, pencuri dan pembalok liar; dalam satu malam penduduk lokal bisa menjadi pelaku-pelaku kriminal (lihat Bab 17 sebagai contohnya). Sebagai tambahan atas sejarah permusuhan dan kecurigaan, sudut pandang yang saling bertentangan tersebut, dimana definisi yang dipakai oleh pemerintah dan pengelola kawasan biasanya lebih diakui/dianggap daripada definisi masyarakat, bisa menyebabkan penolakan masyarakat untuk bekerjasama dalam kawasan lindung.

Kelompok-kelompok utama bidang lingkungan masih menganjurkan untuk mempertahankan paling tidak 10 persen dari seluruh hutan sebagai kawasan lindung yang tidak dijamah. Namun demikian, selama beberapa dekade belakangan ini, dukungan terhadap gagasan untuk melibatkan penduduk lokal dalam mengelola program-program konservasi juga telah semakin meningkat, terutama ketika terdapat kemungkinan *win-win solution* atas agenda konservasi dan pembangunan yang saling bersaing. Meskipun mengakui bahwa desentralisasi yang direncanakan dan dijalankan dengan baik telah mengakibatkan kawasan hutan yang lebih luas dan beragam dan telah menghasilkan manfaat nyata keragaman hayati, Sayer dkk dalam Bab 6 mengemukakan pendapatnya mengenai desentralisasi dengan hati-hati, dengan mencatat bahwa tidak ada formula tunggal yang benar, dan bahwa derajat atau sejauh mana konservasi keragaman hayati bisa didevolusi atau didesentralisasi sangat tergantung pada pilihan publik.

Tinjauan mereka atas kasus-kasus yang dipilih menunjukkan adanya hasil keluaran baik yang positif (Bolivia) maupun negatif (Indonesia), juga campuran (Peru). Bagaimanapun juga, dari penilaian mereka atas proyek-proyek konservasi dan pembangunan terpadu, Sayer dkk. menemukan sedikit sekali kasus terjadinya devolusi nyata atas hak-hak dan aset-aset kepada penduduk lokal dan sedikit sekali ditemukan contoh dimana keuntungan dari kawasan lindung bisa melebihi biaya bagi penduduk lokal. Penilaian ini sejalan dengan kesimpulan keseluruhan dari penulis lainnya di buku ini, yaitu Larson (Bab 2), Ferguson dan Chandrasekharan (Bab 3), Ribot (Bab 4) dan Elias dan Wittman (Chapter 17), tentang partisipasi masyarakat dalam prakarsa-prakarsa pengelolaan hutan yang didesentralisasi. Kasus-kasus penciptaan lapangan kerja dan sumber penghidupan dari keterlibatan masyarakat dalam taman nasional juga cenderung jarang. Sayer dkk. (Bab 6) memberikan beberapa contoh menjanjikan dari keterlibatan penduduk lokal dalam proyek-proyek yang berorientasi sumber penghidupan dan konservasi di Guatemala, Nikaragua, Filipina dan Afrika Timur. Meskipun muncul indikasi awal yang positif bagi konservasi keragaman hayati, seperti yang mereka tunjukkan, tidak

jelas apakah ini bisa berkelanjutan. Penilaian atas keragaman hayati lintas lokasi sangat sulit; ini menyulitkan untuk membuat penilaian komparatif dari dampak desentralisasi lintas lokasi dan lintas pendekatan tata kelola. Pendanaan merupakan faktor lain yang menghambat kemampuan penduduk lokal untuk merumuskan perencanaan pengelolaan, mengakses kecakapan yang diperlukan dan menjaga/mempertahankan interaksi kolaboratif dengan pemangku kepentingan lain – semua dibutuhkan untuk terjaganya pengelolaan hutan dan konservasi yang efektif (lihat Bab 15 dan 16).

Bagaimana pemerintah di tingkat pusat dan lokal saling berbagi kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan, juga keuntungan dari kawasan lindung dan hutan konservasi lainnya, harus dirumuskan dengan didasarkan baik pada kepentingan lokal maupun pertimbangan kepentingan publik yang lebih luas. Kesetaraan dalam pembagian keuntungan dan beban, dan menghargai sistem-sistem nilai dan pengetahuan alternatif akan menjadi penting dalam mengurangi ketegangan dan konflik atas kawasan-kawasan ini. Mengembangkan pengetahuan lokal dan menguatkan institusi-institusi lokal telah terbukti sangat berharga dan penting bagi hasil-hasil konservasi yang efektif dan partisipasi lokal yang bermakna (lihat Bab 16). Proses-proses monitoring dan penilaian dengan menggunakan pendekatan yang baik dan teknik serta informasi pengelolaan yang dapat diandalkan dapat memfasilitasi pembelajaran yang lebih luas dan meningkatkan kredibilitas hasil dan wawasan dari prakarsa-prakarsa konservasi yang didesentralisasi dengan partisipasi penduduk lokal.

Para peserta lokakarya setuju bahwa pendekatan terpusat atas kawasan lindung harus menargetkan pada lokasi-lokasi yang penting secara nasional, dan bahwa pihak berwenang pusat juga perlu untuk menentukan sejauh mana hak-hak dan akses terhadap wilayah yang bernilai tinggi dapat didesentralisasikan (Report to UNFF4, 2004). Pada saat yang sama, para peserta mengakui batasan desentralisasi dan mencatat bahwa diperlukan langkah-langkah untuk memastikan agar desentralisasi tidak malahan mengakibatkan terfragmentasinya dan tidak berfungsinya bentang lahan.

Para peserta juga setuju bahwa untuk mengambil manfaat potensial dari desentralisasi dan untuk menjaga dari kemungkinan dampak negatif, akan bijaksana jika negara-negara mengamati prinsip-prinsip berikut ini (Report to UNFF4, 2004, hal 14):

- Jika memungkinkan, sistem pengelolaan hutan secara komunal dan tradisional, yang mana memberikan fungsi-fungsi ganda, sebaiknya merupakan basis bagi desentralisasi. Sistem-sistem yang demikian kemungkinan efektif dalam menggapai kebutuhan lokal, lebih baik untuk bisa diadaptasikan ke kondisi lokal dan fleksibel terhadap pengaruh luar.

- Perlu dikembangkan pasar bagi jasa layanan lingkungan (khususnya perlindungan air, perubahan iklim dan keragaman hayati), berdasarkan pada hak kepemilikan yang terjamin, dengan tujuan untuk bisa memberikan dukungan pendapatan bagi penyediaan layanan lingkungan tersebut dan sebagai sebuah cara yang lebih adil bagi masyarakat luas untuk dapat mempengaruhi penyampaian nilai-nilai jasa lingkungan nasional maupun global.
- Pendekatan-pendekatan terpusat untuk kawasan lindung harus ditujukan bagi lokasi-lokasi yang penting secara nasional, dan biaya-biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat lokal harus diberikan kompensasi yang cukup. Nilai-nilai ekologis lainnya sebaiknya dikonservasi di tingkatan bentang alam melalui sistem pengelolaan multi-fungsi yang didesentralisasi.
- Institusi-institusi pusat sebaiknya menggunakan pendekatan-pendekatan partisipatif dalam menetapkan batasan-batasan dimana sistem yang didesentralisasi berjalan. Institusi-institusi pusat ini perlu untuk menyediakan konteks perencanaan tata ruang, menetapkan kawasan hutan negara permanen dan mendukung kerangka kerja pengaturan dan insentif.
- Skala ekonomi cenderung mendukung pendekatan-pendekatan seragam dalam skema skala besar terpusat bagi pemulihan lahan-lahan yang terdegradasi. Dengan kerangka kerja insentif dan hak kepemilikan yang benar, sistem yang didesentralisasi dapat lebih mendukung keragaman biologis dan pendekatan-pendekatan yang diadaptasi secara lokal untuk pemulihan (lahan yang terdegradasi).

