

PELAJARAN DARI

Desentralisasi Kehutanan

Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik



Disunting oleh

Carol J. Pierce Colfer

Ganga Ram Dahal

Doris Capistrano



Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan

Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan

Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan
di Asia-Pasifik

Penyunting:

Carol J. Pierce Colfer

Ganga Ram Dahal

Doris Capistrano

Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan **Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik**

Diterjemahkan dari Colfer, C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. (penyunting). 2008. *Lessons from forest decentralization: Money, justice and the quest for good governance in Asia-Pacific*. 240p. Earthscan, London, UK.

Penerjemah: Kuswanda, Heru Komarudin dan Chaerudin Mangkudisastra

Colfer, C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. (penyunting). 2009. *Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan: Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

ISBN: 978-979-1412-80-3
264p

© 2009 Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan dan
Center for International Forestry Research (CIFOR)
Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang
Edisi pertama, Februari 2009

Dicetak oleh Harapan Prima, Jakarta
Foto sampul oleh Widya Prajanthi (*Tokoh masyarakat adat sedang berpatroli di sekitar Kebun Anggrek Alam Selimbau di Zona Penyangga Taman Nasional Danau Sentarum, Kalimantan Barat*)
Desain dan tata letak oleh Juriko Chandra

Diterbitkan oleh Center for International Forestry Research
Jalan CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Tel: +62 (251) 8622-622; Fax: +62 (251) 8622-100
e-mail: cifor@cgiar.org
www.cifor.cgiar.org

Center for International Forestry Research (CIFOR)

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang berorientasi kepada kebijakan dan praktek kehutanan di negara berkembang. CIFOR adalah salah satu dari 15 pusat penelitian dalam Kelompok Konsultatif bagi Penelitian Pertanian Internasional (*Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR*). CIFOR berkantor pusat di Bogor, Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan. CIFOR bekerja di lebih dari 30 negara dengan jaringan peneliti di 50 organisasi internasional, regional dan nasional.

Daftar Isi

<i>Daftar Penulis</i>	<i>xi</i>
<i>Pengantar Buku Terjemahan</i>	<i>xv</i>
<i>Prakata</i>	<i>xvii</i>
1 Kerangka Pikir: Uang dan Keadilan di Wilayah Hutan Asia dan Pasifik	1
<i>Carol J. Pierce Colfer, Ganga Ram Dahal dan Moira Moeliono</i>	
2 Dari Desentralisasi ke Tata Kelola: Isu-isu yang Berulang	19
<i>Christian KÜchli</i>	
3 Tata Kelola, Penguasaan Lahan dan Keadilan di Wilayah Hutan Asia-Pasifik	27
<i>Lesley Potter</i>	
4 Sudut Pandang Lain: Desentralisasi, Pengorganisasian Perempuan dan Pengelolaan Hutan Lokal	57
<i>Seema Arora-Jonsson</i>	
5 Hutan Kemasyarakatan di Nepal: Desentralisasi Tata Kelola Hutan	77
<i>Ganga Ram Dahal dan Apsara Chapagain</i>	
6 Kebijakan dan Program Menuju Desentralisasi yang Efektif: Studi Kasus dari Cina	95
<i>Liu Dachang</i>	

7 Pengelolaan Kebakaran Hutan dan Otonomi di Republik Korea <i>Byoung Il Yoo</i>	115
8 Kesenjangan antara Kebijakan dan Pelaksanaannya di Laos <i>Yayoi Fujita dan Kaisone Phengsopha</i>	133
9 Perencanaan Konsultatif Menuju Tata Kelola Hutan yang Efektif: Studi Kasus Malaysia dan Indonesia <i>Efransjah, Petrus Gunarso, Che Hashim bin Hassan dan Kresno D. Santosa</i>	151
10 Implementasi Desentralisasi: Pelajaran dari Pengalaman di Indonesia <i>Kadjatmiko</i>	169
11 Devolusi dan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Filipina: Pemicu dan Kendala Investasi <i>Ernesto S. Guiang, Ferdinand Esguerra dan Domingo Bacalla</i>	185
12 Ekonomi Rumahtangga dan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Vietnam <i>Tan Quang Nguyen</i>	211
13 Desentralisasi dan Tata Kelola Hutan di Asia dan Pasifik: Kecenderungan, Pelajaran dan Tantangan <i>Doris Capistrano</i>	237
<i>Kata Akhir oleh R.J. Fisher</i>	261

Daftar Gambar, Tabel dan Kotak

Gambar

5.1	Struktur organisasi Kementerian Kehutanan dan FECOFUN	81
7.1	Semenanjung Korea di timur laut Asia	116
8.1	Peta LFA yang lazim	139
9.1	Pahang tenggara dengan zona kelolanya	153
9.2	Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur	154
9.3	Menyelaraskan kepentingan berbagai pihak di Pahang	160
9.4	Daerah lingkungan sensitif: Konsep yang diadopsi di Pahang	163
9.5	Penyusunan rencana pengelolaan di Malinau	165
11.1	Tampilan grafis alokasi lahan hutan berdasar tipe penguasaan lahan	194
11.2	Laju kerusakan hutan dan kemiskinan di dataran tinggi	196
12.1	Kawasan hutan berdasarkan kelompok pemilik	213
12.2	Dak Lak, Vietnam	218
12.3	Total hasil dari hutan dibandingkan hasil luar pertanian dan pangan	225
12.4	Lahan tanaman dalam hutan devolusi dibandingkan total lahan pertanian, 2002	226
12.5	Tanaman pangan dari ladang hutan dibandingkan dengan produksi pangan total	227
12.6	Hasil tunai dari ladang hutan dibandingkan tunai dari pangan total	228
12.7	Distribusi lahan tanaman hutan diantara rumahtangga	231
12.8	Distribusi hasil pangan dan penebangan kayu diantara rumahtangga	231
12.9	Pemungutan hasil hutan sesuai pendapatan dan tenaga kerja	232
12.10	Distribusi pemungutan hasil hutan sesuai status hukum	232

Tabel

3.1	Hutan negara-negara Asia-Pasifik, 2005	31
5.1	Kelompok pengguna hutan di Nepal	83
5.2	Keterwakilan <i>Dalits</i> dalam komite eksekutif kelompok pengguna hutan	86
5.3	Perempuan dalam komite eksekutif kelompok pengguna hutan	86
5.4	Contoh-contoh program pengguna hutan bagi kaum miskin	88
5.5	Perempuan dalam kelompok pengguna hutan dengan jabatan pada komite eksekutif	89
6.1	Hutan di Cina berdasarkan kepemilikan	97
6.2	Kepemilikan hutan dan hak para pihak dalam desentralisasi	99
6.3	Hutan Cina menurut fungsi utamanya	103
6.4	Suaka alam di Cina, 1956–2000	105
7.1	Kawasan hutan, kepemilikan dan penduduk	118
7.2	Kebakaran hutan besar terkini	120
7.3	Jumlah kebakaran hutan dan luas areal terbakar	122
7.4	Klasifikasi tingkat ancaman kebakaran hutan	123
7.5	Indeks kekuatan finansial pemerintah daerah	126
7.6	Ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan terkait kebakaran hutan	129
8.1	Implikasi LFA	138
8.2	Prosedur LFA awal, 1996	141
8.3	Prosedur LFA yang direvisi	143
10.1	Persentase bagian penerimaan negara sebelum desentralisasi dan setelah implementasi UU No. 33/2004	172
10.2	Dana Alokasi Umum (Rp triliun)	178
10.3	Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) (Rp triliun)	179
11.1	Perkiraan nilai ekonomi per hektar berdasarkan kepemilikan	192
11.2	Luas lahan hutan berdasar alokasinya	194
11.3	Luas hutan di Mindanao tahun 1988 dan 2004	197
12.1	Klasifikasi hutan berdasarkan penggunaan	212
12.2	Kawasan hutan berdasarkan pengaturan penguasaan lahan	214
12.3	Panen hasil dari hutan devolusi	223
12.4	Perbedaan hasil sebelum dan sesudah devolusi	224

Kotak

3.1	Tata kelola dan hutan masyarakat di Papua Nugini	28
3.2	Restrukturisasi sektor kehutanan di New Zealand: pendekatan desentralisasi 'big-bang'	36
4.1	Suara yang memfasilitasi?	68
5.1	Undang-undang kehutanan tahun 1993 dan peraturan tentang kehutanan tahun 1995	80
6.1	Kebijakan reformasi pengelolaan hutan masyarakat di Provinsi Jiangxi	100
6.2	Kebijakan reformasi pengelolaan hutan masyarakat di Provinsi Jiangxi	101
6.3	Pemanfaatan hutan masyarakat dan hutan keluarga di Suaka Alam Wuliangshan	107
11.1	Undang-undang dan kebijakan yang mendorong desentralisasi dan devolusi	187
11.2	Bentuk pengelolaan hutan desentralisasi atau devolusi di Filipina	188
11.3	Kendala penyebab naiknya biaya usaha di sektor kehutanan	190
11.4	Instrumen kemitraan dan kolaborasi di Filipina	199
11.5	Kewajiban dalam nota kesepakatan antara satuan pemerintah daerah dengan DENR	200
12.1	Tonggak-tonggak penting kebijakan desentralisasi kehutanan di Vietnam	215
13.1	Isu utama yang diidentifikasi oleh kelompok kerja (keadilan, legalitas dan keuangan) dalam lokakarya, 4–6 September 2006	256

Daftar Penulis

Seema Arora-Jonsson PhD, ahli di bidang pembangunan pedesaan India dan Research Fellow pada Centre for Gender Research, Universitas Uppsala, dan Department of Urban and Rural Studies, Swedish University of Agricultural Sciences, Sweden.

Domingo Bacalla, warganegara Filipina, Kepala Divisi Community-Based Forest Management, Forest Management Bureau, Department of Environment and Natural Resources, di Manila.

Yati Bun dari Papua Nugini, Direktur Eksekutif Foundation for People and Community Development Inc di Boroko, Papua Nugini.

Byoung Il Yoo PhD, rimbawan Korea yang diperbantukan pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia (2004-2007).

Doris Capistrano PhD, warganegara Filipina, ahli ekonomi dan Direktur Forests and Governance Programme pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia (2003-2007).

Apsara Chapagain dari Nepal, anggota aktif dari FECOFUN (Federation of Community Forestry Users of Nepal).

Carol J. Pierce Colfer PhD, antropolog Amerika dan peneliti utama pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia.

Ganga Ram Dahal PhD, peneliti Nepal, bekerja sebagai konsultan pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia.

Efransjah PhD, penasehat teknis utama untuk UNDP/GEF dan juga bekerja pada Forest Research Institute Malaysia dan Ministry of Natural Resources and the Environment, Malaysia. Saat ini, beliau bekerja sebagai Senior External Relations Advisor di CIFOR.

Ferdinand Esguerra dari Filipina, bekerja sebagai Koordinator Regional EcoGov untuk wilayah Mindanao Tengah dan Selatan, Filipina.

Robert Fisher PhD, warganegara Australia, saat ini bekerja sebagai Peneliti Senior pada Australian Mekong Resource Centre di Universitas Sidney, Australia.

Yayoi Fujita, peneliti Jepang yang bekerja di Republik Demokratik Laos.

Ernesto Guiang PhD, warganegara Filipina, Chief of Party proyek yang disponsori oleh Development Alternatives, Inc, the Philippines Environmental Governance di Pasig City, Filipina.

Petrus Gunarso PhD, warganegara Indonesia, bekerja sebagai koordinator Hutan Penelitian Malinau, Kalimantan Timur, Indonesia (2001-2007).

Che Hashim bin Hassan MSc, rimbawan Malaysia, Direktur pada Departemen Kehutanan Negara Bagian Pahang, Malaysia.

Kadajtmiko, warganegara Indonesia, Direktur Dana Perimbangan pada Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan, Indonesia.

Kaisone Phengsopha, warganegara Laos, staf pengajar pada Fakultas Kehutanan, National University of Laos dan terlibat dalam mobile environmental education programme di Laos.

Christian Kuchli, rimbawan dari Swiss, bekerja untuk pemerintah Swiss pada lembaga BAFU, Bundesamt fur Umwelt (Federal Department of Environment).

Liu Dachang PhD, warganegara Cina, ilmuwan konservasi dan hutan pada the Nature Conservancy, China Programme, di Kunming, Republik Rakyat Cina.

Maira Moeliono PhD, warganegara Indonesia, dengan pendidikan di bidang kehutanan dan geografi sosial dan saat ini bekerja pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia.

Tan Quang Nguyen PhD, warganegara Vietnam, peneliti lepas di bidang kehutanan.

Colin Lockhart O'Loughlin, PhD di bidang hidrologi hutan dari University of British Columbia, bekerja sebagai konsultan di bidang kehutanan dan sains di Christchurch, New Zealand.

Lesley Potter PhD, seorang geografer Australia dan Visiting Fellow pada Department of Human Geography, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra.

Kresno D. Santosa, warganegara Indonesia, bekerja sebagai asisten peneliti di Hutan Penelitian Malinau, Kalimantan Timur, Indonesia (2003-2007).

Yunety Tarigan, warganegara Indonesia, bekerja sebagai asisten peneliti pada Center for International Forestry Research di Bogor, Indonesia (2004-2007).

Pengantar Buku Terjemahan

Atas nama tim penyunting buku, kami sangat senang sekali memperoleh tanggapan positif dari Kepala Badan Planologi, Dr. Yetti Rusli untuk membantu penerbitan versi terjemahan buku Earthscan ini ke dalam Bahasa Indonesia. Ini merupakan bagian dari upaya kita untuk memperluas penyebaran pelajaran-pelajaran penting proses desentralisasi di sektor kehutanan, sehingga diharapkan bisa mendorong munculnya pemikiran-pemikiran segar, inovatif dan baru yang bisa menjadi bahan masukan berharga bagi penyelenggaraan desentralisasi kehutanan di Indonesia. Setidaknya ada dua dari 13 Bab dalam buku ini yang khusus mengulas desentralisasi kehutanan di Indonesia, namun belajar tentunya tidak terbatas dari apa yang terjadi di Indonesia saja. Adalah juga sangat penting untuk memetik pelajaran desentralisasi kehutanan dari negara-negara lain di Asia Pasifik yang tercakup dalam buku yang sangat kaya informasi ini.

Kami mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada berbagai pihak yang telah membantu penerbitan buku terjemahan ini. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Badan Planologi, Departemen Kehutanan, yang telah memberikan dukungan penerbitan versi terjemahan. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada pihak penerbit Earthscan yang telah memberikan ijin penerbitan versi Indonesia ini. Penghargaan juga kami sampaikan kepada GTZ-SMCP dan Federal Office for the Environment (FOEN), Swiss Confederation, yang telah memberikan dukungan dana pencetakan buku. Secara khusus, kami juga menyampaikan apresiasi kepada Bapak Kuswanda, Heru Komarudin dan Bapak Chaerudin Mangkudisastra yang telah menerjemahkan dan berupaya menuangkannya dalam bahasa yang mudah dipahami para pembaca, dengan tetap mempertahankan maksud dan kesesuaian dengan buku versi Bahasa Inggrisnya. Terima kasih juga disampaikan kepada Suporahardjo yang memeriksa kembali naskah terjemahan secara seksama, dan rekan-rekan Moira Moeliono, Gideon Suharyanto, Juriko Chandra, Rahayu Koesnadi dan Dina Hubudin yang telah membantu kelancaran proses penerbitan buku ini.

Seperti pepatah “tiada gading yang tak retak”, buku terjemahan edisi perdana ini tentunya mengandung kekurangan di sana sini. Saran dan komentar dari pembaca sangat diharapkan dan dapat disampaikan kepada kami untuk penyempurnaan edisi yang akan datang. Selamat membaca!

Bogor, Januari 2009

Carol J. Pierce Colfer

Prakata

Dengan senang hati kami menyambut penyusunan buku tentang tata kelola hutan dan desentralisasi di wilayah Asia dan Pasifik ini. Isinya menggambarkan perkembangan pemikiran bersama diantara negara-negara di Asia dan Pasifik dan sintesis topik-topik utama yang muncul dalam *Workshop on Forest Governance and Decentralization*, yang dilaksanakan 4-6 September 2006 di Yogyakarta, Indonesia. Lokakarya tersebut telah membantu memperluas pemahaman banyak pihak di wilayah ini tentang desentralisasi.

Dari pengalaman kami dan setelah berbagi informasi tentang isu-isu desentralisasi, kami menyadari bahwa desentralisasi adalah suatu proses pembelajaran dan eksperimen yang dinamis, terus menerus dan perlu dijalankan secara bertahap. Konsensus perlu dibangun melalui proses terbuka, transparan dan inklusif; pengambilan keputusan secara partisipatif; pengembangan kapasitas di bidang institusi, teknis dan sumberdaya manusia; adanya cukup sumberdaya finansial dan insentif untuk berinvestasi; kesesuaian tujuan dengan konteks lokal; dan adanya peningkatan kapasitas adaptasi terhadap berbagai situasi dan keadaan yang berubah-ubah. Prioritas desentralisasi harus diarahkan pada pemberdayaan dan pembinaan kapasitas masyarakat lokal agar mereka dapat mengelola sumberdaya alam sekitarnya dengan efektif. Desentralisasi bukan hanya semata-mata pelimpahan kekuasaan, kewenangan dan beban pengelolaan, tapi juga berbagi tanggung jawab dan menciptakan manfaat positif bagi masyarakat setempat.

Kami ingin mengucapkan terima kasih kepada panitia pelaksana yang telah melakukan tugasnya dengan sangat baik. Terima kasih kami juga sampaikan kepada para donor yang telah ikut berperan dalam pertemuan ini, antara lain International Tropical Timber Organization, Multi-stakeholders Forestry Programme dari UK Department for International Development, Inter-cooperation of Switzerland, the Strengthening Management Capacity Programme of Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), dan the UN Food and Agriculture Organization. Kami harap kerjasama ini akan terus berlanjut di masa depan dalam upaya kita mewujudkan pengelolaan hutan lestari.

Kami juga berterima kasih kepada semua peserta *Workshop on Forest Governance and Decentralization* yang secara aktif memberi masukan dan terlibat dalam diskusi. Terima kasih kami yang tulus disampaikan kepada Pemerintah DI Yogyakarta, Bupati Gunung Kidul, Purworejo dan Wonogiri, Perum Perhutani, Dekan Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada, Himpunan Mahasiswa Kehutanan Universitas Gadjah Mada dan Institut Pertanian Bogor. Terima kasih juga sampaikan kepada penduduk Yogyakarta yang telah menjadi tuan rumah penyelenggaraan workshop ini.

Kami memandang workshop ini telah memberikan inspirasi bukan saja karena rekomendasi yang dihasilkan, namun juga karena pengalaman yang telah dibawa oleh masing-masing negara peserta dalam mengarungi dinamika desentralisasi.

M.S. Kaban
Menteri Kehutanan
Jakarta, Oktober 2006

Kerangka Pikir: Uang dan Keadilan di Wilayah Hutan Asia dan Pasifik

Carol J. Pierce Colfer, Ganga Ram Dahal dan Moira Moeliono

Pada waktu penduduk dunia masih sedikit dan hutan menutupi sebagian besar bumi ini, tata kelola hutan bukan merupakan hal yang terlalu penting. Namun ketika jumlah penduduk mulai bertambah dan konsumsi akan sumberdaya bumi mulai meningkat dalam abad terakhir ini, tata kelola hutan mulai banyak dibicarakan. Perdebatan, nafsu yang berkobar, harta menumpuk dan hilang dan bahkan peperangan banyak terjadi karena persoalan tata kelola hutan. Dalam menanggapi persoalan ini, dalam beberapa dekade terakhir ini muncul gerakan populer desentralisasi atau pelimpahan tata kelola hutan dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, kepada masyarakat atau pihak swasta (lihat, misalnya Contreras, 2003b; Colfer dan Capistrano, 2005; Ribot dan Larson, 2005).

Yang menjadi alasan umum perubahan tersebut – terutama di kalangan pemerintahan – adalah pemerintahan desentralisasi lebih murah. Argumen yang lebih idealis – umumnya diantara para akademisi dan praktisi pembangunan – adalah bahwa tata kelola desentralisasi dan devolusi lebih dekat dengan masyarakat dan lebih dapat dipertanggungjawabkan karena adanya mekanisme pengawasan berimbang yang dapat mengontrol penyelewengan yang dilakukan pejabat pemerintah dan sekaligus membuat para pejabat ini lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tata kelola ini juga pada gilirannya dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan serta membantu menjaga kesetaraan dan keadilan sosial (Burns et al, 1994; Turner dan Hulme, 1997). Pandangan ini mungkin benar dalam jangka panjang. Namun, ada banyak lubang sepanjang jalan menuju devolusi yang efektif di sebagian besar negara, tidak terkecuali negara-negara Asia Pasifik – yang kita bahas disini. Banyak persoalan yang telah diteliti secara mendalam, antara lain seputar pembagian tugas kerja dan keuntungan

antar berbagai tingkat pemerintahan; kemauan pemerintahan di tingkat yang lebih tinggi untuk memberikan wewenang kepada tingkat yang lebih rendah; kerumitan persyaratan-persyaratan urusan kehutanan yang tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat (misalnya dalam menyusun rencana pengelolaan hutan); dan kurangnya kapasitas institusional dan sumberdaya keuangan di tingkat lokal dalam melaksanakan tanggung jawab yang telah dilimpahkan.

Buku ini membahas isu-isu tersebut dan melangkah lebih maju dengan melihat lebih dalam beberapa topik yang belum banyak disoroti dalam literatur desentralisasi dan devolusi tetapi berpengaruh nyata pada proses devolusi di wilayah Asia-Pasifik. Asia Forest Partnership, yang awalnya mengusulkan analisis tentang hal ini, mempunyai minat khusus terhadap pembalakan liar, kebakaran hutan dan rehabilitasi. Pemerintah Indonesia, yang menjadi mitra kerjasama jangka panjang, lebih tertarik melihat implikasi keuangan dari desentralisasi. Dari sudut pandang teori, Colfer, Dahal dan Capistrano tertarik pada hubungan antara proses devolusi dengan keadilan, korupsi, penguasaan lahan dan perencanaan tata guna lahan. Semua pihak terlibat tertarik untuk melangkah ke depan, belajar dan membangun dari kesuksesan dan kegagalan terdahulu di wilayah ini, serta menyusun rencana kolaborasi dan memperbaiki tata kelola kehutanan di masa datang. Namun sebelum menyimak bahan-bahan studi kasus yang begitu kaya dan baru dalam buku ini, kami ingin terlebih dahulu menyajikan secara singkat penelitian-penelitian yang sudah ada mengenai topik ini (lebih lanjut dapat dilihat pada Bab 3).

Penelitian Terkini tentang Tata Kelola Hutan di Wilayah Asia Pasifik

Dalam dekade terakhir, pemerintah dan donor telah mencurahkan perhatian yang cukup besar pada desentralisasi tata kelola hutan, dan telah banyak hasil analisis bagus yang telah diterbitkan. Mulai pada tahun 1997, Wollenberg dan Edmunds menyusun dan melaksanakan proyek dengan tema '*Creating Space for Local Forest Management*' (Menciptakan Ruang untuk Pengelolaan Hutan Lokal). Tujuan mereka adalah untuk meneliti dampak proses devolusi di tingkat lokal, dengan mitra-mitra kerja di India, Cina dan Filipina (lihat misalnya Wollenberg et al, 2001; Contreras, 2003a; Edmunds dan Wollenberg, 2003). Tidak lama setelah proyek ini diluncurkan, Food and Agricultural Organization (FAO) dan Regional Community Forestry Training Center (RECOFTC) mengadakan seminar internasional tentang '*Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*' di Davao, Filipina (1998; dilaporkan dalam Enters et al, 2000, dan pada Bab 3 buku ini). Dalam pertemuan ini, wakil-wakil

dari berbagai negara di Asia berbagi pengalaman tentang proses desentralisasi dan devolusi.

Pada tahun 1999, Center for International Forestry Research (CIFOR) memulai program *Local People, Devolution and Adaptive Collaborative Management* (ACM), yang diantaranya menelaah devolusi di 11 negara, empat diantaranya di Asia dan Pasifik (Indonesia, Kyrgyzstan, Nepal dan Filipina). Program ini mencoba memperkuat upaya pelibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan dan tata kelola hutan yang lebih baik, sambil juga mengamati dan menganalisis proses yang terjadi. Masyarakat yang diteliti (dan juga, pada tahap selanjutnya, para pihak di tingkat pemerintahan kabupaten) menunjukkan kemajuan dan perbaikan dalam hal kesetaraan, jalinan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah kabupaten, negosiasi, keterampilan dalam pengelolaan konflik; peraturan lokal terkait dengan hutan; dan pengetahuan masyarakat tentang peraturan serta komitmen untuk mengikuti dan melaksanakannya (Hartanto et al, 2003; Anau et al, 2005; Dangol, 2005; Diaw dan Kusumanto, 2005).

Sementara itu, perhatian sangat besar juga tertuju pada proses desentralisasi di Indonesia. Beberapa tulisan tahun 2002 yang dikumpulkan Colfer dan Resosudarmo menggambarkan situasi tidak lama setelah jatuhnya Soeharto, ketika desentralisasi sedang ramai diperdebatkan (lihat terutama Bennett, 2002; Kartodihardjo, 2002; Lindayati, 2002; Resosudarmo dan Dermawan, 2002; Wrangham, 2002; dan tulisan Lynch dan Harwell, 2002, yang berisi ringkasan dari banyak studi terutama yang dilakukan mitra LSM). Ida Aju Pradnja Resosudarmo dari CIFOR memulai studi desentralisasi di tujuh provinsi di Indonesia pada awal tahun 2000-an, yang masing-masing menghasilkan satu laporan studi kasus (Barr et al, 2001; Casson, 2001a, b; McCarthy, 2001a, b; Potter dan Badcock, 2001; Obidzinski dan Barr, 2003, yang hasil sintesisnya disajikan dalam Barr et al, 2006). Pada tahun 2003, CIFOR melanjutkan penelitian tentang desentralisasi dengan pendekatan riset aksi di tingkat kabupaten di lima provinsi (Soetarto et al, 2003; McGrath et al, 2005; Ngakan et al, 2005; Samsu et al, 2005; Sudirman et al, 2005; Tokede et al, 2005; Yasmi et al, 2005). Komarudin, yang ikut serta dalam penelitian tersebut kemudian mengkoordinir penelitian lain dengan pendekatan riset aksi partisipatif untuk melihat isu-isu desentralisasi di tingkat masyarakat dan kabupaten di dua kabupaten di Provinsi Jambi, Sumatera (Komarudin et al, 2007).

Berubahnya wajah tata kelola hutan secara global membawa kami pada tahun 2004 untuk bekerjasama dengan pemerintah Indonesia dan Swiss dan dengan banyak mitra lain untuk menyelenggarakan Lokakarya Interlaken di Swiss. Melalui pertemuan global ini, berbagai pihak yang mewakili pemerintah, LSM, cendekiawan, proyek dan masyarakat berdiskusi mengenai bagaimana proses desentralisasi dan devolusi telah berlangsung di negara masing-masing (digambarkan dalam Colfer dan Capistrano, 2005; lihat juga Gregersen et al, 2004).

Keberhasilan penyelenggaraan workshop tersebut telah mendorong para sponsor yang sama untuk mengadakan sebuah pertemuan yang lebih kecil di Indonesia pada tahun berikutnya (dilaporkan dalam Departemen Kehutanan, 2005), dan mengadakan serta mensponsori sebuah lokakarya regional lanjutan, pada 2006 dengan fokus kawasan Asia dan Pasifik – yang temuan-temuannya disajikan dalam buku ini. Dari berbagai studi dan pengamatan tersebut, muncul komitmen bersama untuk terus mengkaji isu-isu tentang kesetaraan, korupsi dan penguasaan dan penggunaan lahan sebagai bagian dari proses devolusi tata kelola hutan yang sebenarnya. Pada bagian selanjutnya dari Bab ini, kami menyoroti beberapa masalah penting yang menjiwai isi bab-bab buku ini dan beberapa literatur proses devolusi pengelolaan hutan di Asia dan Pasifik (lihat Lampiran pada halaman 17 untuk gambaran singkat tentang Lokakarya Yogyakarta dan kunjungan lapangan). Kami menutup Bab ini dengan penjelasan tentang struktur buku ini.

Isu-isu Pokok Tata Kelola Hutan¹

Kami telah menyebutkan beberapa kepentingan yang melatarbelakangi penyusunan buku ini. Pembalakan liar, kebakaran hutan dan rehabilitasi hutan merupakan isu yang menjadi minat utama Asia Forest Partnership; tuan rumah Indonesia menekankan peran, tanggung jawab dan hak, analisis kelembagaan dan implikasi finansial dari proses desentralisasi; sedangkan keadilan, korupsi, penguasaan lahan dan perencanaan tata ruang menjadi perhatian utama kalangan peneliti. Dalam pertemuan awal dengan para penulis, kami sampaikan minat kami dalam tema-tema tersebut. Namun, sekalipun menginginkan pandangan mereka yang jujur tentang isu-isu penting ini di negara mereka masing-masing, kami tidak meminta para penulis untuk membatasi diri pada suatu topik yang ditentukan. Kami tekankan keinginan kami untuk mendengar pandangan dan analisis mereka tentang apa yang sedang terjadi di negara mereka – sehingga cukup luas topik yang dicakup dalam buku ini.

Berikut, kami uraikan secara singkat beberapa isu kunci yang dibahas lebih lengkap dalam buku ini, tentang keadilan dan jender; korupsi dan *elite capture*; penguasaan lahan; keuangan; dan kompleksitas, keseimbangan dan efektivitas birokrasi. Isu-isu tersebut dan isu lainnya dibahas lebih jauh pada bab terakhir.

Keadilan dan jender

Meskipun telah ada beberapa analisis tentang rendahnya keterlibatan perempuan dalam usaha desentralisasi formal di beberapa negara (misalnya Dangol, 2005, tentang Nepal; Wiliam-de Vries dan Sutarti, 2006, tentang Indonesia; Sarin et al, 2003, tentang India), topik ini kurang mendapat perhatian dalam literatur

konvensional tentang desentralisasi dan dalam usaha pemerintah untuk melibatkan perempuan. Pada beberapa kasus, pelibatan penuh perempuan, yang jarang terjadi sebelumnya, mendorong pengelolaan hutan menjadi lebih baik. Analisis mendalam baru-baru ini dilakukan oleh Agrawal et al (2006) yang meneliti dampak pelibatan perempuan dalam pengelolaan hutan di negara bagian India, Madhya Pradesh. Secara statistik mereka mengamati 641 komite perlindungan hutan di tingkat desa, dan membandingkan antara komite dengan tingkat pelibatan perempuan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Ditemukan bahwa keterlibatan perempuan memberi pengaruh signifikan terhadap kegiatan-kegiatan permudaan hutan, pengendalian penggembalaan ternak dan pembalakan liar. Misalnya, ada hubungan antara keterlibatan perempuan dengan meningkatnya peluang pengendalian penggembalaan liar sebesar 24 persen, dan dengan meningkatnya pengendalian kayu liar sebesar 28 persen (halaman 33). Sarin et al (2003) menyajikan analisis kuantitatif yang sangat teliti di tiga lokasi di India. Mereka menemukan adanya pengaruh positif peran aktif perempuan dalam pengelolaan hutan terhadap kondisi hutan dan kehidupan masyarakat.

Tujuan kami tidak saja untuk memberikan lebih banyak bukti tentang keterlibatan perempuan dalam kegiatan hutan, dan layak nya mereka dilibatkan dalam pengelolaan hutan. Kami ingin berdiskusi lebih jauh agar ada perubahan nyata bagaimana desentralisasi sebaiknya dilakukan – sehingga kaum perempuan (dan kelompok lainnya yang tersisih) dapat lebih berperan dalam proses-proses yang mengarah pada desentralisasi yang nyata (lihat juga buku terbaru dari Verwooy, 2006).

CIFOR, beserta LSM Gita Buana dan PSHK-ODA, terlibat dalam kerjasama dengan orang-orang desa dan para pejabat di dua kabupaten di Provinsi Jambi, Sumatera, untuk menyusun suatu mekanisme yang melibatkan secara efektif perempuan setempat di dalam proses penyusunan kebijakan terkait dengan hutan. Di Kabupaten Bungo, perempuan setempat bersama-sama dengan kaum lelaki menyusun dasar hukum pengelolaan hutan adat di wilayah mereka yang sebagian masuk ke dalam kawasan hutan (Marzoni, 2006; Munggoro et al, 2006; Permatasari, 2007). Di Kabupaten Bungo dan Tanjung Jabung Barat, kelompok peneliti lainnya bekerja dengan kelompok perempuan memperkuat aksi kolektif dengan harapan dapat meningkatkan partisipasi perempuan di dalam kegiatan-kegiatan kehutanan yang memberi mereka penghasilan (Siagian et al, 2006). Sebagian peneliti lain bekerja di tingkat kabupaten untuk meningkatkan kesadaran para pembuat kebijakan terhadap isu ini (Wiliam-de Vries, 2006; Wiliam-de Vries dan Sutarti, 2006). Di daerah lain di Danau Sentarum, Kalimantan Barat, kaum perempuan mulai percaya diri untuk ikut berdiskusi mengenai masa depan taman nasional (Yuliani et al, 2006). Buku ini memberi perhatian besar pada topik keadilan dan jender (lihat khususnya Bab 4).

Korupsi dan *Elite Capture*

Korupsi merupakan topik yang agak tabu dalam konteks desentralisasi formal (juga dalam konteks lain!). Namun, isu korupsi sering muncul dalam obrolan informal. Di Indonesia, lazim terdengar bahwa korupsi yang merajalela di zaman Soeharto telah “didevolusikan” kepada 434 bupati dan berlangsung tak terbendung (sebagai perbandingan, lihat Véron et al, 2006, untuk India). Meskipun kelihatannya tidak sepenuhnya benar, kenyataannya korupsi membuat masyarakat menderita.² Indonesia tidak terkecuali; korupsi telah mendarah daging dan menjadi sesuatu hal yang biasa. Sarin et al (2003) dan Baviskar (2005) mengenai India, dan Contreras (2003a) dan Dahal (2006) tentang Filipina, menyajikan banyak contoh pejabat pemerintah dan para elite setempat yang terlibat dalam praktik korupsi yang berdampak merugikan bagi hutan dan masyarakat setempat. Liu dan Edmunds (2003), yang menulis tentang Cina, mencatat bahwa usaha mengurangi korupsi banyak tergantung pada sejauh mana para pejabat pemerintah setempat mempertanggungjawabkan tindakannya kepada para petani. Capistrano dan Colfer (2005) melihat korupsi sebagai masalah global, dan cara paling efektif untuk menanggulangnya adalah melalui masyarakat sipil yang kuat (juga disebutkan oleh Larson dan Ribot, 2005).

Pembalakan liar sering dikaitkan dengan korupsi dan terjadi di berbagai tingkat. Di satu tingkat, kelompok elite yang menjadi penyebab terjadinya pembalakan liar; di tingkat lain, penduduk setempat melakukannya karena kebutuhan hidup; di tengah-tengah, ada aparat pemerintah yang mendukung dan ada pula yang menghambat praktik ilegal ini.

Desentralisasi di Indonesia telah mendorong munculnya pajak “tidak resmi” yang dikenakan pada hasil hutan di tingkat kabupaten dan bahkan di kecamatan, yang membuat pembalakan liar menjadi sah dan menjadi sumber pendapatan bagi pemerintah daerah (Barr et al, 2006). Dengan berlakunya undang-undang tentang anti pencucian uang, diharapkan masalah-masalah tersebut dapat teratasi (contoh, UU 15/2002, diubah sebagian oleh UU 25/2003; kejahatan kehutanan disebut dalam UU 25/2003). Tim CIFOR juga berhasil memperoleh pelajaran bagaimana tindakan elite di tingkat desa dapat dikendalikan melalui aksi kolektif masyarakat (Komarudin et al. 2007).

Penguasaan lahan

Penguasaan lahan, yang dibahas lebih lanjut pada Bab 3, tetap menjadi isu yang menghambat proses desentralisasi, sementara pemerintah mencoba (atau gagal untuk mencoba) menyelesaikan klaim terhadap kawasan hutan. Terdapat banyak variasi kepemilikan lahan hutan di wilayah ini, tetapi umumnya lahan hutan lebih dominan dikuasai pemerintah. Di negara-negara dengan kontrol pemerintah yang kuat dan nilai sumberdaya hutannya tinggi, pelimpahan wewenang berlangsung

lambat dan sulit. Kondisi ini misalnya terjadi di Indonesia (Siswanto dan Wardojo, 2005), dengan kawasan hutan yang berada di bawah penguasaan pemerintah. Di sisi lain, masyarakat setempat telah menanam pohon selama puluhan tahun lamanya. Biro statistik menaksir luas hutan rakyat mencapai 1.560.229 hektar dengan volume tegakan berdiri sebesar 39.564.003 meter kubik yang terdiri dari campuran berbagai jenis kayu. Sebagian besar hutan rakyat terletak di Jawa dan terdiri dari jenis bambu, jati, mahoni, pinus, jeungjing, sonokeling dengan produksi potensial sekitar 19 juta meter kubik (Anonim, 2005). Untuk “melindungi” lahan ini dari campur tangan pemerintah, masyarakat setempat menamakannya lahan pekarangan kayu atau kebun kayu, dan bukan hutan. Di luar Pulau Jawa, reformasi dan desentralisasi mendorong masyarakat setempat mengklaim hak mereka atas kawasan hutan yang cukup luas, ketika pemerintah daerah diberi wewenang mengeluarkan izin pemanfaatan hutan. Desentralisasi *de facto* ini telah mengakibatkan terjadinya deforestasi dan konflik. Ketika pemerintah kabupaten mulai secara perlahan belajar menyesuaikan diri dan dalam beberapa kasus muncul bentuk-bentuk tata kelola hutan, peraturan terkait kehutanan yang keluar sekitar tahun 2003 dan undang-undang pemerintahan daerah tahun 2004 hasil revisi, menarik kembali kewenangan berbagai urusan kehutanan ke pemerintah pusat. Kawasan hutan tetap berada di bawah penguasaan pemerintah pusat. Perubahan tersebut ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No 34/2002, dan bahkan sebelumnya melalui Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 yang mempertahankan sistem sentralistis, yang tidak sejalan dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah tahun 1999 (Resosudarmo, 2005). Akibatnya, hak penguasaan lahan masyarakat sekitar hutan tetap tidak memperoleh kepastian.

Implikasi finansial

Perimbangan keuangan menjadi isu pokok di Indonesia segera setelah undang-undang tentang desentralisasi diberlakukan (Resosudarmo dan Dermawan, 2002). Para penulis ini menggambarkan adanya “tarik menarik” antara daerah dan pusat selama tahun pertama desentralisasi berjalan (2001), yang sebagian terkait dengan masalah finansial. Belakangan, Siswanto dan Wardojo (2005) dan Resosudarmo et al (2006) juga menggambarkan kondisi sama tetap terjadi. Makapukaw dan Mirasol (2005), yang menulis dari sudut pandang bawah-atas, menemukan persoalan utama sulitnya memperoleh sumberdaya keuangan di tingkat bawah dalam sistem di Filipina.

Hal terkait lain dan yang selalu timbul kembali adalah pelimpahan tanggung jawab tanpa disertai sarana pelaksanaannya, baik yang berupa sumber keuangan maupun kewenangan. Mearns (2005) memberikan contoh yang baik tentang situasi ini di Mongolia dimana penggembala ternak mempunyai etika tradisional yang kuat terhadap *open access* atau akses terbuka (seperti halnya di banyak

hutan-hutan di dunia). Secara politis, Pemerintah Mongolia telah menerapkan desentralisasi, tetapi tidak secara administratif atau finansial, dan penduduk setempat merasa tidak puas dengan perhatian pemerintah terhadap kebutuhan dan aspirasi mereka. Malysheva (2005) memberi gambaran tentang kurangnya sumberdaya keuangan yang dialokasikan ke tingkat lokal di Rusia dan dampak buruk yang diakibatkannya terhadap perlindungan lingkungan.

Di banyak negara, pembagian tanggung jawab dan hak atau wewenang kurang jelas— yang berimplikasi serius terhadap finansial. Makapukaw dan Mirasol (2005), misalnya, dalam menggambarkan desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Mt Kitanglad, menunjukkan perlunya pemerintah menyelaraskan undang-undang yang saling bertentangan dan peran berbagai lembaga pengelola.

Keseimbangan, kompleksitas dan efektivitas birokrasi

Debat tentang kemanjuran desentralisasi terus berlanjut. Beberapa penulis jelas-jelas merindukan kembalinya peran pusat yang lebih kuat (contohnya Malysheva, 2005; Yoo, dalam buku ini). Banyak penulis lain (seperti Liu dan Edmunds, 2003; Capistrano dan Colfer, 2005; Larson dan Ribot, 2005; Véron et al, 2006) mencatat peran penting pemerintah pusat tetap berlanjut meskipun desentralisasi telah berjalan secara efektif.

Persoalan tetap terjadi di tingkat lokal di beberapa negara karena persyaratan birokrasi yang rumit (contohnya rencana pengelolaan yang terlalu teknis). Banyak proses desentralisasi terwujud dalam bentuk pelimpahan sebagian kewenangan kepada masyarakat. Namun, usaha-usaha tersebut sering terganggu oleh langkah-langkah birokrasi yang demikian rumit dan sulit dimengerti bahkan oleh orang yang terpelajar sekalipun (bandingkan Baviskar, 2005).

Di Indonesia, sebagai contoh, dalam hutan kemasyarakatan ada prosedur panjang dan sulit yang harus dilalui. Hasilnya pun tidak pasti, bergantung dari masa percobaan 2-5 tahun yang dapat diperpanjang sampai 25 tahun, jika persyaratan administrasi dapat dipenuhi, termasuk pembentukan kelompok tani menjadi koperasi formal (SK Menteri SK 31, 2001; lihat juga Bun, 2006, tentang persoalan sama di Papua Nugini).

Dimensi penting yang membedakan negara-negara Asia Pasifik adalah kemampuan setiap negara untuk melaksanakan undang-undang masing-masing. Cina dan Korea mempunyai tradisi kuat soal kendali pusat yang telah berlangsung berabad-abad lamanya; New Zealand, sebaliknya, mempunyai sistem demokrasi yang kuat dalam melaksanakan undang-undang. Sebaliknya, Indonesia, India, Laos, Malaysia, Papua Nugini dan Filipina menghadapi kesulitan berkepanjangan dalam menegakan peraturan mereka masing-masing. Kekurangan dana dan lapangan yang berat merupakan hambatan di beberapa daerah. Kemerdekaan

yang baru diperoleh dari pemerintahan kolonial, ketidaksesuaian dan kurangnya adaptasi peraturan pemerintah kolonial tampaknya menjadi faktor penyebab lainnya.

Struktur Buku

Buku ini dimulai dengan uraian sejarah oleh Christian K uchli, yang pada Bab 2 menjelaskan komitmen Pemerintah Swiss terhadap pentingnya tata kelola kehutanan yang efektif sebagai kunci pengelolaan hutan lestari di Asia dan Pasifik. Dalam Bab 3, Lesley Potter menyajikan proses penting yang sedang berjalan terkait dengan penguasaan lahan di Asia dan Pasifik (juga menekankan permasalahan jender). Disajikan dalam kotak, dia menjelaskan perkembangan penting menyangkut tata kelola hutan, pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan desentralisasi di Papua Nugini dan New Zealand (yang ditulis masing-masing bersama Yati Bun dan Colin O'Loughlin).

Secara berurutan, disajikan perkembangan di wilayah lain seperti Asia Selatan (Bab 4 dan 5), Asia Timur (Bab 6 dan 7) dan Asia Tenggara (Bab 8-12) yang mendominasi buku ini. Topik penting yang dibahas di setiap bab tersebut adalah yang menjadi perhatian dalam lokakarya – yakni soal peran, tanggung jawab dan hak, analisis kelembagaan termasuk organisasi, pengembangan kapasitas dan aspek hukum serta implikasi keuangan dari desentralisasi.

Dalam Bab 4, Seema Arora-Jonsson mengamati pengelolaan hutan yang dimulai dari sebuah aksi kolektif kaum perempuan yang hidup di sekitar hutan di India dan Swedia. Analisis dia menunjukkan adanya perbedaan cara laki-laki dan perempuan dalam mengatur diri dan memandang tujuan mereka dalam mengelola hutan. Dia tekankan pentingnya untuk memperhatikan isu jender dalam tahap perencanaan dan implementasi agar tercipta desentralisasi kehutanan yang berkeadilan.

Pada Bab 5, Ganga Ram Dahal dan Apsara Chapagain membawa kita ke Nepal untuk melihat bagaimana mobilisasi komunitas tingkat lokal menjadi satu jejaring nasional yang efektif mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi. Bab ini dimulai dengan uraian proses desentralisasi kehutanan Nepal – mungkin yang paling terkenal di dunia. Selanjutnya dipaparkan perkembangan yang unik dari federasi pengguna hutan masyarakat di Nepal, FECOFUN (*Federation of Community Forest Users of Nepal*), dan dibahas prestasi yang dicapai jejaring ini dan beberapa persoalan yang masih dihadapi FECOFUN.

Mengenai Asia Timur, Liu Dachang, dalam Bab 6, bercerita tentang berbagai elemen institusi dalam desentralisasi di Cina, menguraikan isu-isu penguasaan lahan, hak untuk menjual hasil hutan, dan distribusi manfaat dan pendapatan dari hutan. Pada Bab 7, Byoung Il Yoo menjelaskan sejarah otonomi di Korea,

pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal, kebakaran hutan dan implikasi otonomi terhadap pengendaliannya.

Berpindah ke wilayah Asia Tenggara, pada Bab 8, Yayoi Fujita dan Kaisone Phengsopha berbagi pengalaman di Republik Demokratik Laos, yang dianggap oleh banyak pengamat memiliki beberapa kebijakan yang paling progresif di Asia Tenggara. Kedua penulis ini menekankan perbedaan pelaksanaan program alokasi lahan dan hutan antara proyek yang dibiayai donor dan yang melalui penganggaran pemerintah. Dari hasil perbandingan, diketahui beberapa hal yang perlu diperbaiki. Pada Bab 9, Efransjah, Gunarso, Hassan dan Santosa membandingkan proses perencanaan konsultatif yang dianggap penting dalam menuju tata kelola hutan yang efektif di Malaysia dan Indonesia.

Dalam Bab 10, Kadjatmiko menggambarkan pemerintahan sentralistis yang menjadi ciri rejim Soeharto di Indonesia dan pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan daerah, memperbaiki struktur fiskal dan memobilisasi penerimaan di tingkat daerah dan nasional. Pada Bab 11, Ernesto Guiang, F. Esguerra dan Domingo Bacalla menekankan pentingnya keuangan dan menguraikan sejarah kebijakan kehutanan di Filipina. Mereka juga menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang dibuat dengan realitas dan dampaknya di lapangan. Pada Bab 12, Tan Nguyen Quang dari Vietnam menggambarkan reformasi sektor kehutanan secara radikal yang terjadi dalam 25 tahun terakhir, dan mengkaji upaya berani Pemerintah Vietnam dalam memberikan hak pengelolaan hutan kepada penduduk setempat serta dampaknya pada ekonomi rumah tangga.

Pada bab terakhir (Bab 13), Capistrano mensintesis hal-hal yang telah kita pelajari tentang tata kelola hutan dan desentralisasi di Asia dan Pasifik.

Seperti akan dijelaskan dalam bab-bab selanjutnya, keragaman ciri negara-negara di Asia dan Pasifik memperkuat kesimpulan kami dan juga pihak-pihak lain sebelumnya: bahwa dalam mencari “praktik terbaik” devolusi tata kelola hutan perlu secara teliti diperhatikan aspek sejarah, budaya dan konteks lokal. Namun meskipun ada keragaman, bab-bab dalam buku ini memberi contoh ilustratif mengenai beberapa pendekatan, baik yang berhasil maupun yang justru menimbulkan masalah. Para pembuat kebijakan dan cendekiawan dapat menggali gagasan dari buku ini dan menemukan rambu-rambu yang berguna bagi usaha mereka melakukan perbaikan tata kelola, baik di wilayah Asia Pasifik maupun di tempat lain.

Catatan

- 1 Dalam buku ini, fokus kami adalah wilayah Asia dan Pasifik. Banyak literatur tentang desentralisasi dan devolusi untuk wilayah Afrika (contohnya, Oyono, akan terbit; Ribot dan Larson, 2005; Sithole, 2005) dan untuk wilayah Amerika Selatan (Larson, 2005; Pacheco, 2002; Kaimowitz et al, 2000, diantara sekian banyak yang lain) yang tidak dapat kami cakup disini, sekalipun kami sesekali merujuk referensi tersebut.
- 2 Status Indonesia telah sedikit mengalami perbaikan dalam skala korupsi Transparency International. Sekarang skalanya 2.0, atau berada di urutan ke 133 dari 146 negara, www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005. Sebelumnya, Indonesia pernah berada pada urutan 145 selama beberapa waktu.

Rujukan

- Agrawal, A., Yadama, G., Andrade, R. dan Bhattacharya, A. 2006. Decentralization and environmental conservation: Gender effects from participation in joint forest management. CAPRI Working Paper No 53, CAPRI, Washington, DC.
- Anau, N., Iwan, R., van Heist, M., Limberg, G., Sudana, M. dan Wollenberg, E. 2005. Negotiating more than boundaries: Conflict, power and agreement building in the demarcation of village borders in Malinau. *Dalam: C. J. P. Colfer (penyunting) The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Anonim 2005. Hutan Rakyat Indonesia Sangat Prospektif untuk Industri Kehutanan. *Siaran PERS S.375/11/PIK-1/2005*.
- Barr, C., Resosudarmo, I. A. P., Dermawan, A., McCarthy, J. F., Moeliono, M. dan Setiono, B. 2006. *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I. M., Moeliono, M. dan Djogo, T. 2001. *The Impacts of Decentralisation on Forests and Forest-Dependent Communities in Malinau District, East Kalimantan*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Baviskar, A. 2005. Between micro-politics and administrative imperatives: Decentralisation and the watershed mission in Madhya Pradesh, India. *Dalam: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Bennett, C. P. A. 2002. Responsibility, accountability, and national unity in village governance. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/Center for International Forestry Research (CIFOR), Washington, DC.
- Bun, Y. A. 2006. Governance and community-based forestry in Papua New Guinea. Makalah disajikan pada Yogyakarta Workshop on Forest Governance and Decentralization (4–6 September). Yogyakarta, Indonesia.
- Burns, D., Hambleton, R. dan Hogget, P. 1994. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Macmillan Publications, Basingstoke, UK.

- Capistrano, D. dan Colfer, C. J. P. 2005. Decentralization: Issues, lessons and reflections. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Casson, A. 2001a. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District, Central Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Casson, A. 2001b. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Colfer, C. J. P. dan Capistrano, D. (penyunting) 2005. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Contreras, A. P. 2003a. Creating space for local forest management: The case of the Philippines. *Dalam: D. Edmunds dan E. Wollenberg (penyunting) Local Forest Management*. Earthscan, London.
- Contreras, A. P. (penyunting) 2003b. *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*. La Salle Institute of Governance, Manila, Filipina.
- Dahal, G. R. 2006. Governance and institutional structure: An ignored dimension of devolution policy process in forestry (the case of community based forest management in the Philippines). PhD thesis, International and Rural Development Department, University of Reading, Reading, UK.
- Dangol, S. 2005. Participation in decision-making in Nepal. *Dalam: C. J. P. Colfer (penyunting) The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC, hal 54-71.
- Departemen Kehutanan, F. D. 2005. *Prosiding Workshop Penguatan Desentralisasi Sektor Kehutanan di Indonesia*. Workshop Penguatan Desentralisasi Sektor Kehutanan di Indonesia, Pusat Rencana Kehutanan, Badan Planologi, Jakarta.
- Diaw, M. C. dan Kusumanto, T. 2005. Scientists in social encounters: The case for an engaged practice of science. *Dalam: C. J. P. Colfer (penyunting) The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) 2003. *Local Forest Management*. Earthscan, London.
- Enters, T., Durst, P. B. dan Victor, M. (penyunting) 2000. Decentralization and devolution of forest management in Asia and the Pacific. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000, Bangkok, Thailand.
- Gregersen, H., Contreras-Hermosilla, A., White, A. dan Phillips, L. 2004. *Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Implications for Decentralization: Work in Progress*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Hartanto, H., Lorenzo, M. C. B., Valmores, C., Arda-Minas, L., Burton, L. dan Prabhu, R. 2003. *Learning Together: Responding to Change and Complexity to Improve Community Forests in the Philippines*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Kaimowitz, D., Flores, G., Johnson, J., Pacheco, P., Pavez, I., Roper, J. M., Vallejos, C. dan Velez, R. 2000. *Local Government and Biodiversity Conservation: A Case from the Bolivian Lowlands. A Case Study for Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity Conservation*. Biodiversity Support Program, Washington, DC.
- Kartodihardjo, H. 2002. Structural problems in implementing new forestry policies. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.

- Komarudin, H., Siagian, Y. dan Colfer, C. J. P. dengan Neldysavrino, Yentirizal, Syamsuddin dan Deddy Irawan 2007. Collective action to secure property rights for the poor: A case study in Jambi Province, Indonesia. Laporan untuk CAPRI (Collective Action and Property Rights System-wide Initiative), Bogor, Indonesia.
- Larson, A. M. 2005. Formal decentralisation and the imperative of decentralisation “from below”: A case study of natural resource management in Nicaragua. *Dalam: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Larson, A. M. dan Ribot, J. C. 2005. Democratic decentralisation through a natural resource lens: An introduction. *Dalam: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Lindayati, R. 2002. Ideas and institutions in social forestry policy. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Liu, D. dan Edmunds, D. 2003. The promises and limitations of devolution and local forest management in China. *Dalam: D. Edmunds dan E. Wollenberg (penyunting) Local Forest Management*. Earthscan, London.
- Lynch, O. J. dan Harwell, E. 2002. *Whose Natural Resources? Whose Common Good? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- Makapukaw, A. L. S. A. D. dan Mirasol, F. S. 2005. Decentralizing protected area management at Mount Kitanglad. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Malysheva, N. V. 2005. Main features of Russia’s forest management system. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Marzoni 2006. Negosiasi batas wilayah desa. *Dalam: E. L. Yuliani, D. Tadjudin, Y. Indriatmoko, D. Munggoro, F. Gaban, dan F. Maulana (penyunting) Kehutanan Multipihak: Jalan Menuju Perubahan*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McCarthy, J. F. 2001a. Decentralisation and forest management in Kapuas District, Central Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McCarthy, J. F. 2001b. Decentralisation, local communities, and forest management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McGrath, S., McCarthy, J. dan Moeliono, M. 2005. Forest and land tenure, resource-use decision making and spatial planning, synthesis report, Theme 2, Can decentralization work for forests and the poor? CIFOR, DfID dan ACIAR, Bogor, Indonesia.
- Mearns, R. 2005. Decentralisation, rural livelihoods and pasture-land management in post-socialist Mongolia. *Dalam: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Munggoro, D. W., Yuliani, E. L. dan Indriatmoko, Y. 2006. The people of Baru Pelepat: Learning to change. Video CD, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Ngakan, P. O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. dan Tako, A. 2005. The dynamics of decentralization in the forestry sector in South Sulawesi: The history, realities and challenges of decentralized governance. CIFOR, Bogor, Indonesia.

- Obidzinski, K. dan Barr, C. 2003. The effects of decentralisation on forests and forest industries in Berau District, East Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Oyono, P. R. (akan terbit) Organizational infrastructure of local forest management in Cameroon: Elements of the sociology of natural resources for social theory and public policy. WRI/CIFOR, Yaounde, Kamerun.
- Pacheco, P. 2002. The implications of decentralization in forest management: Municipalities and local forest users in lowland Bolivia. World Resources Institute Conference on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italia.
- Permatasari, E. 2007. Kembali ke Ladang Menggapai Asa. *Dalam*: Y. Indriatmoko, E. L. Yuliani, Y. Tarigan, F. Gaban, F. Maulana, D. Munggoro, D. Lopulalan dan H. Adnan (penyunting) *Dari Desa ke Desa: Dinamika Gender dan Pengelolaan Kekayaan Alam*. CIFOR, Bogor, Indonesia
- Potter, L. dan Badcock, S. 2001. The effects of Indonesia's decentralisation on forests and estate crops: Case study of Riau Province, the original districts of Kampar and Indragiri Hulu. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Resosudarmo, I. A. P. 2005. Closer to people and trees: Will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia? *Dalam*: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Resosudarmo, I. A. P. dan Dermawan, A. 2002. Forests and regional autonomy: The Challenge of sharing the profits and pains. *Dalam*: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) *Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Resosudarmo, I. A. P., Barr, C., Dermawan, A. dan McCarthy, J. 2006. Fiscal balancing and the redistribution of forest revenues. *Dalam*: C. Barr, I. A. P. Resosudarmo, A. Dermawan, J. F. McCarthy, M. Moeliono dan B. Setiono (penyunting) *Decentralization of Forest Administration in Indonesia*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Ribot, J. C. dan Larson, A. M. (penyunting) 2005. *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H. dan Ngau, Y. 2005. The impacts of forestry decentralization on district finances, local community and spatial planning: A case study in Bulungan District, East Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sarin, M., Singh, N. M., Sundar, N. dan Bhogal, R. K. 2003. Devolution as a threat to democratic decision-making in forestry? Findings from three states in India. *Dalam*: D. Edmunds dan E. Wollenberg (penyunting) *Local Forest Management*, Earthscan, London.
- Siagian, Y., Morgan, B., Yentirizal dan Neldysavrino 2006. Strengthening women's participation through collective action for inclusive decision-making processes: Lessons learned from two villages in Jambi Provinces, West Sumatera, Indonesia. Makalah disajikan pada Konferensi ke 11 the International Association for the Study of Common Property, dengan tema 'Survival of the Commons: Mounting Challenges and New Realities', Bali, Indonesia, 19–23 Juni.
- Siswanto, W. dan Wardoyo, W. 2005. Decentralization of the forestry sector: Indonesia's experience. *Dalam*: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.

- Sithole, B. 2005. "Becoming men in our dresses!" Women's involvement in a joint forestry management project in Zimbabwe. *Dalam: C. J. P. Colfer (penyunting) The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Soetarto, E., Sitorus, M.T. F. dan Napiri, M. Y. 2001. Decentralisation of administration, policy making and forest management in Ketapang District, West Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sudirman, Wiliam D. dan Herlina, N. 2005. Local policy-making mechanisms: processes, implementation and impacts of the decentralized forest management system in Tanjung Jabung Barat District, Jambi. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Tokede, M. J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. dan Yufuai, M. C. 2005. The impact of special autonomy in Papua's forestry sector: Empowering customary communities (*Masyarakat Adat*) in decentralized forestry development in Manokwari District. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Turner, M. dan Hulme, D. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Works*. Macmillan Publications, Basingstoke, UK.
- Vernooy, R. (penyunting) 2006. *Social and Gender Analysis in Natural Resource Management: Learning Studies and Lessons from Asia*. Sage Publications, London.
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S. dan Srivastava, M. 2006. Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India. *World Development*, vol 14, no 11, hal 1922–1941.
- Wiliam-de Vries, D. 2006. *Gender Bukan Tabu: Catatan Perjalanan Fasilitasi Kelompok Perempuan di Jambi*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Wiliam-de Vries, D. dan Sutarti, N. 2006. Gender equity: Revealing the reality for the women of Jambi. CIFOR Governance Brief 29, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Wollenberg, E., Anderson, J. dan Edmunds, D. 2001. Pluralism and the less powerful: Accommodating multiple interests in local forest management. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, vol 1, no 3/4, hal 199–222.
- Wrangham, R. 2002. Changing policy discourses and traditional communities, 1960–1999. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Yasmi, Y., Anshari, G. Z., Alqadrie, S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli dan Afifudin 2005. The complexities of managing forest resources in post-decentralization Indonesia: A case study from Sintang District, West Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Yuliani, E. L., Ernawati, S., Indriatmoko, Y. dan Colfer, C. J. P. 2006. Strengthening women's roles (*Penguatan Peran Perempuan*). Poster disajikan pada CBFM Festival, CIFOR, Jakarta, Indonesia.

Lampiran: Lokakarya Yogyakarta dan Kunjungan Lapangan

Ganga Ram Dahal dan Yunety Tarigan

Lokakarya berlangsung dari tanggal 3 sampai 6 September 2006 di Yogyakarta, dengan jumlah peserta lebih dari 175 orang yang berasal dari 25 negara, yang 40 persen diantaranya dari Indonesia. Negara-negara yang diwakili antara lain Australia, Bangladesh, Bhutan, Kamboja, Cina, India, Indonesia, Jepang, Korea, Laos, Madagaskar, Malaysia, Mongolia, Myanmar, Nepal, New Zealand, Pakistan, Papua Nugini, Filipina, Rusia, Sri Lanka, Thailand, Vietnam, Swiss, Timor Leste, Inggris, Amerika Serikat dan Vietnam.

Ada tiga tahap utama dalam lokakarya ini. Hari pertama diisi dengan serangkaian presentasi, yang dimulai dengan dua presentasi dalam sidang pleno. Setelah itu para peserta dibagi menjadi tiga kelompok, yang masing-masing membahas: a) peran, hak dan tanggung jawab; b) kelembagaan termasuk organisasi, pengembangan kapasitas, dan aspek legal; dan c) implikasi finansial desentralisasi. Hari kedua diisi dengan acara kunjungan lapangan. Pada hari ketiga, para peserta dipecah menjadi lima kelompok kerja sesuai dengan tema: peran, hak dan tanggung jawab; kelembagaan, organisasi dan pengembangan kapasitas; dan insentif finansial desentralisasi. Untuk memahami proses desentralisasi sektor kehutanan di Jawa Tengah, para peserta lokakarya melakukan kunjungan lapangan ke lokasi-lokasi berikut:

Lokasi 1: Hutan kemasyarakatan Tani Manunggal, Kecamatan Playen, Gunung Kidul

Pada hutan kemasyarakatan Tani Manunggal, masyarakat setempat membentuk koperasi untuk mengelola 40 ha areal hutan pada tahun 2003. Dasar hukum pelaksanaan program hutan kemasyarakatan adalah SK Bupati No 213/2003. SK, yang berlaku untuk jangka waktu lima tahun tersebut, mulai berlaku sejak desentralisasi pada tahun 2001, ketika hutan kemasyarakatan menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten. Pembentukan koperasi menjadi kewajiban. Masyarakat setempat telah menanam jati, mahoni dan ekaliptus untuk merehabilitasi lahan yang rusak, bersamaan dengan penanaman tanaman pangan yang dikenal dengan tumpangsari, untuk kehidupan sehari-hari.

Lokasi 2: Rehabilitasi lahan hutan di Paliyan, Gunung Kidul

Saat ini, pohon-pohon jati dan mahoni berumur dua-tiga tahunan tumbuh di lahan seluas 305 ha di Kepek, Paliyan. Sekitar 707 keluarga terlibat dalam rencana

rehabilitasi, termasuk Departemen Kehutanan, Dinas Kehutanan Provinsi DI Yogyakarta, BP Daerah Aliran Sungai dan masyarakat setempat. Petani setempat menanam singkong, jagung dan pepaya di lahan rehabilitasi hutan tersebut untuk menunjang kehidupan sehari-hari mereka. Dana untuk kegiatan tersebut berasal dari pemerintah pusat namun penggunaannya melalui Dinas Kehutanan Provinsi setempat. Dalam jangka panjang, petani berencana menanam rumput dan beralih dari tanaman pangan ke usaha peternakan.

Lokasi 3: Hutan rakyat di desa-desa Sumberrejo dan Selopuro, Kabupaten Wonogiri

Masyarakat setempat berinisiatif menanam pohon-pohon yang telah mengubah lansekap menjadi hijau dengan tanaman jati dan mahoni yang tumbuh mengesankan di lahan seluas 812 ha di dua desa. Dengan bantuan sebuah LSM setempat dan kantor dinas kehutanan tingkat kabupaten, masyarakat setempat berhasil mendapat sertifikat pengelolaan hutan lestari berbasis masyarakat dari Lembaga Ekolabel Indonesia. Dengan adanya tanaman pepohonan tersebut, terjadi perbaikan fungsi daerah aliran sungai dan sekarang air telah dapat mengairi 40 ha sawah di desa-desa.

Lokasi 4: Pengelolaan hutan bersama masyarakat di Kedu Selatan, Kecamatan Kaligesing

Masyarakat di Kedu Selatan mengelola 170 ha lahan hutan Perum Perhutani melalui skema bagi hasil antara masyarakat dengan pemerintah. Pengelolaan hutan bersama dilandasi SK Gubernur Jawa Tengah No 24/2001. Anggota masyarakat berkelompok mengelola hasil hutan. Di beberapa tempat tertentu, disamping menanam pohon, masyarakat setempat diizinkan untuk bercocok tanam tanaman pangan diantara pepohonan, mengambil serta mengolah getah pinus, serta mengumpulkan dedaunan untuk pakan ternak mereka.

Berdasarkan pengamatan selama kunjungan lapangan di Jawa Tengah ini, jelas terlihat bahwa desentralisasi di Indonesia masih berada pada tahap awal dan banyak persoalan masih harus dipecahkan. Mungkin hal utama yang harus dilakukan adalah memperjelas peran, tanggung jawab dan kewenangan berbagai pihak; mendorong penguatan kelembagaan setempat agar sumberdaya manusia dan finansial dapat berkembang; serta membangun kepercayaan masyarakat setempat dengan membentuk skema bagi hasil yang jelas dan memberikan mereka hak sumberdaya lahan yang jelas dan berlaku dalam jangka panjang.

Dari Desentralisasi ke Tata Kelola: Isu-isu yang Berulang

Christian KÜchli

Bagi Pemerintah Swiss, desentralisasi dan tata kelola adalah tema-tema yang secara tradisional mempunyai nilai penting dalam kerjasama internasional. Seperti halnya dengan banyak negara lain, Swiss percaya bahwa desentralisasi tata kelola hutan menjadi kunci dalam menangani isu-isu penting terkait pengelolaan hutan lestari. Dalam pertemuan-pertemuan Komite Kehutanan FAO di Roma pada tahun 2005, misalnya, banyak peserta berpendapat bahwa kehutanan berbasis masyarakat adalah cara tepat untuk menangani masalah kemiskinan. Seringkali terungkap bahwa masih banyak yang harus dilakukan karena akar permasalahan deforestasi seperti ketidakpastian penguasaan lahan dan ketidakadilan, belum terselesaikan.

Dalam pengelolaan kebakaran hutan, misalnya, beberapa studi kasus telah menunjukkan bahwa praktik hutan kemasyarakatan telah berperan mengurangi kebakaran hutan yang merusak dan tidak diinginkan. Meningkatnya partisipasi dan akses kepemilikan sumberdaya hutan telah mendorong ke arah pencegahan dan pemadaman kebakaran yang efektif.

Di bidang lain, desentralisasi dianggap sebagai bagian dari solusi. Di bidang penegakan hukum dan tata kelola kehutanan, Pemerintah Swiss memberikan perhatian utama pada isu tata kelola dalam mengatasi masalah pembalakan liar. Dalam mengurangi pembalakan liar, masyarakat yang hidupnya tergantung pada hutan dapat menjadi mitra terbaik, sepanjang insentifnya tepat. Hal yang sama juga berlaku untuk rehabilitasi hutan: penyelesaian faktor-faktor mendasar, seperti penguasaan lahan dan akses kepada sumberdaya hutan, akan mendorong munculnya partisipasi masyarakat setempat yang tulus dan menguntungkan.

Alasan selanjutnya untuk mendukung tata kelola hutan sebagai kunci menuju pengelolaan hutan lestari ialah fakta bahwa banyak permasalahan saat ini di Asia dan Pasifik juga menjadi bagian dalam sejarah kehutanan Swiss. Sebetulnya, tata

kelola hutan di seluruh dunia menghadapi permasalahan dasar yang hampir sama.

Meskipun sudah pasti bahwa tidak ada solusi standar untuk mengatasi berbagai persoalan kehutanan di dunia, perjalanan sejarah singkat ke Swiss dapat membantu menemukan masalah dasar, solusi potensial dan tata waktu untuk melakukan perubahan mendasar.

Kasus Swiss

Swiss terdiri dari 26 daerah bagian, disebut *canton*, dan – yang sangat penting dari sudut pandang tata kelola hutan dan pengelolaan hutan lestari – sekitar 3000 kesatuan masyarakat yang disebut *communes* dan lebih banyak lagi kelompok-kelompok masyarakat. Daerah pedesaan di Swiss secara tradisional mempunyai tingkat otonomi lokal yang tinggi. Selama beberapa generasi, masyarakat setempat, seringkali dalam beberapa kelompok menjadi satu *commune* berstatus politis, mengurus lahan bersama seperti hutan dan menjaga kearifan dan pengetahuan terkait dengan hutan. Tidak seperti daerah dengan sejarah kolonial, otonomi lokal di Swiss tidak pernah terganggu.

Namun, meskipun otonomi lokal telah berjalan beberapa abad lamanya, hak kepemilikan hutan di daerah pedesaan telah diklaim sebagai milik kota-kota yang berada di dataran rendah di Swiss. Pada umumnya, hanya hak pemanfaatan hutan yang diberikan kepada masyarakat setempat. Aturan hukum semacam ini menjadi sebab adanya konflik tersembunyi antara kota dan daerah pedesaan. Contohnya, ketika pemerintah Kota Berne mengirim pengusaha konsesi hutan ke daerah pegunungan Alpin untuk mengalirkan kayu bakar ke kota tersebut untuk keperluan musim dingin, penduduk setempat bereaksi dengan marah. Salah satu akibat dari intervensi pemerintah ini adalah ketidakpastian hak guna hutan dan kepemilikan di tingkat lokal, sehingga pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masyarakat pedesaan cenderung tidak hati-hati.

Setelah terjadi gerakan liberalisme dalam pengelolaan hutan pada 1830, barulah kepemilikan hutan didesentralisasikan. Daerah bagian, *canton*, mulai memberikan hak kepemilikan kepada *communes*. Pada awalnya, desentralisasi memberi dampak kehancuran pada hutan. Seketika setelah pemindahan hak kepemilikan hutan, penebangan kayu dari hutan menjadi sangat spekulatif. Dalam iklim ketidakpastian hukum, penduduk menebang kayu sekehendaknya, terutama di daerah-daerah yang batas kepemilikannya belum ada. Perbedaan pendapat yang terpendam bangkit menjadi konflik. Pasar yang kuat mempercepat deforestasi: perkembangan ekonomi Eropa menuntut permintaan kayu yang tinggi, dan kayu dalam volume besar dijual hampir tanpa ada harganya bagi para pedagang kayu dari Perancis atau Belanda.

Para ahli kehutanan yang jumlahnya tidak banyak pada waktu itu tidak membayangkan penegakan hukum yang berlaku saat ini yang membuka lebar gerbang ekspor kayu. Pada tahun 1820-an, salah seorang diantaranya memberi catatan bahwa peraturan kehutanan 'tidak dapat dilaksanakan di *canton-canton* di daerah Alpin hanya oleh para pejabat setempat dan oleh dinas kehutanan saja. Banyak pejabat terkait lain perlu ikut menentukan' (Kasthofer, 1822, hal 123) untuk mempertahankan hutan dari aksi penduduk setempat.

Pada tahun 1860-an, tebang habis hutan Alpin secara besar-besaran mengakibatkan bencana besar banjir, yang bahkan melanda kota-kota di lembah sungai. Pada waktu itulah pemerintah federal ikut campur dalam sektor kehutanan, yang akhirnya berujung diberlakukannya Undang-Undang Kehutanan Federal (*Federal Forestry Law*) yang pertama pada tahun 1876.

Undang-undang federal tersebut memberi tempat bagi kepentingan *canton* di Alpin. Untuk mewujudkannya, undang-undang ini dibuat dalam kerangka kebijakan federal dengan empat pilar peraturan berikut:

- 1 kawasan hutan tidak boleh berkurang luasnya;
- 2 pemilik hutan diharuskan mencantumkan secara jelas tujuan penebangan kayu dalam rencana pengelolaan hutan;
- 3 areal dimana penebangan kayu dilaksanakan harus sudah ditanami kembali dalam waktu tiga tahun; dan
- 4 yang penting, konfederasi Swiss ikut berkontribusi pada penggajian para rimbawan *canton*.

Di tingkat legislatif kedua, peraturan perundangan kehutanan di 26 *canton* harus sesuai dengan undang-undang federal. Di tingkat legislatif ketiga, peraturan-peraturan yang dibuat di tingkat lokal mengatur desain lembaga masyarakat yang transparan dalam pengambilan keputusan pengelolaan, pembagian manfaat, penyelesaian konflik, dan melindungi kepentingan masyarakat dari kekuatan luar yang sifatnya eksploitatif dan dari elite lokal.

Kapasitas lokal, kewenangan dan akuntabilitas pengambilan keputusan di tingkat lokal, yang disertai dengan bimbingan dari tingkat federal dan *canton*, ternyata merupakan aspek-aspek penting. Hutan mengalami pemulihan. Pada awal abad ke 20, pengelolaan hutan dan produksi kayu secara berkelanjutan menjadi pendorong ekonomi lokal yang penting dan juga sekaligus memenuhi kebutuhan nasional dan internasional akan hasil hutan dan jasa, khususnya yang berasal dari hutan-hutan lindung (yakni hutan yang dipertahankan sebagai perlindungan terhadap bahaya salju/batu longsor dll.).

Isu-isu Universal

Beberapa isu yang muncul dalam Lokakarya Interlaken (Bab 1) dan pendahulunya pada tahun 1998, yakni Seminar tentang Desentralisasi dan Devolusi Pengelolaan Hutan di Asia dan Pasifik yang diadakan di Davao, Filipina, menegaskan kembali tantangan-tantangan pengelolaan hutan yang dihadapi Swiss.

Pelimpahan kewenangan dan peran dinas kehutanan

Kelemahan pertama yang ditemukan dalam lokakarya di Davao dan Interlaken adalah jarang terjadi pelimpahan wewenang pengelolaan sumberdaya hutan secara berarti kepada pemerintahan lokal. Dalam banyak kasus, tidak ada atau sangat sedikit terjadinya pelimpahan wewenang. Kalaupun ada, wewenang yang diberikan biasanya hanya untuk suatu wilayah kecil, atau untuk sumberdaya yang mempunyai nilai ekonomi rendah. Sering, pemerintah pusat dilaporkan menghambat desentralisasi atau memanipulasi untuk kepentingan sendiri. Jika terjadi desentralisasi, biasanya tidak utuh: kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat terhenti di tingkat sub-nasional dan tidak berlanjut ke tingkat lokal.

Salah satu penyebab keengganan tersebut, utamanya di kalangan pemerintah pusat, adalah mungkin karena mereka hanya fokus pada desentralisasinya saja dan tidak melihatnya secara lebih luas mencakup tata kelola sektor kehutanan. Jika para pelaku utama menganggap desentralisasi semata memberikan sesuatu atau kehilangan sesuatu, atau jika mereka menganggap desentralisasi menjadi ancaman terhadap jabatan mereka, motivasi mereka akan cenderung rendah. Desentralisasi yang terjadi di Swiss juga terkait perubahan hubungan kekuasaan terhadap sumberdaya yang penting dari segi ekonomi. Karena pohon-pohon daerah tropis bernilai tinggi, perubahan ini akan sangat sulit di Asia dan Pasifik. Departemen-departemen kehutanan seringkali didanai langsung melalui konsesi hutan dan biaya tonggak (*stumpage fee*). Jika desentralisasi diberlakukan, sumberdaya seperti itu cenderung berkurang atau bahkan tidak ada sama sekali.

Perubahan tata kelola hutan menuju sistem desentralisasi akan berhasil, hanya jika hambatan politis dan ekonomi tersebut dan resistensi kelembagaan terhadap perubahan, dapat diatasi. Prasyarat agar berhasil adalah para rimbawan memainkan peran yang baru dalam tata kelola hutan. Di Swiss, gaji para pejabat kehutanan *canton* disubsidi oleh konfederasi negara Swiss, dan saat ini, gaji yang memberi jaminan hidup yang layak sangat menentukan moral dan efektivitas kerja lembaga kehutanan.

Semakin hutan dikelola secara terpusat, semakin banyak fungsi kontrol dan pengawasan yang dimiliki para pejabat kehutanan. Jika pengalaman di Alpine dijadikan contoh, para rimbawan dalam desentralisasi akan tetap mempunyai

peran penting, dan statusnya meningkat. Sebelum desentralisasi, rimbawan Swiss adalah pejabat kepolisian yang menegakkan aturan demi kepentingan penguasa di kota-kota dan pemerintahan *canton*. Pada waktu itu, seperti dinyatakan oleh salah seorang penulis terkenal, pengetahuan para penjaga hutan tentang silvikultur adalah sama dengan pengetahuan seekor ayam untuk bermain biola (bandingkan Küchli dan Stuber, 2000). Setelah desentralisasi, mereka menjadi fasilitator dan konsultan bagi para pemilik hutan setempat. Langkah pertama, yakni penentuan batas antar *commune* dan mengatasi pertentangan tata batas, berlangsung puluhan tahun lamanya di Swiss – dalam satu kasus, perlu waktu 50 tahun. Pengetahuan ilmiah para rimbawan menyatu dengan baik dengan pengetahuan penduduk tentang hutan, sehingga realitas budaya dan biologi dari berbagai daerah yang berbeda dapat terakomodir.