## **PANDANGAN MASYARAKAT TENTANG DESENTRALISASI**

Konteks bagi keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam tata kelola kehutanan pada sistem yang didesentralisasi telah secara lambat mengalami perubahan struktural dalam dua sampai tiga dekade ini. Sebagai hasil dari – kebanyakan uji coba dan prakarsa dari luar – program-program perhutanan sosial, kehutanan partisipatif, pengelolaan sumberdaya terpadu berbasis masyarakat dan prakarsa-prakarsa serupa sebelumnya yang didanai lembaga donor, konsep tentang partisipasi masyarakat lokal dan partisipasi komunitas dalam pengelolaan sumberdaya sekarang ini menjadi bagian dari kesadaran arus utama. Sayangnya, dukungan kebijakan bagi konsep ini di banyak negara tetaplah pada tataran retorika belaka, bahkan pada negara-negara dimana desentralisasi merupakan kebijakan kehutanan resmi. Namun demikian, pengakuan terhadap konsep ini telah membantu melebarkan ruang bagi masyarakat dan penduduk asli untuk melakukan manuver dan mengarahkan suaranya, mengutarakan kepentingannya, dan berjuang demi hak-haknya. Memang, semakin meningkatnya pengakuan



terhadap hak-hak penduduk asli dan hak-hak berbasis masyarakat lainnya serta devolusi sebagian tanggung jawab administratif atas kawasan hutan publik kepada masyarakat merupakan dua hal yang paling penting dari kecenderungan dalam pengelolaan hutan di seluruh dunia.

Sebuah kajian dari *Forest Trends* atas 24 negara yang mewakili 93 persen dari sisa hutan alam dunia mengindikasikan bahwa terdapat paling tidak 246 juta ha hutan yang secara resmi dimiliki oleh penduduk asli dan masyarakat lainnya dan paling tidak 131 juta ha hutan publik yang secara resmi diurus oleh penduduk asli dan masyarakat lainnya di negara-negara berkembang. Secara total, angka ini setara dengan 22 persen dari semua kawasan hutan di negara-negara berkembang – tiga kali lipat dibanding kawasan hutan yang dimiliki industri atau perorangan (White dkk, 2002). Angka ini diperkirakan menjadi dua kali lipat pada tahun 2015 dan melampaui 250 sampai 300 juta ha hutan yang sekarang berstatus kawasan lindung milik publik. Tatkala bantuan lembaga donor luar bagi kehutanan telah berkurang dan menyusutnya anggaran membatasi kemampuan negara-negara untuk berinvestasi dalam konservasi hutan, masyarakat telah berinvestasi dalam konservasi hutan dalam jumlah yang signifikan. *Forest Trends* memperkirakan bahwa investasi masyarakat di negara-negara berkembang setara dan bahkan lebih besar dibandingkan bantuan dari luar dan belanja publik oleh pemerintah (Molnar dkk, 2004). Masyarakat kini menuntut ruang kewenangan yang lebih setara, restrukturisasi insentif dan disinsentif fiskal, dan peraturan-peraturan yang lebih praktis yang tidak mendiskriminasi hutan kemasyarakatan dan usaha kehutanan skala kecil.

Pada saat yang sama ketika peluang-peluang terbuka bagi masyarakat, bagi kebanyakan masyarakat, desentralisasi juga memperburuk ketegangan dan konflik, terutama dengan negara tetapi juga dengan pemangku kepentingan lainnya, dan sering juga di dalam masyarakat itu sendiri. Para penulis buku ini telah mencatat ketegangan-ketegangan antara upaya dari luar dan upaya yang diprakarsai masyarakat sendiri; antara hak negara dan klaim masyarakat atas lahan; antara keragaman preferensi dan pendekatan masyarakat atas pengelolaan dan konservasi dan keharusan keseragaman oleh negara; antara birokrasi yang telah berurat berakar dengan masyarakat yang tegas dalam perebutan keseimbangan kekuatan; antara penguasaan adat dan penguasaan dan pengalokasian hak-hak formal berdasarkan sistem legal/hukum. Banyak dari ketegangan ini telah diilustrasikan pada kasus-kasus negara, khususnya pada tiga kasus di Bagian III – Mount Kitanglad, sebuah kawasan lindung di Filipina (Bab 16); Chizvirizvi, sebuah pemukiman yang berdekatan dengan suaka hidupan liar di Zimbabwe (Bab 15); dan di Dataran Tinggi Bagian Barat di Guatemala (Bab 12).

Tiga kasus tersebut juga menunjukkan karakteristik umum lainnya. Seperti dalam semua kasus di buku ini, terdapat sebuah *gap* atau kesenjangan antara retorika dan kenyataan dari desentralisasi. Sifat dan derajat dari kewenangan yang dilimpahkan ke masyarakat lokal telah sebagian besar ditentukan dan diberikan oleh pelaku-pelaku dari luar, terutama pemerintah dan birokrasi lokal, dan selalu saja mereka berupaya untuk mempertahankan sebisa mungkin kewenangan yang berarti bagi mereka sendiri. Ketiga kasus tersebut mengajukan argumentasi untuk desentralisasi kewenangan yang lebih jauh lagi dari distrik atau kabupaten kepada organisasi-organisasi di tingkat masyarakat dan warga negara. Kasus Guatemala, dan bagian lain Amerika Latin, desentralisasi dilihat sebagai ‘pengkabupatenan’. Dominasi kelompok-kelompok elit yang berkepentingan untuk mengkonsolidasikan pengaruhnya dan mempertahankan kekuasaannya telah sebagian besar mencegah desentralisasi lebih jauh ke tingkat desa. Pembagian pendapatan dari hasil hutan terutama merupakan persoalan yang dipertentangkan, karena di banyak kasus sangat sedikit hasil pendapatan tersebut yang dikembalikan kepada masyarakat sebagai sumber dari pendapatan itu. Dan di ketiga kasus tersebut, masyarakat tidak diberikan akses terhadap sumberdaya yang bernilai tinggi, meskipun dalam kasus Mount Kitanglad masyarakat terwakili dalam dewan pengelolaan bagi kawasan lindung itu.

Desentralisasi hanyalah satu di antara banyak proses yang secara simultan terkait dan berdampak terhadap masyarakat. Apa yang mungkin diinterpretasikan sebagai respon masyarakat terhadap desentralisasi seringkali merupakan adaptasi terhadap pertemuan dari proses-proses, yang beberapa di antaranya terjadi sejak masa kolonial. Reformasi agraria dan konflik agraria cenderung merupakan nuansa dari desentralisasi, tidak hanya bagi masyarakat tetapi juga bagi pemerintah. Di semua kasus, tetapi khususnya Guatemala dan Zimbabwe, persepsi masyarakat dan respon mereka terhadap desentralisasi adalah keterlibatan dalam perjuangan mereka yang berlanjut atas akses dan hak penguasaan hutan dan lahan pertanian. Bagi pemerintah, terdapat kecenderungan juga untuk mempertemukan desentralisasi dan reformasi agraria sebagai cara untuk menyelesaikan ketegangan dan kompetisi atas lahan.

Dalam perjuangan masyarakat untuk penguasaan lahan, pengakuan dan hak atas hutan dan hidupan liar, pelaku-pelaku dari luar memainkan peranan yang penting dan mempunyai pengaruh yang cukup besar. Suksesnya perjuangan masyarakat membutuhkan dukungan, kerjasama dan legitimasi dari para pelaku ini, termasuk mereka yang kepentingannya pada saat-saat tertentu mungkin bertentangan dengan kepentingan masyarakat, seperti dewan distrik pedesaan di Zimbabwe.