Tata kelola: Dari bentuk perintah-dan-kontrol menjadi interaksi

Desentralisasi bukanlah tujuan yang berdiri sendiri melainkan elemen dari konsep dasar tentang tata kelola – langkah pertama yang diperlukan agar tata kelola kehutanan bisa berjalan. Lokakarya Davao dan Interlaken memberi sorotan pada desentralisasi karena adanya kebutuhan mendesak untuk bertindak agar tata kelola hutan bisa lebih baik atau, dalam beberapa kasus, agar langkah awal bisa dimulai. Namun jika tata kelola sektor kehutanan dilihat secara komprehensif, semua aktor menjadi penting, bukan hanya aktor lokal saja. Desentralisasi dan sentralisasi adalah dua sisi dari mata uang yang sama: suatu interaksi dalam suatu sistem kepengurusan yang akhirnya menentukan keseimbangan dan nasib sumberdaya hutan dalam semua aspeknya: sosial, ekonomi dan ekologi.

Langkah berikutnya seharusnya berfokus pada arena aksi berbagai aktor. Tata kelola mencakup interaksi antar tingkat – lokal, sub-nasional dan nasional – juga antar sektor, dan akhirnya, secara regional dan global. Dalam sistem tata kelola hutan yang efektif, ada perangkat aturan yang jelas untuk mencapai konsensus dan mengambil keputusan, termasuk mekanisme akuntabilitas para pengambil keputusan atas tindakan yang diambilnya.

Tata kelola hutan yang efektif tidak menggunakan aturan-aturan yang tidak dapat dijalankan, tapi menerapkan sistem insentif. Di Swiss, tanggung jawab pengelolaan daerah aliran sungai, misalnya, harus dilaksanakan, namun juga didukung oleh dana. Konfederasi memberi kompensasi sebagai insentif penghutanan kembali hutan lindung. Ini adalah awal mula kerjasama federalisme Swiss tentang 'kontribusi bersama': konfederasi dan *canton* menanggung bersama beban biaya proyek hutan lindung.

Pembinaan kemampuan untuk resolusi konflik

Pembinaan kemampuan, sebagai suatu elemen keberhasilan desentralisasi, merupakan sebuah proses pemberdayaan dalam berbagai skala. Di tingkat lokal-unit pemerintahan lokal, *communes*, masyarakat, kelompok pengguna – perlu dukungan paling banyak. Keterampilan yang dibutuhkan adalah tentang cara-cara mengkomunikasikan kepentingan lokal, melakukan negosiasi dan mengelola konflik. Selain itu juga di bidang akuntansi keuangan terutama menyangkut pembagian keuntungan.

Pembagian keuntungan yang tidak adil menjadi sebab utama terjadinya konflik, baik dahulu maupun sekarang, sering alasannya karena porsi keuntungan besar dinikmati para elite atau '*elite capture*'. Cara menguranginya adalah dengan membuat kebijakan-kebijakan yang memperkuat mekanisme *check and balance* dan juga mengangkat isu-isu keadilan dan pengambilan keputusan di berbagai diskusi publik di semua tingkat. Agar tercipta pembagian keuntungan yang adil, perlu kelembagaan yang representatif dan bertanggung jawab kepada penduduk lokal. Akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak sistem tata kelola desentralisasi. Terjaminnya akses sumberdaya dan kepastian hukum juga menjadi penentu keberhasilan desentralisasi. Perlu dibangun proses yang adil dan transparan atas dasar partisipasi dan persetujuan masyarakat lokal. Perlu juga diciptakan sistem perpajakan yang dapat dipercaya.

Pengawasan atau kepemilikan bersama di tingkat lokal dapat lebih aman dan lebih efektif untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari dalam jangka panjang, dibandingkan dengan kepemilikan atas nama pribadi. Sepanjang memungkinkan, sistem pengelolaan tradisional hutan masyarakat yang menerapkan praktik silviculture dengan beragam fungsi dapat menjadi dasar desentralisasi. Penduduk yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan punya banyak pengetahuan tentang ekologi hutan, terutama keanekaragaman hayati. Dengan mengandalkan pengetahuan setempat dan keterkaitan dengan budaya setempat, desentralisasi akan lebih kenyal dalam menghadapi kondisi eksternal yang berubah-ubah.

Masa transisi

Desentralisasi, yang menimbulkan kekacauan dan mendorong maraknya pembalakan liar, telah dianggap menjadi penyebab hancurnya hutan. Fenomena itu terlihat di beberapa tempat selama periode transisi, terutama jika perubahan terjadi secara tiba-tiba dan tidak dipersiapkan dengan baik. Di Swiss, desentralisasi juga pada awalnya mempunyai dampak yang merusak hutan karena adanya permintaan kayu yang tinggi dan ketidakpastian yang pelimpahan hak kepemilikan.

Transisi ke arah pengambilan keputusan dan pengelolaan hutan terdesentralisasi merupakan sebuah proses yang mahal, dan keuntungannya tidak akan segera dirasakan. Dalam masa transisi, dana dari pemerintah pusat

diperlukan untuk memperkuat kapasitas dan pendampingan pemerintahan lokal dan para pihak terkait. Dengan kerangka penguasaan lahan yang kokoh, disertai dengan manajemen konflik dan sistem insentif yang efektif, desentralisasi menjadi sistem yang lebih baik dalam menjaga stabilitas, dan seringkali lebih cocok untuk pendekatan-pendekatan restorasi yang lebih beragam secara biologi dan adaptif terhadap kondisi setempat.

Sistem tata kelola desentralisasi cukup kompleks dan prosesnya dinamis dan menuntut pembelajaran yang kontinyu. Perlu waktu dan komitmen jangka panjang. Pengelolaan hutan lestari tidak hanya menyangkut pohon saja, melainkan juga manusia dan organisasi serta cara-cara mereka berinteraksi. Inilah sebabnya kenapa untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari perlu waktu lama, bahkan lebih lama dari tumbuhnya pepohonan itu sendiri.

Rujukan

- Küchli, C. dan Stuber, M. 2000. Forest development in the Swiss Alps: Exchanging experience in the Swiss Alps with mountain regions in the south. CD-ROM, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Bern.
- Kasthofer, K. 1828. *Der Lehrer im Walde, Teile I und II* [*Guru di dalam Hutan, Bagian I dan II*]. Jenni, Bern.

Tata Kelola, Penguasaan Lahan dan Keadilan di Wilayah Hutan Asia-Pasifik

Lesley Potter

Perubahan paradigma kehutanan penting yang terjadi baru-baru ini di Asia dan Pasifik (seperti halnya di berbagai bagian di dunia) adalah berubahnya pengelolaan hutan yang terpusat menjadi terdesentralisasi. Namun, jika tata kelola didefinisikan sebagai 'prosedur dan aturan pengambilan keputusan dan pencapaian kesepakatan, serta mekanisme akuntabilitas atas tindakan para pengambil keputusan' (Menzies, 2004, hal 450), sejauh mana kekuasaan pengambilan keputusan dan pelaksanaannya betul-betul diberikan kepada masyarakat sekitar hutan tetap masih dipertanyakan.

Negara-negara yang kaya sumberdaya hutan seperti Indonesia umumnya lambat proses devolusinya. Ketika masyarakat setempat diberi tanggung jawab merehabilitasi areal yang telah rusak, hasil-hasil dari reboisasinya seringkali diambil alih atau dikenai pajak. Soal-soal jender, kelas dan kasta masih memilah-milah masyarakat: desentralisasi tidak dengan sendirinya menjamin keadilan, tetapi mendatangkan tantangan yang lebih besar bagi perempuan dengan hidupnya kembali nilai-nilai tradisional. Kebijakan desentralisasi dan devolusi yang tidak melibatkan masyarakat atau tidak disertai pelimpahan wewenang dan tanggung jawab yang sesungguhnya tidak akan menghasilkan sesuatu yang menguntungkan bagi upaya pengentasan kemiskinan atau pengelolaan hutan lestari.

Persepsi masyarakat tentang kepastian penguasaan lahan sangat penting (meskipun hak formal tidak selalu perlu) dan mempengaruhi permasalahan lain seperti kebakaran hutan dan bentuk-bentuk pembalakan liar. Kepastian hak penguasaan lahan bukan saja mencakup institusi masyarakat yang efektif, tapi juga kemampuan merespon saat-saat penting ketika kondisi politik berganti. Di beberapa negara, kepastian penguasaan lahan sulit dicapai karena pemerintah cenderung menguasai hutan dan hak-hak kepemilikan tradisional tidak diakui.

Situasi ini membuat petani lokal rentan terhadap tekanan dari pemerintah maupun para pengusaha. Di Papua Nugini, dengan hutan dimiliki masyarakat setempat, pemerintah justru memberlakukan kebijakan hutan dalam bentuk ekspor penebangan kayu tanpa disertai cukup konsultasi atau pemberdayaan (Bun et al, 2004; Turia, 2005; Kotak 3.1).

Kotak 3.1 Tata Kelola dan Hutan Masyarakat di Papua Nugini

Lesley Potter dan Yati A. Bun

Tujuan yang tercantum dalam Undang-Undang Kehutanan Papua Nugini Tahun 1991 adalah untuk memaksimalkan partisipasi lokal dalam pengembangan sumberdaya hutan sebagai aset yang dapat diperbaharui. Namun, sejak awal era penebangan hutan untuk ekspor pada 1979, kegiatan pemanfaatan hutan secara komersial hampir sepenuhnya dikuasai perusahaan asing.

Tata kelola hutan dan desentralisasi

Dari ke 19 provinsi yang ada, masing-masing mempunyai sebuah komite pengelolaan hutan yang bertugas menyusun rencana hutan. Rencana tersebut diserahkan kepada Badan Kehutanan Nasional dan akhirnya kepada Menteri Kehutanan untuk disahkan. Setelah menawarkan suatu areal hutan untuk dijual, Badan Kehutanan tersebut berkonsultasi dengan pemilik setempat dan pemerintah provinsi. Para pemilik tanah membentuk perusahaan, mendapat izin kayu dan menandatangani “perjanjian penebangan dan pemasaran” dengan perusahaan penebangan kayu asing. Pendekatan ini telah gagal: pada bulan Oktober 2006 tidak ada satupun perusahaan pemilik lahan tersebut yang berhasil dan beroperasi di konsesi penebangan hutan di negara itu.

Hutan Kemasyarakatan di Madang

Madang Forest Resource Owners Association (MFROA) atau Asosiasi Pemilik Sumberdaya Hutan Madang adalah cerminan sebuah usaha yang membuat hutan kemasyarakatan berhasil dan lestari. Mereka yang ingin mengembangkan sumberdaya hutan dapat meminta bantuan dari Foundation for People and Community Development Inc, Yayasan untuk Pembinaan Manusia dan Masyarakat, sebuah LSM lokal, untuk memulai usaha mereka. LSM itu memberikan pelatihan tentang pengelolaan hutan dan bisnis, teknologi dan pemeliharaan penggajian kayu yang mudah dipindah-pindah (*portable*). Para anggota MFROA tidak lama lagi akan dapat memasarkan kayu yang telah disertifikasi dan ramah lingkungan. Ini merupakan tonggak penting karena belum ada perusahaan komersial kayu skala besar di Papua Nugini yang telah mendapatkan sertifikasi.

Pengalaman di Madang memberi contoh macam persoalan dan kesempatan terkait dengan hutan kemasyarakatan. Pada tahun 1970 an, Madang menjadi

provinsi pertama yang mengalami penebangan habis besar-besaran. Dampak negatif lingkungan dan sosial telah menjadi sebab banyak pemilik lahan lebih menghargai hutan mereka dan berusaha untuk mengelolanya sendiri. Namun, pemanfaatan sumberdaya mereka sangat dibatasi oleh peraturan pemerintah dan kurangnya bantuan yang tepat. Untuk mendapatkan izin penebangan, ada 34 langkah yang harus dilalui dan prosedurnya sangat sulit dan memakan waktu. Sebagian besar orang desa tidak dapat baca tulis dan menjadi korban penipuan pihak perantara. Pemilik lahan setempat menghadapi empat persoalan rumit:

- 1 Tidak mengetahui hak mereka: Para pemilik lahan tidak diberi cukup pengetahuan untuk mengerti hak mereka. Mereka punya hak untuk tidak menyerahkan sumberdaya hutan mereka; harus diperjelas bahwa mereka mempunyai pilihan.
- 2 Tidak tahu caranya untuk memulai: sebagian diantaranya tidak tahu bahwa mereka harus punya izin untuk menebang pohon yang akan diperjualbelikan, meskipun mereka memiliki lahan hutan.
- 3 Kurang modal dan dukungan teknis: Banyak pemilik lahan ingin membangun dan mengelola sumberdaya hutan mereka tapi kurang cukup modal dan butuh penyuluhan yang teratur. Hutan kemasyarakatan adalah sesuatu yang baru dan tidak dimengerti dengan baik oleh pemerintah. Kegiatan ini tidak memberikan keuntungan setara bagi pemerintah seperti halnya yang dihasilkan industri penebangan kayu.
- 4 Membangun komitmen untuk bekerja keras: Mengelola sumberdaya hutan milik sendiri tidak mudah. Menjadi tantangan utama untuk mendapat persetujuan dari semua anggota suku, apalagi seringkali anggota perlu mengumpulkan sumberdaya. Banyak pertanyaan timbul mengenai pengelolaan, pemasaran dan pembagian keuntungan.

Perubahan yang diperlukan dari pihak pemerintah untuk mendukung hutan kemasyarakatan

- Undang-undang kehutanan yang sekarang berlaku dimaksudkan utamanya untuk mendukung ekspor kayu bulat dan penebangan pohon skala besar, dan terlalu sulit diikuti oleh pengelola hutan kemasyarakatan.
- Komite pengelolaan hutan di tingkat provinsi tidak berfungsi dengan baik, padahal peran mereka sangat penting dalam mendekati proses pengambilan keputusan kehutanan kepada masyarakat bawah.
- Pembangunan sumberdaya kehutanan merupakan investasi utama bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanannya kepada penduduk pedesaan. Perlu program khusus dan pendanaan yang cukup agar masyarakat lebih berperan dalam pengelolaan hutan.
- Potensi pemungutan dan pemasaran hasil hutan non-kayu, yang dapat mendukung ekonomi setempat, tidak dimengerti dengan baik.

Kesimpulan

Di Papua Nugini, lahan dan hutan dimiliki secara adat. Pemilik lahan yang sah harus diberi kesempatan untuk mengelola sumberdaya hutan mereka sendiri dengan dorongan dan dukungan pemerintah pusat. Hak kepemilikan adat sebaiknya tidak dihilangkan.

Bab ini menyoroti isu-isu tersebut, dimulai dengan gambaran keadaan hutan menurut FAO (2005a), dan diikuti dengan diskusi umum tentang desentralisasi dan devolusi. Temuan-temuan utama berasal dari dua lokakarya terdahulu (Davao pada 1998 dan Interlaken pada 2004) dan kesimpulan-kesimpulan dari berbagai sumber terkait lainnya. Temuan tersebut menjadi latar belakang pertemuan di Yogyakarta pada 2006.

Keadaan Hutan di Wilayah Asia-Pasifik

Negara-negara di wilayah Asia-Pasifik¹ meliputi hampir 22 persen dari daratan dunia dan 19 persen dari hutan dunia. Wilayah ini juga menjadi tempat tinggal dari 55 persen penduduk dunia, meskipun hutan dan penduduknya tersebar tidak merata (FAO, 2005a). Keadaan hutan saat ini di wilayah tersebut menjadi latar belakang dari analisis berikut.

Definisi dunia terakhir tentang hutan adalah ‘pepohonan yang tingginya melebihi 5 meter dan penutupan tajuk melebihi 10 persen, atau pepohonan yang mencapai ketentuan ini’ (FAO, 2005a, hal 69). Hutan-hutan hasil permudaan termasuk dalam ketentuan ini, dan juga (yang lebih kontroversial) hutan tanaman, yang kini memegang peran penting. Hutan ‘primer’ terdiri dari jenis pepohonan asli ‘tanpa terlihat jelas adanya gangguan manusia’ (FAO, 2005a, hal 171). Para ahli setempat mungkin punya pendapat lain tentang angka-angka tersebut, dan ahli lainnya akan mempertanyakan hutan-hutan primer yang terus ada. Namun, angka-angka FAO tersebut bersifat kasar dan berguna untuk membandingkan kecenderungan yang terjadi.

Beberapa negara di Asia Tenggara, terutama Indonesia, Vietnam dan Kamboja, bersama dengan Papua Nugini di Wilayah Oceania, kehilangan hutan ‘primer’ mereka secara besar-besaran antara tahun 2000 sampai 2005 (Tabel 3.1). Di sisi lain, di Asia Timur laut, Jepang menambah luas hutannya dan mempertahankan proporsi tutupan hutannya yang tinggi, meskipun 41 persen diantaranya terdiri dari hutan tanaman. Sementara hutan primer Indonesia berkurang sebesar 1,4 juta ha per tahunnya, hutan tanaman di Cina justru meningkat dengan angka yang hampir sama, 1,5 juta ha per tahun. Dengan derajat perkembangan yang berbeda, terlihat adanya pembangunan hutan tanaman baru di Vietnam, India, Korea Selatan, Indonesia dan Myanmar; penanaman serupa terjadi juga sebelumnya di Thailand dan Filipina (FAO, 2005a, Lampiran 3). Beberapa negara-negara besar di Oceania, seperti Australia dan New Zealand, juga mempunyai luasan hutan tanaman yang penting. Permudaan hutan alam menjadi perhatian utama negara-negara Asia Tenggara yang miskin hutan (termasuk India dan Nepal) dan di Cina serta Vietnam. Banyak dari permudaan ini sekarang ditangani penduduk setempat.

Tabel 3.1 Hutan negara-negara Asia-Pasifik, 2005

	Luas hutan (000 ha)	Persentase dari luas wilayah	Persentase perubahan, hutan dan lahan berkeyu 2000-2005	Hutan primer, persentase terhadap luas hutan	Perubahan 2000-2005 (ha/tahun)	Hutan tanaman, persentase terhadap luas hutan	Perubahan 2000-2005 (ha/ tahun)
Asia Timur Laut							
Cina	197.290	21,2	+2,2	5,9	0	15,9	+1.489.000
Jepang	24.868	68,2*	ns	18,5	+107.400	41,5	-2000
Republik Korea	6265	63,5*	-0,1	ns	ns	21,8	+35.000
Asia Tenggara							
Kamboja	10.447	59,2*	-2,0	3,1	-26.800	0,6	-2600
Indonesia	88.495	48,8*	-2,0	55,0	-1.447.800	3,8	+79.400
Laos	16.142	69,9*	-0,5	9,2	ns	1,4	+25.000
Malaysia	20.890	63,6*	-0,7	18,3	0	7,5	-17200
Myanmar	32.222	49,0*	-1,4	ns	ns	2,6	+30.600
Filipina	7162	24,0	-2,1	11,6	0	8,7	-46.400
Thailand	14.520	28,4	-0,4	44,4	0	21,3	+4400
Vietnam	12.931	39,7	+2,0	0,7	-20.400	20,8	+129.000
Asia Selatan							
Bangladesh	871	6,7	-0,3	ns	ns	32,0	+600
India	67.701	22,8	ns	ns	ns	4,8	+84.200
Nepal	3636	25,4	-1,4	9,6	-7000	1,5	+200
Pakistan	1902	2,5	-2,1	ns	ns	16,7	+4400
Sri Lanka	1933	29,9	-1,5	8,6	-6000	10,1	-5141
Oseania, Pasifik							
Australia	163.678	21,3	-0,1	3,2	0	1,1	+56.200
Fiji	1000	54,7*	ns	89,4	0	10,1	0
New Zealand	8309	31,0	+0,2	42,4	0	22,3	+16.600
Papua Nugini	29.437	65,0*	-0,5	85,6	-250.000	0,3	+1980
Kepulauan Solomon	2172	77,6*	-1,7	ns	ns	ns	ns

Catatan: * = negara 'kaya hutan'; ns = tidak dinyatakan
Sumber: FAO (2005a, Lampiran 3: Global Tables)

Di wilayah ini, salah satu pendorong penting perubahan hutan ialah munculnya dengan cepat negara Cina menjadi pasar dengan volume yang cukup besar bagi kayu dan kayu olahan yang berasal dari Asia Tenggara dan Oceania (juga dari Rusia), menggantikan Jepang, yang tadinya mendominasi perdagangan kayu di wilayah ini. Myanmar Utara, Indonesia (terutama Papua) dan Papua Nugini telah menjadi sumber utama, dengan proporsi tinggi kayu yang diperoleh dari pembalakan liar (Bun et al, 2004; EIA/Telapak, 2005; Global Witness, 2003, 2005; White et al, 2006). Perdagangan baru ini menjadi salah satu penyebab berkurangnya hutan alam baru-baru ini².

Pengalaman Asia-Pasifik

Devolusi pengelolaan hutan dari pemerintah kepada masyarakat setempat telah menjadi fenomena umum di Asia Pasifik dalam 30 tahun terakhir, yang merupakan bagian dari kecenderungan dunia yang tidak terbendung (White dan Martin, 2002a). Proyek-proyek hutan kemasyarakatan diperkirakan bermula dari Filipina, Thailand, Jawa dan India pada tahun 1970-an, yakni pada waktu bersamaan ketika asosiasi pedesaan di daerah Middle Hills di Nepal diberi tanggungjawab mengelola hutan yang terdegradasi. Sifat dan cakupan pendekatannya berbeda-beda, namun pemberian wewenang kepada masyarakat sangat terbatas³ (Gibbs et al, 1990; Pragtong dan Thomas, 1990; Stoney dan Bratamihardja, 1990; Poffenberger, 1990, 2000; Gilmour, 2003). Dalam lima belas tahun terakhir terjadi perubahan yang nyata, dengan bertambahnya pemerintahan yang terlibat. Negara-negara komunis Cina, Vietnam dan Laos mengalokasikan lahan langsung kepada keluarga-keluarga, terutama dengan tujuan untuk penghutan kembali. India memulai program besar pengelolaan hutan bersama yang kini meliputi sekitar 25 persen dari total luas hutan. Ini merupakan usaha kolaborasi antara masyarakat dengan negara bagian, terutama empat negara bagian yang mempunyai populasi etnis yang besar (Milne, 2005). Filipina menawarkan penyewaan hutan dataran tinggi kepada para migran menetap dan sertifikat kepada penduduk minoritas asli yang mempunyai lahan secara turun temurun (*ancestral*). Berkembangnya masyarakat pengguna hutan yang mengelola hutan-hutan permudaan di Nepal telah menjadi terkenal, yakni meliputi 28 persen dari luasan hutan kemasyarakatan, sekalipun pendekatan tersebut hasilnya lebih baik di Middle Hills daripada di daerah kaya hutan *terai* (Gautam et al, 2004; Adhikari et al, 2006).

Kenapa hal ini dapat terjadi? Penggundulan hutan tropis yang terjadi dalam waktu yang lebih cepat di tahun 1980-an telah membuat para ahli di lembaga terkait memikirkan kembali kebijakan kehutanan skala besar serta kemampuan lembaga-lembaga negara untuk mempertahankan hutan alam⁴. Banyak departemen kehutanan di beberapa negara dituding melakukan korupsi, mendukung pembalakan liar dan menyalahgunakan hutan untuk kepentingan

politik (White dan Martin, 2002a). Bank Dunia mulai mempromosikan hutan kemasyarakatan sebagai model baru dalam bantuan pembangunan, meskipun soal penguasaan lahan sangat jarang diperhatikan dan proyek lebih menekankan soal bantuan modal dan teknis (Poffenberger, 2000). Institusi pemerintah sendiri mulai lebih bisa menerima beberapa bentuk devolusi, karena kebijakan-kebijakan yang memisahkan manusia dari hutan jelas-jelas telah terbukti gagal dan justru menuai banyak konflik, serta menimbulkan keadaan darurat (Menzies, 2002, hal 6). Dugar dan Badenoch (2002) dan Larson (2005) mengkaitkan perubahan tersebut dengan tujuan untuk mengurangi biaya dan meningkatkan efisiensi diantara lembaga kehutanan, dan bukan karena sikap simpati kepada penduduk asli atau setempat, seperti disarankan oleh White dan Martin (2002a).

Muncul rasa tidak percaya yang cukup besar tentang sejauh mana kekuasaan pengambilan keputusan dan pelaksanaan betul-betul diberikan kepada masyarakat, selain tugas-tugas yang lebih memberatkan seperti rehabilitasi, perlindungan dan pemantauan. Edmunds dan Wollenberg (2004, hal 158) mengambil kesimpulan bahwa kebijakan devolusi lebih merupakan '*perubahan cara-cara pemerintah pusat dalam mengawasi pengelolaan hutan, ketimbang pemindahan kekuasaan secara jujur kepada pengguna hutan termiskin*'⁵. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat di Filipina, yang sering dianggap sebagai salah satu contoh keberhasilan di Asia, telah dikritik sebagai 'bentuk lain berlanjutnya kendali pemerintah pusat ... [yang] telah memberi peluang kepada para birokrat yang mempunyai kepentingan pribadi untuk menghalangi terjadinya pelimpahan kekuasaan' (Gollin dan Kho, 2002, dikutip dalam Menzies, 2002, hal 14; Menzies, 2004). Guiang et al (Bab 11 buku ini) mencatat inkonsistensi antara kebijakan dengan kondisi nyata di lapangan. Hak masyarakat atas pengelolaan sumberdaya hutan yang telah diberikan perlahan-lahan dicabut atau dibatalkan oleh dinas kehutanan.

Ada empat wilayah dengan potensi hutan masih bagus yang sampai saat ini belum terlihat kecenderungan untuk mendevelopkan pengelolannya. Wilayah tersebut antara lain Indonesia (di luar Jawa), Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak), Kamboja dan Myanmar. Indonesia, dengan kebijakan otonomi daerah yang diberlakukan segera setelah berakhirnya pemerintahan otoriter rejim Suharto pada tahun 1998, tampaknya mempunyai peluang lebih besar untuk menerapkan devolusi, meskipun perubahan ke arah tersebut kurang direspon cepat oleh Departemen Kehutanan di pusat.

Temuan dari dua konferensi tentang desentralisasi

Pertemuan Davao tahun 1998 yang diselenggarakan oleh *Regional Community Forestry Training Center (RECOFTC)* yang berbasis di Bangkok dihadiri wakil-wakil dari Asia Tenggara dan Asia Selatan, serta dari Cina, New Zealand dan Afrika Barat. Dalam ulasan umumnya mengenai tema dan isu, Fisher et al (2000, hal vi) mendefinisikan desentralisasi sebagai '*pelimpahan fungsi-fungsi administratif dari*

pusat' dan devolusi sebagai 'pelimpahan *kekuasaan* dari pusat'⁶. Dalam bab ini, saya mengadopsi definisi tersebut, dan menemukan tiga pendekatan mendasar:

- 1 Desentralisasi tanpa devolusi. Skema pengelolaan hutan bersama di India (*Joint Forest Management*) merupakan salah satu contoh. Departemen kehutanan negara bagian menetapkan tujuan-tujuan dari skema tersebut; masyarakat diberi tanggung jawab dan mendapatkan keuntungan, tetapi hanya sedikit atau bahkan mereka tidak punya kewenangan sama sekali.
- 2 Desentralisasi pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah, tetapi tidak kepada masyarakat setempat. Filipina merupakan contohnya, tetapi kewenangan pemerintah daerah masih terbatas.
- 3 Pelimpahan kekuasaan yang cukup besar kepada masyarakat setempat atau individu. Bentuk semacam ini masih jarang terjadi, kecuali di Nepal, sekalipun di negara ini juga terjadi pertentangan hak antara kelompok pengguna hutan dengan pemerintah setempat. Seperti ditunjukkan salah satu studi kasus di Nepal, desentralisasi administrasi pemerintahan telah merusak hutan kemasyarakatan yang telah ada (Upreti dan Shrestha, 2000, hal 139).

Dalam tulisan berbeda, Fisher (2000) memberi analisis lanjutan tentang empat konsep: desentralisasi, devolusi, kekuasaan dan partisipasi. Dalam bahasannya tentang partisipasi, dia mencatat bahwa akses terhadap sumberdaya hutan yang masih berpotensi baik sangat jarang diberikan. Dalam kasus hutan kemasyarakatan pun, areal yang diberikan kepada masyarakat adalah yang dalam kondisi terdegradasi. Banerjee mempelajari prospek reformasi di bidang kehutanan. Sumberdaya hutan betul-betul dikembalikan kepada masyarakat disertai kewenangan dan tanggung jawabnya. Namun, dia tidak optimis kebijakan demikian bisa terwujud karena 'partisipasi akan tetap menjadi retorika ... dan masa depannya suram' (Banerjee, 2000, hal 46).

Proses devolusi yang terjadi di New Zealand cukup berbeda: pemerintah menjual sebagian hutan-hutan (tapi tidak lahannya) kepada investor lokal maupun luar negeri dan membagi fungsi-fungsi departemen kehutanan ke lembaga-lembaga lain yang bergerak di bidang konservasi dan pertanian (Clarke, 2000; lihat juga Kotak 3.2).

Dalam pertemuan Davao, tidak disebutkan bagian lain dari wilayah Pasifik. Secara umum, lokakarya tersebut berjalan dengan suasana tidak terlalu optimis, karena tidak terlihat jelas devolusi yang tulus dan partisipasi masyarakat setempat.

Pertemuan Interlaken diselenggarakan di Swiss pada 2004 oleh Pemerintah Swiss dan Pemerintah Indonesia dalam mendukung Forum PBB untuk Kehutanan (United Nations Forum on Forest) dengan CIFOR turut sebagai tuan rumah. Lingkup dari pertemuan tersebut lebih bersifat global: mencakup kasus-kasus dari

berbagai negara termasuk Amerika Serikat, Swiss dan Rusia dan negara-negara berkembang di Afrika, Amerika Latin dan Asia. Tujuannya juga lebih khusus, yakni menemukan strategi positif agar desentralisasi bisa berjalan dengan melihat pengalaman negara-negara yang penyelenggaraan desentralisasinya telah maju. Ada kajian awal mengenai sistem federal, namun bentuk-bentuk desentralisasi yang dikaji ternyata tidak dapat diterapkan secara luas (Gregersen et al, 2005). Ferguson dan Chandrasekharan (2005) menyajikan satu klasifikasi pendekatan desentralisasi dan devolusi, dengan menggunakan beberapa negara di Asia-Pasifik sebagai contoh: pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten atau distrik (Filipina dan Indonesia); devolusi tata kelola kepada pemerintahan desa (Korea dan Nepal); desentralisasi kepemilikan adat (Papua Nugini dan Fiji); desentralisasi kepada pihak swasta (Cina, Vietnam dan Australia); dan pengembalian devolusi ke sistem federal (juga Australia). Wilayah Melanesia dengan kepemilikan adatnya yang berbeda dengan banyak negara lain, juga terwakili.

Ribot mengambil sikap yang lebih berdasarkan teori, dengan memfokuskan pada institusi, keterwakilan, kekuasaan dan akuntabilitas. Dia membuat daftar pertanyaan untuk para pembuat kebijakan, para aktivis dan pihak lainnya tentang bentuk institusi dan kekuasaan yang dilimpahkan dalam rangka 'mewujudkan keadilan, efisiensi, pembangunan dan manfaat lingkungan yang dijanjikan melalui desentralisasi' (Ribot 2005, hal 100). Larson menemukan masalah terutama dalam kerangka hukum, dalam mekanisme kontrol (*checks and balances*) kewenangan dan dalam penegakan peraturan. Berdasarkan hasil ulasannya yang menunjukkan kelemahan dan ketidakefisienan desentralisasi, Larson menyimpulkan bahwa 'desentralisasi secara demokratis sulit untuk dicapai' (Larson 2005, hal 55). Dalam ringkasannya, Capistrano dan Colfer (2005) menekankan adanya kesenjangan antara teori dan praktik. Mereka mencatat 'pentingnya keseimbangan dinamis antara kekuasaan, mekanisme akuntabilitas, pertanggungjawaban dan pembagian keuntungan yang meliputi seluruh tingkat pemerintah' (Capistrano dan Colfer, 2005, hal 301).

Meskipun kesimpulan lokakarya tersebut juga masih pesimistis, penekanan pada kekuasaan dan akuntabilitas serta skala pengelolaan memberi wawasan baru. Seperti disebutkan dalam kata pengantar buku hasil lokakarya tersebut, 'Tantangannya adalah menemukan suatu kerangka kerja tata kelola yang dapat menyeimbangkan kepentingan kehutanan di tingkat lokal, nasional dan global' (Wardojo dan Roch, 2005). Tantangan tersebut juga masih muncul dalam pertemuan di Yogyakarta.

Pendekatan Dumar dan Badenoch

Dumar dan Badenoch (2002), yang mengkaji desentralisasi di daerah pegunungan Asia Tenggara (Vietnam, Laos, Kamboja, Thailand dan Cina Selatan)

Kotak 3.2 Restrukturisasi Sektor Kehutanan di New Zealand: Pendekatan Desentralisasi 'Big-Bang'

Lesley Potter dan Colin O'Loughlin

Hutan di New Zealand menutupi 31 persen dari luas daratan negara itu. Hutan alam, yang berada di wilayah perbukitan dan gunung, dikelola terutama untuk tujuan konservasi dan perlindungan lingkungan, sedangkan hutan tanaman *Pinus radiata*, yang mencakup 7 persen daratan, memasok 99 persen produksi kayu negara itu.

Pada tahun 1960-an, Dinas Kehutanan yang dikelola negara (pertama kali dibentuk tahun 1919) telah menjadi suatu organisasi yang kompleks, dengan fungsi mengawasi semua aspek pengelolaan hutan, termasuk penelitian, aspek silvikultur, beberapa penggajian kayu dan semua kegiatan terkait penjualan kayu. Pada pertengahan 1980-an, dinas ini mempekerjakan lebih dari 7000 orang. Dalam perkembangannya di tahun 1970-an dan 1980-an, muncul ketidakpuasan terhadap keorganisasian dan kinerja dinas kehutanan. Kelompok yang bergerak di bidang lingkungan melakukan lobi agar hutan alam dikelola oleh organisasi konservasi. Hasil audit Inspektur Jenderal Keuangan menunjukkan bahwa sistem akuntansi dinas kehutanan hanya memuaskan untuk fungsi yang berhubungan dengan kepemimpinan dan manajemen saja, tetapi tidak untuk fungsi komersial. Bendahara Negara mengusulkan agar kegiatan komersial dialihkan ke perusahaan milik pemerintah yang terpisah.

Pada Desember 1985, pemerintah memutuskan untuk membagi Dinas Kehutanan New Zealand menjadi sebuah perusahaan komersial yang menangani administrasi produksi dan pengolahan kayu, dan sebuah organisasi terpisah, Kementerian Kehutanan, yang menangani fungsi-fungsi sektoral dan regulasi serta penelitian. Departemen Konservasi kemudian dibentuk untuk mengelola lahan-lahan konservasi, termasuk hutan alam. Pada tanggal 1 April 1987, Dinas Kehutanan New Zealand dibubarkan dan fungsinya dipindahkan ke Perusahaan Kehutanan New Zealand, Kementerian Kehutanan dan Departemen Konservasi.

Perubahan yang cepat dan tidak memadainya ruang untuk mendiskusikan restrukturisasi yang diinginkan telah mempersulit berbagai pihak. Individu, masyarakat dan seluruh daerah yang terkena dampak dan kehidupannya bergantung pada kehutanan tidak punya waktu cukup untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang baru, ketika 3205 orang kehilangan pekerjaan. Keadaan menjadi tidak menentu ketika tiga tahun kemudian hutan negara menjadi milik swasta dan Perusahaan Hutan New Zealand dihapuskan. Bendahara Negara dan Perusahaan Kehutanan menyusun rencana untuk menanggukkan penjualan hasil hutan agar tidak mengancam kepemilikan lahan penduduk asli orang Maori. Pembeli membeli pohon-pohon yang ada, bangunan dan aset tetap lainnya, namun lahannya sendiri tetap dimiliki negara. Lahan ini dapat disewakan kembali kepada pembeli untuk kegiatan yang disetujui seperti menanam tanaman sisipan. Jumlah kepemilikan asing bertambah dari kurang dari 2 persen di tahun 1980 menjadi kira-kira 48 persen setelah tahun 1996.

Keuntungan ekonomi dari swastanisasi

Realisasi hasil penjualan hasil hutan tanaman negara antara tahun 1990 dan 1996 mencapai NZ\$3,4 juta. Dalam tahun 1990-an, penanaman modal perusahaan asing dan domestik, termasuk investasi untuk fasilitas pengolahan produk kayu, ditaksir sekitar NZ\$800 juta. Diantara tahun 1993 dan 2000, terbangun areal hutan tanaman seluas 430.000 ha, yang kebanyakan ditanami oleh rimbawan petani (*farm forester*), rimbawan penanam modal (*investment forester*) dan para pemilik lahan kecil. Setelah tahun 2000, laju penanaman menciut disebabkan karena berkurangnya keuntungan.

Implikasi sosial swastanisasi

Dampak sosial akibat pembubaran Dinas Kehutanan New Zealand dan swastanisasi hutan tanaman sangat luas. Kota-kota yang berhubungan dengan kehutanan sangat menderita dengan banyaknya pegawai kehilangan pekerjaan. Di wilayah Northland, dengan jumlah penduduk Maori yang besar, perubahan ini disertai dengan turunnya permintaan pekerja hutan dan melemahnya pasar dalam ekonomi lokal.

KESIMPULAN

- Dalam mendesain restrukturisasi skala besar, pemerintah perlu mensosialisasikan apa yang sedang direncanakannya kepada masyarakat dan pihak industri. Di New Zealand, biaya sosial lebih besar dari yang seharusnya, dengan akibat kehidupan sulit dan munculnya ketidakpuasan.
- Hasil-hasil desentralisasi dan swastanisasi menunjukkan bahwa sektor swasta mampu mengelola hutan industri dengan lebih efisien daripada pemerintah. Investasi yang ditanam untuk fasilitas pengolahan kayu dan peningkatan kemampuan bisnis telah secara dramatis meningkatkan keuntungan dari hutan tanaman.
- Sektor kehutanan New Zealand yang mengekspor hampir semua produknya sangat rentan terhadap perubahan, misalnya menguatnya mata uang lokal di negara-negara pengimpor hasil kayu, yang mengakibatkan naiknya biaya produksi. Sejak 2003, faktor-faktor ini telah menutupi keuntungan sektor kehutanan sebelumnya, yang diperoleh sebagai hasil reformasi.

menggunakan cara kerja yang dikembangkan Agrawal dan Ribot (1999) untuk mengidentifikasi para aktor, kekuasaan dan hubungan akuntabilitas serta mengklasifikasikan bentuk-bentuk desentralisasi di setiap tempat.⁷ Mereka juga mencatat banyaknya proyek partisipasi skala besar yang didukung oleh donor di berbagai wilayah terutama di Laos, Vietnam dan Kamboja. Cina lebih dulu merintis proses desentralisasi mulai tahun 1980, dan hal ini membuat Vietnam dan Laos lebih mudah mengikutinya sepuluh tahun atau lebih kemudian, meskipun Dupar dan Badenoch menggambarkan proses di Vietnam dan Laos sebagai

‘dekonsentrasi’, dengan hubungan kekuasaan hierarki ketat antar berbagai tingkat pemerintahan dan setiap unit bertanggungjawab kepada unit di atasnya⁸. Sistem pertanggungjawaban rumahtangga di Cina, dimana lahan diberikan kepada keluarga dalam bentuk sewa yang lama, adalah bentuk privatisasi meskipun dengan pengawasan ketat terhadap pemanfaatan hasil.

Dalam kesimpulannya, Dugar dan Badenoch menekankan pentingnya kepastian penguasaan lahan, baik di tingkat individu maupun masyarakat, yang disertai mekanisme handal yang menjamin akuntabilitas ke bawah. Keterikatan sosial yang dekat antara pimpinan dan masyarakat merupakan faktor positif penting yang akan meningkatkan modal sosial dan memperbaiki kehidupan, meskipun tujuan kehidupan dan lingkungan tidak selalu berjalan bersamaan. Pengembangan mekanisme resolusi konflik yang independen akan dapat menjamin keberhasilan upaya mencapai kelestarian lingkungan dan kesejahteraan masyarakat.

Penguasaan lahan: Sebuah Faktor Penting

Siapa Pemilik Hutan Dunia? (*Who Owns the World's Forests?*) menjadi judul menarik yang dipakai White dan Martin (2002a) dalam studi mereka mengumpulkan data-data kepemilikan hutan di negara-negara yang paling banyak hutannya. Kedua penulis membedakan lahan masyarakat, yang secara legal berupa milik pribadi, dari lahan yang dimiliki oleh negara, meskipun untuk kasus hutan negara, seringkali ada perbedaan besar antara kepemilikan resmi dengan kewenangan efektif. Di Afrika dan Asia, pemerintah menguasai hampir semua lahan hutan, namun kelihatannya wewenang mereka hanya sebagian kecil saja dari lahan itu’ (White dan Martin, 2002a, hal 4).

Meskipun hanya tujuh negara di Asia dan Pasifik yang terwakili, variasinya sangat jelas. Kepemilikan oleh pemerintah merupakan skenario yang paling dominan, tapi beragam dari mulai kepemilikan 100 persen (Myanmar dan Indonesia) sampai 3 persen (Papua Nugini). India menonjol dalam jumlah tanah negara yang disediakan untuk masyarakat dan penduduk asli, namun banyak lahan milik perorangan juga berada ditangan kelompok semacam itu di Cina, Australia dan Papua Nugini. Pemerintah biasanya lebih suka menyewakan lahan berhutan kepada perusahaan besar dalam bentuk konsesi; seperti yang terjadi di Filipina dan yang masih ditemukan di sebagian wilayah di Indonesia, Malaysia, Kamboja dan Papua Nugini. Keadaan hutan sekarang sebagai akibat dari kegiatan konsesi menjadi salah satu sebab untuk beralih ke hutan kemasyarakatan. Meskipun Filipina tidak termasuk dalam angka-angkanya White dan Martin, pengakuan legal pada tahun 1997 terhadap hak daerah leluhur (*ancestral domain rights*) yang mencakup lebih dari sepertiga lahan hutan yang tadinya milik negara, menjadi pertanda kemenangan masyarakat asli setempat, meskipun dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan administratif dan lainnya. Sebaliknya, kepemilikan

tradisional di Papua Nugini menghadapi kesulitan karena perusahaan-perusahaan nakal memanfaatkan kesempatan menipu masyarakat yang tak berpengalaman dalam bernegosiasi, dan jarang memenuhi janji mereka atas keuntungan yang seharusnya diperoleh masyarakat (lihat Kotak 3.1). Nasib mereka tidak berbeda jauh dengan saudara-saudaranya di Papua, Indonesia yang telah diakui sebagai pemilik tradisional dan diberi hak untuk menebang kayu sampai 10.000 ha jika mereka mengajukan permohonan izin kepada Departemen Kehutanan dan mendirikan koperasi (kopermas). Mereka didekati perusahaan-perusahaan kayu Malaysia yang membayar mereka dengan sangat murah agar mau membentuk kopermas dan menebang hutan (Alhamid, 2004; EIA/Telapak, 2005).

Dalam kesimpulannya, White dan Martin (2002a, hal 22) menyatakan bahwa 'pengakuan hak tradisional dan penguasaan lahan masyarakat – serta rasionalisasi penguasaan lahan hutan publik dalam skala yang lebih luas– memberi kesempatan kepada berbagai negara untuk secara dramatis memperbaiki kehidupan berjuta manusia yang tinggal dekat hutan'. Sebuah laporan lainnya menyajikan daftar unsur-unsur kepastian penguasaan lahan. Yang paling penting adalah kelembagaan masyarakat yang efektif (termasuk aturan-aturan yang jelas dan dilaksanakan, serta batas-batas sumberdaya hutan) (White dan Martin, 2002b, hal 5). Upaya-upaya hukum memperkuat klaim masyarakat, yang disertai pemetaan sumberdaya, pendidikan masyarakat dan lobi merupakan strategi-strategi yang penting. Yang juga penting adalah memanfaatkan sebaik-baiknya peluang-peluang penting masa peralihan ... dalam transisi menuju demokrasi' (White dan Martin, 2002b, hal 14).

Masa peralihan tersebut terjadi di Indonesia yakni yang terjadi pada tahun 1998 ketika rejim Suharto jatuh. Meskipun kemudian terjadi perubahan yang cepat menuju desentralisasi dan direvisinya Undang-Undang Kehutanan yang memberi kesempatan kepada masyarakat hutan, kekecewaan tetap muncul terkait dengan upaya untuk mengubah sikap mental lembaga-lembaga pemerintah.

Penguasaan Lahan Masyarakat di Indonesia

Pada tahun 1993, Lembaga Alam Tropika Indonesia (LATIN) membentuk sebuah Konsorsium Hutan Kemasyarakatan yang bekerja untuk mendokumentasikan sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat di beberapa provinsi. Bersama dengan ICRAF dan kelompok peneliti dari Perancis, ORSTOM, mereka menghimpun data tentang wanatani masyarakat asli di Krui (Lampung) dengan kegiatannya mengumpulkan getah damar. Hutan dipterokarpus (*Shorea javanica*) ini telah ditanami secara turun temurun oleh penduduk asli Pesisir dan dikelola oleh *marga*, atau kelompok masyarakat (Michon et al, 2000). Mulai tahun 1991, kawasan Krui telah ditetapkan sebagai hutan negara dan terancam keberadaannya dengan munculnya perusahaan kelapa sawit dan konsesi hutan. Hasil-hasil penelaahan

mengenai keanekaragaman hayati, silvikultur dan pemetaan partisipatif dikumpulkan sebagai bukti adanya keunggulan dan manfaat sosial dan lingkungan sistem Krui. Menteri Kehutanan diminta untuk mempertimbangkan sistem Krui sebagai kawasan khusus, dan pada bulan Januari 1998, menteri menetapkan Krui sebagai KDTI (*kawasan dengan tujuan istimewa*) seluas 29.000 ha. Untuk pertama kalinya penduduk setempat diizinkan mengambil hasil, baik kayu maupun hasil hutan bukan kayu, dari kawasan hutan negara. Mereka juga diberi hak penuh untuk mengelola hutan dengan struktur organisasi pengelolaan yang dibentuk sendiri oleh masyarakat. Tim ICRAF mengambil contoh pengalaman Filipina dengan sistem sertifikasi daerah leluhur (*ancestral domain*) sebagai dasar rencana upaya tersebut.

Legalisasi ini diharapkan akan meyakinkan Departemen Kehutanan atas manfaat-manfaat sistem pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan mendorong penerapan kebijakan tersebut dalam skala yang lebih luas. Ini terjadi pada saat yang tepat, karena beberapa bulan kemudian rejim Suharto jatuh dan masyarakat tengah menuntut demokratisasi yang lebih luas. Namun, dalam masa reformasi ini, KDTI dianggap masih terlalu sempit: hanya akan menjadikan para petani tetap tergantung pada Departemen Kehutanan. Satu studi lanjutan menemukan bahwa banyak petani tidak pernah mendengar peraturan tentang KDTI sehingga merasa hak penguasaan lahan mereka belum cukup mantap. KDTI tidak pernah dilaksanakan dan juga tidak didorong penerapannya, meskipun sampai saat ini dianggap sebagai 'sistem penguasaan lahan yang paling tepat untuk masyarakat yang pernah ditawarkan Departemen Kehutanan' (Colchester et al, 2005, hal 19). Krui masih terus dianggap sebagai suatu contoh keberhasilan hutan kemasyarakatan di Indonesia (Casson, 2005).

Menyusul jatuhnya Suharto, pemerintah Indonesia dengan cepat mengeluarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah (No. 22 dan No. 25 tahun 1999) dan undang-undang kehutanan (No. 41/1999) yang merevisi undang-undang kehutanan sebelumnya. Pada tahun 1998, ada sebuah keputusan menteri kehutanan yang memberi hak kepada koperasi untuk memanfaatkan hutan di atas areal hutan produksi, lindung dan konservasi hutan selama 35 tahun. Namun, surat keputusan tersebut kemudian diubah pada tahun 2001, dan lebih mengatur izin pengelolaan hutan kemasyarakatan atau HKm, tapi hanya berlaku paling lama 25 tahun¹⁰ dan di luar suaka alam. Salah satu lokasi tempat beberapa ijin HKm telah diberikan, terutama hasil binaan ICRAF, adalah lahan tanaman kopi di Sumberjaya, yang juga terletak di Lampung¹¹. Penelitian ilmiah telah menunjukkan bahwa tanaman kopi dengan berbagai tingkat pertumbuhan, yang tumbuh di bawah pohon, berperan dalam melindungi lingkungan wilayah berbukit dan daerah aliran sungai Way Besai (Verbist et al, 2004). Para petani harus setuju menjaga hutan alam yang tersisa dan menjalankan teknik konservasi untuk mengurangi erosi. Para petani di Sumberjaya menganggap kehidupan mereka menjadi lebih baik begitu sistem ini sudah berjalan; kejadian kebakaran

hutan juga berkurang banyak: 'adalah kepastian lahan, dan bukan hak (atau izin) yang telah memberi petani rasa percaya diri dan menanamkan modal' (Colchester et al, 2005, hal 26; Suyanto et al, 2005, hal 1).

Contoh lain pengelolaan masyarakat yang perkembangannya berjalan lambat adalah pengakuan hak penduduk asli di kawasan Taman Nasional Kayan Mentarang yang luas di Kalimantan Timur. Areal seluas 1,4 juta ha ini adalah tempat tinggal 16.000 orang Dayak, yang kehidupan dan cara mengelola sumberdaya alamnya diatur oleh hukum *adat*. Pada tahun 1980 kawasan ini tadinya dinyatakan sebagai suaka alam, yang didalamnya tidak diperkenankan adanya kegiatan manusia. Worldwide Fund for Nature (WWF) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) melaksanakan penelitian (termasuk pemetaan masyarakat) dari tahun 1991 sampai 1997 untuk mengkaji tuntutan masyarakat atas lahan dan hutan. Berdasarkan hasil kajian tersebut, kawasan tersebut kemudian ditetapkan sebagai taman nasional, yang memungkinkan masyarakat melakukan kegiatan di dalamnya. Dalam upaya untuk memperoleh pengakuan, masyarakat membentuk lembaga antar-adat yang disebut Aliansi Masyarakat Adat Taman Nasional Kayan Mentarang (FoMMA). Bersama dengan WWF, mereka melobi pemerintah untuk membangun sebuah model pengelolaan taman nasional secara kolaboratif dan mereka berhasil. Suatu dewan kebijakan yang dibentuk pada tahun 2002 yang terdiri dari perwakilan pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten serta masyarakat setempat. Mereka membuat rekomendasi kepada Menteri Kehutanan sekalipun mereka tidak mempunyai kewenangan luas soal pengelolaan. Tantangannya di masa depan adalah untuk memastikan adanya insentif ekonomi bagi masyarakat melalui melalui pembayaran untuk jasa lingkungan (Eghenter et al, 2003).

Berdasarkan salah satu peraturan perundangan, pemerintah kabupaten diberi wewenang untuk mengeluarkan izin pengelolaan hutan skala kecil seluas 100 ha kepada perusahaan yang bermitra dengan masyarakat. Hal ini memberi ruang bagi masyarakat di provinsi seperti Kalimantan Timur untuk mengembangkan kemampuan tawar-menawar mereka dan memperkuat hak mereka mendapat keuntungan dari hutan (Engel dan Palmer, 2006; Palmer dan Engel, 2006). Seperti telah ditunjukkan oleh Palmer dan Engel dalam suatu studi yang mencakup 65 kelompok masyarakat, kegiatan tersebut cukup memberdayakan mereka: 'Meskipun Departemen Kehutanan secara sah menguasai kawasan hutan negara di seluruh Indonesia, temuan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat telah merasa memiliki hutan' (Palmer dan Engel, 2006, hal 28). Melalui sistem konsesi skala kecil ini, masyarakat setempat untuk pertama kalinya merasakan keuntungan dari hasil penebangan kayu, meskipun kemudian timbul konflik sosial, baik di dalam maupun diantara masyarakat itu sendiri, dan menyebabkan kerusakan hutan. Para peneliti lain merasa tidak terlalu optimis atas keuntungan uang dari konsesi hutan skala kecil, setidaknya di Kabupaten Malinau (lihat Bab 10). Keuntungan yang diperoleh bersifat 'jangka pendek, kurang dari yang seharusnya diperoleh dan lebih banyak dinikmati para elite' (Wollenberg et al, 2006, hal 8), dan

sumberdaya hutannya sendiri menjadi rusak dan terfragmentasi. Karena banyak dari konsesi hutan skala kecil ini tumpang tindih dengan areal konsesi hutan skala besar, kewenangan daerah untuk mengeluarkan izin kemudian dibatalkan oleh Departemen Kehutanan pada tahun 2002, meskipun ada diantaranya konsesi skala kecil yang masih melakukan kegiatan di beberapa kabupaten sampai tahun 2004.

Sedikit keberhasilan hutan kemasyarakatan dan KDTI telah mendorong para aktivis untuk melakukan perubahan. Para peneliti ICRAF mengadakan analisis yang lebih mendetail tentang kawasan hutan di Indonesia dan menemukan 25 persen diantaranya telah dimanfaatkan untuk untuk kegiatan pertanian atau terlantar dan menjadi padang rumput (Contreras-Hermosilla dan Fay, 2005). Mereka merekomendasikan agar kawasan tersebut ditetapkan ulang fungsinya dari 'kawasan hutan' dan diperjelas haknya. Proses ini dianggap sebagai suatu langkah penting menuju pengakuan penguasaan lahan masyarakat adat dan masyarakat lainnya.

Menyewakan lahan berhutan kepada masyarakat (seperi hutan kemasyarakatan yang sekarang berlaku) akan melindungi mereka dari klaim pihak lain, dan juga akan memperjelas aturan pengelolaan hutan. Pada akhirnya, sistem pemberian hak kelola kepada masyarakat ini dapat diubah menjadi hak kepemilikan masyarakat dengan mengacu pada model Filipina. Tulisan ini diakhiri dengan suatu pernyataan terkait tanggung jawab pemerintah: 'Meskipun bantuan internasional mempunyai peran, pada akhirnya kemajuan akan bergantung pada kepemimpinan Indonesia dan kemauan politik' (Contreras-Hermosilla dan Fay, 2005, hal 38).

Penguasaan Lahan Masyarakat di Negara Lain

Malaysia menampilkan skenario yang berbeda dalam aspek hukum, meskipun hasilnya hampir sama. Kategori '*native customary land*' (NCL), yang dilembagakan di Semenanjung Malaysia pada waktu zaman kolonial untuk melindungi lahan penduduk asli Malaysia dari perusahaan industri karet, diperluas ke negara bagian di Borneo, Sabah dan Sarawak. Masyarakat yang bisa membuktikan status keasliannya (*indigenous status*) dapat mendaftarkan lahannya. Banyak dari lahan yang ditunjuk masih berhutan, dan di atasnya penduduk setempat dapat meneruskan kegiatan-kegiatan tradisional mereka. Namun, dengan adanya desakan 'pembangunan' menuju modernisasi, lahan-lahan tersebut semakin banyak dicari pihak luar untuk penggunaan lain, baik untuk penebangan hutan maupun untuk perkebunan. Di Sabah, perkebunan dan peminat lain dapat memiliki izin sewa dari negara atau izin sementara penggunaan di lahan NCL yang tidak terdaftar. Meskipun ketika penduduk mengajukan permohonan untuk pendaftaran lahan mereka, prosesnya bisa memakan waktu puluhan tahun lamanya untuk, terutama jika terjadi tumpang tindih klaim. Penduduk setempat yang tidak puas kadang-

kadang mengundang perusahaan penebang kayu untuk mengajukan hak sementara dan mengambil kayu untuk memperoleh sebagian keuntungan. Vaz (2006), yang terlibat dalam kemitraan antara masyarakat dengan sebuah LSM yang bergerak di bidang konservasi di daerah terpencil pegunungan di Sabah, mencatat bahwa hanya dengan membentuk secara cepat 'kawasan perlindungan penduduk asli' (*'native reserve'*), kawasan hutan utuh bisa diamankan dari ancaman penebangan kayu dan sumberdayanya bisa dilindungi untuk kepentingan domestik dan kemungkinan dikembangkan untuk pariwisata. Negosiasi berjalan sulit karena ada kepentingan dari dalam desa yang lebih cenderung mendapat keuntungan dari penebangan kayu. Penduduk desa berhasil mempertahankan hutan komunal mereka atas kerjasama dengan para pejabat pemerintah yang bersimpati dan juga dengan WWF Malaysia, meskipun masalah peningkatan kehidupan masyarakat tidak terselesaikan.

Atas dasar tradisi desa yang tetap hidup setelah melewati gangguan sebelumnya selama 20 tahun, hutan kemasyarakatan di Kamboja dimulai oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat pada awal tahun 1990-an dan tumbuh dengan cepat. Namun demikian, perkembangan yang terjadi masih bergantung pada bantuan luar negeri dan LSM, dan hutan yang telah rusak memberi sedikit hasil pendapatan bagi para pihak yang terlibat (Sunderlin, 2006). Pada tahun 2004, Pemerintah Kamboja mengeluarkan suatu keputusan mengenai pengelolaan hutan masyarakat, yang seharusnya bisa memberi semacam kepastian penguasaan lahan. Banyak penduduk desa telah kehilangan lahannya akibat konsesi penebangan hutan saat ramainya kegiatan penebangan tanpa aturan (*'anarchic logging'*) selama tahun 1990-an. Hampir sama dengan situasi di Indonesia, hak-hak mereka saat ini terancam oleh pembangunan perkebunan, yakni penanaman karet dalam skala besar (NGO Forum, 2004).

Satu negara di Asia Tenggara yang kelihatannya melawan arus terbentuknya hutan kemasyarakatan adalah Thailand, meskipun dalam kurun waktu 14 tahun terakhir telah ada berbagai rancangan undang-undang tentang hutan kemasyarakatan. Penduduk di wilayah pegunungan mendapati lahan mereka telah ditetapkan sebagai 'hutan konservasi' sebagai akibat kebijakan Departemen Kehutanan Kerajaan Thailand yang menempatkan 25 persen dari wilayah negara menjadi kawasan konservasi¹². Di Thailand bagian utara, daerah konservasi meliputi 48 persen dari kawasan, yang di beberapa provinsi mencapai sampai 80 persen (Zurcher, 2005). Ketidakpastian mata pencaharian penduduk pegunungan, yang banyak diantaranya termasuk minoritas etnis, lebih dipersulit lagi oleh ancaman terus menerus direlokasinya mereka ke daerah lebih rendah. Kelompok aktivis menyambut perjuangan petani memperoleh pengakuan hak legal atas hutan kemasyarakatan, dengan mengangkat argumentasi guna menandingi para pendukung lingkungan di daerah perkotaan, yang disalahkan sebagai penyebab gagalnya undang-undang tentang hutan kemasyarakatan disetujui dalam Parlemen Thailand.¹³ Walker (2004) menunjukkan meluasnya komersialisasi pertanian

daerah pegunungan yang tidak sesuai dengan gambaran petani sebagai penghuni hutan dengan gaya hidup yang sangat subsisten. Apa yang Walter istilahkan sebagai *'arborealization'* pertanian oleh kelompok aktivis telah memberi gambaran petani-pemungut yang mempraktikkan perladangan gilir balik dan pemungutan hasil hutan. Konsep undang-undang itu tidak mengizinkan kegiatan pertanian di dalam hutan kemasyarakatan, sehingga keadaan para petani dapat menjadi lebih buruk. Strategi yang lebih baik adalah dengan mengakui peran pasar di daerah pertanian pegunungan dan dengan memindahkan lahan pertanian komersial dari kawasan hutan konservasi. Seperti halnya di Indonesia, perubahan katagori pengelolaan lahan sangat diperlukan.

Penguasaan lahan dan kebakaran hutan

Terjadinya kebakaran dan pemadamannya sering kali dikaitkan dengan status penguasaan lahan masyarakat setempat. Contohnya, dalam rangkaian delapan penelitian di Sumatera dan Kalimantan (Indonesia) pada tahun 1999 dan 2000 oleh tim gabungan dari CIFOR dan ICRAF, penyebab utama kebakaran adalah pembakaran yang terkait dengan penguasaan lahan dan konflik penggunaan lahan serta persaingan. Masyarakat akan melakukan pembakaran dengan maksud menklaim kepemilikan atas lahan bersangkutan atau mengusir penghuni lahan yang menjadi pesaingnya (Dennis et al, 2005). Berdasarkan sebuah studi, membaiknya status kepemilikan di Sumberjaya (Sumatera) berperan mengurangi terjadinya kebakaran (Suyanto et al, 2005). Pemadaman kebakaran juga dipengaruhi oleh penguasaan lahan: jika suatu lahan dianggap milik orang lain (termasuk pemerintah), masyarakat kurang terdorong untuk memadamkannya. Meskipun cara-cara tradisional pengendalian kebakaran dulu pernah secara umum digunakan, misalnya di Thailand utara dan timurlaut India, ikut campurnya pemerintah membuat sistem itu memudar, karena masyarakat merasa bahwa tanggung jawab bukan lagi ada pada mereka (Darlong, 2002; Pearmsak Makarabhirom et al, 2002;). Mengalokasikan hutan kepada masyarakat direkomendasikan menjadi cara yang paling efektif untuk mengendalikan kebakaran di Vietnam (Ha Thi Linh, 2002).

Kepemilikan dan penebangan kayu ilegal

Di Indonesia, kapasitas pengolahan dan kebutuhan industri akan kayu jauh melebihi pasokan kayu dari sumber yang sah, seperti areal konsesi hutan. Ini berarti banyak terjadi perdagangan kayu di dalam negeri yang secara teknis ilegal. Ini terbukti di provinsi seperti Riau (Sumatera) dengan banyaknya perusahaan besar bubur kayu dan kertas yang terus menerima pasokan bahan baku utamanya dari hutan

alam (Potter dan Badcock, 2001; Barr, 2001). Pembalakan liar, meskipun bukan suatu hal yang baru, telah meningkat dengan tajam dalam sepuluh tahun terakhir dan terjadi dalam banyak bentuk (Casson dan Obidzinski, 2002; FAO, 2005b; Obidzinski, 2005). Usaha secara kelembagaan untuk mengatasinya telah dilakukan di berbagai tingkat, mulai dari upaya-upaya setempat untuk mencegah orang luar masuk dalam hutan masyarakat, sampai pada pembuatan kebijakan di tingkat pusat, yang dibantu oleh organisasi internasional seperti Forest Law Enforcement and Governance, dan inisiatif-inisiatif global untuk memberi sertifikasi pada kayu yang berasal dari sumber yang 'legal'. Dengan masih terbukanya peluang bagi para pejabat pemerintah untuk memperoleh keuntungan besar dengan bagian lebih kecil untuk para pengusaha daerah, nasional dan regional, persoalan ini menjadi rumit. Perlu dilakukan kajian ekonomi politik terkait dengan kegiatan kehutanan yang melawan hukum di segala tingkat. Seperti yang ditunjukkan Dudley (2002, hal 168), pandangan seorang penduduk desa tentang pembalakan liar dipengaruhi oleh ketidakpuasan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah dan teracamnya akses mereka terhadap sumberdaya hutan. Banyak penduduk setempat yang haknya terhadap hutan tradisional tidak diakui, tergantung pada kegiatan pembalakan 'liar' untuk menyambung hidup. Mereka juga mungkin menderita kerugian akibat penegakan hukum di kehutanan (Colchester et al, 2006).

Di Vietnam, negara menyalahkan kegiatan pembalakan liar yang dilakukan masyarakat setempat sebagai penyebab tingginya laju deforestasi hutan yang terjadi baru-baru ini. Di negara tersebut, ada pelarangan penebangan kayu secara parsial, dan hanya sedikit jatah tebangan yang ditetapkan setiap tahunnya untuk penebangan legal; kebutuhan yang tinggi akan kayu dan produk kayu, seperti di Indonesia, dipenuhi dari hasil pembalakan liar. Negara mempunyai kewenangan atas hampir semua kawasan hutan dan, sampai tahun 2004, tidak memberi izin hutan yang berpotensi tinggi dikelola oleh masyarakat. Ketika undang-undang pertanahan direvisi pada tahun 1993, kawasan-kawasan kecil yang umumnya gundul diberikan kepada keluarga (sewa 20 tahun untuk tanah pertanian dan 50 tahun untuk kehutanan). Undang-undang tersebut diganti pada bulan Oktober 2004 sehingga ada alokasi lahan hutan untuk masyarakat (Tan Quang Nguyen, Bab 12 dari buku ini), meskipun lebih banyak areal hutan masih berada di bawah perusahaan kehutanan milik negara. Areal tersebut telah ditebang dengan sangat intensif sehingga dengan cepat potensi tegakannya berkurang. Keuntungan besar yang diperoleh dari perdagangan kayu telah mengakibatkan korupsi di berbagai tingkat. Karena banyak keluarga yang masih belum mempunyai lahan hutan, mereka melakukan kegiatan ini karena merasa punya hak dan karena alasan keadilan sosial (McElwee, 2004, hal 112). Seperti di Indonesia, permasalahan ini terkait dengan soal penguasaan lahan, kemiskinan, dan juga perdagangan.

Masalah Keadilan: Jender dan Kasta

Dalam kepustakaan mengenai pengelolaan hutan kemasyarakatan, biasanya disinggung tentang keadilan, namun hanya beberapa studi yang langsung membahas isu mengenai jender, kasta dan kelas. Penelitian yang paling penting mengenai topik ini berasal dari Asia Selatan, terutama India dan Nepal.

Desentralisasi, meskipun kelihatannya membuka peluang secara lebih luas partisipasi warga negara dalam tata kelola, tidak dengan sendirinya menjamin laki-laki dan perempuan terwakili secara adil. Jika desentralisasi memberi kekuasaan kepada otoritas 'tradisional' seperti tetua suku, hal ini mungkin akan bertentangan dengan kepentingan perempuan (Molyneux dan Razavi, 2005). Merujuk ke Indonesia, Siahaan (2002) berpendapat bahwa desentralisasi tidak berjalan dalam kerangka yang netral jender: pemerintah daerah menghadapi hambatan struktural dan budaya untuk mewujudkan keadilan jender. Kebangkitan nilai-nilai lokal patriarkhal (perayahan) dan hambatan institusi menjadi tantangan besar bagi kaum perempuan, yang mempunyai tingkat buta aksara dan tanpa kerja yang lebih besar daripada pria. Upaya-upaya peningkatkan efisiensi biaya perencanaan pembangunan partisipatif dan peningkatan rasa percaya diri perempuan sangat berarti dalam melibatkan kaum perempuan.

Apa yang Agarwal (2001) sebut sebagai '*participatory exclusions*' atau partisipasi yang eksklusif dalam studinya tentang India dan Nepal merupakan masalah yang sama terjadi di Asia Selatan (Dupar dan Badenoch, 2002), di Filipina (Edmunds dan Wollenberg, 2003) dan Indonesia (Siahaan, 2002). Agarwal pertama-tama mengemukakan satu tipologi partisipasi, dari mulai keanggotaan kelompok kecil, partisipasi pasif sampai ke aktif serta bentuk partisipasi pemberdayaan yang memberi pengaruh pada pengambilan keputusan dalam kelompok. Dia mengajukan argumen bahwa sebagian besar perempuan tidak berpartisipasi, bahkan di tingkat skala kecil pun, dan tidak menjadi anggota kelompok hutan kemasyarakatan. Komite *Joint Forest Management* di India jauh dari sifat demokrasi: perempuan biasanya tidak hadir dalam diskusi atau tidak berpengaruh dalam pengambilan keputusan, meskipun mereka bertanggung jawab atas kegiatan perlindungan hutan sehari-hari dan hidupnya sangat bergantung pada sumberdaya hutan, seperti untuk memenuhi kebutuhan kayu bakar, rumput dan beberapa jenis makanan. Ketika hutan ditutup untuk memberi kesempatan regenerasi, mereka terpaksa melakukan perjalanan jauh untuk menemukan sumber baru. Sarin et al (1998) mengemukakan studi kasus tentang dampak yang sangat buruk dari penutupan hutan bagi perempuan yang sangat miskin, terutama pembawa kayu bakar. Terlebih kaum perempuan biasanya lebih tahu dari pria tentang jenis pohon tertentu dan aspek lainnya dari lingkungan setempat. Penyisihan kaum perempuan dari proses pengambilan keputusan berimplikasi pada aspek keadilan, efisiensi dan perencanaan hutan, dan untuk dapat masuk ke

dalamnya, perempuan harus belajar tawar-menawar dengan negara, masyarakat dan keluarga (Agarwal, 2001). Dibawah tekanan dari pihak luar, negara bagian India baru-baru ini mengeluarkan peraturan tentang jumlah minimal partisipasi perempuan (paling sedikit 50 persen keterwakilan perempuan dalam badan *Joint Forest Management* dan 33 persen di tingkat eksekutif).

Meski setuju dengan hasil temuan Agarwal dalam penelitiannya sendiri di Orissa, Arora-Jonsson menyimpulkan bahwa wanita lebih suka untuk bekerja melalui kelompok mereka sendiri ketika menyangkut soal pembangunan setempat dan pengelolaan sumberdaya, karena mereka mempunyai ruang yang lebih luas untuk menjalankan perannya. Melalui tabungan dan kredit kelompok, mereka dapat melaksanakan kegiatan bersama seperti menanam pohon, memelihara tanaman pekarangan atau membersihkan desa. Dengan patriarki yang mengakar kuat di India, dia mempertanyakan apakah perempuan sebenarnya ingin ikut serta dalam asosiasi atau komite formal (Arora-Jonsson, 2005, hal 28, dan Bab 4 dari buku ini). Perempuan seringkali berperan sebagai aktivis, mendukung organisasi pria melalui pawai dan melakukan pemblokiran, kadang-kadang berhadapan dengan Departemen Kehutanan dan penebang kayu liar. Namun, pembicaraan dalam jejaring yang lebih luas yang memungkinkan munculnya masalah pembayaran mas kawin dan kejahatan domestik, membuat kaum pria menjadi resah. Rencana untuk membuat perserikatan kaum perempuan akhirnya terhenti karena ditutupnya sumber dana: 'impian terbentuknya perserikatan masih jauh, mungkin karena masih dianggap terlalu mengancam' (Arora-Jonsson, 2005, hal 105).

Studi yang dilakukan Nightingale (2005) memberi sedikit analisis hubungan antara jender, kasta, pekerjaan dan hutan dalam kelompok pengguna hutan di barat laut Nepal. Fokus studi Nightingale adalah pada kasta dan perbedaan pengetahuan, dengan kantor dinas kehutanan distrik menjadi tempat penyimpanan informasi mengenai 'pengelolaan hutan ilmiah', yang dianggap superior dan disebarluaskan ke desa-desa melalui kasta atas, elite pria terpelajar. Cara ini diadopsi untuk menarik perhatian dari kantor distrik dan memperkuat wewenang di dalam kelompok. Namun, cara semacam itu berpotensi merusak tiga tujuan hutan kemasyarakatan: yakni orientasi kepada orang miskin, mendorong kelembagaan demokrasi dan pemeliharaan ekosistem (Nightingale, 2005, hal 584). Meskipun kaum pria terpelajar kasta tinggi mengklaim punya hak mengontrol kelompok pengguna hutan dan mengelola hutan, justru kaum pria buta aksara dari kasta rendah dan kaum perempuan buta aksara dari berbagai kasta lah yang melakukan hampir semua pekerjaan di hutan. Wanita mampu menantang para elite dengan pengetahuan praktis mereka tentang hutan. Mereka mencegah pria untuk mencoba memberi izin pengumpulan kayu bakar dan seresah dedaunan, sumberdaya yang diambil hampir setiap hari. Meskipun mereka bisa memberi sumbangan penting, namun mereka menempatkan pengetahuan mereka sebagai nomor dua di bawah

kaum elite. Teknik-teknik pengelolaan yang dianjurkan adalah untuk produksi kayu, dan bukan pengambilan hasil berbagai jenis untuk kepentingan subsisten yang diperlukan oleh desa. Seperti tercatat dalam diskusi tentang India, kehutanan ilmiah tidak dapat memproduksi sumberdaya yang diperlukan untuk bertahan hidup, sekalipun didorong pengembangannya melalui hutan kemasyarakatan (lihat Bab 9).

Dalam contoh-contoh dari Arora-Jonsson dan Nightingale, kelompok terpinggirkan masih dapat menemukan jalan untuk menunjukkan keberadaan mereka dan melawan pembatasan sistem sosial yang lambat laun berubah. Dugar dan Badenoch (2002) menyatakan bahwa intervensi pembangunan yang terarah yang menggabungkan prasyarat keikutsertaan kelompok terpinggirkan dengan pendidikan informal untuk membangun percaya diri tampaknya akan lebih berhasil. Di Nepal, beberapa perempuan telah mengambil alih tanggung jawab pengelolaan kelompok pengguna hutan dari kaum pria. Poffenberger (2000) menyatakan bahwa 30 persen dipimpin oleh wanita, termasuk beberapa diantaranya yang paling aktif.¹⁴ Satu telaah umum baru-baru ini menunjukkan bahwa 'isu keadilan dan jender saat ini mendapat perhatian dalam proyek-proyek yang didanai donor, dan dalam pelatihan [staf kantor kehutanan distrik]' (Katila, 2005).

Kesimpulan

Pendekatan tata kelola hutan secara hirarki dan bersifat perintah-dan-awasi, dimana pemerintah pusat menyusun kebijakan dan satuan-satuan dibawahnya menjadi pelaksana (disebut 'tata kelola lama'), telah memberi jalan terhadap munculnya pengaturan yang lebih demokratis yang menekankan kolaborasi dan saling ketergantungan antara negara dengan masyarakat sipil ('tata kelola baru'). Biasanya tata kelola baru memasukkan beberapa unsur desentralisasi dan devolusi (Gluck et al, 2005). Tata kelola yang baru juga menuntut adanya koordinasi keikutsertaan berbagai aktor sipil dan pemerintah yang mempunyai tujuan berbeda-beda – masyarakat setempat, organisasi non-pemerintah (baik lokal maupun internasional), lembaga penelitian internasional, perusahaan swasta, pedagang dan pihak lainnya dalam rantai pemasaran nasional dan luar negeri, serta lembaga-lembaga pemerintah di tingkat lokal, regional dan nasional. Berbagai kelompok tersebut membangun 'jejaring kebijakan' (*policy network*) dengan nilai yang sangat beragam, namun fleksibilitas dan kejujuran merupakan hal yang sangat penting. Tujuannya adalah 'untuk mengarahkan berbagai aktor ini mewujudkan pengelolaan hutan lestari' (Gluck et al, 2005, hal 54). Bergerak dari skala masyarakat ke pemerintahan lokal dan pusat dan kembali lagi ke skala masyarakat, dan mencari peran yang tepat di setiap tingkat, menjadi lebih mudah

jika ada peran perantara yang siap meningkatkan kemampuan dan memperlancar jalannya proses.

Sejauh mana gagasan-gagasan tersebut sesuai dengan kenyataan yang terjadi di hutan-hutan di wilayah Asia-Pasifik? Penting untuk diingat bahwa sebelum 'tata kelola tua' berkembang, yang disertai dengan tersebarnya kolonialisme dan konsep kehutanan ilmiah, sudah ada bentuk awal pengelolaan tradisional dimana masyarakat setempat mengelola hutan sesuai dengan aturan mereka sendiri. Saat ini, kedua bentuk pengelolaan ini masih ada di berbagai daerah, dan sistem tradisional masih kuat di daerah-daerah yang letaknya jauh dari pengaruh pemerintah pusat. Desentralisasi dapat berpengaruh pada kestabilan sistem ini, dan tidak memberikan alternatif yang tepat, kadang-kadang justru meniru bentuk lama sistem perintah-dan-awasi (masih kuat terjadi di India, Nepal dan Myanmar), atau hanya menciptakan bentuk anarki dan korupsi oleh para elite lokal. Yang terakhir ini dialami negara-negara seperti Kamboja, Indonesia dan Vietnam, yang kelihatannya lebih menonjol di negara-negara yang mempunyai permintaan tinggi akan hasil hutan dan ada peluang besar terjadinya penebangan kayu liar dan penyelundupan melalui batas negara.

Peran perantara dalam jejaring kebijakan sangat penting, terutama di awal periode desentralisasi dan devolusi. LSM dan kumpulan peneliti internasional telah menjadi katalis dalam mendorong pengaturan kepemilikan yang lebih memperhatikan kepentingan masyarakat setempat di Indonesia, sekaligus juga mengurangi terjadinya kebakaran hutan. Meskipun organisasi-organisasi tersebut mempunyai agenda sendiri, mereka bagaimanapun juga dibutuhkan sampai kelembagaan lokal sudah cukup kuat bernegosiasi secara setara dengan pihak lain. Sistem penguasaan lahan yang kuat dan pasti sangat penting dibangun, khususnya karena kepentingan pengusaha seringkali mengalahkan kepentingan tradisional.

Isu-isu keadilan bagi masyarakat setempat sering terabaikan ketika lembaga lokal didirikan. Lembaga lokal yang baru dibangun biasanya langsung didominasi para elite pria. Seperti ditunjukkan beberapa kajian detail, kaum perempuan pada awalnya harus bergerak secara sembunyi-sembunyi dalam mempengaruhi pengambilan keputusan, meskipun ada peraturan tentang keterwakilan yang mengharuskan informasi juga diperoleh oleh semua pihak-pihak yang paling terkena dampak.