Kemampuan masyarakat dan pemimpin-pemimpin mereka untuk mengakses dan berinteraksi dengan pihak berwenang yang lebih tinggi dan pemangku kepentingan lainnya, termasuk membangun aliansi merupakan hal yang sangat penting. Pada kasus Zimbabwe, kontak pribadi dari pemimpin masyarakat tidak hanya memfasilitasi pendanaan bagi prakarsa rencana pemanfaatan lahan mereka, tetapi rupanya juga menguatkan legitimasi pemimpin tersebut di mata masyarakatnya. Ketika muncul konflik di antara faksi-faksi di dalam masyarakat, mitra dari luar dan lembaga donor cenderung berperan sebagai juru pisah, dan dengan melalui dukungannya bagi salah satu atau yang lainnya (dari pihak yang berkonflik), dapat melegitimasi salah satu di antara faksi-faksi yang berkompetisi. Pada kasus Filipina, konflik antara seorang calon yang mempunyai latar belakang pendidikan yang relatif lebih baik dengan seorang pemimpin tradisional yang kurang berpendidikan dan para pendukungnya seolah-olah adalah sebuah persoalan tentang legitimasi kepemimpinan dari institusi tradisional yang sudah dihidupkan kembali dan ditarik ke dalam institusi multipihak yang dibentuk untuk mengawasi pengelolaan kawasan lindung. Tetapi kasus tersebut juga merupakan persoalan tentang bagaimana masyarakat dan institusi tradisional harus berhubungan dengan institusi yang baru dan sengaja dirancang untuk tujuan interaksi multipihak, seringkali melibatkan pelaku-pelaku luar yang lebih kuat. Dan ini merupakan persoalan bagaimana sebuah masyarakat memilih untuk menyuarakan diri mereka sendiri kepada dunia luar dan memperoleh akses terhadap sumberdaya dari luar, dan keterampilan seperti apa yang harus dimiliki oleh anggota masyarakat dan pemimpin mereka untuk melindungi dan mengedepankan kepentingan mereka secara efektif.

Dalam beberapa contoh, seperti kasus Zimbabwe, masyarakat mampu untuk mengubah keseimbangan kekuasaan/kewenangan ke pihak mereka dan menuntut akuntabilitas dan pelayanan yang lebih besar dari pihak berwenang lokal atas pembayaran pajak mereka. Dalam kasus lainnya, seperti di Bolivia (Bab 9), kemampuan masyarakat untuk membuat tuntutan terkait dengan keberhasilan mereka dalam meraih kekuatan politik melalui pemilihan umum. Di Filipina, desentralisasi telah membantu masyarakat untuk mendapatkan hak kepemilikan atas wilayah suku asli dan wilayah leluhur dan hutan kemasyarakatan. Namun demikian, proses sertifikasi dan formalisasi atas hak kepemilikan ini secara umum telah terlalu birokratis dan lambat.

Kasus-kasus dimana masyarakat berhasil dalam tuntutan atas hak-hak mereka masih sedikit dan jauh dari harapan. Dengan terus bertambahnya pemangku kepentingan hutan dari luar dan terbentuknya atau masuknya banyak institusi yang terkait dengan proses desentralisasi, masyarakat yang tidak disiapkan dan tidak terorganisir dalam menghadapi resiko

akan dimobilisir dan dikooptasi untuk hanya melayani agenda-agenda luar dengan mengorbankan kepentingan mereka sendiri. Pada Bab 17, Elias dan Wittman menggambarkan kasus seperti ini. Di Dataran Tinggi Bagian Barat Guatemala, diterapkannya peraturan dan institusi formal di atas institusi lokal yang sudah ada sebelumnya untuk pengelolaan lahan dan hutan telah melemahkan institusi lokal ini dan mengikis kontrol mereka atas sumberdaya hutan komunal mereka. Di Zimbabwe, diterapkannya struktur partai politik dan politisasi atas institusi masyarakat telah menyebabkan terjadinya konflik dan terpecahnya masyarakat yang mengancam institusi pengelolaan pemanfaatan lahan mereka.

Dalam ketiga kasus tersebut, masyarakat melihat perlunya pengembangan kapasitas dan pengembangan ketrampilan-ketrampilan teknis sebagai hal yang penting. Negara dan masyarakat sipil harus membuat masyarakat bisa mengelola sumberdaya mereka secara efektif sebagai komponen yang diperlukan bagi desentralisasi yang efektif. Kapasitas perlu untuk dikembangkan pada tingkat yang berbeda, tetapi khususnya pada tingkat lokal. Proses dari pengembangan kapasitas harus sensitif terhadap budaya lokal. Juga harus diberikan cukup waktu dan sumberdaya bagi pengembangan kapasitas agar masyarakat mampu dan dengan percaya diri mengambil peran dan tanggung jawab yang baru dan secara efektif menyuarakan kepentingannya dan membela diri mereka sendiri.

## **KESIMPULAN**

Sepanjang dua dekade silam, dalam merespon berbagai persoalan dan tekanan, sejumlah negara melaksanakan desentralisasi tata kelola atas sektor kehutanan mereka. Cara dan karakteristik dari usaha-usaha desentralisasi mereka telah menghasilkan keluaran dan dampak yang bervariasi, baik negatif maupun positif. Desentralisasi pada mulanya diperkirakan akan mengakibatkan perbaikan partisipasi, akuntabilitas dan demokratisasi secara keseluruhan pada tata kelola kehutanan, selain juga untuk mengembangkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Namun demikian, kenyataannya, kondisi-kondisi yang diperlukan bagi desentralisasi untuk mewujudkan hasil-hasil yang diharapkan di atas jarang tercapai. Desentralisasi jelas bukanlah pil ajaib, juga belum tentu efisien dan setara. Malahan, desentralisasi seringkali telah diwarnai dengan konflik, terutama pada tahapan-tahapan awal selagi ketidakpastian hukum, ketidakpastian administrasi, dan ketidakpastian lainnya memperparah ketegangan yang memang sudah ada sebelumnya di antara para pemangku dan kelompok kepentingan yang saling berkompetisi.

Namun demikian, di bawah kondisi tertentu, desentralisasi dapat memberikan hasil yang positif, dan – meskipun ini saja tidak cukup – dapat

memberikan kontribusi bagi pengurangan kemiskinan dan pemanfaatan hutan yang lebih berkelanjutan dan membantu untuk mewujudkan kondisi-kondisi yang bisa memperbaiki tata kelola secara umum. Satu ukuran tidak akan pas untuk semua, dan tidak ada satu merek tunggal dari desentralisasi yang bisa digunakan untuk semua kasus. Bagaimanapun juga, pengalaman desentralisasi yang secara relatif telah berhasil, menunjukkan adanya beberapa karakter yang sama. Desentralisasi yang berhasil telah dikaitkan dengan penguasaan (sumberdaya) yang terjamin, juga wewenang atas fiskal, pendapatan dan pajak yang terjamin; akses yang setara terhadap sumberdaya hutan; kontrol atas pembuatan keputusan; akses terhadap hak-hak komersial dan pasar; kepekaan terhadap tradisi-tradisi budaya dan pengetahuan lokal; dan, dimana diperlukan, pengakuan atas hak-hak leluhur bagi masyarakat lokal (Report to UNFF4, 2004). Supaya desentralisasi menjadi efektif, kekuatan-kekuatan *bottom-up* dan *top-down* sangatlah penting. Suksesnya desentralisasi mensyaratkan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang menunjang, dan kapasitas kelembagaan dasar, termasuk kapasitas untuk menyelesaikan konflik-konflik dan negosiasi di antara beragam pemangku kepentingan yang saling bersaing kepentingan dan mempunyai kekuatan yang tidak setara. Desentralisasi yang efektif juga mensyaratkan adanya informasi tepat waktu dan tersebar luas, selain juga sumberdaya dan mekanisme bagi akuntabilitas ke atas maupun ke bawah.