Bentuk-bentuk desentralisasi dan devolusi yang dipaparkan dalam tulisan ini ada yang berjalan tidak mulus, morat marit, lambat dalam implementasinya dan seringkali tidak memberi kepuasan kepada para pihak. Namun, ada tanda-tanda perbaikan di beberapa tempat. Ada upaya dan semangat untuk memperbaiki sistem pengelolaan hutan secara lebih baik melalui devolusi kekuasaan yang nyata kepada masyarakat di sekitar hutan. Mereka tidak akan puas jika mereka tidak diberi kewenangan yang sesungguhnya.

Catatan

- 1 Negara-negara yang diteliti adalah yang termasuk dalam wilayah Asia Timur, Asia Selatan dan Asia Tenggara serta Oceania, menurut kategori FAO. Asia Barat dan Tengah, yang areal hutannya sedikit, tidak diikutsertakan.
- 2 Dengan menggunakan angka ekspor kayu ilegal dari Papua berdasarkan *Bisnis Indonesia* sebesar 600.000m³/bulan di tahun 2002, Alhamid menghitung besarnya pemasukan dari sumber ilegal sebesar Rp 7,2 triliun per tahun, yang berarti lima kali lebih besar dari anggaran provinsi dan tiga kali lebih besar dari anggaran untuk militer Indonesia (Alhamid, 2004, hal 273).
- 3 Dari pengembangan sistem tradisional *tumpangsari* di Jawa (dimana tanaman pangan ditanam diantara pohon jati permudaan dalam dua tahun pertama), sampai ke bentuk tanaman kayu di desa-desa di India yang dimaksudkan mengurangi tekanan terhadap hutan alam, serta wanatani pekarangan berbasis keluarga di Filipina. Di Thailand, program hutan desa dimulai pada tahun 1978, bersamaan waktunya ketika Undang-Undang Kehutanan Nepal diamandemen untuk membuka peluang pemberian lahan hutan terdegradasi kepada *Panchayats* setempat.
- 4 'Narasi' tentang kerusakan hutan mengabaikan sumbangan cara-cara tradisional masyarakat setempat terhadap upaya pemeliharaan hutan (Arora-Jonssen, 2005).
- 5 Penekanan adalah pada aslinya.
- 6 Penekanan ditambah.
- 7 Studi Fujita dan Kaisone di Laos (Bab 8 buku ini) menggunakan kerangka yang sama.
- 8 Dalam definisinya Fisher et al, proses ini juga disebut 'desentralisasi tanpa devolusi'.
- 9 Data tersedia untuk 24 dari 30 negara berhutan, yang mencakup 93 persen dari hutan alam dunia.
- 10 Pada awalnya, petani menerima izin sementara yang berlaku untuk enam tahun.
- 11 Yang menarik adalah adanya beberapa izin yang dikeluarkan di dalam hutan lindung. Padahal sebelumnya pemerintah Indonesia mengusir para penanam kopi keluar dari kawasan hutan tersebut.
- 12 Pada tahun 1985 target tutupan hutan ditentukan sebesar 40 persen, 15 persen diantaranya adalah hutan konservasi dan 25 persen hutan produksi. Setelah terjadi banjir di daerah selatan pada 1989, yang berujung pada pelarangan penebangan kayu, angka-angka tersebut menjadi terbalik. Pada 1992, dinas kehutanan membagi hutan untuk kepentingan pertanian, ekonomi dan konservasi (Zurcher, 2005).
- 13 Penolakan terakhir di Senat adalah pada tahun 2002.
- 14 Proyek kehutanan Nepal-Australia, yang dilaksanakan di dua distrik selama 25 tahun, telah berubah fokusnya dalam tahun-tahun terakhir proyek menjadi peningkatan kemampuan baca tulis kaum perempuan dalam rangka mendukung keikutsertaan perempuan dalam kelompok pengguna hutan.

Rujukan

- Adhikari, B., Williams, F. dan Lovett, J. 2006. Local benefits from community forests in the middle hills of Nepal. *Forest Policy and Economics*, vol 9, no 5, hal 464–478.
- Agarwal, B. 2001. Participatory exclusions, community forestry and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework. *World Development*, vol 29, no 10, hal 1623–1648.
- Agrawal A. dan Ribot, J. 1999. Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African environmental cases. *The Journal of Developing Areas*, vol 33, no 4, hal 473–502.
- Alhamid, H. 2004. Forests for the people? Indigenous forest management under decentralization: A case study of the Rendani Protection Forest, Papua, Indonesia. PhD thesis (tidak dipublikasikan), School of Resources, Environment and Society, Australian National University, Canberra.
- Arora-Jonsson, S. 2005. Unsettling the order: Gendered subjects and grassroots activism in forest communities. PhD thesis (tidak dipublikasikan), Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Swedia.
- Banerjee, A. 2000. Devolving forest management in Asia-Pacific countries. *Dalam: T. Enters, M. Victor dan P. Durst (penyunting) Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, The Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC), Bangkok.
- Barr, C. 2001. *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia*. WWF Macroeconomics Program Office and CIFOR, Washington, DC.
- Bun, Y. K. T., King, T. dan Shearman, P. 2004. *China's Impact on New Guinea's Forestry Industry*. Forest Trends, Washington, DC.
- Capistrano, D. dan Colfer, C. J. P. 2005. Decentralization: Issues, lessons and reflections. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Casson, A. 2005. Cat's eye forests: The Krui damar gardens. *Dalam: P. Durst, C. Brown, H. Tacio dan M. Ishikawa (penyunting) In search of excellence: exemplary forest management in Asia and the Pacific*. FAO and RECOFTC, Bangkok.
- Casson, A. dan Obidzinski, K. 2002. From new order to regional autonomy: Shifting dynamics of "illegal logging" in Kalimantan, Indonesia. *World Development*, vol 30, no 12, hal 2133–2151.
- Clarke, M. 2000. Devolving forest ownership in New Zealand: Processes, issues and outcomes. *Dalam: T. Enters, M. Victor dan P. Durst (penyunting) Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, RECOFTC, Bangkok.
- Colchester, M., Eka Dinata, A., Fay, C. C., Pasya, G., Situmorang, L., Sirait, M. T., van Noordwijk, M., Cahyaningsih, N., Budidarsono, S., Suyanto, S., Kusters, K. Manalu, P. dan Gaveau, D. 2005. Facilitating agroforestry development through land and tree tenure reforms in Indonesia. ICRAF Southeast Asia Working Paper No 2005-2, ICRAF, Bogor, Indonesia.

- Colchester, M., Boscolo, M., Contreras-Hermosilla, A., Gatto, F. D., Dempsey, J., Lescuyer, G., Obidzinski, K., Pommier, D., Richards, M., Sembiring, S. S., Tacconi, L., Rios, M. T. S. dan Wells, A. 2006. Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement. *Forest Perspectives*, vol 3, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Contreras-Hermosilla, A. dan Fay, C. 2005. *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Forest Trends, Washington, DC.
- Darlong, V. 2002. Traditional community based fire management among the Mizo shifting cultivators of Mizoram in northeast India. *Dalam: P. Moore, D. Ganz, L. C. Tan, T. Enters dan P. Durst (penyunting) Communities in Flames: Proceedings of an International Conference on Community Involvement in Fire Management*. FAO, Bangkok.
- Dennis, R. A., Mayer, J., Applegate, G. B., Chokkalingam, U., Colfer, C. J. P., Kurniawan, I., Lachowski, H., Maus, P., Permana, R. P., Ruchiat, Y., Stolle, F., Suyanto, S. dan Tomich, T. 2005. Fire, people and pixels: Linking social science and remote sensing to understand underlying causes and impacts of fire in Indonesia. *Human Ecology*, vol 33, no 4, hal 465–504.
- Dudley, R. 2002. Dynamics of illegal logging in Indonesia. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC.
- Dupar, M. dan Badenoch, N. 2002. *Environment, Livelihoods and Local institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) 2003. *Local Forest Management*. Earthscan, London.
- Eghenter, C., Labo, M. dan Ferrari, M. F. 2003. Indonesia: The Dayak people in the first co-managed protected area. *Community Forestry E-news*, 31 August 2003, No 2003:14, RECOFTC, Bangkok.
- EIA/Telapak 2005. *The Last Frontier: Illegal Logging in Papua and China's Massive Timber Theft*. EIA/Telapak, London, Washington, DC, dan Bogor, Indonesia.
- Engel, S. dan Palmer, C. 2006. Who owns the right? The determinants of community benefits from logging in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, vol 8, hal 434–446.
- FAO 2005a. *Global Forest Resources Assessment 2005*. FAO, Roma.
- FAO 2005b. Best practices for improving law compliance in the forestry sector. FAO Forestry Paper No 145, FAO, Roma.
- Ferguson, I. dan Chandrasekharan, C. 2005. Paths and pitfalls of decentralization for sustainable forest management: Experiences of the Asia Pacific region. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Fisher, R. 2000. Decentralization and devolution in forest management: A conceptual overview. *Dalam: T. Enters, M. Victor dan P. Durst (penyunting) Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, RECOFTC, Bangkok.
- Gautam, A., Shivakoti, G. dan Webb, E. 2004. A review of forest policies, institutions, and changes in the resource condition in Nepal. *International Forestry Review*, vol 6, no 2, hal 136–148.

- Gibbs, C., Payuan, E. dan del Castillo, R. 1990. The growth of the Philippines social forestry program. *Dalam: M. Poffenberger (penyunting) Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press, New York.
- Gilmour, D. 2003. Retrospective and prospective view of community forestry in Nepal. *Journal of Forest and Livelihood*, vol 2, no 2, hal 5–7.
- Gluck, P., Rayner, J. dan Cashore, B. 2005. Changes in the governance of forest resources. *Dalam: G. Mery, R. Alfaro, M. Kanninen dan M. Lobovokov (penyunting) Forests in the Global Balance – Changing Paradigms*. International Union of Forestry Research Organizations (IUFRO) World Series, vol 17, IUFRO, Vienna, hal 51–74.
- Global Witness 2000. *Chainsaws Speak Louder than Words*. Global Witness, London.
- Global Witness 2003. A conflict of interests: The uncertain future of Burma's forests. Global Witness briefing document, Global Witness, London.
- Global Witness 2005. A choice for China: Ending the destruction of Burma's northern frontier forests. Global Witness briefing document, Global Witness, London.
- Gregersen, H., Contreras-Hermosilla, A., White, A. dan Phillips, L. 2005. Forest governance in federal systems: An overview and implications for decentralization. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Ha Thi Linh 2002. Experiences in community forest fire control in Viet Nam. *Dalam: P. Moore, D. Ganz, L. C. Tan, T. Enters dan P. Durst (penyunting) Communities in Flames: Proceedings of an International Conference on Community Involvement in Fire Management*. FAO, Bangkok.
- Katila, P. 2005. Experiences from community forestry in Nepal. *Dalam: G. Mery, R. Alfaro, M. Kanninen dan M. Lobovokov (penyunting) Forests in the Global Balance – Changing Paradigms*. International Union of Forestry Research Organizations (IUFRO) World Series, vol 17, IUFRO, Wina, hal 218.
- Larson, A. 2005. Democratic decentralization in the forestry sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- McElwee, P. 2004. You say illegal, I say legal: The relationship between "illegal" logging and land tenure, poverty and forest use rights in Vietnam. *Journal of Sustainable Forestry*, vol 19, nos 1–3, hal 97–135.
- Menzies, N. 2002. Global gleanings: Lessons from six studies of community-based forest management. Laporan untuk the Ford Foundation's Environment and Development Affinity group (EDAG).
- Menzies, N. 2004. Communities and their partners: Governance and community-based forest management. *Conservation and Society*, vol 2, no 2, hal 449–456.
- Michon, G., de Foresta, H., Kusworo, A. dan Levang, P. 2000. The damar agroforests of Krui, Indonesia: Justice for forest farmers. *Dalam: C. Zerner (penyunting) People, Plants and Justice: The Politics of Nature Conservation*. Columbia University Press, New York.
- Milne, G. 2005. *Unlocking Opportunities for Forest-Dependent People in India* (2 vols). World Bank, Washington, DC.
- Molyneux, M. dan Razavi, S. 2005. Beijing plus ten: An ambivalent record on gender justice. *Development and Change*, vol 36, no 6, hal 983–1010.
- NGO Forum 2004. Cambodia [Forest Livelihoods Project], available at www.ngoforum.org.kh/Land/Livelihood/background.htm, diakses 4 April 2006.

- Nightingale, A. 2005. "The experts taught us all we know": Professionalisation and knowledge in Nepalese community forestry. *Antipode*, vol 37, hal 581–604.
- Obidzinski, K. 2005. Illegal logging in Indonesia: Myth or reality? *Dalam*: B. Resosudarmo (penyunting) *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Palmer, C. dan Engel, S. 2006. For better or for worse? Local impacts of the decentralization of Indonesia's forest sector. Kertas kerja, Eidgenosische Technische Hochschule (ETH), Zurich, Swiss.
- Pearmsak Makarabhirom, D. dan Ganz, S. O. 2002. Community involvement in fire management: Cases and recommendations for community-based fire management. *Dalam*: P. Moore, D. Ganz, L. C. Tan, T. Enters dan P. Durst (penyunting) *Communities in Flames: Proceedings of an International Conference on Community Involvement in Fire Management*. FAO, Bangkok.
- Poffenberger, M. (penyunting) 1990. *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press, New York.
- Poffenberger, M. (penyunting) 2000. *Communities and Forest Management in South Asia*. IUCN (Working Group on Community Involvement in Forest Management), Gland, Swiss.
- Potter, L. dan Badcock, S. 2001. *The Effect of Indonesia's Decentralisation on Forests and Estate Crops in Riau Province: Case Studies of the Original Districts of Kampar and Indragiri Hulu*, Case Studies 6 and 7 in 'Case studies on decentralization and forests in Indonesia' series. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Pragtong, K. dan Thomas, D. 1990. Evolving management systems in Thailand. *Dalam*: M. Poffenberger (penyunting) *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press, New York.
- Ribot, J. 2005. Choosing representation: Institutions and powers for decentralized forest management. *Dalam*: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Sarin, M., Raju, M. S., Chatterjee, M., Banarjee, N. K. dan Hiremath, S. 1998. *Who is Gaining? Who is Losing? Gender and Equity Concerns in Joint Forest Management*. Society for the Promotion of Wastelands Development, New Delhi.
- Siahaan, A. 2002. Women and decentralization in Indonesia: Bringing local government closer to women? Makalah kebijakan, tersedia di www.policy.hu/siahaan/Policypaper1.htm, diakses 3 Maret 2006.
- Stoney, C. dan Bratamihardja, M. 1990. Identifying appropriate agroforestry technologies in Java. *Dalam*: M. Poffenberger (penyunting) *Keepers of the Forest: Land Management Alternatives in Southeast Asia*. Kumarian Press, New York.
- Sunderlin, W. 2006. Poverty alleviation through community forestry in Cambodia, Laos and Vietnam: An assessment of the potential. *Forest Policy and Economics*, vol 8, no 4, hal 386–396.
- Suyanto, S., Permana, R., Khususiyah, N. dan Joshi, L. 2005. Land tenure, agroforestry adoption, and reduction of fire hazard in a forest zone: A case study from Lampung, Sumatra, Indonesia. *Agroforestry Systems*, vol 65, hal 1–11.
- Turia, R. 2005. Cannot see the land for the trees: The forest management dilemma in Papua New Guinea. PhD thesis (tidak dipublikasikan), Department of Human Geography, Australian National University, Canberra.

- Upreti, B. dan Srestha, B. 2000. Balancing power in community forestry: Decentralization and devolution of power. *Dalam*: T. Enters, M. Victor dan P. Durst (penyunting) *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, RECOFTC, Bangkok.
- Vaz, J. 2006. Seeking space for biodiversity through improved tenure security for local communities: A community-conservation NGO partnership in Sabah. *Dalam*: F. Majid Cooke (penyunting) *State, Communities and Forests in Contemporary Borneo*, Asia-Pacific Environment Monograph I, Australian National University Press, Canberra.
- Verbist, B., Ekadinata Putra, A. dan Budidarsono, S. 2004. Penyebab guna lahan dan akibatnya terhadap fungsi daerah aliran sungai (DAS) pada lansekap agroforestri berbasis kopi di Sumatera. *Agrivita*, vol 26, hal 29–38.
- Wardojo, W. dan Roch, P. 2005. Foreword. *Dalam*: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Walker, A. 2004. Seeing farmers for the trees: Community forestry and the arborealisation of agriculture in northern Thailand. *Asia Pacific Viewpoint*, vol 45, no 3, hal 311–324.
- White, A. dan Martin, A. 2002a. *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*. Forest Trends, Washington, DC.
- White, A. dan Martin, A. 2002b. *Strategies for Strengthening Community Property Rights over Forests: Lessons and Opportunities for Practitioners*. Forest Trends, Washington, DC.
- White, A., Xiufang Sun, Canby, K., Jintao Xu, Barr, C., Katsigris, E., Bull, G., Cossalter, C. dan Ilsson, S. 2006. *China and the Global Market for Forest Products: Transforming Trade to Benefit Forests and Livelihoods*. Forest Trends, Washington, DC.
- Wollenberg, E., Moeliono, M., Limberg, G., Iwan, R., Rhee, S. dan Sudana, M. 2006. Between state and society: Local governance of forests in Malinau, Indonesia. *Forest Policy and Economics*, vol 8, no 4, hal 421–433.
- Zurcher, S. 2005. Public participation in community forest policy in Thailand: The influence of academics as brokers. *Geografisk Tidsskrift, Danish Journal of Geography*, vol 105, no 1, hal 77–88.

Sudut Pandang Lain: Desentralisasi, Pengorganisasian Perempuan dan Pengelolaan Hutan Lokal

Seema Arora-Jonsson

Dalam sepuluh tahun terakhir terjadi pergeseran dalam diskusi nasional maupun internasional mengenai pengelolaan sumberdaya alam (lihat, misalnya, Shackleton et al, 2002). Sektor kehutanan, khususnya, telah mengalami pergeseran kebijakan. Partisipasi masyarakat dan perhatian terhadap jender telah dianggap sebagai hal yang penting dalam mewujudkan tata kelola hutan yang lestari. Desentralisasi telah dianggap sebagai cara ampuh mencapai tujuan pembangunan dalam merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat (bandingkan World Bank, 2000). Para ilmuwan, praktisi pembangunan dan pihak lainnya yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya alam telah menganjurkan agar dikaitkan antara upaya-upaya yang dilakukan kaum lelaki dengan perempuan dalam membangun lembaga lokal yang handal dalam mengurus sumberdaya alam. Dengan mengingat pentingnya hubungan jender dalam hidup keseharian, dalam bab ini saya mendiskusikan bagaimana desentralisasi yang lebih demokratis dan mempertimbangkan kepentingan jender dapat dicapai dalam pengelolaan sumberdaya alam. Tujuan saya bukan semata-mata untuk memberikan solusi atau rekomendasi yang mantap, melainkan lebih untuk mempelajari persoalan dan pertentangan yang muncul dalam upaya memperbaiki sistem pengelolaan lokal. Dengan memberi saran-saran tentang pendekatan, saya berharap bisa memulai sebuah diskusi yang akan memberi masukan terhadap proses perdebatan teoritis dan kebijakan tentang pengelolaan sumberdaya alam berbasis kesetaraan jender. Yang lebih penting, saya berharap dari diskusi ini muncul pemikiran dan tindakan yang dapat kita lakukan agar bisa memberi manfaat bagi masyarakat, baik lelaki maupun perempuan, yang hidup dan bekerja di bidang pembangunan dan sumberdaya alam di sekitar mereka.

Dengan menggunakan contoh dari penelitian di desa-desa di Orissa, India, dan sebuah desa di Swedia barat laut, saya mengundang para pembaca untuk memikirkan cara-cara alternatif pengorganisasian desentralisasi. Contoh-contoh ini mengajak kita untuk memperhatikan proses dan ‘aspek-aspek yang terlupakan’ dalam usaha desentralisasi – yaitu, hubungan sosial dan jender yang dianggap telah menjadi kebiasaan hingga tidak tampak. Kita juga cenderung mengabaikan perannya dalam membentuk proses dan menentukan hasil. Kedua lokasi studi, yang terletak di tempat yang sangat berbeda tersebut, dipilih untuk dapat memahami usaha masyarakat setempat dalam mengurus sumberdaya berdasar pandangan Utara-Selatan. Konteksnya, diskusi tentang pengelolaan sumberdaya telah semakin mendunia, sementara lembaga-lembaga di belahan Utara memainkan peran sangat penting dalam perdebatan di Selatan.

Saya meneliti beragam arti tentang pengelolaan dan pembangunan lokal dan mendiskusikan arti hutan lestari dalam kehidupan keseharian anggota masyarakat yang terpengaruh secara langsung dengan beralihnya wewenang dan tanggung jawab pengambilan keputusan tentang hutan. Kasus-kasus di India dan Swedia adalah contoh hasil usaha yang dilakukan di tingkat akar rumput dan bukan hasil desentralisasi yang dimulai oleh pemerintah. Perjuangan masyarakat setempat untuk memperoleh hak pengelolaan menjadi pembelajaran penting bagi proses desentralisasi. Dalam kedua kasus yang dipelajari ini, masyarakat desa membentuk organisasi untuk mengelola hutan setempat dan mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan. Berhubung tidak mendapat tempat dalam organisasi ini, para perempuan di kedua tempat tersebut memilih untuk mengadakan kegiatan sendiri di tempat mereka berkumpul. Analisis hubungan antara organisasi perempuan dengan asosiasi hutan kemasyarakatan, dan juga antara peran kelembagaan luar dalam mendukung sistem pengelolaan lokal dengan usaha perempuan di kedua komunitas yang berbeda ini menunjukkan kesamaan yang sangat menarik. Dari kesamaan ini, muncul wawasan yang lebih luas di luar kedua konteks tersebut untuk mempertanyakan hal penting tentang pengelolaan sumberdaya alam dan desentralisasi berbasis jender.

Studi kasus ini dilakukan dari sudut pandang kelompok perempuan dan bukan dari sudut pandang organisasi pengelolaan hutan lokal, seperti yang biasa dilakukan ketika mengkaji pengelolaan sumberdaya lokal. Dengan pendekatan tersebut, muncul tiga aspek penting yang saya anggap terlupakan dalam desentralisasi:

- 1 *Tingkatan sosial tata kelola hutan.* Kedua studi kasus ini menggambarkan keterkaitan erat antara cara-cara pengelolaan hutan dengan persoalan lain dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Tidak mungkin pengelolaan hutan dilakukan tanpa mengkaitkannya dengan isu lain dalam masyarakat, karena hubungan antara isu-isu tersebut dengan orang-orang yang terlibat di dalamnya berperan penting menentukan keberhasilan pengelolaan hutan.

Hal ini terkait erat dengan masalah jender, selain karena adanya pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin di banyak desa, juga karena isu-isu dan kegiatan yang diberi prioritas sebagai 'kegiatan masyarakat' tergantung pada hubungan jender dan kekuasaan di desa dan pada hubungan dengan praktisi pembangunan dan para pejabat dari luar desa.

- 2 Dampak yang tidak diharapkan dari keikutsertaan (inclusion). Ada usaha untuk mengikutsertakan perempuan dalam organisasi pengelolaan hutan agar hasilnya lebih efektif dan berkeadilan jender. Namun, meskipun maksudnya baik, usaha tersebut bisa berdampak merugikan jika kita tidak memberi perhatian pada bagaimana perempuan yang berbeda memilih untuk berpartisipasi atau memilih untuk mengatur diri mereka sendiri. Seringkali ada asumsi bahwa mengajak perempuan dalam pertemuan-pertemuan menjadi pertanda partisipasi mereka sudah diperhatikan. Seperti ditunjukkan dalam kedua kasus, pendekatan semacam itu dapat merusak usaha menuju partisipasi dan pengelolaan hutan yang lestari. Cara-cara baru dan bervariasi harus dipertimbangkan dalam kolaborasi.
- 3 *Dampak menyimpang dari keberadaan pihak luar.* Dalam suatu proses desentralisasi, praktisi pembangunan dan lembaga dari luar mungkin berhadapan dengan berbagai macam kelompok yang menamakan diri sebagai perwakilan 'masyarakat'. Dalam kedua studi kasus, saya menggambarkan bagaimana pihak luar mengalihkan arah proses yang diawali di desa-desa. Hubungan mereka dengan masyarakat desa dan diantara mereka sendiri memainkan peran dalam tata kelola hutan sama seperti usaha masyarakat. Sebagai peneliti, agen pembangunan atau pejabat pemerintah, kita mempunyai peran sangat penting, tetapi jarang sekali dianalisis bagaimana kita dengan tidak sengaja justru menguatkan hubungan yang tidak adil.

Di bagian selanjutnya bab ini, pertama-tama saya secara singkat menyajikan pendekatan penelitian dan metode lapangan, yang bagi saya telah mengungkap aspek-aspek yang terlupakan dari pengelolaan lokal. Tanpa ini, mungkin aspek-aspek itu tetap tidak akan terlihat. Setelah deskripsi metode, saya masuk ke dalam konteks pengelolaan hutan lokal yang lebih luas – yakni, hubungan sosial tata kelola kehutanan. Kemudian saya membahas pelibatan perempuan dalam organisasi kehutanan dan peran aktor luar dalam proyek-proyek pembangunan. Bab ini berakhir dengan diskusi tentang hal-hal yang utama.

Metodologi

Saya memulai penelitian saya dengan cara pendekatan konvensional untuk meneliti inisiatif-inisiatif pengelolaan lokal – dengan kata lain, dengan fokus kepada institusi formal terkait dengan pengelolaan lokal dan pembangunan.

Namun, kajian pendahuluan di kedua tempat menunjukkan tidak adanya perempuan dalam organisasi. Daripada fokus untuk mengkaji mengapa tidak ada perempuan dan bagaimana mereka dapat diikutsertakan dalam organisasi kehutanan, saya lebih memilih untuk mengkaji tempat-tempat mereka biasanya berada dan bagaimana mereka melakukan kegiatan-kegiatan terkait dengan hutan dan apa yang mereka harapkan dari pengawasan lokal. Dengan memulai dari luar organisasi utama, saya dapat mempertanyakan norma dan asumsi yang mendasari inisiatif pengelolaan lokal, dan dapat memahami pengelolaan lokal dalam konteks yang lebih luas. Pendekatan ini mengungkap pengetahuan berbeda tentang pengelolaan kehutanan, tentang bagaimana norma-norma desentralisasi yang kelihatannya membuka kesempatan bagi masyarakat, namun nyatanya menjadi dasar terjadinya perlakuan diskriminatif. Jadi, fokus dan metodologi ini menyoroti keterbatasan pengetahuan yang kita punya dan memberi gambaran perlunya kita terbuka terhadap pendekatan-pendekatan lain, serta mendorong kita berpikir tentang bagaimana pendekatan-pendekatan tersebut bisa memperkuat keyakinan kita.

Analisis didasarkan pada studi yang dilaksanakan di Distrik Nayagarh, Orissa, India, pertama-tama pada tahun 1993, lalu pada tahun 1998 dan 1999. Meskipun penelitian saya terfokus di Orissa, saya mengkaitkannya dengan penelitian yang saya lakukan di satu desa berpenduduk sedikit di baratlaut Swedia, antara tahun 1998 dan 2003, sebuah konteks negara maju dimana saat ini usaha-usaha pengelolaan hutan lokal sedang diperdebatkan. Penelitian ini dilakukan melalui wawancara dengan kelompok perempuan; wawancara pribadi dengan perempuan, lelaki, staf dari program pengembangan perempuan di Nayagarh, dan lelaki yang tergabung dalam organisasi hutan dan asosiasi desa di kedua tempat. Penelitian juga dilakukan dengan metode pengamatan peserta (*participant observation*) di dalam pertemuan dan acara kumpul-kumpul. Penelitian di Swedia dilaksanakan pada tahun 1998–2002, sebagian besar dengan metode tukar pikiran kolaboratif (*collaborative inquiry*)¹ dengan perempuan desa. Melalui metode tersebut, saya menyerahkan sepenuhnya pertanyaan-pertanyaan penelitian ditentukan sendiri oleh kelompok dan kemudian kami menganalisis hasil-hasil beserta prosesnya bersama-sama di desa.

Jejaring Sosial Tata Kelola Hutan

Desentralisasi kekuasaan politik disertai dengan retorika partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya (terutama hutan) dan pembangunan pedesaan. Dalam proses pelimpahan kewenangan, pertanyaan-pertanyaan tentang siapa yang disebut ‘masyarakat’ dan ‘setempat’ mempunyai arti penting. Menjadi keharusan bagi masyarakat untuk menegaskan diri mereka sebagai masyarakat dan mencari isu-isu penting bagi mereka. Dalam hal ini, apakah saja isu-isu

nya yang cenderung perlu diberi perhatian dan bagaimana dampaknya? Saya mengambil contoh-contoh dari *Bruksha O'Jeevar Bandhu Parishad* (*Friends of Trees and Living Beings* atau 'Kawan dari Pepohonan dan Kehidupan') di Distrik Nayagarh, Orissa dan dari usaha pengelolaan hutan lokal di suatu desa di Swedia untuk mendiskusikan faktor-faktor yang menyokong dan mengurangi dukungan bagi inisiatif lokal jika - sebagai titik temu faktor-faktor yang berbeda - satu isu menjadi menonjol di dalam masyarakat.

Melalui gerakan *Friends of Trees*, terbentuk jejaring komite hutan desa ketika para lelaki berkumpul pada tahun 1982. Mereka berasal dari beberapa desa yang telah melindungi hutan sekitar desa mereka selama beberapa tahun. Akhirnya, jumlah desa dalam jejaring semakin bertambah dan gerakan ini meliputi seluruh distrik. Sebuah federasi yang lebih besar bernama *Nayagarh Jungle Suraksha Mahasangha* (Federasi Perlindungan Hutan Nayagarh) dibentuk pada 1992, dan menjadi organisasi payung bagi jaringan-jaringan yang lebih kecil. Tutupan hutan di distrik ini mengalami perubahan nyata dalam tahun-tahun berikutnya: hutan mulai tumbuh kembali, sungai-sungai yang telah mengering mulai terairi kembali dan binatang liar mulai terlihat kembali di dalam hutan. Dalam banyak hal, keberhasilan gerakan ini di tahun-tahun awal tergantung pada kemampuan para pemimpinnya menerapkan 'pendekatan menyeluruh terhadap pembangunan.' Narayan Hazari, salah seorang pendirinya menggambarnya sebagai 'pembangunan aspek ekonomi, sosial, politik, budaya, kemanusiaan, moral dan spiritual. Selain pemulihan ekonomi, gerakan ini berperan dalam reformasi sosial, perencanaan keluarga, pengadaan lapangan kerja dan penghapusan sikap tidak dapat disentuh, *untouchability*' (Hazari dan Hazari, 1990). Kebiasaan keagamaan dan spiritual sangat kuat dalam gerakan itu dan menjadi daya tarik yang kuat bagi masyarakat.² Melalui musik dan sandiwara serta karya tulis, lelaki dan perempuan menyampaikan pesan perlindungan lingkungan dan perubahan sosial dalam upacara-upacara pernikahan, pesta-pesta, pertemuan keagamaan dan acara lain.

Dalam acara-acara tersebut, mereka juga bicara soal perlunya 'peningkatan harkat bagi perempuan.' Dorongan mereka, setidak-tidaknya diantara para pemimpinnya, dibarengi dengan usaha untuk menghilangkan keanggotaan kasta. Hal-hal inilah yang menyebabkan gerakan ini mendapatkan dukungan dari banyak kelompok perempuan dan kelompok lainnya seperti masyarakat *Dalit* ('kasta rendah'), yang mendukung gerakan ini meskipun mereka tidak ikut serta dalam pengambilan keputusan. Perempuan juga tidak ikut serta dalam pengambilan keputusan, tapi mereka aktif dalam kampanye dan kegiatan *Friends of Trees*, seperti *padayatras* (demo arak-arakan) disamping mengurus keluarga sehari-hari dan mengurus desa selama berlangsungnya acara tersebut. Beberapa diantaranya adalah istri dan kerabat dari para pimpinan *Friends of Trees*. Menurut Narayan Hazari, ketika *Friends of Trees* sedang berkampanye, 'perempuan hampir selalu yang maju terlebih dahulu'.

Namun, ketika pergerakan itu mulai mempunyai bentuk lebih formal dan menjalin hubungan dengan LSM dan lembaga pembangunan dari luar, agenda lingkungan menjadi pusat perhatian, mengalahkan agenda sosial. Sedikit pendanaan diberikan oleh Oxfam, terutama untuk biaya administrasi. Suatu evaluasi yang dilakukan pada 1992 oleh Overseas Development Agency (pendahulu dari British Department for International Development) menunjukkan kurangnya keberadaan perempuan dalam organisasi, dan perlunya dana diberikan untuk program perempuan. Program dimaksudkan sebagai upaya pembinaan kemampuan yang memungkinkan perempuan lebih aktif dalam organisasi kehutanan yang didominasi lelaki. Tetapi, yang menonjol dalam laporan tersebut ialah, meskipun dicatat ketiadaan perempuan dalam manajemen dan pimpinan *Friends of Trees*, sedikit sekali perhatian diberikan kepada para perempuan yang telah berada di dalam pergerakan –mereka-mereka yang mengorganisir dan ikut serta dalam berbagai fungsi dan bekerja bersama kaum lelaki. Pelatihan di tahap awal tentang kerajinan menjahit dan perencanaan keluarga berencana secara bertahap diganti dengan tema untuk mendukung kelompok dalam hal menabung dan kredit. Beberapa kelompok perempuan yang saya sebut tadi terbentuk dalam rangka program ini. Kelompok tersebut disebut *mahila paribeshya vahinis* ('brigade lingkungan hidup perempuan'). Seperti disampaikan oleh salah seorang staf *Mahasangha* kepada saya, kelompok ini menjadi alat untuk mengorganisir kaum perempuan dan mengintegrasikan mereka ke dalam gerakan kehutanan.

Dari wawancara dengan para perempuan terungkap bahwa kelompok yang sangat aktif dan berhasil dalam membuat perubahan di desa adalah mereka-mereka yang telah bekerja melampaui kerangka kerja dan telah menangani berbagai persoalan di desa. Di Nayagarh, perempuan mengambil sikap diri berbeda terhadap hutan, tergantung dari posisi sosial mereka. Perempuan dari beberapa desa mengumpulkan kayu bakar, yang lainnya memanfaatkan daun *sal* dan hasil hutan lainnya, atau mengumpulkan biji-bijian dan hasil hutan lainnya. Disamping memobilisasi tabungan lokal dalam kelompok mereka, para perempuan mendiskusikan permasalahan desa dan bekerja menanam pohon di desa dan di sekitar hutan, membersihkan dan memelihara tempat terbuka di desa, memelihara tanaman pekarangan belakang dan mengadakan usaha kecil-kecilan bersama-sama, seperti membuat makanan kudapan. Beberapa kelompok memelihara kebun tanaman obat yang mereka buat. Beberapa kelompok menantang elite lokal, seperti tuan tanah lelaki, dan lainnya menentang penindasan yang dilakukan polisi ketika kaum perempuan tersebut berupaya melindungi hutan. Dalam kasus-kasus tersebut, mereka berperan dalam memastikan adanya pelayanan sosial kepada masyarakat. Mereka juga memberi advokasi hak-hak masyarakat dan meminta pertanggung jawaban para pejabat kepada masyarakat. Melalui pekerjaan mereka di desa dan hutan, perempuan memberikan sumbangan terhadap terciptanya lingkungan kondusif bagi pengelolaan hutan.

Menurut para perempuan, masalah manajemen desa tidak dapat dipisahkan dari hutan. Untuk dapat mengelola hutan, komite dan federasi harus berurusan dengan kebutuhan perempuan terkait hutan dan kegiatan-kegiatan lainnya di desa. Bagaimana kegiatan-kegiatan ini berpengaruh pada pengelolaan hutan – dan bagaimana pengelolaan hutan mempengaruhi mereka – harus diakui keberadaannya karena para perempuan tidak tertarik untuk mentaati aturan dan peraturan tentang hutan yang tidak peduli terhadap keberadaan nyata mereka.

Aspek ini lebih jelas lagi terlihat dalam keadaan yang sangat berbeda di barat laut Swedia. Pada tahun 1995, beberapa orang lelaki dan perempuan membentuk satu asosiasi desa dengan harapan untuk membangkitkan kembali daerah mereka, yang telah menderita kekurangan jumlah penduduk dalam tahun-tahun terakhir. Masalah-masalah penting dalam agenda mereka adalah perumahan, sekolah, pemeliharaan anak-anak dan pekerjaan terkait dengan hutan-hutan di sekeliling mereka, yang berupa bagian dari suaka alam dan sebagian lagi dikelola oleh perusahaan negara untuk tujuan komersial. Orang-orang lelaki yang mengepalai asosiasi desa bekerjasama dengan praktisi pembangunan dari luar untuk menangani permasalahan kehutanan. Pelibatan pihak luar mengalihkan fokus asosiasi desa. Perhatian pada isu tunggal tentang manfaat ekonomi dari hutan, yang terkait dengan sumber pekerjaan kaum lelaki, mendominasi usaha mereka; isu-isu lain menjadi terabaikan sehingga mereka yang punya urusan lain tersisihkan. Pada 1998, beberapa perempuan di desa berbicara kepada saya soal mengaitkan pengelolaan hutan dengan kegiatan keseharian di desa seperti mengelola toko desa, pengasuhan anak-anak sehari-hari dan rumah-rumah untuk orang tua. Seperti dikatakan oleh salah seorang dari mereka ‘Kita tidak bisa hanya bicara soal pengelolaan hutan. Seluruh warga desa perlu bekerjasama mewujudkan visi yang lebih luas, yakni desa yang dikelola secara mandiri’. Bagi dia tampaknya tidak pantas bicara soal pengelolaan hutan ‘lokal’ ketika desa itu sendiri perlu pengelolaan yang terpadu. Dalam forum perempuan, mereka bicara tentang pentingnya menjaga semangat bersama agar dapat bekerja membangun desa dan mengelola hutan. Mereka menekankan bahwa asosiasi desa pada awalnya berangkat dari isu bahwa hutan merupakan bagian dari visi yang lebih luas tentang ‘kehidupan di daerah pedesaan’.

Dengan kata lain, pengelolaan hutan lokal akan sulit dicapai tanpa pengelolaan mandiri desa, yang penduduknya merasa ikut terlibat. Sebaliknya, hutan sangat penting untuk berbagai alasan, dan masyarakat desa berharap untuk bisa mendukung kehidupan di desa dengan cara ikut serta mengawasi pengelolaan hutan. Para perempuan menganggap hutan sebagai tempat kegiatan sosial yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat sehari-hari.

Pemisahan isu kehutanan dari isu-isu lainnya membingungkan banyak penduduk di kedua lokasi penelitian. Khususnya di Swedia, tapi juga di Nayarh, keterkaitan hutan dengan soal lainnya menjadi penting untuk melihat bagaimana masyarakat memilih kehidupannya. Hutan melekat menjadi satu dengan politik

lokal dan modern serta sejarah manusianya, baik lelaki maupun perempuan. Jadi, hutan harus dilihat dalam konteks sosial – sebagai ‘hutan sosial’ yang mencakup bukan saja pepohonannya namun juga bagaimana masyarakat berhubungan dengan hutan dan hubungan mereka dengan sesamanya.

Dengan berargumentasi perlunya mengangkat isu-isu lain terkait hutan, para perempuan di kedua tempat berusaha mempertanyakan pola pikir para lelaki (hutan merupakan isu utama yang perlu dicari penyelesaiannya dengan segera ketimbang persoalan yang lebih kecil tentang pembangunan desa). Masuknya aspek kehidupan sehari-hari dan spiritual serta keterkaitan dengan kebutuhan pembangunan menjadikan gerakan *Friends of Trees* berhasil di masa-masa awal. Meskipun jender tidak secara eksplisit menjadi acuan dalam laporan-laporan sampai tahun 1988, isu ini dimunculkan (meskipun hanya dalam wacana – untuk meningkatkan harkat wanita dan persoalan mas kawin) sewaktu para sukarelawan melakukan demo arak-arakan *padayatras* dari satu desa ke desa lainnya. Pada tahun 1990-an, beberapa perempuan mengadakan *padayatras* dan membicarakan situasi perempuan sebagai bagian dari perjuangan lingkungan.

Di kedua tempat, pengelolaan lokal tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan desa terpadu. Dan untuk itu, persyaratan dan agenda institusi yang diperlukan dalam pengelolaan harus dapat dirundingkan; cara-cara berbeda orang berhubungan dengan hutan harus diakui keberadaannya. Rencana pengelolaan ‘lokal’ yang disusun oleh suatu kelompok masyarakat (banyak diantaranya adalah pendatang) dianggap kurang memadai, terutama bagi kaum perempuan, yang kesulitan mengaitkan diri pada pengelolaan hutan lokal jika sistemnya tidak mengakomodasi kepentingan mereka. Upaya perempuan untuk mengaitkan hutan dengan isu-isu lain dalam kehidupan keseharian desa dan untuk melihat hutan dengan suatu sudut pandang yang lebih luas, mengangkat hubungan jender dan kekuasaan di dalam masyarakat ke permukaan. Beberapa isu dianggap lebih penting dari isu lainnya. Argumen yang hampir sama dapat dikatakan tentang desentralisasi kekuasaan: jika organisasi baru hasil desentralisasi menghasilkan kembali lembaga birokrasi yang menangani isu tunggal dalam pengelolaan sumberdaya, meskipun pada tingkat lokal, perubahan efektif ke arah demokrasi akan sulit terjadi.³

Dampak Tak Diharapkan dari Keikutsertaan (*inclusion*)

Dalam bagian ini, saya membahas bagaimana keikutsertaan perempuan dalam komite dan organisasi tidak selalu memberi keuntungan kepada mereka dan kadang-kadang dimanfaatkan untuk melanggengkan *status quo*. Saya jelaskan keadaan yang membawa keraguan banyak perempuan untuk menghadiri pertemuan atau menunjukkan minat dalam isu hutan seperti yang diatur oleh organisasi desa. Saya juga membahas bentuk-bentuk pertemuan yang menyebabkan perempuan

sulit didengar aspirasinya, dan mendiskusikan kemungkinan perubahannya. Pada bagian akhir, saya menyarankan pentingnya mengakomodasi berbagai cara pengorganisasian masyarakat lokal, jika kita ingin perempuan dan lelaki di luar organisasi formal berperan memberikan suara mereka dalam pengambilan keputusan.

Disinsentif untuk bergabung dan insentif untuk bekerja terpisah

Agar ada dasar demokrasi dalam desentralisasi, berbagai kelompok sering diundang bergabung dengan komite pengambil putusan dan federasi pengelolaan hutan. Di kedua daerah studi, usaha untuk mengikutsertakan perempuan telah dilakukan, terutama di Swedia. Namun di kedua daerah studi, sebagian perempuan mengorganisasi diri dan memilih untuk bekerja dalam kelompok mereka sendiri. Baik di Nayagarh dan di Swedia, kelompok perempuan membicarakan kegiatan-kegiatan desa dan masalah pembangunan daerah. Beberapa perkumpulan perempuan di Nayagarh juga menjadi forum tempat kaum perempuan menyampaikan persoalan pertentangan di dalam keluarga. Mereka membicarakan tentang kekerasan terhadap perempuan dan apa yang mereka sebut sebagai hak perempuan (sebagai lawan dari “peningkatan harkat”) dan juga persoalan tentang mas kawin. Mereka berbicara tentang perlunya perempuan memiliki perkumpulan sendiri disamping *Mahasangha*. Mereka merasa bahwa permasalahan dan pendekatan mereka tidak akan akan diperhatikan dalam federasi kehutanan yang didominasi oleh lelaki.

Usaha perempuan untuk mengadakan forum sendiri di Swedia dan keinginan perempuan di Nayagarh untuk membentuk federasi sendiri ditentang dan tidak diacuhkan oleh beberapa lelaki di dalam organisasi resmi. Khususnya di Swedia, forum perempuan dianggap bisa menjadi masalah yang mengganggu keharmonisan kehidupan desa dan juga menjadi ancaman bagi otoritas asosiasi pedesaan. Ini menciptakan ketegangan di desa dan dalam pengelolaan hutan. Forum perempuan dianggap berbeda dan tidak dapat dibandingkan dengan organisasi yang didominasi lelaki. Misalnya, di Nayagarh, kelompok perempuan dianggap sebagai ruang tempat diskusi tentang ‘pekerjaan-pekerjaan perempuan’, menabung uang dan mendapatkan pelatihan. Lister (1997, hal 147) mencatat bahwa kegiatan politik perempuan yang tidak terlihat sebagian merupakan cerminan dari kecenderungan mendefinisikan politik dalam arti kata sempit, lingkup lelaki dalam politik formal. Sebagian lelaki dalam asosiasi berusaha untuk mempertahankan batas ini dan memperkuat otoritas mereka sebagai hasil kolaborasi mereka dengan pihak luar. Di Nayagarh, beberapa lelaki dalam *Mahasangha* berkata bahwa satu federasi yang kuat dapat sekaligus mengurus persoalan perempuan, ketika persoalan tentang hutan sudah dapat diatasi; seperti dikatakan seorang lelaki, ‘Begitu *Mahasangha*

telah menjadi semakin kuat, kami dapat membantu kaum perempuan dan apa yang mereka ingin lakukan. Tanpa arahan atau gagasan, pertemuan perempuan tidak ada gunanya. Mereka butuh dukungan *Mahasangha*.

Kelompok perempuan tidak setuju. Seperti dikatakan seorang perempuan kepada saya, 'Kami tidak dapat menunggu sampai mereka membahas urusan kami.' Dengan mengurus beberapa masalah desa, perempuan sebenarnya telah mengurangi beban dan kesulitan yang dihadapi organisasi kehutanan dalam melakukan pekerjaan terkait hutan. Juga, seperti ditulis oleh seorang pekerja lapangan dari kelompok perempuan dalam laporannya, 'Tidak ada gunanya berbicara tentang lingkungan hidup jika perempuan sendiri tidak mempunyai kekuatan. Mereka tidak dapat bergabung dalam suatu gerakan tanpa melihat dirinya sendiri dan melakukan sesuatu dengan potensi yang ada pada dirinya.' Bagi kelompok perempuan di Nayagarh, kebebasan untuk dapat mengurus beberapa persoalan dan melakukan tindakan terbukti penting dalam upaya mengemukakan kepentingan mereka. Kelompok perempuan di beberapa desa dengan demikian menjadi ruang tempat perempuan bekerja untuk mengubah kenyataan hidup mereka sehari-hari, sekaligus juga terlibat dalam kegiatan kehutanan.

Hubungan lingkungan adalah hubungan sosial dan politik. Persoalan sering timbul bukan karena kurangnya kekayaan potensi tapi karena keputusan manajemen dan diskriminasi. Dengan meneliti ketidakhadiran perempuan dalam kelompok pengguna hutan di Nepal, Lama dan Bucy (2004) menyatakan bahwa sebagian perempuan tidak tertarik untuk hadir dalam pertemuan. Para penulis menunjuk sebab kurangnya minat untuk membentuk komite adalah karena kaum perempuan buta aksara dan tidak mampu melaksanakan aturan sesuai dengan rencana operasional: dalam suatu proses dimana perempuan tidak akan punya pengaruh, mereka cenderung tidak termotivasi untuk ikut serta. Hal yang sama terjadi di Nayagarh. Aturan-aturan dan ketentuan hukum yang dibuat komite yang terdiri kaum lelaki dan orang luar barangkali tidak sesuai dengan pandangan kaum perempuan. Perempuan di Swedia cenderung tidak hadir dalam pertemuan asosiasi desa yang fokusnya tentang hutan dan didominasi oleh beberapa orang lelaki tua. Para perempuan terpelajar dan mampu ini kurang terdorong untuk ikut serta jika forum tidak mengakomodasi kepentingan mereka atau mempertimbangkan suara mereka.

Agarwal (1997, hal 294) berargumen bahwa kelompok perempuan pelindung hutan dapat berhasil dibangun melalui jejaring sosial perempuan. Meskipun ini memberi kekuatan pada perempuan dalam menghadapi desa mereka, harapan akan termotivasinya perempuan membentuk kelompok perlindungan hutan masih dipertanyakan, mengingat adanya keinginan mereka untuk mengurus banyak isu terkait lainnya dan diskriminasi yang mereka alami di dalam kehidupan sehari-hari.

Persoalan bentuk

Satu kendala bagi perempuan terkait soal bagaimana bentuk pertemuan diadakan. Di Swedia, tidak ada hal yang melarang mereka untuk hadir dalam pertemuan desa, tetapi sedikit sekali yang datang. Menurut sebagian dari mereka, agenda selalu ditentukan oleh lelaki dalam asosiasi dan terbatas pada beberapa aspek kehutanan. Meskipun agenda resmi terbuka untuk persoalan lain, namun ini selalu ditempatkan di akhir acara rapat ketika waktu tinggal sedikit dan para perempuan harus pulang mengurus anak-anak. Sebuah laporan dari Nayagarh (Kotak 4.1) menggambarkan perlunya mengadakan pertemuan dengan cara yang berbeda-beda. Bentuk pertemuan di Macchipada, contohnya, tidak memungkinkan perempuan untuk turut serta dan berbicara seperti halnya di Katrajhari. Batasan sosial untuk berbicara dihadapan para saudara sesepuh lelaki dan hubungan kekuasaan yang tidak berimbang antara lelaki dan perempuan masih menjadi penghalang partisipasi. Kehadiran perempuan dalam pertemuan tidak berarti mereka berpartisipasi.

Prosedur pertemuan formal dapat membuka ruang bagi perempuan untuk mengeluarkan pendapat, juga untuk lelaki yang biasanya tidak mau berbicara. Dengan tidak adanya kesempatan untuk menyampaikan masalah dan meminta waktu untuk berbicara, seperti di Katrajhari (Kotak 4.1), pertemuan-pertemuan cenderung didominasi oleh para elite. Para peneliti yang mempelajari perekrutan untuk posisi tingkat manajer dalam perusahaan menunjukkan bahwa prosedur yang lebih formal dan praktik perekrutan yang terbuka ada hubungannya dengan porsi posisi manajemen yang lebih besar dipegang oleh perempuan. Karena jalur dan jejaring informal biasanya didominasi oleh lelaki, memformalkan prosedur perekrutan personel akan mengurangi porsi lelaki dalam posisi manajemen (Reskin dan McBrier, 2000). Jika dalam proses desentralisasi tidak serious dibangun struktur yang memberi kesempatan kepada berbagai kelompok untuk berbicara, maka jejaring yang ada dan juga koneksi sosial informal yang menguntungkan kaum elite akan terus berkembang. Pengelolaan hutan, yang dulunya dikendalikan oleh pemerintahan nun jauh disana, juga berarti hanya akan diisi oleh otoritas lokal yang lebih bersikap menindas, yang kini menjadi lebih dekat kepada sarannya.

Kesempatan untuk berbicara adalah satu hal; namun didengar adalah hal lain, dan itu tergantung dari kondisi hubungan jender dan kekuasaan setempat. Pertanyaannya, seperti ditulis Spivak (1990, hal 59), adalah bukan 'siapa yang harus bicara namun siapa yang akan mendengar'. Beberapa perempuan di Nayagarh berkata bahwa mereka dapat ikut serta dalam pertemuan federasi hutan di luar desanya, tapi tidak di desanya sendiri, dimana saudara lelaki mereka yang lebih tua hadir. Dalam pertemuan-pertemuan desa tersebut, para perempuan tidak mempunyai pilihan kecuali menyetujui keputusan yang diambil, meskipun hal itu tidak menggambarkan prioritas mereka, atau bahkan mungkin bertentangan dengan keinginan mereka. Dengan demikian, kemauan pihak luar untuk meminta

Kotak 4.1 Suara yang Memfasilitasi?

Sebuah pertemuan tingkat distrik diadakan di Macchipada oleh Vasundhara dan Sanhati (aliansi LSM di Bhubaneswar) untuk membicarakan hutan kemasyarakatan. Beberapa anggota komite hutan dan *Mahasangha* ikut serta. Sekitar 45 orang peserta, dua diantaranya perempuan, datang dari berbagai desa. Selama pertemuan berlangsung, kedua perempuan itu hanya duduk dan mendengarkan tapi tidak mengatakan apa-apa. Saya menemui mereka keesokan harinya di desa mereka dan bertanya kenapa mereka telah datang.

Mereka bilang bahwa mereka tahu orang luar (para LSM) akan berada di sana, dan mereka ingin mengatakan kepada mereka bahwa perempuan telah bekerja dengan baik di desa mereka. Namun, mereka tidak diberi kesempatan untuk bicara. Seorang staf *Mahasangha* memberi tahu mereka jika sekiranya mereka mengacungkan tangan, mereka akan diberi kesempatan untuk berbicara; para perempuan itu menjawab bahwa pidato yang panjang para lelaki telah menyulitkan mereka. 'Tidak mudah bagi perempuan untuk menyampaikan pendapat. Seorangpun tidak ada yang meminta kami untuk bicara, saya menunggu untuk diminta. Hanya jika kami berjumlah melebihi setengah dari yang hadir dalam pertemuan tersebut, barulah kami dapat berbicara.'

Di suatu rapat *Mahasangha* lain, di Katrajhari, seorang perempuan berhasil menyampaikan pendapat. Ini dipermudah oleh bentuk pertemuannya: karena banyaknya peserta, pengatur pertemuan menyediakan waktu bagi mereka yang ingin bicara dan peserta dapat menyebutkan namanya. Dia kemudian diberi waktu dan dapat berbicara tanpa diinterupsi.

masuk dan mendengar berbagai suara dalam rapat merupakan hal yang penting.

Massa kritis dan aksi kritis

Perempuan di Macchipada perlu jumlah 'lebih dari setengah' jika mereka ingin mempunyai dampak pada pengelolaan sumberdaya (Kotak 4.1). Dalam literatur akademik, beberapa aktivis perempuan berpendapat perlu adanya satu massa kritis (*critical mass*) tertentu agar ada perubahan yang menguntungkan mereka (contoh Agarwal, 1997). Tapi bagaimana mereka dapat mencapai massa kritis jika struktur kekuasaan dan ketidakadilan jender tidak berubah? Apa yang diperlukan adalah suatu 'aksi kritis' atau *critical action* (Dahlerup, 1987). Di kedua tempat studi, perempuan memilih untuk mengorganisasi kelompok mereka sendiri disamping bergabung dengan komite atau asosiasi kehutanan, yang mereka rasakan tidak memberi tempat bagi urusan mereka. Di dalam kelompok mereka sendiri, mereka mendapat kekuatan satu sama lain dan mengambil tindakan.

Usaha memberi tempat kepada perempuan dalam organisasi formal yang seolah-olah dimaksudkan untuk memperluas basis demokrasi, sebenarnya

dapat dilihat sebagai cara melanggengkan *status quo* jender. Baik di Nayagarh maupun di Swedia, lelaki menginginkan perempuan bergabung dalam asosiasi desa. Namun, mereka hanya memberi tempat kepada perempuan, tetapi tidak mengubah struktur dan prosedur pengambilan keputusan yang merugikan perempuan. Meskipun baik organisasi kehutanan maupun kelompok perempuan setuju perlunya pengelolaan sumberdaya lokal, masalah yang sebenarnya adalah definisi pengelolaan lokal yang mana yang akan diterima, berdasarkan kerangka kegiatan siapa akan dilaksanakan dan siapa yang mewakili masyarakat 'lokal'. Usaha desentralisasi, dengan demikian, tidak saja harus menghadapi perebutan sumberdaya tapi juga 'perebutan tentang pengertian' (Peters, 1984).

Studi kasus ini menunjukkan bahwa perempuan dan kelompok terisih lainnya perlu berpartisipasi melalui berbagai bentuk – yang sesuai untuk sesamanya, dari dalam ruang mereka sendiri dan sebagai individu di dalam lembaga formal. Cara bekerja perempuan yang berlainan tidak terakomodasi dalam organisasi yang ada atau oleh lembaga baru pengelolaan hutan, yang dengan cepat meniru norma-norma birokrasi yang mereka sedang usahakan untuk diganti. Dengan demikian, pengelolaan hutan lokal terkait dengan persoalan tentang hubungan kekuasaan dan sosial. Dalam masalah ini, orang luar memainkan peran penting, yang akan ditunjukkan dalam bagian berikut.

Dampak Menyimpang dari Keberadaan Pihak Luar

Desentralisasi tidak hanya merupakan proses atas-bawah oleh negara, dan pengelolaan lokal bukanlah hanya usaha masyarakat setempat saja. Pengelolaan lokal didefinisikan sebagai kolaborasi antara masyarakat desa dengan para aktor luar. Namun, batas antara di dalam dan di luar tidak selalu jelas. Dalam bagian ini, saya mengkaji peran yang dimainkan orang luar dan implikasinya terhadap para praktisi lapangan.

Pemberian legitimasi

Di Swedia, aktivis dan praktisi pembangunan yang bekerjasama dengan asosiasi desa memperkuat posisi lelaki di dalam asosiasi, sehingga memberi legitimasi dan memperbesar kekuasaannya di desa. Kritik dari beberapa perempuan tentang cara bekerja lelaki yang tidak demokratis dalam proyek kehutanan ditolak dengan alasan politik desa – sesuatu yang harus diputuskan oleh masyarakat desa sendiri, dan orang luar tidak punya hak untuk ikut serta. Namun, dengan mendukung lelaki dalam asosiasi dan dengan asumsi bahwa pemikiran mereka mewakili seluruh masyarakat, orang luar terlibat langsung dalam politik desa sehingga mempengaruhi hubungan kekuasaan dalam desa. Dengan memisahkan permasalahan hutan dari

agenda desa (pendekatan yang diakibatkan pendidikan kehutanan, profesi dan pendekatan sektoral), praktisi pembangunan sejalan dengan para lelaki. Mereka tidak mengindahkan kritik perempuan terhadap proyek kehutanan yang dianggap sebagai politik pribadi. Mereka juga dengan demikian memberi legitimasi atas kegagalan organisasi hutan untuk merangkul seluruh desa atau untuk menerima kritik. Akibatnya: proyek pengelolaan hutan lokal tidak mendapatkan dukungan dari seluruh warga desa, terutama perempuan.

Hampir sama, keterlibatan saya di desa berakibat pada munculnya perbedaan pendapat tentang bagaimana cara pengelolaan lokal seharusnya dilakukan. Pendekatan tukar pikiran kolaboratif, yang memberi kebebasan kepada perempuan memberi arah pada penelitian, memunculkan isu-isu lain terkait dengan hutan dan menguak pentingnya semangat kemasyarakatan dan lingkungan yang memungkinkan mereka ikut serta dalam pengelolaan hutan secara adil dan lestari.

Di Nayagarh, sudah ada gerakan aktif hutan kemasyarakatan ketika lembaga dari luar memulai kolaborasi dengan desa. Menyadari bahwa perempuan tidak terdapat dalam struktur resmi, Oxfam mendorong adanya program perempuan, namun campur tangan ini dilakukan tanpa konsultasi dengan perempuan yang mereka sedang coba bantu. Program ini direncanakan oleh staf Oxfam, pada awalnya bersama dengan *Friends of Trees*, dan menyoroti keterampilan menjahit, perencanaan keluarga, tabungan dan kredit; Oxfam menyalurkan dana untuk program perempuan melalui *Friends of Trees*. Para perempuan bersikeras bahwa pimpinan *Friends of Trees* menggunakan pendekatan inklusif dalam mengambil keputusan dan timbullah konflik. Oxfam kemudian menjadi lebih tertarik untuk mendukung *Mahasangha*, yang dianggap mereka dapat menggantikan *Friends of Trees* sebagai organisasi kemasyarakatan. Setelah mencoba mencari jalan keluar atas konflik antara para perempuan dengan *Friends of Trees*, Oxfam menarik pendanaan dan juga dukungan resminya. Kelompok perempuan akhirnya terperangkap dalam pertentangan antara Oxfam dengan *Friends of Trees*. Ini tidak menguntungkan perempuan yang sedang dalam proses membangun jejaring dan bekerja secara aktif dalam pembangunan desa. Segi pendanaan (yang tidak terlalu besar) tidaklah begitu penting, tapi yang lebih mengkhawatirkan adalah hilangnya dukungan resmi bagi kelompok perempuan. Jadi, di satu sisi, permasalahan dan ketidakadilan hak telah diakui oleh lembaga luar, namun di sisi lain, Oxfam yang mendapat mandat untuk bekerja dengan 'organisasi kemasyarakatan' merasa bahwa tidak banyak yang mereka bisa lakukan untuk menengahi sengketa atau mendukung kelompok perempuan beserta stafnya. Jelas terlihat bahwa komite lelaki dan BOJBP dianggap mewakili seluruh masyarakat sedangkan kelompok perempuan tidaklah demikian. Tidak seperti di Swedia, Oxfam mengakui adanya ketidakadilan gender, tapi merasa tidak dapat berbuat banyak. Pada akhirnya,

Oxfam berusaha membuka diri untuk *Mahasangha* untuk melibatkan lebih banyak perempuan.

Mendukung ruang alternatif

Disamping mempunyai tempat di arena formal, adalah penting bagi perempuan untuk punya ruang sendiri yang membuat mereka bisa bertindak dan merasa terhormat. Kelompok-kelompok perempuan yang didukung oleh *Friends of Trees* dan pendanaan Oxfam telah memperoleh peluang tersebut, dan dukungan resmi menjadi legitimasi bagi mereka. Pertemuan di Maacchipada (lihat Kotak 4.1) adalah satu contoh usaha perempuan untuk mendapatkan legitimasi. Apapun relevansinya kegiatan perempuan dalam penanaman kayu dengan diskusi tentang kebijakan kehutanan komprehensif, adalah penting bagi mereka untuk dikenal oleh pihak luar dan diakui kontribusinya dalam usaha pengelolaan hutan.

Namun, membangun ruang-ruang alternatif di luar organisasi utama bukanlah tanpa kesulitan. Perempuan dari satu desa *dalit* di Jakalla yang bukan merupakan bagian dari *Friends of Trees* atau areal *Mahasangha* menciptakan pasar informal: mereka membuat barang-barang dari bambu dan menjualnya kepada perempuan di desa lain. Seorang perempuan bercerita kepada saya:

Kami berjalan jauh dan menjual barang-barang kami... penapih beras, keranjang, kantong-kantong... kepada perempuan lain. ... Hanya perempuan yang membeli barang-barang ini karena mereka tahu kualitasnya. Karena itulah kami harus pergi dari satu desa ke desa lainnya daripada ke pasar ... meskipun lelaki juga ingin membeli karena mereka tidak ingin para perempuan menggunakan uangnya untuk membeli barang-barang ini. ...Kami menukar barang-barang dengan beras, gandum, kentang, bawang ...semuanya. Kami tidak pergi ke pasar mingguan di Gania, Daspalla ... karena beras dapat lebih baik didapat. ... Kami tidak dapat berurusan dengan semua kebiasaan tawar menawar dan manipulasi. ... Penduduk desa lain yang dekat dengan pasar menjual barang-barang mereka di pasar.

Bagi perempuan, hubungan saling menguntungkan ini butuh biaya. Mereka harus bepergian dan meninggalkan anak-anak mereka yang masih kecil untuk diasuh kakak-kakak mereka yang juga masih anak-anak. Pembukaan *haats* (pasar) setempat memberi keuntungan bagi mereka. Perempuan dapat menjual hasil hutan nonkayu dan barang-barang lainnya. Tetapi, seperti dapat dilihat dalam kasus ini, begitu perempuan masuk ke pasar, mereka berada dalam kondisi yang ditentukan oleh orang lain di luar kendali mereka. Dalam menjalin hubungan antar perempuan, mempertahankan hak untuk menilai kualitas dan tukar

menukar komoditas, perempuan di Jakalla dan pelanggannya memegang kendali atas perdagangan barang. Namun, pasar informal tidak melibatkan uang yang menjadi sumber kekuasaan penting.

Situasi ini mirip dengan desentralisasi yang berusaha melibatkan perempuan dalam organisasi utama. Kelompok-kelompok informal perempuan – yang merupakan tempat-tempat mereka punya kekuasaan – perlu didukung meskipun organisasi yang didominasi lelaki juga terbuka bagi perempuan. Hubungan antara bentuk partisipasi politik formal dan informal perlu diperkuat.

Saya berpendapat bahwa memasukkan perempuan ke dalam struktur yang sudah ada tidak akan selalu menguntungkan mereka, malah mungkin menjadi sebuah langkah mundur. Dalam studi saya di kedua tempat di Swedia dan India, pihak luar berusaha untuk mengikutsertakan lebih banyak perempuan ke dalam organisasi formal. Cerita tentang perempuan di Jakalla menunjukkan apa yang dapat terjadi. Akan menguntungkan bagi perempuan untuk menjadi bagian dari organisasi utama, tapi apakah itu cukup? Bagaimana dengan keinginan perempuan untuk mengatur dirinya sendiri? Usaha perempuan untuk mengatur dirinya sendiri memunculkan kekuatiran diantara para lelaki pemimpin komite.

Diskusi

Kelompok perempuan sering tidak dianggap sebagai mitra yang mampu atau sah dalam penyusunan kebijakan resmi. Pengorganisasian perempuan di pedesaan sering terjadi secara tidak resmi dan di luar program besar dan resmi, sebuah isu yang dibicarakan oleh para peneliti baik di belahan Utara maupun Selatan (contohnya Rönnblom, 1997; Purushottaman, 1998). Dalam analisisnya tentang aksi kolektif pengelolaan sumberdaya hutan, Agarwal (2000) membedakan antara pelibatan perempuan dalam pengelolaan sumberdaya, yang cenderung mengarah pada agitasi, dengan kerjasama jangka panjang dalam organisasi yang didominasi lelaki. Dari studi kasus saya, jejaring dan kegiatan perempuan tampaknya berlangsung secara sporadis dan bersifat provokatif, karena kerjasama mereka di desa sering tidak kelihatan oleh pihak luar yang memfokuskan diri hanya pada satu isu saja, seperti hutan. Perempuan cenderung mengatur diri untuk menghadapi masalah tertentu yang melibatkan isu-isu yang berbeda.

Hal seperti itu terjadi di desa Hariharpur ketika para perempuan bersatu untuk melindungi hutan dari campur tangan orang luar. Asal muasal tindakan spontan tersebut adalah dari jejaring perempuan yang telah terbentuk sebelumnya dalam menghadapi masalah lain. Tetapi bentuk pengaturan kelompoknya tidak nyata, tidak mudah dikenali dan permanen seperti yang biasa terjadi dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Dalam teori kaum cendekiawan dan dalam pendekatan kebijakan, program pengelolaan hutan jangka panjang cenderung lebih diprioritaskan daripada persoalan langsung atau sehari-hari yang mungkin

berubah-ubah dan sangat menentukan kehidupan masyarakat dan kemampuan mereka untuk mengelola hutan. Meskipun pembagian dalam disiplin keilmuan atau sektoral dapat lebih menyederhanakan teori atau pembuatan kebijakan, di lapangan isu-isunya tetap tidak terpisahkan. Kategorisasi menyulitkan pemahaman tentang hubungan timbal balik antara pengelolaan sumberdaya, permasalahan yang dihadapi dan struktur sosial masyarakat yang terlibat di dalamnya.

Baik di India maupun di Swedia, para perempuan mengatur diri tidak hanya untuk masalah hutan saja. Banyak permasalahan yang saling terkait, dan pengelolaan hutan tidak dapat dipisahkan dari konteks yang lebih luas. Diperlukan pendekatan yang luas yang turut mempertimbangkan konteks sosial untuk menciptakan lingkungan yang kondusif baik untuk isu-isu hutan maupun pembangunan masyarakat. Agar efektif, hutan kemasyarakatan harus menyatu dengan kehidupan masyarakat.

Akses perempuan ke dunia luar sering melalui pemimpin lelaki dan organisasi. Dengan mengatur diri mereka sendiri dengan bantuan program dan mengangkat isu-isu di luar program formal, perempuan menantang cara kerja dan juga otoritas lelaki. Lembaga luar perlu mengenal potensi pengembangan dan pengelolaan sumberdaya setempat yang diwakili kelompok informal. Meskipun Oxfam ingin memberi dukungan kepada organisasi perempuan, tapi ternyata tidak sanggup melakukannya karena tidak ada struktur yang memungkinkan mereka untuk membantu perempuan tanpa menyalurkan dukungan itu melalui lelaki. Di Swedia, intervensi dari luar yang dilakukan tidak hati-hati dalam meligitimasi hubungan dalam kelompok-kelompok di desa, telah berakibat menguatnya praktik-praktik yang tidak adil. Semakin birokratisnya kegiatan pembangunan desa dan pengelolaan lokal telah memaksa perempuan menyesuaikan diri dengan norma dan struktur yang ada. Bukannya struktur yang diganti agar bisa mengakomodasi sudut pandang perempuan. Herannya, pengertian kolaborasi semacam ini diperkuat oleh para pekerja pembangunan yang mencoba mempromosikan demokrasi dan kebersamaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan.

Perempuan sering diajak untuk ikut dalam komite dan organisasi politik karena mereka dianggap mempunyai pandangan lain tentang masalah tertentu dan dapat mewakili unsur yang beragam. Namun, perempuan, tidak berbeda dengan lelaki, mempunyai kepentingan lain yang timbul dari hubungan ekonomi dan politik mereka (lihat Pringle, 1997). Baik di Swedia maupun di India, kelompok perempuan terbentuk sebagai respon terhadap masalah kekuasaan dan bukan karena kebutuhan untuk menyampaikan pendapat berdasarkan jender. Seringkali ada asumsi terbentuknya kelompok perempuan secara otomatis mengarah pada pemberdayaan perempuan. Ada masalah hambatan struktural yang perlu mendapat perhatian. Perempuan dan kelompok terpinggirkan lainnya harus bisa berpartisipasi dalam berbagai cara, baik secara mandiri atau dalam organisasi formal. Mereka juga harus bisa bertukar pendapat tanpa asumsi bahwa karena

dia seorang perempuan membuat orang lain berpikir dengan cara lain atau bahwa segelintir perempuan dapat mewakili semua perempuan.

Dialog juga tidak memecahkan segala persoalan, karena kemampuan berbahasa dan berbicara tidaklah sama. Kohn menulis bahwa pandangan diskursus dalam politik – yakni politik yang berdasarkan asumsi bahwa dialog diperlukan untuk mencapai suatu konsensus – cenderung melanggengkan *status quo*. Dia menunjukkan bukti-bukti empiris bahwa perebutan politik yang terjadi berdasarkan perdebatan cenderung dimenangkan oleh kaum elite. Apa yang diperlukan, menurut dia, adalah definisi lain dari politik, yang berakar pada kompetisi, perebutan dan perlawanan, serta perubahan struktural atau institusional dalam hal basis kekuasaan, yang mungkin memerlukan ruang-ruang yang terpisah – apa yang disebut Fraser sebagai ‘*subaltern counterpublics*’ (dikutip dalam Kohn, 2000). Kelompok perempuan di Swedia dan India telah memberi ruang alternatif tersebut.

Desentralisasi memberi peluang untuk membentuk struktur baru dalam pengelolaan hutan dan hubungan desa yang mengakomodasi beragam cara hubungan orang dengan hutan. Bentuk partisipasi yang akan dipilih harus fleksibel dan mencakup organisasi formal dan informal. Apa yang diperlukan, seperti disebut Lister (1997, hal 163), ialah sebuah rekonstruksi antara institusi politik formal dengan informal, sehingga yang formal mendapat pijakan yang lebih mantap dan lebih dapat mempertanggungjawabkannya pada yang informal.

Proses-proses pembangunan dan pengelolaan lokal terjadi di dalam ruang-ruang jender. Kekuasaan dan hak masyarakat tidak akan berarti apa-apa, jika tidak memperhitungkan perbedaan jender, terutama dalam pengelolaan sumberdaya dengan sifat ideal kelaki-lakian para rimbawan lelaki, penangkap ikan lelaki, pemburu lelaki. Kalau tidak, seseorang akan tergelitik untuk bertanya apakah desentralisasi, devolusi dan pengelolaan lokal merupakan sebuah ideologi yang waktunya telah tiba bagi kaum lelaki – tetapi bukan untuk perempuan.

Catatan

- 1 Penelitian atau tukar pikiran secara kolaboratif (*collaborative inquiry*) merupakan satu bentuk penelitian aksi partisipatif. Lihat Reason (1994) untuk contoh-contoh dan prinsip-prinsipnya.
- 2 Sejarah gerakan dari Human dan Pattanaik (2000) juga menekankan poin ini.
- 3 Dalam Arora-Jonsson (2005), saya membahas panjang lebar bagaimana organisasi lokal cenderung meniru struktur birokrasi yang mereka upayakan untuk diganti.

Rujukan

- Agarwal, B. 1997. Environmental action, gender equity and women's participation. *Development and Change*, vol 28, no 1, hal 1–44.
- Arora-Jonsson, S. 2005. Unsettling the order: Gendered subjects and grassroots activism in two forest communities. PhD thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Swedia.
- Dahlerup, D. 1987. Confusing concepts – Confusing reality: A theoretical discussion of the patriarchal state. *Dalam: A. S. Sasson (penyunting) Women and the State: The Shifting Boundaries of Public and Private*. Routledge, London/New York.
- Hazari, N. dan Hazari, S. C. 1990. Environmental revolution in Orissa: The Buddhagram experiment'. *Dalam: R. Akhtar (penyunting) New World Environment Series IV –Environmental Pollution and Health Problems*. Ashish Publishing House, New Delhi.
- Human, J. dan Pattanaik, M. 2000. *Community Forest Management: A Casebook from India*. Oxfam Publication, Oxford, UK.
- Kohn, M. 2000. Language, power, and persuasion: Towards a critique of deliberative democracy. *Constellations*, vol 7, hal 408–429.
- Lama, A. dan Buchy, M. 2004. Gender, class, caste and participation: Community forestry in Central Nepal. *Dalam: S. Krishna (penyunting) Livelihoods and Gender: Equity in Community Resource Management*. Sage Publications, New Delhi/Thousand Oaks/London.
- Lister, R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Macmillan, Basingstoke/London.
- Peters, P. E. 1984. Struggles over water, struggles over meaning: Cattle, water and the state in Botswana. *Africa*, vol 54, hal 29–49.
- Pringle, R. 1997. Feminist theory and the world of the social. *Dalam: G. Murray dan G. Tulloch (penyunting) Feminism in the 1990s*. Sage, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Purushottaman, S. 1998. *The Empowerment of Women in India: Grassroots Women's Networks and the State*. Sage Publications, New Delhi/Thousand Oaks/London.
- Reskin, B. F., dan McBrier, D. B. 2000. Why not ascription? Organizations' employment of male and female managers. *American Sociological Review*, vol 56, hal 210–233.
- Rönblom, M. 1997. Local women's projects. *Dalam: G. Gustafsson (penyunting) Towards a New Democratic Order? Women's Organizing in Sweden in the 1990s*. Publica, Stockholm.
- Shackleton, S., Campbell, B. M., Wollenberg, E. dan Edmunds, D. 2002. *Devolution and Community-Based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit?* Natural Resource Perspectives 76, Overseas Development Institute, London.
- World Bank 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. World Bank, New York.

Hutan Kemasyarakatan di Nepal: Desentralisasi Tata Kelola Hutan

Ganga Ram Dahal dan Apsara Chapagain

Hutan kemasyarakatan di Nepal telah menjadi contoh produk legislasi dan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan yang progresif dan menjadi perhatian dunia internasional. Hal ini karena di Nepal desentralisasi terkait isu-isu penting – pengelolaan hutan lestari, tata kelola atau pengurusan hutan, advokasi kebijakan, keadilan, jender, kemiskinan dan peran masyarakat sipil dalam hutan kemasyarakatan. Secara khusus, peran kelompok jejaring pengguna hutan dalam advokasi hukum, pengembangan kapasitas dan pembentukan pemerintahan demokratis dalam skala yang lebih luas menunjukkan kekuatan unik pendekatan hutan kemasyarakatan di Nepal. Setelah diberlakukannya Undang-Undang Kehutanan Tahun 1993, pemerintah Nepal secara bertahap menyerahkan bagian-bagian dari hutan negara, terutama yang terletak di wilayah bukit-tengah (*mid-hills*), kepada masyarakat setempat berdasarkan rencana pengelolaan yang disetujui bersama antara Dinas Kehutanan dan kelompok pengguna hutan setempat. Sejak Desember 2005, hutan seluas 1.185.565 ha telah diserahkan kepada 14.227 kelompok pengguna hutan untuk mereka lindungi, kelola dan manfaatkan (Department of Forests, 2005).

Namun, meskipun banyak hasil positifnya, hutan kemasyarakatan di Nepal menghadapi berbagai tantangan, keterbatasan dan kekurangan, terutama dalam implementasinya. Tantangan utama antara lain kekuasaan elite (*elite capture*), rendahnya kontribusi pada penghidupan masyarakat, kemiskinan masyarakat yang terus menerus, serta ketidakseimbangan antara kepentingan sosial dan agenda lingkungan. Bab ini menyajikan ulasan proses desentralisasi, pengaturan kelembagaan, keberhasilan dan tantangan dalam pengembangan hutan kemasyarakatan di Nepal.

Tonggak-tonggak Penting Desentralisasi Tata Kelola Hutan di Nepal

Banyak negara di wilayah Asia dan Pasifik yang telah mengadopsi kebijakan desentralisasi kehutanan berupaya mencapai pengelolaan hutan yang efektif dengan melestarikan sumberdaya di satu sisi, sekaligus mendorong pemenuhan kebutuhan masyarakat setempat di sisi lain (Fisher, 1999; Agrawal dan Ostrom, 2001; Ribot, 2004; Capistrano dan Colfer, 2005). Berdasarkan alasan umum ini, Nepal juga telah memulai usaha menuju desentralisasi pengelolaan hutan melalui peta jalan (*'roadmap'*) yang tertuang dalam Master Plan Sektor Kehutanan tahun 1988 (Hobley, 1996).

Peraturan perundangan berikut menjadi tonggak penting sejarah desentralisasi tata kelola hutan di Nepal. Berdasarkan dasar hukum ini, pendekatan hutan kemasyarakatan telah bergulir selama 28 tahun terakhir. Beberapa unsur penting yang terkandung dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan, diuraikan secara singkat di bawah.

Undang-Undang tentang Desentralisasi tahun 1982

Untuk mengatasi kegagalan terus menerus akibat pendekatan sentral dan pendekatan *panchayat* (secara harfiah berarti, 'dewan lima', yang merujuk pada perwakilan masyarakat di tingkat lokal) dalam usaha pengembangan desentralisasi di tingkat desa, pemerintah Nepal memberlakukan Undang-Undang Desentralisasi pada tahun 1982. Undang-Undang ini mengatur tugas dan tanggung jawab komite *panchayat* desa dan dusun. Semua kegiatan pembangunan diharuskan mengadopsi konsep 'kelompok pengguna' ketika diimplementasikan di lapangan. Tujuannya adalah untuk mendorong partisipasi lokal, membangun keterkaitan antara perencanaan lokal dengan nasional, memobilisasi sumberdaya setempat dan memperkuat kelembagaan lokal untuk pembangunan jangka panjang.

Master Plan Sektor Kehutanan tahun 1988

Penyusunan Master Plan untuk Sektor Kehutanan merupakan jawaban terhadap perlunya menelaah kembali sektor kehutanan di Nepal. Master Plan ini menjadi dasar pokok dan kerangka penyusunan kebijakan pengelolaan sektor kehutanan di negara ini. Tujuannya adalah untuk mendayagunakan, melestarikan dan mengelola sumberdaya hutan serta mempertahankan keseimbangan antara kebutuhan pasokan hasil hutan, menciptakan sumber pendapatan dan kesempatan bekerja di sektor kehutanan bagi keluarga miskin dan terpinggirkan, mendorong partisipasi masyarakat, meningkatkan produktivitas dan menyusun rencana penggunaan lahan yang sesuai. Master Plan terdiri dari 12 program, dengan program hutan

kemasyarakatan dan hutan privat diberi prioritas tertinggi. Semua areal hutan yang terjangkau di wilayah bukit-tengah diberikan kepada masyarakat setempat yang telah membentuk kelompok pengguna. Rencana ini membuka jalan bagi partisipasi masyarakat setempat dalam mengelola sumberdaya hutan. Namun, rencana ini tidak menyentuh areal hutan dengan potensi baik yang berada di daerah rendah *terai*¹ (di selatan Nepal) atau di dataran tinggi.

Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 dan Peraturan tentang Kehutanan tahun 1995

Peraturan perundangan ini merupakan terobosan dan dasar hukum bagi penyelenggaraan hutan kemasyarakatan di Nepal, yang disusun atas dasar Master Plan untuk Sektor Kehutanan tahun 1988. Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Desentralisasi tahun 1982, Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 mengakui keabsahan kelompok pengguna hutan dan menetapkan lima kategori hutan negara: yakni hutan masyarakat, hutan sewaan, hutan dikelola pemerintah, hutan keagamaan dan hutan lindung. Tujuan utama peraturan perundangan ini adalah untuk melayani kebutuhan dasar penduduk setempat, mencapai pembangunan ekonomi dan sosial, mendorong lingkungan yang sehat, mendorong pengembangan kehutanan dan konservasi hutan dan hasil hutan, dengan jalan mengelola hutan nasional serta memberi bantuan bagi upaya konservasi dan pengembangan hutan masyarakat dan pribadi. Meskipun ketentuan-ketentuan dalam kebijakan tersebut cukup progresif menuju desentralisasi, Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 mengandung kelemahan dan ketidakkonsistenan. Seperti misalnya, kelompok pengguna hutan hanya diberi hak pemanfaatan saja; hak atas hutan tetap dipegang oleh negara. Demikian juga ada kekaburan tentang pengelolaan berdasarkan luasnya hutan dan tentang peran aktor peserta. Beberapa ketentuan yang menonjol dalam Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 dan Peraturan tentang Kehutanan tahun 1995 disajikan dalam Kotak 5.1.

Kebijakan sektor kehutanan tahun 2000

Berbeda dengan kebijakan dan peraturan lainnya, Kebijakan Sektor Kehutanan tahun 2000 mengembalikan agenda konservasi dan mewajibkan kelompok pengguna hutan masyarakat untuk membayar 40 persen pendapatan mereka dari penjualan kayu kepada pemerintah (Kanel, 2006). Banyak pihak berpendapat hal ini sebagai keputusan pemerintah yang merugikan desentralisasi kehutanan di Nepal, karena membatasi kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat setempat.

Kotak 5.1 Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 dan Peraturan tentang Kehutanan tahun 1995

Sehubungan dengan pentingnya untuk melayani kebutuhan dasar penduduk secara umum untuk mencapai pembangunan sosial dan ekonomi serta untuk mempromosikan lingkungan yang sehat dan memastikan pembangunan dan konservasi hutan dan pemanfaatan hasil hutan yang tepat (Mukadimah Undang-Undang tentang Kehutanan).

Para pengguna hutan yang berminat memanfaatkan hasil hutan dengan cara mengembangkan dan melestarikan hutan bersangkutan untuk kepentingan bersama dapat bergabung dalam Kelompok Pengguna sesuai Ketentuan (Undang-Undang Kehutanan, Bab 41).

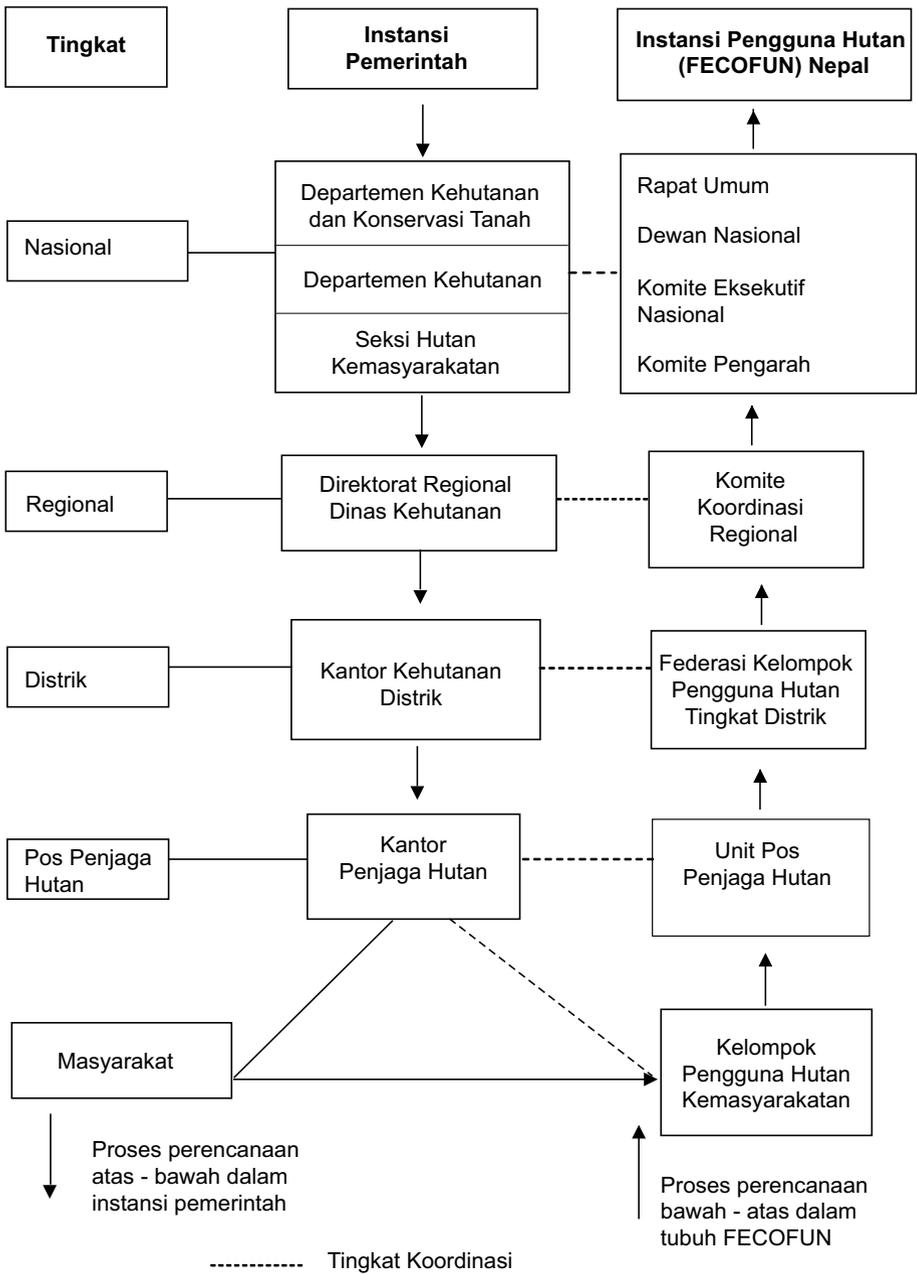
Untuk pendaftaran Kelompok Pengguna ... permohonan harus diajukan kepada Kantor Dinas Kehutanan dalam formulir yang ditentukan, yang disertai dengan Anggaran Dasar Kelompok Pengguna ... Pejabat Dinas Kehutanan akan ... memberi sertifikat pendaftaran ... Kelompok Pengguna ... merupakan badan usaha otonom yang mempunyai hak mutlak penarikan diri (Undang-Undang Kehutanan, Bab 42 dan 43).

Dalam menyiapkan Anggaran Dasar ... yang mengatur Kelompok Pengguna sesuai dengan Anggaran Dasar tersebut, tindakan harus diambil sesuai persetujuan bersama dan dengan demikian batas daerah wewenang, desa, kota dan distrik tidak akan ada pengaruhnya (Peraturan tentang Kehutanan, Aturan 29(4)).

... Pejabat Dinas Kehutanan akan menunjuk secepatnya pegawai teknis ke daerah dimaksud dengan tujuan untuk memberi bantuan teknis dan kerjasama yang diperlukan oleh Kelompok Pengguna dimaksud dalam menyusun Rencana Kerja ... (Peraturan tentang Kehutanan, Aturan 27(2) dan 28(3)).

Pengaturan Kelembagaan Pelaksanaan Hutan Masyarakat

Para aktor utama hutan masyarakat adalah departemen kehutanan di tingkat nasional, regional, distrik dan satuan pemangkuan hutan serta kelompok pengguna hutan. Kelompok pengguna hutan ini telah mempunyai jejaringnya sendiri, yakni *Federation of Community Forestry Users of Nepal (FECOFUN)* yang berada di tingkat nasional, regional, distrik dan satuan pemangkuan hutan (Gambar 5.1).



Gambar 5.1 Struktur organisasi Kementerian Kehutanan dan FECOFUN

Organisasi pemerintahan

Departemen Kehutanan dibentuk tahun 1942 dengan peran utama melindungi dan mengelola hutan nasional. Sejak 1942, telah terjadi beberapa perubahan struktur organisasi untuk menyesuaikan dengan perubahan situasi. Namun, lembaga ini tetap sangat hierarkis, terutama dalam sikap para pejabat pemerintah yang masih tradisional dan lambatnya proses transformasi peran para rimbawan. Ini tidak mendukung proses desentralisasi dalam banyak hal. Saat ini, ada lima Direktorat Kehutanan Regional (yang bertanggung jawab melakukan koordinasi, perencanaan, dan memantau program kehutanan di distrik), 74 kantor kehutanan distrik (bertanggung jawab untuk implementasi perencanaan pada tingkat distrik), 92 kantor hutan *Ilakas* (sub-distrik) dan 698 pos satuan pemangku hutan. Setelah konsep hutan kemasyarakatan diadopsi, peran pegawai kehutanan pemerintah secara berangsur berubah dari peran pengawasan dan pengendalian menjadi peran penyuluhan dan fasilitasi. Namun, masih banyak para birokrat senior yang terbiasa dengan peran perintah-dan-pengawasan dan mereka tidak senang dengan keadaan yang baru ini. Dalam beberapa kasus, para birokrat berupaya mempertahankan kekuasaan yang telah dilimpahkan dengan cara memanipulasi dan mengamandemen Undang-Undang Kehutanan dan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun demikian, jejaring masyarakat sipil yang kuat di Nepal seperti federasi pengguna hutan telah menghalangi usaha ini. Contoh adalah berubahnya keputusan pemerintah untuk memberikan pengelolaan hutan di daerah *terai* kepada sebuah perusahaan asing dari Finlandia karena adanya keberatan dan tekanan terus menerus dari federasi pengguna hutan.

Kelompok pengguna hutan

Undang-Undang tentang Desentralisasi mengenalkan konsep kelompok pengguna hutan pada tahun 1987. Master Plan Sektor Kehutanan tahun 1988 dan Undang-Undang tentang Kehutanan tahun 1993 membakukan konsep ini dan menjadi dasar hukum kelompok tersebut sebagai lembaga otonom dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Berikut adalah beberapa ketentuan yang memungkinkan kelompok pengguna hutan untuk membangun dasar kelembagaan yang kuat:

- Kelompok pengguna adalah badan usaha otonom dengan hak mutlak untuk menarik diri (Pasal 43(1)). Badan ini punya tanda identifikasi sendiri (Pasal 43(2)). Kelompok pengguna mempunyai dana sendiri (Pasal 45(1)). Kelompok pengguna sebagai suatu badan legal dapat menerima, mempunyai, memindahkan serta mengelola kekayaan bergerak dan tidak bergerak (Pasal 43(3)).
- Kelompok pengguna diharuskan membuat rencana kerja pengelolaan hutan kemasyarakatan (Aturan 28(1)).

- Kelompok pengguna dapat mengumpulkan, menjual dan mendistribusikan hasil hutan yang ada berdasarkan rencana kerja (Aturan 32(1)).

Table 5.1 *Kelompok pengguna hutan di Nepal*

<i>Wilayah</i>	<i>Kelompok Pengguna</i>	<i>Luas (ha)</i>	<i>Rumah tangga</i>	<i>Pendapatan (Nepal rupees, Ribuan)</i>	<i>Total Pengeluaran (Nepal rupees, Ribuan)</i>
Bukit tengah	9353	696.044	976.715	85.112	43.407
Pegunungan	2456	189.843	248.619	10.070	4532
<i>Terai</i>	916	124.853	196.967	82.898	72.950
Total	12.725	1.010.740	1.422.301	178.080	120.889

Sumber: Department of Forests (2003)

Setelah Undang-Undang tentang Kehutanan tahun 1993 berlaku, pembentukan kelompok pengguna hutan dimulai di seluruh negeri. Pada tahun 2003, sudah ada 12.725 kelompok pengguna hutan di seluruh Nepal, dengan lebih dari 1.400.000 keluarga mengelola 15 persen dari keseluruhan kawasan hutan di Nepal (Tabel 5.1). Berdasarkan Undang-Undang Kehutanan tahun 1993 dan Peraturan tentang Kehutanan tahun 1995, kelompok pengguna hutan diberi izin mencari jalan untuk mendapatkan sumber-sumber keuangan. Undang-Undang tersebut mengharuskan kelompok pengguna hutan mengalokasikan seperempat penghasilan mereka untuk pengelolaan hutan. Namun, banyak kelompok pengguna hutan menggunakan hampir semua penghasilannya untuk membuat jalan setapak, membangun gedung sekolah, membuat gorong-gorong dan selokan irigasi. Sebagian lainnya digunakan untuk menopang sumber mata pencaharian bagi orang miskin dan kelompok terpinggirkan dalam masyarakat mereka. Semua kelompok pengguna hutan secara sukarela bersatu di bawah payung Federasi Pengguna Hutan Kemasyarakatan Nepal atau Federation of Community Forestry Users of Nepal (*FECOFUN*). Mereka ingin hak-hak mereka dilindungi dan tidak dibatasi oleh pemerintah.

Federasi pengguna hutan kemasyarakatan Nepal

FECOFUN, yang didirikan pada tahun 1995, adalah suatu badan yang mewakili kelompok pengguna hutan kemasyarakatan dengan tujuan untuk:

- mendorong hak-hak pengguna hutan kemasyarakatan;
- memperkuat kapasitas lokal;

- membangun jaringan; dan
- melakukan lobi atas nama pengguna hutan.

FECOFUN adalah suatu organisasi otonom, nir-laba, yang bertanggungjawab kepada para anggotanya – kelompok pengguna hutan. Hampir lima juta orang tergabung dalam jejaring ini, yang merupakan salah satu jejaring masyarakat sipil terbesar di Nepal. FECOFUN bekerja dengan lembaga swadaya masyarakat dan donor lokal maupun internasional untuk membangun kesadaran masyarakat sipil tentang legislasi hutan kemasyarakatan dan peran serta tanggung jawab berbagai aktor dalam pengelolaan hutan masyarakat. FECOFUN juga mendorong pemberdayaan wanita dan kelompok yang tidak beruntung dalam masyarakat, dengan memfasilitasi mereka untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan di masyarakat, dan memastikan bahwa suara mereka terdengar saat keputusan diambil oleh masyarakat. FECOFUN juga memberi nasihat dan bantuan hukum kepada kelompok pengguna hutan serta bekerjasama dengan para peneliti, akademisi dan kelompok masyarakat sipil lainnya untuk memberi masukan teknis soal kegiatan yang menghasilkan.

Disamping bertindak sebagai pengawas hak-hak kelompok pengguna hutan, FECOFUN juga ikut terlibat dalam aksi-aksi mendukung tegaknya hak-hak demokratis warganegara dan proses pelembagaannya. Pada tahun 2006, federasi ini terlibat dalam gerakan demokratisasi Nepal. Saat itu, FECOFUN menggerakkan anggota kelompok pengguna hutan dalam demo protes dan gerakan masa menuntut bangkitnya kembali demokrasi.

Meskipun gagasan pembentukan federasi pada awalnya difasilitasi oleh donor dari luar, penguatan kelembagaan dan pelebaran jejaring dikelola terutama oleh FECOFUN sendiri. Federasi ini telah membentuk suatu sistem pengumpulan dana dari anggota kelompok pengguna hutan di tingkat lokal, yang sebagian pendapatannya dimanfaatkan untuk mendukung federasi di tingkat nasional juga. Mekanisme ini membantu FECOFUN untuk tetap independen, dan mempermudah perannya dalam melakukan kegiatan advokasi dan lobi. Bahkan dalam dialog kebijakan dengan tim pemerintah, federasi ini tetap konsisten menyuarakan pendapat mereka demi kepentingan kelompok pengguna hutan dan terus melakukan advokasi sampai tuntutan mereka dipenuhi. Sebagai contoh, FECOFUN berperan penting dalam mendesak pemerintah untuk memperluas kebijakan hutan kemasyarakatan dari lereng gunung sampai ke wilayah *terai*. Federasi juga telah berperan penting dalam memprotes keputusan pemerintah untuk menandatangani kontrak dengan sebuah perusahaan kayu Finlandia yang akan mengelola hutan *terai* yang bernilai tinggi di distrik Bara. Meskipun berperan positif dalam melindungi hak-hak pengguna hutan, FECOFUN dihadapkan pada keterbatasan dalam lembaganya, seperti keterwakilan dan pengaruh yang terlalu kuat dari pihak-pihak yang menjadi anggota suatu partai politik tertentu dalam badan eksekutif di tingkat lokal, distrik dan nasional.

Prestasi Hutan Kemasyarakatan

Sebagai hasil devolusi hak kelola kepada kelompok pengguna, program hutan kemasyarakatan telah mencatat prestasi, diantaranya pulihnya sumberdaya hutan, keterlibatan dan perwakilan masyarakat, perbaikan prasarana masyarakat, pengembangan desa, dan kontribusi untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Lahan tidak produktif, bukit gundul dan hutan yang terdegradasi telah berubah menjadi hutan produktif. Hutan sudah kembali hijau. Pengelolaan hutan oleh masyarakat telah memberi sumbangan pada perbaikan lingkungan, meskipun besarnya belum dihitung. Membaiknya kondisi hutan telah meningkatkan ketersediaan hasil hutan, akses hak masyarakat setempat terhadap hasil hutan dan penyalurannya ke keluarga miskin (Gautam et al, 2004). Akibatnya, waktu yang dibutuhkan perempuan untuk mengumpulkan kayu bakar, salah satu tugas utama mereka, menjadi berkurang. Sumbangan hutan masyarakat cukup besar terhadap perlindungan daerah tangkapan air, pengendalian erosi tanah, perlindungan dan restorasi sumber air, penjernihan lingkungan dan terciptanya lingkungan hidup yang lebih sehat, meskipun masih perlu dilakukan penghitungan secara ilmiah untuk mengetahui jumlah pastinya. Selain tercapainya target fisik berpindahnya pengelolaan hutan kepada kelompok pengguna hutan, hutan kemasyarakatan berperan memperkuat kepemimpinan dan pembangunan masyarakat, memfasilitasi proses demokrasi, mengurangi kemiskinan, meningkatkan keadilan jender serta pelibatan masyarakat.

Pembinaan kepemimpinan

Setiap kelompok pengguna hutan membentuk komite eksekutif sendiri. Pertemuan komite eksekutif dan rapat umum kelompok pengguna adalah dua forum pengambilan putusan yang penting, yang keduanya dilaksanakan secara teratur. Sebagai akibat seringnya berdiskusi dan melakukan pertemuan, baik lelaki maupun perempuan telah terasah kemampuan kepemimpinannya pada saat mereka mengambil dan melaksanakan keputusan. Studi yang dilaksanakan FECOFUN di bagian barat Nepal menunjukkan bahwa perempuan yang tersisih dan terpinggirkan serta para *Dalits* (anggota kasta yang 'tak dapat disentuh') pun telah mendapat posisi penting di beberapa komite pelaksana (Tabel 5.2). Program pemberdayaan kelompok pengguna hutan telah membuat anggota yang tersisihkan menjadi sadar akan hak, peran dan tanggung jawab mereka. Database Departemen Kehutanan menunjukkan bahwa lebih dari 721 kelompok pengguna hutan terdaftar sebagai kelompok yang anggotanya hanya perempuan.

Berkat pembinaan keterampilan memimpin hutan kemasyarakatan, banyak pimpinan kelompok pengguna hutan terpilih duduk dalam lembaga politik lokal seperti komite pengembangan desa dan distrik. Beberapa orang pimpinan

Tabel 5.2 Keterwakilan Dalits dalam komite eksekutif kelompok pengguna hutan

<i>Distrik</i>	<i>Pengguna hutan yang diteliti</i>	<i>Komite tanpa Dalits</i>	<i>Komite dengan Dalits</i>
Jumla	48	24	2
Dailekh	20	4	2
Surkhet	50	4	2
Dadeldhura	63	11	2
Baitadi	50	20	2
Total	231	63	2

Sumber: FECOFUN (2005)

pengguna hutan juga mengepaloi lembaga lokal lainnya seperti komite pengelolaan sekolah, kelompok air minum, dan komite dan klub irigasi.

Di Nepal, pengembangan kepemimpinan perempuan telah mendapat keuntungan dari proses hutan kemasyarakatan. Salah satu studi yang dilaksanakan FECOFUN di daerah Rapti di Nepal bagian barat pada Bulan Juni 2005 (Tabel 5.3) menemukan bahwa perempuan bukan hanya sebagai anggota kelompok pengguna hutan, tetapi juga punya posisi yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan terkait hutan kemasyarakatan.

Tabel 5.3 Perempuan dalam komite eksekutif kelompok pengguna hutan

<i>Distrik</i>	<i>Kelompok pengguna diteliti</i>	<i>Ketua Perempuan</i>	<i>Wakil Ketua Perempuan</i>	<i>Sekretaris Perempuan</i>	<i>Bendahara Perempuan</i>	<i>Total perempuan dalam Komite Eksekutif</i>
Rolpa	39	14	17	12	13	153
Pyuthan	60	10	28	7	18	235
Dang	72	5	19	7	5	295

Sumber: FECOFUN (2005)

Membangun praktik demokrasi

Banyak peluang untuk membangun praktik-praktik demokrasi dalam kelompok pengguna hutan. Banyak kelompok mencoba mengambil keputusan berdasarkan konsensus dan menyusun anggaran dasar dan rencana operasional secara transparan dan partisipatif. Aturan dan peraturan disusun dan disetujui dalam rapat-rapat umum. Dengan mengikuti prosedur kesepakatan bersama, mereka membentuk sebuah komite eksekutif. Dalam rapat-rapat rutin, komite eksekutif dan rapat umum mengubah anggaran dasar dan rencana operasional. Dalam

beberapa kasus, para pengguna dapat menyampaikan kritik secara terbuka, berdebat, mengkritik diri sendiri dan memuji sesama. Pemasukan dan pengeluaran kelompok dilaporkan dan didiskusikan dalam rapat umum sebelum disetujui. Beberapa kelompok pengguna hutan telah menggunakan jasa akuntan publik.

Kekuatan utama kelompok pengguna hutan terletak pada rapat umum. Sesuai aturan, anggota dapat melimpahkan kekuasaan eksekutif kepada komite, namun dapat ditarik kembali jika kekuasaan itu tidak digunakan dengan benar. Dalam hal ini, anggota memainkan peran di kabinet, pengadilan dan parlemen. Kelompok pengguna hutan juga berperan menjalankan tata kelola pemerintahan setempat dan memberi layanan publik ketika terjadi kekosongan politis dan tidak ada lembaga lokal atau parlemen.

Kegiatan pembangunan masyarakat

Di samping menanamkan modalnya untuk pengelolaan hutan, banyak kelompok pengguna hutan juga berkontribusi pada pembangunan masyarakat. Kelompok pengguna hutan memperbaiki prasarana pedesaan dengan cara mereka sendiri. Dengan menggunakan dana dari hasil penjualan dan distribusi hasil hutan, dan dengan menyumbangkan tenaga, berbagai kelompok pengguna hutan telah mampu membangun sekolah, jalan, pasokan air minum, sistem irigasi, listrik, pos kesehatan, tempat bilas umum, bangunan umum, tembok penahan lereng dan sistem pengendali erosi. Sebagai hasilnya, beberapa pelayanan umum yang tadinya tidak ada, sekarang tersedia untuk digunakan oleh masyarakat umum. Misalnya, kelompok pengguna hutan Prajapati di Distrik Jhapa sebelah timur Nepal membangun jalan penghubung ke desa dari jalan utama. Kelompok pengguna hutan Sati Karnali telah mengoperasikan pelayanan ambulans di wilayahnya. Inisiatif tersebut telah berkontribusi secara signifikan terhadap pembangunan masyarakat, menjadikan kelompok pengguna hutan sebagai aktor utama pembangunan masyarakat di tingkat lokal.

Kontribusi pada pengurangan kemiskinan

Membantu mengurangi tingkat kemiskinan pedesaan adalah tujuan utama hutan kemasyarakatan seperti tercantum dalam Master Plan Sektor Kehutanan (1988) dan juga dalam rencana-lima-tahunan yang ke 10. Banyak kelompok pengguna hutan telah berusaha agar kegiatan-kegiatan mereka lebih bermanfaat bagi orang miskin. Mereka juga sedang menyusun ketentuan-ketentuan yang mendorong ke tujuan tersebut dan memasukkannya ke dalam anggaran dasar serta rencana operasional mereka. Termasuk diantaranya usaha untuk menopang kehidupan orang miskin dalam masyarakat, menjaga hak-hak masyarakat, memastikan akses mereka terhadap sumberdaya, pengambilan keputusan dan pembagian keuntungan

(Malla et al, 2003). Sebagian kelompok pengguna hutan telah memberikan hasil hutan secara cuma-cuma atau dengan harga subsidi kepada anggota yang dianggap miskin. Banyak kelompok dengan persentase tertentu mengalokasikan dana yang didapat dari penghasilan mereka kepada orang miskin dan membantu sekolah anak-anak miskin dengan memberi beasiswa, baju seragam sekolah dan keperluan sekolah (Tabel 5.4). Sebagian kelompok pengguna hutan juga telah membantu kaum miskin yang tidak punya lahan dengan memberi mereka tapak lahan untuk membangun rumah mereka. Contoh-contoh ini menunjukkan potensi besar hutan kemasyarakatan dalam menangani kemiskinan di tingkat lokal.

Tabel 5.4 *Contoh-contoh program pengguna hutan bagi kaum miskin*

<i>Distrik</i>	<i>Kelompok Pengguna hutan</i>	<i>Program untuk kaum miskin</i>
Jhapa	Bans Bari	Menyediakan hasil hutan tanpa bayar Beasiswa untuk anak-anak Pembangunan 60 rumah
Kailali	Gyansee	Bantuan untuk empat keluarga beternak babi Penanaman tanaman obat untuk 16 keluarga miskin 25% dari penghasilan dialokasikan untuk orang miskin

Sumber: FECOFUN (2005)

Studi yang dilakukan Pokharel dan Nurse (2004) di distrik Dolakha, Ramechhap dan Okhaldhunga di bagian tengah dan timur Nepal menunjukkan bahwa kelompok pengguna hutan menjadi lebih bertanggungjawab terhadap kaum miskin. 62% kelompok pengguna hutan telah mendata keluarga miskin dalam masyarakat mereka dan telah setuju memasukkan ketentuan-ketentuan yang berpihak kepada orang miskin ke dalam anggaran dasar dan rencana kerja mereka. Yang menarik, 95% kelompok pengguna hutan telah membagi hasil hutan kepada kaum miskin dengan harga subsidi, dan 56% mempunyai kuota untuk keterwakilan perempuan dan *Dalits* dalam peran pimpinan (masing-masing paling sedikit 30% dan 15%). 49% kelompok pengguna hutan telah menyediakan beasiswa untuk anak-anak orang miskin dan 42% menyediakan pinjaman dengan diskon.

Jender dan keadilan

Kelompok pengguna hutan pada dasarnya adalah suatu lembaga yang anggotanya berasal dari berbagai agama, kasta, jender, kelas dan lapisan dan mereka dapat berpartisipasi dengan kedudukan yang sama. Kebijakan resminya adalah mendorong kebersamaan sosial. Namun, masih ada kelompok pengguna

hutan yang tidak secara benar mengikuti prinsip kebersamaan sosial. Agar penyelenggaraan hutan kemasyarakatan berhasil, penduduk miskin, perempuan, kaum *Dalits* dan kelompok terpinggirkan harus dilibatkan secara berarti dan adil di dalam proses pengambilan keputusan. Mereka yang dahulunya ikut serta hanya secara pasif dalam kegiatan pembangunan hutan dan kemasyarakatan, harus diberi akses agar lebih aktif terlibat dalam pengambilan putusan, perencanaan, implementasi program, pemantauan dan evaluasi serta pembagian keuntungan dan juga pembagian resiko.

Tabel 5.5 menunjukkan keterwakilan perempuan dalam komite eksekutif kelompok dalam distrik yang sama. Hanya 24 % perempuan berpartisipasi dalam komite eksekutif kelompok pengguna hutan, yang berarti masih banyak yang harus dikerjakan untuk mencapai keseimbangan jender dalam proses hutan kemasyarakatan di Nepal.

Tabel 5.5 Perempuan dalam kelompok pengguna hutan dengan jabatan pada komite eksekutif

Distrik	Kelompok yang dipelajari	Ketua	Wakil Ketua	Sekretaris	Bendahara
Jumlah	48	15	13	3	10
Dailekh	20	2	2	2	2
Surkhet	50	7	12	7	8
Dadeldhura	63	25	30	21	24
Baitadi	50	4	11	4	5
Total	231	53	68	37	49

Sumber: FECOFUN (2005)

Studi yang dilakukan Springate-Baginski et al (2003) menyoroti peran norma budaya dan kasta terkait pelibatan perempuan dalam hutan kemasyarakatan. Studi ini menemukan bahwa dalam masyarakat *Brahmin* (disebut sebagai kasta atas), partisipasi perempuan sangat tidak dibatasi; pantangan-pantangan budaya dan norma sosial yang konservatif membatasi keikutsertaan perempuan secara terbuka dalam kegiatan kemasyarakatan. Sebaliknya, di masyarakat *Tamang* (disebut sebagai kasta lebih rendah), partisipasi perempuan lebih lumrah; budayanya lebih liberal dan terbuka terhadap keikutsertaan perempuan. Dalam studi yang sama, ditemukan praktik-praktik yang tak adil seperti kebiasaan pilih kasih dalam distribusi hasil hutan, penghapusan denda untuk kawan dan keluarga anggota komite eksekutif, iuran anggota yang tak terbayarkan oleh mereka yang miskin, pembatasan dalam pembuatan arang (yang secara tidak proporsional mempengaruhi orang miskin yang banyak bergantung dari hasil penjualan arang untuk kehidupan mereka).

Tantangan dan Keterbatasan Hutan Kemasyarakatan

Penerapan kebijakan desentralisasi kehutanan telah melalui jalan panjang yang berbatu dan pelaksanaannya masih selektif. Sistem desentralisasi kehutanan dimulai di Nepal ketika pemerintah sedang mengejar tujuan-tujuan yang otokratik dan tata kelolanya masih sangat terpusat. Sampai pemulihan demokrasi di tahun 1990, desentralisasi hanyalah menjadi program untuk menarik bantuan luar negeri. Namun, akibat tekanan kuat dari dalam dan kondisi eksternal serta kebijakan liberal yang dilaksanakan oleh pemerintah yang dipilih secara demokratis, kebijakan desentralisasi kehutanan telah diadopsi dan dilaksanakan.

Secara historis, telah menjadi kebiasaan, dan yang masih dilaksanakan di beberapa tempat, masyarakat mengelola sendiri sumberdaya hutan dengan cara-cara mereka. Namun, di rejim oligarki keluarga Rana, yang berlangsung lebih dari satu abad lamanya sampai pertengahan abad ke 20, penguasa mempunyai hak penuh atas sumberdaya hutan dan menghilangkan hak adat penduduk setempat. Para penguasa ini mendukung penebangan hutan dan membagikan lahan kepada para pejabat yang mereka senangi. Mereka melakukan ini untuk memperoleh penghasilan agar cara hidup mewah tetap berjalan. Selain itu, juga agar mereka bisa bertahan dalam kekuasaan. Rejim yang berikutnya juga menggunakan kehutanan untuk kepentingan politik mereka, yang berakibat gundulnya hutan secara besar-besaran di saat situasi politik tidak stabil seperti gerakan politik, referendum nasional dan pemilihan umum. Permasalahan ini sangat gawat di wilayah *terai*, yang pemerintahnya masih ragu untuk melaksanakan kebijakan desentralisasi. Satu alasan mengapa pelajaran penting dari keberhasilan di wilayah pegunungan tidak sepenuhnya dimanfaatkan untuk di wilayah *terai* ialah karena nilai hutan yang tinggi ditempat itu. Karena lemahnya hak kelola, pengguna setempat hanya menjadi penonton yang tidak berdaya menghadapi jejaring kuat para penebang hutan ilegal yang melakukan aksinya di depan mata kepala para penguasa negara.

Pemerintah masih menguasai beberapa hak, termasuk penguasaan lahan. Keputusan yang diambil secara tiba-tiba oleh pemerintah, contohnya pemungutan pajak penjualan hasil hutan, seringkali justru melecehkan sistem devolusi yang telah dibangun, dan kadang-kadang menimbulkan kecurigaan dan hal-hal tak terduga.

Meskipun program kemasyarakatan telah berhasil dilaksanakan, pengelolaan hutan yang baik menuntut adanya keseimbangan antara kebutuhan manusia dengan lingkungan. Sejauh ini, hutan kemasyarakatan di Nepal lebih terkait dengan aspek sosial masyarakat, termasuk masalah kemiskinan dan kehidupan; relatif sedikit perhatian diberikan terhadap upaya pelestarian lingkungan dan untuk melihat manfaat hutan kemasyarakatan bagi lingkungan.

Meskipun menunjukkan keberhasilan, banyak studi tentang hutan kemasyarakatan di Nepal menunjukkan bahwa orang-orang miskin tidak

mendapatkan manfaat secara adil. Dalam beberapa kasus, kehidupan mereka malah bertambah buruk (Malla, 2001; Edmunds dan Wollenberg, 2001; Nurse et al, 2004). Beberapa studi telah menunjukkan bahwa elite lokal mendapat keuntungan yang paling banyak karena posisi mereka yang kuat dalam komite eksekutif sehingga dapat memanipulasi keputusan demi keuntungan mereka tanpa menghiraukan kepentingan orang miskin dan kaum yang terpinggirkan. Tantangan besar yang dihadapi hutan kemasyarakatan adalah bagaimana mengatasi kekuasaan elite dan membuat seluruh proses menjadi lebih adil.

Tantangan lain, terkait dengan kekuasaan elite, adalah untuk membuat keputusan bersama lebih transparan dan mengikutsertakan semua pihak. Anggota komite eksekutif sering mengambil keputusan tanpa dibicarakan di rapat umum. Praktek ini perlu dihindari jika suara perempuan, kaum *Dalits* dan miskin serta anggota masyarakat yang tersisihkan ingin dipertimbangkan secara adil.

Salah satu tantangan terbesar dalam tahun-tahun terakhir adalah baik Pemerintah Nepal maupun pemerintahan yang dibentuk pengikut *Maoists* telah menunjukkan ketidaksukaan mereka terhadap otonomi kelompok pengguna hutan. Otonomi keuangan dan pengambilan keputusan, yang telah diberikan melalui Undang-Undang Kehutanan tahun 1993, sedang dimentahkan kembali oleh *Maoists* dan pemerintah.

Kesimpulan

Secara umum, banyak alasan untuk mengatakan bahwa hutan kemasyarakatan di Nepal adalah salah satu bentuk tata kelola desentralisasi kehutanan yang paling berhasil, tapi dalam kenyataannya perhatian harus lebih banyak dicurahkan untuk menjadikan kelompok pengguna hutan lebih adil, inklusif dan lebih berpihak pada kaum miskin. Kebijakan dan peraturan perundangan yang ada memberi dasar hukum desentralisasi peran dan tanggung jawab pengelolaan hutan dari pemerintah pusat kepada masyarakat lokal, tetapi perubahan kebijakan sepihak pemerintah yang sering terjadi telah membuat kelompok pengguna hutan menjadi kurang rasa percaya diri akan hak-hak mereka. Saat ini kelompok pengguna hutan harus berusaha mempertahankan otonomi mereka di tengah konteks politik yang berubah-ubah; mereka harus mencari jalan agar tetap netral secara politis tetapi berkomitmen terhadap demokrasi dan perlindungan hak pengguna hutan.

Dalam dua dekade terakhir, proses pelebagaan desentralisasi kehutanan di Nepal telah terpengaruh negatif oleh politik yang tidak stabil di satu pihak dan struktur tekno-birokrasi departemen kehutanan di pihak lainnya. Disamping itu, proses ini boleh dikatakan sudah terhenti dalam sepuluh tahun terakhir disebabkan karena pemberontakan kaum *Maois* yang berakibat perang sipil di Nepal, yang membuat pemerintahan hampir tidak berfungsi di semua tingkat. Adanya pemerintahan dalam pemerintah (pemerintah kerakyatan *Maoist* dan

pemerintah Nepal) selama masa pemberontakan tidak saja mempersulit kelompok pengguna hutan dalam mengambil keputusan terkait pengelolaan sumberdaya hutan, tetapi juga menghambat proses pelembagaan desentralisasi kehutanan secara keseluruhan di Nepal.

Dengan demikian, banyak tantangan dan keterbatasan dalam hutan kemasyarakatan di Nepal berakar dari sejarah politik yang tidak konsisten, ketidakstabilan tata kelola politik secara keseluruhan dan lemahnya struktur kelembagaan. Tanpa memahami konteks dan menangani secara tepat masalah-masalah di luar kehutanan, mereka yang berkomitmen terhadap desentralisasi tata kelola hutan di Nepal, meskipun dalam keadaan paska perang, tidak akan dapat mencapai hasil yang mereka harapkan.

Catatan

- 1 *Terai* adalah salah satu dari tiga wilayah di Nepal. Kedua wilayah lainnya adalah gugusan Himalaya dan pegunungan tengah atau mid-hill Region. *Terai* mencakup 17% dari luas total wilayah dan berada di dataran rendah, sekitar 70 meter d.p.l., dikenal dengan lahannya yang subur dan akses komunikasi dan transportasi yang baik (penterjemah).

Rujukan

- Agrawal, A. dan Ostrom, E. 2001. Collective action, property rights, and decentralization in resource use in Nepal. *Politics and Society*, vol 29, no 4, hal 485–514.
- Capistrano, D. dan Colfer, C. J. P. 2005. Decentralization: Issues, lessons and reflections. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Department of Forests 2003. *The Community and Private Forestry Programme in Nepal*. HMG/N Publications, Kathmandu.
- Department of Forests 2005. *The Community and Private Forestry Programme in Nepal*. HMG/N Publications, Kathmandu.
- Edmunds, D. dan Wollenberg, E. 2001. Historical perspectives on forest policy change in Asia: An introduction. *Environmental History*, vol 6, no 2, hal 190–212.
- FECOFUN 2005. Study on institutional development of forest user groups in Nepal. Occasional study report, Kathmandu.
- Fisher, B. 1999. Creating space: Development agencies and local institutions in natural resource management. *Forests, Trees and People*, vol 22, hal 4–11.
- Gautam, A. P., Shivakoti, G. P. dan Webb, E. L. 2004. A review of forest policies, institutions, and changes in the resource condition in Nepal. *International Forestry Review Journal*, vol 6, no 2, hal 136–148.
- HMG/N 1988. Master plan for the forestry sector. HMG/N, Kathmandu.
- Hobley, M. 1996. *Participatory Forestry: The Process of Change in India and Nepal*, Rural Development Forestry Study Guide 3. ODI Publications, London.

- Kanel, K.R. 2006. Current status of community forestry in Nepal. Makalah disampaikan kepada the Regional Community Forestry Training Centre for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Malla, Y. B. 2001. Changing policies and the persistence of patron-client relations in Nepal. *Environmental History*, vol 6, no 2, hal 287–307.
- MoFSC 1995. Forest Act 1993 dan Forest Regulation 1995. Ministry of Forest and Soil Conservation, HMG/N Publications, Kathmandu.
- Nurse, M., Robinson, P., Paudel, D. dan Pokharel, B. K. 2004. Towards pro-poor community forestry – Recent experiences from Dolakha and Okhaldhunga Districts. Proceedings of the National Workshop on Management of Common Property Resources and Equity: Exploring lessons from Nepal, 28 May 2003. Occasional paper, Forest Action, Kathmandu, Nepal, hal 41–58.
- Pokharel, B. K. dan Nurse, M. 2004. Forests and people's livelihoods: Benefiting the poor from community forestry. *Journal of Forests and Livelihoods*, vol 4, no 1, hal 19–29.
- Ribot, J. C. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Springate-Baginnski, O., Yadav, N. P., Dev, O. P. dan Soussan, J. 2003. Community forest management in the middle hills of Nepal: The changing context. *Forest and Livelihood*, vol 3, no 1, hal 5–20.

Kebijakan dan Program menuju Desentralisasi yang Efektif: Studi Kasus dari Cina

Liu Dachang

Desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam berbeda diantara satu negara dan lainnya dalam hal pelimpahan pengelolaan sumberdaya, tanggung jawab dan kekuasaan: dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dari pemerintah ke organisasi berbasis masyarakat, keluarga atau sektor swasta. Di Cina, desentralisasi di sektor kehutanan terjadi umumnya pada hutan-hutan masyarakat (*collective forests*), kategori terbesar kepemilikan hutan sejak pertengahan tahun 1950-an sampai permulaan tahun 1980-an. Desentralisasi pertama terjadi pada permulaan tahun 1980-an (Liu, 2001; Liu dan Edmunds, 2003a dan 2003b). Berdasarkan pengalaman selama 20 tahun terakhir, Cina melaksanakan babak baru desentralisasi sumberdaya hutan masyarakat pada awal abad ini. Proses desentralisasi ini diharapkan selesai pada tahun 2010.

Banyak pihak telah mempelajari pengalaman desentralisasi pada tahun 1980-an untuk memahami dampaknya dan menjelaskan penyebab kegagalan mencapai hasil-hasil yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Menzies dan Peluso, 1991; Sun, 1992; Bruce et al, 1995; Song et al, 1997; Yin dan Newman, 1997; Albers et al, 1998; Zhang et al, 2000; Liu dan Edmunds, 2003a dan 2003b). Sebagian pelajaran dari pengalaman tersebut telah menjadi bahan masukan kebijakan baru desentralisasi yang saat ini berjalan.

Desentralisasi tidak dapat dipahami secara terpisah dari kebijakan dan program pemerintah lainnya, meskipun hanya di sektor kehutanan saja. Meskipun desentralisasi tata kelola hutan masyarakat dimaksudkan untuk meningkatkan kepastian kepemilikan hutan dan kewenangan keluarga, kebijakan dan program lainnya justru menggagalkan usaha ini. Kebijakan-kebijakan tentang jasa ekologi,

konservasi alam dan keanekaragaman hayati serta pengendalian eksploitasi hasil hutan, misalnya, mempunyai tujuan yang berbeda dan seringkali bertentangan dengan tujuan kepemilikan dan penguasaan oleh keluarga.

Bab ini mengkaji apakah desentralisasi sejalan dengan kebijakan untuk hutan publik (*shengtai gongyilin*), kebijakan pembentukan hutan cagar alam, kebijakan penebangan pohon dan program perlindungan hutan alam. Selanjutnya bab ini menganalisis pengaruh kebijakan-kebijakan tersebut pada keberhasilan desentralisasi dan menunjukkan perlunya koordinasi yang lebih baik antar kebijakan dan program kehutanan. Sisa bab ini mengulas secara singkat desentralisasi pada tahun-tahun awal 1980 dan saat ini, menyoroti inkonsistensi antara kebijakan dan program lain dengan desentralisasi, dan membahas opsi-opsi agar kebijakan dan program tentang kehutanan lebih terkoordinasi, sehingga bisa mengimbangi tujuan manajemen lainnya yang beda. Pada bagian akhir, disajikan beberapa usulan untuk masa depan.

Desentralisasi dan Hutan Masyarakat

Hanya ada dua bentuk kepemilikan hutan di Cina dari pertengahan tahun 1950-an sampai awal 1980-an: hutan negara dan hutan masyarakat. Hutan negara mencakup kira-kira 45 persen dari total kawasan hutan Cina pada waktu itu, sedang hutan masyarakat mencapai 55 persen (Tabel 6.1).

Desentralisasi pertama

Desentralisasi yang terjadi di awal tahun 1980-an hanya terbatas dalam bentuk pemindahan kepemilikan hutan masyarakat menjadi milik perorangan. Ini berupa pemindahan lahan-lahan yang tidak berhutan disertai dengan pelimpahan tanggung jawab dan kekuasaan terbatas pengelolaan hutan. Dalam proses desentralisasi yang didorong pemerintah, hak-hak pemanfaatan permanen dibagikan kepada keluarga petani: yakni untuk lahan-lahan hutan masyarakat yang tidak berhutan, atau lahan hutan terbuka atau yang ditumbuhi semak. Ini terjadi di desa yang tidak ada atau hanya ada sedikit lahan berhutannya. Dengan hak tersebut, keluarga petani menanam pohon untuk memenuhi kebutuhan mereka akan kayu dan kayu bakar. Lahan hutan yang dibagikan tersebut disebut *ziliushan* ('family plots' atau petak hutan keluarga). Disamping itu, sebagian hutan masyarakat dialokasikan kepada keluarga petani atau dalam beberapa kasus diberikan kepada kelompok-kelompok keluarga petani sebagai upaya untuk memperbaiki pengelolaan hutan. Hutan yang dialokasikan seperti itu disebut *zerenshan* (diterjemahkan sebagai 'responsibility hills' dalam kertas-kertas karya penulis sebelumnya). Hasil dari pemindahan hak tersebut dan dalam perkembangan selanjutnya, Cina sekarang mempunyai tiga

Tabel 6.1 *Hutan di Cina berdasarkan kepemilikan*

<i>Pertengahan 1950-an sampai 1980-an</i>		<i>2006</i>	
Hutan negara	45%	Hutan negara	42%
Hutan masyarakat	55%	Hutan masyarakat	38%
		Hutan keluarga dan pribadi	20%
Total	100%	Total	100%

Sumber: Ministry of Forestry (1990) dan SFA (2005)

macam kepemilikan hutan: hutan negara, hutan masyarakat, dan hutan keluarga dan pribadi (Tabel 6.1).

Melalui desentralisasi, terjadi pelimpahan kekuasaan terbatas kepada keluarga petani untuk mengelola hutan dan memasarkan hasilnya. Perubahan dalam hak penguasaan lahan, kekuasaan dan peran parapihak diringkaskan pada Tabel 6.2 (juga lihat Liu, 2001; Liu dan Edmunds, 2003a).

Desentralisasi kedua

Putaran desentralisasi selanjutnya diluncurkan setelah penguasa pusat mengeluarkan 'Keputusan tentang Percepatan Pembangunan Kehutanan' (Central Committee of CPC and the State Council, 2003). Beberapa provinsi, seperti Fujian, Jiangxi dan Liaoning telah maju proses desentralisasinya, tetapi sebagian besar provinsi lainnya masih dalam taraf permulaan.

Desentralisasi yang sedang berjalan bertujuan untuk memperbesar kepemilikan pribadi dan swasta atas hutan-hutan masyarakat. Penguasaan lahan hutan menjadi intinya. Kepemilikan hutan dialihkan kepada masing-masing keluarga petani. Ini berbeda dengan pemindahan hak lahan yang tidak berhutan, yang terjadi pada desentralisasi di awal tahun 1980-an. Hak guna atas lahan hutan *zerenshan* dibagikan merata (dalam luasan per orang) kepada keluarga petani untuk periode waktu antara 30 sampai 70 tahun. Pepohonan yang tumbuh di atasnya juga menjadi hak keluarga petani. Hal ini membuat kepemilikan hutan *zerenshan* hampir sama dengan petak hutan keluarga. Saat ini, perbedaan diantara keduanya adalah petani mempunyai hak guna petak hutan keluarga secara permanen, sedangkan untuk hutan *zerenshan*, petani harus memperbaharui hak mereka melalui kontrak dengan desa, ketika kontrak sudah berakhir.

Sifat lain desentralisasi adalah diterapkannya sistem kepemilikan dan pengelolaan hutan yang beragam dalam suatu provinsi, yang memungkinkan petani memilih pengaturan yang cocok dengan keadaan sosial ekonomi setempat. Jadi, sistem kepemilikan bersama atau *shareholding* (Liu dan Edmunds, 2003b)

masih tetap diakui sebagai sebuah penguasaan lahan dan bentuk pengelolaan, jika keluarga petani menghendakinya. Jika demikian halnya, keluarga petani mempunyai hak atas hutan dalam bentuk saham. Misalnya, jika satu desa mempunyai 50 keluarga dan hutannya dibagi menjadi 1000 saham, maka setiap keluarga akan mendapat 20 saham. Namun, hutan masih dikelola secara bersama. Dengan demikian, keluarga petani, sebagai pemilik saham, mendapat penghasilan dari hutan sesuai dengan jumlah sahamnya. Selain itu, bentuk pengaturan kepemilikan dan pengelolaan lainnya juga dimungkinkan; tetapi apapun pengaturan yang digunakan, penghasilan dari hutan harus dibagikan secara merata kepada keluarga petani sebagai pemilik hutan (lihat Tabel 6.1 dan Kotak 6.2 untuk informasi lebih lanjut tentang kepemilikan dan pengelolaan hutan).

Desentralisasi yang berlangsung saat ini memberi kewenangan lebih besar kepada petani untuk mengambil keputusan tentang pengelolaan hutan mereka (penanaman dan pemeliharaan, misalnya). Mereka juga diizinkan untuk menjual atau menyewakan hak guna lahan mereka, menjual pohon tegakan atau menggunakan kekayaan hutan sebagai saham dalam kehutanan atau usaha lain serta sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman dari bank (Tabel 6.2; Kotak 6.1). Meskipun wewenang tersebut baru dibuat awal tahun 1990-an dan dilegalkan melalui Undang-Undang Kehutanan revisi pada tahun 1998, saat ini pemerintah sedang mengembangkan pasar jual beli untuk kekayaan hutan tersebut. Terlalu dini untuk menilai dampak perubahan kebijakan ini, namun laporan yang menyebutkan bertambahnya jumlah tenaga kerja dan dana untuk penanaman pohon dan pengelolaan hutan, dan bertambahnya jumlah transaksi menunjukkan adanya respon positif terhadap perubahan kebijakan. Misalnya, di Yong'an, Provinsi Fujian, telah terjadi transaksi untuk hutan seluas 14.000 ha senilai 131 juta Yuan (US\$16,380 juta) dalam waktu singkat antara Oktober 2004 sampai Juni 2005, dan pinjaman sebesar 120 juta Yuan (US\$15 juta) telah diberikan dengan jaminan pohon dan hak guna lahan (*China Green Times*, 5 Juli 2005, hal A2). Terlebih-lebih, saat ini petani diizinkan menjual kayu dan bambu di pasar bebas, yang pada waktu lalu, negara memonopoli pembeliannya.

Perubahan kebijakan kehutanan lainnya juga melengkapi proses desentralisasi tata kelola hutan masyarakat yang saat ini berjalan. Salah satunya yang sejalan adalah pengurangan pajak dan iuran hasil hutan yang dimaksudkan agar petani sebagai pemilik hutan mendapatkan bagian yang wajar dari kekayaan hutan mereka, terutama kayu. Disamping pajak pertanian, Cina telah mengenakan pajak atas hasil hutan sebagai bagian dari 'pajak atas produk-produk pertanian khusus' sejak tahun 1994. Selain itu, pemerintah menarik lebih dari 10 pajak resmi lainnya serta iuran hasil kayu dan hasil kayu olahan lainnya, termasuk beberapa biaya tak resmi kehutanan (Liu et al, 2003; Liu dan Landell-Mills, 2003). Sebagai akibatnya, untuk kayu misalnya, pemerintah mengumpulkan pemasukan 50 persen atau lebih dari harga; petani mendapat hanya 20 persen sebagai imbalan mereka

Tabel 6.2 Kepemilikan hutan dan hak para pihak dalam desentralisasi

<i>Jenis kepemilikan</i>	<i>Para pihak</i>	<i>Desentralisasi pertama (awal 1980-an)</i>	<i>Desentralisasi kedua (2004-2010)</i>
<i>Zhiushan</i> (Petak hutan keluarga)	Desa	Pemilik lahan	Pemilik lahan Hak guna atas petak hutan keluarga yang dikembalikan kepada petani keluarga (Lihat Kotak 6.1)
	Keluarga petani	Hak permanen, turun temurun atas penggunaan lahan Memiliki pohon yang ditanam di atas lahan dimaksud Membuat keputusan tentang pohon yang akan ditanam dan ditebang (setelah mendapat izin penebangan hutan). Tidak dapat memindahkan hak guna lahan Pemilik hutan (termasuk lahan dan pepohonan)	Dapat menjual atau menggadai hak guna lahan dan kayu serta memakat hutan sebagai hipotek atau jaminan pinjaman hutang
<i>Zerenshan</i> (Hutan kelompok petani)	Desa		Pemilik lahan hutan saja
	Keluarga petani	Mengelola hutan yang dialokasikan kepada mereka untuk waktu tak terbatas dan membagi hasil hutan dan pendapatan dengan desa Pengawasan terbatas terhadap penebangan dan penjualan pohon Tidak dapat memindahkan hak atas hutan	Mempunyai hak guna lahan untuk 30-70 tahun dan memiliki pohon dalam hutan mereka Mengelola dan mendapat keuntungan dari hutan atau secara bersama memiliki hutan tetapi mengontrakan pengelolaannya kepada pihak lain dan membagi keuntungan secara merata Dapat menjual atau menyewakan hak guna lahan dan kayu serta menggunakannya sebagai hipotik atau jaminan pinjaman

Sumber: Liu, 2001; Liu dan Edmunds, 2003a dan 2003b

Kotak 6.1 Kebijakan Reformasi Pengelolaan Hutan Masyarakat di Provinsi Jiangxi

Keluarga petani mempunyai hak permanen dan turun temurun untuk memanfaatkan petak hutan keluarga. Jika desa mengambil kembali hak tersebut setelah dibagikan kepada para petani dan petani ingin terus mengurus, kembalikan petak hutan keluarga kepada keluarga. Jika petak hutan bersatu dengan hutan *zerenshan* dan petani ingin membaginya, biarkan mereka melakukannya. Jika tidak ada petak hutan keluarga yang dibagikan saat reformasi hutan tahun 1980-an dan jika keluarga petani saat sekarang menginginkannya dan ada lahan hutan yang dapat dibagikan, bagikanlah petak hutan keluarga kepada mereka.

Kembalikan hutan *zerenshan* kepada keluarga petani, jika desa mengambilnya kembali setelah pembagian awal dan petani menginginkannya kembali. Keluarga petani punya hak atas pepohonan di dalam hutan dan hak ini berlaku turun-temurun selama kurun waktu 30-70 tahun.

Kembalikan petak hutan keluarga dan/atau hutan *zerenshan* kepada keluarga petani begitu pohon dan tanaman yang ada telah ditebang, desa mengambilnya kembali karena kegagalan keluarga petani untuk menanami pohon pada lahan tersebut.

Bagikan sisa dari hutan masyarakat secara merata kepada keluarga tani (atau kelompok keluarga tani) sebagai hutan *zerenshan*. Atau bagikan hutan itu secara merata dalam bentuk saham uang kepada semua penduduk di desa, jika pengelolaan bersama akan dipertahankan dan petani puas dan setuju dengan perjanjian kepemilikan dan pengelolaan. Lalu bagikan pendapatan dari hasil hutan kepada keluarga berdasarkan besarnya saham mereka.

Pengelolaan hutan masyarakat dapat dikontrakkan kepada perorangan atau entitas lain, di dalam atau di luar desa. Dalam hal ini, desa akan mengumpulkan pungutan atau hasil tahunan dari para kontraktor dan membagikan 70 persen atau lebih dari penghasilan ini secara merata kepada keluarga tani sebagai pemilik dan menggunakan sisanya untuk keperluan proyek-proyek kesejahteraan umum desa dan biaya lainnya.

Sumber: Provincial Government of Jiangxi (2004)

memelihara hutan. Sisanya sebesar 30 persen adalah untuk biaya penebangan dan transportasi kayu. Pajak yang tinggi tersebut menjadi bentuk disinsentif serius bagi upaya penanaman pohon dan pengelolaan hutan serta berdampak negatif terhadap aspek sosial dan lingkungan (SFA Survey Team, 1999; Zhang, 1999, Liu dan Edmunds, 2003a; Liu et al, 2003; Liu dan Landell-Mills, 2003;).

Sebagai bagian integral reformasi perpajakan pertanian, pemerintah sekarang telah menghapus pajak produk khusus pertanian dan semua bentuk biaya tidak resmi untuk menambah pendapatan petani dari hasil hutan. Ini

sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dan menciptakan insentif bagi upaya penanaman pohon dan pengelolaan hutan (Kotak 6.2). Dengan demikian, kebijakan baru mengenai distribusi pendapatan sering disebut – dan memang demikian – sebagai hak petani untuk mendapatkan manfaat dari hutan. Jika betul-betul dilaksanakan, kebijakan tersebut akan merangsang petani untuk menanamkan modal guna membangun hutan tanaman dan mengelola hutan serta akan meningkatkan penghasilannya dari sumberdaya hutan mereka.

Kotak 6.2 Kebijakan Reformasi Pengelolaan Hutan Masyarakat di Provinsi Jiangxi

Hapuskan pajak khusus pertanian (pajak dihapuskan untuk seluruh Cina sejak tahun 2006 setelah beberapa tahun fase percobaan). Hapuskan semua bentuk pungutan atas hasil kayu dan bambu yang dibuat oleh pemerintahan desa, kecamatan, kabupaten dan kota.

Kurangi pungutan Dana Reboisasi (dana yang dibentuk oleh pemerintah pusat sebagai modal untuk penghutanan kembali, yang dikumpulkan dari petani dan produsen kayu lainnya) dengan menetapkan tarif yang lebih rendah (Tarif dasar pemungutan dana ini untuk kayu komersial saat ini ditetapkan sebesar 360 Yuan (US\$45) per m³, turun dari tarif sebelumnya kira-kira 500 Yuan (US\$65) per m³).

Bebaskan pajak pertambahan nilai untuk kayu bundar dan bambu jika dibeli dari petani di ladang (tidak dijual di pasar). Pajak pendapatan juga untuk sementara dihilangkan sampai untuk waktu yang tidak ditentukan lamanya.

Sumber: Provincial Government of Jiangxi (2004)

Perubahan lain yang terjadi dalam proses desentralisasi adalah perbaikan pelayanan dinas kehutanan (Central Committee of CPC and the State Council, 2003; Provincial Government of Jiangxi, 2004). Tentu saja, perbaikan perlu dilakukan untuk bidang-bidang bantuan teknis dan penyuluhan kehutanan, nasihat kebijakan, dan informasi pasar dan keuangan. Masih banyak yang harus dikerjakan untuk mencari cara agar lembaga kehutanan dapat melayani petani-rimbawan dengan lebih baik.

Mengapa Desentralisasi Sekarang?

Alasan penting yang mendasari desentralisasi yang saat ini berlangsung terkait dengan sejarah tidak diikutsertakannya keluarga petani dalam pengelolaan

hutan masyarakat, seperti dicatat oleh Edmunds et al (2003), dan bukan karena alasan pengurangan biaya (Colfer, 2005) atau tekanan donor (Agrawal, 2002). Desentralisasi mempunyai beberapa tujuan khusus:

- meningkatkan pertumbuhan hutan (baik luasan maupun potensi tegakan) dan mendorong ke arah pengelolaan hutan lestari;
- mendorong pembangunan pedesaan dan menyediakan pekerjaan bagi petani melalui produktivitas hutan yang lebih tinggi; dan
- memperbaiki kehidupan petani dan mengurangi kemiskinan.

Para pembuat kebijakan dan penganjur desentralisasi mencatat bahwa Cina telah mampu memproduksi cukup pangan untuk penduduknya yang sangat banyak melalui lahan pertanian mereka seluas 120 juta hektar. Namun, Cina gagal menyediakan hasil hutan yang cukup dan jasa ekologis melalui lahan hutan mereka seluas 280 juta hektar, lebih dari dua kali lipat luas tanah pertanian. Mereka ingin sektor kehutanan Cina memproduksi lebih banyak hasil hutan dan memberi sumbangan lebih besar kepada kehidupan pedesaan, pembangunan ekonomi regional dan jasa ekologi.

Kebijakan dan Program yang Bertentangan

Hutan publik (*public benefit forests*)

Cina telah mengadopsi strategi baru pengelolaan hutan: untuk mengelola hutan berdasarkan fungsi utamanya (lihat Tabel 6.3). Sejalan dengan strategi ini, hutan-hutan di Cina secara umum dibagi menjadi dua- hutan produksi dan hutan publik untuk kepentingan fungsi ekologi (*public benefit forests*) – yang masing-masing mempunyai tujuan pengelolaan yang berbeda. Hutan produksi dikelola terutama untuk produksi kayu, kayu bakar dan hasil hutan lainnya. Hutan untuk kepentingan fungsi ekologi dikelola terutama untuk kepentingan jasa ekologi; dengan demikian hutan ini sangat dilindungi dan penebangan kayu dan pemungutan hasil hutan lainnya diatur sangat ketat. Pemerintah pusat dan setempat perlu memberi kompensasi kepada pemilik hutan tersebut sebagai pengganti hilangnya kesempatan mereka untuk memungut hasil hutan; dengan perkataan lain, pemerintah (atas nama masyarakat umum) harus membayar pemilik atas jasa ekologi yang dihasilkan hutan mereka.

Gagasan bahwa hutan harus dikelola berdasarkan fungsi utamanya dan jasa lingkungan harus dibayar pertama kali muncul di Cina pada tahun 1980-an dan secara resmi diakui pada awal tahun 1990-an (State Council, 1993) dan dimasukkan ke dalam Undang-Undang Kehutanan Cina hasil revisi pada tahun

Tabel 6.3 *Hutan Cina menurut fungsinya*

Hutan negara	Hutan kayu Hutan kayu bakar Hutan ekonomi (hasil hutan non-kayu) Hutan bambu
Hutan publik	Hutan lindung Hutan dengan tujuan khusus

Catatan: Disamping hutan, ada tipe lain dari lahan hutan: hutan terbuka, belukar, tanaman permudaan (hutan yang belum jadi), persemaian dan lahan tidak berhutan. Hutan produksi berasal dari tanaman permudaan (hutan yang belum jadi) dan dapat dibangun di lahan hutan terbuka dan lahan tidak berhutan

1998. Implementasi kebijakan kompensasi dimulai pada tahun 2001 di 658 kabupaten dari 11 provinsi dan 28 hutan pelestarian alam, dengan alokasi dari pemerintah pusat sebesar satu miliar Yuan (setara dengan US\$ 125 juta) untuk pembayaran jasa lingkungan dalam tahun itu. Sejak saat itu, lebih banyak hutan lagi diklasifikasikan sebagai hutan publik. Pemerintah pusat meningkatkan alokasi dana untuk hutan-hutan tersebut, dan pemerintah daerah diwajibkan menyediakan dana untuk menetapkan hutan-hutan publik tambahan. Hutan-hutan yang ditanggung dananya oleh pemerintah pusat disebut hutan publik utama (*key public benefit forest*), sedangkan yang ditanggung biaya pemerintah daerah disebut sebagai hutan publik lokal (*local public benefit forest*). Sebagian besar provinsi sedang dalam proses membuat tata batas hutan publik dan hutan produksi dan juga telah mengalokasikan dana terbatas untuk mendanai hutan publik lokal.

Sebagai hasilnya, banyak hutan masyarakat dan hutan keluarga sedang dalam proses untuk dijadikan hutan publik. Contohnya, Provinsi Guizhou telah menetapkan 2,0 juta hektar hutan publik, namun hanya mempunyai sekitar 0,4 juta hektar hutan negara (10 persen dari total kawasan hutan seluas 4,2 juta hektar). Jadi, meskipun keseluruhan 0,4 juta hektar dari hutan negara dikelola sebagai hutan publik, sisa dari hutan publik seluas 1,6 juta hektar akan dibangun dari hutan masyarakat dan hutan keluarga. Demikian juga, Provinsi Zhejiang telah menetapkan 2,0 juta hektar hutan publik, tetapi hanya mempunyai sekitar 0,5 juta hektar hutan negara. Provinsi Liaoning telah menetapkan 3,5 juta hektar hutan publik namun hanya mempunyai sekitar 0,5 juta hektar hutan negara.

Dalam proses desentralisasi yang berjalan saat ini, banyak provinsi membagikan hanya hutan masyarakat yang ditetapkan sebagai hutan produksi, kepada keluarga petani. Beberapa provinsi membagikan keduanya, baik hutan produksi maupun hutan publik. Implikasi dari kedua pendekatan tersebut adalah individualisasi hutan masyarakat. Jika hanya hutan produksi yang dibagikan, hanya sedikit saja atau hampir tidak ada hutan yang dapat dibagikan kepada

keluarga petani, karena sebagian besar hutan masyarakat ditetapkan sebagai hutan publik. Jika keduanya, hutan produksi dan hutan publik dibagikan, keluarga petani memiliki dan mengelola hutan publik yang telah ditetapkan, tetapi mereka tidak punya hak untuk menebang dan memungut hasil hutan lainnya. Meskipun mereka mendapat kompensasi karena hilangnya kesempatan menebang kayu, jumlah penggantian ini kecil sekali. Saat ini, kompensasi dari pemerintah pusat adalah 75 Yuan (kurang dari US\$10) per hektar per tahun, dan kompensasi dari pemerintah untuk hutan publik lebih kecil lagi jumlahnya. Kompensasi dari pemerintah pusat hanya menutupi sebagian dari biaya pengelolaan hutan, seperti pemeliharaan dan patroli hutan. Ini tidak seimbang dengan harga pasar jasa ekologis yang dihasilkan hutan publik. Dikatakan bahwa keluarga petani harus berbagi menanggung sebagian beban biaya jasa ekologi karena mereka pun mendapatkan manfaatnya juga. Tetapi keadaannya sekarang, mereka menanggung mayoritas beban biaya. Tingginya kesempatan yang hilang (*opportunity costs*) sudah pasti menjadi disinsentif bagi pemilik untuk melakukan pengelolaan hutan yang lestari dan tak akan berhasil membantu pemiliknya mendapat hasil dan memperbaiki kehidupan mereka – yang menjadi salah satu tujuan desentralisasi. Dalam arti kata lain, jasa ekologi yang dihasilkan hutan publik seharusnya dapat dipasarkan dan dibayar dengan kompensasi yang pantas, jika tujuan desentralisasi ingin tercapai.

Perluasan kawasan lindung

Sampai sekarang hanya ada satu jenis kawasan lindung di Cina: suaka alam. Suaka alam pertama di zaman Cina modern ditetapkan di Provinsi Guangdong pada tahun 1965. Seperti disajikan pada Tabel 6.4, penunjukkan suaka alam yang baru ini berjalan sangat lambat sebelum tahun 1980-an, dan kawasan suaka alam ini hanya mencakup luasan kurang dari 3 persen luas daratan Cina pada tahun 1989. Namun setelah itu, penunjukkan suaka alam berjalan dengan sangat cepat, terutama antara tahun 1999 sampai 2000. Pada akhir 1999, terdapat 1119 suaka alam dengan luas mencapai 8,8 persen keseluruhan daratan Cina. Sebagai perbandingan, pada tahun 1993 hanya ada sekitar 763 suaka alam dengan luas mencapai 6,8 persen luas daratan. Perluasan yang cukup nyata terjadi pada tahun 2000, yakni dengan kenaikan lebih dari 3,5 persen dalam waktu satu tahun. Pada tahun 2001, juga terjadi perluasan jumlah suaka alam dengan laju pertumbuhan hampir dua persen.

Kecenderungan yang sama juga terjadi pada penunjukkan suaka alam di wilayah Yunnan, satu provinsi di pegunungan dengan keanekaragaman hayati yang kaya. Di Yunnan suaka alam yang pertama dibentuk pada tahun 1958. Pada tahun 2000, total suaka alam di Yunnan berjumlah 114, mencakup luasan sekitar 6 persen dari luas kawasan provinsi. Diantara 114 suaka alam, 109 adalah hutan daratan. Pada akhir 2005, jumlah suaka alam naik menjadi 198, dengan luas 3,55

Tabel 6.4 *Suaka alam di Cina, 1956–2000*

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah</i>	<i>Luas (juta ha)</i>	<i>Persen dari total luas kawasan</i>
1956	1	0,001	
1965	19	0,649	0,07
1978	34	1,265	0,13
1982	119	4,082	0,43
1989	573	24,763	2,58
1993	763	66,184	6,80
1997	926	76,980	7,64
1999	1119	88,100	8,80
2000	1276	123,000	12,44
2001	1511	144,700*	14,40*
2005	2349	143,949	14,99

Sumber: Department for Plant and Wildlife Conservation, SFA (2003); Department for Nature and Ecology Conservation, State Environment Protection Administration (2005); China Green Times, 1 September 2001, hal A1, dan 13 September 2002, hal A1.

*Termasuk kawasan suaka alam lautan

juta hektar dan merupakan 9 persen dari luas kawasan provinsi, dengan kawasan suaka alam yang hampir keseluruhannya masih tertutup hutan.

Perluasan terjadi dalam dua bentuk: penambahan jumlah suaka alam dan penambahan luas kawasan suaka alam yang ada. Misalnya, dalam kurun waktu kurang dari dua tahun, selama 2004–2005, 24 suaka alam ditunjuk di wilayah *prefecture* otonomi *Xiangxi*, provinsi Hunan. Jumlah keseluruhan suaka alam bertambah menjadi 46, dengan luas mencakup sekitar 20 persen dari wilayah *prefecture* tersebut (*China Green Times*, 15 Juli 2005, pA2). Ketika status suaka alam Zhujiangyuan (*‘Sumber dari Sungai Mutiara’*) di Yunnan ditingkatkan dari suaka alam kabupaten (*county-level*) menjadi suaka alam tingkat provinsi pada tahun 2000, luas kawasannya bertambah menjadi 100 kali.

Dengan adanya penduduk yang sudah lama bermukim di daerah pegunungan, penetapan suaka alam seringkali mengakibatkan masuknya sebagian atau semua masyarakat ke dalam kawasan. Secara nasional, pada akhir tahun 2005, 1699 suaka alam ditetapkan dan dikelola oleh departemen kehutanan di tingkat pusat dan tingkat lokal, dengan luas 120 juta hektar (*China Green Times*, 4 September 2006, hal A2). Sebagai pembanding, luas kawasan hutan Cina mencapai 169 juta hektar, diantaranya 74,34 juta hektar hutan negara dan 99,94 juta hektar hutan masyarakat dan hutan keluarga (SFA, 2005). Penyebaran suaka alam telah mengakibatkan masuknya banyak hutan masyarakat dan hutan keluarga ke dalam suaka alam (dengan luas sekitar 45 juta hektar), seperti ditunjukkan dalam contoh-contoh di bawah ini:

- Suaka Alam Sanjiangyuan ('Sumber Tiga Sungai') mencakup setengah dari luas Provinsi Qinghai di Cina barat, tapi karena tidak mungkin semua lahan dimiliki oleh negara, sebagian merupakan hutan masyarakat.
- 144 desa alam (*nature villages*) masuk ke dalam Suaka Alam Wuliangshan, suaka alam nasional yang terletak di Yunnan. Sebuah survei menemukan bahwa sekitar 330 ha hutan milik 18 percontohan desa alam masuk ke dalam wilayah suaka alam tersebut (FCCDP, 1999a).
- Sebuah survei menunjukkan bahwa 3300 ha atau 51 persen dari hutan masyarakat dari sembilan percontohan desa alam di Nuozhadu, suaka alam lain yang terletak di Yunnan, masuk ke dalam suaka alam (FCCDP, 1999b).
- Dalam tahun 2005, ditemukan dua desa yang terdiri dari 132 keluarga terletak seluruhnya dalam zona inti dan penyangga Suaka Alam Huapin di Guangxi (*China Green Times*, 23 Mei 2005, hal A1).

Permasalahan penguasaan lahan suaka alam sangat terkait erat dengan penetapan banyak suaka alam yang dilakukan setelah desentralisasi pertama (distribusi hutan masyarakat kepada kepala keluarga) pada awal tahun 1980-an Direktorat Jenderal Administrasi Konservasi Tanaman dan Hidupan Liar (Department for Plant and Wildlife Conservation, 2003) mengakui bahwa permasalahan penguasaan lahan merupakan tantangan besar dalam menjalankan pengelolaan suaka alam yang efektif.

Suaka alam dilindungi dengan ketat melalui peraturan dan perundangan. Penebangan pohon dan pemungutan hasil hutan, termasuk hasil hutan nonkayu, dilarang. Pertumbuhan dan perluasan suaka alam menghilangkan hak kepemilikan dan penggunaan pemilik hutan masyarakat dan hutan keluarga (Kotak 6.3), meskipun ada pernyataan bahwa hak kepemilikan dan penggunaan tidak akan berubah (Ministry of Land Resource Management, 1995). Jelaslah, tujuan pengelolaan suaka alam – konservasi alam dan keanekaragaman hayati – tidak sejalan dengan tujuan desentralisasi, yakni untuk memperkuat hak kepemilikan dari keluarga petani.

Penduduk desa di daerah pegunungan terpencil, yang seringkali ditetapkan sebagai kawasan suaka alam, adalah petani yang mengandalkan hidup sepenuhnya pada hutan, termasuk kayu bakar untuk memasak, pemanasan dan keperluan lain. Pelarangan penduduk desa untuk masuk hutan membatasi mereka untuk bekerja dan mendapat hasil. Kalau mereka menebang hutan mereka, mereka mendapat risiko dihukum. Tujuan pengelolaan yang bertentangan ini seringkali berujung konflik antara penduduk dan para pendukung dan lembaga pengelola suaka alam.

Terlebih lagi, dengan perluasan kawasan, semakin banyak binatang liar dilindungi di dalam suaka alam yang merusak tanaman petani dan hewan binatang peliharaan serta melukai dan bahkan membunuh penduduk desa.

Kotak 6.3 Pemanfaatan Hutan Masyarakat dan Hutan Keluarga di Suaka Alam Wuliangshan

Liangjiadi adalah salah satu dari 144 suaka alam yang termasuk di dalam Suaka Alam Wuliangshan yang ditunjuk secara nasional, terletak di Provinsi Yunnan, baratdaya Cina. Desa itu mempunyai sekitar 27 ha hutan, setengahnya merupakan petak hutan keluarga yang didistribusikan pada awal tahun 1980-an. Namun kemudian, seluruh kawasan hutan menjadi suaka alam, dan penebangan tidak diizinkan lagi. Akibatnya, untuk kebutuhan setempat penduduk desa sekarang harus membeli kayu dari desa-desa lain.

Sumber: FCCDP (1999a)

Namun penggantian akan kerugian yang terjadi sangat kecil atau malah sama sekali tidak ada.