Desentralisasi membutuhkan keseimbangan, khususnya berkaitan dengan peranan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat dan daerah dan lintas sektoral dan badan-badan yang relevan bagi pengelolaan hutan. Namun demikian, keseimbangan ini harus dinamis; keseimbangan ini perlu untuk dinegosiasikan dan disesuaikan secara periodik mengingat kondisi juga berubah-ubah. Pada beberapa konteks, desentralisasi telah dilaksanakan dengan peranan pemerintah pusat yang kuat, sementara pada yang lainnya, pemerintah pusat telah berperan sangat minim. Sebuah pelajaran yang penting dari Lokakarya Interlaken adalah adanya ketegangan yang terus berjalan, tidak peduli semantap apa desentralisasi di sebuah negara, antara berbagai tingkat pemerintahan, dalam merumuskan hak-hak, tanggung jawab dan sumberdaya yang sah. Pengaruh penting dari pemangku kepentingan yang kuat, termasuk birokrasi kehutanan, perlu untuk diakui, dan perlu hati-hati untuk menghindari *elite capture* atas manfaat dan kewenangan.

Desentralisasi membutuhkan waktu, dan dengan demikian, lebih baik untuk diimplementasikan secara bertahap, memberikan kesempatan kepada lembaga-lembaga dan kelompok-kelompok pemangku kepentingan untuk belajar dan beradaptasi. Desentralisasi memerlukan pembangunan konsensus melalui proses-proses yang terbuka, transparan dan inklusif; perumusan keputusan yang partisipatif; pengembangan kapasitas

kelembagaan, teknis, dan sumberdaya manusia; ketersediaan sumberdaya finansial dan insentif bagi investasi; perancangan tujuan yang sesuai dengan konteks lokal; dan pengembangan fleksibilitas untuk beradaptasi dengan situasi yang beragam dan perubahan kondisi. Program-program kehutanan nasional dapat menjadi peluang dan mekanisme penting untuk membangun dan menguatkan proses-proses multipihak dan untuk menyelipkan masukan-masukan dari kalangan luas dalam perencanaan, implementasi dan monitoring dari desentralisasi. Prioritas harus ditekankan pada pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat lokal untuk mengelola sumberdaya alam mereka secara efektif. Akhirnya, desentralisasi membutuhkan biaya: perlu dialokasikan sumberdaya finansial untuk mendukung proses-proses ini. Insentif harus diatur dengan tepat untuk mengembangkan investasi dan re-investasi dalam sektor kehutanan. Desentralisasi yang efektif dan bermanfaat seharusnya bukan hanya merupakan pengalihan beban pengelolaan, seperti banyak terjadi sekarang, tetapi harus menghasilkan manfaat netto yang positif bagi masyarakat lokal.

Mengakui bahwa ‘desentralisasi terjadi dalam berbagai konteks yang sangat berbeda’, para peserta lokakarya menulis dalam laporan mereka untuk Forum Kehutanan Perserikatan Bangsa-bangsa Keempat atau the Fourth United Nations Forum on Forest (Report to UNFF, 2004, hal 9) bahwa adalah memungkinkan untuk merumuskan prinsip-prinsip atau petunjuk-petunjuk sebagai rujukan bagi pelaksanaan desentralisasi, ‘yang mana harus diadaptasi oleh masing-masing negara berdasarkan realitas masing-masing negara’. Para peserta kemudian menuliskan daftar prinsip-prinsip tersebut:

- Penetapan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang jelas, dengan alokasi peranan, tanggung jawab dan sumberdaya yang jelas harus dilakukan, demikian juga kejelasan dan konsistensi dari strategi dan implementasinya.
- Desentralisasi kewenangan dan tanggung jawab kepada distrik dan kabupaten seharusnya tidak dilaksanakan secara acak, tetapi menuruti seperangkat aturan dan kondisi yang jelas.
- Desentralisasi membutuhkan akuntabilitas pada semua tingkat dan berbagai mekanisme akuntabilitas yang sesuai; tidak mencukupi jika hanya melalui pemilihan umum.
- Desentralisasi seharusnya mengakui, bekerja dengan dan menguatkan perwakilan, lembaga-lembaga demokratis di semua tingkat.
- Desentralisasi sektor kehutanan seharusnya tidak diimplementasikan secara terisolasi dari strategi umum kehutanan nasional, seperti program-program kehutanan nasional.

- Pengelolaan hutan yang terdesentralisasi harus berbasiskan tidak hanya pada kontrol, tetapi juga pada insentif-insentif; aturan-aturan yang tidak akan bisa ditegakkan seharusnya tidak dibuat.
- Desentralisasi dan implementasi program kehutanan nasional harus memasukkan monitoring dan evaluasi dengan variabel dan indikator spesifik yang jelas.
- Hak dan tanggung jawab harus diiringi dengan sumberdaya yang memadai dan penguatan kapasitas.
- Desentralisasi seharusnya berbasiskan aliran informasi dan dialog horizontal dan vertikal yang transparan, termasuk lintas sektoral.
- Desentralisasi seharusnya mendapatkan manfaat dan meningkatkan modal sosial, meningkatkan koordinasi dan saling percaya di antara pihak-pihak di tingkat dan sektor yang berbeda.
- Masyarakat lokal harus mempunyai suara, dan desentralisasi seharusnya mempertimbangkan sumber penghidupan, cara hidup dan memperbaiki kesejahteraan ekonomi dari masyarakat ini, selain juga menangani ketimpangan-ketimpangan seperti yang berkaitan dengan gender. Harus dilakukan upaya-upaya untuk mengangkat dan memasukkan suara-suara dari kelompok-kelompok khusus seperti perempuan, kaum muda, dan penduduk asli.

Kami tutup bab ini dengan pandangan kami sendiri tentang pelajaran-pelajaran bagi desentralisasi yang efektif, yang agak lebih umum, berdasarkan temuan-temuan yang dilaporkan dalam buku ini:

- Desentralisasi terjadi dalam sebuah konteks sejarah, budaya, ekonomi, dan politik tertentu, sebuah konteks yang secara unik membentuk proses tersebut.
- Sistem tata kelola dicirikan oleh sebuah osilasi atau aksi penyeimbangan antara kecenderungan untuk sentralisasi dan desentralisasi; ini merupakan ketegangan yang tidak ada akhirnya, dan keseimbangannya berbeda-beda dalam konteks yang berlainan.
- Desentralisasi membutuhkan waktu, kadang sangat panjang, dan meminta perhatian untuk pengembangan kapasitas, partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan dan kelenturan untuk beradaptasi terhadap perubahan dan situasi yang berbeda.
- Proses desentralisasi akan berjalan dengan paling baik ketika terdapat tekanan-tekanan publik baik dari ‘atas’ maupun dari ‘bawah’.
- Desentralisasi yang efektif mensyaratkan adanya akuntabilitas ke bawah dan ke atas. Usaha yang serius diperlukan untuk menghindari *elite capture* atas keuntungan/manfaat dan hak-hak.

- Desentralisasi yang sukses terkait dengan adanya penguasaan dan akses atas sumberdaya hutan yang terjamin, sumber-sumber keuangan dan kewenangan pada tingkat lebih bawah, hak-hak komersial dan akses pasar, dan kepekaan terhadap tradisi-tradisi budaya dan pengetahuan lokal.
- Desentralisasi sektor kehutanan terkait erat dengan proses-proses desentralisasi di sektor lainnya.