Penting untuk dikaji apakah dengan membagi hutan masyarakat menjadi hutan keluarga di dalam suaka alam merupakan langkah yang tepat. Kalau tidak, pilihan lain perlu dicari untuk memperkuat hak kepemilikan hutan keluarga dan masyarakat, termasuk dengan memberikan hak kepemilikan sepenuhnya atas petak-petak hutan keluarga yang dibagikan kepada mereka pada permulaan tahun 1980-an Untuk mengatasi masalah ini, bisa dilakukan dengan:

- meningkatkan ganti rugi dari pemerintah untuk hutan publik dalam jumlah yang memadai dan membayarkannya langsung kepada para petani (dan bukan kepada lembaga suaka alam), atas hilangnya kesempatan memungut hasil hutan;
- membuka peluang kerja bagi penduduk desa sebagai buruh bayaran di berbagai kegiatan pengelolaan suaka alam;
- mencari dan membina berbagai alternatif peluang ekonomi bagi penduduk desa; dan
- merelokasi penduduk desa secara sukarela ke tempat di luar kawasan suaka alam.

Program Perlindungan Hutan Alam

Cina secara resmi memulai Program Perlindungan Hutan Alam pada Oktober 2000 setelah melaksanakan fase percobaan selama dua tahun dari Oktober 1998 sampai September 2000. Program ini dijalankan sebagai respon terhadap terganggunya aliran Sungai Kuning pada tahun 1997 dan banjir besar Sungai Yangtze pada tahun 1998. Program ini berjalan selama 10 tahun, dimulai dari 2001

sampai 2010, dengan investasi sebesar 96,2 miliar Yuan (US\$12 miliar), atau lebih besar dari 100 miliar Yuan jika biaya fase percobaan dimasukkan (State Council, 2000a dan 2000b). Jumlah ini akan menjadi lebih besar, jika dimasukkan jumlah hutang tidak terbayar kepada perusahaan negara, yang dibatalkan sebagai akibat pelarangan penebangan kayu.

Tujuan utama Program Perlindungan Hutan Alam adalah penghutanan kembali dan perbaikan lingkungan dari hutan-hutan yang ada – tujuan yang bertentangan dengan proses desentralisasi saat ini, yang mencoba meningkatkan kepastian penguasaan lahan hutan bagi keluarga dan memberi kewenangan yang lebih besar kepada mereka untuk mengelola hutan. Sering diinterpretasikan sebagai larangan penebangan hutan, program ini sebenarnya mempunyai tiga komponen:

- 1 larangan untuk semua penebangan hutan di hulu Sungai Yangtze (Chongqing, Guizhou, Hubei, Sichuan, Tibet dan Yunnan), pertengahan sampai hulu Sungai Kuning (Gansu, Henan, Mongolia dalam, Ningxia, Qinghai, Shaanxi dan Shanxi), Hainan dan Xinjiang, serta pengurangan kegiatan penebangan di hutan-hutan negara di timur laut Cina;
- 2 penghutanan kembali dengan cara penanaman pohon secara besar-besaran (termasuk penaburan biji dengan kapal terbang) serta permudaan alam hutan-hutan sekunder dengan cara menutup akses terhadap areal hutan (dengan melarang atau membatasi kegiatan penggembalaan dan penebangan di lahan pegunungan yang rusak) juga dengan pemeliharaan hutan di lokasi kegiatan program;
- 3 menyediakan pekerjaan alternatif (mulai dari patroli hutan sampai ke penanaman hutan dan pemeliharaan) dan memberikan uang pensiun bagi karyawan perusahaan penebangan hutan negara yang melaksanakan program ini.

Program ini telah mencapai tujuannya dalam hal restorasi ekologi pada fase pertama (2001–2005). Kecenderungan penggundulan hutan telah secara efektif berbalik, dan luas kawasan hutan serta potensi tegakan justru meningkat. Misalnya di Yunnan, penebangan kayu komersial telah menurun hampir ke titik nol di tahun 2000, dari 4,04 juta meter kubik pada tahun 1997. Bersama dengan program dan usaha hutan lainnya, program ini juga menyumbang kenaikan sekitar 5 persen tutupan hutan di Yunnan dari tahun 2001 sampai 2005. Para pegawai perusahaan penebangan hutan negara saat ini berperan sebagai penanam pohon dan pemelihara hutan, atau telah dipindahkan ke sektor lain.

Pelarangan penebangan pohon diberlakukan bukan saja di hutan-hutan negara, tetapi juga hutan masyarakat dan hutan keluarga. Meskipun hak mereka atas hutan diakui, petani tidak diajak berkonsultasi soal apakah hutan mereka

harus diikutsertakan dalam program; sebaliknya, pemerintah menentukan daerah program. Selain itu, judul program dengan jelas menunjukkan bahwa ini adalah pelarangan penebangan komersial kayu dari hutan alam, namun dalam praktiknya mencakup juga hutan tanaman, termasuk pelarangan penebangan untuk tujuan non-komersial dan pengawasan yang ketat terhadap pengambilan kayu bakar. Petani dilarang menebang dan menjual kayu dari hutan mereka. Akibatnya, pendapatan dan kesempatan bekerja bagi mereka berkurang drastis, dan banyak keluarga petani jatuh dibawah garis kemiskinan. Pada tahun pertama program, terlihat adanya kenaikan biaya sosial jangka pendek, menengah dan panjang, termasuk misalnya tenaga kerja yang kurang terampil karena putus sekolah. Meskipun begitu, semua dana program justru digunakan oleh perusahaan hutan negara yang melaksanakannya – dan tidak ada yang diberikan kepada petani yang terkena akibatnya.

Seperti kebijakan tentang suaka alam yang didiskusikan di atas, Program Perlindungan Hutan Alam juga memunculkan pertanyaan soal hak properti masyarakat dan keluarga: apakah mereka mempunyai hak untuk mengalihkan kekayaan hutan mereka sesuai dengan yang mereka inginkan? Petani seharusnya mempunyai hak sepenuhnya atas pepohonan, misalnya dengan mendapat prioritas pada waktu larangan ditiadakan secara berangsur (saat ini dalam taraf percobaan) dan saat jatah penebangan dibagikan. Memperkuat kepemilikan hutan keluarga saja tidak cukup untuk mendorong mereka melakukan investasi untuk menanam pohon dan mengelola hutan secara lestari.

Program Perlindungan Hutan Alam juga menghambat pelaksanaan desentralisasi secara penuh. Program ini meliputi 17 provinsi dengan luas 81 persen luas daratan Cina. Provinsi Yunnan telah mengumumkan bahwa hanya hutan tanaman produksi yang akan dibagikan kepada keluarga dalam daerah program dan bahwa hutan alam bersama tidak dapat dibagikan, yang berarti hutan masyarakat yang akan dibagikan terbatas. Tidak jelas kebijakan apa yang akan diambil oleh provinsi lain terkait desentralisasi tata kelola hutan masyarakat di daerah program, namun kemungkinan besar mereka akan melakukan hal yang sama seperti di Yunnan. Satu solusi adalah mengubah tujuan jangka panjang program ini dengan menyatukannya dengan kebijakan hutan publik dan memberikan ganti rugi yang layak secara langsung kepada komunitas desa dan keluarga atas jasa ekologi, daripada kepada perusahaan kehutanan negara seperti yang terjadi sekarang.

Perhatian harus juga diberikan terhadap keikutsertaan petani dalam perencanaan program ketimbang hanya memasukkan areal hutan mereka ke dalam program – hal ini sejalan dengan tujuan desentralisasi untuk memberi lebih banyak kekuasaan akan hutan kepada keluarga pedesaan.

Jatah penebangan pohon

Jatah penebangan pohon diperkenalkan pertama kali pada tahun 1985 dan telah diterapkan secara penuh sejak 1987 untuk mengendalikan tebangan kayu (Ministry of Forestry, 1987). Kebijakan ini tertuang dalam revisi Undang-Undang Kehutanan Cina pada tahun 1998.

Prinsip dasar kebijakan jatah tebangan adalah tingkat konsumsi kayu tahunan harus kurang lebih rendah dari pertumbuhan hutan tahunan. Jatah penebangan tahunan ditentukan setiap lima tahun sekali dan rencana jatah untuk tahun 2006–2010 saat ini sedang dilaksanakan. Tingkat kabupaten (*county*) menjadi dasar penentuan jatah, dan rencana yang telah disusun diserahkan kepada dinas kehutanan provinsi yang selanjutnya menentukan jatah untuk provinsi. Rencana provinsi seterusnya dikirim ke Administrasi Kehutanan Negara (*State Forestry Administration*), yang menentukan jatah nasional. Rencana kabupaten dan provinsi dapat mengalami perubahan signifikan, sehingga penebangan total tidak melebihi jatah nasional. Jatah nasional harus disetujui oleh pemerintah pusat (lihat Liu, 2001, untuk rencana penjatahan yang lebih rinci).

Skema tersebut menentukan volume penebangan tahunan, dalam jumlah dan jenis peruntukannya. Jatah penebangan tahunan mencakup lima jenis: kayu untuk diperdagangkan, kayu untuk kebutuhan setempat, kayu untuk produksi sampingan seperti penanaman jamur, kayu bakar dan kayu untuk keperluan lain-lain. Volume tidak diizinkan melebihi jatah. Secara umum, redistribusi jatah antara jenis-jenis konsumsi kayu dan redistribusi jatah antar tahun tidak diperbolehkan, meskipun ada kekecualian (Ministry of Forestry, 1990; State Council, 2006).

Meskipun tidak ada yang khusus dalam penentuan jatah tebangan hasil hutan, namun Cina cukup unik dalam menerapkan skema jatah untuk semua jenis kepemilikan hutan, termasuk hutan masyarakat dan hutan keluarga. Jatah didistribusikan berdasar jenis konsumsi dan bukan menurut kepemilikan hutan. Pemilik dan pengelola hutan masyarakat dan hutan keluarga mendapat kesulitan yang lebih tinggi dalam mendapat akses jatah dibanding perusahaan negara. Mereka mempunyai lebih sedikit hubungan dengan para pejabat dan lebih sedikit informasi.

Implementasi kebijakan tentang jatah ini menimbulkan persoalan lain. Jatah yang disetujui pemerintahan pusat dialokasikan kembali ke tingkat bawah melalui biro kehutanan kabupaten ke tingkat kotapraja, yang seterusnya membagikannya diantara desa. Namun, seluruh jatah penebangan untuk desa biasanya dialokasikan hanya kepada penggarap hutan (*forest farms*) dan pedagang. Ini berarti bahwa pemilik hutan keluarga (sebagai pemilik dan pengelola) tidak mendapat izin untuk menebang hutan mereka. Para pemilik dan pengelola hutan masyarakat, terutama hutan keluarga, juga kesulitan mendapatkan izin penebangan. Banyaknya dokumen rencana perencanaan dan reboisasi yang diperlukan dan banyaknya

waktu yang dibutuhkan untuk mengurus permohonan izin tebang mempersulit banyak pihak untuk mendapatkannya.

Kebijakan izin penebangan hutan dan proses implementasinya mengurangi kepastian kepemilikan hutan keluarga serta insentif manajemen, sehingga tidak sesuai dengan tujuan desentralisasi yang telah ditetapkan. Kebijakan izin penebangan hutan dan proses pelaksanaannya mengecilkan hati para pemilik dan pengelola hutan bersama dan hutan keluarga untuk membangun hutan tanaman. Sebagai akibatnya, mereka memilih untuk membangun hutan ekonomi (*economic forests*) untuk hasil hutan nonkayu, yang tidak banyak diatur. Sebagai contoh, ketika pemerintah melansir program nasional konversi lahan pertanian curam menjadi hutan (*Programme for Conversion of Steep Farmland to Forest*) di akhir tahun 1990-an, petani lebih memprioritaskan pengembangan hutan ekonomi, meskipun instansi kehutanan berupaya mencari keseimbangan antara hutan ekonomi dan hutan untuk kayu dan jasa lingkungan. Dengan kata lain, kebijakan izin penebangan hutan dan proses pelaksanaannya telah membuat manajemen desentralisasi kehutanan menjadi kurang efektif.

Proses desentralisasi sekarang sedang bergerak ke arah yang lebih transparan dan menciptakan prosedur yang lebih mudah bagi petani hutan pada waktu jatah tebangan dibagikan. Jika ini terus berlanjut, pemilik dan pengelola hutan masyarakat dan hutan keluarga akan mempunyai akses lebih baik dalam penjatahan. Mengklasifikasikan jatah tebangan berdasarkan kepemilikan hutan merupakan pilihan lain untuk menguatkan kepastian kepemilikan hutan keluarga dan memberi insentif bagi pemilik hutan keluarga untuk membangun hutan – membuat desentralisasi menjadi lebih efektif.

Kesimpulan

Pengalaman Cina dalam desentralisasi menunjukkan bahwa untuk mencapai tujuan, kebijakan dan program-program kehutanan harus dikoordinir dan selaras satu sama lain. Desentralisasi dalam bentuk privatisasi hanyalah salah satu saja dari kebijakan menuju pengelolaan hutan lestari untuk jasa lingkungan dan perbaikan kehidupan. Jika kebijakan dan program-program kehutanan tidak berjalan serasi, tidak ada satupun program – termasuk kebijakan desentralisasi – akan dapat berjalan efektif. Dalam hal ini, jelas ada tuntutan untuk menentukan dasar hukum hak properti bagi pengelolaan hutan oleh swasta dan setengah swasta (*quasi-private*) dalam rangka menyediakan jasa ekologi dan jasa lainnya dari hutan. Selain itu juga perlu disusun perundangan dan kebijakan konservasi alam dan keanekaragaman hayati yang konsisten. Penelitian lanjutan diperlukan untuk menentukan apakah desentralisasi melalui lembaga swasta merupakan langkah yang tepat dalam upaya konservasi keanekaragaman hayati, apakah

jasa ekologi yang bersumber dari hutan-hutan desa seharusnya dipasarkan dan mendapat bayaran, dan apakah Cina perlu pendekatan lain yang lebih berimbang dan sesuai.

Pengalaman Cina dalam dua dekade terakhir juga menunjukkan bahwa privatisasi kelihatannya akan lebih efisien dibandingkan dengan sistem sebelumnya dalam memproduksi hasil hutan untuk kepentingan komersial. Privatisasi juga mungkin lebih mendorong investasi swasta di sektor ini. Namun, ini akan menjadi kenyataan hanya jika pemilik hutan mempunyai hak untuk menjual, menyewakan dan menjaminkan hutan mereka serta menjadikannya sebagai saham dalam investasi. Lingkungan yang kondusif untuk investasi kehutanan juga termasuk pengaturan pembagian keuntungan yang adil untuk petani. Kebijakan tentang pemungutan hasil dan pemasaran hasil hutan harus sejalan dengan upaya menciptakan kepastian penguasaan lahan hutan keluarga, yang ingin dicapai melalui desentralisasi. Petani harus diberi lebih banyak wewenang terhadap hutan; kepemilikan saja tidak cukup.

Rujukan

- Agrawal, A. 2002. The regulatory community: Decentralization and the environment in the *van panchayats* (forest councils) of Kumaon. Makalah disampaikan pada World Resources Institute Workshop on Decentralization and the Environment, 18–22 Februari, Bellagio, Italia.
- Albers, H. J., Rozelle, S. D. dan Li, G. 1998. China's forests under economic reform: Timber supplies, environmental protection, and rural resource access. *Contemporary Economic Policy*, vol 16, hal 22–23.
- Bruce, J. W., Rudrappa, S. dan Li, Z. 1995. Experimenting with approaches to common property forestry in China. *Unasylva*, vol 46, no 180, hal 44–48.
- Central Committee of CPC dan the State Council 2003. Decisions regarding speeding up forestry development. Beijing.
- China Green Times*, 1 September 2001, hal A1; 13 September 2002, hal A1; 23 Mei 2005, hal A1; 5 Juli 2005, hal A2; 15 Juli 2005, hal A2; 4 September 2006, hal A2.
- Colfer, C. J. P. 2005. *The Complex Forest: Communities, Uncertainty and Adaptive Collaborative Management*. Resources for the Future, Washington, DC, dan Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Department for Nature and Ecology Conservation (State Environment Protection Administration) 2005. *Suaka Alam Cina*, China Environmental Science Press, Beijing (dalam Bahasa Cina).
- Department for Plant and Wildlife Conservation (State Forestry Administration) 2003. *Study on China's Nature Reserve Policies*, China Forestry Press, Beijing.
- Edmunds, D., Wollenberg E., Contreras, A. P., Dachang, L., Kelkar, G., Nathan, D., Sarin, M. dan Singh, N.M. 2003. Introduction. *Dalam: Edmunds, D. dan Wollenberg, E. (penyunting) Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London.

- FCCDP 1999a. *Laporan Survei Lapangan: Suaka Alam Wuliangshan*. FCCDP, Kunming, China (dalam Bahasa Cina).
- FCCDP 1999b. *Laporan Survei Lapangan: Suaka Alam Nuozhadu*. FCCDP, Kunming, China (dalam Bahasa Cina).
- Liu, D. 2001. Tenure and management of non-state forests in China since 1950: A historical review. *Environmental History*, vol 6, no 2, hal 239–263.
- Liu, D. dan Edmunds, D. 2003a. Devolution as a means of expanding local forest management in south China: Lessons from the past 20 years. *Dalam: W. F. Hyde, B. Belcher dan X. Jiantao (penyunting) China's Forests: Global Lessons from Market Reforms*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC/Bogor, Indonesia.
- Liu, D. dan Edmunds, D. 2003b. The promises and limitations of devolution and local forest management in China. *Dalam: D. Edmunds dan E. Wollenberg (penyunting) Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London.
- Liu, D., Weng, Q., Zeng, J., Zheng, H. dan Zhou, Z. 2003. Degradation and rehabilitation of evergreen broadleaf forest in Cangwu County, Guangxi. *Dalam: D. Liu (penyunting) Rehabilitation of Degraded Forests to Improve Livelihoods of Poor Farmers in South China*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Liu, J. dan Landell-Mills, N. 2003. Taxes and fees in the southern collective forest region. *Dalam: W. F. Hyde, B. Belcher dan X. Jiantao (penyunting) China's Forests: Global Lessons from Market Reforms*. Resources for the Future/CIFOR, Washington, DC/Bogor, Indonesia.
- Menzies, N. dan Peluso, N. 1991. Rights of access to upland forest resources in southwest China. *Journal of World Forest Resources Management*, vol 6, no 2, hal 1–20.
- Ministry of Forestry 1987. *Buku Tahunan Kehutanan Cina*. China Forestry Press, Beijing (dalam Bahasa Cina).
- Ministry of Forestry 1990. *Buku Tahunan Kehutanan Cina*. China Forestry Press, Beijing (dalam Bahasa Cina).
- Ministry of Land Resource Management 1995. Peraturan-peraturan (*guanli banfa*) tentang pengelolaan lahan suaka alam. Beijing (dalam Bahasa Cina).
- Provincial Government of Jiangxi 2004. Kebijakan reformasi pengelolaan hutan masyarakat di Provinsi Jiangxi, www.jx.gov. Diakses Mei 2006 (dalam Bahasa Cina).
- SFA (State Forestry Administration) 2005. China forest resources. Beijing.
- SFA Survey Team 1999. Kajian tentang pajak dan fee kayu: Kasus Hunan. *Forestry Economics (China)*, vol 117, pp26–35 (dalam Bahasa Cina).
- Song, Y., Burch Jr, W., Geballe, G. dan Geng, L. 1997. New organizational strategies for managing the forests of southeast China: The shareholding integrated forest tenure (SHIFT) system. *Forest Ecology and Management*, vol 9, no 1, hal 183–194.
- State Council 1993. Kegiatan lanjutan pembangunan hutan tanaman dan penghijauan. Beijing (dalam Bahasa Cina).
- State Council 2000a. Implementasi rencana program perlindungan hutan alam di Hulu Sungai Yangtze dan Bagian Tengah-Hulu Sungai Kuning. Beijing (dalam Bahasa Cina).
- State Council 2000b. Implementasi rencana program perlindungan hutan alam di kawasan utama hutan negara di Mongolia Dalam, timur laut China. Beijing (dalam Bahasa Cina).

- State Council 2006. Persetujuan jatah penebangan nasional untuk tahun 2006–2010. www.gov.cn, diakses Mei 2006 (dalam Bahasa Cina).
- Sun, C. 1992. Community forestry in south China. *Journal of Forestry*, vol 90, no 6, hal 35–40.
- Yin, R. dan Newman, D. 1997. Impacts of rural reforms: The case of the Chinese forest sector. *Environment and Development Economics*, vol 2, no 3, hal 289–303.
- Zhang, X. 1999. Isu pajak dan pungutan kehutanan di hutan masyarakat Provinsi Fujian dan Jiangxi. *Forestry Economics (China)* vol 6, hal 36–45 (dalam Bahasa Cina).
- Zhang, Y., Kuuluvainen, J. dan Uusivuori, J. 2006. Impacts of economic reforms on rural forestry in China. *Forestry Policy and Economics*, vol 1, hal 27–40.

Pengelolaan Kebakaran Hutan dan Otonomi di Republik Korea

Byoung Il Yoo

Di Republik Korea (nama resmi Korea Selatan), desentralisasi telah memberikan dampak penting pada volume hutan, penggunaan lahan dan, yang paling penting, kebakaran hutan. Kebakaran hutan besar-besaran telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang parah dan berdampak buruk pada kelestarian hutan dalam hal aspek sosial, ekonomi dan budaya di tingkat daerah maupun nasional. Sekarang, pemerintah pusat telah mengeluarkan perundangan yang lebih ketat untuk mengatasi pembakaran yang disengaja, dan memperkuat kesiagaan, pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan. Pedoman komando bahaya terpadu juga telah dibuat yang menjadi acuan kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat telah mengambil lebih banyak tanggung jawab konservasi sumberdaya alam. Namun, di masa yang akan datang, akan dibutuhkan kerjasama yang sistematis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat untuk memperbaiki pengelolaan sumberdaya alam.

Sejarah Administrasi

Semenanjung Korea (Gambar 7.1) terbagi dua setelah Perang Dunia II. Pada tahun 1948, Republik Korea didirikan sebagai sebuah negara demokratis. Otonomi daerah dan desentralisasi dimulai pada 1951, namun setelah Revolusi Militer pada 1961, Undang-Undang Otonomi Daerah dicabut untuk sementara mengingat adanya kekacauan sosial. Undang-undang ini kemudian diperkenalkan kembali pada 1992 karena adanya tuntutan demokrasi, dan setelah persiapan beberapa tahun, otonomi daerah diberlakukan kembali pada 1995.

Sesuai Pasal 117 Undang-Undang Dasar, pemerintah daerah ‘mengurus soal-soal terkait dengan kesejahteraan penduduk setempat, mengelola sumberdaya, dan diperbolehkan membuat peraturan sendiri tentang otonomi daerah seperti yang diatur peraturan perundang-undangan nasional’. Di sini, ‘pemerintah daerah’ secara luas merujuk pada administrasi pemerintahan di dua tingkat, provinsi dan distrik. Pemerintah tingkat provinsi mencakup satu kota “khusus”, enam kota metropolitan dan sembilan propulsi Distrik dibagi menjadi *Si* atau *Gun*, tergantung luas wilayah dan jumlah penduduknya, yang selanjutnya dibagi menjadi unit-unit administrasi tingkat terendah, yang disebut *Eup* dan *Myun*. Pemerintahan tingkat Distrik berjumlah 74 *Si*, 89 *Gun*, 205 *Eup* dan 1217 *Myun* (MOGAHA, 2006).



Gambar 7.1 Semenanjung Korea di timur laut Asia

Sumber: KFRI (2003)

Setelah otonomi diperkenalkan pada 1995, Republik Korea merencanakan pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat di Seoul (ibu kota) ke pemerintah daerah. Daerah-daerah tersebut akan mempunyai otonomi di bidang ekonomi,

administrasi, keuangan, pendidikan, kebudayaan dan sumberdaya. Kemajuannya agak lambat disebabkan alasan politis dan konflik kepentingan para pihak. Krisis keuangan, yang terjadi pada awal otonomi daerah diberlakukan, telah menimbulkan kebingungan. Status keuangan pemerintah daerah yang buruk menjadikan mereka sangat tergantung kepada pemerintah pusat. Sejarah panjang pemerintahan pusat yang kuat di Korea – lebih dari 500 tahun sejak Dinasti Chosun (1392-1910) memberi pengaruh kuat pada banyak orang Korea (KPCGID, 2003). Sepuluh tahun otonomi telah berlalu, namun perbandingan pajak pusat dengan pajak daerah tetap 80:20, hampir sama dengan sebelumnya. Enam puluh persen pemerintah daerah tidak sanggup membayar gaji para pegawainya dari hasil pendapatan daerah. Diantara 234 pemerintahan daerah, hanya 22 yang menunjukkan pendapatan di atas 50 persen indeks kekuatan keuangan (dihitung dengan membagi pendapatan daerah dengan kebutuhan dan kewajiban anggaran).

Laporan-laporan yang menggambarkan konflik antara pemerintah pusat, provinsi dan distrik dan diantara pemerintah dengan penduduk masyarakat, telah meningkat. Pembangunan infrastruktur yang menjadi tugas pemerintah pusat seperti jalan, jalan kereta api dan fasilitas tenaga nuklir, telah menimbulkan persoalan anggaran yang serius dan meningkatkan konflik dan rasa permusuhan diantara para pihak (Oh, 2004).

Karena industrialisasi dan modernisasi berkat rencana ekonomi di bawah sistem pemerintah pusat, pada tahun 2000-an, penduduk perkotaan meningkat menjadi 80 persen, perbandingan jumlah manusia lanjut usia melebihi angka di negara lain, dan angka kelahiran menurun ke tingkat paling rendah di dunia (KNSO, 2006). Pada tahun 1950-an dan 1960-an, beberapa rencana pembangunan kehutanan jangka pendek untuk mengatasi hutan-hutan yang rusak tidak dapat dilaksanakan dengan hasil baik, karena tidak konsistennya implementasi dan kurangnya dana (Yoo, 1997a dan 1997b). Dimulai dengan Rencana Ekonomi Ketiga (1972-1976), pengembangan kehutanan jangka panjang menjadi prioritas utama presiden dan pemerintah. Rencana 10 tahun kehutanan pertama dimulai pada tahun 1973.

Sumberdaya Hutan dan Kehutanan

Keadaan umum

Hutan dan pegunungan adalah sumberdaya penting dalam sejarah, budaya dan masa depan pembangunan nasional di Korea. Pada tahun 2003, luas hutan Republik Korea adalah sekitar 6,42 juta hektar, atau kira-kira 64 persen dari luas total daratan. Hutan nasional mencakup 22,5 persen dari luas hutan, dan hutan masyarakat yang dimiliki pemerintah daerah mencakup 7,6 persen. Sisanya seluas 69,9 persen terdiri dari hutan-hutan pribadi yang dimiliki oleh 2,32 juta orang.

Hutan daun jarum meliputi 2,7 juta hektar, hutan daun lebar seluas 1,7 juta hektar dan hutan campuran seluas 1,9 juta hektar (KFS, 2005b) (Tabel 7.1).

Unit-unit administrasi yang 70 persen wilayahnya ditutupi oleh hutan, berpenduduk dan luas areal pertaniannya kurang dari kepadatan rata-rata digolongkan sebagai daerah desa gunung atau *Eup* dan *Myun*. Daerah ini dikelola tersendiri sebagai '*mountain village promotion areas*' atau wilayah promosi desa gunung. Desa-desa gunung mencakup areal seluas 4,6 juta hektar. Kebanyakan penduduknya beragama Buddha dan mencakup 4,7 persen dari rumahtangga nasional dan 3,9 persen dari penduduk nasional (KFRI, 2003; Yoo dan Seo, 2005). Dengan rata-rata penduduk 41 orang per km persegi, kepadatan penduduk wilayah pegunungan hanyalah sebesar 8,5 persen dari rata-rata nasional (482 orang per km persegi).

Tabel 7.1 Kawasan hutan, kepemilikan dan penduduk

Klasifikasi	Luas wilayah (1000 ha)	Kepemilikan hutan (1000 ha)				Keluarga (1000)	Penduduk (1000)
		Pemerintah pusat	Pemerintah daerah	Swasta	Total		
Nasional (A)	9954	1441	491	4484	6416	14.834	48.021
Persentase		22,5	7,6	69,9	100,0		
Desa gunung (B)	4569	1124	328	2302	3755	690	1870
Persentase		29,9	8,7	61,3	100,0		
Persentase (B/A)	46,0	78,0	66,9	51,3	58,5	4,7	3,9

Sumber: KFRI (2003)

Unit administrasi *Si* dan *Gun* bertanggung jawab atas hutan milik pribadi dan desa gunung di wilayahnya. Desa-desa gunung dianggap sebagai arena kebijakan yang penting. Hutan-hutan nasional yang terletak di desa-desa gunung dikelola langsung oleh rimbawan pemerintah pusat namun juga terkait erat dengan pengelolaan hutan masyarakat dan pribadi. Satu wilayah di bagian timur laut utara dari negara ini, Gangwon-do, mempunyai rasio desa gunung yang tinggi dengan wilayah pegunungan curam yang luas.

Pada 2003, produksi domestik hasil hutan mencapai 3197 milyar Won (US\$1 setara dengan 1170 Won Korea pada tahun 2003): diantaranya 103 milyar Won (3,2 persen dari total) merupakan produksi kayu. Hasil hutan lainnya adalah biji-bijian dan buah-buahan (365 milyar Won), sayur-sayuran liar (168 milyar Won), tanaman obat (16 milyar Won), produk pertanian (237 milyar Won), jamur (277 milyar Won), dan hasil hutan bukan kayu lain (KFS, 2005b).

Nilai keseluruhan kayu tegakan adalah (72,6 meter kubik per hektar di tahun 2003) diperkirakan sebesar 24,5 trilyun Won, dan volume tegakan ini merupakan sumberdaya hutan yang utama. Pada 2003, nilai-nilai hutan lainnya termasuk jasa lingkungan dan fungsi lain seperti pengendalian erosi, rekreasi alam dan perlindungan satwa liar, mencapai 8,2 persen dari produk domestik bruto nasional (721,3 trilyun Won), atau sekitar 2,6 lebih besar dari nilai kombinasi produk pertanian, kehutanan dan perikanan (22,8 trilyun Won) dan 18,4 kali lebih besar dari nilai hasil hutan (3,2 trilyun Won). Nilai fungsi kesejahteraan dari hutan meningkat 3,3 lipat sejak 1989. Namun, nilai total hasil hutan di daerah desa gunung, baik yang dapat dihitung maupun tidak, terancam oleh kerusakan akibat serangga dan penyakit, kebakaran dan erosi tanah (KFS, 2006).

Perubahan pengelolaan hutan menurut periode

Sesudah periode kolonial, Perang Korea dan ketidakstabilan sosial pada tahun 1950-an, volume hutan turun menjadi sekitar 6 meter kubik per hektar, dan persentase hutan rusak mencapai 80 persen di awal tahun 1960-an. Pada 2005, potensi hutan per hektar naik menjadi sekitar 79 meter kubik, dan hutan dengan cepat kembali stabil. Namun, volume rata-rata per hektar masih tetap di bawah rata-rata volume di Asia atau dunia. Tantangan besar bagi Korea adalah pengelolaan hutan tanaman yang mencakup luas lebih dari sejuta hektar.

Dalam Rencana Kehutanan Pertama Republik Korea (1973–1978), diperbaiki 770.000 ha areal hutan yang rusak dan menghutankan kembali lebih dari 2.160.000 ha; Dalam Rencana Kehutanan Kedua (1979–1987), dilakukan penanaman di 80 zona hutan komersial dan dihutankan kembali 325.000 ha. Dalam Rencana Kehutanan Ketiga (1988–1997), kepentingan ekonomi dan masyarakat mulai diselaraskan. Dalam periode tersebut, gagasan tentang pengelolaan hutan lestari mulai dikenalkan. Dalam kurun waktu rencana keempat (1998–2007), program pemerintah terkait penghutanan kembali berakhir, dan berbagai kepentingan sosial dan internasional mulai diperhatikan.

Stabilisasi hutan akhirnya tercapai. Penanaman hutan skala besar selesai pada pertengahan tahun 1980-an dan pembalakan liar skala besar berhenti dengan ditangkapnya para penebang liar dan dipecatnya pegawai pemerintah yang terlibat. Perlindungan hutan, terutama pengelolaan kebakaran hutan, juga menjadi lebih baik dengan diberikannya tanggung jawab lebih besar kepada pejabat kehutanan di tingkat daerah dalam pencegahan dan pengawasan kebakaran hutan.

Rencana Kehutanan Ketiga, yang rampung pada tahun 1997, dilaksanakan dua tahun setelah desentralisasi berlaku. Pada waktu itu, volume potensi rata-rata per hektar mencapai 50 meter kubik, dan banyak perubahan terjadi dalam pengelolaan sumberdaya hutan dan penggunaan lahan hutan. Hutan-hutan tanaman dikelola secara lestari, jalan-jalan hutan dibangun dan pekerja hutan diatur guna mengatasi

kekurangan tenaga kerja untuk pengelolaan hutan di daerah-daerah pedesaan. Namun, ketika otonomi daerah telah tercapai, sebagian besar pemerintah daerah mengurangi jumlah petugas kehutanan, menggabungkan instansi kehutanan dengan instansi pemerintah yang lain dan mengurangi jumlah proyek-proyek kehutanan. Krisis moneter tahun 1977 menjadi alasan pembenar meningkatnya anggaran kehutanan untuk menyewa para penganggur untuk bekerja di dalam kegiatan pengelolaan hutan skala besar. Tetapi, berkurangnya jumlah pekerja terampil dan perampangan organisasi kehutanan telah menyebabkan timbulnya kesulitan dalam pengelolaan hutan di era masa desentralisasi.

Dalam anggarannya untuk tahun 2001, pemerintah mengalokasikan 740 milyar Won untuk sektor kehutanan. Porsi anggaran untuk kegiatan perlindungan hutan termasuk pengoperasian helikopter dan pemulihan paska kebakaran mencapai sekitar 23 persen dari anggaran total. Setelah pertengahan 1900-an, sektor kehutanan lebih banyak membutuhkan pekerja dan anggaran, terutama untuk kegiatan silvikultur seperti penjarangan dan pemangkasan cabang. Para pemilik hutan-hutan pribadi skala kecil yang miskin meminta dukungan keuangan tambahan. Namun, pemerintah setempat juga menghadapi kesulitan keuangan dan persoalan pertambahan penduduk di beberapa tempat.

Akhirnya, pemerintah daerah mengajukan permohonan bantuan kepada pemerintah pusat, terutama untuk mengatasi kebakaran hutan yang sering terjadi setelah desentralisasi. Setelah itu, pengelolaan kebakaran hutan menjadi persoalan paling menonjol antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam waktu 10 tahun terakhir, kebakaran besar telah menghancurkan sumberdaya hutan di Gangwon dan Chungnam (Tabel 7.2) dan menyebabkan rusaknya nilai sosial dan ekonomi terhadap pepohonan, tanah dan hasil hutan tambahan seperti biji pinus, jamur, *chestnut*, serta penduduk yang tinggal dekat hutan. Kebakaran hutan tahun 2005 di Yangyang, Gangwon-do, menyebabkan kerusakan budaya juga, yakni terbakarnya sebuah kuil yang telah berumur 1000 tahun, Naksan-sa, di daerah pegunungan.

Kerusakan ini terkait jelas dengan tanggung jawab pemerintah daerah untuk pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan. Kelemahan utama pemerintah daerah adalah pengurangan besar-besaran tenaga kehutanan serta organisasinya, kegagalan menerapkan upaya pencegahan dini, kurangnya jalan-jalan hutan, dan

Tabel 7.2 Kebakaran hutan besar terkini

Tanggal	Lokasi	Luas terbakar (ha)	Kerugian (milyar Won)
April 1996	Gosung, Gangwon-do	3762	26
April 2000	East Coast, Gangwon-do	23.794	36
April 2002	Cheongyang, Chungnam-do	3095	6
April 2005	Yangyang, Gangwon-do	973	Tidak tersedia data

kurangnya penjarangan, yang menyebabkan kebakaran hutan menyebar dengan cepat di daerah pegunungan.

Kebijakan Pengelolaan Kebakaran Hutan

Kecenderungan kebakaran hutan

Sifat

Wilayah Republik Korea sangat peka terhadap kebakaran hutan karena struktur hutan, kondisi topografi dan iklim. Saat ini, hutan dicirikan dengan pertumbuhan pohon-pohon yang rapat karena kurangnya penjarangan dan pembersihan cabang. Lapisan seresah yang tebal menjadi penyebab terjadinya kebakaran hutan. Kebakaran hutan menjalar dengan cepat di hutan-hutan wilayah pegunungan (kebakaran menjalar delapan kali lebih cepat di lereng dari pada di dataran yang rata). Maret, April dan Mei adalah bulan-bulan yang sangat berbahaya dengan adanya angin kencang: 68 persen kebakaran hutan terjadi pada musim semi sedangkan hanya 22 persen terjadi pada Desember, Januari dan Februari (Tabel 7.2). Penyebab terjadinya hutan utamanya adalah ulah manusia: para pengunjung ke wilayah pegunungan dan pekuburan mencapai 49 persen, pembakaran tanaman padi dan ladang mencapai 18 persen, dan puntung rokok mencapai 10 persen. Jalan-jalan hutan dan sumber air tidak cukup tersedia di daerah pegunungan, dan penggunaan helikopter dalam keadaan angin kencang dan di malam hari menimbulkan persoalan tersendiri (MAF, 2003; Lee, 2005a dan 2005b).

Frekuensi

Sejak tahun 1980, rata-rata sebanyak 337 kebakaran hutan terjadi setiap tahun, dengan kerusakan areal seluas 2100 ha per tahun. Kebakaran hutan meningkat setelah pertengahan tahun 1900-an, dengan rata-rata jumlah 586 per tahunnya pada periode tahun 2000-2004. Areal yang rusak bertambah tiga kali lipat, dari 2100 ha menjadi 6620 ha per tahun. Pada periode yang sama, jumlah kebakaran hutan yang merusak areal seluas lebih dari 30 ha mencapai 37 kali, dengan luas total yang terbakar seluas 30.239 ha. Kerugian total mencapai kira-kira 74 milyar Won, termasuk 5,5 juta pohon rusak (KFS, 2005a; Lee, 2005c;) (Tabel 7.3).

Tabel 7.3 Jumlah kebakaran hutan dan luas areal terbakar

<i>Tahun</i>	<i>Jumlah kebakaran</i>	<i>Luas areal terbakar (ha)</i>	<i>Tahun</i>	<i>Jumlahkebakaran</i>	<i>Luas areal terbakar (ha)</i>
1980	403	1218	1994	433	781
1981	252	814	1995	630	1013
1982	136	509	1996	527	5368
1983	135	919	1997	524	2330
1984	101	922	1998	265	1014
1985	165	363	1999	315	473
1986	275	3414	2000	729	25.953
1987	87	191	2001	785	963
1988	270	878	2002	599	4467
1989	294	1652	2003	271	133
1990	71	175	2004	544	1588
1991	139	429	Total	8408	52.485
1992	180	640	Rata-rata		
1993	278	1752	tahunan	337	2100

Sumber: KFS (2005b)

Perkembangan kebijakan tentang kebakaran hutan

Tahun 1950-an

Tidak ada kebijakan terkait kebakaran hutan sebelum berdirinya Republik Korea pada tahun 1948. Selama Perang Korea (1950–1953), peraturan perundangan tentang perlindungan hutan pada tahun 1951 membebaskan tanggung jawab penanggulangan kebakaran hutan kepada desa-desa sekitar hutan dan daerah gunung. Gubernur melaporkan kebakaran hutan di kawasan hutan lindung (1008 tempat, 485.000 ha) kepada Menteri Pertanian. Pada 1958, kewenangan pemberian izin penggunaan api di hutan berpindah dari kepolisian kepada instansi kehutanan. Selanjutnya, instansi kehutanan mengambil alih tanggung jawab pengelolaan kebakaran hutan.

Tahun 1960-an

Pada awal 1960-an, sebelum Rencana Pembangunan Kehutanan dibuat, pemanenan kayu yang rusak akibat kebakaran tidak diizinkan, meskipun permohonan untuk itu meningkat jumlahnya. Setelah Administrasi Kehutanan dibentuk pada 1967, peraturan perundangan tentang pencegahan kebakaran hutan diterbitkan kembali sebagai bagian dari peraturan resmi tahun 1968.

Tahun 1970-an dan 1980-an

Pada 1970, jumlah staf perlindungan hutan meningkat sampai 1002, dan kegiatan pencegahan kebakaran hutan menjadi lebih intensif. Pada 1971, sistem pengawasan kebakaran hutan dengan helikopter diperkenalkan di Korea. Di tahun 1973, Administrasi Kehutanan dipindahkan dari Departemen Pertanian dan Kehutanan ke Departemen Dalam Negeri dalam rangka meningkatkan efektifitas penghutanan kembali dan perlindungan hutan. Organisasi kehutanan dibentuk di setiap pemerintah daerah – satu direktorat di tingkat provinsi dan satu divisi di tingkat distrik. Pada tahun yang sama, dimulai pelaksanaan rencana pembangunan kehutanan 10 tahun pertama dengan kegiatan penanaman kembali pohon-pohon di kawasan hutan yang gundul. Dalam periode tersebut, kegiatan pencegahan kebakaran hutan diprioritaskan, dan tingkat peringatan ancaman kebakaran hutan diklasifikasikan. Jalan-jalan masuk ke hutan ditutup dan ke daerah pegunungan sangat dibatasi, tergantung pada tingkat ancaman kebakaran hutan (Tabel 7.4). Hukuman dikenakan pada pihak-pihak yang memulai kebakaran hutan. Pemimpin pemerintah daerah bertanggung jawab atas pengelolaan kebakaran hutan – dan bertanggung jawab jika terjadi kebakaran hutan. Namun, ketentuan yang ketat tersebut justru menimbulkan insentif sebaliknya, pemerintah setempat menjadi enggan untuk melaporkan kebakaran hutan.

Tabel 7.4 *Klasifikasi tingkat ancaman kebakaran hutan*

<i>Klasifikasi tingkat ancaman</i>	<i>Kriteria</i>	<i>Rencana aksi</i>
Peringatan siaga (warna jingga)	Indeks bahaya 61-80 Kelembaban 40-60% Kecepatan angin: di bawah 6 m/detik	Menempatkan paling sedikit 1/6 petugas dalam siaga 24 jam. Batasi akses ke 30% kawasan hutan dan tutup 50% jalan setapak (9896 km).
Peringatan bahaya (warna merah)	Indeks bahaya 81– 100 Kelembaban: di bawah 40% Kecepatan angin: di atas 7 m/detik	Menempatkan paling sedikit 1/4 petugas dalam siaga 24 jam. Batasi akses ke 50% kawasan hutan dan tutup 80% jalan setapak.

Catatan: Indeks bahaya berkisar antara 0 sampai 100 tergantung dari peluang terjadinya kebakaran hutan.

Sumber: www.foa.go.kr

Setelah pertengahan tahun 1900-an

Ketika otonomi daerah berlaku pada 1995, sistem pengawasan kebakaran hutan mulai diterapkan. Sistem tersebut dijalankan oleh ‘petugas sipil’ yang lebih melayani masyarakat daripada militer. Namun, kebakaran hutan besar-besaran terus terjadi.

Pada 2001, Dinas Kehutanan mengeluarkan peraturan sebagai dasar penyusunan pedoman komando penanganan kebakaran hutan dan lahan. Pada Desember 2004, Dinas Kehutanan menetapkan keharusan penanganan kebakaran hutan tunduk kepada pedoman ini agar bisa memadukan komando dan kewenangan. Mereka juga mengeluarkan buku pedoman baku tentang tindakan menghadapi risiko kebakaran hutan dan menyusun pedoman tentang pemadaman kebakaran. Pada November 2005, Dinas Kehutanan menyusun pedoman tentang komando bencana terpadu dan mengeluarkan buku panduan Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) sebagai acuan pengelolaan keadaan darurat nasional antara pemerintah pusat dan daerah (KFS, 2004). Perubahan mencakup antara lain pembentukan suatu divisi pelatihan dan penanganan kebakaran hutan di dalam Dinas Kehutanan, perluasan divisi penelitian dalam Lembaga Penelitian Kehutanan, pengorganisasian satuan pencegahan kebakaran hutan, pembelian helikopter berukuran besar, percobaan-percobaan pemadaman kebakaran hutan, penyusunan peraturan tentang pencegahan kebakaran hutan serta pengelolaan kebakaran hutan skala besar, penempatan kamera pemantau kebakaran hutan, perluasan cabang penanganan kebakaran hutan, dan penyewaan jangka pendek helikopter berukuran besar.

Namun demikian, diperkirakan kebakaran hutan akan meningkat di waktu yang akan datang. Ini disebabkan karena berkurang dan semakin tuanya penduduk di daerah pedesaan. Mereka tidak akan sanggup memantau keadaan secara efektif. Faktor penyebab lainnya adalah bertambahnya hari-hari kering dan penanaman pohon pinus monokultur di beberapa wilayah. Tingginya jumlah pengunjung wisata juga menyulitkan penanganan segera di tahap-tahap awal terjadinya kebakaran. Pembakaran lahan padi di dekat areal hutan – suatu cara yang tidak efektif untuk menghalau serangga dan penyakit serta tidak disarankan oleh pemerintah – menambah peluang terjadinya kebakaran hutan di musim semi.

Isu-isu Terkini Pengelolaan Kebakaran Hutan

Otonomi telah memunculkan isu-isu kontroversial di kehutanan antara pemerintah pusat dan daerah, diantaranya hak untuk memanfaatkan lahan hutan, pengelolaan hutan nasional dan pengelolaan kebakaran hutan. Konflik kepentingan biasanya berkisar sekitar pengelolaan sumberdaya alam yang bernilai tinggi – lahan, sumberdaya manusia, dan peralatan yang mahal. Kebakaran hutan merupakan contoh khusus yang menarik untuk mengamati keseimbangan dan pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab atas pengelolaan sumberdaya alam. Pengelolaan kebakaran perlu anggaran besar dan banyak tenaga manusia untuk pencegahan dan pemadaman kebakaran di hutan-hutan pribadi. Di wilayah-wilayah yang luas,

terpencil dan terisolasi, tidaklah mudah untuk memantau dan mengendalikan kebakaran hutan. Pengendalian perlu penggunaan teknologi maju dan peralatan mahal, meskipun di wilayah-wilayah berpenduduk sedikit dengan pemerintah daerah yang miskin. Diperlukan koordinasi dan kerjasama diantara berbagai tingkat pemerintahan dan penduduk untuk mengurangi risiko kerusakan yang disebabkan kebakaran hutan.

Pengelolaan kebakaran hutan dalam desentralisasi

Saat ini, pemerintah pusat mengelola proyek-proyek kebakaran hutan serta anggarannya, sementara pemerintah daerah melaksanakan pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan di lapangan. Namun, pemerintah daerah menjadi lebih tertarik pada penggunaan lahan hutan, meskipun mereka merampingkan organisasi dan mengurangi staf pengelolaan hutan karena kesulitan anggaran (Park et al, 2004). Minat mereka untuk mengawasi kebakaran hutan menjadi berkurang. Sampai 1995, pedoman Menteri Dalam Negeri, yang mengontrol dan mengatur pemerintah daerah, memuat peraturan ketentuan untuk memberikan sanksi kepada gubernur provinsi dan pejabat kehutanan daerah yang tidak berhasil mengendalikan kebakaran hutan. Namun, peraturan tersebut tidak lagi berlaku. Sejak otonomi daerah dan desentralisasi berlaku, pemerintah pusat telah kehilangan fungsi kontrolnya yang kuat. Para pejabat kehutanan setempat cenderung mengandalkan sepenuhnya pemadaman kebakaran dari udara dengan pesawat terbang dan krunya yang dikirim pemerintah pusat. Mereka menemui kesulitan akses mencapai wilayah pegunungan, dan kekurangan staf lokal. Sebagai akibatnya, kebakaran hutan sering meluas di luar kemampuan untuk memamatkannya.

Status keuangan pemerintah daerah yang buruk

Penanggulangan kebakaran hutan yang lebih efektif di lapangan perlu didukung oleh pemerintah daerah yang kondisi keuangannya. Namun, indeks kekuatan finansial pemerintah daerah di wilayah pegunungan lebih rendah dari rata-rata nasional (0,34). Diantara pemerintah daerah dengan indeks kekuatan finansial kurang dari 0,2, 79 diantaranya terdapat di desa-desa di wilayah pegunungan, yang mencakup 96,3 persen dari semua pemerintah daerah dengan tingkat ekonomi demikian; pemerintahan daerah dengan indeks kekuatan finansial kurang dari 0,2 mencakup 66,4 persen dari keseluruhan pemerintah daerah pada tahun 2002 (Tabel 7.5).

Tabel 7.5 Indeks kekuatan finansial pemerintah daerah

Klasifikasi	Nasional			Pemerintah daerah dengan desa gunung			Rata-rata B/A (%)	
	Si	Gun	Total A (%)	Si	Gun	Total B (%)		
Indeks	< 0,2	12	70	82 (50,3)	12	67	79 (66,4)	96,3
kekuatan	0,2-0,4	21	17	38 (23,3)	11	10	21 (17,6)	55,3
finansial	> 0,4	41	2	43 (26,4)	17	2	19 (16,0)	44,2
Total		74	89	163 (100)	23	77	119 (100)	73,0
Rata-rata		0,54	0,17	0,34	0,41	0,16	0,18	52,9

Sumber: Yoo dan Seo (2005)

Wilayah di beberapa pemerintah daerah dikelompokkan sebagai desa-desa gunung. Satuan-satuan administrasi ini umumnya miskin: HwaChun mempunyai indeks kekuatan finansial 0,16, InJae 0,13; PyoungChang 0,25, SamChuck 0,21, YeongYang 0,06 dan CheongSong 0,10. Semuanya terletak di Provinsi Gangwon yang mempunyai persoalan khusus dengan penanggulangan kebakaran hutan dan telah sering mengalami kebakaran besar. Kondisi keuangan mereka membuat sulit untuk mengalokasikan cukup anggaran untuk pengelolaan kebakaran hutan. Dengan demikian, mereka perlu lebih banyak dibantu oleh pemerintah pusat.

Terbatasnya anggaran pemerintah daerah menyebabkan sampah-sampah hutan hasil penjarangan dan pemotongan dahan tidak tertangani, dan menjadi salah satu sebab terjadinya kebakaran hutan; sampah kering memudahkan penyebaran kebakaran di wilayah pegunungan.

Struktur administrasi hutan yang mengecil

Sejak tahun 1998, banyak pemerintah daerah memulai melakukan reorganisasi. Organisasi-organisasi kehutanan dirampingkan dengan tujuan mengefektifkan biaya. Provinsi Gangwon mengurangi jumlah petugas kehutanan dengan lebih dari 25 persen, dari 400 menjadi 292 orang. Divisi Kehutanan dijadikan satu; saat ini hanya tujuh pemerintah daerah yang mempunyai divisi kehutanan dan 11 tidak memiliki divisi kehutanan dalam bagan organisasi mereka. Penciutan organisasi telah mengurangi kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsi dasar seperti penanggulangan kebakaran hutan dan pengelolaan hutan. Seringkali, karena alasan ekonomi, organisasi kehutanan dibiarkan sebagai satu subunit dengan dua atau tiga orang petugas. Perubahan tersebut telah mengurangi kebanggaan petugas kehutanan dan semangat melaksanakan misi pengelolaan hutan. Menyatukan satuan administrasi di tingkat daerah menjadi

satuan pemerintahan daerah yang lebih besar akan meningkatkan efisiensi pengelolaan sumberdaya alam.

Infrastruktur yang tidak memadai

Jalan-jalan hutan sangat penting dalam pengelolaan hutan dan penanggulangan kebakaran hutan. Kepadatan jalan hutan di Provinsi Gangwon yang sebesar 2,37 meter per kilometer persegi hanya 5 persen dari kepadatan jalan hutan di negara-negara maju. Jalan-jalan hutan yang baru tidak dibangun karena rasa takut akan rusak selama terjadi angin topan dan hujan deras. Anggaran pembangunan jalan yang terbatas menjadi alasan lain mengapa jalan-jalan baru tidak dibangun oleh pemerintah daerah.

Perubahan kondisi alam dan sosial

Jumlah hari kering terus bertambah dalam tahun-tahun belakangan ini (45 hari pada tahun 1998, 78 pada 1999, 96 pada 2000, 116 pada 2001 dan 136 pada 2002), barangkali karena perubahan iklim, dan angin musiman yang datang tidak teratur. Tingginya volume kayu di hutan serta banyaknya bahan-bahan yang mudah terbakar seperti daun-daun kering meningkatkan peluang terjadinya kebakaran hutan dan meluasnya kebakaran hutan di daerah berlereng curam pada waktu musim panas. Perubahan sosial juga berpengaruh terhadap hutan: jumlah lima hari kerja dalam seminggu yang diberlakukan pada 2005 telah menambah jumlah pendaki gunung di hutan, sehingga meningkatkan risiko kebakaran hutan pada akhir minggu atau pada waktu hari-hari libur panjang.

Pengelolaan Kebakaran Hutan Masa Depan

Meskipun sudah sering terjadi, kebakaran hutan skala besar merupakan suatu hal yang tidak lumrah di Republik Korea. Ini menjadi perhatian dan kepedulian banyak penduduk dan media. Pemulihan hutan paska kebakaran tidaklah mudah dicapai dalam waktu pendek. Karena itu, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah yang tepat dan cepat untuk mencegah dan memadamkan kebakaran hutan, sehingga mengurangi kerusakan dan gangguan terhadap lingkungan, dan kegiatan sosial dan ekonomi, baik untuk masyarakat maupun untuk hutan itu sendiri. Pedoman pengendalian kebakaran hutan, yang diringkaskan di bawah, menjelaskan masing-masing peran dan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah.

Tujuan

Tujuan penanggulangan kebakaran hutan adalah konservasi sumberdaya hutan dan ekosistem hutan serta mencegah kerusakan harta benda dan kehidupan masyarakat melalui upaya pencegahan, persiapan dan pemadaman kebakaran hutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah, termasuk:

- pembangunan sistem penanggulangan kebakaran hutan yang sistematis, ilmiah dan terintegrasi dengan sistem peramalan risiko kebakaran hutan, jaringan komunikasi nirkabel, *global positioning systems* dan sistem statistik;
- penyuluhan kepada masyarakat tentang upaya pencegahan kebakaran hutan dan mengurangi risiko kebakaran hutan yang disebabkan oleh ulah manusia; dan
- pendeteksian dini kebakaran hutan dengan menggunakan sistem pemantauan jarak jauh agar dapat direspon dengan segera oleh helikopter bersama awaknya (KFS, 2005c).

Persiapan

Selama musim kebakaran di musim semi dan gugur (masing-masing 1 Februari sampai 5 Mei dan 1 November sampai 15 Desember), pemerintah pusat mengumumkan indeks bahaya kebakaran melalui TV dan situs internet Dinas Kehutanan. Pusat penanggulangan kebakaran hutan pada Dinas Kehutanan berkoordinasi dengan pusat-pusat pengendalian pada pemerintah daerah dan dengan lembaga-lembaga terkait seperti kepolisian, angkatan bersenjata, Lembaga Informasi Nasional dan Kantor Taman Nasional.

Pencegahan

Langkah pertama dalam mengurangi terjadinya kebakaran hutan adalah dengan melakukan kegiatan-kegiatan peningkatan kewaspadaan oleh pemerintah pusat dan daerah. Ini antara lain dilakukan dengan cara menegakkan larangan untuk membawa barang yang mudah terbakar ke dalam hutan, mengawasi jalan masuk ke hutan, menutup jalan-jalan hutan selama waktu puncak kebakaran hutan dan menggunakan sistem peringatan kebakaran hutan yang tergantung pada keadaan cuaca. Upaya pencegahan di hutan-hutan nasional dilakukan oleh kantor-kantor dinas pengelolaan hutan di daerah. Pencegahan di hutan-hutan pribadi ditangani oleh petugas kehutanan daerah. Langkah kedua adalah dengan mencegah masuknya bahan-bahan yang mudah terbakar ke dalam areal hutan yang mudah terbakar. Ketiga, baik pemerintah pusat maupun daerah memberikan informasi

kepada masyarakat melalui TV, surat kabar, radio, majalah dan selebaran. Langkah terakhir adalah dengan mendorong keterlibatan LSM dan masyarakat umum, baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan, dalam pencegahan kebakaran hutan. Tabel 7.6 menyajikan secara rinci sanksi hukuman terkait dengan kebakaran hutan.

Tabel 7.6 *Ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan terkait kebakaran hutan*

<i>Pelanggaran</i>	<i>Hukuman</i>
Kebakaran hutan tanpa sengaja	Maximum 3 tahun penjara
Membakar hutan orang lain atau hutan lindung, hutan benih, hutan lindung alami, hutan percobaan, pohon 'plus' secara genetik untuk kepentingan silvikultur atau pohon yang dilindungi	Minimum 7 tahun penjara
Membakar hutan sendiri yang membakar hutan sekitarnya	Minimum 10 tahun penjara
Kerusakan (hutan dan pohon terdaftar)	Maximum 10 tahun penjara dan maximum denda 15 juta Won
Membakar hutan sendiri	1-10 tahun penjara
Pelanggaran lain	Denda

Sumber: www.foa.go.kr

Pemadaman

Langkah pertama dalam pemadaman adalah melakukan deteksi dini kebakaran hutan dan pelaporan cepat oleh pemerintah daerah, yang didukung sistem pantau darat, pengawasan melalui helikopter, sistem pelaporan penduduk dan sistem pengamatan dengan kamera otomatis. Langkah kedua adalah memperluas pengawasan kebakaran hutan dengan membentuk satu gugus tugas khusus, organisasi stasiun pengawasan di darat, tim pembantu pemantau kebakaran hutan di tempat-tempat khusus, mengadakan pelatihan dan pendidikan bagi para pemadam kebakaran, dan latihan peningkatan teknik-teknik pemadaman kebakaran hutan. Langkah ketiga ialah melengkapi peralatan pemadam kebakaran hutan yang lebih banyak – helikopter, hanggar helikopter di daerah dan peralatan pemadaman kebakaran – dan menggunakan semua peralatan tersebut secara efisien. Langkah keempat adalah membangun sistem ilmiah yang terintegrasi dengan sistem komando kejadian terpadu, yang dibuat pada tahun 2005. Pusat komando lapangan mengkoordinir sumberdaya manusia, kendali

evakuasi dan akses ke fasilitas helikopter, tergantung pada besarnya kebakaran hutan. Pemadaman kebakaran melalui udara biasanya dibantu oleh pemerintah pusat, tetapi tanggung jawab utama pemadaman kebakaran ada pada pemerintah daerah.

Pengelolaan paska kebakaran

Tanggung jawab pengelolaan paska kebakaran hutan-hutan pribadi berada di pundak para pejabat kehutanan setempat. Langkah pertama adalah menentukan tempat terjadinya kebakaran setelah upaya pengendalian dilakukan, dan membentuk regu pengamat kebakaran hutan. Langkah kedua adalah melaporkan kerusakan kepada kantor pusat, termasuk laporan awal kepada kantor pusat Dinas Kehutanan, laporan berkala pengendalian kebakaran hutan dan laporan akhir setelah kebakaran dapat dipadamkan. Langkah ketiga adalah menentukan penyebab kebakaran hutan dan tindak lanjutnya, dan melaporkan kejadian-kejadian terkait dengan pelanggaran aturan dan tindakan ilegal.

Kesimpulan

Dalam 50 tahun terakhir, perkembangan sosial, ekonomi dan politik telah menjadi pendorong otonomi dan desentralisasi di Republik Korea. Pada tahun 1950-an, Republik Korea merupakan salah satu negara termiskin di dunia. Dengan kondisi stabilisasi sosial dan kepedulian masyarakat terhadap lingkungan, negara mampu menyelesaikan proyek-proyek penghutanan kembali dan memberlakukan kembali otonomi pada tahun 1995 sebagai jawaban atas tuntutan yang kuat akan demokrasi.

Setelah otonomi berlaku, telah banyak terjadi perubahan dan uji coba di tingkat nasional dan di bidang kehutanan. Kebakaran hutan yang telah menyebabkan kerusakan serius menjadi fokus perhatian dalam kurun waktu 10 tahun terakhir. Pejabat kehutanan harus memberikan lebih banyak perhatian dan waktu untuk menanggulangi kebakaran hutan dibandingkan dengan perhatian mereka pada kegiatan-kegiatan pengelolaan hutan lainnya. Meskipun kerja mereka tekun, para pejabat kehutanan menjadi tumpuan kesalahan atas terjadinya kebakaran hutan luas yang tak terduga di beberapa wilayah. Pemilik hutan dan orang-orang yang tidak berhati-hati tidak terlalu disalahkan.

Karena nilai ekonomi kayu meningkat secara perlahan saja, meningkatnya nilai lingkungan hutan telah memperbesar tanggung jawab pemerintah pusat dalam menangani kebakaran hutan. Sistem pengelolaan kebakaran hutan yang efisien dan terdesentralisasi mendesak untuk dikembangkan untuk masa depan. Sistem tersebut menuntut kerjasama yang sistematis, kejelasan pembagian

tanggung jawab dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Juga dibutuhkan perubahan mendasar kesadaran pemilik hutan dan pemerintah di era baru otonomi. Pemerintah pusat utamanya harus meningkatkan kemampuan diri dalam menyiapkan, mencegah dan memadamkan kebakaran hutan.

Pemerintah daerah juga harus meningkatkan kemampuan komando mereka dalam pengendalian kebakaran dan sistem mobilisasi masyarakat. Anggaran yang rendah menjadi tantangan bagi pemerintah daerah dalam menangani pengelolaan sumberdaya alam secara efisien. Keikutsertaan para pihak secara sukarela dalam pengelolaan kebakaran hutan harus ditingkatkan. Ketika nilai ekonomi hutan pribadi tidak sesuai dengan harapan, pemilik hutan enggan mengelola dan melindungi hutan mereka dari kebakaran hutan.

Khususnya di Republik Korea dan negara-negara yang menganut sistem desentralisasi dengan penduduk yang sedikit di wilayah pegunungan, untuk membatasi kerusakan akibat kebakaran hutan, sangat diperlukan modernisasi pengendalian kebakaran hutan yang disertai dukungan kuat dari penduduk. Satu cara untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan kebakaran hutan di Republik Korea adalah dengan meningkatkan kemampuan penanggulangan kebakaran hutan di tingkat provinsi. Ini dilakukan dengan mengelompokkan lahan hutan berukuran kecil-kecil (rata-rata luas hutan pemerintah daerah adalah sekitar 28.000 ha) menjadi areal yang dapat dikelola dengan lebih efisien, dan dengan saling berbagi petugas pengelola kebakaran hutan antar beberapa pemerintah daerah.

Rujukan

- KFRI (Korea Forest Research Institute) 2003. Laporan survei desa pegunungan. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KFS (Korea Forest Service) 2004. Laporan pencegahan kebakaran hutan tahun 2004. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KFS 2005a. Statistik kebakaran hutan tahun 2004. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KFS 2005b. Buku statistik tahunan kehutanan. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KFS 2005c. Forest fire control policy and integrated incident command guidelines in Korea. Taejeon, Republic of Korea.
- KFS 2006. Nilai lingkungan hutan di Republik Korea. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KNSO (Korea National Statistical Office) 2006. Buku statistik tahunan KNSO. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- KPCGID (Korean Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization) 2003. Visi dan arah otonomi di pemerintahan baru. Taejeon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).

- Lee, M. B. 2005a. Metode pengurangan kerusakan kebakaran hutan melalui pengelolaan hutan. Makalah disajikan pada simposium di Universitas GangNeung, Chuncheon, Republik Korea (dalam Bahasa Korea).
- Lee, M. B. 2005b. Pemantauan dan pemadaman kebakaran hutan. ETRI (Electronics & Telecommunications Research Institute), Seoul (dalam Bahasa Korea).
- Lee, M. B. 2005c. Kebakaran hutan: pemicu dan penyebarannya. Makalah disajikan pada simposium di Universitas Bukyoung, Busan, Republik Korea, 14 Desember (dalam Bahasa Korea).
- MAF (Ministry of Agriculture and Forestry) 2003. Teknik-teknik pengelolaan hutan canggih untuk mengatasi kebakaran hutan besar dan alternatif mengurangi bahaya. Ministry of Agriculture and Forestry, Seoul (dalam Bahasa Korea).
- MOGAHA (Ministry of Government Administration and Home Affairs) 2006. Buku statistik tahunan MOGAHA. Seoul, Republic of Korea (dalam Bahasa Korea).
- Oh, J. I. 2004. Otonomi dan lokal. *Local Administration Research*, vol 18, no 1, hal 3–18 (dalam Bahasa Korea).
- Park, Y. K., Yoo, B. I., Sung, K. C. dan Kwon, S. D. 2004. Status dan proposal klasifikasi tata guna lahan hutan di Korea. *Korean Journal of Forest Measurements*, vol 7, no 1, hal 106–115 (dalam Bahasa Korea).
- Yoo, B. I. 1997a. South Korea, reforestation for timber and conservation. *Journal of Forestry*, vol 95, no 10, hal 38-39.
- Yoo, B. I. 1997b. In depth country study in the Republic of Korea – status, trends and prospects to 2010. FAO, Roma.
- Yoo, B. I. dan Seo, J. W. 2005. Status dan strategi pembangunan desa-desa gunung dalam sistem otonomi di Republik Korea. *Korea Forest Research Institute Journal of Forest Science*, vol 68, hal 101–120 (dalam Bahasa Korea).

Kesenjangan antara Kebijakan dan Pelaksanaannya di Laos

Yayoi Fujita dan Kaisone Phengsopha

Kebijakan kehutanan di Republik Demokratik Rakyat Laos atau Lao P.D.R (selanjutnya disebut Laos) telah mengalami perubahan beberapa kali dalam sejarah modern karena kurun waktu peperangan yang panjang dan topografi pegunungan negara ini, yang telah menghambat pembangunan jaringan transportasi. Pelembagaan pengelolaan hutan dimulai tahun 1989 setelah diselenggarakan Konferensi Nasional Kehutanan Pertama (First National Forestry Conference), yang menyoroti masalah degradasi hutan dan tuntutan diterapkannya pengelolaan lestari sebagai bagian dari Rencana Aksi Kehutanan Tropis, Tropical Forestry Action Plan.

Sejak konferensi kehutanan tersebut, penyusunan peraturan perundangan-undangan terkait pengelolaan hutan berkembang dengan cepat. Salah satu kebijakan penting, *land and forest allocation* (LFA) atau alokasi hutan dan lahan diberlakukan pada awal tahun 1990-an.¹ Kebijakan tersebut menetapkan batas-batas desa dan memperjelas perbedaan antara hutan dan lahan bukan hutan. LFA juga mengakui hak penduduk desa untuk mengelola kawasan hutan yang luas, seperti juga halnya hak pribadi untuk memanfaatkan hutan rusak dan lahan pertanian di daerah pedesaan. Ini dianggap salah satu kebijakan kehutanan yang progresif di wilayah Asia Tenggara, yang mengakui hak masyarakat atas hutan (Poffenberger, 1999).

Namun demikian, setelah pengalaman lebih satu dekade, kelemahan dan hambatan LFA dalam pengelolaan hutan lestari mulai terlihat. Satu evaluasi nasional yang dilakukan secara partisipatif tentang kemiskinan menunjukkan bahwa kebijakan tersebut meningkatkan kemiskinan karena membatasi akses masyarakat di dataran tinggi memanfaatkan lahan-lahan perladangan gilir balik (State Planning Committee, 2002). Terbatasnya akses ke lokasi ladang berpindah

tanpa diberikan pilihan sumber mata pencaharian telah memaksa petani dataran tinggi memperpendek siklus perladangan yang kadang-kadang berakibat lebih tingginya kebutuhan tenaga untuk pembersihan lahan dan lebih rendahnya padi yang dihasilkan (Roder, 1997; de Rouw et al, 2003; Ducourtieux, 2004; Lestrelin et al, 2005). Hasil studi lain menunjukkan bahwa LFA memperburuk keadaan kehidupan para petani yang sudah termarginalkan secara sosial (Lao Consulting Group, 2002; Moizo, 2004a dan 2004b; Ducourtieux et al, 2005).

Bab ini mengkaji LFA dari sudut pandang desentralisasi pengelolaan hutan. Secara khusus, diamati proses bagaimana kebijakan ini dilaksanakan dan dilihat apakah kebijakan tersebut mendorong pengelolaan hutan lestari di tingkat masyarakat. Desentralisasi didefinisikan sebagai proses pelimpahan kekuasaan kepada para aktor lokal. Dengan demikian, desentralisasi pengelolaan hutan merupakan transisi perencanaan pengelolaan sumberdaya oleh pusat kepada otoritas atau kelompok masyarakat di tingkat lokal. Proses ini tidak berarti hanya pemindahan tanggung jawab pengelolaan sumberdaya, tapi juga pengalokasian sumberdaya dan pelibatan aktor tingkat lokal dalam proses pengambilan keputusan (lihat juga Larson dan Ribot, 2004).

Untuk menganalisis proses desentralisasi, kita harus mempertimbangkan kekuasaan apa saja yang dilimpahkan dan kepada siapa. Menurut Ribot (2002), kemampuan masyarakat untuk memilih perwakilan yang akan mengelola sumberdaya dan keberadaan lembaga yang akan menjamin pemerataan, keadilan dan efisiensi merupakan faktor-faktor penting dalam desentralisasi pengelolaan sumberdaya. Berdasarkan studi kasus di Asia Selatan dan Afrika Barat, Agrawal dan Ribot (2003) menyimpulkan bahwa desentralisasi yang efektif perlu aktor lokal yang diberdayakan dan bertanggungjawab ke bawah (Agrawal dan Ribot, 2003). Ini menuntut adanya mekanisme kelembagaan yang kuat yang menjamin hak masyarakat setempat. Pada waktu yang sama, juga penting untuk diingat siapa yang diikutsertakan dan siapa yang tersingkir dalam proses dan kenapa. Dalam hal ini, perlu diketahui interaksi antara aktor dan hubungan kekuasaan mereka sebelumnya yang akhirnya mempengaruhi hasil desentralisasi (Meyen dan Doornbos, 2004).

Pada bagian awal Bab ini ditinjau sejarah LFA dan aktor-aktor utama yang terlibat. Kemudian dikaji dua jenis proses alokasi. Yang pertama dilakukan oleh para pejabat distrik dengan dana dari pemerintah provinsi; yang kedua didukung oleh donor internasional. Perbedaannya menunjukkan persoalan pelaksanaan LFA, terutama kendala dalam membangun institusi-institusi pengelolaan hutan yang diarahkan untuk mencapai tujuan ganda: memperhatikan kepentingan masyarakat setempat dan melindungi lingkungan. Para pejabat distrik seperti Kantor Pertanian dan Kehutanan Distrik atau District Agriculture and Forestry Office (DAFO), yang berada di pusat LFA, seringkali tidak mempunyai kelengkapan memadai untuk mencapai tujuan yang menantang karena kurangnya dana dan sumberdaya manusia. Kelemahan institusi yang paling mendasar diantaranya

pelanggaran tidak dapat diproses secara hukum namun diselesaikan melalui hubungan sosial dan politik diantara para pihak.

Dengan meninjau kembali proses alokasi, bab ini menunjukkan bagaimana kebijakan ini telah menempatkan pejabat lokal, seperti DAFO dan organisasi desa, pada posisi penting dalam pengelolaan hutan. Di Laos, penguasaan hutan oleh pemerintah tidak pernah kuat, yang diakibatkan oleh sangat kurangnya sumberdaya keuangan dan manusia di tingkat pemerintah pusat dalam mendukung pengelolaan hutan di tingkat lokal.² Dengan demikian, desentralisasi *de facto* lebih lama bertahan. Namun, menarik untuk dicatat bahwa di daerah dataran tinggi, LFA diterapkan untuk mengendalikan perladangan gilir balik (sering dianggap disalahkan oleh pemimpin politik negara sebagai penyebab rusaknya hutan). Kelembagaan DAFO yang lemah dalam menyusun rencana pengelolaan sumberdaya yang adaptif terhadap kondisi lokal dan memantau dampaknya, serta gagasan penguasaan lahan sumberdaya yang masih baru diantara anggota masyarakat lokal, telah menghambat LFA sebagai sarana pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat.

Kebijakan Alokasi Lahan dan Hutan

Undang-Undang Dasar Laos menetapkan bahwa pemerintah pusat menguasai semua sumberdaya negara. Namun demikian, serangkaian perundangan pada awal 1990-an mengarah pada pengembangan program Alokasi Lahan dan Hutan, yang mengakui hak masyarakat dan pribadi untuk memanfaatkan dan mengelola sumberdaya. Konsep alokasi hutan dan lahan kepada desa untuk dikelola dan dimanfaatkan secara intensif didukung oleh Perintah Perdana Menteri No 3 Tahun 1996.³ Ketentuan ini mengatur penentuan batas-batas wilayah di tingkat desa dan mengelompokkan areal hutan dan areal bukan hutan. Pada pelaksanaannya, LFA dianggap sebagai salah satu kebijakan yang paling progresif dalam pengelolaan hutan di Asia Tenggara, karena pemerintah tidak saja mengalokasikan hutan dan lahan pertanian yang rusak kepada para petani desa, tetapi juga mengakui hak masyarakat untuk mengelola kawasan hutan yang luas (Poffenberger, 1999).

Ketika program LFA ditulis, diterangkan juga tanggung jawab antara berbagai kementerian dan lembaga terkait. Kementerian Pertanian dan Kehutanan menjadi organisasi eksekutif yang mengawasi pelaksanaan. Instansi-instansi vertikal di bawahnya antara lain Kantor Pertanian dan Kehutanan Provinsi (Provincial Agriculture and Forestry Office, PAFO) dan Kantor Pertanian dan Kehutanan Distrik (District Agriculture and Forestry Office, DAFO).⁴ Dalam program ini, bersama dengan organisasi desa, DAFO menjadi lembaga utama yang melaksanakan kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan. Organisasi-organisasi desa tersebut mencakup pimpinan administrasi dan politik desa,⁵ dan juga pimpinan fungsional, seperti tenaga sukarela kehutanan (*paa mai xao baan* atau *paa mai baan*).

Pada pertengahan 1990-an, pemerintah pusat mengalokasikan anggaran tahunan kepada DAFO melalui Kementerian Kehutanan dan PAFO. Donor-donor internasional juga memberi bantuan yang berarti untuk pengembangan LFA. Menurut Daoroung (2000), sampai tahun 1998 ada 26 lembaga yang terlibat dalam Pusat Kawasan Lindung dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai di bawah Kementerian Kehutanan.⁶ Lembaga bilateral, termasuk Swedish International Development Agency (Sida) dan Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), membantu menyusun prosedur dan pedoman teknis. Kedua organisasi ini terus mempunyai peran penting dalam memantau dan mengevaluasi proses pengelolaan hutan berbasis desa sejak tahun 2000 (Jones, 2000; Rock, 2003). Proyek-proyek donor lainnya yang mendukung penghutanan kembali, konservasi dan pengelolaan hutan produksi di tingkat desa dan masyarakat selama tahun 1990-an mengharuskan penerapan LFA sebagai prasyarat sebelum mereka memulai kegiatannya (Braeutigam, 2003).

Hingga 2003, LFA dilaksanakan di lebih dari 5400 desa yang tersebar di seluruh wilayah negara ini, yang mencakup hampir 50 persen dari jumlah desa di Laos (Soulivanh et al, 2004). Sebuah artikel di *Vientiane Times* pada 19-22 Januari 2001 mencatat keberhasilan yang lebih besar, dengan 7000 desa. Artikel ini juga berpendapat bahwa LFA membantu mengurangi perluasan perladangan gilir balik dan mengurangi kemiskinan desa di daerah dataran tinggi Laos. Dalam dokumen Strategi Kehutanan tahun 2020, yang diterbitkan tahun 2005, Kementerian Pertanian dan Kehutanan juga menganggap LFA telah berhasil mengurangi areal perladangan gilir balik. Hal ini memberi indikasi adanya langkah prioritas mencegah meluasnya areal perladangan gilir balik untuk melindungi hutan.

Meskipun demikian, hasil-hasil alokasi lahan dan hutan yang sebenarnya terjadi di lapangan tidak sama. Beberapa desa bersedia menjalankan kebijakan yang digariskan, namun beberapa desa lain melanjutkan kegiatan mereka mengubah hutan menjadi lahan pertanian tanpa menghiraukan zonasi yang ditetapkan melalui LFA (Nakatsuji, 2004). Beberapa desa di dataran tinggi menjadi tersingkir karena LFA, dan masyarakatnya mengalami kemiskinan yang amat sangat (State Planning Committee, 2000). Secara umum, LFA cukup menguntungkan bagi desa-desa yang terletak dekat sumberdaya bernilai komersial dan yang dapat mengorganisasi diri untuk mendapat hak khusus atas sumberdaya tersebut (Fujita et al, 2005). Kebijakan ini tidak begitu berarti bagi desa-desa yang letaknya jauh dari sumberdaya yang telah mereka manfaatkan secara tradisional selama ini. Bagian berikut membahas hasil-hasil dari penerapan kebijakan LFA, berdasarkan berbagai studi.

Kebijakan dalam Praktik

Setelah pengalaman lebih dari satu dekade, beberapa studi menemukan adanya kesenjangan antara kebijakan LFA dengan pencapaian hasilnya. Tabel 8.1 menyajikan secara ringkas implikasi LFA terhadap lingkungan, mata pencaharian, relokasi dan kepemilikan sumberdaya.