Kami berharap beberapa saran ini dapat membantu dalam menentukan keseimbangan yang tepat antara desentralisasi dan sentralisasi, dan bahwa potensi besar yang ada bagi demokratisasi yang diperkuat, kesetaraan yang lebih besar dan sebuah tata kelola yang lebih efektif akan semakin dicapai di tahun-tahun mendatang.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Molnar, A., Scherr, S.J. (2004) *Who Conserves the World's Forests? Community-driven Strategies to Protect Forests and Respect Rights*. Forest Trends and Ecoagriculture Partners, Washington, DC.
- Report to United Nations Forum (2004) Decentralization, Federal System in Forestry and National Forest Programs: Interlaken Workshop. Laporan untuk United Nations Forum on Forests 4 (UNFF4), 27 - 30 April, Interlaken, Swiss.
- Sithole, B. (2004) 'Becoming men in our dresses! Women's involvement in a joint forestry management project in Zimbabwe' dalam Colfer, C.J.P (penyunting) *The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future and Center for International Forestry Research, Washington, DC.
- White, A. dan Martin, A. (2002) *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*. Forest Trends Centre for International Environmental Law, Washington, DC.
- Wollenberg, E., Moeliono, M., Rhee, S., Limberg, G., Iwan, R. dan Sudana, M. (2005) 'Between state and society: Local governance, conflict and forests in Malinau, Indonesia'. Makalah dipresentasikan pada Workshop on Community-based Forestry in the Next Decade: Towards an 'Agrarian Approach?', Humboldt University, Berlin, 8-9 Oktober 2004, diterbitkan dalam *Journal of Forest Policy and Economics*, vol. 8. hal 421-433 (2006).



# Indeks

- Abriachan, Skotlandia 275  
Afrika Barat 161  
Afrika Selatan 112, 114, 119, 120, 155, 159  
Afrika Timur 163-164  
akses 210-11  
akuntabilitas 24  
    desentralisasi 58-59  
    institusi lokal 112-15  
    ke bawah 63  
    tata kelola hutan 26-7  
Alabama, Amerika Serikat 249-251  
Amerika Latin 205  
Amerika Serikat 295-313  
    badan-badan federal 19  
    desentralisasi 22, 368  
    hutan nasional 159  
    kemitraan 25, 302  
    pemerintah 17-18, 301-02  
    penduduk lokal 308-09  
    tata kelola hutan 20, 32-33  
Asia Tenggara 44, 60, 62, 65  
Assynt, Skotlandia  
Australia  
    desentralisasi 369, 375  
    kepemilikan hutan 25  
    kawasan hutan 79-80  
    pembalikan arah devolusi 93-4  
    pemerintah 17, 18, 169  
    privatisasi (swastanisasi) 92-3  
    sektor swasta 25  
    tata kelola hutan 20, 28  
badan-badan 18, 23, 28-33  
badan-badan kehutanan 28-33  
badan-badan pemerintah 23, 340, 353  
bahasa 342  
Bangladesh 80  
banjir 189, 197, 200  
bantuan teknis 140-43  
bencana alam 195-96  
bentang alam (lahan) 378  
birokrasi 97  
Bolivia 205-227  
    bantuan donor 55  
    desentralisasi 21, 24, 43, 46, 372  
    dana 51  
    komite 113  
    masyarakat lokal 57, 59  
    pembangunan 65  
    pemilihan 111  
    pemerintah 17, 208-09  
    pemerintah lokal (daerah) 61, 116

- penguasaan lahan (land tenure) 65
- politik 58, 209-10, 219
- kawasan lindung 159, 207
- kelompok pengguna 211
- kemitraan 24-5, 222-23
- Boltigen, Swiss 199, 203
- Brazil
  - bantuan donor 55
  - dekonsentrasi 113
  - desentralisasi 24
  - kemitraan 25
  - kepemilikan hutan 19, 20
  - pemilihan 112
  - pemerintah 17
  - petani karet 44
  - sumber keuangan 24
  - tata kelola hutan 28
- Brienz, Swiss 196-98
- Burkina Faso
  - bantuan teknis 140
  - desentralisasi 137-39
  - pemilihan 112
  - penguasa adat 114
  - pemerintah lokal (daerah) 116
  - perundang-undangan sektor lingkungan 120
- cagar alam 159
- Cairnhead, Skotlandia 277-78
- Cina
  - deforestasi 66
  - kepemilikan hutan 79-80
  - kawasan hutan 79-80
  - masyarakat (penduduk) lokal 67
  - modal sosial 60
  - pembangunan 65
  - pemilihan 112
  - pemerintah lokal (daerah) 62
  - perkebunan 168
  - privatisasi (swastanisasi) 88-90
  - rumah tangga 88-90
- Chizvirizvi, Zimbabwe 323-333
- Costa Rika 51, 62, 159
- Crofter* Kehutanan 270-72, 280-81
- Crofting* 268-274
- Culag, Skotlandia 278-279
- dampak sosial 67-8
- dana 51-2
- daerah leluhur (ancestral domain) 335
- dampak lingkungan 66
- Dataran Tinggi Bagian Barat, Guatemala 350
- deforestasi
  - Bolivia 221
  - Cina 66
  - Guatemala 352
  - Indonesia 175, 181-2
  - Skotlandia 263
  - Swiss 188-189
  - tidak terkendali 15
- dekonsentrasi
  - definisi 10, 39, 157
  - perhatian 78
  - Guatemala 351
  - institusi (kelembagaan) 113
  - sistem federal 22-23
- delegasi 10, 78
- demokrasi 371
- desentralisasi
  - alasan 40-2
  - dalam pelaksanaannya 368-72
  - dampak 157-8
  - dampak positif 223-5
  - definisi 39-40, 157
  - efek negatif 146, 370-72
  - interpretasi 50, 175-6
  - kritik 78
  - manfaat 77-8
  - politik 10, 21-23, 39
  - sistem federal 15-18, 372
  - tata kelola 94-96
  - tipe-tipe 10-11

- desentralisasi administratif 10
  - lihat juga* dekonsentrasi; delegasi; devolusi
- desentralisasi demokratis 39, 68-71, 368
- desentralisasi fiskal 11
- desentralisasi pasar 11
- desentralisasi politik 10, 21-23, 39
- devolusi
  - definisi 11, 39, 78, 157
  - desentralisasi 101, 102
  - pembalikan arah 93-94
  - Skotlandia 263
  - Uganda 231
- donor 41, 55-57
  
- efisiensi 39
- Ekuador 159
- elit-elit (politik)
  - Afrika Timur 163
  - Amerika Latin 383
  - Bolivia 208, 219
  - desentralisasi 34, 68
  - institusi lokal 111
  - kesetaraan 123-24
  - korupsi 65, 370
  - Swiss 192
- Emmental, Swiss 200-203
- Etiopia 119
  
- FAO (Food and Agricultural Organization) *lihat juga* Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-bangsa 135-137, 140
- federalisme kooperatif 196
- Fiji 80, 87-88
- Filipina 334-349
  - bantuan donor 56
  - departemen kehutanan 54, 80-81
  - kawasan hutan 80
  - keragaman hayati 166-168
  - konflik 382-384
  - modal sosial 60
  - pemerintah daerah (lokal) 62, 336, 340, 348, 373
  - pemerintah distrik 80-82
  - penduduk lokal 67, 167, 335, 338-339, 341-345, 347
- Ghana 243-261
  - desentralisasi 119, 368
  - departemen kehutanan 54
  - dana 52
  - pemerintah lokal (daerah) 245
- Guatemala 350-366
  - departemen kehutanan 54
  - desentralisasi 44, 50, 350-51, 385
  - keragaman hayati 164-165
  - konflik 352, 382-83
  - pembalakan liar 165
  - penguasaan lahan 66, 352
  - penduduk lokal 50, 352, 356
- Guinea (Papua Nugini) 120
  
- hak 25, 98, 220
- hak atas hutan komunal 25
- hak kepemilikan 220
- hidupan liar (wildlife) 237, 318, 320, 330
- Honduras
  - bantuan donor 55
  - dana 52
  - desentralisasi 44
  - ejidos* 44, 46
  - korupsi 65
  - pemerintah lokal (daerah) 64
- hubungan, lintas sektoral 21, 23, 27, 195
- hutan
  - dampak desentralisasi 376-381
  - degradasi 182, 200, 229, 236, 241
  - departemen 53
  - hak 220
  - kesehatan 303
  - konservasi 155-158