Salah satu dampak LFA yang paling sering dicatat terhadap lingkungan setempat adalah penciutan lahan perladangan gilir balik. Menurut sebuah studi yang dilakukan GTZ, lebih dari 80% hutan desa menjadi hutan konservasi dan hutan lindung setelah LFA diberlakukan. Melalui proses alokasi, lahan bera perladangan gilir balik dimasukkan sebagai lahan hutan (Soulivanh et al, 2004). Meskipun lahan perladangan gilir balik berkurang, studi yang dilakukan oleh Thongmanivong et al (2005) dan Thongmanivong dan Fujita (2006) menunjukkan kecenderungan meningkatnya hutan sekunder, terutama pada akhir tahun 1990-an dan 2000. Meskipun demikian, meningkatnya tutupan hutan tidak berarti degradasi hutan telah berhenti. Sebagian besar hutan-hutan yang sedang pulih kembali letaknya berpecah dan tidak mempunyai nilai komersial.

Studi yang dilakukan Roder (1997) dan Lestrelin et al (2005) menunjukkan pengaruh langsung terhadap siklus bera sebagai akibat dari pengaturan perluasan areal tempat perladangan gilir balik dilakukan. Di beberapa tempat, siklus bera telah berkurang dari 10 sampai 12 tahun menjadi 3 atau 4 tahun. Waktu bera yang pendek ini menyebabkan serangan gulma yang cukup serius di banyak tempat, yang berarti tambahan tenaga kerja keluarga pada waktu musim tanam (Roder, 1997; UNDP, 2001; Lestrelin et al, 2005). Erosi tanah juga meningkat dan kesuburan tanah hilang, sehingga menurunkan hasil beras dataran tinggi dan mempengaruhi keamanan persediaan pangan keluarga (de Rouw et al, 2003; Ducourtieux, 2004; Lestrelin et al, 2005).

Studi lain menunjukkan bahwa meningkatnya penekanan prioritas pada konservasi hutan dan hilangnya sistem pengelolaan hutan berbasis perladangan gilir balik telah mengurangi akses masyarakat setempat terhadap hasil hutan non-karier. Hasil studi yang dilakukan Takeda (2003) dan Yokoyama (2004) menunjukkan keunggulan sistem perladangan-bera, yang memungkinkan pemungutan hasil hutan nonkayu yang berkelanjutan seperti cardamom dan benzoin bersamaan dengan penanaman padi di dataran tinggi. Karena areal perladangan dan bera terbatas, areal bera tua tempat dipungutnya hasil hutan nonkayu menjadi kawasan konservasi, dan tanaman yang menjadi bagian dari sistem pertanian di dataran tinggi terdesak oleh vegetasi hutan yang tumbuh kembali.

Terbatasnya sumber mata pencaharian alternatif setelah diterapkannya LFA dan berkurangnya keamanan pangan telah memaksa sebagian desa di dataran tinggi untuk pindah (State Planning Committee, 2000; Vandergeest, 2003; Evrard, 2004; Moizo, 2004a dan 2004b; Lyttleton et al, 2004; Baird dan Shoemaker, 2005). Akibat perpindahan tersebut, penduduk semakin terkonsentrasi di dataran

Tabel 8.1 *Implikasi LFA*

	<i>Dampak LFA</i>	<i>Studi</i>
Perladangan gilir balik	Akses terbatas pada lahan perladangan mempendek siklus lahan bera Degradasi lahan Berkurangnya hasil padi	Roder (1997), UNDP (2001), de Rouw et al (2003), Ducourtieux (2004), Lestrelin et al (2005)
Tutupan hutan	Meningkatnya hutan sekunder	Thongmanivong et al (2005), Thongmanivong dan Fujita (2006)
Sumberdaya hutan	Berkurangnya akses pada hasil hutan nonkayu Berkurangnya hasil hutan nonkayu yang bernilai komersial	Takeda (2003), Yokoyama (2004)
Mata pencaharian	Meningkatnya ketergantungan pada hasil hutan nonkayu, produksi tanaman pangan dan buruh upahan	Raintree dan Soydara (nd)
Relokasi	Meningkatnya migrasi internal meningkatnya kerentanan (vulnerabilitas)	SPC (2000), Evrad (2003), Vandergeest (2003), Moizo (2004a and b), Baird dan Shoemaker (2005)
Penguasaan sumberdaya	Konflik kepentingan antara negara dan masyarakat atas sumberdaya Meningkatnya persaingan atas sumberdaya bernilai komersial	Eggertz (1996), Evrad (2003), Tubtim dan Hirsch (2005), Fujita dan Phanvilay (2008)

rendah sepanjang jalan, dan menciptakan persaingan ketat atas sumberdaya di daerah-daerah tertentu di seluruh wilayah negeri. Tekanan terhadap sumberdaya juga meningkat dengan semakin terbukanya masyarakat pedesaan ke pasar dan meningkatnya nilai komersial sumberdaya.

Sementara itu, konsep 'hak' eksklusif yang masih baru dan kurangnya lembaga peradilan yang memberi jaminan hak legal kepada masyarakat setempat menyebabkan status hak masyarakat dan pribadi atas sumberdaya tetap tidak ada kepastian, meskipun ada kebijakan LFA. Tubtim dan Hirsch (2005) berpendapat bahwa sekalipun LFA dilaksanakan, masyarakat setempat tetap mengikuti kebiasaan tradisional mereka dengan memanfaatkan sumberdaya untuk kebutuhan subsisten.

Seperti disajikan pada Tabel 8.1, dampak LFA juga menunjukkan kesenjangan antara teori dengan praktik. Kesenjangan pertama terjadi karena kategori hutan dan lahan sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang Kehutanan⁷ berbeda dengan pembagian lahan menurut adat. LFA menggunakan lima kategori hutan dan memberi menetapkan batas setiap hutan sebagai kesatuan yang menyatu

di dalam batas desa. Aturan-aturan pengelolaan untuk setiap areal hutan juga mengikuti prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Undang-Undang Kehutanan.

Meskipun secara umum LFA melibatkan masyarakat setempat di dalam proses penentuan batas hutan, kualitas partisipasinya sangat diragukan, karena tujuan LFA diarahkan pada zonasi kawasan hutan. Yang dihasilkan adalah satu peta sketsa yang sederhana (Gambar 8.1) beserta satu rencana pengelolaan yang tidak berbeda antara desa yang satu dan lainnya. Prosesnya tidak memperhatikan nilai hutan yang beragam dan sistem kepemilikan sumberdaya masyarakat yang kompleks. Secara keseluruhan, LFA menjadikan praktik-praktik pengelolaan hutan setempat lebih mudah dimengerti pejabat setempat, namun masyarakat setempat mungkin punya pandangan yang berbeda tentang hutan.

Kesenjangan kedua terjadi ketika batas desa khusus dibuat, yang memisahkan satu desa dari desa lainnya. Batas-batas tersebut didasarkan secara administrasi, sehingga masing-masing desa bertanggung jawab atas ruang wilayahnya dan pengelolaan sumberdaya di dalamnya. Pada saat yang sama, batas-batas itu menciptakan pola pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya yang eksklusif untuk satu desa tertentu; sebaliknya, dalam praktik tradisional, desa tetangga berbagi dalam hal pemanfaatan sumberdaya mereka. Meskipun batas-batas wilayah memudahkan pejabat setempat untuk mengawasi pelaksanaan pengelolaan sumberdaya, konflik baru muncul antar masyarakat. Konflik ini menjadi lebih parah jika klaim menyangkut sumberdaya yang langka dan bernilai komersial.



Gambar 8.1 Peta LFA yang lazim

Wilayah desa pada mencakup kawasan hutan yang luas, yang masuk dalam hutan konservasi nasional tahun 1993. Sekarang, di desa terdapat hutan-hutan sekunder, ladang padi, lahan pertanian dan kawasan tempat tinggal.

Kesenjangan ketiga menyangkut siapa yang ikut serta dalam proses perencanaan dan bagaimana mereka berpartisipasi. Semua kegiatan LFA melibatkan pejabat berwenang setempat seperti DAFO dan organisasi desa. Organisasi desa adalah badan perwakilan dari desa, namun tidak selalu mewakili semua kelompok pengguna sumberdaya dalam desa, seperti lelaki dan perempuan yang masuk ke dalam hutan setiap hari untuk mengumpulkan makanan. Meskipun anggota organisasi seperti Persatuan Perempuan (Women's Union) merupakan bagian dari organisasi desa dan hadir dalam pertemuan desa, peran mereka dalam pengambilan putusan tetap minimal. Perlu ada upaya untuk mengidentifikasi berbagai kelompok pengguna sumberdaya serta kepentingannya. Perlu juga difasilitasi waktu untuk berdiskusi dengan kelompok para pihak.

Cara-cara anggota organisasi desa berpartisipasi dalam LFA sering dipengaruhi oleh hubungan sosial yang telah ada sebelumnya. Mereka-mereka yang mempunyai kekuasaan lebih – yang ditentukan oleh lamanya mereka bermukim, kedekatan dengan sumberdaya, keterkaitan dengan pimpinan politik, dan kemampuan memobilisasi dana dan tenaga – di dalam desa biasanya sering dapat memanfaatkan LFA untuk kepentingan mereka dan membuat pengakuan legal atas lahan dan sumberdaya. Masyarakat yang terpinggirkan secara sosial justru terbatas kesempatannya untuk menegosiasikan akses mereka terhadap lahan-lahan produktif. Mereka juga tidak sepenuhnya memahami besarnya manfaat yang mereka peroleh dari LFA, karena umumnya mereka tidak hadir pada waktu proses perencanaan.

Kesenjangan terakhir menyangkut kemampuan pejabat setempat dalam menyesuaikan LFA terhadap hubungan masyarakat dengan sumberdaya alam yang berubah-ubah. Cepatnya integrasi ekonomi pasar dan pergeseran dinamis masyarakat, pola pemanfaatan sumberdaya oleh masyarakat telah berubah dalam dekade terakhir. Kurangnya sumberdaya keuangan sering disebut sebagai hambatan utama; namun, kelemahan kelembagaan yang mendasar dari DAFO menghambat kesinambungan LFA dan kegiatan-kegiatan yang menyertainya. Pejabat setempat juga tidak dapat mengambil keputusan atas konflik yang terjadi dan menyeimbangkan kepentingan untuk melindungi lingkungan dengan kebutuhan masyarakat akan sumberdaya.

Dalam bagian berikut, kami membandingkan dua tipe proses alokasi untuk mengetahui lebih lanjut hambatan pelaksanaan kebijakan dan faktor-faktor penting desentralisasi pengelolaan hutan.

Perbandingan Proses LFA

Setiap proses alokasi melibatkan para pejabat distrik dan organisasi desa. Namun, LFA bimbingan pemerintah berbeda dengan LFA dukungan donor.

LFA bimbingan pemerintah

Menurut Instruksi MFA No 0822, LFA dibagi menjadi delapan prosedur (Tabel 8.2). DAFO adalah lembaga utama yang bekerja dengan organisasi desa. Umumnya, tim LFA terdiri dari staf DAFO, yang melaksanakan Langkah 1 sampai 6 seperti disajikan pada Tabel 8.2. Umumnya, kegiatan dilaksanakan dalam kurun waktu satu sampai dua minggu dengan anggaran rata-rata sebesar US\$100 per desa (Soulivanh et al, 2004).⁸ Anggaran tersebut dialokasikan melalui pemerintahan distrik dan provinsi berdasarkan rencana tahunan yang disampaikan DAFO. Namun, anggaran itu sering tidak cukup untuk mendanai kegiatan yang direncanakan, sehingga DAFO melaksanakannya hanya dengan prosedur LFA minimal saja.

Tabel 8.2 *Prosedur LFA awal, 1996*

<i>Prosedur</i>	<i>Kegiatan</i>
Langkah 1	Persiapan dasar
Langkah 2	Konsultasi desa
Langkah 3	Pengumpulan data survei: survei hutan, survei penggunaan lahan keluarga
Langkah 4	Pertemuan desa
Langkah 5	Survei lahan
Langkah 6	Perencanaan tata guna lahan
Langkah 7	Penyuluhan
Langkah 8	Tindak lanjut: pemantauan dan evaluasi

Sumber: Ministry of Agriculture and Forestry (1996)

Sumberdaya keuangan bukan satu-satunya hambatan yang mendasar. DAFO juga dihadapkan pada persoalan kurangnya staf. Staf punya kesempatan terbatas untuk memperoleh pelatihan formal, sehingga kemampuan DAFO umumnya terbatas untuk melakukan perencanaan pengelolaan sumberdaya secara partisipatif. Pada waktu sama, DAFO mewakili negara, dan kebijakannya harus sesuai dengan resolusi partai komunis, yang kurang setuju dengan perladangan gilir balik. Hal ini telah mendorong DAFO lebih mengendalikan perluasan areal perladangan gilir balik dan menerapkan kategori hutan seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang Kehutanan. Kondisi masyarakat setempat yang sebenarnya dan sangat tingginya variabilitas perladangan gilir balik serta praktik-praktik pertanian di dataran tinggi tidak sepenuhnya terintegrasikan ke sebagian besar rencana pengelolaan sumberdaya desa.

Dalam banyak kasus, LFA bimbingan DAFO berakhir pada Langkah 6 karena hambatan keuangan. Desa-desa kemudian menetapkan areal hutan dan rencana pengelolaan. Anggaran untuk kegiatan penyuluhan (Langkah 7) disampaikan

secara terpisah melalui DAFO, yang sering tidak ada hubungan langsung dengan rencana pengelolaan yang dibuat selama LFA berlangsung. Kurang tersedianya catatan yang sistematis juga mengakibatkan perencanaan pengelolaan sumberdaya di tingkat distrik dan desa setelah LFA tidak konsisten.

LFA dukungan donor

Donor internasional juga mendukung LFA selama tahun 1990-an, bekerjasama dengan pejabat pemerintah di berbagai tingkat. LFA yang disponsori donor biasanya memberi lebih banyak perhatian terhadap pertanggungjawaban pejabat setempat, seperti PAFO dan DAFO, kepada masyarakat lokal.

Meskipun prosedur umum tidak banyak berbeda dari tipe alokasi bimbingan pemerintah, LFA yang disponsori donor lebih banyak memperhatikan prosedur, mendorong partisipasi aktif masyarakat setempat dalam proses tata batas sumberdaya dan perencanaan (Evrard, 2004). Di sebagian besar LFA dukungan donor, ada identifikasi berbagai para pihak dalam kelompok dan fasilitasi dialog antar para pihak untuk membahas masalah yang mereka hadapi. LFA yang disponsori donor tidak begitu khawatir soal keuangan dan lebih fokus untuk mengembangkan proses partisipasi, terutama mendorong penduduk desa untuk menyampaikan pendapat mereka dalam perencanaan pengelolaan sumberdaya.

LFA dukungan donor juga mengadakan pelatihan untuk pejabat setempat, seperti DAFO, sebelum LFA dilaksanakan. Ini termasuk pelatihan tentang proses partisipatif, peraturan perundangan undangan dan lain sebagainya. Dalam beberapa kasus, donor memberikan pelatihan kepada organisasi desa dalam bidang inventarisasi hutan, perencanaan pengelolaan sumberdaya, pengelolaan dana masyarakat dan keterampilan lain. Dalam semua pelatihan tersebut, ditekankan fasilitasi proses pengambilan keputusan secara partisipatif, yang melibatkan pejabat setempat dan pengguna sumberdaya.

Lembaga donor sering memantau prosedur yang dilalui proses LFA dan membuat perubahan yang diperlukan untuk memastikan masyarakat setempat memperoleh hak atas sumberdaya. Mereka juga memberi perhatian lebih besar guna memperkuat kelembagaan lokal di tingkat desa dan distrik (Litz, 2000). Lembaga-lembaga seperti Sida dan GTZ telah secara khusus memberi perhatian pada peningkatan kapasitas pejabat lokal dalam membuat catatan sistematis dalam keseluruhan proses LFA (Tabel 8.3). Donor dengan komitmen jangka panjang juga telah mendukung DAFO untuk menindaklanjuti rencana pengelolaan mereka, dan mengenalkan proyek-proyek penyuluhan pertanian setelah LFA.

Satu perbedaan nyata antara proses alokasi bimbingan pemerintah dan yang didukung donor ialah bahwa lembaga donor menyediakan sumberdaya keuangan dan pelayanan teknis kepada pejabat lokal. Aspek lain yang penting ialah lembaga donor sering bertindak sebagai fasilitator dan melakukan pemantauan untuk memastikan bahwa hak masyarakat setempat dilindungi oleh para pejabat lokal.

Tabel 8.3 *Prosedur LFA yang direvisi*

<i>Prosedur</i>	<i>Kegiatan</i>
Langkah 1	Persiapan
Langkah 2	Penentuan batas desa dan zonasi tata guna lahan
Langkah 3	Pengumpulan data desa
Langkah 4	Perencanaan tata guna lahan
Langkah 5	Keputusan alokasi hutan dan lahan pertanian
Langkah 6	Pengukuran lahan pertanian di lapangan
Langkah 7	Perjanjian lahan hutan dan pemindahan hak kepada penduduk desa
Langkah 8	Perencanaan tata guna lahan dan pencatatan informasi alokasi lahan
Langkah 9	Catatan alokasi lahan pertanian
Langkah 10	Tindak lanjut: pemantauan dan evaluasi

Sumber: Leuangkhamma et al (2001)

Namun, perencanaan pengelolaan sumberdaya yang berulang berakhir ketika proyek dukungan donor berhenti, sehingga dampaknya mungkin tidak akan berlangsung lama. Sejauh mana lembaga donor terlibat dalam memfasilitasi proses partisipatif juga tergantung pada komitmen mereka dalam mendukung desentralisasi pengelolaan sumberdaya dan peningkatan kapasitas kelembagaan.

Pelajaran dari hasil perbandingan

Pembandingan sederhana antara proses alokasi bimbingan pemerintah dengan dukungan lembaga donor menunjukkan adanya faktor mendasar yang menghambat LFA di Laos. Karena gagasan tentang batas-batas dan hak khusus sumberdaya masih baru, DAFO dan organisasi desa sering kurang memahami peraturan perundang-undangan, termasuk bagaimana kebiasaan penggunaan sumberdaya tradisional dapat diakomodasi dalam institusi formal pengelolaan hutan. Seperti ditunjukkan oleh Jones (2000), staf pemerintah setempat yang ikut dalam FLA sering menggolongkan hutan ke dalam kategori yang tercantum dalam Undang-Undang Kehutanan, tanpa mempertimbangkan ragam cara penggunaan sumberdaya yang telah biasa dilakukan masyarakat. Sebagai akibatnya, banyak areal perladangan gilir balik ditetapkan sebagai kawasan hutan dan tidak dapat diubah menjadi lahan-lahan untuk penggunaan di luar kehutanan.

Sifat partisipasi lokal juga terbatas dalam proses LFA bimbingan pemerintah. Proses seringkali dilakukan sedemikian rupa untuk mengurangi biaya, sehingga cenderung mengabaikan proses partisipasi dan mengarah pada terbentuknya praktik-praktik pengelolaan sumberdaya yang disederhanakan yang tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat setempat dalam penggunaan sumberdaya. Desa menjadi tersisih sebagai satu kesatuan administrasi. Sejarah masyarakat setempat dan kebiasaan mereka menggunakan sumberdaya secara bersama juga tidak dijadikan pertimbangan.

Hasil perbandingan antara LFA dukungan donor dengan bimbingan pemerintah juga menunjukkan pentingnya pengawasan selama dan setelah proses selesai. Sistem pencatatan yang sistematis diperlukan untuk menjaga proses berulang pengembangan kerangka pengelolaan sumberdaya lokal setelah LFA. Hal ini dimaksudkan tidak saja untuk proses pelebagaan pengelolaan bersama hutan, tetapi juga untuk menjamin hak pribadi atas lahan dan sumberdaya. Juga penting untuk disadari bahwa LFA bukan merupakan tindakan sekali saja, tetapi merupakan suatu proses yang terus menerus. Dalam prosesnya, langkahnya mencakup antara lain peninjauan kembali rencana penggunaan lahan dan pengelolaan yang lama, penyesuaian praktik-praktik pengelolaan dengan kebutuhan masyarakat setempat dan memastikan perlindungan lingkungan di luar suatu desa.

Akhirnya, perbandingan tersebut menjelaskan pentingnya badan pengawas yang berperan dalam memastikan adanya hak masyarakat dan pribadi. Ini merupakan salah satu peran penting donor internasional.

Menyeimbangkan Kebutuhan dan Beradaptasi terhadap Perubahan

Meskipun penguasaan hutan oleh negara tidak pernah kuat di Lao PDR, kebijakan LFA melimpahkan tanggung jawab pengelolaan dari Departemen Kehutanan kepada DAFO dan kepada organisasi desa. Dalam tahun 1990-an, sumberdaya keuangan juga dialokasikan oleh Departemen Kehutanan kepada PAFO, dan kemudian kepada DAFO. Namun, PAFO tidak lagi menerima anggaran LFA-nya dari Departemen Kehutanan. Pemerintah provinsi mengalokasikan anggaran kepada PAFO, yang mendistribusikannya kepada DAFO. Perubahan ini terjadi pada awal tahun 2000 sebagai bagian dari usaha pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan struktur politik. Namun, hal ini juga berarti bahwa pengambilan keputusan untuk mengalokasikan dana kepada LFA sekarang menjadi tergantung dari kantor gubernur di provinsi. Anggaran untuk LFA secara umum telah menurun sejak tahun 2000, sehingga dana untuk LFA yang baru dan kegiatannya menjadi terbatas.

LFA telah membantu pelebagaan pengelolaan hutan di desa-desa, tetapi belum memberdayakan semua anggota masyarakat untuk berkontribusi pada proses perencanaan pengelolaan sumberdaya. LFA juga belum sepenuhnya memberikan jaminan kepemilikan sumberdaya oleh masyarakat dan pribadi yang berhadapan dengan kepentingan pribadi dan organisasi yang kuat. Setiap orang yang mempunyai hubungan dengan kekuasaan politik di tingkat distrik, provinsi dan nasional cenderung dapat meremehkan perjanjian lokal tentang pengelolaan sumberdaya. Dibawah lembaga dan badan pengaturan otoritas lokal yang umumnya lemah, pengakuan atas sumberdaya yang produktif terus menerus dipengaruhi dan ditentukan oleh hubungan sosial yang berkuasa. Hal ini tidak saja

membuat pemilikan sumberdaya menjadi tidak menentu, tetapi juga membatasi hak legal masyarakat untuk menggunakan sumberdaya mereka, meskipun sudah ada LFA. Dengan demikian, pemantauan kepemilikan sumberdaya dan keadaan sumberdaya di desa-desa setelah LFA – khususnya, pertanggungjawaban organisasi desa dan pejabat setempat– diperlukan agar bisa dipastikan baik hak untuk kepentingan lingkungan maupun hak masyarakat terlindungi.

Hanya dengan memberi batas sumberdaya dan menuliskan rencana pengelolaan bersama, tidak akan dengan sendirinya memperbaiki pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat. Seperti ditunjukkan Ireson (1995), pengelolaan hutan secara kolektif lebih sulit untuk bertahan daripada bentuk pengelolaan bersama sumberdaya seperti pengairan, karena skalanya yang besar yang berarti biaya transaksi tinggi bagi anggota masyarakat. Kasus-kasus pengelolaan hutan secara kolektif yang berhasil biasanya mengikutsertakan masyarakat yang punya tujuan jelas dan komitmen terhadap pengelolaan hutan (McKean, 1992; Meyen dan Doornbos, 2004). Kita dapat mengambil pelajaran dari beberapa tempat di Laos dimana penduduk desa mengatur diri ke dalam kelompok, seperti pengumpul bambu dan kelompok pemasaran dan pengelolaan hutan produksi. Cerita keberhasilan mereka menunjukkan pentingnya punya minat bersama dan kemampuan untuk menghasilkan manfaat, baik untuk pribadi maupun masyarakat. Manfaat tersebut menambah rasa percaya diri kelompok dan aturan-aturan penggunaan sumberdaya.

Yang terakhir, meningkatnya integrasi antara masyarakat desa dengan ekonomi pasar berpengaruh secara signifikan pada bagaimana akses masyarakat setempat terhadap sumberdaya dan bagaimana mereka menggunakannya. Membentuk kelompok produksi merupakan satu cara untuk mengatasi integrasi yang meningkat ini. Namun, ketika manfaat dari pertanian komersial menjadi lebih tinggi dari manfaat yang dihasilkan oleh kelompok produksi, petani desa seringkali menghadapi persaingan antar mereka sendiri untuk mengklaim sumberdaya yang bernilai dan menangkap peluang ekonomi baru ini. Komersialisasi produksi pertanian berpengaruh terutama terhadap akses lahan. Keluarga mengklaim hak mereka secara eksklusif atas lahan-lahan tersebut. Mereka-mereka yang mampu memobilisasi modal dan tenaga kerja menjadi pihak pertama yang mengklaim sumberdaya produksi ini. Meskipun privatisasi merupakan bentuk akhir dari desentralisasi, dorongan saat ini untuk terlibat dalam produksi pertanian komersial menimbulkan resiko bagi sumberdaya bersama – yang tidak saja mempunyai nilai lingkungan tetapi juga menyediakan makanan dan bahan-bahan lain ketika keluarga berada pada masa sulit. Ini berdampak terutama bagi keluarga yang tidak sanggup menangkap peluang baru ekonomi tersebut.

LFA dimaksudkan sebagai proses pelembagaan pengelolaan sumberdaya desa di Laos; namun, kebijakan tersebut bukanlah obat mujarab untuk pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat yang berkelanjutan. Tanggung jawab pengelolaan dilimpahkan kepada organisasi desa, tetapi hak masyarakat setempat atas lahan-

lahan bersama dan pribadi masih tetap belum jelas. Tidak ada badan pengatur yang memantau perjanjian berdasarkan LFA untuk memastikan efektivitasnya. Memberi batas lapangan dan pemetaan sumberdaya bukan merupakan tujuan yang berdiri sendiri. Program LFA harus terus mendukung dialog antar para pihak untuk menyeimbangkan perlindungan lingkungan dengan kebutuhan akan pembangunan di satu pihak, dan pengelolaan sumberdaya secara kolektif dan privatisasi di pihak lain.

Catatan

- 1 Pada awal 1990-an, LFA disebut sebagai *nanyobāi kân bēng din bēng pā*, yang berarti kebijakan zonasi lahan dan hutan. Namun, hal ini berubah menjadi *nanyobāi kân mōp din mōp pā*, yang memberi penekanan pada alokasi lahan dan hutan.
- 2 Dari akhir 1970-an sampai pertengahan 1980-an, perusahaan hutan negara dibentuk di Laos. Meskipun perusahaan negara ini mempunyai hak khusus untuk menebang, kawasan hutan biasanya tetap terbuka untuk petani setempat.
- 3 Perintah Perdana Menteri tentang Keberlanjutan dan Perluasan Pengelolaan Lahan dan Alokasi Lahan dan Hutan (*kham sang nēnam wā duai kân soup tō phankhanyāivīak gān chatsan thī din le mōp din mōp pa*) mulai berlaku pada tanggal 25 Juni 1996.
- 4 DAFO diubah namanya menjadi District Agriculture and Forestry Extension Service Office (DAFEO) pada tahun 2005.
- 5 Organisasi Masyarakat termasuk Organisasi Pemuda (Youth Organization) dan Persatuan Perempuan (Women's Union).
- 6 Tujuh proyek didukung oleh lembaga bilateral (GTZ, JICA, Sida and DANIDA), sembilan didukung oleh lembaga multilateral (World Bank, Asian Development Bank, UN FAO, UN Environmental Programme dan UN Development Programme), sepuluh didukung oleh LSM internasional, dan empat didukung oleh organisasi sukarela (Daoroung, 2000).
- 7 Undang-Undang tentang Kehutanan diberlakukan pada tahun 1996.
- 8 Jika ada kekurangan staf DAFO, pegawai negeri dari kantor pemerintah lain di tingkat distrik bergabung dalam tim LFA.

Rujukan

- Agrawal, A. dan Ribot, J. 2000. *Analyzing Decentralisation: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Baird, I. G. dan Shoemaker, B. 2005. *Aiding or Abetting? Internal Resettlement and International Aid Agencies in the Lao PDR*. Probe International, Toronto, Kanada.
- Braeutigam, D. 2003. *Community Based Forest Management in Cambodia and Laos: Frame Conditions, Selected Examples and Implications*. MRC-GTZ Cooperation Programme/ Cambodian-German Forestry Project, Phnom Penh.

- de Rouw, A., Kadsachac, K. dan Gay, I. 2003. Four farming systems: A comparative test for erosion, weeds and labour input in Luang Prabang region. *Juth Pakai*, vol 1, hal 14–22.
- Daoroung, P. 2000. Global actors, local forests: Power plays within forest management in southern Lao PDR. Thesis, University of Sydney, School of Geosciences, Division of Geography, Sydney, Australia.
- Ducourtieux, O. 2004. Shifting cultivation and poverty eradication: A complex issue. Makalah disajikan pada Conference on Poverty Reduction and Shifting Cultivation Stabilization in the Uplands of Lao PDR, 27–30 Januari 2004, Luang Prabang, Lao PDR. National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI), Vientiane, Lao PDR.
- Ducourtieux, O., Laffort, J. R. dan Sacklokham, S. 2005. Land policy and farming practices in Laos. *Development and Change*, vol 36, no 3, hal 499–526.
- Eggertz, D. 1996. Tenure and sustainable use of the forest land in Lao PDR. Master' thesis, University of Uppsala, Faculty of Law, Uppsala, Swedia.
- Evrard, O. 2003. Land allocation and land titling in Laos: Notes on implementation and social impacts. UN Food and Agriculture Organization (FAO), Vientiane, Lao PDR.
- Evrard, O. 2004. The implementation of land allocation and land titling in Laos: Impacts on land access and rural livelihoods. Abstrak, Sustainable Development Department, FAO, Roma.
- Fujita, Y. dan Phanvilay, K. 2008. Land and forest allocation in the Lao People's Democratic Republic: Comparison of case studies from community-based natural resource management research. *Society and Natural Resources*, vol 20, no 2.
- Fujita, Y., Vongvisouk, T., Chantavong, H. dan Chanthaleunnavong, S. 2005. Decentralized forest management in production forest in Central Laos Forest, Dong Phouai Production Forest and Dong Sithuane Production Forest. *Dalam: P. Durst, C. Brown, H. D. Tacio dan M. Ishikawa (penyunting) In Search of Excellence: Exemplary Forest Management in Asia and the Pacific*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Regional Office for Asia and the Pacific, and the Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC), Bangkok.
- Ireson, W. R. 1995. Village irrigation in Laos: Traditional patterns of common property resource management. *Society and Natural Resources*, vol 8, hal 541–558.
- Jones, P. 2000. Land use planning and land allocation experiences, lessons, and issues from the Lao Swedish Forestry Program Phase 4. Makalah disajikan pada NAFRI Research Strategy Development Workshop, 8–11 Mei 2000, Dongdok, Vientiane, Lao PDR.
- Lao Consulting Group 2002. *Existing Land Tenure and Forest Lands Study*. Ministry of Finance, Department of Lands, Vientiane, Lao PDR.
- Litz, V. 2000. Certification and local forest management: The FOMACOP experience in the Lao PDR. *Asia-Pacific Community Forestry Newsletter*, vol 13, hal 41–45.
- Larson, A. M. dan Ribot, J. C. 2004. Democratic decentralization through a natural resource lens: An introduction. *Development Research*, vol 16, no 1, hal 1–25.
- Lestrelin, G., Giordano, M. dan Keohavahn, G. 2005. When “conservation” leads to land degradation: Lessons from Ban Lak Sip, Laos. IWMI Research Report 91, International Watershed Management Institute, Colombo, Sri Lanka.
- Leuangkhamma, T., Sysomvang, S. dan Jones, P. 2001. *Procedures and Methods for Land Use Planning and Land Allocation*. Lao-Swedish Forestry Programme, Land Use Planning Unit, Forestry Inventory and Planning Centre, Vientiane, Lao PDR.
- Lyttleton, C., Cohen, P., Rattanavong, H., Thongkhamhane, B. dan Sisaengrat, S. 2004. *Watermelons, Bars and Trucks: Dangerous Intersections in Northwest Lao PDR: An*

- Ethnographic Study of Social Change and Health Vulnerability along the Road through Muang Sing and Muang Long.* Macquarie University and Lao Institute for Cultural Research, Vientiane, Lao PDR.
- McKean, M. A. 1992. Management of traditional common lands (*iraiichi*) in Japan. *Dalam*: D. Bromley (penyunting) *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*, International Center for Self-Governance, San Francisco, CA.
- Meyen, W. dan Doornbos, M. 2004. Decentralizing natural resource management: A recipe for sustainability and equity? *European Journal of Development Research*, vol 16, no 1, hal 235–254.
- Ministry of Agriculture and Forestry 1996. Instructions regarding land and forest allocation for management and use. Ministry of Agriculture and Forestry, Vientiane, Lao PDR.
- Moizo, B. 2004a. Implementation of the land allocation policy in Lao PDR: Origins, problems, adjustments and local alternatives. Makalah disajikan pada Conference on Poverty Reduction and Shifting Cultivation Stabilization in the Uplands of Lao PDR, 27–30 Januari 2004, Luang Prabang, Lao PDR, National Agriculture and Forestry Research Institute (NAFRI), Vientiane, Lao PDR.
- Moizo, B. 2004b. Kmhmu responses to the land allocation policy: A case study from the Lao PDR. Makalah disajikan pada Geography Conference, Khonkhaen University, Khon Khaen, Thailand, 29 November–2 Desember.
- Nakatsuji, S. 2004. Raosu yakihata sanson ni okeru kankinsakumotsu saibai jyuuyougo no tochi riyou [Perubahan pertanian tebas-dan-bakar setelah diperkenalkannya tanaman pangan di areal perbukitan Laos: Studi kasus di 10 desa, Distrik Xiengngeun, Luang Prabang]. *Jinbun Chiri [Human Geography]*, vol 56, no 1, hal 1–21.
- Poffenberger, M. (penyunting) 1999. *Communities and Forest Management in Southeast Asia: A Regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management*. IUCN, Gland, Swiss.
- Raintree, J. dan Soydara, V. (nd) Human ecology and rural livelihoods in Lao PDR. National Agriculture and Forestry Research Institute, Vientiane, Lao PDR, draf 2001 tidak dipublikasikan.
- Ribot, J. C. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resource Institute, Washington, DC.
- Rock, F. 2003. Improvement and adaptation of the land use planning/land allocation process in the RDMA program areas of Luang Namtha and Bokeo. GTZ, Vientiane, Lao PDR.
- Roder, W. 1997. Slash-and-burn rice systems in transition: Challenges for agricultural development in the hills of Northern Laos. *Mountain Research and Development*, vol 17, no 1, hal 1–10.
- Soulivanh, B., Chantalasy, A., Suphida, P., Lintzmeyer, F. dan Rock, F. 2004. *Study on Land Allocation to Individual Households in Rural Areas of Lao PDR*. German Technical Cooperation Sector Project Land Management, Vientiane, Lao PDR.
- State Planning Committee (SPC) 2000. *Poverty in the Lao PDR: Participatory Poverty Assessment (PPA)*. SPC, Vientiane, Lao PDR.
- Takeda, S. 2003. Land allocation programme in Lao PDR: The impacts on non-timber forest products and livelihoods in marginal mountainous areas. Makalah disajikan pada International Symposium on Alternative Approaches to Enhancing Small-Scale Livelihoods and Natural Resources Management in Marginal Areas: Experience in Monsoon Asia, 29–30 Oktober 2003, The United Nations University, Tokyo.

- Thongmanivong, S. dan Fujita, .Y 2006. Recent land use and livelihood transition in northern Laos. *Mountain Research and Development*, vol 26, no 3, hal 237–244.
- Thongmanivong, S., Fujita, Y. dan Fox, J. 2005. Resource use dynamics and land-cover change in Ang Nhai Village and Phou Phanang National Reserve Forest, Lao PDR. *Environmental Management*, vol 36, no 3, hal 382–393.
- Tubtim, N. dan Hirsch, P. 2005. Common property as enclosure: A case study of a backswamp in southern Laos. *Society and Natural Resources*, vol 18, hal 1–20.
- UNDP (United Nations Development Programme) 2001. *National Human Development Report Lao PDR 2001: Advancing Rural Development*. United Nations Development Programme, Vientiane, Lao PDR.
- Vandergeest, P. 2003. Land to some tillers: Development-induced displacement in Laos. *International Social Science Journal*, vol 175, hal 47–56.
- Yokoyama, S. 2004. Forest, ethnicity and settlement in the mountainous area of northern Laos. *Tonan Ajia Kenkyu [Southeast Asian Studies]*, vol 42, no 2, hal 132–156.

Perencanaan Konsultatif menuju Tata Kelola Hutan yang Efektif: Studi Kasus Malaysia dan Indonesia

*Efransjah, Petrus Gunarso, Che Hashim bin Hassan,
dan Kresno D. Santosa*

Dua proyek di kawasan Asia-Pasifik – satu di Malaysia dan satu di Indonesia – sedang mempromosikan pelaksanaan konsep pengelolaan hutan berkelanjutan dan berupaya menuju pelaksanaan Konvensi PBB untuk Keanekaragaman Hayati dan Konvensi Ramsar (UN Convention on Biological Diversity and the Ramsar Convention). Kedua negara merupakan penandatangan konvensi tersebut.

Malaysia mempunyai sekitar 1,45 juta hektar hutan rawa gambut. Sekitar 200.000 ha berada di semenanjung Malaysia, dalam satu kawasan yang hampir bersambung di Negara Bagian Pahang. Untuk mengelola sumberdaya hutan rawa gambut lainnya di negara bagian itu, Departemen Kehutanan, bekerjasama dengan UN Development Programme/Global Environment Facility (UNDP/GEF) dan Danida, telah melakukan penelaahan selama lima tahun atas proyek di hutan rawa gambut di Tenggara Pahang. Proyek itu dinamakan Konservasi dan Pemanfaatan Berkelanjutan Hutan Rawa Gambut Tropis dan Ekosistem Lahan Basah Terkait (Conservation and Sustainable Use of Tropical Peat Swamp Forests and Associated Wetland Ecosystems), dimulai pada tahun 2002 dan bertujuan untuk membangun rencana pengelolaan terpadu guna memastikan kelestarian sumberdaya hutan di kawasan tersebut. Inisiatif ini diambil oleh Departemen Kehutanan Pahang dan Lembaga Penelitian Hutan Malaysia, di bawah pengawasan Kementerian Sumberdaya Alam dan Lingkungan.

Proyek yang di Indonesia terpusat di sebuah kawasan hutan tropis, Hutan Penelitian Malinau di Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur. Luas wilayah kabupaten ini adalah 4,2 juta hektar, dengan lebih dari 80 persen berupa hutan yang relatif masih utuh. Untuk mempromosikan konservasi dan pemanfaatan

hutan secara lestari, pemerintah Indonesia, diwakili oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (LITBANG) Kehutanan, dan Center for International Forestry Research (CIFOR), bekerjasama dengan pemerintah daerah Malinau, melakukan upaya mengatasi tantangan desentralisasi. Untuk menjalankan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (desentralisasi) yang baru saja diberlakukan, perlu ada penyesuaian, terutama terkait dengan perencanaan tata guna lahan terpadu di tingkat kabupaten atau lokal. Tujuannya adalah tersusunnya rencana pengelolaan sumberdaya alam hutan hujan tropis yang terpadu yang menjadi model rencana pengelolaan hutan baik di tingkat desa, tingkat kesatuan pengelolaan hutan maupun tingkat kabupaten. Pendanaan proyek tersebut berasal dari International Tropical Timber Organization (ITTO). Proyek yang telah berlangsung selama empat tahun di Kabupaten Malinau tersebut berakhir pada tahun 2006.

Bab ini menyajikan pembelajaran yang diperoleh dan menggambarkan pengalaman-pengalaman penyusunan rencana pengelolaan terpadu dan rencana tata ruang di dua pemerintahan desentralisasi. Di Pahang, Malaysia, isunya adalah mendorong komitmen nasional konservasi keanekaragaman hayati dan pengelolaan hutan lestari ke sistem pemerintahan lokal; di Malinau, Indonesia, tantangannya adalah mengawal inisiatif lokal menuju terbentuknya pedoman nasional dan mendorong komitmen nasional dalam melaksanakan konsep kabupaten konservasi. Pendekatan-pendekatan partisipatif dan multidisiplin diterapkan pada kedua inisiatif tersebut. Pada tingkat yang berbeda, kedua inisiatif menghadapi tantangan-tantangan yang serupa di lapangan, terutama dalam 'perubahan sikap' atau '*business as usual*'. Komitmen yang kuat dari setiap tingkat pemerintahan adalah suatu keharusan, seperti juga halnya kemitraan antar para pihak setempat.

Lokasi Proyek

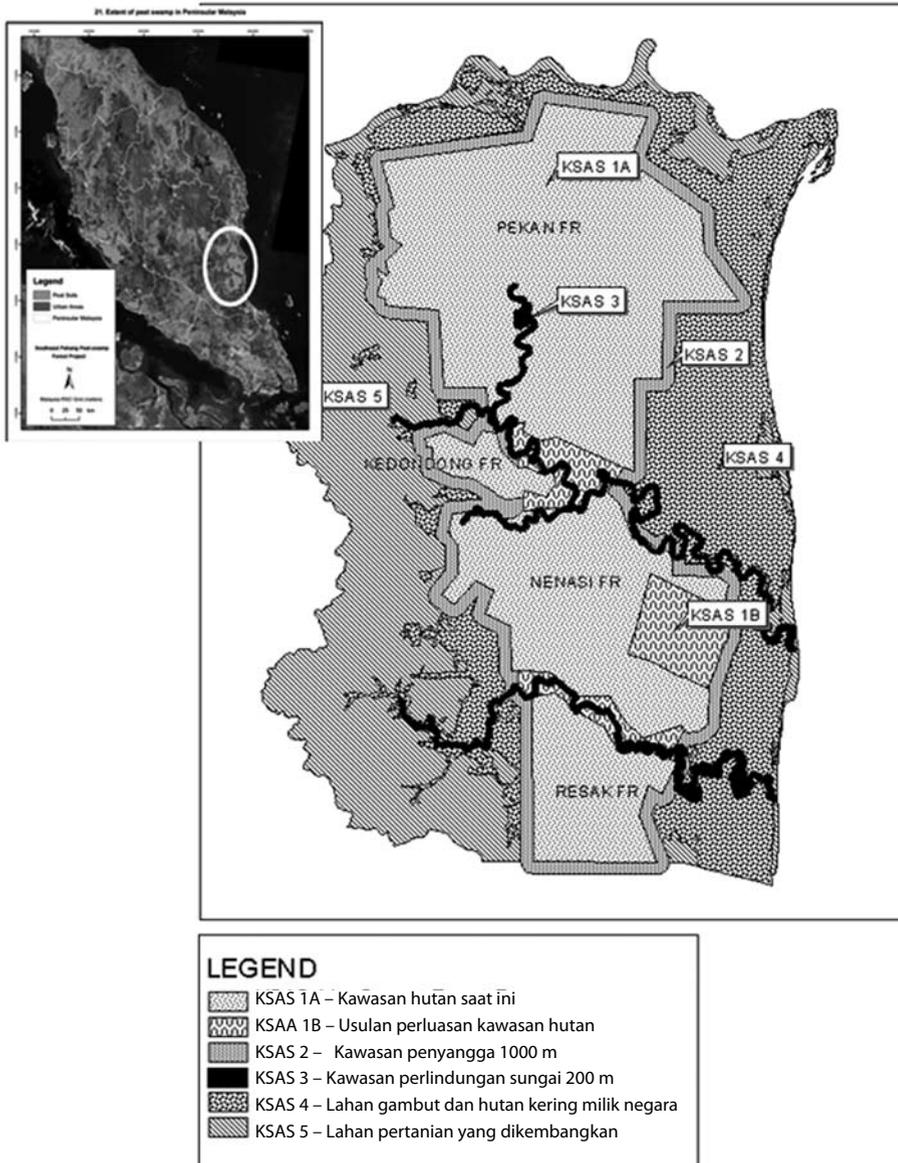
Pahang

Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara terletak di Distrik Pekan, Negara Bagian Pahang, Semenanjung Malaysia, dengan luas sekitar 160.000 ha merupakan hutan rawa gambut utuh terluas di Asia tropis (Gambar 9.1). Lebih dari setengah dari luasan kawasan tersebut, atau sekitar 87.045 ha, terletak di dalam empat kawasan hutan produksi. Bagian barat merupakan daerah yang berkembang terutama untuk pertanian; bagian timur sebagian besar berupa lahan hutan rusak dengan potensi terbatas untuk dikembangkan secara komersial.

Secara topografi, daerah ini umumnya rata; titik tertinggi ialah sebuah bukit terisolasi, Bukit Bangkong, 60 meter di atas permukaan laut, terletak di Kawasan Hutan Pekan. Daerah ini berupa deposit muda (Paramanathan, 2005), yang dapat

dibagi ke dalam tiga satuan geomorfis umum – pantai terjal bertepi bebatuan dan berawa, daerah rawa pedalaman, dan dataran banjir sungai Pahang.

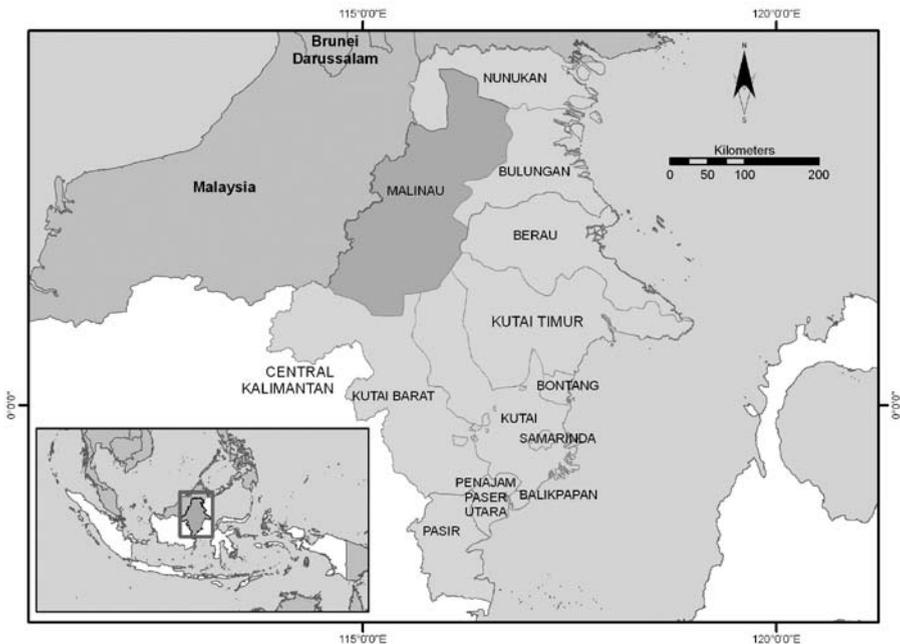
Mengenai tanahnya, rawa pedalaman terdiri secara keseluruhan dari deposit organik dengan dua tipe tanah yang lazim, Gali Series dan Gondang Series. Tanah gambut ini dicirikan dengan adanya materi tanah organik terdekomposisi parsial atau material *hemic* diatas lempung *riverine* atau *colluvial* (Paramanathan, 2005).



Gambar 9.1 Pahang tenggara dengan zona kelolanya

Malinau

Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur dibentuk pada tahun 1999 ketika sistem pemerintahan desentralisasi diberlakukan di seluruh wilayah. Dalam proses desentralisasi ini, kabupaten-kabupaten yang wilayahnya luas dibagi menjadi dua atau lebih membentuk kabupaten baru. Namun, batas-batas administratif sering dibuat berdasarkan batas etnis atau sejarah dan bukan menurut daerah aliran sungai. Ketika sungai menjadi satu-satunya alat transportasi, pembagian demikian menimbulkan persoalan dalam menyeimbangkan kepentingan konservasi dan pembangunan. Kabupaten Malinau terletak di hulu sungai-sungai Malinau, Kayan dan Tubu. Daerah ini terkurung oleh daratan, terhubung dengan kabupaten-kabupaten tetangga hanya oleh sungai Sesayap. (Gambar 9.2).



Gambar 9.2 Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur

Kepadatan penduduk Malinau sangat rendah. Meskipun Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terpadat keempat di dunia, kepadatan penduduk di Malinau rata-rata kurang dari satu orang per km persegi, disebabkan wilayahnya terpencil dan terisolasi. Daerah ini memiliki kawasan hutan yang sangat luas dengan topografi yang sulit dilalui dan kesuburan tanah yang rendah. Survei tanah yang dilakukan di daerah curah hujan di hulu daerah aliran sungai Malinau menunjukkan bahwa kawasan itu tidak sesuai untuk kegiatan pertanian skala besar

(Sheil dan Basuki, 2006). Selain itu, kawasan tersebut mempunyai akses terbatas ke kabupaten-kabupaten yang bersebelahan dan ke pulau Jawa yang penduduknya padat dan merupakan kawasan yang mempunyai arti politik yang penting.

Perlunya Perencanaan Terpadu

Pahang

Dibawah konstitusi federal Malaysia, hutan dan tata guna lahan berada di bawah wewenang negara bagian. Setiap negara bagian dapat memberlakukan undang-undang, membuat kebijakan kehutanan dan mengelola hutan sesuai dengan Undang-undang Nasional Kehutanan (National Forestry Act), 1984. Dewan Kehutanan Nasional, yang dibentuk pada 1971 dan diketuai oleh wakil perdana menteri, menjadi forum pemerintah federal dan negara bagian untuk membicarakan dan mengambil putusan tentang kebijakan administrasi dan pengelolaan hutan, termasuk penentuan jatah tebang tahunan. Pemerintah federal juga memberi nasihat dan bantuan teknis, memelihara stasiun penelitian, serta mendanai penelitian dan pelatihan.

Kira-kira 80 persen dari kawasan Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara masih berupa hutan utuh, dibandingkan dengan hutan negara lainnya yang berada dalam berbagai tahap suksesi sekunder. Tekanan yang membesar terhadap lahan di kawasan tersebut menuntut adanya rencana pengelolaan terpadu untuk memfasilitasi pengambilan keputusan oleh negara berdasarkan informasi yang jelas. Tujuan perencanaan untuk kawasan ini ialah untuk memastikan konservasi keanekaragaman hayati dan pemanfaatan sumberdaya hutan secara berkelanjutan serta menjaga fungsi-fungsi ekologi dan hidrologi. Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara sangat penting untuk dilestarikan, karena hutan itu merupakan hutan utuh terbesar jenis gambut yang masih tersisa di daratan Asia tropis.

Hutan rawa gambut adalah ekosistem khusus yang kaya berbagai tipe habitat yang mendukung keanekaragaman hayati yang unik. Diharapkan bahwa dengan melindungi ekosistem kawasan ini, kekayaan jenis dapat dipertahankan. Jadi, tujuan pentingnya adalah untuk perlindungan habitat, flora dan fauna yang representatif.

Keempat kawasan hutan di dalam Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara kelihatannya terancam fragmentasi, dan pembangunan akhirnya akan sampai juga di perbatasan kawasan ini. Kawasan ini tidak dapat dikelola secara terpisah dari tata guna lahan daerah di sekitarnya, yang sebagian diantaranya saat ini terancam keseimbangan hidrologi dan integritas ekologisnya. Dampak keseluruhan penebangan hutan di dalam dan di luar kawasan hutan masih harus diteliti.

Situasi ini menuntut pendekatan yang hati-hati, yang memadukan keseimbangan keragaman pemanfaatan dengan tekanan pada aspek konservasi. Dalam proyek ini, telah dilakukan upaya untuk memadukan pengelolaan melalui pendekatan konsultatif.

Malinau

Tujuan dari rencana terpadu tata ruang Malinau adalah untuk memberikan arahan dalam pembangunan Kabupaten Malinau, dengan mempertimbangkan keunikan dan kekayaan hutan Malinau. Pendekatan pengelolaan sumberdaya yang terpadu dilaksanakan melalui evaluasi lahan secara partisipatif dan proses pemetaan.

Karena kawasan ini begitu terpencil, informasi peta dasar sangat kurang. Data yang terkumpul selama fase satu proyek tidak memadai. Pengumpulan informasi yang intensif dan survei dilaksanakan dengan mengambil sampel sampai tingkat desa. Hanya beberapa desa yang dapat dicapai, namun usaha ini dapat dipakai sebagai model bagi pemerintahan setempat.

Keanekaragaman Hayati

Pahang

Penilaian secara multidisiplin memberi indikasi adanya sub-tipe hutan yang berbeda dalam kawasan proyek disamping hutan gambut. Sungai Bebar, Merchong dan anak-anak sungainya, bersama dengan vegetasi tepi sungainya, menjadi bagian dari habitat tepi sungai. Hutan kerangas yang unik, yang dicirikan oleh tepian berpasir yang menandakan pantai tua, berada di sepanjang pantai. "Pulau-pulau" hutan kering, seperti Bukit Bangkung di Kawasan Hutan Pekan dan beberapa lainnya di sebelah selatan Kawasan Hutan Resak, juga berada di dalam kawasan hutan.

Jenis-jenis tanaman khas hutan rawa dan jenis-jenis khusus, termasuk yang endemik kawasan Tenggara Pahang dan Semenanjung Malaysia, telah ditemukan di lokasi proyek (UNDP/GEF, 2003). Sampai saat ini, ditemukan 221 dari 238 taksa jenis pohon di Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara, diantaranya, *Gonystylus bancanus* (ramin), satu jenis kayu penting yang tersebar secara terbatas di Malaysia; *Durio carinatus* dan *Tetramerista glabra*, sumber makanan untuk burung dan mamalia; *Alstonia angustiloba*, yang disukai sebagai tempat pembuatan sarang oleh burung bangau yang secara global mengalami ancaman kepunahan; dan *Nageia motleyi*, satu gymnosperma yang relatif jarang ditemukan.

Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara juga merupakan tempat hidup berbagai fauna, banyak diantaranya endemik. Kawasan hutan itu menopang kehidupan 19 dari 33 jenis mamalia yang tercantum dalam “daftar merah” IUCN, 233 dari 237 jenis burung yang tercatat (termasuk jenis-jenis berpindah) untuk rawa gambut Malaysia, dan 56 dari perkiraan 250 jenis ikan yang tercatat di Semenanjung Malaysia.

Malinau

Fase pertama proyek di Malinau berhasil memberikan pengetahuan dan pemahaman yang lebih baik tentang kekayaan keanekaragaman hayati dari daerah tersebut. Metoda evaluasi yang dibuat pada fase ini telah banyak digunakan di tempat-tempat lain (ITTO-CIFOR, 2002). Melalui penilaian lansekap multidisiplin, telah diketahui pentingnya persepsi lokal, evaluasi tingkat lansekap dan keanekaragaman hayati bagi kehidupan penduduk setempat.

Penilaian lansekap multidisiplin, yang dilaksanakan selama fase pertama, mengungkap kekayaan informasi kehidupan tanaman dan binatang di Malinau. Survei flora mencatat 173 familia dan 693 genera dari 15.430 individu yang dikoleksi. Sebanyak 31 jenis mamalia dari 10 familia telah diidentifikasi; lima jenis tambahan telah diamati tetapi belum positif teridentifikasi. Beberapa jenis burung tercatat dalam area survei dan lansekap. Tercatat ada 47 jenis ikan dari 33 genera, 13 familia dan tiga ordo, dan telah dikumpulkan 13 ordo serangga yang terdiri dari 79 familia.

Dalam fase dua proyek, informasi yang didapat dari fase pertama disosialisasikan kepada penduduk setempat dan para pejabat. Informasi detil ini telah membuat masyarakat menjadi lebih mengetahui nilai keanekaragaman hayati dan bagaimana pengaruhnya pada kehidupan mereka. Penetapan Malinau sebagai kabupaten konservasi mencerminkan persepsi yang lebih baik tentang peran penting keanekaragaman hayati. Melalui komunikasi dan konsultasi intensif, baik dengan masyarakat maupun dengan pejabat, proyek ini telah berhasil meningkatkan nilai penghargaan terhadap keanekaragaman hayati yang unik.

Masyarakat Lokal

Pahang

Masyarakat yang hidup di sekitar Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara adalah Asli Jankuns, penduduk asli Pahang. Berjumlah sekitar 10.000 orang, mereka adalah bagian dari 18 sub-kelompok Orang Asli penduduk semenanjung Malaysia.

Mereka bergantung kepada hasil hutan untuk keperluan kehidupan dan makanan keluarganya. Mereka hidup dari berburu, menangkap ikan, memerangkap binatang darat dan air serta juga mengumpulkan hasil hutan seperti rotan dan tanaman obat-obatan.

Rumah-rumah tradisional Asli Jakun dibuat sepenuhnya dengan memakai hasil hutan: kayu durian paya (*Durio carinatus*) yang dipakai sebagai lantai, kulit *Merawan* (*Hopea* sp.) untuk dinding, dan dedaunan *Serdang* (*Pholidocarpus* sp.) atau *Palas* (*Licuala* sp.) untuk atap. Ketergantungan yang sangat erat antara manusia Jakun dengan Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara dan daerah rawa sekitar merupakan hal yang penting bagi kelanggengan hidup mereka.

Malinau

Orang Dayak merupakan penduduk asli Kabupaten Malinau. Beberapa sub-kelompok etnis Dayak hidup di daerah terpencil dan terisolasi, terhubung dengan dunia luar hanya melalui sungai-sungai. Ada sekitar 50.000 orang yang terdiri dari 20 kelompok etnis yang berbeda hidup di kabupaten ini. Kelompok yang dominan adalah orang Kenyah, Merap, Lundayeh dan Tidung. Kebanyakan dari mereka hidup dari perladangan gilir balik dengan menanam terutama padi. Mereka mendapatkan uang dari kegiatan tambahan, terutama pengumpulan hasil hutan bukan kayu. Akses kepada informasi dan proses pengambilan keputusan telah meningkat dalam kurun waktu delapan tahun terakhir (Saloh et al, 2006). Komunikasi antar masyarakat lokal serta pejabat lokal juga telah meningkat melalui berbagai pertemuan, pelatihan, seminar dan lokakarya, semuanya diadakan oleh proyek.

Penyusunan Rencana Pengelolaan

Strategi

Pahang

Penyusunan rencana pengelolaan terpadu dimulai dengan cara sistematis. Pelaksanaan proses ini cukup krusial dan kadang-kadang rumit karena menghadapi masalah '*business as usual*', konflik kepentingan, sikap yang sudah lama dipegang dan kemampuan lokal. Selama proses berlangsung, para pihak terlibat dalam dialog yang intensif dengan menggunakan pendekatan partisipatif yang bertujuan menyamakan persepsi dan mengakomodasi kepentingan yang berlainan.

Data, peta, pengetahuan teknis, sintesis dan penulisan konsep membantu menyatukan pandangan dari berbagai para pihak. Metode partisipatif dianggap sebagai satu cara memadukan pendekatan-pendekatan pengelolaan bawah-atas dan atas-bawah. Rencana juga harus sesuai dengan persyaratan hukum di tingkat lokal.

Malinau

Penyampaian rencana tata guna lahan kepada semua tingkat pemerintahan menjadi satu keberhasilan utama. Ada usulan dari pemerintah provinsi untuk mengkonversi kawasan hutan yang luas menjadi lahan bukan hutan. Pemerintah kabupaten, yang tidak yakin akan kemampuan stafnya sendiri, meminta bantuan kepada satu kelompok kerja yang difasilitasi oleh proyek untuk meninjau usulan tersebut, berkonsultasi dengan berbagai pihak dan memberikan masukan teknis kepada para pembambil keputusan.

Melalui satu presentasi, pemerintah pusat diyakinkan bahwa usulan konversi hutan tersebut tidak layak secara teknis. Usulan telah didominasi oleh kepentingan satu sektor, dan rencana tersebut tidak sesuai dengan arahan yang ditetapkan pemerintah pusat. Suatu penilaian biofisik sederhana menunjukkan bahwa usulan konversi tersebut tidak menghiraukan pentingnya konservasi dan hutan lindung hanya semata-mata demi untuk kepentingan membangun perkebunan dan penggunaan lahan untuk non kehutanan. Dalam tanggapannya, Menteri Kehutanan merujuk pada pentingnya konsultasi lokal dan dilakukan di semua tingkat, pengelolaan kolaboratif dan pengetahuan multidisiplin.

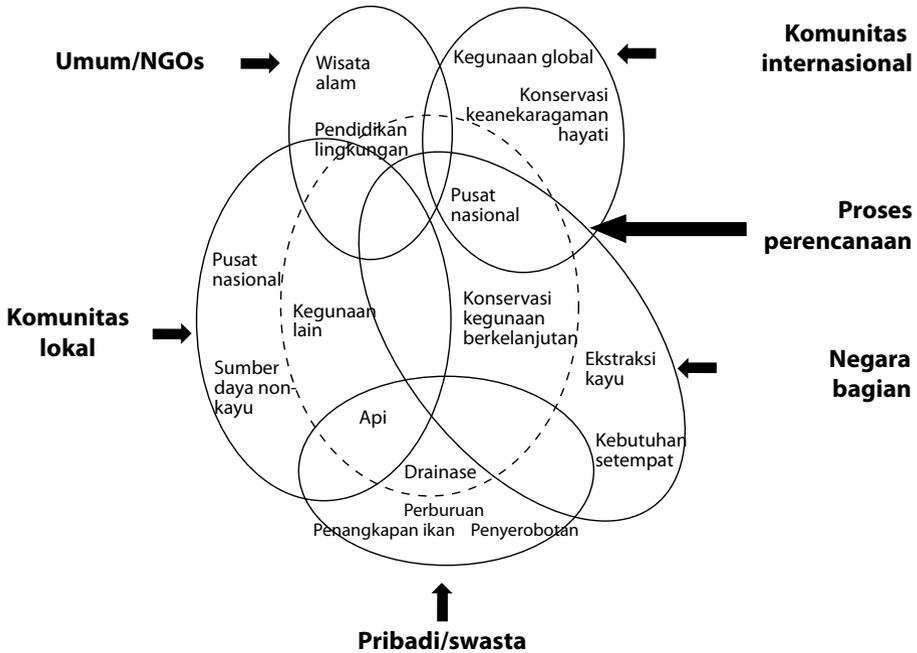
Pembentukan kelompok kerja perencanaan tata guna lahan yang melibatkan para pihak di Kabupaten Malinau merupakan suatu contoh perubahan kebijakan dalam rangka pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam yang terpadu.

Perencanaan Konsultatif

Pahang

Adalah penting untuk menangani konflik kepentingan para pihak dalam pengelolaan sumberdaya alam. Di Pahang, permasalahannya adalah benturan antara alokasi penggunaan lahan untuk kawasan pertanian dan kepentingan pembangunan lainnya dengan kawasan hutan rawa yang telah dikukuhkan.

Dalam proyek ini, dilakukan cara baru dengan membuat seluruh proses perencanaan bersifat konsultatif (mempertimbangkan pandangan beragam para pihak), lintas sektor (mengikutsertakan berbagai lembaga terkait) dan multidisiplin (memasukkan pengetahuan tentang flora, fauna dan kondisi sosial dan ekonomi) (lihat Gambar 9.3).



Gambar 9.3 *Menyelaraskan kepentingan berbagai pihak di Pahang*

Dalam mengatasi masalah pengelolaan yang khas lokal, muncul tantangan dalam perencanaan pengelolaan; proyek ini memfasilitasi proses partisipatif, menyesuaikan bentuk konsultasi dengan berbagai para pihak, termasuk masyarakat setempat dan sektor swasta di berbagai pengelompokan dan tahap.

Penyusunan intensif rencana pengelolaan terpadu dilakukan di tingkat lokal. Rencana yang diharapkan menjadi alat penting perencanaan pengelolaan hutan rawa gambut unik secara berkelanjutan di Pahang. Pada tahap awal, kerangka kerja 'Lima S' (Nature Conservancy, 2003) digunakan untuk menganalisis unsur-unsur perencanaan yang diperlukan: 'sistem, sumber, *stress* atau tekanan, strategi dan sukses pemantauan'.

Fokus kerangka kerja, yang tergantung pada kondisi lokal ini, adalah pada penghilangan ancaman dan pencapaian target konservasi. Dengan bimbingan para ahli, kerangka kerja disesuaikan dengan keadaan tapak dan kemampuan setempat. Kerangka kerja tersebut mencakup prinsip-prinsip ekosistem, partisipasi para pihak dan berbagi manfaat.

Malinau

Konsultasi di Malinau dilakukan dengan pemerintahan kabupaten, provinsi dan pusat. Rencana tata ruang yang ada dipertanyakan oleh pemerintah kabupaten, karena dengan batas-batas yang baru, kabupaten tidak mempunyai cukup lahan untuk tujuan pembangunan. Masalah yang sangat sensitif di kabupaten ini adalah menemukan keseimbangan antara kepentingan konservasi dan pembangunan.

Ketika Malinau mendeklarasikan diri sebagai kabupaten konservasi, ada harapan bahwa pemerintah pusat akan menunjukkan komitmennya memberi dukungan finansial kepada kabupaten atas terjaganya jasa lingkungan dan hutan. Jumlah bantuan ini masih dibahas di tingkat pusat. Motivasi kabupaten untuk menyatakan diri sebagai kabupaten konservasi telah menjadi bahan debat berkepanjangan dalam diskusi dan lokakarya di tingkat nasional. Malinau bukan satu-satunya kabupaten yang mengambil langkah ini, dan keinginan dari kabupaten-kabupaten lain telah menarik perhatian CIFOR dan organisasi konservasi tingkat provinsi dan nasional lainnya untuk memfasilitasi diskusi dan lokakarya mengenai isu ini.

Motivasinya beragam, mulai dari meminta bantuan yang lebih besar dari pusat untuk mendukung konservasi dan meminta pembayaran atas jasa lingkungan, sampai pada upaya untuk mencari keseimbangan yang lebih baik antara pembangunan dan konservasi. Di satu ujung yang ekstrem, ada yang meminta kompensasi untuk tidak menebang hutan. Di ujung lainnya, motivasinya adalah kearifan setempat untuk melestarikan hutan.

Pendekatan bertingkat

Pahang

Dalam penyusunan rencana pengelolaan terpadu, diterapkan pendekatan bertingkat melalui dua tahap konsultasi utama: proses perencanaan inti dan perencanaan yang lebih luas. Tahap pertama dimulai dengan pembentukan tim inti rencana pengelolaan, yang menyusun konsep rencana pengelolaan terpadu dengan bantuan seorang konsultan yang bekerja sebagai fasilitator.

Tim inti terdiri dari perwakilan 11 lembaga negara bagian: Departemen Kehutanan, Unit Perancang Ekonomi Negara, Jabatan Perlindungan Hidupan Liar, Jabatan Alam Sekitar (Departemen Lingkungan), Jabatan Pengairan dan Saliran (Departemen Irigasi dan Perairan), Jabatan Pertanian (Departemen Pertanian), Jabatan Hal Ehwal Orang Asli (JHEOA), Departemen Rencana Kota dan Desa, Pejabat Daerah dan Tanah Pekan, Departemen Tanah dan Tambang, dan Majlis Daerah Pekan.

Konsultasi para pihak lebih luas dilaksanakan dengan lembaga terkait lain, sektor swasta (terutama perusahaan perkebunan kelapa sawit) dan masyarakat setempat. Konsultasi berbeda-beda tergantung dari kepentingan kelompok para pihak. Seorang ahli komunikasi independen dan sosiologi diikutsertakan untuk membantu memfasilitasi konsultasi dan untuk memastikan masukan yang sesuai dari para pihak masuk ke dalam rencana pengelolaan terpadu. Penting untuk dicatat bahwa konsultasi terkait dengan unsur-unsur penting rencana pengelolaan terpadu dan bukan semata pada teks rencana.

Selama proses konsultasi, pejabat negara selalu diberitahu tentang hasil diskusi yang sedang berjalan. Beberapa aksi disetujui dan dilaksanakan sebelum rencana pengelolaan terpadu selesai disusun.

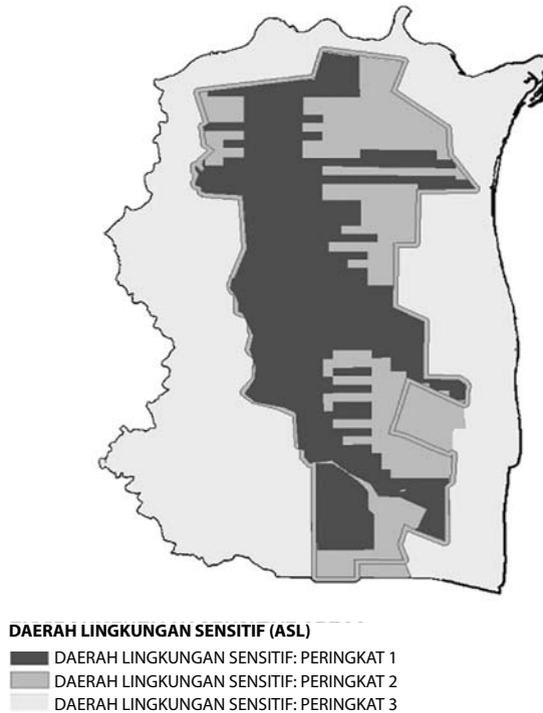
Hal penting dalam keseluruhan proses adalah peran pimpinan *Jabatan Perancang Bandar dan Desa*, yang memberikan pengakuan hukum pada perencanaan pengelolaan terpadu dengan memasukkannya ke dalam Rencana Daerah Distrik Pekan (*Rancangan Tempatan Daerah*). Dengan demikian, rencana pengelolaan terpadu itu akan diakui sepenuhnya oleh semua lembaga negara terkait sebagai acuan utama dalam menangani Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara dan zona pengelolaan terkait (*Kawasan Sensitif Alam Sekitar*) (Gambar 9.4).

Malinau

Dalam menyusun rencana pengelolaan sumberdaya alam terpadu untuk Malinau, konsultasi bertingkat dilakukan dengan melibatkan pemerintahan di tingkat kabupaten, provinsi dan pusat. Di tingkat kabupaten, diskusi dilaksanakan dalam kelompok kerja yang mengikutsertakan instansi terkait lahan di tingkat kabupaten. Instansi yang aktif terlibat dalam kelompok kerja ini adalah Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten, Dinas Pertanian Kabupaten, Dinas Pertambangan Kabupaten, Biro Statistik dan Kantor Pertanahan.

Kelompok inti di Malinau adalah kelompok kerja GIS (Geographic Information System) dengan perwakilan dari berbagai sektor. Peran kelompok ini adalah untuk memfasilitasi dan memberi dukungan teknis. Semua hasil kelompok kerja disampaikan kepada pemerintah daerah, provinsi dan pusat untuk memperoleh dukungan dari masing-masing pemerintahan.

USULAN LINGKUNGAN SENSITIF DI SEPPSF



Gambar 9.4 Daerah lingkungan sensitif: Konsep yang diadopsi di Pahang

ASL Peringkat 1: Tidak ada pembangunan, pertanian dan logging yang diizinkan, kecuali wisata rendah-dampak.

ASL Peringkat 2: Tidak ada pembangunan pertanian. Logging berkelanjutan dan wisata rendah-dampak dapat diizinkan tergantung hambatan lokal.

ASL Peringkat 3: Pembangunan terbatas dimana tipe dan intensitas pembangunan dibatasi secara ketat tergantung sifat hambatan.

Hasil Perencanaan

Pahang

Rencana Pengelolaan Terpadu Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara telah disampaikan kepada berbagai para pihak, termasuk sektor swasta, lembaga pemerintah, masyarakat setempat dan LSM. Kini rencana ini ada dalam tahap penyelesaian akhir, dengan semua unsur utamanya didukung oleh *Jawatan Kuasa Perancang Negeri* (Komite Perencanaan Negara), dan akan diresmikan oleh Dewan Eksekutif Negara (*State Executive Council*).

Pemintakatan (*zoning*), yang merupakan strategi utama mengurangi dan mengendalikan ancaman di Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara, adalah proses yang menuntut kesepakatan bersama. Tujuannya adalah untuk memaksimalkan manfaat lahan sekaligus menjaga keterpaduan lansekap. Penentuan batas-batas wilayah didasarkan pada keragaman bentuk lingkungan fisik dan kepentingan penggunaan lahan. Di dalam rencana pengelolaan terpadu, pemintakatan atau zonasi adalah suatu strategi untuk mengisolasi dan mengurangi potensi ancaman terhadap kelestarian hutan rawa gambut. Di tingkat operasional, zona-zona yang telah diberi batas akan diakui oleh para pihak sebagai satuan kelola. Ada enam zona pengelolaan (lihat Gambar 9.1) yang telah diusulkan:

- Zona 1: kawasan hutan untuk produksi kayu dan perlindungan ekosistem;
- Zona 2: perluasan kawasan hutan untuk perlindungan integritas ekosistem dengan mempertahankan keterhubungan;
- Zona 3: zona penyangga 1000 m untuk mengurangi dampak kegiatan di luar kawasan hutan;
- Zona 4: daerah penyangga sungai 400 m untuk perlindungan lahan rawa basah sekitar;
- Zona 5: lahan gambut rusak dan bekas penebangan kayu yang berpotensi untuk dikembangkan; dan
- Zona 6: lahan gambut yang dikembangkan, bersebelahan dengan hutan rawa gambut.

Setiap zona masing-masing ada petunjuk untuk aksi jangka pendek dan jangka panjang menuju pada pencapaian tujuan yang telah disetujui bersama, termasuk konservasi keanekaragaman hayati, pemeliharaan integritas ekologi dan memastikan pengelolaan lestari di keempat kawasan hutan di Pahang.

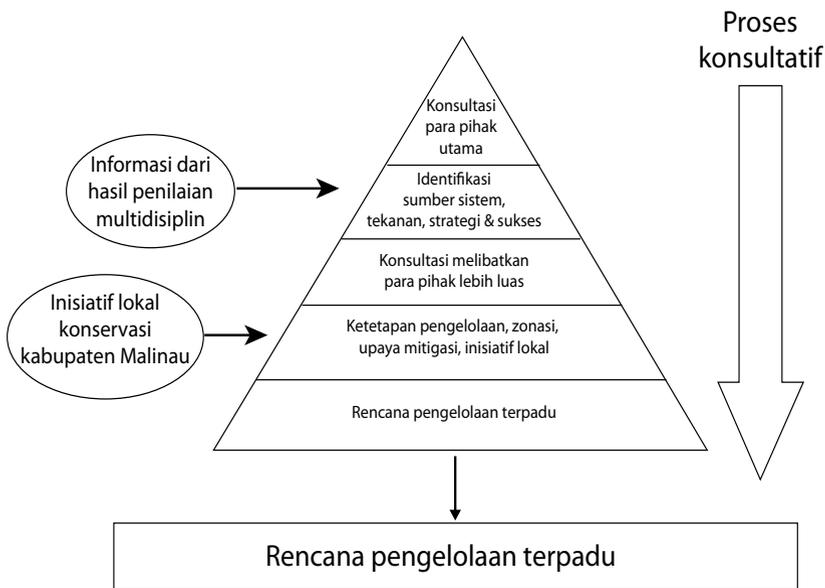
Proyek ini telah mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk menetapkan seluruh Hutan Rawa Gambut Pahang Tenggara sebagai Kawasan Sensitif Alam Sekitar ('kawasan lingkungan sensitif'), sejalan dengan konsep rencana fisik nasional (Gambar 9.4). Penetapan ini telah dimasukkan ke dalam rencana lokal Distrik Pekan. Proses diterima oleh Komite Perencanaan Negara (State Planning Committee) pada Februari 2006 dan disetujui oleh State Executive Council, otoritas tertinggi negara pada Juli 2006.

Malinau

Di Malinau, hasil perencanaan agak berbeda dari apa yang dicapai Malaysia, barangkali sebagian karena Malaysia telah mempunyai sistem tata kelola hutan desentralisasi yang telah berlaku lama. Karena sistem tata kelola desentralisasi kehutanan sampai tingkat kabupaten baru diterapkan di

Indonesia, terlihat hanya hasil-hasil awal saja yang diperoleh dari konsultasi intensif dan pembinaan komitmen diantara para pihak di Malinau.

Konsultasi secara intensif (Gambar 9.5) dengan semua pihak dan di semua tingkat pemerintahan telah meningkatkan kesadaran akan pentingnya peran rencana tata guna lahan berbasis ilmu. Keterampilan dan keahlian di tingkat kabupaten telah membantu pemerintah daerah memanfaatkan data terpercaya secara lebih baik, dan meningkatkan kemampuan untuk menyusun rencana tata guna lahan dan mengikutsertakan berbagai kepentingan dalam menentukan penggunaan sumberdaya lahan di kabupaten ini.



Gambar 9.5 *Penyusunan rencana pengelolaan di Malinau*

Kesimpulan

Bab ini menyoroti inisiatif yang dilakukan di kedua kawasan, diantara isu-isu yang ada, menyangkut perencanaan konsultatif yang memberi dasar kelestarian sumberdaya hutan. Aspek ini agak terabaikan di masa yang lalu. Aspek-aspek tata kelola lainnya agak rumit dan tidak dapat dibahas disini.

Kedua proyek dilaksanakan berdasarkan asumsi bahwa konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan sisa hutan di kedua kawasan harus ditangani dengan memperhatikan kepentingan berbagai para pihak dan aspek kelestarian. Melalui pendekatan ini, keseluruhan proses perencanaan dapat disusun secara konsultatif,

multidisiplin dan lintas sektor, melibatkan semua tingkat pemerintahan, baik instansi pemerintah maupun swasta. Meskipun membutuhkan waktu yang lama, proses ini cukup efektif untuk menyatukan berbagai kehendak para pihak. Konsensus dicapai di tingkat operasional dan dokumen perencanaan resmi dapat ditulis.

Dengan komitmen yang kuat dari departemen kehutanan negara bagian dan didukung oleh UNDP/GEF dan mitra kerja lain, proyek Pahang berhasil memfasilitasi penyusunan rencana pengelolaan terpadu hutan-hutan rawa gambut. Rencana pengelolaan ini diharapkan menjadi dasar dari pengambilan keputusan saat ini dan masa datang menyangkut masalah pengelolaan kawasan hutan di Tenggara Pahang.

Di Indonesia, dengan komitmen pemerintah pusat dan dukungan dari International Tropical Timber Organization (ITTO), pemerintah daerah melaksanakan proses perencanaan yang sesuai untuk pengelolaan sumberdaya hutan lestari, dengan memperhatikan fitur biofisik dan karakteristik lainnya di Kabupaten Malinau. Pemerintah pusat diharapkan memberi pengakuan dan mendukung inisiatif-inisiatif lokal yang muncul dari konsultasi dengan para pihak dalam pengembangan Malinau sebagai kabupaten konservasi. Dukungan tersebut diharapkan mencakup mekanisme insentif dan bantuan keuangan dari pemerintah pusat untuk mendukung pembangunan prasarana.

Dari kedua studi kasus ini tampak bahwa dalam sistem tata kelola hutan desentralisasi, upaya menyalurkan komitmen nasional terhadap konservasi dan pengelolaan hutan lestari ke tingkat daerah perlu konsultasi intensif dengan para pihak dan perencanaan bersama tentang sumberdaya hutan dan, selanjutnya, mengadopsi suatu rencana pengelolaan terpadu di tingkat daerah. Untuk daerah yang belum lama melaksanakan desentralisasi, seperti Malinau di Kalimantan Timur, inisiatif setempat tentang konservasi dan pengelolaan sumberdaya alam terpadu perlu pengakuan dan dukungan dari pemerintah pusat agar dapat dilaksanakan secara efektif. Kedua kasus menunjukkan pentingnya konsultasi para pihak untuk mencapai pengertian yang lebih baik di tingkat daerah, dalam memenuhi tujuan konservasi dan kelestarian. Konsultasi para pihak juga menjadi alat yang efektif dalam penyusunan rencana pengelolaan terpadu.

Ucapan Terima Kasih

Para penulis mengucapkan terima kasih atas bantuan yang diberikan oleh Jabatan Perhutanan Semenanjung Malaysia, Institut Penyelidikan Perhutanan Malaysia, Badan Penelitian dan Pengembangan (LITBANG) Kehutanan, Indonesia, dan Center for International Forestry Research (CIFOR). Rasa terima kasih yang

mendalam juga disampaikan kepada UNDP/GEF dan International Tropical Timber Organization (ITTO) atas dukungannya kepada kedua proyek.

Rujukan

- ITTO-CIFOR 2002. Technical Report Phase I 1997–2001. ITTO Project PD 12/97 Rev.1(F) Forest, Science and Sustainability: The Bulungan Model Forest. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Nature Conservancy 2003. The Five-S Framework for Site Conservation: A Practitioner's Handbook for Site Conservation, Planning and Measuring Conservation Success, Nature Conservancy, www.nature.org/summit/files/five_s_eng.pdf.
- Paramanathan, S. 2005. Soil resources of the Pekan-Nenasi Coastal Belt, Pekan District, Pahang Darul Makmur. UNDP/GEF funded Project MAL/99/G31 (Tidak dipublikasikan).
- Saloh, Y., Ford, A., Kristanty, B., Prianto, E., Achdiawan, R. dan Ahmad, Z. 2006. Keberadaan CIFOR masih sangat diperlukan: hasil jajak pendapat masyarakat di Kabupaten Malinau, Laporan internal CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sheil, D. dan Basuki, I. 2006. Informasi, dasar perencanaan penggunaan lahan yang baik mengalahkan perjudian dalam penggunaan lahan. *Warta Wanariset Malinau*, no X, Agustus, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- UNDP/GEF 2003. Southeast Pahang Peat Swamp Forest – Multidisciplinary assessment (MDA), Final Reports, Volumes I and II. Disampaikan oleh Wetlands International kepada UNDP/GEF-funded Project MAL/99/G31, Conservation and Sustainable Use of Tropical Peat Swamp Forests and Associated Wetland Ecosystems (tidak dipublikasikan).

Implementasi Desentralisasi: Pelajaran dari Pengalaman di Indonesia

Kadjatmiko

Di Indonesia, pemerintahan sentralistis dulu dianggap sebagai cara untuk mempertahankan persatuan bangsa, mendorong pembangunan ekonomi dan menjaga stabilitas nasional. Selama lebih dari 30 tahun lamanya, Indonesia menikmati pembangunan dan stabilitas politik dengan sistem pemerintahan terpusat. Pembangunan ekonomi didasarkan pada kekuasaan terpusat meskipun Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari berbagai budaya, etnis minoritas dan masyarakat. Namun, pengambilan keputusan sektor publik yang sangat terpusat telah mengurangi akuntabilitas, menghambat pembangunan prasarana umum, berpengaruh buruk pada proyek-proyek sektor umum dan menghambat pembangunan daerah.

Diantara tahun 1945 dan 2001, pada era pemerintahan terpusat, paling sedikit berlaku tiga sistem pengalihan keuangan. Pertama, dari tahun 1945 sampai 1956, pemerintah pusat memberikan subsidi untuk memastikan kemampuan pemerintah daerah mendanai rencana anggarannya. Pada 1956, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang No 32/1956, dengan konsep formula pengalihan keuangan antar lembaga pemerintahan. Pemerintah mengenalkan sistem perimbangan keuangan, yang memungkinkan pemerintah daerah menerima sebagian dari pemasukan pajak pemerintah. Pada 1972, diberlakukan Subsidi Daerah Otonom (SDO), yang mengatur pendanaan gaji pegawai negeri sipil daerah oleh pemerintah pusat. Lebih dari 60 persen SDO dialokasikan kepada pemerintah provinsi, sisanya disalurkan untuk kabupaten-kabupaten. Pemerintah daerah juga menerima transfer dana untuk membiayai kegiatan pembangunan daerah melalui sebuah Instruksi Presiden.

Sebelum 1998, Indonesia mungkin dianggap sebagai negara yang paling sentralistis di dunia, dengan pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menentukan hampir semua aspek kebijakan nasional. Sistem penerimaan dan pengeluaran keuangan cukup terpusat, dan pemerintah pusat mengambil hampir 95 persen dari penerimaan negara, serta menggunakan 87 persen dari jumlah itu untuk belanja negara dan sisanya yang 13 persen diberikan kepada pemerintah daerah sebagai hibah dan subsidi. Penerimaan negara berasal dari perpajakan (59,2 persen), sumberdaya nasional (23 persen) dan bantuan (17,8 persen). Dana untuk daerah tingkat satu provinsi berasal dari bagi hasil pajak, dana alokasi umum dan hibah pembangunan. Penerimaan keuangan untuk daerah tingkat dua, pemerintahan kabupaten, berasal dari daerah tingkat satu (provinsi), pajak daerah, pendanaan rutin (melalui SDO) dan transfer dana pembangunan berdasarkan Instruksi Presiden. Pemerintah pusat menopang sepenuhnya biaya pegawai daerah melalui skema SDO. Untuk itu, SDO digolongkan sebagai dana alokasi khusus dan hibah bersyarat, tanpa ada wewenang pemerintah daerah, yang diperuntukkan guna membiayai kegiatan rutin.

Untuk mendukung kegiatan pembangunan daerah, pemerintah pusat mengalokasikan dana berdasar Instruksi Presiden, yang bertujuan penting mengurangi disparitas antar daerah. Dana ini disalurkan sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK) atau juga sebagai SDO (contohnya untuk pendidikan dasar) dan sebagai *block grants* (contohnya untuk pembangunan provinsi).

Dalam era reformasi, yang dimulai pada 1998, Indonesia memberlakukan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini tertuang dalam Undang Undang (UU) No 22/1999 dan No 25/1999 dan dilaksanakan sepenuhnya pada tahun 2001. Kedua undang-undang tersebut menjadi dasar kerangka baru hubungan antara pemerintah daerah (kabupaten dan provinsi) dengan pemerintah pusat. Undang-undang melimpahkan semua kewenangan kepada pemerintah daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, peradilan, rencana pembangunan dan agama.

Peraturan-peraturan pelaksanaan UU No 33/2004 sebagai pengganti UU No 25/1999 dikeluarkan. Menurut amandemen ini, Peraturan Pemerintah (PP) No 104/2000 direvisi menjadi PP No 55/2005 tentang dana perimbangan. Peraturan ini mengatur pelimpahan urusan-urusan ke daerah. Namun, pengaturan semacam ini dapat berjalan dengan baik hanya jika anggaran pemerintah pusatnya kuat. Sayangnya, ini tidak terjadi di Indonesia. Dengan hutang negara yang besar, disertai krisis ekonomi dan sosial, dukungan dana penyelenggaraan desentralisasi sangatlah terbatas.

Dengan hanya menyediakan pendanaan terbatas, pemerintah pusat berharap pemerintah daerah dapat menyesuaikan pengeluarannya. Aturan “uang mengikuti fungsi” tidak diberlakukan oleh pemerintah pusat dalam pendistribusian dana. Dari situasi anggaran, dapat diambil kesimpulan bahwa lebih tepat kalau disebut “fungsi mengikuti uang”, terutama di tingkat daerah (kabupaten dan kota). Dengan

terbatasnya pendanaan daerah dan transfer dari pusat, diperkirakan pemerintah daerah tidak akan sanggup melaksanakan semua fungsi-fungsi yang didelegasikan kepada mereka. Persoalan ini muncul bersamaan dengan kenyataan bahwa fungsi-fungsi yang dibebankan kepada pemerintah daerah tidak pernah secara jelas didefinisikan. Dengan demikian, lebih baik menganggap situasi daerah ini sebagai 'fungsi (hanya) dilaksanakan jika (tersedia) uang'.

Dua UU tentang otonomi khusus juga diberlakukan pada tahun 2001. Kedua UU ini – UU tentang Otonomi Khusus untuk Aceh dan UU tentang Otonomi Khusus untuk Papua – diberlakukan atas dasar aspirasi daerah dan kebutuhan-kebutuhan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal. UU ini membuat “perlakuan berbeda” terhadap pemerintahan daerah dapat diterima secara legal. Papua, misalnya, diberi bagian 70 persen dana bagi hasil dari hasil minyak dan gas bumi dan juga menerima dana khusus sebesar 2 persen dari Dana Alokasi Umum (DAU) nasional. Baik Provinsi Aceh maupun Papua menerima bagian 15 persen dari hasil minyak dan 30 persen dari hasil gas alam ditambah 55 persen dari hasil minyak dan 40 persen hasil dari gas alam karena status otonomi khusus mereka (total bagian untuk kedua provinsi adalah 70 persen: 15 + 55 persen dan 30 + 40 persen masing-masing dari hasil minyak dan gas bumi); dana ini dimasukkan dalam anggaran negara sebagai penerimaan dana bagi hasil, dan bukan untuk otonomi khusus.

Desentralisasi mulai berjalan di Indonesia setelah lebih dari tiga dekade sistem terpusat. Dengan jumlah penduduk yang tinggi dan kepulauan yang tersebar luas, serta sejalan dengan aspirasi kabupaten dan provinsi, dituntut adanya sistem baru desentralisasi. Dalam kenyataannya, desentralisasi didorong oleh gerakan reformasi yang menggebu-gebu, sehingga tidak cukup waktu untuk menyusun perencanaan dan persiapan yang matang.

Desentralisasi di Indonesia berlangsung dengan cepat, yang ditandai pelimpahan wewenang ke tingkat daerah untuk semua urusan kecuali lima bidang seperti disebutkan sebelumnya—bidang-bidang yang dianggap mempunyai dampak nasional. Selanjutnya, desentralisasi mendorong pemerintah daerah untuk lebih banyak memberi pelayanan masyarakat secara lebih baik. Seperti terlihat pada Tabel 10.1, sebagai hasil desentralisasi, jumlah provinsi bertambah 10 persen dan jumlah kabupaten dan kota bertambah 25 persen.

Penetapan Belanja

Pemerintah pusat bertanggungjawab memberikan pelayanan kepada masyarakat, menangani bidang-bidang pertahanan, keamanan, urusan internasional, kebijakan moneter, perundangan, transfer dana dan subsidi untuk pribadi dan perusahaan, koordinasi kebijakan fiskal, pemerataan daerah, pendistribusian ulang, dan melindungi pasar bersama dalam negeri; pemerintah daerah

Tabel 10.1 *Persentase bagian penerimaan negara sebelum desentralisasi dan setelah implementasi UU No. 33/2004*

No	Bentuk penerimaan	Sebelum desentralisasi			Setelah desentralisasi			Sisa untuk Kabupaten lainnya
		Pusat	Provinsi	Kabupaten	Pusat	Provinsi	Kabupaten	
1.	Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	10	16,2	64,8	-	16,2	64,8 (+)	+
2.	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)	20	16	64	-	16	64 (+)	+
3.	Pajak Penghasilan (PPh)	100	-	-	80	8	-	-
4.	Kehutanan: Iuran Hak Pengusahaan Hutan	55	30	15	20	16	64	-
5.	Kehutanan: Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	55	30	15	20	16	32	32
6.	Pertambangan umum: iuran tetap	20	16	64	20	16	64	-
7.	Pertambangan umum: royalti	20	16	64	20	16	32	32
8.	Perikanan	100	-	-	20	-	-	80
9.	Minyak bumi	100	-	-	85	3	6	6
10.	Gas bumi	100	-	-	70	6	12	12
11.	Dana reboisasi	100	-	-	60	-	40	-
12.	Panas bumi	100	-	-	20	16	32	32

Sumber: UU No 33/2004

mempunyai kewenangan dan pengawasan yang dilimpahkan kepada mereka seperti diterangkan diatas. Pelayanan daerah ditugaskan kepada pemerintah daerah. Untuk urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab bersama, peran dari tiap tingkat pemerintahan harus dijelaskan.

Isu-isu ekonomi terkait dengan pendanaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memerlukan perhatian terpisah karena tiga alasan berikut:

- 1 pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sekarang menjadi bagian penting ekonomi Indonesia, yang mencakup kira-kira 5,94 persen dari pendapatan domestik bruto dan sekitar sepertiga dari jumlah total pengeluaran pemerintah;
- 2 pelayanan utama pemerintah yang sangat mempengaruhi kehidupan sehari-hari – mulai dari pendidikan dasar, kesehatan dan transportasi sampai pada pelayanan umum dan keamanan – didominasi oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; dan
- 3 karena keragaman pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dan besarnya penerimaan dan belanja, banyak masalah ekonomi dan fiskal berbeda nyata antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan pemerintah pusat.

Dalam pendekatan belanja (pengeluaran), fungsi terlebih dahulu ditentukan sebagai tanggung jawab yang jelas dari suatu tingkat pemerintahan. Dengan demikian, fungsi-fungsi seperti pendidikan dasar, rumah sakit umum setempat, air bersih dan pengumpulan sampah akan diberikan kepada pemerintah daerah karena fungsi-fungsi tersebut mempunyai dampak utama di tingkat lokal dan berada dalam kemampuan pengelolaan daerah. Sekolah menengah umum khusus, rumah sakit khusus setempat, dan pengelolaan sumberdaya sungai dan air, akan ditugaskan pengurusannya kepada pemerintah provinsi karena mempunyai dampak antar daerah yang penting. Agama dan peradilan merupakan urusan pemerintah pusat, karena dituntut adanya kebijakan yang sama di seluruh wilayah dan berdampak nasional. Begitu penugasan fungsi telah disetujui, sumber dana antar tingkat dan antar pemerintah daerah di setiap tingkat dapat dialokasikan sesuai keperluannya.

Penetapan Penerimaan

Sesuai dengan UU No 25/1999, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten atau kota) didorong untuk meningkatkan pendapatan masing-masing melalui berbagai sumber seperti pajak dan retribusi, keuntungan dari perusahaan daerah, dan sumber pendapatan sah lainnya. Namun demikian, skema yang saat ini berlaku hanya memberi bagian kecil saja keuntungan bagi daerah jika dibandingkan dengan pendapatan nasional secara keseluruhan. Pemerintah pusat tetap menguasai sumber-sumber penting penerimaan – pajak pendapatan, pajak

pertambahan nilai, dan lainnya. Kewenangan Pemerintah daerah dalam menarik pajak daerah masih lemah.

Transfer Antar Pemerintahan

Pada dasarnya, pemerintah kabupaten dan kota bertanggungjawab atas semua pelayanan masyarakat yang tidak diberikan oleh pemerintah pusat dan provinsi dalam bidang-bidang berikut: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, komunikasi, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan, pertanahan, dan perkoperasian dan ketenagakerjaan. Sepertiga dari anggaran belanja negara ditransfer ke anggaran daerah, sebagian besar dalam bentuk *block grants*. Hampir 26 persen pendapatan nasional ditransfer ke daerah melalui mekanisme dana alokasi umum. Pengelolaan belanja pegawai negeri sipil yang mencapai dua juta orang juga telah dialihkan ke daerah.

Setelah UU No 22/1999 dan No 25/1999 diberlakukan, desentralisasi bergulir secara bertahap. Adanya tuntutan untuk memperjelas aturan desentralisasi dan untuk mempertahankan laju pembangunan melalui peningkatan pelayanan yang lebih cepat, pemerintah dan parlemen merevisi UU No 22/1999 dan No 25/1999 dan memberlakukan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dikeluarkannya UU No 32 dan No 33 tahun 2004 dimaksudkan untuk menyempurnakan pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi fiskal Indonesia diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya nasional dengan jalan melimpahkan kewenangan ke tingkat sub-nasional. Pelimpahan kewenangan juga dimaksudkan untuk menjawab aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan nasional dan daerah. UU No 32/2004 dan No 33/2004 dimaksudkan untuk memenuhi prinsip “uang mengikuti fungsi”. Berdasarkan prinsip ini, dana perimbangan diadakan untuk memastikan setiap pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan keuangannya. Karena proses desentralisasi Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keadilan, perlakuan yang adil harus diberikan kepada setiap pemerintah daerah untuk menutup celah antara kebutuhan dan kemampuan. Adalah sangat penting adanya penyediaan pelayanan dasar yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia oleh pemerintah daerah masing-masing. Namun, mengalokasikan jumlah uang yang sama kepada setiap pemerintah daerah bukan berarti perlakuan yang adil, karena setiap pemerintah daerah mempunyai kebutuhan dan kemampuan yang berbeda. Alokasi harus dibuat sedemikian rupa sehingga tiap pemerintah daerah paling sedikit harus dapat menjembatani celah antara kebutuhan minimumnya dengan kemampuan keuangan maksimumnya.

Dibawah UU No 33/2004, pemerintah daerah menguasai sumber-sumber penerimaan penting (pajak hotel dan restoran, royalti, hiburan, periklanan, parkir, penerangan jalan, dan pertambangan tertentu), provinsi menguasai lebih banyak sumber penting (pendaftaran kendaraan bermotor, pajak pindahan dan bahan bakar dan iuran biaya penggunaan air), dan pemerintah pusat mengelola sumber paling penting dan menguntungkan (pajak penghasilan, pengalihan hak kepemilikan, dan penerimaan dana lainnya). Menurut undang-undang, daerah menerima dana desentralisasi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. 'Desentralisasi' adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelimpahan kewenangan tersebut diikuti dengan pelimpahan dana, disebut dana desentralisasi, ke anggaran daerah. 'Dekonsentrasi' adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. 'Tugas pembantuan' adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa atau kesatuan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas-tugas tersebut kepada pemerintah. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan didanai oleh anggaran nasional melalui kementerian.

Transfer keuangan pemerintahan memainkan peran penting dalam keuangan publik di negara-negara kesatuan atau federal dengan sistem desentralisasi. Dalam reformasi desentralisasi, rancangan dan implementasi transfer berpengaruh penting terhadap efisiensi dan pemerataan pelayanan dasar masyarakat. Proses desentralisasi di Indonesia tahun 2001 memberi gambaran pelaksanaan reformasi yang cukup signifikan dalam sistem fiskal di dalam pemerintahan. Hampir dalam waktu satu malam saja, pemerintah daerah secara efektif diberi tanggung jawab hampir sepertiga dari anggaran pengeluaran terpadu pemerintah (Hofman et al, 2006), sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya dapat membiayai tujuh persen saja dari pengeluaran. Untuk meningkatkan pelayanan umum, wewenang pemerintah daerah cenderung meluas. Saat ini, sumber penerimaan pemerintah daerah adalah dari PAD, dana perimbangan dan pendapatan lainnya. Sejak diberlakukannya UU No 25/1999, pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah, meskipun dalam pelaksanaannya mereka hanya dapat menaikkan pajak daerah sampai 3,5 persen dari pajak nasional. Dana perimbangan berasal dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Perimbangan keuangan dimaksudkan untuk menjawab aspirasi daerah mendapat akses dan mengontrol penerimaan, memperkuat kemampuan daerah untuk memobilisasi sumber-sumber penghasilan, dan mengatasi ketidakseimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sumber penerimaan terdiri dari pajak dan 'bukan pajak' (penghasilan dari sumberdaya alam). Menurut UU No 25/1999, pembagian hasil bergantung pada sumber- yakni daerah

penghasil. Sistem transfer dana perimbangan dimaksudkan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal antar tingkat pemerintah (bagi hasil dan dana alokasi umum), menyamakan kemampuan fiskal pemerintah daerah, mendorong belanja daerah untuk kegiatan-kegiatan prioritas pembangunan nasional, mendorong pencapaian pelayanan dan standar minimum, dan merangsang mobilisasi pendapatan.

Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil dimaksudkan untuk menjawab tuntutan daerah, merangsang partisipasi daerah dalam menggerakkan penghasilan nasional dan mengatasi ketidakseimbangan fiskal vertikal. Sumber-sumber dana bagi hasil berasal dari sumberdaya alam (kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi) dan pajak-pajak (pajak kekayaan, bea perolehan pengalihan kekayaan dan pajak penghasilan).

Namun demikian, banyak daerah masih tidak puas dengan mekanisme bagi hasil dan merasa mereka tidak mendapat bagian yang adil. Sistem bagi hasil juga dimaksudkan untuk menghilangkan ketidakseimbangan vertikal, sehingga mengurangi defisit anggaran daerah; namun, sistem bagi hasil berpotensi menciptakan ketidakseimbangan horisontal antar daerah, karena pembagiannya berdasarkan kekayaan sumberdaya alam dan faktor lain.

Bagi hasil sumberdaya alam dianggap sebagai instrumen desentralisasi fiskal yang tidak tepat karena sumberdaya alam biasanya tidak terbagi secara merata, dan ini akan menciptakan ketidakseimbangan fiskal secara horisontal antar daerah. Tentu saja, bagi hasil sumberdaya alam dapat dibenarkan sebagai alat untuk memperbaiki ketidakseimbangan fiskal vertikal. Hanya saja, umumnya, dampak negatifnya pada pemerataan alokasi penerimaan lebih besar dari pada dampak positifnya terhadap ketidakseimbangan vertikal. Dengan alasan ini, bagi hasil dari penghasilan sumberdaya alam tidak dipakai di banyak negara (Sidik, 2003).

Dana Alokasi Umum

Menurut UU No 33/2004, Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan dengan tujuan pemerataan. Selanjutnya, DAU diharapkan cukup untuk menutup celah antara kebutuhan minimum dengan kemampuan keuangan maksimum. Sebagai akibatnya, setiap pemerintah daerah menerima alokasi yang berbeda besarnya tergantung kebutuhan dan kemampuannya. Perbedaan kebutuhan timbul karena adanya perbedaan jumlah penduduk dan luas wilayah, geografi, dan kesejahteraan masyarakat; perbedaan kemampuan fiskal dapat disebabkan karena perbedaan

dalam hal penghasilan pajak, penghasilan bukan pajak dan PAD. DAU juga dimaksudkan untuk mengurangi ketidakseimbangan horisontal yang diakibatkan bagi hasil antar daerah. DAU diarahkan untuk mengatasi ketidakseimbangan fiskal secara vertikal antar tingkat pemerintahan. Dana tersebut digunakan untuk menyamaratakan kemampuan fiskal pemerintah daerah dalam memberi pelayanan dan merangsang mobilisasi sumber-sumber penghasilan. Ini merupakan jawaban terhadap aspirasi daerah untuk mendapat akses dan penguasaan yang lebih besar atas penghasilan. Jumlah dana ditentukan melalui analisis celah fiskal –kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal – yang berarti bahwa formula ini mengakui kemampuan fiskal pemerintah daerah untuk membiayai pengeluarannya. Daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang lebih rendah menerima lebih banyak DAU dan sebaliknya.

Kabupaten dan kota memperoleh alokasi sebesar 90 persen dari dana DAU, dan sisa 10 persen dialokasikan ke provinsi. Dana tersebut dimaksudkan untuk mengatasi persoalan yang terkait dengan ketidakseimbangan fiskal baik vertikal maupun horisontal. Formula ini menggunakan prinsip penyamarataan dan mempertimbangkan kebutuhan fiskal dan kemampuan fiskal. Kebutuhan fiskal diperoleh dari hasil analisis jumlah penduduk, luas wilayah, indeks harga konsumen, indeks pembangunan manusia dan produk domestik regional bruto; kapasitas fiskal diperoleh dari PAD dan dana bagi hasil. Dana ini mencakup rata-rata 64 persen dari total penghasilan kabupaten.

DAU berlaku sebagai mekanisme penyamarataan, tetapi ada faktor penyeimbang yakni suatu prinsip untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran. Dengan prinsip tersebut, pemerintah daerah yang menerima alokasi besar di waktu lampau tidak akan menerima jumlah yang lebih sedikit dari itu. DAU dialokasikan pertama kali pada tahun 2001 (lihat Tabel 10.2); hanya 20 persen dari dana tersebut itu dialokasikan berdasarkan suatu formula, dan ini didasarkan faktor penyeimbang yang terkait dengan subsidi tahun sebelumnya untuk daerah otonom dan pengalihan dana Instruksi Presiden. Pada 2002, alokasi berdasarkan formula ini meningkat menjadi 40 persen; sisanya dialokasikan berdasarkan faktor penyeimbang yang diperhitungkan dalam bentuk lumpsum, yakni suatu jumlah minimum yang dibagikan merata ke seluruh daerah. Hanya 10 persen dari seluruh DAU dialokasikan melalui mekanisme lumpsum pada tahun 2002. 50 persen dialokasikan, dengan faktor penyeimbang, yang berarti tidak ada satu daerah menerima kurang dari jumlah yang mereka terima pada tahun 2001. Dalam tahun 2003, 2004 dan 2005, DAU dialokasikan hampir sama besar melalui prinsip yang sama, meskipun bagian yang dihitung berdasarkan formula meningkat dan angka-angka diperbaharui dengan mempertimbangkan penambahan jumlah daerah. Ketentuan baru akan menggantikan ketentuan lama tentang alokasi DAU tahun 2001. Simulasi selalu dibuat dengan menggunakan angka-angka pemerintah tahun sebelumnya.

Tabel 10.2 Dana Alokasi Umum (Rp triliun)

<i>Tahun</i>	<i>Total</i>	<i>Provinsi</i>	<i>Kabupaten/kota</i>
2001	63.609,00	30	336
2002	71.168,87	30	348
2003	79.240,40	30	370
2004	83.139,37	32	410
2005	89.571,10	32	434

Sumber: Anggaran Negara 2001-2005

Ketentuan faktor penyeimbang akan diberlakukan sampai tahun 2007, sedemikian hingga tidak ada pemerintah daerah menerima dana alokasi yang lebih rendah dibandingkan dengan yang diterimanya pada tahun 2005 (menurut formulasi DAU, daerah dapat menerima lebih sedikit atau lebih banyak dari tahun sebelumnya; namun, dana penyesuaian dialokasikan ke daerah yang menerima dana alokasi lebih rendah). Formula yang dipakai untuk menghitung DAU disajikan pada Lampiran di halaman 183-184.

Dana Alokasi Khusus

Pada awalnya, Dana Alokasi Khusus atau DAK mempunyai dua komponen: DAK Dana Reboisasi (DR), yang merupakan mekanisme bagi hasil antar pemerintah dari hasil pemanfaatan sumberdaya hutan, dan DAK biasa. DAK DR dialokasikan pertama kalinya pada 2001, dan kedua komponen DAK dialokasikan pada 2003 (lihat Tabel 10.3). Pada tahun 2006, dana reboisasi menjadi bagian dana bagi hasil, yang berarti bahwa pada 2006 alokasi DAK hanya untuk tujuan-tujuan bukan penghutanan kembali.

DAK DR dialokasikan berdasarkan 40 persen bagian dari dana reboisasi kembali yang dialokasikan ke daerah dan provinsi. DAK disalurkan setiap tahun berdasarkan anggaran nasional untuk membantu daerah tertentu mendanai kegiatan khusus terkait dengan urusan daerah. Dalam mengalokasikan DAK, pemerintah menetapkan beberapa kriteria: kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis.

Kriteria umum dibuat dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan karakteristik daerah. Kriteria teknis dibuat oleh kementerian terkait. Daerah yang menerima DAK wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10 persen sebagai bentuk komitmen terhadap kegiatan dimaksud.

Kriteria khusus dibuat dengan menggunakan variabel semu untuk menilai apakah daerah tertentu masuk kriteria dan memenuhi persyaratan seperti diatur dalam undang-undang desentralisasi.

Tabel 10.3 Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) (Rp triliun)

Sektor	2003	2004	2005	2006
Pendidikan Dasar	625,00	652,60	1221,00	2919,53
Kesehatan Dasar	375,00	456,18	620,00	2406,80
Jalan	842,50	839,05	945,00	2575,71
Irigasi	338,50	357,20	384,50	627,68
Air Bersih	0,00	0,00	203,50	608,00
Pemerintah Daerah	88,00	228,00	148,00	448,68
Perikanan	0,00	305,47	322,00	775,68
Pertanian	0,00	0,00	170,00	1,094,88
Lingkungan	0,00	0,00	000	112,88,
Total	2269,00	2838,50	4014,00	11,569,80

Sumber: Anggaran Negara 2001-2005

Pada tahun 2003, kegiatan khusus yang mendapat dana DAK Non-DR adalah kesehatan dasar, pendidikan dasar, infrastruktur dan pemerintahan daerah. Pada 2006, kegiatan-kegiatan yang didanai bertambah mencakup kesehatan dasar, pendidikan dasar, infrastruktur (jalan, jembatan, irigasi dan air bersih), infrastruktur perikanan, pertanian, pemerintah daerah dan lingkungan.

Dari total pengeluaran pemerintah sebesar Rp 647,7 triliun, transfer DAK 2006 adalah Rp 11,56 triliun, atau hanya 5,2 persen dari total pengeluaran daerah (dana transfer) atau 1,7 persen dari pengeluaran pemerintah. Namun, DAK tetap merupakan mekanisme yang cukup penting dalam mendukung pelaksanaan pelayanan umum. Rumus untuk menghitung DAK dapat dilihat pada Lampiran di halaman 183-184.

Permasalahan dan Tantangan

Ketidakcocokan antara dana alokasi dengan fungsi-fungsi yang dilimpahkan ke daerah disebabkan terutama karena rumus yang terlalu sederhana, yang tidak mengakomodasi fungsi-fungsi yang rumit. Ketidakjelasan tanggung jawab fungsi-fungsi yang dilimpahkan telah cenderung mengakibatkan tumpang tindih pendanaan, yakni melalui mekanisme perimbangan keuangan (transfer fiskal antar pemerintah) atau melalui dana kementerian terkait (dana dekonsentrasi). Kontribusi PAD kepada penghasilan daerah rendah karena sebagian besar pemerintah daerah hanya diberi sedikit saja dana transfer. Pemerintah daerah salah berasumsi bahwa pemerintah pusat akan membayar gaji pegawai negeri sipil daerah karena gaji pegawai negeri sipil daerah dihitung dalam formulasi DAU. Hal ini tentunya, memberi mereka insentif untuk meningkatkan pengeluaran untuk pegawai mengorbankan alokasi dana untuk komponen lainnya.

Devolusi wewenang diikuti dengan pelimpahan tanggung jawab untuk pengeluaran, seperti diatur dalam undang-undang desentralisasi. Meskipun mereka masih memberikan prioritas pelayanan umum, pemerintah daerah mungkin tidak sanggup untuk mengemban tanggung jawab demikian, karena dana yang mereka terima terbatas, baik berupa dana bagi hasil maupun melalui DAU. Satu-satunya mekanisme yang mungkin adalah DAK, yang mencakup prioritas-prioritas nasional. Namun, beberapa orang di pemerintah pusat berpendapat bahwa tidaklah benar untuk mencapai tujuan-tujuan nasional melalui mekanisme ini, jika dapat dicapai melalui mekanisme dekonsentrasi. Isu tentang pemberian dana melalui dana alokasi khusus atau mekanisme dekonsentrasi telah banyak dibicarakan. Peraturan Pemerintah No 55/2005 menyatakan bahwa dana dekonsentrasi seharusnya secara berangsur dipindahkan menjadi DAK; namun, terjadi beda pendapat karena beberapa kementerian masih melihat beberapa urusan daerah sebagai urusan pusat.

Peraturan perundangan tentang desentralisasi memberikan kewenangan pengurusan semua urusan kepada daerah, kecuali kebijakan internasional, pertahanan dan keamanan, urusan peradilan dan moneter, dan agama. Namun, peraturan perundangan menyangkut kementerian masih mencakup aspek-aspek pengurusan yang tidak termasuk dalam perkecualian tersebut diatas. Kementerian masih mengendalikan pengeluaran departemen yang cukup besar (misalnya untuk aset dan pembangunan) di sektor-sektor yang didesentralisasikan seperti pendidikan dasar, kesehatan dan infrastruktur. Setidak-tidaknya 25 undang-undang yang mengatur kementerian tidak sejalan dengan undang-undang desentralisasi. UU No 33/2004, misalnya, menyebutkan bahwa dana dekonsentrasi yang merupakan bagian dari anggaran kementerian yang digunakan untuk melaksanakan urusan-urusan yang menurut perundang-undangan menjadi urusan daerah, secara bertahap dialihkan menjadi DAK, namun undang-undang yang berlaku terkait kementerian menyatakan sebaliknya.

Sampai tahun anggaran 2007, alokasi DAU yang diberlakukan untuk masing-masing daerah ditetapkan tidak lebih kecil dari tahun anggaran 2005. UU No 33/2004 menetapkan bahwa kebijakan alokasi DAU tersebut akan dihentikan pada tahun 2008, dengan demikian ada kemungkinan sebagian daerah akan menerima DAU lebih kecil dari tahun anggaran 2005 – atau sama sekali tidak menerima. Maksud dari peraturan tersebut adalah agar terbentuk formula alokasi yang lebih adil dan jujur.

Fluktuasi penerimaan negara akan berpengaruh pada transfer dana ke daerah; artinya, fluktuasi pendapatan nasional akan menyebabkan fluktuasi transfer dana. Hal ini mendorong baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatannya.

Ada masalah transparansi dalam alokasi transfer dana. Undang-undang desentralisasi menetapkan rumus-rumus dalam alokasi DAU dan DAK, yang sejalan dengan sistem bagi hasil. Namun, besarnya dana yang disalurkan masih

banyak diprotes. Banyak yang masih percaya bahwa rumus-rumus tersebut dimanipulasi melalui lobi-lobi di lingkup pemerintah pusat dan legislatif. Lagipula, daerah juga belum menganggap alokasi DAU dan DAK sudah adil.

Perbedaan antara kepentingan nasional dan daerah menciptakan pertentangan, terutama mengenai alokasi DAK. Untuk menerima alokasi, daerah diwajibkan untuk menggunakan dana sesuai tujuan nasional; namun, beberapa daerah bersikeras bahwa tujuan daerahnya tidak sesuai dengan tujuan nasional. Perbedaan tujuan dapat mengakibatkan dana transfer tidak digunakan. Misalnya, suatu daerah menerima alokasi DAK untuk membiayai sektor pendidikan dasar, dengan arahan bahwa dana tersebut harus digunakan untuk rehabilitasi ruang kelas, sedangkan pemerintah daerah sebenarnya perlu dana untuk membangun lebih banyak sekolah; akibatnya uang tidak dapat digunakan dan transfer dana ini menjadi tidak ada gunanya.

Alokasi DAU sedikitnya 25,5 persen dari penghasilan domestik bersih, dan jumlahnya akan meningkat sampai 26 persen pada tahun 2007. Daerah berpendapat bahwa persentasenya terlalu kecil dibandingkan dengan kebutuhan total mereka. Meskipun pemerintah daerah didorong untuk meningkatkan PAD mereka, Asosiasi Pemerintah Daerah merekomendasi agar transfer dana ke pemerintah daerah paling sedikit sebesar 40 persen untuk mendanai urusan-urusan yang dilimpahkan.

Jelaslah, desentralisasi telah membawa kesulitan dan kebingungan bagi Indonesia, di tengah-tengah keinginan untuk menciptakan otonomi daerah yang lebih besar.

Rujukan

Daftar berikut mencakup publikasi yang diacu ketika isi bab ini disusun dan juga yang disitir dalam teks.

- Alm, J., Martinez-Vazquez, J. dan Indrawati, S. M. 2004. *Reforming Intergovernmental Fiskal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' Program and its Economic Consequences*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Directorate General of Fiscal Balance 2004. *Intergovernmental Fiscal Review 2001–2003*, Directorate General of Fiscal Balance, Jakarta.
- Hofman, B., Kadjatmiko, Kaiser, K. dan Sjahrir, B. S. 2006. *Evaluating Fiscal Equalization in Indonesia*. World Bank, Jakarta.
- Ministry of Finance 2000–2005. *National Budget 2000–2005*. Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Jakarta.
- Ministry of Finance 2002. *Fiscal Decentralization: Ministry of Finance Policy Agenda*. Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Jakarta.
- Ministry of Finance 2002. *General Purposes Grant, Concept, Burden and its Prospect*. Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Jakarta.

- Morris, N. 2002. *Fiscal Capacity and Expenditures at Different Levels of Government*. Asian Development Bank, Melbourne, Australia.
- Sidik, M. 2003. *Indonesia's Imbalance: Decentralization and its Future Direction for a Greater Taxation Power to Sub-National Governments*. Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Jakarta.
- Sidik, M. 2005. *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. World Bank, Jakarta.
- Sidik, M. dan Kadjatmiko 2002. *Indonesia's Fiscal Decentralization: Combining Expenditure Assignment and Revenue Assignment*. Ministry of Finance, Republic of Indonesia, Jakarta.

Lampiran: Rumus Untuk Menghitung DAU dan DAK

DAU

$$\text{DAU} = \text{jumlah gaji PNS Daerah} + \text{celah fiskal} \quad (1)^*$$

$$\text{Celah fiskal} = \text{kebutuhan fiskal} - \text{kapasitas fiskal daerah} \quad (2)$$

Kebutuhan fiskal dihitung dengan menggunakan rumus:

$$\text{Total Belanja Daerah Rata-rata} \times \left(\alpha_1 \text{ indeks jumlah penduduk} + \alpha_2 \text{ indeks luas wilayah} + \alpha_3 \text{ indeks kemahalan konstruksi} + \alpha_4 \text{ indeks pembangunan manusia} + \alpha_5 \text{ indeks PDRB per kapita} \right) \quad (3)$$

α_1 , α_2 , α_3 , α_4 , dan α_5 merupakan bobot masing-masing indeks yang ditentukan berdasarkan koefisien variasi menggunakan Indeks Williamson.

$$\text{Kapasitas Fiskal} = \text{PAD} + \text{DBH SDA} + \text{DBH Pjk} \quad (4)$$

dimana:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DBH SDA = Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam

DBH Pjk = Dana Bagi Hasil Pajak

DAK

Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah untuk mendanai kegiatan-kegiatan pembangunan. Jadi, DAK dimaksudkan untuk mendanai pembangunan daerah, terutama sektor-sektor yang sesuai dengan tujuan nasional.

Kemampuan Keuangan Daerah =
Penerimaan umum APBD – Belanja PNS Daerah (5)*

dan

Penerimaan Umum APBD = PAD + DAU + DBH (6)

dimana:

APBD = Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DBH = Dana bagi hasil

Catatan: *UU No 33/2004.

Devolusi dan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Filipina: Pemicu dan Kendala Investasi

Ernesto S. Guiang, Ferdinand Esguerra dan Domingo Bacalla

Bab ini meninjau kembali sejarah devolusi dan desentralisasi pengelolaan hutan di Filipina, kebijakan-kebijakan yang dihasilkan serta dampaknya. Mendasarkan pada beberapa tinjauan ulang sebelumnya tentang topik terkait oleh Brillantes (2000), De los Angeles (2000), Mercado (2000), Borlagdan et al (2001), DAI (2002), Magno (2003), Bank Dunia (2003 and 2005b), Bacalla (2006) dan Pulhin (2006), bab ini menganalisis bagaimana kebijakan-kebijakan devolusi dan desentralisasi, dengan peluang yang muncul dan agenda publik saat ini, memudahkan atau menghambat penanaman modal dan membentuk masa depan kehutanan Filipina.

Dalam proses desentralisasi, fungsi-fungsi pemerintah pusat berpindah ke daerah namun pejabat dan fungsi mereka tetap berada dibawah pengawasan departemen atau kementerian yang sama; sedangkan dalam proses devolusi, pemerintah pusat memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada satuan pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawab khusus (Pasal 17(e), Republic Act 7160, atau dikenal sebagai *Local Government Code*).

Disini kami menyoroti perbedaan yang melebar antara kebijakan nasional tertulis dengan kenyataan yang terjadi di tingkat pemerintah daerah dan masyarakat; dan memaparkan bukti-bukti kesenjangan antara apa yang dimaksud dengan yang apa sebenarnya terjadi dalam pengelolaan hutan di Filipina. Kami menawarkan beberapa rekomendasi berdasarkan refleksi, pengamatan lapangan dan memori institusi, dan menyarankan satu kerangka kerja untuk memicu desentralisasi dan devolusi agar penyelenggaraannya lebih baik dan mampu menyeimbangkan teori, kebutuhan akan insentif, kepraktisan dan sistem dukungan yang diperlukan yang sesuai dengan lingkungan di Filipina.

Latar Belakang Sejarah

Sebelum dan selama rejim Marcos (dari tahun-tahun setelah perang sampai tahun 1985), perencanaan pengelolaan, alokasi dan pengaturan hutan sangat terpusat dan dipengaruhi oleh politisi nasional dan kelompok kepentingan. Pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk penduduk asli, mempunyai pengaruh yang sangat kecil terhadap pengelolaan hutan. Penguasaan negara dan kelompok penguasa elite atas manfaat hutan alam yang bernilai tinggi mendominasi sektor dan industri kehutanan (Porter dan Ganapin, 1988; Vitug, 1993; Coronel et al, 2004).

Pada akhir rejim Marcos pada 1986, revolusi '*People Power*' membuka jalan terjadinya perubahan besar dalam pengelolaan hutan. Tuntutan masyarakat untuk lebih terlibat dalam tata kelola pemerintahan telah membuka peluang terjadinya desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan di Filipina. Pada awal 1990-an, sebagian besar perjanjian perizinan kayu, yang dikuasai oleh antek-antek pejabat sebelumnya, telah dihapuskan, ditanggguhkan atau tidak diperpanjang. Ketika pemegang izin mengundurkan diri, areal konsesi mereka – yang meliputi ribuan hektar lahan hutan – menjadi terbuka dan menarik pendatang. Mereka melihat hutan sebagai sumber menarik dan dalam banyak kasus menjadi satu-satunya sumber mata pencaharian. Mereka terlibat dalam kegiatan penebangan liar, melakukan konversi hutan, ladang berpindah dan kegiatan-kegiatan lain yang merusak. Undang-Undang (*Constitution*) tahun 1987 membatasi masuknya sektor swasta ke dalam industri kehutanan, dengan secara bertahap mengubah perjanjian izin kayu (*Timber License Agreements* atau *TLA*) mereka menjadi bentuk perjanjian kerjasama (*joint-venture*), pengelolaan bersama (*co-management*) atau kegiatan produksi secara bersama (*co-production*).

Meskipun situasi politik rentan, komunitas donor dan lembaga pro-demokrasi memberikan respon yang positif terhadap pergantian pimpinan. Sebuah rencana induk pembangunan kehutanan yang mendukung konservasi, produksi, keadilan dan pengentasan kemiskinan disusun pada tahun 1990. Sebagai hasilnya, dana sebesar hampir US\$1 milyar dari komunitas donor dan pemerintah Filipina (dana pendamping) dialokasikan untuk sektor ini guna mendukung kegiatan desentralisasi, devolusi dan inisiatif berbasis masyarakat dalam pengelolaan hutan. 'Akses yang adil pada sumberdaya alam' dan 'mendorong proses partisipasi' di tingkat daerah menjadi ucapan sehari-hari. Namun, pada waktu tulisan ini dibuat, tidak ada catatan tentang besarnya investasi asing dan dalam negeri yang benar-benar mengalir ke dalam kegiatan-kegiatan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan.

Dorongan untuk mengadakan lebih banyak devolusi di berbagai bidang berujung pada terbit dan diundangkannya berbagai instrumen kebijakan. Di sektor kehutanan, perubahan kebijakan ini mulai mengikis kekuasaan Departemen Lingkungan dan Sumberdaya Alam (Department of Environment

and Natural Resource atau DENR) dan biro kehutanan dalam mereklasifikasi lahan, mengeluarkan aturan hak dan izin penggunaan sumberdaya, memberikan hak secara terbuka atas lahan-lahan terlantar dan menerbitkan sertifikat lingkungan (Guiang dan Castillo, 2005; FMB, 2006). Kebijakan-kebijakan tersebut mengarahkan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan di Filipina menjadi multimodal dan terlembaga (Magno, 2003), sebuah proses yang menuntut perjuangan yang berat.

Disamping Konstitusi Filipina tahun 1987, yang mengatur sistem desentralisasi, undang-undang dan kebijakan penting lainnya diberlakukan secara resmi untuk mendorong desentralisasi dan devolusi (Kotak 11.1).

Kotak 11.1 Undang-Undang dan Kebijakan yang Mendorong Desentralisasi dan Devolusi

- Presidential Executive Order No 192 (1987), yang mengatur kembali DENR;
- *Local Government Code* tahun 1991, yang mengatur devolusi sebagian fungsi-fungsi pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah;
- *National Integrated Protected Area System* tahun 1991, yang mengatur mekanisme para pihak daerah untuk berpartisipasi dalam mengelola kawasan lindung melalui pembentukan dewan daerah;
- *Executive Order* No 263 (1995), yang memberi mandat DENR untuk menggunakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat sebagai suatu strategi nasional;
- *Indigenous Peoples' Rights Act* tahun 1997, yang memindahkan kewenangan dari DENR kepada Komisi Nasional Penduduk Asli untuk memproses tuntutan legal kekuasaan leluhur, yang memperkuat pengakuan hak penduduk asli atas pengelolaan sumberdaya di dalam daerah kekuasaan leluhur mereka; dan
- *Philippine Clean Water Act* tahun 2004, yang memberi mandat kepada DENR untuk mengatur dewan sumberdaya air yang terdiri dari pejabat setempat dan perwakilan LSM dan lembaga pemerintah pusat.

Kebijakan-kebijakan tersebut dianggap memadai, penyusunannya dilakukan dengan baik dan menjadi pelopor. Kemudian disusun pedoman pelaksanaan yang menyajikan definisi lebih jelas soal konsep dan gagasan, serta memuat standar, sistem dan proses agar desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan menjadi suatu kenyataan di tingkat daerah. Tetapi sekalipun menjadi pertimbangan pada waktu perencanaan dan perumusan kebijakan, aspek keuangan dan investasi desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan, tampaknya tidak memadai: alokasi sumberdaya dan investasi tidak mencukupi, meskipun hanya untuk keperluan minimum menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan.

Bentuk Pengelolaan Hutan Desentralisasi dan Devolusi

Paling sedikit ada enam bentuk pengelolaan hutan desentralisasi dan devolusi telah muncul sejak tahun 1986 (Borlagdan et al, 2001; Contreras, 2003), seperti diuraikan dalam Kotak 11.2.

Jika setiap bentuk pengelolaan itu diamati secara seksama, tampak ada tarik menarik kekuasaan terjadi antara DENR, lembaga nasional non-DENR, pemerintah daerah dan masyarakat.

Kotak 11.2 Bentuk Pengelolaan Hutan Desentralisasi atau Devolusi di Filipina

- hutan-hutan yang pengelolaan didevolusikan kepada masyarakat dataran tinggi, seperti perjanjian pengelolaan hutan berbasis masyarakat;
- daerah aliran sungai yang pengelolannya didesentralisasikan ke kantor lapangan DENR;
- kawasan lindung yang didesentralisasikan kepada dewan pengelola kawasan lindung dan dewan pengelola kualitas air (keduanya melibatkan para pihak setempat);
- lahan-lahan hutan yang pengelolannya didevolusikan ke pemerintah daerah, seperti dalam perjanjian pengelolaan bersama;
- hutan-hutan yang didevolusikan pengelolannya ke lembaga nasional non-DENR, seperti yang dikelola oleh Badan Irigasi Nasional, the National Power Corporation, Perusahaan Minyak Nasional Filipina dan lembaga akademis (seperti University of the Philippines di Los Banos); dan
- hutan-hutan yang didevolusikan pengelolaan kepada penduduk asli, seperti yang tercakup dalam sertifikat daerah kekuasaan leluhur atau sertifikat hak lahan leluhur.

Kecuali lahan-lahan yang didevolusikan kepada penduduk asli dan kepada lembaga nasional non-DENR, semua pengelolaan hutan desentralisasi dan devolusi di Filipina tetap berada dibawah pengawasan DENR, yang dikritik tajam oleh pemerintah daerah (Agbayani, 2005). DENR tetap memegang peran utama dalam pengelolaan areal hutan berbasis masyarakat yang didevolusikan. Selain itu, melalui forum para pihak dan antar lembaga, DENR juga berperan dalam mengawasi pengelolan kawasan lindung, kawasan pengelolaan air berkualitas, daerah aliran sungai, dan lahan hutan yang dikelola bersama. Meskipun pemerintah daerah – yang diharapkan memberi dukungan keuangan dan tenaga – sekarang bertindak sebagai faktor penyeimbang di kawasan yang dikelola

bersama dan kawasan lindung, DENR masih tetap memegang kekuasaan untuk menerbitkan (dan menangguhkan) hak pemanfaatan sumberdaya dan sertifikat kesesuaian lingkungan pada semua kawasan tersebut. Ini memberi kesan bahwa DENR belum siap untuk menyerahkan semua kewenangan kepada pemerintah daerah, yang juga kelihatannya tidak siap melaksanakan wewenang devolusi dan desentralisasi berbagai bentuk pengelolaan hutan partisipatif, yang sekarang berada dibawah kekuasaan mereka.

Contohnya, beberapa pejabat pemerintah daerah yang duduk sebagai wakil ketua dewan kawasan lindung kelihatannya tidak bersedia untuk menggunakan wewenangnya melaksanakan keputusan dewan. Dalam kawasan tersebut, devolusi terjadi dalam bentuk 'kemitraan dan kolaborasi' dengan DENR; pemerintah daerah tidak mengambil alih pimpinan.

Dalam kondisi ideal, desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan seharusnya memungkinkan adanya ruang tanggung jawab bersama antara pejabat daerah dan DENR serta para pihak lainnya yang disertai mekanisme transparansi dan akuntabilitas, pemberian insentif, bagi hasil, kebijakan-kebijakan yang konsisten, pendanaan, jejaring keamanan dan kewenangan yang jelas. Namun, usaha menyeimbangkan berbagai kepentingan di atas menjadi sulit, karena pengelolaan hutan memerlukan pendekatan 'usaha sosial atau *social enterprise*' (Dacanay, 2004). Tergantung pada tujuan yang ingin dicapai, hutan harus dikelola untuk menghasilkan beragam hasil hutan dan jasa, termasuk keanekaragaman hayati, keadilan sosial dan keuntungan.

Insentif dan Kendala

Masyarakat, pemerintah daerah dan DENR merespon berbagai insentif pengelolaan hutan desentralisasi dan devolusi (Kotak 11.3). Insentif bagi masyarakat untuk mengadopsi praktik pengelolaan hutan yang baik, antara lain dalam bentuk kepastian penguasaan lahan, diberi hak pemanfaatan sumberdaya dan insentif lainnya yang diizinkan DENR. Guiang dan Castillo (2005) berpendapat bahwa, dibandingkan dengan pemegang hak pakai lain, pemegang perjanjian pengelolaan berbasis masyarakat untuk lahan-lahan hutan, cadangan daerah aliran sungai dan kawasan lindung menikmati hak yang paling sedikit dengan instrumen penguasaan lahan mereka. Dalam berbagai sistem desentralisasi dan devolusi, insentif bagi masyarakat sangat tergantung pada kebijakan yang mantap dan bantuan dana pengelolaan hutan. Insentif-insentif tersebut antara lain peluang bekerja, akses terhadap teknologi dan dukungan, infrastruktur sosial, dan keterkaitan dengan sektor swasta. Agar DENR berhasil dalam menyelenggarakan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan, insentifnya terutama terletak pada pengembangan profesionalisme, pembinaan jejaring, jalur karir dan hubungan baik dengan pemerintah daerah, serta

mitra lokal dalam melaksanakan peraturan dan perundangan, sehingga beban biaya untuk perlindungan hutan dan pengelolaan secara keseluruhan menjadi berkurang.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan yang mendadak, tidak memberi cukup waktu bagi DENR, pemerintah daerah dan masyarakat untuk menyusun dan menerapkan standar, sistem dan proses yang memadai untuk mengelola lahan hutan. Sektor kehutanan masih menyesuaikan diri terhadap perubahan dari konsesi kayu ke pengelolaan hutan berbasis masyarakat.

Dalam melaksanakan kegiatannya, para pemilik hak penggunaan, peminat swasta dan pemerintah daerah menghadapi banyak kendala yang berakibat tingginya biaya berbisnis di sektor kehutanan (lihat Kotak 11.3).

Untuk melaksanakan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan, lembaga terkait dan pengelola sumberdaya harus membuat dan memberlakukan standar, sistem dan proses yang akan mengurangi biaya keseluruhan dalam melakukan bisnis. Dalam sistem desentralisasi saat ini, tidak ada satu standar terpadu yang mendorong pengelolaan hutan yang baik. DENR harus sepakat tentang standar dengan satuan pemerintah daerah, pengelola sumberdaya, organisasi masyarakat, sektor swasta dan masyarakat umum. Berbagai pihak bisa memulainya dengan mengacu pada kriteria dan indikator pengelolaan hutan lestari yang sudah ada sebelumnya atau yang sedang disusun. Mereka dapat menentukan kriteria dan indikator mana yang paling berguna untuk diikuti.

Kotak 11.3 Kendala Penyebab Naiknya Biaya Usaha di Sektor Kehutanan

- hak kepemilikan yang lemah;
- hak penggunaan sumberdaya yang tidak stabil;
- tidak cukup dana pendukung bagi pemerintah daerah dan kegiatan lapangan DENR;
- tidak cukup dukungan penyuluhan bagi masyarakat;
- tidak ada jaring pengaman bagi kelompok tersisih ketika hak mereka dibatasi;
- biaya tinggi dan kurangnya pendanaan jangka panjang untuk hutan tanaman;
- kondisi politik yang tidak stabil di areal-areal yang cocok untuk hutan produksi;
- kewenangan lembaga yang tumpang tindih dan sistem pengaturan berbelit, yang menjadi penyebab biaya koordinasi dan transaksi yang relatif tinggi;
- resentralisasi pengambilan putusan dalam pemberian izin kepemilikan dan pemanfaatan; dan
- lemahnya dukungan infrastruktur di wilayah yang berhutan.

Insentif utama pemerintah daerah adalah:

- menumbuhkan kesetiaan dan dukungan dari pemilih di daerah sekitar hutan-hutan yang pengelolaannya didesentralisasi dan didevolusikan;
- Mendorong pembangunan dengan tujuan memperluas sumber-sumber pendapatan daerah;
- mendapatkan dukungan rakyat dengan memfasilitasi jalan keluar dari konflik; dan
- ikut serta dalam pengambilan keputusan pengelolaan hutan yang dapat mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya hutan dalam wilayah kewenangan mereka.

Nilai Ekonomi Kehutanan

Jika dikelola dengan baik, hutan dan lahan hutan dapat menghasilkan tidak saja keuntungan pribadi tetapi juga barang-barang publik yang cukup berharga, suatu kenyataan yang sering terlupakan ketika menghitung keuntungan dari investasi. Keanekaragaman hayati dan manfaat umum lain dari hutan-hutan yang dikelola dengan baik mempunyai nilai ekonomi dan harus diperhitungkan.

Barang-barang publik yang dihasilkan dari hutan dan lahan hutan yang dikelola dengan baik, apakah didesentralisasi atau didevolusikan dalam sistem kepemilikan yang berbeda, diperkirakan mencapai 20 sampai 80 persen dari total keuntungan (Tabel 11.1). Keuntungan dari nilai penggunaan langsung – keuntungan pribadi – berkisar antara 45 sampai 80 persen (Francisco, 2004). Jadi, jika masyarakat, penduduk asli, lembaga non-DENR dan sektor swasta melindungi dan mengelola hutan mereka, kepentingan pribadi dan umum dapat secara bersama terlayani. Keuntungan sektor swasta dikenakan pajak, sehingga memberi hasil pemasukan bagi pemerintah. Ini berarti bahwa kebijakan dan peraturan pelaksanaannya seharusnya mengurangi biaya masuk bagi pemerintah daerah, masyarakat dan sektor swasta dalam berinvestasi di bidang kehutanan dan melaksanakan pengelolaan hutan lestari yang disertai keadilan sosial, jaring pengaman, transparansi, dan sejalan dengan hukum dan perundangan serta memperhatikan prinsip akuntabilitas.

Selain itu, insentif harus mempertimbangkan dinamika kemampuan dalam memenuhi standar pengelolaan hutan, eksternalitas positif dan biaya masuk (*entry costs*). Tidak ada manfaatnya jika kebijakan justru melemahkan dasar desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan, seperti dalam kasus dibatalkannya instrumen penguasaan lahan, penangguhan penerbitan hak kepemilikan dan naiknya biaya masuk. Resentralisasi pengelolaan hutan akan menghilangkan insentif bagi para pihak di daerah dan pengelola sumberdaya untuk menanamkan modalnya. Manfaat yang didapat juga akan terbatas baik bagi diri mereka sendiri maupun bagi publik.

Tabel 11.1 Perkiraan nilai ekonomi per hektar berdasarkan kepemilikan

Bentuk penguasaan lahan	Luas (ha)	Nilai guna	Nilai tidak langsung			Nilai Tak-guna	Nilai ekonomi total
			Perlindungan DAS	Nilai biodiversitas	Penangkapan karbon		
CBFM	21.084	58,556 65%	5932 7%	5544 6%	17,076 19%	2295 3%	89.402 100%
IFMA	31.078	59,229 69%	3499 4%	6977 8%	15,688 18%	0 0%	85.392 100%
CADC	36.660	65,273 68%	2795 3%	7453 8%	14,584 15%	5343 6%	95.448 100%
Co-Mgt	26.936	86,934 83%	4638 4%	3045 3%	8940 9%	811 1%	104.368 100%
Kawasan lindung	26.558	29,715 46%	5005 8%	23,389 36%	4299 7%	2434 4%	64.842 100%

Catatan: Nilai dinyatakan dalam mata uang peso Filipna. CBFM = *community-based forest management* (Pengelolaan hutan berbasis masyarakat); IFMA = *integrated forest management agreement* (Perjanjian pengelolaan hutan terpadu); CADC = *certificate of ancestral domain claim* (Sertifikat gugatan wilayah kekuasaan leluhur); Co-Mgt = *co-management* (pengelolaan bersama).

Sumber: Francisco (2004)

Sebagian besar instrumen kebijakan desentralisasi dan devolusi tidak disertai alokasi dana yang berkesinambungan atau mekanisme untuk melaksanakan tanggung jawab pengelolaan yang baru. Hanya satu dari delapan kawasan lindung mendapat dana khusus; peraturan perundangan yang mendasari pembentukan kawasan lindung lainnya hanya berbunyi 'tergantung pada kesediaan dana atau persetujuan *'General Appropriations Acts'*. Diperlukan pengaturan kembali sumber anggaran DENR untuk mendukung prioritas utama. Pendanaan bersama, investasi bersama atau pembayaran jasa lingkungan adalah pendekatan jangka panjang untuk mendukung keberlanjutan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan. Terbatasnya dukungan pendanaan untuk konservasi keanekaragaman hayati atau mempertahankan jasa lingkungan dari daerah aliran sungai menggambarkan dangkalnya komitmen pemerintah untuk melindungi areal-areal yang berfungsi melayani kepentingan umum - sebuah kasus dimana 'kata-kata' tidak sesuai dengan 'tindakan'.

Beberapa pemerintah daerah kelihatannya ragu untuk menerima tantangan pendanaan bersama. Mereka berprasangka bahwa DENR hanya menginginkan mereka menanggung biaya devolusi pengelolaan hutan. Jadi, apa yang mereka akan dapatkan kembali dari investasi harus jelas didefinisikan dan dikomunikasikan. Sebelum satuan pemerintah daerah yakin dan memberi apresiasi terhadap nilai pengelolaan lahan hutan mereka sebagai kekayaan mereka sendiri, akan ada

keengganan politis untuk mendukung kepentingan masyarakat, pengelolaan kawasan yang dikelola bersama, kawasan lindung dan sampai taraf tertentu, daerah aliran sungai yang lebih luas.

Kendala lain adalah adanya ketidaksesuaian sikap dan saling tidak percaya antara DENR dengan satuan pemerintah daerah. DENR kelihatannya takut kehilangan kekuasaan mengatur, dan kecenderungan mereka untuk tidak berkonsultasi ketika keputusan soal alokasi lahan dibuat membuat satuan-satuan pemerintah daerah berprasangka bahwa lembaga tersebut hanya mempermainkan mereka saja.

Hasil-Hasil dan Kecenderungan

Sifat dan cakupan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan di Filipina dalam 15 tahun terakhir dibentuk oleh adanya insentif untuk pengelola hutan daerah, dana donor, upaya advokasi; kemiskinan dan peningkatan migrasi pegunungan dan lemahnya upaya pemerintah dalam menghutankan kembali areal yang rusak dan melindungi hutan alam yang tersisa. Bagian ini membahas hasil-hasil dan kecenderungan penting yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan desentralisasi dan devolusi.

Alokasi lahan hutan

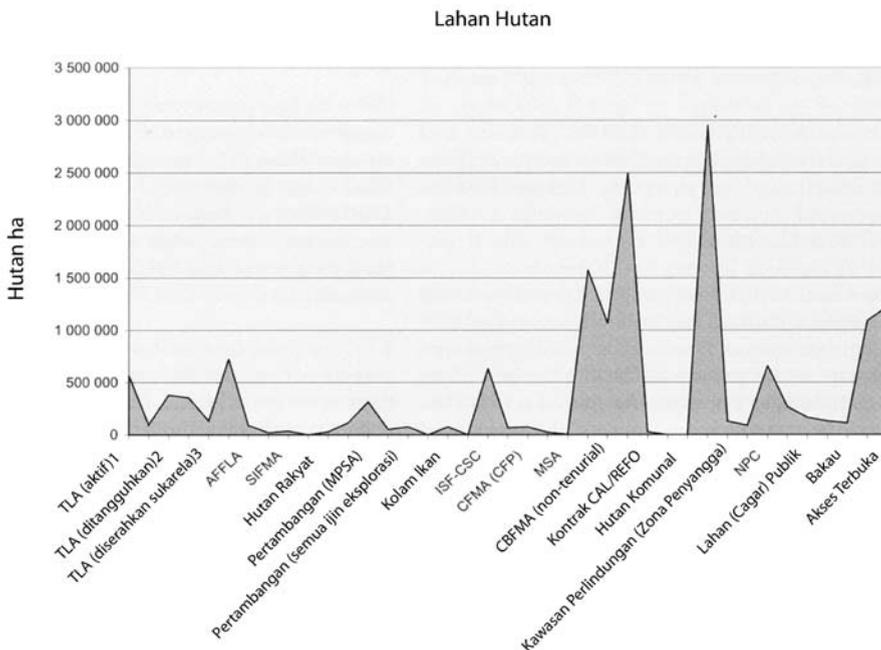
Distribusi dan luasan alokasi lahan hutan (Guiang dan Castillo, 2005) telah berubah banyak selama 20 tahun terakhir (Tabel 11.2). Sebelum peristiwa EDSA (*the People Power movement* atau gerakan Kekuatan Rakyat), kebanyakan lahan hutan dikuasai oleh pemegang hak konsesi kayu – seluas 11 juta hektar pada awal 1970-an. Saat ini, izin kayu dan perjanjian pengelolaan hutan industri mencakup luas hanya lebih sedikit dari satu juta hektar. Luas dan tutupan kawasan lindung, cadangan daerah aliran sungai, hutan kemasyarakatan dan wilayah kekuasaan leluhur telah bertambah secara nyata setelah tahun 1986, seperti terlihat pada Gambar 11.1.

Tanggung jawab dan pusat-pusat pendanaan untuk perlindungan dan pengelolaan lahan hutan telah berpindah ke pemerintah, masyarakat dan penduduk asli. Pengaruh sektor swasta telah banyak berkurang karena alasan keadilan sosial dan adanya persepsi tentang penyalahgunaan dan eksploitasi. Dengan situasi keuangan ketat Filipina saat ini, disertai dengan meningkatnya kemiskinan dan kebutuhan domestik akan kayu dan hasil kayu, sebagian besar lahan hutan berada dalam sistem pengelolaan yang tidak efektif dan baik.

Tabel 11.2 Luas lahan hutan berdasar alokasinya

Alokasi negara	Persentase dari total lahan hutan dan areal tak terklasifikasi
Milik umum (yang disisihkan sebagai kawasan lindung dan cadangan daerah aliran sungai)	29% (>4 juta ha)
Cadangan sipil dan militer	Minimal
Satuan pemerintah daerah	Sangat minimal
Masyarakat (pengelolaan hutan kemasyarakatan dan wilayah leluhur)	36% (>5 juta ha)
Sektor swasta (perjanjian lisensi kayu, perjanjian pengelolaan hutan industri)	7% (>1 juta ha)
Kawasan hutan tidak teralokasi (tanpa penguasaan lahan)	21% (>3 juta ha)
Belum dialokasikan	7% (>1 juta ha)

Sumber: FMB/DENR (2002); Guiang dan Castillo (2005)



Gambar 11.1 Tampilan grafis alokasi lahan hutan berdasar tipe penguasaan lahan

Sumber: World Bank (2005)

Pembalakan liar (umumnya dalam bentuk pencurian kayu musiman skala kecil dan penebangan kayu untuk bangunan rumah dan kayu bakar) masih tetap menjadi kegiatan yang atraktif dibandingkan risikonya (sogokan, penanggungan, denda, hukuman penjara). Kegiatan tebangan liar sulit diawasi. Filipina juga menjadi lebih bergantung pada impor dan bahan pengganti untuk mencukupi permintaan kayu tahunan sebesar lima juta meter kubik (Guiang, 2001). Sektor swasta sangat mengandalkan hutan-hutan tanaman pada lahan-lahan milik swasta untuk memenuhi kebutuhan bahan baku kayu mereka. Menurut Leonardo Angeles dari Asosiasi Hasil Kayu Filipina, saat ini paling sedikit 60 persen dari kayu hutan tanaman yang diproses industri kayu bersumber dari lahan milik swasta.

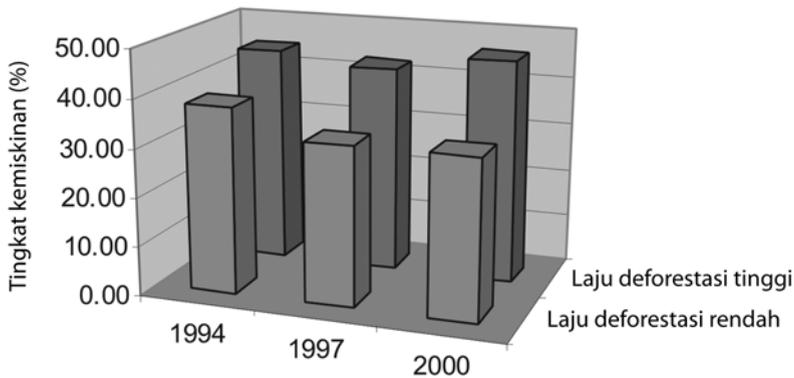
Berdasarkan hasil penilaian fase kedua the Philippines Environmental Governance Project (EcoGov 2), dari 210 pemegang hak di 33 satuan pemerintah daerah, kurangnya insentif, defisit fiskal, berkurangnya subsidi dan kebijakan kehutanan yang tidak dapat diperkirakan, sebagian besar hutan kemasyarakatan dan wilayah kekuasaan leluhur, dan juga kawasan lindung yang dikelola DENR serta daerah aliran sungai, tidak memenuhi syarat minimum indikator pengelolaan hutan yang baik (Castillo dan Guiang, 2006). Indikatornya meliputi rencana pengelolaan sumberdaya yang disampaikan kepada DENR, organisasi fungsional, anggaran yang cukup untuk mendanai biaya tetap pengelolaan hutan (organisasi, koordinasi dan kegiatan perlindungan hutan), dan mekanisme untuk menghadapi dan memformalkan penggugat hak di areal pemegang penguasaan lahan (disebut hak properti individu dan dalam bentuk sub-perjanjian, sertifikat kontrak pengelolaan, perjanjian bagi hasil yang adil dari hasil penjualan kayu, resolusi dewan adat, dan lainnya). Selain itu, indikator lain adalah adanya mekanisme resolusi konflik, program kehidupan untuk masyarakat, adanya hubungan kerja dengan lembaga sumberdaya luar dan program terkait isu jender (DAI, 2005).

Dengan kondisi desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan saat ini, dituntut tindakan segera oleh DENR, pemegang kepemilikan, pemerintah daerah, lembaga donor dan organisasi masyarakat sipil. Tantangan yang segera harus dihadapi adalah memperkuat sistem pemantauan pengelolaan hutan melalui mekanisme partisipasi dan penegakan aturan; memberikan atau memperbaiki insentif kepada masyarakat pemegang hak milik, membuat inisiatif nasional dengan insentif finansial yang akan mendorong lebih banyak satuan pemerintah daerah untuk mendukung pengelolaan hutan; dan mendorong investasi dengan cara menangani permasalahan-permasalahan sektor swasta terkait dengan hak properti dan insentif.

Kemiskinan dan turunnya laju kerusakan hutan

Berkurangnya laju kerusakan hutan di Filipina terjadi bersamaan dengan meningkatnya kemiskinan. Meskipun sektor kehutanan dirangsang dengan dana

bantuan pembangunan (hampir sebesar US\$1 miliar), kaum miskin di dataran tinggi mengalami keadaan yang lebih parah (Gambar 11.2). Penetapan kawasan lindung dan daerah aliran sungai telah meminggirkan penduduk yang tinggal di dataran tinggi. Peluang mereka menjadi terbatas untuk memanfaatkan sumberdaya hutan. Pemerintah tidak memberi mereka jejaring pengaman sebelum menetapkan areal hutan yang luas untuk konservasi keanekaragaman hayati dan daerah aliran sungai (Sachs, 2005). Hak pemanfaatan hutan kemasyarakatan ditangguhkan atau dihentikan paling sedikit empat kali sejak tahun 1999, meskipun hasil penilaian menunjukkan bahwa beberapa kasus eksploitasi atau penebangan berlebih (*over-cutting*) disebabkan karena kolusi pejabat kehutanan setempat, kurangnya dukungan implementasi kepada masyarakat dan terlalu banyaknya aturan. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang sulit diperkirakan dan tidak konsisten yang berpengaruh pada kepastian hak properti dan hak pemanfaatan telah mengecilkan hati sektor swasta untuk membentuk usaha bersama atau membangun kontrak kerja dengan masyarakat hutan.



Gambar 11.2 Laju kerusakan hutan dan kemiskinan di dataran tinggi

Sumber: NCSO (2002)

Perubahan tata guna lahan dan tutupan hutan secara bertahap

Sektor kehutanan yang sangat diatur telah berangsur bergeser dari penebangan hutan alam ke penanaman kayu bernilai tinggi dan tanaman tahunan (DAI, 2004). Dengan angka taksiran DENR, World Bank melaporkan bahwa pada tahun 2002, tutupan hutan di Filipina secara keseluruhan meningkat 24 persen (World Bank, 2004) dari asal seluas 5,4 juta hektar pada tahun 1988. Peninjauan ulang tutupan hutan baru-baru ini di Mindanao sebagian memperkuat informasi tersebut (DAI, 2004) dan menunjukkan bahwa, meskipun total luas hutan alam berkurang

rata-rata per tahunnya sekitar 41.000 hektar dalam 16 tahun terakhir, areal yang tertutup oleh kayu tanaman dan tanaman tahunan bertambah hampir lima kali lipat dalam kurun waktu yang sama (Tabel 11.3). Ini lebih dari 78.000 hektar peningkatan per tahunnya. Permintaan akan lahan pertanian, peningkatan jumlah penduduk dan dalam hal tertentu nilai ekonomi hutan alam yang dianggap lebih rendah mempercepat konversi dari hutan tajuk terbuka, lahan tertutup semak dan lahan hutan tajuk tertutup menjadi hutan tanaman jenis kayu cepat tumbuh dan tanaman tahunan bernilai ekonomi tinggi, termasuk pisang, kelapa, kelapa sawit, karet, dan pohon buah-buahan seperti durian, mangga dan rambutan.

Tabel 11.3 Luas hutan di Mindanao tahun 1988 dan 2004

<i>Kategori EcoGov</i>	<i>SSC 1988 (ha)</i>	<i>MMSE 2004 (ha)</i>	<i>Selisih (ha)</i>
Hutan tajuk tertutup	985.400	578.623	(407.137)
Hutan tajuk terbuka	1.823.900	1.572.946	(250.954)
Vegetasi bakau	46.200	116.375	70.175
Lahan semak dan lahan rumput di area tanam	3.213.700	2.748.339	(465.361)
Tanaman kayu dan tanaman tahunan	271.000	1.524.111	1.253.111
Total	6.340.200	6.540.034	199.834

Sumber: DAI (2004).

Banyak pemilik lahan swasta menebang tanaman pohon mereka dan menggantinya menjadi tanaman kayu bernilai tinggi karena tingginya biaya langsung dan tidak langsung kegiatan pemanenan dan transportasi. Sebagian besar pelaku sektor swasta masih ragu untuk menanamkan modal membangun hutan tanaman karena insentif tidak memadai (Acosta, 2004) dan kebijakan sering tidak konsisten. Hampir semua penanaman dalam kurun waktu 10 sampai 15 tahun terakhir dibiayai dari hasil pinjaman dan hibah dari luar. Peraturan yang berlaku saat ini untuk penebangan hutan tanaman yang dilakukan oleh pemegang kontrak pengelolaan atau pengelolaan berbasis masyarakat menyebabkan petani di dataran tinggi tidak terdorong untuk menanam pohon; mereka lebih memilih menanam pohon buah-buahan dan tanaman pertanian lain yang bernilai tinggi. Ini berarti ada kecenderungan terjadinya konversi lahan hutan. Tanpa insentif yang cukup untuk melindungi hutan yang tersisa, kecuali rasa takut untuk dihukum atau dipaksa, hutan-hutan yang pengelolaannya telah diserahkan kepada masyarakat akan ditebang secara tidak sah untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga atau akan ditebang untuk memasok para pembuat mebel murahan atau produk sejenis.

Kemitraan dan Kolaborasi

Selama beberapa tahun, 'kemitraan dan kolaborasi' telah menjadi slogan bagi para pihak di industri 'lingkungan' Filipina (Morfit, 1998). Istilah itu secara longgar diartikan sebagai 'hubungan kerja antara mereka yang mempunyai mandat dengan mereka yang mau mendukung pengelolaan hutan serta masyarakat sebagai pengelola sumberdaya yang sebenarnya' Kemitraan dan kolaborasi terjadi sebagai hasil dari perjanjian formal atau informal diantara berbagai pihak. Pendekatan ini telah dipakai untuk mempersatukan para pihak yang tampaknya saling bertentangan dalam menghadapi permasalahan bersama pengelolaan lingkungan. Melalui kemitraan dan kolaborasi, terbuka kesempatan bagi para pihak lain, seperti LSM, kelompok agama, pimpinan daerah, penduduk asli dan sektor swasta, untuk terlibat dalam badan pengelola, dewan atau komite pengarah dari daerah aliran sungai, kawasan yang dikelola bersama, kawasan lindung dan pengelolaan kualitas air.

Tergantung pada kepribadian dan pengaruh mereka yang duduk dalam badan-badan pengawas tersebut, 'koalisi formal' membawa pandangan, gagasan dan pendekatan baru mengenai pengelolaan hutan devolusi. Mereka juga menjadi jalan untuk mengakses pendanaan dari luar, dukungan, nasihat ahli dan pengaruh politik. Namun, kelemahannya adalah tidak adanya kepastian pendanaan dalam jangka panjang. Badan pengelola kawasan lindung, misalnya, menerima sebagian besar dana dari satuan pemerintah daerah, hibah, bayaran dari pengguna dan dari DENR. Biaya koordinasi dan pertemuan sangatlah besar, terutama bagi suatu badan yang terdiri lebih dari 100 orang.