- kejahatan 221-222
- penghancuran 376-377
- pengguna 206-207, 215, 216-217
- regenerasi 291-292
- sumberdaya 53
- hutan alam 171
- hutan dataran rendah 206-207
- hutan dataran tinggi 352
- hutan dengan seleksi 201
- hutan pegunungan Alpen 187-204
- hutan pegunungan 187-204
- hutan belahan utara dunia  
(hutan boreal/boreal forests) 285
- hutan keramat (suci) 161
- hutan komunal
  - Guatemala 352, 354, 355, 357, 361
  - Swiss 191
  - Zimbabwe 320
- hutan lindung 195-196
- hutan publik 18, 218, 221, 301
- hutan sektor swasta 19, 20, 202, 229, 232
- hutan tanaman (industri)
  - Australia 92-93
  - Cina 168
  - Fiji 87-88
  - Skotlandia 265
  - Swiss 202
- India
  - bantuan donor 55-56
  - dana 51
  - departemen kehutanan 54
  - desentralisasi 21, 24, 43, 120, 377
  - hutan keramat (suci) 161
  - kawasan hutan 79, 80
  - kepemilikan hutan 19-20
  - komite 114
  - partisipasi 25
  - pembangunan 65
  - pemerintah 17
  - pemilihan 61
  - penduduk lokal 61
  - pengelolaan hutan bersama 44
  - penguasaan lahan 65
  - sumber penghidupan 65-66
  - tata kelola hutan 20, 29-30
- Indonesia 174-186
  - korupsi 65, 82-83
  - desentralisasi 2, 23, 44, 121, 368, 376
  - pemerintah kabupaten 82-82
  - pemilihan 61, 112
  - kawasan hutan 80
  - dana 51
  - pemerintah 17, 53-54
  - penduduk lokal 59
  - penebangan hutan 66
  - kemitraan 25
  - kawasan lindung 159
  - pembaharuan 174-76
  - industri perkayuan 64
- informasi 98
- Inggris 159
- insentif 24
- IUCN (World Conservation Union)
  - kategori 159
- investasi 209-210
- Kamboja 80
- Kamerun
  - bantuan donor 65
  - dana 51
  - industri perkayuan 64
  - komite 113
  - komite kehutanan masyarakat 49
  - modal sosial 60
  - partisipasi 58
  - pemilihan 111
  - pemerintah lokal (daerah) 116
  - perundang-undangan sektor lingkungan 120
- Kanada
  - tata kelola hutan 21, 29, 375
  - kepemilikan hutan 19, 20

- pemerintah 17
- sektor swasta 24
- kapasitas 24
  - Bolivia 215-217
  - Guatemala 364
  - pemerintah lokal (daerah) 61-64
  - pengembangan 385
  - rendah 47, 118
  - Swiss 193
- kawasan Asia Pasifik 79
- kawasan hutan
  - Amerika Serikat 295-96
  - Skotlandia 262, 263, 267
  - Rusia 284, 289, 376
  - Uganda 229
  - Zimbabwe 318-321
- kawasan konservasi 378
- kawasan lindung
  - desentralisasi 375
  - Bolivia 158, 208
  - Filipina 338-345
  - Guatemala 364
  - hutan 379
  - keragaman hayati 154, 157-61, 169
  - lihat juga* konservasi
- kawasan lindung ekstraktif 159
- kawasan lindung Mount Kitanglad
  - Filipina 334, 338-345
- kawasan lindung privat 159
- kawasan tradisional 161
- kebakaran 291, 304, 307, 346
- keberlanjutan
  - Amerika Serikat 295, 296, 304, 310-12
  - Bolivia 211
  - institusi 110
  - pelimpahan kekuasaan (kewenangan) 119
- kebudayaan lokal 371
- kehutanan 147, 153-55
  - pembangunan 84, 177
  - program-program 311
  - pakar-pakar 143
- kehutanan berkelanjutan 145
- kehutanan masyarakat 135, 146
- kehutanan partisipatif 135, 146, 267, 369
- kehutanan selektif 201
- kekayaan kayu 201
- kekuasaan (kewenangan)
  - desentralisasi 48, 381
  - distribusi 374
  - pelimpahan (transfer) 119-21
  - pemerintah pusat 121
  - perwakilan 108
  - yang leluasa (discretionary) 116-19
- kekuasaan adat 114-15, 234, 249-50
- kekuasaan tradisional *lihat*
  - kekuasaan adat
- kelompok-kelompok akar rumput
  - 113
  - Guatemala 353
  - Skotlandia 262, 271-72, 280
  - Zimbabwe 320
- kelompok-kelompok dalam bidang lingkungan 154
- kelompok kepentingan tertentu 304
- kelompok-kelompok marjinal 59, 69, 224, 371
- kelompok pengguna 49, 85, 211
- kemiskinan 66, 156, 253
- kemitraan 24-25
  - Amerika Serikat 24-25
  - Bolivia 24-25, 222-223
  - Filipina 337-343
  - Zimbabwe 324
- kepemilikan adat 79, 86-88, 244, 249
- kepemilikan hutan
  - Australia 19
  - Brazil 19, 20
  - Cina 88
  - India 19, 20
  - Kanada 19, 20

- Korea 83
- Malaysia 19
- Nigeria 19, 20
- pemerintah federal 19, 20
- penduduk lokal 381
- Rusia 19, 20
- Swiss 190-92, 200, 202
- Uganda 235-40
- Zimbabwe 319
- kepemilikan lahan 274-75
- kerangka kerja formal 42-51, 232-37, 344
- kerangka kerja kelembagaan 42-51
- kesetaraan 123, 224
- keuangan 238-39, 290-92
- kewenangan 48
- komite-komite warga sipil 208
- kolaborasi 336, 356, 369
- komite 48, 50, 113, 208
- komite paralel 48
- komite pemangku kepentingan 49-50
- komoditas publik 47, 145
- komunitas lokal 253-255
- konservasi keragaman hayati 153-73, 376-381
- konflik bersenjata 169
- konflik
  - desentralisasi 123, 381-83
  - demokrasi 95
  - Ghana 255
  - Guatemala 352, 385
  - kawasan lindung 378-79
  - penguasaan lahan 179-180
  - Zimbabwe 328, 332, 382, 383
- Kongo 169
- kongres-kongres kehutanan nasional 23
- konservasi
  - Australia 94
  - keragaman hayati 153-73, 376-81
  - desentralisasi 153
  - hutan 155-58
  - sejarah 154
  - kategori IUCN 159
  - ornop 56-57
  - organisasi 161-62
  - Swiss 187-88
  - Lihat juga* kawasan lindung
- koperasi 194
- Korea 80, 83-85
- korupsi 96
  - desentralisasi 33, 370
  - elit-elit (politik) 65, 370
  - Indonesia 65, 82-83
- Laggan, Skotlandia 276
- langkah-langkah perlindungan 197
- Lao (Peoples's Democratic Republic) 80
- Laos 65, 112
- lembaga (institusi) lokal 111-15, 247-48, 331
- Liberia 169
- lingkungan (hidup)
  - Amerika Serikat 298-99, 302, 309
  - desentralisasi 68, 107, 119-20
  - Ghana 248
  - Guatemala 352
  - Nikaragua 165
  - ornop 56-57
  - pemerintah lokal (daerah) 61
  - Rusia 376
  - Skotlandia 270, 281
  - standar 98, 121-23
  - Uganda 237
  - Zimbabwe 324
- lokakarya Interlaken 3-5
- Malaysia
  - kawasan hutan 79
  - kemitraan 25
  - kepemilikan hutan 19
  - pemerintah 17
  - tata kelola hutan 20, 30, 375

## Mali

- bantuan donor 55
- bantuan teknis 14-43
- desentralisasi 44-46, 119, 139
- komite 113
- pemilihan 111
- pemerintah lokal (daerah) 116
- perundang-undangan sektor lingkungan 118

mekanisme mediasi 124

Meksiko 112, 114

Minnesota, Amerika Serikat 307-10

mitra-mitra pembangunan 258

modal sosial 59-60

Mongolia 80

Mürren, Swiss 191-95

Myanmar 80

## Nepal

- desentralisasi 21
- departemen kehutanan 54
- kawasan hutan 79
- kelompok pengguna 85
- kemitraan 25
- pemerintah 17
- tata kelola desa 85-86

## Nigeria

- desentralisasi 21
- kepemilikan hutan 19, 20
- pemerintah 17, 24
- tata kelola hutan 30-31, 36

## Nikaragua

- dana 51
- desentralisasi 43, 48, 50
- industri perikanan 64
- keragaman hayati 166
- komite 113
- korupsi 65
- pemilihan 111
- pemerintah daerah (lokal) 64
- penduduk lokal 57, 166

non-sentralisasi konstitusional 17

Oregon, Amerika Serikat 304-07

organisasi non pemerintah (ornop)  
akuntabilitas 111-13

Amerika Serikat 301

Bolivia 223

desentralisasi 55

hubungan 18

kemitraan 25

konservasi 56

unit-unit berbasis masyarakat 79

organisasi semi-swasta 97

Organisasi Pangan dan Pertanian

Perserikatan Bangsa-Bangsa (FAO)  
135-137, 140ornop *lihat* organisasi non-  
pemerintah

pajak 329

panduan 309-10

Papua New Guinea 80, 86-87

Pariwisata 158-59

Partisipasi 58-59

Filipina 347

komunitas (masyarakat)

*lihat* partisipasi komunitas

masyarakat sipil 24

sektor swasta 24

sosial 208-211, 224

partisipasi masyarakat sipil 24, 144

partisipasi komunitas 381-385

Amerika Serikat 300-303

Filipina 338-41, 343

Guatemala 351-53, 355-60

Skotlandia 266, 280-282

Zimbabwe 318

partisipasi sosial 208-211, 224

pasar 98

pemanenan kayu 98

Amerika Serikat 296, 301, 303-04,  
307

Rusia 288-89

pemangku kepentingan

Amerika Serikat 298-99, 309

- Bolivia 216-17
- Filipina 343-46
- Ghana 252
- Indonesia 185, 186
  - komunitas (masyarakat) 24, 25
  - kongres kehutanan nasional 23
  - sistem federal 18-19
  - Skotlandia 267
  - tata kelola hutan 27
  - tata kelola yang didesentralisasi 95
  - Zimbabwe 332
- pembalakan (penebangan) 66, 87-88
  - liar *lihat* pembalakan liar
- pembalakan liar 15
  - Bolivia 210
  - Dana 52
  - Filipina 168
  - Ghana 248-49, 253
  - Guatemala 165
  - Indonesia 83,158
  - pengawasan (monitoring) 69
  - Uganda 233
- pembangunan 65
  - pembangunan global 133-35
  - pembelajaran kelembagaan 375
  - pembangunan masyarakat 375
  - pemerintah lokal (daerah) 253-55
  - pemerintah *municipio* (kira-kira seperti kabupaten di Indonesia) 211-19, 355, 356-60, 361, 363
  - pemerintahan negara kesatuan 17
  - pemerintah pusat 42-43
    - argumen-argumen untuk mempertahankan kontrol 45, 47
    - desentralisasi 53-54
    - sistem federal 18
  - pemilihan 61, 115
  - pemimpin 49, 339, 347
  - pemimpin tradisional 49
  - permukiman kembali 319, 323-28
  - pendapatan 116
    - Bolivia 213-14
    - Filipina 344
    - Ghana 255, 256-58
    - Indonesia 180-81
    - Rusia 290
    - Uganda 239
  - pendidikan sipil 124
  - penduduk asli *lihat* penduduk lokal
  - penduduk lokal 57-61
    - akses 40
    - Amerika Serikat 308
    - Bolivia 206, 207, 211-12, 214-15, 219-21, 224
    - Desentralisasi 33, 39, 66-67, 70-71
    - Filipina 67, 166, 335, 338-39, 342-45, 347
    - Guatemala 57, 352, 356
    - kawasan lindung 378-79
    - klaim 27
    - klaim atas lahan 170
    - Nikaragua 57
    - pengelolaan sumberdaya alam 121-22
    - Skotlandia 268-69
    - Uganda 67
  - pengelolaan bersama 277-78, 279
  - pengelolaan hutan 63
    - Amerika Serikat 295-300
    - Guatemala 352-56
    - lihat juga* tata kelola hutan
  - pengelolaan hutan yang bersahabat dengan alam 192-93
  - pengelolaan kawasan hutan secara terpusat 169-70
  - pengelolaan keuangan 51-52
  - pengelolaan sumberdaya alam desentralisasi 38,106-108
  - Filipina 345
  - Guatemala 351
  - penduduk lokal 122
  - peraturan 177-79
  - Zimbabwe 317-19
  - pengentasan kemiskinan 97, 248
  - pengetahuan lokal 380



- penguasa adat 114-15, 234, 249-252  
 penguasaan lahan  
   Asia Tenggara 65  
   Bolivia 66  
   Filipina 335  
   Ghana 248  
   Guatemala 66  
   India 65  
   Indonesia 179  
   Konflik 65  
   kepemilikan adapt 79, 86-88  
   pelaku-pelaku dari luar 383  
   Skotlandia 264-65, 268-72,  
     272-76  
   Zimbabwe 320  
 Penjaga Sukarela Kitanglad  
 Perancis 339-40  
 perangkat aturan internasional  
   mengenai hutan 2  
 perempuan 59, 371  
 perlindungan hutan 346,...361  
 pertanian, permintaan 22  
 pertikaian warga sipil 169  
 peraturan 177-79, 210  
 persoalan-persoalan urban 22  
 Peru 158  
 Perubahan 273-74  
 perusahaan penebangan 60, 64, 69  
 perusahaan semi swasta 97  
 politik 48, 58  
 privatisasi (swastanisasi) 78, 88-93,  
   102  
 Program Kehutanan Nasional,  
   Indonesia 184-86  
 program-program pemulihan 168  
  
 rencana komunal 319  
 rencana pemanfaatan lahan 329  
 rencana pengelolaan hutan 43, 210  
 representasi 108-10  
 resentralisasi 144  
 Rugen, Swiss 191-96  
 Rusia 284-94  
  
 desentralisasi 21, 376 ...  
   kepemilikan hutan 19, 20, 287  
   lingkungan (hidup) 376-77  
   pemerintah 16, 17  
   tata kelola 36  
   rumah tangga 89-91  
  
 sektor swasta (privat), partisipasi 24  
 Selandia Baru (New Zealand) 11, 80  
 Senegal 47, 112, 119  
 Sentralisasi 24  
 Sertifikasi 96, 166, 299, 306  
 Sibuyan, Filipina 166-68  
 sistem federal 79  
   badan-badan 20  
   pemerintah 17-18  
   pemerintah pusat 17, 372  
   tata kelola hutan didesentralisasi  
 sistem hutan nasional  
   Amerika Serikat 301-304  
 Skotlandia 262-83  
   deforestasi 263  
   desentralisasi 371  
   hutan tanaman 264  
   kehutanan partisipatif 267  
   partisipasi komunitas-  
   (masyarakat) 267  
   penduduk lokal 268  
   penguasaan lahan 265, 268-71  
   *woodland* dengan jenis tanaman  
   yang berasal dari daerah itu 265-  
   70  
 Sri Lanka 80  
 Standar 43, 98, 123  
 strategi pertumbuhan yang  
   ‘memihak- kaum miskin’, Ghana  
   259  
 sumberdaya 24  
 sumberdaya manusia 144-45  
 sumber penghidupan 53, 66, 346  
 Swiss 187-204, 377  
   banjir 187, 189, 197, 200  
   deforestasi 189-90, 377

- degradasi hutan 200
- hubungan lintas sektoral 195
- kepemilikan hutan
  - 191, 192, 200, 202
- konservasi 187-88
- perkebunan 202
- pariwisata 194
  
- taman nasional 155, 159, 169
- Tanzania 163-64
- tata kelola
- tata kelola desa 83
- tata kelola distrik 80-83, 321
- tata kelola hutan 2
  - akuntabilitas 26, 27
  - pemangku kepentingan 27
  - sistem federal 15-37, 372-76
  - didesentralisasi *lihat* tata- kelola
  - hutan yang didesentralisasi
  - lihat juga* pengelolaan hutan
- tata kelola hutan yang
  - didesentralisasi 21-24
  - bahaya-bahaya 35-36
  - dampak 376-81
  - keberhasilan 385-87
  - kerangka kerja 26-27, 374
  - konservasi keragaman hayati 153-73
  - manfaat 33-34
  - pilihan kebijakan 35-36
  - prinsip-prinsip 380-81, 387-88
  - tuntutan-tuntutan penduduk asli atas lahan 170
- Thailand 80
- Treslaig, Skotlandia 274
  
- Undang-undang kehutanan 42-51, 232-37, 344
- Uganda 228-42
  - bantuan donor 65
  - desentralisasi 46-47, 119, 368
  - komite 113
  - korupsi 65
  - pemilihan 111
  - pemerintah daerah (lokal) 64, 230
  - penduduk lokal 67
  - penguasa adat 114
  - unit-unit berbasis masyarakat 79, 82
  - unit-unit pengelolaan hutan 288-89
  - United Nations Forum on Forest- (UNFF) 375
- Vanuatu 80
- Vietnam 65, 80, 90-91, 112
  
- woodland* dengan jenis tanaman yang berasal dari daerah itu 265, 270
- woodland* komunitas 279-80
  
- Zimbabwe 317-34, 331, 384
  - desentralisasi 369
  - kekuasaan adat 114
  - komite 113
  - konflik 326-27, 331, 382
  - pemerintah daerah (lokal) 117
  - pemilihan 111
  - pertikaian sipil 169
  - perundang-undangan 120
  - sektor lingkungan 120

**Center for International Forestry Research (CIFOR)** adalah lembaga penelitian kehutanan internasional terdepan, yang didirikan pada tahun 1993 sebagai tanggapan atas keprihatinan dunia akan konsekuensi sosial, lingkungan dan ekonomi yang disebabkan oleh kerusakan dan kehilangan hutan. Penelitian CIFOR ditujukan untuk menghasilkan kebijakan dan teknologi untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara berkembang yang bergantung kepada hutan tropis untuk kehidupannya. CIFOR adalah salah satu di antara 15 pusat Future Harvest di bawah Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). Berpusat di Bogor, Indonesia, CIFOR mempunyai kantor regional di Brazil, Burkina Faso, Kamerun dan Zimbabwe, dan bekerja di lebih dari 30 negara di seluruh dunia.

#### **Donatur**

CIFOR menerima pendanaan dari pemerintah, organisasi pembangunan internasional, yayasan swasta dan organisasi regional. Pada tahun 2005, CIFOR menerima bantuan keuangan dari Australia, Asian Development Bank (ADB), Belgia, Brazil, Canada, China, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Cordaid, Conservation International Foundation (CIF), European Commission, Finland, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Ford Foundation, France, German Agency for Technical Cooperation (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Indonesia, International Development Research Centre (IDRC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Tropical Timber Organization (ITTO), Israel, Italy, The World Conservation Union (IUCN), Japan, Korea, Netherlands, Norway, Netherlands Development Organization, Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Secretariat for International Cooperation (RSCI), Philippines, Spain, Sweden, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Switzerland, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, The Overbrook Foundation, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, Tropenbos International, United States, United Kingdom, United Nations Environment Programme (UNEP), World Bank, World Resources Institute (WRI) dan World Wide Fund for Nature (WWF).

Di seluruh belahan dunia, orang berupaya keras untuk mencari cara agar pemerintah daerah dan masyarakat lebih terlibat dalam mengelola hutannya sendiri, sambil tetap melindungi kepentingan nasional dan global. Ini bukanlah suatu hal yang mudah. Beberapa cendekiawan terkemuka, pelopor perubahan dan para pelaksana yang berpengalaman dan mempunyai perhatian khusus terhadap masalah ini membagikan pengalaman dan pemahamannya. Jadi, jangan lewatkan untuk membaca buku ini.

—**David Kaimowitz**, Direktur Jenderal, Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (Center for International Forestry Research - CIFOR)

[Buku ini] membahas masalah global yang sedang hangat dalam pengelolaan hutan – bagaimana kita dapat mendevolusikan tingkat kewenangan yang tepat dalam pengurusan hutan secara adil dan efektif? Berdasarkan pengalaman yang kaya dan analisa yang mendalam dari para peneliti dan perumus kebijakan, buku ini terbit pada saat yang tepat, ditulis dengan bahasa yang mudah dimengerti, menggabungkan teori dan praktek [dan] merupakan bacaan wajib bagi para pembuat kebijakan dan juga mahasiswa.

—**Jagmohan S. Maini**, OC

[Ditulis oleh]... sekelompok cendekiawan terkemuka yang mempelajari desentralisasi di seluruh belahan dunia. Pembaca akan sangat senang dapat menemukan hasil-hasil studi semacam ini dalam sebuah buku – buku yang penting mengenai sebuah topik yang penting.

—**Elinor Ostrom**, Ko-direktur, Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change (EPIC), Universitas Indiana.

Desentralisasi sedang berkembang di seluruh dunia dan menimbulkan dampak yang sangat luas bagi pengelolaan sumberdaya dan sumber penghidupan, terutama kehutanan. Buku ini merupakan telaahan paling mutakhir terhadap berbagai tema, pengalaman dan pelajaran yang dapat dipetik dari desentralisasi yang terjadi di seluruh penjuru dunia. Diambil dari hasil penelitian dan dengan dukungan dari semua organisasi kehutanan dan konservasi internasional utama, buku ini menyajikan laporan yang berimbang yang meliputi dampak desentralisasi pada pengelolaan sumberdaya di seluruh dunia, dan memberikan wawasan global komparatif dengan implikasi yang luas bagi kebijakan, pengelolaan, konservasi, serta pemanfaatan dan perencanaan sumberdaya.

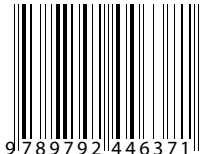
Topik yang dicakup meliputi tata kelola hutan dalam sistem federal, desentralisasi demokratis hutan dan sumberdaya alam, jalan dan kesulitan tersembunyi dalam desentralisasi, dan konservasi keanekaragaman hayati pada hutan yang didesentralisasikan. Buku ini menyajikan studi kasus secara mendalam mengenai desentralisasi di Bolivia, Ghana, Indonesia, Rusia, Skotlandia, Swiss, Uganda, dan Amerika Serikat. Selain itu, juga menyajikan hal-hal yang penting dan mendasar dari negara-negara federal termasuk Australia, Brazil, Kanada, India, dan Malaysia. Buku ini juga menganalisa pentingnya hubungan antara negara, hutan dan masyarakat dan hubungan kewenangan (power) di berbagai wilayah dan situasi, dan menyetengahkan contoh-contoh yang menggambarkan pandangan dan pengalaman komunitas masyarakat di Guatemala, Filipina, dan Zimbabwe atas desentralisasi.

*Politik Desentralisasi* merupakan ulasan terkini tentang desentralisasi dan perlu dibaca oleh para praktisi lapangan, akademisi, dan para perumus kebijakan dalam bidang kehutanan dan seluruh aspek pengelolaan sumberdaya alam.

—**Carol J. Pierce Colfer** adalah seorang Ilmuwan Utama di CIFOR.

—**Doris Capistrano** adalah Direktur Program dan seorang ahli ekonomi sumberdaya di CIFOR.

ISBN 979-24-4637-0



9 789792 446371



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN

inter  
cooperation

Natural Resource Management  
Rural Economy  
Local Governance and Civil Society

**EARTHSCAN**  
www.earthscan.co.uk