Pendekatan lain mengikutsertakan mitra-mitra federasi pengelolaan hutan berbasis masyarakat di tingkat provinsi, wilayah dan nasional dan pemegang hak wilayah kekuasaan leluhur. Sebagian besar inisiatif di wilayah ini menggantungkan pada pendanaan dari luar dan tidak akan menjadi kekuatan utama jika satuan pemerintah daerah tidak memberi dukungan dan jika anggota kelompok tidak memberikan kontribusi dari dana yang mereka kumpulkan sendiri. Sikap cenderung menjadi penunggang bebas (*free rider*) diantara anggota federasi menjadikan pendekatan tersebut tidak dapat bertahan lama.

Beberapa instrumen kemitraan dan kolaborasi disajikan dalam Kotak 11.4. Kotak 11.5 menyajikan kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam suatu nota kesepakatan yang khas antara satuan pemerintah daerah dengan DENR dalam suatu pelaksanaan bersama rencana penggunaan lahan hutan yang telah disetujui.

Kemitraan dan kolaborasi antara DENR dan satuan pemerintah daerah telah membantu menyelesaikan banyak perselisihan dalam upaya perlindungan bersama, pembangunan dan pengelolaan lahan hutan. Hubungan kolaborasi juga dapat membuka kesempatan memperluas sumber-sumber pendapatan keuangan pemerintah daerah melalui hal-hal berikut:

Kotak 11.4 Instrumen Kemitraan dan Kolaborasi di Filipina

- *nota kesepakatan* di tingkat nasional, biasanya mengatur pembentukan komite yang bertugas untuk koordinasi dan mobilisasi;
- *pelaksanaan bersama nota kesepakatan* antara satuan-satuan pemerintah daerah dengan DENR untuk secara bersama menyusun perencanaan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan di lahan hutan atau antara dua badan untuk menyelesaikan kasus-kasus *open access*, penilaian penguasaan lahan, pengadaan infrastruktur sosial, resolusi konflik, bantuan untuk asosiasi pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan pemegang hak wilayah kekuasaan leluhur;
- *kesepakatan pengelolaan bersama* yang melimpahkan tanggung jawab langsung pengelolaan lahan hutan tertentu kepada kepada pihak lain, misalnya satuan pemerintah daerah;
- *perjanjian tambahan, kontrak pengelola, kontrak bisnis dan kontrak leveransir* antara dewan dan ketua komite, dengan pemilik hutan yang resmi dan investor atau penyedia jasa yang berminat; dan
- *resolusi oleh unit pemerintah daerah untuk memperoleh dukungan dana* dalam implementasi dan pemantauan kegiatan pengelolaan hutan bersama.

- menarik pajak atas lahan hutan yang diduduki, yang perhitungannya didasarkan atas 'kemajuan yang dibuat dalam areal', yang berbeda dari perhitungan berdasar lahan.
- mendorong penanaman modal swasta yang akhirnya akan menjadi sumber-sumber pemasukan pajak dan menggerakkan kegiatan ekonomi setempat;
- menyediakan infrastruktur di lahan hutan untuk merangsang pasar, produksi, angkutan, dan produktivitas;
- melembagakan pembayaran jasa lingkungan dari pengguna berat jasa lingkungan dari hutan, baik berupa air, wisata alam, pencarian usaha biologi atau produksi tanaman bernilai tinggi, contohnya penggunaan air di perkebunan pisang, kultur perairan laut, kolam atau tempat peristirahatan; dan
- mengurangi biaya dengan memetakan daerah-daerah berbahaya dan menerapkan sistem perwilayahan (*zoning*) berdasarkan tingkat kerentanan daerah aliran sungai terhadap banjir dan kerusakan akibat gempa.

Kotak 11.5 Kewajiban dalam Nota Kesepakatan Antara Satuan Pemerintah Daerah dengan DENR

Kewajiban bersama

- menilai pemegang milik di wilayah yang menjadi kewenangan satuan pemerintah daerah;
- menutup akses terbuka (*open access*);
- menyelesaikan konflik perbatasan antara pemegang milik berbeda dengan perambah;
- mendorong investasi publik dan pribadi;
- melaksanakan peraturan dan perundangan tentang kehutanan;
- memeriksa permintaan sertifikat perizinan lingkungan; dan
- mengklasifikasi kembali lahan-lahan hutan atau mengalokasikannya untuk penggunaan lain seperti kawasan lindung atau daerah aliran sungai bersama atau taman.

Kewajiban pemerintah daerah

- mengeluarkan sub-perjanjian atau memberi pengakuan atas hak milik pribadi dalam wilayah kepemilikan;
- memfasilitasi investasi publik dan swasta;
- menyediakan sistem dukungan, seperti penyuluhan dan infrastruktur;
- memberi garansi kontrak bisnis dan pendanaan;
- mengeluarkan keputusan untuk memperbaiki pengelolaan areal-areal yang berada dalam sub-perjanjian atau sub-kontrak; dan
- memungut ongkos

Perubahan Peran DENR

Pada tahun 1987, sektor kehutanan di Filipina mengalami perubahan besar— secara kelembagaan dan struktur (De Rueda, 2006). Biro Pengelolaan Hutan atau Forest Management Bureau menjadi biro setingkat staf dan kebanyakan dari fungsinya dilimpahkan ke kantor DENR daerah. Perubahan ini menunjukkan pentingnya penilaian dan analisis tingkat nasional sebagai dasar penyusunan kebijakan yang tepat dan penentuan serta penetapan standar dan proses pengelolaan hutan yang baik. Namun demikian, perubahan tersebut berlangsung lambat – satu alasan utama terjadinya restrukturisasi birokrasi DENR saat ini.

Selama bertahun-tahun, telah banyak terjadi kerancuan dan tumpang tindih fungsi-fungsi Biro Pengelolaan Hutan, Biro Pengelolaan Kawasan Lindung, Biro Penelitian dan Pembangunan Lingkungan, dan Badan Pemetaan dan Inventarisasi Sumberdaya Nasional. Semua lembaga ini terlibat dalam pengelolaan hutan. Restrukturisasi pemerintah diharapkan dapat mengatasi kekurangan dan tumpang tindih antar lembaga tersebut, dan membuatnya lebih efektif, efisien dan berorientasi kepada klien. Konsep rekomendasi tentang restrukturisasi DENR

memuat upaya pengurangan kegiatan-kegiatan lapangan, karena lebih banyak fungsi didevolusikan ke satuan-satuan pemerintah daerah (Malayang, 2005).

Sektor kehutanan terus menerus mengalami tekanan dan tuntutan dari kliennya yang bertambah banyak. Sektor ini tidak dirancang atau dibangun untuk memberi pelayanan di tingkat regional, provinsi dan masyarakat. Pedoman baru diharapkan dapat secara berangsur mengubah sektor ini menjadi organisasi yang berfokus kepada klien, yang lebih bersedia untuk mengelola hutan berdasarkan perspektif para pihak.

Praktik Pengelolaan Hutan yang Menjanjikan

Proyek bantuan luar negeri yang sedang berjalan atau yang baru saja selesai yang dimaksudkan untuk mendukung desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan telah mengambil pembelajaran dari kegiatan-kegiatan setelah diberlakukannya Local Government Code tahun 1999. Pengalaman tersebut menunjukkan bahwa, kalau diberi kesempatan, kerjasama yang baik dapat terjalin antara DENR dan satuan pemerintah daerah. Ketika mereka memahami manfaat mengelola sumberdaya mereka – pemerintah daerah juga akan bersedia melakukan investasi dalam pengelolaan hutan. Beberapa model telah muncul, dan instrumen telah disusun untuk memfasilitasi kemitraan itu dan dengan demikian mempercepat proses desentralisasi dan devolusi.

Tata kelola perencanaan tata guna lahan hutan dan pengelolaan bersama

Perencanaan tata guna lahan hutan pada awalnya berupa proses yang berorientasi teknis yang disusun melalui program DENR tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam, sebuah inisiatif yang didukung oleh US Agency for International Development (USAID). Proses telah diubah bentuk dan menjadi alat untuk membantu satuan pemerintah daerah, para pihak setempat dan DENR menyepakati bagaimana lahan hutan dialokasikan, dikelola bersama dengan pemegang hak, dikembangkan dan dilindungi. Rencana disusun setelah proses bersama pengumpulan data, analisis, validasi dan konsultasi diantara dan dengan para pihak. Dalam proses ini, satuan pemerintah daerah diajak untuk berpikir bahwa lahan hutan bukan sebagai 'pusat biaya' melainkan modal yang dapat berkembang dengan berjalannya waktu, mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan memberi manfaat bagi kepentingan daerah. Versi perencanaan tata guna lahan hutan yang diperbaharui bersama dengan satuan pemerintah daerah tersebut telah terbukti berguna dalam pengaturan alokasi lahan hutan. Sekarang setelah dipromosikan secara luas dan digunakan dalam implementasi kegiatan proyek USAID 'Philippine

Environmental Governance (EcoGov)', perencanaan tata guna lahan hutan telah memberikan beberapa hasil positif.

Begitu bagian eksekutif dan legislatif pemerintah daerah telah mempelajari dan menyetujui rencana tersebut, kantor DENR daerah memberikan persetujuan untuk dilaksanakan. Di dalam perjanjian pelaksanaan tersebut ditetapkan fungsi, kewajiban dan peran dari kedua belah pihak. Pemerintah daerah dapat menggunakan rencana itu sebagai cetak biru untuk merencanakan dan menanam investasi pembangunan jalan yang menghubungkan kebun ke pasar, memfasilitasi penerbitan hak milik properti pribadi untuk tiap pemilik perizinan, menjadi penyangga agar ada kepastian hak milik properti, menyediakan sistem dukungan yang diperlukan (penyuluhan, asupan, pelatihan, infrastruktur sosial, akses ke pendanaan dan pasar) bagi masyarakat pemilik hak pakai, dan mendorong penanaman modal untuk fasilitas ekowisata. Pemerintah daerah dengan demikian menjadi penyedia layanan nyata dalam penyuluhan, yang tidak cukup diberikan oleh DENR dengan strukturnya yang sekarang.

Selama fase pertama implementasi, proyek EcoGov membantu proses perencanaan tata guna lahan hutan yang berorientasi pada tata kelola dan pada permintaan di 33 satuan pemerintah daerah, dan 21 diantaranya selesai dalam proses tersebut. Sejak tahun 2003, ke 33 pemerintah daerah itu telah memberikan kontribusi sekitar 15 juta peso (sekitar US\$300.000) dari anggaran mereka sendiri untuk digunakan dalam proses perencanaan. Sumbangan keuangan mereka menandakan kesediaan mereka untuk berpartisipasi dalam alokasi, perlindungan, pengembangan dan pengelolaan lahan hutan yang berada dalam wewenang mereka (DAI, 2004).

Sampai sekarang, 11 satuan pemerintah daerah di Central Visayas telah merencanakan investasi paling sedikit 128 juta peso (sekitar US\$2,5 juta) untuk meningkatkan nilai asset lahan hutan mereka yang mempunyai luas sekitar 65.000 hektar. Ini adalah rata-rata 2000 peso (US\$40) per hektar. Dana ini akan digunakan untuk membiayai bahan tanaman, peningkatan kapasitas masyarakat, perbaikan jalan, pelayanan penyuluhan dan perlindungan hutan. Rencana anggaran DENR untuk mendukung pengelolaan hutan pemerintah daerah ini sangat minimal.

Kasus di Provinsi Nueva Vizcaya menunjukkan bagaimana pengelolaan bersama lahan hutan tertentu dapat dilaksanakan. Pemerintah daerah menerbitkan sub-perjanjian kepada pihak-pihak yang mengklaim dan menduduki kawasan yang dikelola bersama seluas 24.000 ha dalam rangka untuk memantapkan hak akan lahan. Peraturan setempat dan dukungan DENR menjadi dasar pelaksanaan perjanjian pengelolaan bersama. Provinsi dan dua kotamadya telah menunjukkan dukungan dengan menyediakan bahan tanaman (termasuk pohon buah-buahan dan tanaman lain) kepada petani di dataran tinggi gunung, dan dengan mengeluarkan perjanjian pengelolaan lahan wanatani. Hasilnya adalah telah berkurangnya kebakaran hutan, pembuatan arang dan pencurian kayu, dan di sisi lain ada peningkatan dalam hal permudaan alam, dan berkurangnya angka

kemiskinan di provinsi tersebut dari 52 persen pada tahun 1992 menjadi hampir 11 persen pada 2000 (lihat Agbayani, 2005).

Dibandingkan dengan sumber pendanaan DENR, satuan pemerintah daerah mempunyai potensi sangat besar untuk mendukung desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan. Pada tahun 2005, total anggaran DENR (tidak termasuk Biro Pengelolaan Lingkungan, Biro Pertambangan dan Ilmu Bumi dan lembaga terkait lain) hanya 4,556 milyar peso (sekitar US\$90 juta), yang 80–85 persen diantaranya untuk biaya operasional (World Bank, 2003). Jumlah terbesar anggaran dialokasikan untuk pemeliharaan DENR – gaji, biaya sewa dan operasional. Ini berarti bahwa kurang dari satu milyar peso (sekitar US\$20 juta) diperuntukkan bagi biaya operasional kehutanan, sistem kawasan lindung, dan bidang penelitian dan pengembangan (GAA, 2006). Sebaliknya, satuan pemerintah daerah (kota, kotamadya dan provinsi) pada tahun 2005 mempunyai total jatah pendapatan internal sebesar 114 milyar peso (sekitar US\$2,28 juta). 22 milyar dari 114 milyar (sekitar 20 persen) dapat dipakai oleh satuan pemerintah daerah untuk pembangunan, termasuk pengadaan jasa lingkungan. Pendanaan untuk mendukung jasa pengelolaan lingkungan, terutama untuk hutan yang pengelolaannya didevolusikan, dapat dengan mudah berlipat sebesar tiga atau empat kali sumberdaya keuangan di tingkat daerah. Harus dicatat bahwa paling sedikit 40–80 persen dari total wilayah satuan pemerintah daerah dianggap hutan publik dan lahan hutan, dan lebih dari 80 persen dari wilayah negara merupakan bagian dari daerah aliran sungai.

Subsidi untuk devolusi pengelolaan hutan

Proyek Pengelolaan Sumberdaya Berbasis Masyarakat (Community-Based Resource Management Project), yang didukung Bank Dunia, telah menyediakan lebih dari US\$50 juta untuk mensubsidi penanaman modal dalam pengelolaan sumberdaya alam oleh pemerintah daerah dan masyarakatnya. Sebagai alasannya antara lain adanya keterkaitan antara kemiskinan dan sumberdaya: pengelolaan lingkungan hutan yang baik dan sumberdaya pesisir akan memberi manfaat bukan saja kepada para pemakainya tapi juga kepada masyarakat pada umumnya. Dana dikelola oleh Departemen Keuangan dan tanggung jawab utama DENR adalah membantu satuan pemerintah daerah menentukan dan melaksanakan proyek-proyek prioritas. Satuan pemerintah daerah yang miskin dapat menerima pinjaman dan hibah dari 70 sampai 80 persen dari nilai total proyek yang diusulkan. Sampai saat ini, pengalaman dan pelajaran dari proyek ini cukup positif. Pemerintah daerah melihat pentingnya menanam modal di bidang sumberdaya hutan dan pesisir mereka sebagai modal sumberdaya alam (World Bank, 2005a).

Proyek Pengelolaan Sumberdaya Berbasis Masyarakat telah menunjukkan pentingnya subsidi diberikan pada upaya perbaikan hutan dan daerah pesisir

untuk menghentikan degradasi dan melestarikan sumberdaya. Namun demikian, memperluas pendekatan tersebut dari cakupan regionalnya saat ini mungkin sulit, karena defisit keuangan yang terjadi. Dari tahap awal pelaksanaan proyek juga disarankan agar sistem dan proses harus lebih jauh disederhanakan serta difokuskan pada sumberdaya hutan dan pesisir dengan prioritas tinggi untuk produksi, kehidupan dan perlindungan keanekaragaman hayati serta daerah aliran sungai.

Kebijakan devolusi pengelolaan hutan yang parsial saja menjadi tantangan dalam implementasinya. Ini menjadikan satuan pemerintah daerah sebagai mitra dan klien dari DENR dalam mengatasi isu-isu desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan di Filipina, dan tidak ada jalan untuk kembali. Seperti proyek EcoGov, Community-Based Resource Management Project telah menunjukkan bahwa untuk mengelola hutan dan daerah pesisir, pemerintah daerah dan masyarakat perlu pendanaan jangka panjang dan kapasitas teknis yang memadai.

Contoh dari Kegiatan Sedang Berjalan

Provinsi Sarangani, Mindanao Tengah, kotamadya Maasim (dengan 46.600 ha lahan hutan) saat ini tengah menikmati hasil perencanaan lahan hutan yang disusun dengan bantuan EcoGov dan DENR dan yang saat ini sedang diimplementasikan atas dasar kolaborasi dengan satuan pemerintah daerah dan DENR. Tersusun dan selesainya rencana tersebut telah meningkatkan rasa percaya pemerintah daerah atas kemampuannya mengelola sumberdaya mereka sendiri, yang selanjutnya juga meningkatkan kepercayaan para penanam modal. Dole Philippines telah menanamkan modal sekitar 100 juta pesos, dengan melibatkan petani dataran tinggi dalam kontrak untuk menanam nanas seluas 200 ha dan menyewa 500 ha lainnya untuk tanamannya sendiri. Pengaturan kontrak tanam memberi manfaat kepada 200 rumah tangga, beberapa diantaranya pernah menjadi pemberontak atau pendukung komunis. Lebih banyak lagi petani dipekerjakan sebagai buruh yang bekerja baik sebagai penanam atas dasar kontrak maupun sebagai buruh di perkebunan yang dijalankan perusahaan. DENR membantu pihak kotamadya memonitor kegiatan penanaman untuk memastikan keseimbangan ekologi di tempat itu tidak terganggu.

Pemerintah kotamadya Maasim mengalokasikan lebih dari 500.000 pesos (sekitar US\$10.000) untuk implementasi rencana tata guna lahan hutan pada tahun 2006 saja. Juga diterima pendanaan dari berbagai sumber berjumlah sekitar 22 juta peso (sekitar US\$ 0,44 juta) untuk membangun jaringan jalan sepanjang 50 km untuk membuka akses penduduk di dataran tinggi ke pusat-pusat pelayanan dan pasar di dataran rendah. Apa yang sebelumnya merupakan lahan yang tidak produktif sekarang diubah menjadi perkebunan nanas, yang memberi penghidupan bagi masyarakat setempat.

Dengan berbekal keyakinan bahwa penyusunan perencanaan hutan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi, gubernur Sarangani menandatangani nota kesepakatan dengan semua kotamadya di wilayahnya dan menjanjikan komitmen serta dukungan keuangan untuk perencanaan tata guna lahan hutan. Untuk tahun 2006, pemerintah provinsi telah menyediakan 615.000 peso (sekitar US\$ 12.300) untuk kegiatan perencanaan. Ini di luar dana dukungan untuk organisasi hutan masyarakat yang akan segera mendapat subsidi dalam bentuk pemberian bibit senilai lebih dari 200.000 peso (sekitar US\$ 4.000).

Dalam semua kegiatan ini, DENR menjadi mitra aktif dalam memberikan pedoman dan dukungan teknis. Kemitraan ini terbukti bermanfaat tidak saja bagi satuan pemerintah daerah, tetapi juga DENR, karena lembaga ini sekarang dapat melaksanakan kewajibannya dengan bantuan keuangan dan tenaga dari pemerintah daerah.

Kasus Maasim dan Sarangani bukan merupakan contoh satu-satunya. Di Visayas Tengah, terutama di Negros Oriental, Kota Bayawan, satu lokasi EcoGov lainnya, pemerintah daerah bekerja sangat erat dengan DENR dan berbagai organisasi masyarakat untuk mengelola daerah aliran sungai dan melindungi sumber air mereka. Setelah berkonsultasi dengan masyarakat, pembuatan peta dan diselenggarakannya lokakarya, rencana tata guna lahan hutan dapat diselesaikan dan disetujui pada bulan Desember 2003. Tahun berikutnya, pihak kota dan DENR menandatangani perjanjian untuk bersama-sama melaksanakan rencana tersebut. Pemerintah daerah mengalokasikan 10 juta peso (sekitar US\$ 0,2 juta) pada tahun 2006 untuk kegiatan yang terkait.

Dengan uang itu, pihak kota membeli peralatan survei lahan hutan yang baru. Tim DENR dan pemerintah daerah keduanya menggunakan peralatan itu untuk memudahkan proses identifikasi dan deliniasi batas-batas klaim individu atas lahan hutan publik dan atas wilayah kekuasaan leluhur. Kegiatan bersama lainnya antara lain penugasan 92 petugas ENRO (Environment and Natural Resource Officers), kebanyakan pejabat desa *barangays*; untuk melakukan penilaian penguasaan lahan; dan pelatihan tentang pengelolaan sumberdaya bagi pemegang perjanjian pengelolaan hutan berbasis masyarakat.

Uang itu juga digunakan untuk merehabilitasi beberapa bagian dari daerah aliran sungai. Pada waktu tulisan ini dibuat, pihak kota telah hampir menyelesaikan proyek stabilisasi dan rehabilitasi 170.000 meter tepian sungai di Bayawan dengan bantuan beberapa organisasi masyarakat. Kotamadya telah menanam 16.000 bibit pohon dalam areal seluas 24 ha, lebih dari 800 pohon buah-buahan dalam suatu areal wanatani seluas 5 ha dan 300 pohon sepanjang jalan. 10.000 bibit lain akan ditanam pada tahun 2006, dan persemaian baru akan segera dibangun untuk menjamin kesiapan bibit yang akan ditanam di masa depan.

Maasim dan Bayawan keduanya telah masuk dalam skema pengelolaan bersama dengan DENR, masing-masing dengan luasan 12.000 ha dan 14.000 ha lahan hutan. Inisiatif lokal ini menunjukkan tumbuhnya keinginan pemerintah

daerah untuk mengambil kendali atas sumberdaya hutan sebagai bagian dari modal sumberdaya alam mereka.

Arahan ke Depan

Permintaan kayu domestik untuk konstruksi, kayu bakar, perabot rumah tangga dan produk bernilai tinggi akan terus meningkat. Seperti tercatat di berbagai publikasi (De los Angeles dan Oliva, 1996; Guiang, 2001; FMB, 2005), pada waktu yang lalu kebutuhan domestik dipenuhi dari impor, substitusi, hutan tanaman dan sumber-sumber yang tidak legal. Pemerintah daerah dan masyarakat dengan kawasan hutan luas, yang bekerjasama dengan pelaku sektor swasta lokal dan pemodal, dapat dengan mudah menguasai pasar ini terutama di Mindanao, Visayas Tengah, dan sebagian wilayah Luzon Selatan dan Utara, yang mempunyai kondisi iklim-agro ideal untuk hutan tanaman.

Dampak ekonomi lokal dari usaha memasok kayu sangat besar. DENR harus mempertimbangkan permintaan pasar dan menurunkan sebesar-besarnya biaya masuk. Untuk mencapai ini, DENR harus secara serius mempertimbangkan pemberian hak monopoli kepada pengelola hutan berbasis masyarakat dan pemegang hak hutan kuasa leluhur untuk menebang, mengolah dan memasarkan kayu dan hasil hutan nonkayu dari hutan sekunder yang produktif, dengan hak pemanfaatan dan besar volume yang didasarkan atas biaya dan keperluan tetap mereka. Dengan cara ini, hasil dari hak pemanfaatan tersebut termasuk biaya perlindungan dan rehabilitasi hutan, koordinasi dan manajemen organisasi masyarakat.

Insentif dan dukungan bagi pemegang hak penguasaan lahan bersama, pemegang hak properti pribadi di dalam areal milik bersama, dan kelompok swasta yang tertarik untuk melakukan usaha bersama (*joint venture*) atau pengaturan sistem *outgrower* menjadi kunci dalam mendorong penanaman modal. Para pihak ini, dengan dukungan pemerintah daerah dan deregulasi oleh DENR, memegang kunci sebagai pemasok kayu dan serat di Filipina pada waktu yang akan datang.

Ketika pemerintah kotamadya mengambil peran utama dalam devolusi dan ikut serta sebagai mitra dalam kegiatan-kegiatan desentralisasi pengelolaan hutan, mereka seharusnya menyuarakan keadilan dan berupaya meningkatkan alokasi pendapatan internal mereka. Ketika kota-kota besar mendapat rata-rata 1000 peso per kapita pertahun, kotamadya hanya dialokasikan rata-rata 500 peso saja. Kotamadya yang ikut serta dalam penyelenggaraan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan melindungi dan mengelola urusan sampingan seperti kawasan lindung dan daerah aliran sungai untuk melayani kepentingan umum. Mereka berhak mendapat bagian yang lebih besar dari kekayaan nasional sebagai bentuk kompensasi atas usaha mereka melindungi dan mengelola keanekaragaman hayati dan daerah aliran sungai yang sangat berguna bagi para pengguna di hilir,

berupa keanekaragaman hayati, air, energi dan nilai-nilai estetika. Satuan-satuan pemerintah daerah juga harus mencari peluang untuk memperoleh pembayaran atas jasa lingkungan.

Banyak kesempatan bagi pemerintah untuk menjadi perantara pendanaan jangka panjang, terutama untuk jenis-jenis tanaman yang tumbuh lambat, namun ini hanya dapat efektif jika pemegang lahan mendapat kepastian atas hak properti, tidak terlalu banyak peraturan dan biaya masuk yang lebih rendah untuk investasi semacam ini, dan jika pemerintah daerah, bersama dengan pemerintah pusat, membangun infrastruktur guna mendukung masyarakat terpinggirkan yang tinggal di dalam hutan. Sebagai contoh, telah diamati bahwa di lahan-lahan hutan yang sangat produktif dan ditanami, perbaikan jalan-jalan yang menghubungkan jalur kebun-ke-pasar saja dapat mengurangi biaya angkutan hasil produksi dan input sampai sebesar 50 persen (World Bank, 2001).

Hutan kemasyarakatan dan pemegang hak kepemilikan kekuasaan leluhur sudah lama menginginkan mitra yang akan membantu mereka merencanakan dan melaksanakan 'usaha sosial' – usaha yang mempunyai tujuan ganda untuk mendapat untung, memastikan pengelolaan hutan yang baik, dan mencapai keadilan sosial. 24 juta penduduk Filipina yang tinggal di dataran tinggi pasti akan senang dengan dukungan semacam ini dari LSM dan perusahaan-perusahaan yang mempunyai komitmen tanggung jawab sosial. Namun dalam banyak kasus kelompok terpinggirkan ini diperlakukan sebagai objek penelitian atau sebagai tujuan untuk mendapatkan dana bantuan atau pinjaman dari donor.

Ancaman terhadap keanekaragaman hayati Filipina masih merupakan persoalan rumit. Pemerintah dan komunitas internasional mempunyai peran dalam konservasi keanekaragaman hayati di tingkat genetik, spesies dan lansekap untuk kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang. Desentralisasi urusan perlindungan dan pengelolaan kawasan lindung dan daerah aliran sungai memerlukan dukungan dana yang cukup, insentif untuk pengelola, insentif untuk masyarakat serta komitmen jangka panjang dari kelompok masyarakat madani dan pemerintah daerah. Sampai sekarang, dana yang dibagikan kepada lebih dari 400 kawasan lindung dianggap tidak cukup untuk memenuhi syarat minimum untuk cadangan keanekaragaman hayati. Jadi, dengan melepaskan kawasan ini untuk produksi bersama, pengelolaan bersama, hutan tanaman dan penggunaan lain dapat mengatasi sebagian dari masalah pendanaan.

Terakhir, pergeseran menuju desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan membutuhkan standar, sistem dan proses-proses yang adaptif dan digunakan di tingkat lokal. Pemerintah daerah perlu bekerjasama dengan DENR dalam menyusun satu sistem pemantauan dan evaluasi untuk menilai secara berkala kinerja para pemegang izin kepemilikan hutan. Sistem ini, berdasarkan pada beberapa indikator penting, seharusnya digunakan bukan sekedar untuk memenuhi persyaratan saja, tapi juga untuk mendorong pengelolaan hutan yang lebih baik.

Rujukan

- Acosta, R. T. 2004. Impact of incentives on the development of forest plantation resources in the Philippines. *Dalam: T. Enters dan P. B. Durst (penyunting) What Does it Take? The Role of Incentives in Forest Plantation Development in Asia and the Pacific*. RAP Publication 2004/27, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Agbayani, R. 2005. Best practices in forest management through the co-management approach: The case of Nueva Vizcaya. Makalah disajikan dalam Forum Pembangunan Kehutanan Filipina, 2–3 Juni, di Asian Development Bank, Manila.
- Bacalla, D. 2006. Community-based forest management: Policy changes and development. Makalah disajikan pada Ten-Year Review of the CBFM in the Philippines: Forum for Reflection and Dialogue, 20–22 April, International Institute for Rural Reconstruction, Silang, Cavite, Filipina.
- Brillantes, A. 2000. Decentralization and devolution in the Philippines. *Dalam: Rural development and natural resource management: Trends, strategy implementation and framework performance indicator system*. Laporan bersama Government of the Philippines and the World Bank, Manila.
- Borlagdan, S., Guiang, E. S. dan Pulhin, J. 2001. Community-based forest management in the Philippines: A preliminary assessment. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezon City, Filipina.
- Castillo, G. dan Guiang, E. S. 2006. Report of the tenure assessment in EcoGov2 – Assisted local government units. DAI/EcoGov 2 Office, Pasig City, Filipina.
- Contreras, A. (penyunting) 2003. *Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*. La Salle Institute of Governance, La Salle University, Manila.
- Coronel, S., Chua, Y. T., Rimban, L. dan Cruz, R. 2004. The rulemakers: How the wealthy and well-born dominate congress. Philippine Center for Investigative Journalism, Quezon City, Filipina.
- Dacanay, M. L. (penyunting) 2004. Creating space in the market: Social enterprise stories in Asia. Asian Institute of Management and Conference of Asian Foundations and Organizations, Makati City, Filipina.
- DAI (Development Alternatives Inc) 2002. Autonomy and devolution: Proceedings of EcoGovernance round table discussion. EcoGov 1 reports, USAID, Manila.
- DAI (Development Alternatives Inc) 2004. Updating the forest cover map in Mindanao using satellite imagery. DAI technical report, EcoGov 1 Project, USAID, Manila.
- DAI (Development Alternatives Inc) 2005. EcoGov 2 project performance monitoring plan. DAI/EcoGov 2 Project, Pasig City, Filipina.
- De los Angeles, M. 2000. Natural resource management: Trends, strategies and performance indicators. *Dalam: Rural development and natural resource management: Trends, strategy implementation and framework performance indicator system*. Laporan bersama Government of the Philippines and the World Bank, Manila.
- De los Angeles, M. dan Oliva, R. 1996. Logging bans: Economic and environmental consequences. Natural Resource Management Program/Development Alternatives Inc, DENR, Quezon City, Filipina.
- De Rueda, R. 2006. Re-inventing the forestry agencies of the Department of Environment and Natural Resources: Philippines. Studi kasus disusun untuk FAO, Bangkok.

- FMB (Forest Management Bureau) 2002. Forestry statistics. Forest Management Bureau, DENR, Quezon City, Filipina.
- FMB 2005. Forestry statistics. Forest Management Bureau, DENR, Quezon City, Filipina.
- FMB 2006. Draft omnibus forestry guidelines. Forest Management Bureau, DENR, Quezon City, Filipina.
- Francisco, H. 2004. Economic analysis of allocating forest and forest lands: Total economic valuation approach. Laporan teknis diserahkan kepada EcoGov 1, Quezon City, Filipina.
- GAA 2006. www.dbm.gov.ph
- Guiang, E. S. 2001. Efficacy of removing natural forest from timber production as a strategy for conserving forests in the Philippines. *Dalam: P. Durst, T. Waggener, T. Enters, dan T. Cheng (penyunting) Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging ban in natural forests in Asia-Pacific*. FAO, Bangkok.
- Guiang, E. S. dan Castillo, G. 2005. Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements in the Philippines: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? Studi kasus disusun untuk FAO, Bangkok.
- Magno, F. 2003. Forest devolution and social capital: State-civil society relations in the Philippines. *Dalam: A. Contreras (penyunting) Creating Space for Local Forest Management in the Philippines*. La Salle Institute of Governance, La Salle University, Manila.
- Malayang, B. 2005. Recommendations for devolving ENR functions to the local government units' technical assistance report for the EcoGov 2 Project, League of Municipalities of the Philippines, and Department of Interior and Local Government. DAI EcoGov 2 Office, Pasig City, Filipina.
- Mercado, E. 2000. Decentralization and devolution of forest management in the Philippines: Uneasy steps to institutional maturity. *Dalam: T. Enters, M. Victor dan P. Durst (penyunting) Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, Regional Community Forestry Training Center, Bangkok.
- Morfit, M, 1998. Framework for DENR-local government unit strategic partnership for natural resources management. Natural Resources Management Program/Development Alternatives, Inc (NRMP/DAI), laporan teknis, DENR, Quezon City, Filipina.
- NCSO (National Census and Statistics Office) 2002. *Philippine Statistical Yearbook*. NEDA, Makati City, Filipina.
- Porter dan Ganapin, D. 1988. Resources, population and the Philippines' future: A case study. Paper 4, World Resources Institute, Washington, DC.
- Pulhin, J. 2006. Where goes though CBFM? Makalah disajikan pada Ten-Year Review of the CBFM in the Philippines: Forum for Reflection and Dialogue, 20-22 April, International Institute for Rural Reconstruction (IIRR), Silang, Cavite, Filipina.
- Sachs, J. D. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin, London.
- Vitug, V. 1993. *The Politics of Logging: Power from the Forest*. Center for Investigative Journalism, Manila.
- World Bank 2001. Aide memoire during the World Bank's supervision mission of the Agrarian Reform Communities Development Project. World Bank of Manila, Pasig City, Filipina.

World Bank 2003. Governance of natural resources in the Philippines: Lessons from the past, directions for the future. Rural Development and Natural Resources Sector Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank of Manila, Pasig City, Filipina.

World Bank 2004. Philippines: Environment monitor 2004. World Bank of Manila, Pasig City, Filipina.

World Bank 2005a. Aide memoire during the World Bank's supervision mission of the Community-Based Resource Management Project. World Bank of Manila, Pasig City, Filipina.

World Bank 2005b. Natural resources management: Way forward action plan for the Philippines. Rural Development and Natural Resources Sector Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank of Manila, Pasig City, Filipina.

Ekonomi Rumah tangga dan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Vietnam

Tan Quang Nguyen

Dalam tahun-tahun belakangan, pemerintah Vietnam telah mengambil langkah berani dengan melimpahkan hak pengelolaan hutan kepada masyarakat setempat. Bagaimana dampaknya terhadap rumah tangga? Bab ini menjawab pertanyaan tersebut dengan mengacu pada sebuah studi empiris di Provinsi Dak Lak, Vietnam, berdasarkan data lapangan yang dikumpulkan pada tahun 2002-2003 di 13 desa tempat dilaksanakannya devolusi antara tahun 1999 sampai 2000. Temuan studi tersebut menunjukkan bahwa devolusi hutan berpotensi memberi sumbangan pada ekonomi rumah tangga, namun dengan derajat yang berlainan antar rumah tangga dan desa yang berbeda. Insentif bagi masyarakat setempat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan hutan devolusi tergantung pada mekanisme pembagian manfaat yang tepat dengan memperhatikan kepentingan anggota masyarakat yang miskin dan tidak beruntung.

Latar Belakang Sejarah

Dalam dua dekade terakhir, telah terjadi perubahan radikal dalam pengaturan penguasaan lahan hutan di Vietnam. Perubahan ini disebabkan oleh berkurangnya dengan cepat luas kawasan hutan dalam satu dekade setelah unifikasi dan tidak efektifnya sistem pengusahaan hutan negara. Selain itu, perubahan juga terjadi karena meningkatnya pengakuan negara atas peran penting masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dan keberhasilan reformasi pertanian pada akhir tahun 1980-an. Saat ini, pemerintah melimpahkan hak pengelolaan hutan. Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pembangunan Kehutanan yang diberlakukan

pada bulan Desember 2004 berisi pasal-pasal yang mendukung pengelolaan hutan masyarakat. Tujuan akhir kebijakan tersebut bukan hanya untuk mempertahankan dan memperbaiki tutupan hutan, tetapi juga mendorong partisipasi masyarakat dan peningkatan kehidupan mereka. Untuk itu, sangatlah penting untuk mengetahui bagaimana kebijakan devolusi mempengaruhi ekonomi rumahtangga setempat sebelum kebijakan tersebut diterapkan di seluruh wilayah negeri.

Hutan dan Pengelolaan Hutan di Vietnam

Vietnam adalah sebuah negara tropis yang terletak di semenanjung Indo-china, Asia Tenggara. Wilayahnya memanjang dari 8°02' sampai 23°23' Lintang Utara dan dari 102°08' ke 109°28' Bujur Timur. Total luas daratannya adalah 33,038 juta hektar, dibagi secara administratif menjadi 64 provinsi dan kotamadya.

Menurut statistik terkini, 57,6 persen daratan Vietnam diklasifikasi sebagai kawasan hutan (Tabel 12.1). Total kawasan berhutan adalah 12,62 juta hektar, yang terdiri dari hutan alam seluas 10,28 juta hektar dan hutan tanaman seluas 2,33 juta hektar. Luas ini setara dengan tutupan hutan nasional sebesar 38,2 persen (31,1 persen hutan alam dan 7,1 persen hutan tanaman). Berdasarkan penggunaannya, hutan di Vietnam dibagi menjadi hutan produksi (36,3 persen dari total kawasan berhutan), hutan lindung (48,1 persen) dan hutan penggunaan khusus (15,6 persen).

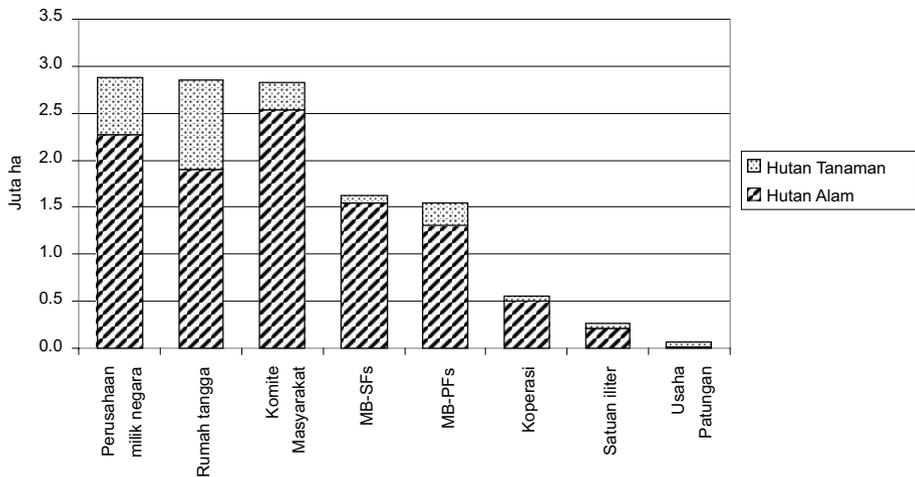
Tabel 12.1 *Klasifikasi hutan berdasarkan penggunaan*

<i>Tipe hutan</i>	<i>Luas total (ha)</i>	<i>Hutan penggunaan khusus (ha)</i>	<i>Hutan Lindung (ha)</i>	<i>Hutan Produksi (ha)</i>
I. Kawasan berhutan	12.616.700	1.958.320	6.172.062	4.486.318
A. Hutan Alam	10.283.173	1.874.829	5.302.652	3.105.693
B. Hutan Tanaman	2.333.526	83.492	869.410	1.380.625
II. Lahan hutan tidak berhutan	6.411.990	417.716	3.377.417	2.616.857
<i>Total</i>	<i>19.028.690</i>	<i>2.376.036</i>	<i>9.549.479</i>	<i>7.103.175</i>

Sumber: www.kiemlam.org.vn

Saat ini, kawasan hutan di Vietnam dikelola dengan sistem kepemilikan yang berbeda-beda. Menurut definisi Kementerian Pertanian dan Pembangunan Daerah, pemilik hutan terdiri dari delapan kelompok utama: 1) perusahaan negara, 2) badan pengelola hutan lindung (MB-PFs), 3) badan pengelola hutan penggunaan khusus (MB-SFs), 4) usaha patungan bersama, 5) rumahtangga

mandiri, 6) kelompok bersama, 7) satuan ketentaraan dan 8) komite masyarakat. Diantara kelompok kepemilikan ini, perusahaan negara, rumahtangga mandiri, dan komite masyarakat termasuk pemilik hutan yang terbesar, sementara satuan ketentaraan dan usaha patungan bersama menguasai paling sedikit kawasan hutan (Gambar 12.1).



Gambar 12.1 Kawasan hutan sesuai kelompok pemilik

Catatan: Data disusun berdasarkan skala menurun

Sumber: www.kiemplam.org.vn.

Pengelolaan hutan di bawah delapan kelompok kepemilikan ini dapat digolongkan ke dalam empat pengaturan kepemilikan utama: kepemilikan umum, kepemilikan pribadi, kepemilikan bersama dan kontrak hutan (juga lihat Nguyen, 2005a). Yang dimaksud dengan kepemilikan negara atau umum adalah pengelolaan hutan oleh kelompok-kelompok pemilik 1, 2, 3, 7 dan 8 diatas. Dalam hal ini, hutan dialokasikan kepada lembaga negara untuk waktu yang tidak ditentukan lamanya. Untuk hutan-hutan yang masuk dalam kategori penggunaan khusus atau perlindungan, pemilik hutannya berhak mendapat dana dari negara untuk mengelola hutan. Kepemilikan pribadi mencakup pengelolaan hutan oleh rumahtangga dan usaha patungan bersama (pemilik hutan 4 dan 5 di atas). Dalam kategori ini, hutan dialokasikan kepada pemilik untuk dikelola dalam jangka waktu lama (50-tahun). Dalam banyak kasus, pemilik hutan dalam kategori ini berhak secara sah atas kawasan hutan yang diberikan kepadanya. Kepemilikan bersama ditemukan pada hutan-hutan yang dikelola secara bersama (kelompok pemilik 6). Namun, statistik resmi hanya menghitung hutan-hutan kolektif yang

diakui secara sah oleh negara; kawasan yang dikelola masyarakat secara tradisional (tidak diakui secara resmi oleh negara) tidak dihitung. Dalam sistem kolektif, hutan dialokasikan kepada sekelompok pribadi, masing-masing dengan hak dan tanggung jawab yang sama. Yang terakhir, kontrak hutan di Vietnam dilakukan jika pemilik dari hutan negara menandatangani kontrak dengan suatu organisasi, rumahtangga, kelompok rumahtangga atau suatu desa untuk melindungi hutan. Dalam kontrak hutan, hak kepemilikan hutan yang dikontrakkan tetap berada ditangan kontraktor dan para pengontrak hanya mempunyai hak seperti yang tercantum dalam kontrak.

Luas kawasan dalam berbagai bentuk kepemilikan disajikan dalam Tabel 12.2. Kawasan hutan yang dikelola dengan sistem kontrak termasuk dalam luasan kawasan milik negara. Saat ini terdapat sekitar 2,26 juta hektar (17,93 persen dari total kawasan hutan seluas atau 24,76 persen dari hutan milik negara) dikelola dengan sistem kontrak dengan masyarakat setempat untuk tujuan perlindungan (lihat juga www.kiemplam.org.vn; Nguyen, 2005a).

Tabel 12.2 Kawasan hutan berdasarkan pengaturan penguasaan lahan

Kepemilikan	Hutan alam		Hutan tanaman		Total	
	Luas (ha)	Persentase	Luas (ha)	Persentase	Luas (ha)	Persentase
Publik (umum)	7.862.663	76,5	1.273.054	54,6	9.135.717	72,4
Pribadi	1.919.472	18,7	1.002.041	42,9	2.921.513	23,2
Kontrak bersama	501.038	4,9	58.432	2,5	559.470	4,43
					2.261.966†	

† Angka diambil dari 'Program Reboisasi Hutan Lima Juta Hektar' saja; kawasan ini adalah resmi milik negara. Sumber: www.kiemplam.org.vn; Nguyen (2005c)

Desentralisasi Pengelolaan Hutan

Perubahan kebijakan kehutanan dirangkum dalam Kotak 12.1 (lihat juga Nguyen et al, 2001; Nguyen, 2005a). Sampai awal 1990-an, pengelolaan hutan oleh organisasi negara merupakan satu-satunya sistem yang berlaku. Setelah Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pembangunan Hutan disetujui tahun 1991, ada upaya untuk memperkenalkan pengelolaan hutan pribadi di Vietnam. Disamping mengatur 'kepemilikan pribadi' atas sumberdaya hutan, undang-undang tersebut juga menjadi dasar hukum pembentukan badan pengelola hutan lindung dan hutan-hutan dengan penggunaan khusus sebagai suatu sistem baru pengelolaan hutan negara. Pengelolaan lahan hutan oleh swasta mendapat dukungan setelah

disetujui undang-undang baru tentang pertanahan (*Land Law*) pada Juli 1993. Para pengguna lahan diberi hak guna lahan jangka panjang (50 tahun untuk lahan hutan dan 20 tahun untuk lahan pertanian) yang dapat diperbaharui, atau disebut sertifikat Buku Merah (*Red Book certificates*), dengan lima jenis hak: untuk menukarkan, memindahkan, menghibahkan, mengagunkan dan menyewakan.

Pada 1994 dan 1995, keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan hutan didukung oleh dua surat keputusan. Surat keputusan pertama mengatur alokasi lahan hutan bagi organisasi, rumahtangga dan pribadi untuk penggunaan jangka waktu panjang (50 tahun) sesuai dengan fungsi setiap tipe hutan (hutan

Kotak 12.1 Tonggak-Tonggak Penting Kebijakan Desentralisasi Kehutanan di Vietnam

Desember 1986: Kebijakan *Doi Moi* (renovasi ekonomi) diluncurkan setelah ditetapkannya Kongres Nasional Keenam Partai Komunis Vietnam.

Agustus 1991: Undang-undang tentang perlindungan dan pembangunan hutan disetujui oleh Majelis Nasional. Ini menandai usaha pelibatan masyarakat setempat dan sektor lain dalam perlindungan dan pembangunan kehutanan.

Juli 1993: Undang-undang tentang pertanahan disetujui Majelis Nasional. Undang-undang tersebut mengatur hak pemilik lahan untuk menyewakan, menukar, mewariskan, mengagunkan dan memindahkan hak guna lahan.

Januari 1994: Keputusan Pemerintah 02/CP tentang pelimpahan pengelolaan lahan hutan dari negara kepada organisasi setempat, rumahtangga dan pribadi.

Januari 1995: Keputusan Pemerintah 01/CP tentang alokasi lahan melalui kontrak yang dikelola untuk tujuan pertanian, kehutanan dan usaha perairan.

Nopember 1999: Keputusan Pemerintah 163/1999/ND-CP tentang alokasi lahan untuk tujuan kehutanan.

Nopember 2003: Undang-undang tentang Pertanahan disetujui Majelis Nasional, mengakui status hukum masyarakat sebagai pemilik sumberdaya lahan.

Oktober 2004: Keputusan Pemerintah 181/2004/ND-CP menjadi dasar alokasi lahan hutan (mengganti Keputusan Pemerintah 163), sebagai pelaksanaan isi Undang-undang tentang pertanahan tahun 2003.

Desember 2004: Undang-undang tentang Perlindungan dan Pembangunan Kehutanan disetujui Majelis Nasional, yang memberi pengakuan terhadap hak milik masyarakat sebagai bentuk sah pengelolaan hutan.

Pertengahan 2006: Pedoman Hutan Kemasyarakatan siap untuk diuji coba.

produksi, hutan lindung dan hutan dengan penggunaan khusus). Surat keputusan tersebut menjadi dasar pelimpahan pengelolaan lahan hutan dari negara kepada organisasi setempat, rumahtangga dan pribadi. Surat keputusan kedua mendorong keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui kontrak jangka panjang dengan organisasi pemerintah.

Namun, hanya pemilik lahan tidak berhutan atau hutan tanaman yang diberi sertifikat Buku Merah; tidak ada hutan alam yang dialokasikan. Surat keputusan lainnya yang dikeluarkan pada November 1999 mengatur alokasi atau sewa lahan hutan jangka panjang kepada organisasi, rumahtangga dan pribadi untuk dikelola secara berkelanjutan. Meskipun tujuan alokasi tetap sama, sekarang dimungkinkan keluarnya hak atas lahan hutan.

Pada akhir 1990-an dan awal 2000-an, muncul pengelolaan hutan oleh kelompok rumahtangga atau masyarakat. Meskipun hutan kemasyarakatan bukan hal yang baru, periode ini menjadi pertanda perubahan penting diakuinya secara sah sistem pengelolaan tersebut. Undang-Undang tentang Pertanahan yang baru, diberlakukan pada November 2003, dan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pembangunan Kehutanan, yang disetujui pada Desember 2004, mengakui secara sah 'kepemilikan' hutan dan lahan hutan oleh masyarakat. Sebuah Surat Keputusan Pemerintah yang dikeluarkan pada Oktober 2004 menjadi dasar alokasi lahan hutan sebagai pelaksanaan Undang-Undang tentang Pertanahan tahun 2003. Pada pertengahan 2006, disusun pedoman pelaksanaan pengelolaan hutan masyarakat dan ujicoba dilakukan di 10 provinsi untuk untuk menilai hasilnya dulu sebelum dokumen pedoman tersebut diterapkan secara resmi di seluruh wilayah. Jika berhasil, prosedur devolusi hutan kepada masyarakat dan pengelolaan hutan kemasyarakatan akan didasarkan pada dokumen tersebut.

Sampai saat ini, hasil-hasil reformasi penguasaan lahan paling penting antara lain pelibatan para pihak, terutama masyarakat setempat dalam pengelolaan sumberdaya (MARD, 1999; Nguyen et al, 2001). Meskipun saat ini negara masih mengurus kawasan hutan yang cukup luas, ada kecenderungan bertambahnya kawasan-kawasan hutan yang dikelola dalam jangka panjang oleh masyarakat, baik pribadi maupun bersama-sama. Contohnya, kawasan hutan yang dikelola masyarakat telah bertambah dari 2,62 juta hektar pada 2003 menjadi 3,16 juta hektar pada 2004 dan 3,41 juta hektar pada 2005, atau berturut-turut dari 29,8 persen menjadi 34,7 persen sampai 37,4 persen dari luas kawasan hutan yang dikelola negara. Terlebih, saat ini sudah ada dasar hukum yang mengatur perubahan penguasaan lahan dan pembagian manfaat.

Meskipun demikian, tantangan desentralisasi pengelolaan hutan di Vietnam masih ada (Nguyen, 2003; Wode, 2003, Nguyen, 2005b; Roth, 2005). Secara umum, reformasi kepemilikan hutan akan berhasil jika lahan yang dialokasikan berada dekat dengan wilayah pemukiman (dalam banyak kasus, lahan tersebut adalah lahan kosong dan hutan rusak). Seringkali masalah muncul terkait

dengan pengelolaan hutan-hutan alam. Karena letaknya relatif jauh dari tempat pemukiman, hutan-hutan alam menjadi sulit dilindungi dan dikelola. Selain itu, batas hutan kadang-kadang kurang jelas dan manfaat langsung tidak dirasakan oleh masyarakat setempat. Sebagian besar masyarakat menganggap hutan alam – meskipun sudah dialokasikan – merupakan sumberdaya dengan ‘akses terbuka’ (*open access*) milik semua orang. Banyak orang lebih suka mengganti hutan menjadi perkebunan, yang lebih cepat memberi keuntungan. Akibatnya, mekanisme pembagian manfaat yang jelas dan memberi kepastian bagi pemilik hak hutan masih harus dicari.

Devolusi Hutan di Provinsi Dak Lak

Dak Lak dan hutannya

Provinsi Dak Lak terletak di dataran tinggi bagian tengah Vietnam (Gambar 12.2). Pada 2004, Dak Lak terbagi menjadi dua provinsi, tetapi ketika penelitian untuk penulisan bab ini dilakukan, Dak Lak masih merupakan satu provinsi, dengan luas 1,96 juta hektar, lebih dari setengahnya diklasifikasi sebagai lahan hutan. Lahan pertanian mencakup 26 persen dari jumlah seluruh kawasan. Penduduk berjumlah sekitar dua juta orang, sebagian besar pendatang dari provinsi lain selama dua setengah dekade sebelumnya. Masyarakat setempat suku Ede, Jarai, Mnong dan kelompok lainnya mencakup 18 persen dari penduduk di provinsi ini.

Pada akhir 2003, luas hutan di Dak Lak mencapai 979.000 hektar hutan (959.000 ha hutan alam dan 20.000 ha hutan tanaman), setara dengan 50 persen tutupan hutan. Hampir separuh dari kawasan berhutan merupakan hutan produksi. Sisanya terbagi antara hutan lindung dan hutan dengan penggunaan khusus.

Pada akhir Perang Amerika (dikenal di Barat sebagai Perang Vietnam), hutan-hutan di Dak Lak dikelola oleh pemerintah. Di tingkat lapangan, perusahaan hutan negara bertanggungjawab atas kegiatan-kegiatan kehutanan. Tutupan hutan di Dak Lak menurun dengan cepat setelah perang. Sekitar 242.000 ha hutan alam rusak antara tahun 1982 dan 1999. Selain itu, kualitas hutan menurun dengan cepat. Areal dengan kualitas hutan yang baik menurun dari 73.000 ha pada tahun 1982 menjadi 15.000 ha pada 1999, dan hutan kualitas rendah bertambah dari 278.000 ha menjadi 411.000 ha dalam kurun waktu yang sama (DARD, 2001b).



Gambar 12.2 *Dak Lak, Vietnam*

Percobaan devolusi hutan

Merespon kerusakan dan degradasi sumberdaya hutan, sebuah program percobaan devolusi hutan dimulai di Dak Lak. Inisiatif dilakukan pada tahun 1998 dengan bantuan teknis melalui proyek yang didanai Pemerintah Jerman, yakni Pengelolaan Berkelanjutan dari Sumberdaya Alam di Kawasan Mekong Bawah (Sustainable Management of Natural Resources in the Lower Mekong Region Project). Tujuan dari proyek ini adalah untuk 1) mempertahankan dan memperbaiki tutupan hutan provinsi dan 2) memperbaiki kehidupan dari masyarakat setempat. Gagasannya adalah dengan melimpahkan hak pengelolaan hutan alam produksi dari perusahaan hutan negara setempat kepada rumahtangga pribadi atau kelompok rumahtangga. Dimulai pada tahun 2001, program ini juga melimpahkan hak pengelolaan hutan kepada masyarakat (Nguyen, 2005b).

Program devolusi hutan di Dak Lak sejalan dengan pembangunan ekonomi dan politik provinsi Lebih dari dua dekade pengelolaan hutan negara, disertai perkembangan terkini terkait penanaman tanaman pangan dan datangnya migran, sistem pemilikan lahan setempat mengalami erosi (Bui, 1989; Ngo,

1989; Nguyen, 1989). Dengan devolusi hak hutan setempat kepada masyarakat setempat, terutama kepada penduduk asli, program devolusi hutan di Dak Lak telah menimbulkan besarnya perhatian terhadap sistem kepemilikan lahan penduduk asli. Meskipun program ini masih menekankan penguasaan negara atas sumberdaya hutan setempat, namun ada tanda-tanda perubahan kebijakan di tingkat provinsi – menuju pengakuan kepemilikan lahan setempat.

Dalam program percobaan tersebut, pemerintah Dak Lak mengeluarkan hak pemanfaatan jangka panjang (sertifikat Buku Merah) atas lahan-lahan berhutan kepada masyarakat setempat. Disamping itu, perjanjian kontrak antara perwakilan kehutanan negara, penguasa setempat, dan masyarakat setempat dilampirkan pada setiap hak tersebut. Kontrak ini mengatur manfaat hutan yang didevolusikan yang menjadi hak masyarakat. Namun demikian, program ini tidak merinci mekanisme apa yang digunakan atau bagaimana mewujudkan manfaat tersebut. Dalam kontrak tersebut juga diatur batasan-batasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan masyarakat di hutan yang didevolusikan. Contohnya, penerima hutan diharuskan meminta izin dari instansi pemerintah yang berkompeten untuk mengambil hasil hutan kayu atau menggunakan lahan untuk ditanami. Batasan-batasan tersebut tidak sejalan dengan uraian hak dalam surat hak guna lahan seperti yang tercantum dalam Undang-Undang tentang Pertanahan. Sekalipun kurang pengalaman sebelumnya, konsep 'kepemilikan' hutan alam secara pribadi secara perlahan dan berangsur-angsur diperkenalkan menjadi salah satu sistem kepemilikan hutan di Dak Lak.

Di tingkat lapangan, program dimulai dengan rencana melimpahkan 7000 ha hutan dari perusahaan kehutanan negara kepada masyarakat setempat pada tahun 1999. Pada akhir tahun 2000, devolusi hutan (di lapangan) sudah selesai di 13 desa dengan perkiraan sekitar 7100 ha telah dilimpahkan kepada 339 rumahtangga pribadi dan kepada 19 kelompok rumahtangga terdiri dari 149 rumahtangga (DARD, 2001a). Tidak lama setelah itu, surat-surat hak guna lahan hutan selesai diberikan kepada pengelola hutan setempat. Pada April 2001, pemerintah provinsi meninjau ulang proses devolusi hutan, yang kemudian diteruskan dengan program percobaan dalam bentuk ketiga devolusi: devolusi hutan kepada masyarakat. Sampai akhir 2002, program ini telah mendevolusikan 24.900 ha lahan hutan kepada 3243 rumahtangga, 10 kelompok dengan 111 rumahtangga, dan 24 masyarakat (termasuk 13 desa yang telah selesai proses devolusinya pada tahun 2000). Sampai saat ini, telah dialokasikan tambahan kawasan seluas sekitar 7700 ha kepada 18 kelompok rumahtangga dan sebelas masyarakat. Rata-rata, satu rumahtangga menerima 5–10 ha hutan, kelompok rumahtangga seluas 150–200 ha dan satu masyarakat seluas 400–500 ha (Nguyen, 2003).

Secara umum, luas kawasan hutan yang dilimpahkan kepada masyarakat setempat hanya sedikit saja. Namun, devolusi hutan di Dak Lak telah membuat dua terobosan. Pertama, proses tersebut telah memberikan hak pengelolaan sumberdaya alam hutan kepada rumahtangga setempat bersama dengan sertifikat

Buku Merah atas kawasan berhutan. Kedua, melalui proses tersebut diperkenalkan kembali gagasan mekanisme berbagi langsung manfaat kayu dan penggunaan lahan untuk ditanami oleh pengelola hutan setempat. Kedua hal ini telah menjadi bahan pembicaraan sebelumnya, tetapi program devolusi hutan di Dak Lak adalah yang pertama yang membuat perubahan. Sebagai akibatnya, program ini telah menarik perhatian donor internasional, pembuat kebijakan kehutanan di tingkat kementerian dan dari provinsi lain (Nguyen, 2005b; Tran, 2005). Belajar dari pengalaman Dak Lak, Provinsi Son La di Baratdaya juga mengambil tindakan mendevolusikan kawasan hutannya untuk masyarakat setempat dengan bantuan Pemerintah Jerman melalui Proyek Pengembangan Perhutanan Sosial Song Da. Pada akhir tahun 2004, sekitar 825.000 ha hutan di Son La telah didevolusikan kepada masyarakat setempat.

Namun, belum diketahui dengan jelas apakah program devolusi hutan di Dak Lak telah mencapai tujuan yang ditetapkannya. Penilaian tahun 2003 dari 10 desa menunjukkan bahwa tutupan hutan dan volume tegakan kayu berdiri masih terus menurun (Tran et al, 2003b). Selain itu, manfaat dari hutan cenderung meningkat setelah devolusi, tetapi distribusinya antar rumahtangga setempat dan desa tidak merata. Seperti dibahas oleh Nguyen (2005b dan 2006b) dan Tran et al (2003b), faktor-faktor yang menghambat pencapaian tujuan yang direncanakan antara lain kurang diperhatikannya aturan-aturan lokal tentang penguasaan lahan hutan, kurangnya dukungan peraturan bagi masyarakat setempat untuk menggunakan hak mereka yang baru, tidak jelas dan layaknya mekanisme pembagian manfaat, dan kurang dan tidak adanya dukungan bagi masyarakat setempat, terutama kelompok miskin dan tidak beruntung, untuk memperoleh manfaat dari hasil hutan.

Penelitian dan Metodologi

Pada akhir tahun 2000, ketika program percobaan devolusi hutan di 13 desa hampir selesai, Dak Lak meminta Badan Kerjasama Teknis Pemerintah Jerman (GTZ) melalui program Tropical Ecology Support untuk melakukan penelitian dan evaluasi hasil-hasil devolusi di tingkat lokal. Usulan itu diterima, dan Departemen Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Dak Lak memimpin pelaksanaan penelitian tersebut dengan dukungan para peneliti dari Universitas Humboldt, Berlin, serta dukungan kelembagaan dari proyek Sustainable Management of Natural Resources in the Lower Mekong Region, dan kemudian dari Watershed Management Component yang berada di bawah Mekong River Commission. Kegiatan lapangan dilakukan dari bulan Maret 2002 sampai Juni 2003 di 13 desa di lima distrik tempat berlangsungnya devolusi hutan.

Dari ke 13 desa yang diteliti, empat didominasi oleh orang-orang Jarai, lima oleh orang Mnong dan dua oleh Ede. Dua desa lagi terdiri dari migran yang datang ke Dak Lak selama tahun 1980-an. Penduduk berkisar antara 290 sampai

590 orang, dan desa-desa terdiri dari 42 sampai 115 rumahtangga. Desa-desa tersebut terletak di daerah ekonomi miskin, menurut klasifikasi Vietnam. Sumber pendapatan masyarakat setempat yang utama adalah pertanian. Hasil hutan dipungut terutama untuk penggunaan setempat. Pendapatan di luar pertanian yang paling banyak adalah dari gaji, penggantian kerugian perang, dan hasil usaha dagang dan jasa.

Penelitian dilakukan untuk mengkaji:

- pemungutan hasil utama dari hutan devolusi, termasuk kayu, hasil hutan nonkayu (bambu, nibung dan dedaunan hutan) dan produksi pangan dari lahan hutan;
- nilai relatif ekonomi pemungutan hasil hutan dibandingkan dengan produksi pangan dan penghasilan di luar bertani; dan
- kontribusi devolusi hutan dalam membantu rumahtangga memperoleh kredit (lihat juga Nguyen, 2005b, 2006a dan 2006b).

Data dikumpulkan di tingkat rumahtangga dalam dua studi. Studi pertama meneliti dua desa di dua distrik antara Maret dan September 2002. Sensus dilakukan pada 95 rumahtangga di kedua desa. Dalam studi kedua, 228 dari sejumlah 931 rumahtangga di 11 desa di survei antara Februari dan Mei 2003. Sampel rumahtangga dalam studi kedua dipilih secara acak berlapis (*stratified random sample*). Semua rumahtangga di satu desa dipilih berlapis berdasarkan kepemilikan hutan yang sah (atau tidak) dan kekayaan, lalu dipilih secara acak. Secara keseluruhan, dikumpulkan data dari 323 rumahtangga di 13 desa (lihat Nguyen, 2005b, untuk diskusi detail dan metodologi pengumpulan data). Hasil-hasilnya dilaporkan dalam Tran et al (2003a, 2003b and 2004), Sikor et al (2005), Tran (2005), Nguyen (2005b and 2006b), dan Tran dan Sikor (2006).

Yang penting untuk dicatat adalah Dak Lak merupakan satu kasus khusus devolusi hutan di Vietnam karena menerima bantuan teknis dan penelitian cukup besar dalam implementasi serta pendokumentasian proses dan pengaruhnya. Hanya satu provinsi lain di barat laut Vietnam, Son La, menerima bantuan teknis dan penelitian setara.

Implikasi Ekonomi pada Rumahtangga Lokal

Potensi manfaat ekonomi

Dalam proses devolusi, rumahtangga penerima berhak mendapat sertifikat Buku Merah (yang dapat dipakai untuk jaminan permintaan kredit resmi) dan menjadi 'pemilik' hutan yang didevolusikan. Rumahtangga yang mempunyai

sertifikat, apakah secara bersama atau sendiri, secara sah mendapat hak untuk memanfaatkan sumberdaya hutan; mereka yang tidak masuk dalam program devolusi tidak mempunyai hak legal atas hutan. Setiap rumahtangga penerima mempunyai hak atas 10 m³ kayu (pada awalnya setengahnya) setiap 20 tahun untuk perumahan, dengan kegiatan penebangan yang harus mendapatkan persetujuan dari instansi pemerintah yang berwenang. Selain itu, jika hutan sudah masak tebang komersial, rumahtangga setiap tahun berhak memperoleh enam persen bagian dari nilai kayu yang ditebang setelah pajak atas jasa mereka melindungi hutan. Rumahtangga penerima berhak mengumpulkan dan memanfaatkan hasil hutan nonkayu di bawah tajuk hutan tanpa harus membayar pajak sumberdaya. Setiap rumahtangga juga berhak secara legal mendapatkan lahan terbatas dari hutan yang didevolusikan untuk bercocok tanam, yang penggunaannya harus mendapatkan persetujuan. Namun, tidak jelas berapa luas lahan untuk tanaman pertanian yang diberikan kepada suatu rumahtangga.

Dari rumahtangga yang disurvei, 55 persen (179 dari 323 rumahtangga) berhak mendapat sertifikat Buku Merah dan secara sah mendapatkan hasil hutan seperti diuraikan sebelumnya. Mereka menerima secara keseluruhan 2615 ha hutan dengan perkiraan volume kayu berdiri sebesar 153.827 m³. Rata-rata luas hutan setiap rumahtangga adalah 14,6 ha, berkisar antara 3 ha sampai 28 ha. Rata-rata volume kayu adalah 859 m³, berkisar antara 0 (tidak ada hutan berkayu) di 23 rumahtangga sampai lebih dari 3500 m³. Dalam teori, kayu dan kawasan hutan ini merupakan sumber potensial bagi rumahtangga penerima. Sayangnya, tidak ada data mengenai hasil hutan nonkayu.

Pemungutan hasil dari hutan devolusi

Pemungutan kayu

Melalui survei, masyarakat setempat diminta untuk memilih tiga hasil kayu yang mempunyai arti sangat penting bagi mereka. Semua rumahtangga di setiap desa selanjutnya ditanya hasil produksinya selama waktu studi (1999 dan 2001–2002). Untuk alasan perbandingan diantara lokasi, hasilnya disajikan dalam nilai uang produk.

Kayu kelihatannya kurang penting dibandingkan dengan sumberdaya lain dari hutan yang didevolusikan (Tabel 12.3). Dalam tahun 2001, hanya 81 dari 323 rumahtangga yang disurvei (25 persen) telah menebang kayu. Diantara mereka, 48 rumahtangga mempunyai sertifikat Buku Merah yang sah dan 38 tidak punya. Nilai produksi kayu berkisar antara 0,08 sampai 16 juta Vietnamese dong (VND) setiap rumahtangga, dan rata-rata sekitar 2 juta dong VND (US\$1 ≈ VND15.000 pada 2002–2003).

Tabel 12.3 *Panen hasil dari hutan devolusi*

	<i>Rumahtangga (Persen dari total)</i>	<i>Jumlah Total</i>
Panen hasil kayu	81 (25)*	165,5 juta VND
Panen hasil nonkayu	145 (45)	18,6 juta VND
Tanaman pangan dataran tinggi hutan devolusi	119 (37)	90,56 ha
Tanaman padi hutan devolusi	23 (7)	8,2 ha
Tanaman pangan dari hutan devolusi	110 (34)	161 juta VND
Panen gabungan dari hutan devolusi	217 (67)	345 juta VND

Catatan: * Angka dalam kurung menunjukkan persen rumahtangga yang berasal dari hasil panen selama survei dilakukan.

Hasil hutan nonkayu

Seperti juga untuk kayu, masyarakat diminta menentukan tiga produk hutan nonkayu yang mereka anggap paling penting, dan mengkonversi hasilnya ke dalam nilai uang yang setara. Hasil hutan nonkayu dari hutan devolusi kelihatannya lebih menarik daripada kayu, namun nilainya lebih rendah. Sekitar 45 persen rumahtangga yang disurvei (145 dari 323, terdiri dari 90 dengan sertifikat legal dan 45 tanpa sertifikat) mengumpulkan cukup banyak hasil hutan nonkayu dari hutan devolusi. Nilainya berkisar antara 0,01 dan 2,7 juta VND setiap rumahtangga. Rata-rata rumahtangga mengumpulkan hasil hutan non kayu senilai 0,13 juta VND.

Lahan tanaman dan produksi tanaman pertanian

Penggunaan lahan di hutan devolusi untuk tanaman pertanian lebih penting daripada kayu, tapi kurang penting dari hasil hutan nonkayu. Sekitar 37 persen rumahtangga yang disurvei (119 dari total 323, terdiri dari 95 dengan sertifikat legal dan 24 tanpa sertifikat) mempunyai luas total 90,56 ha lahan tanaman pangan di dataran tinggi dalam hutan devolusi. Luas lahan tanaman berkisar antara 0,06 sampai 3,7 ha, dengan rata-rata 0,76 ha tiap rumahtangga.

Selain lahan di dataran tinggi, 7 persen (23 rumahtangga – 18 dengan sertifikat dan lima tanpa sertifikat) mempunyai luas total 8,2 ha lahan tanaman padi di hutan devolusi. Lahan tanaman luasnya berkisar antara 0,1 dan 3 ha, rata-rata 0,025 ha setiap rumahtangga. Sekitar 13 dari 23 rumahtangga yang mempunyai lahan tanam padi dalam hutan devolusi juga mempunyai lahan di dataran tinggi.

Dari total rumahtangga yang disurvei, 110 (86 dengan dan 24 tanpa sertifikat) mendapat hasil dari lahan pertanian (dataran tinggi dan tanaman padi) dalam hutan devolusi. Nilai panen tanaman pangan berkisar antara 0,05 juta sampai 9,8 juta VND setiap rumahtangga, rata-rata 1,4 juta VND.

Sebagai ringkasan, sekitar 67 persen (217 rumahtangga) dari rumahtangga yang disurvei mempunyai pungutan hasil dari hutan devolusi pada tahun 2001–2002, dengan total nilai setara tunai sebesar 345 juta VND (tidak termasuk lahan pertanian). Diantaranya, 20 rumahtangga menebang kayu, memungut hasil hutan nonkayu dan tanaman pangan; 79 rumahtangga memungut dua jenis produk; dan 118 rumahtangga memungut satu jenis produk saja. Distribusi hasil panen gabungan berkisar antara 0,01 juta sampai 16 juta VND, dengan rata-rata 1,6 juta VND setiap rumahtangga.

Hasil panen sebelum dan sesudah devolusi

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 12.4, luas lahan dataran tinggi di hutan devolusi yang ditanami oleh rumahtangga yang disurvei bertambah dari 36,83 ha pada tahun 1999 menjadi 90,76 ha pada 2002, menunjukkan penambahan hampir 250 persen. Sebaliknya, perubahan lahan tanaman padi terjadi sedikit saja. Uji statistik menegaskan perbedaan signifikan rata-rata lahan tanaman di dataran tinggi dalam waktu dua tahun, dengan $t=4.0309$ dan $p>t<0.0001$, dan perbedaan yang tidak signifikan rata-rata untuk lahan tanaman padi dengan $t=0.1549$ dan $p>t=0.8769$.

Peningkatan hasil panen dari lahan pertanian dalam hutan devolusi juga diamati. Secara keseluruhan, ada pertumbuhan sebesar 300 persen nilai keluaran hasil pangan. Tes statistik menegaskan perbedaan signifikan hasil panen sebelum dan setelah devolusi, dengan $t=4.314$ dan $p>t<0.001$.

Sebaliknya, perbedaan antara hasil panen kayu sebelum dan sesudah devolusi tidak signifikan; perubahan nilai keluaran total adalah 120 persen, dan uji statistik menunjukkan beda yang tidak signifikan dalam hal panen hasil kayu dalam dua tahun, dengan $t=0.7651$ dan $p>t=0.4445$. Untuk hasil hutan non kayu, beda nilai pemungutan sebelum dan sesudah devolusi adalah sekitar 160 persen. Uji statistik mendukung kenyataan ini, dengan $t=1.7724$ dan $p>t=0.768$.

Tabel 12.4 Perbedaan hasil sebelum dan sesudah devolusi

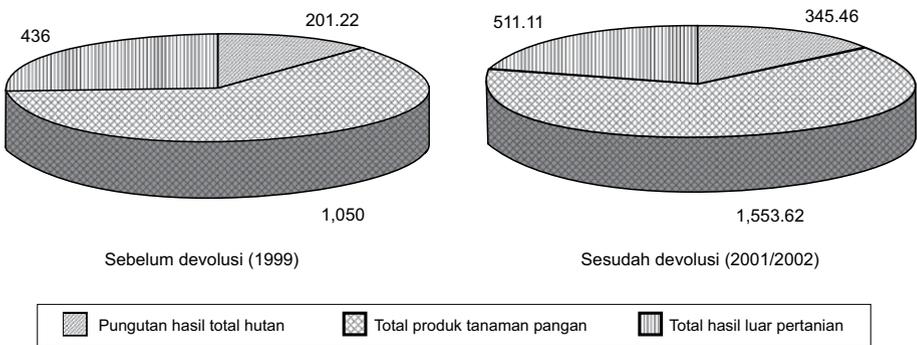
	1999	2001-2002	Perbedaan	Perubahan (persentase)
Lahan hutan dataran tinggi (ha)	36,83	90,76	53,93	246%
Lahan padi hutan (ha)	7,49	8,20	0,71	109%
Hasil panen dari lahan hutan (ribuan VND)	52.566	161.359	108.793	307%
Kayu (ribuan VND)	136.983	165.480	28.497	121%
Hasil hutan nonkayu (ribuan VND)	11.675,5	18.616	6.942	159%
Hasil panen gabungan	201.225	345.456	144.232	172%

Namun demikian, nilai keseluruhan hasil panen – kayu, nonkayu dan tanaman pangan – jauh lebih besar setelah devolusi hutan daripada sebelumnya. Kenaikan sekitar 170 persen tercatat antara 1999 dan 2001–2002 (Tabel 12.4). Hasil-hasil uji statistik menunjukkan perbedaan yang signifikan sebelum dan setelah devolusi, dengan $t=3.2239$ dan $p>t=0.0013$.

Nilai ekonomi hasil hutan

Panen hasil hutan versus sumber utama kehidupan

Panen hasil dari hutan-hutan devolusi berperan penting dalam membantu ekonomi rumahtangga (Gambar 12.3). Dibandingkan dengan hasil panen dari tanaman pangan, sumber mata pencaharian utama, nilai panen hasil hutan diperkirakan sekitar 22 persen (345 juta VND dari total panen hutan dibandingkan dengan 1,55 miliar VND dari produksi tanaman pangan) pada tahun 2001–2002.



Gambar 12.3 Total hasil dari hutan dibandingkan hasil di luar pertanian dan pangan

Di dua desa, hasil dari hutan devolusi lebih dari 34 persen dari nilai total produksi tanaman pangan; di desa ketiga, angkanya 8 persen; dan di desa-desa sisanya, berkisar antara 14 dan 26 persen.

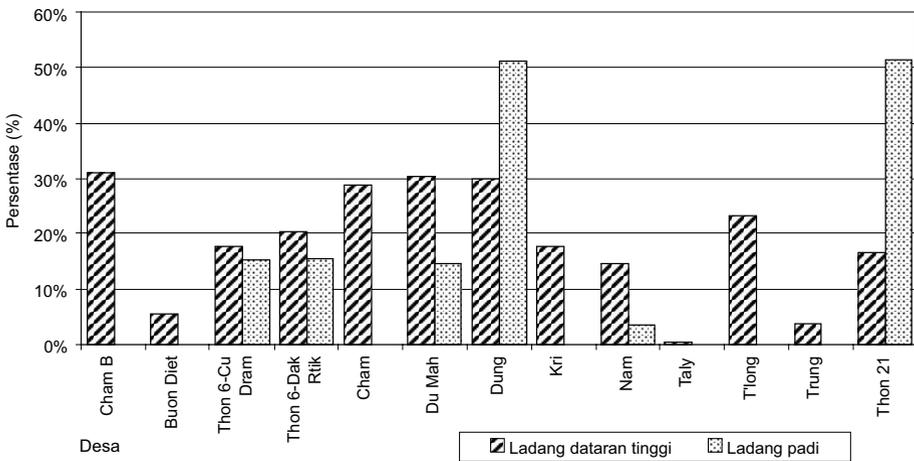
Dibandingkan dengan penghasilan gabungan dari sumber di luar pertanian, total nilai hasil pungutan dari hutan devolusi besarnya rata-rata 67,6 persen. Di enam desa, hasil panen gabungan melebihi pendapatan tunai dari semua penghasilan dari luar sumber pertanian. Sebaliknya, nilai panen hasil adalah sebesar 30 persen atau kurang di tiga desa. Di desa sisanya, nilainya berkisar antara 47 sampai 68 persen.

Kontribusi hasil panen dari hutan devolusi terhadap ekonomi rumahtangga tumbuh bukan saja dalam hal jumlah absolut, tapi juga secara proporsional

dibandingkan dengan pendapatan dari sumber di luar pertanian dan produksi pangan total. Dari 1999 sampai 2001-2002, produksi hasil dari hutan bertambah sebesar 22 persen dibandingkan dengan total pendapatan di luar pertanian dan 3 persen dibanding dengan produksi pangan.

Ladang padi dan dataran tinggi di hutan dibanding lahan pertanian total

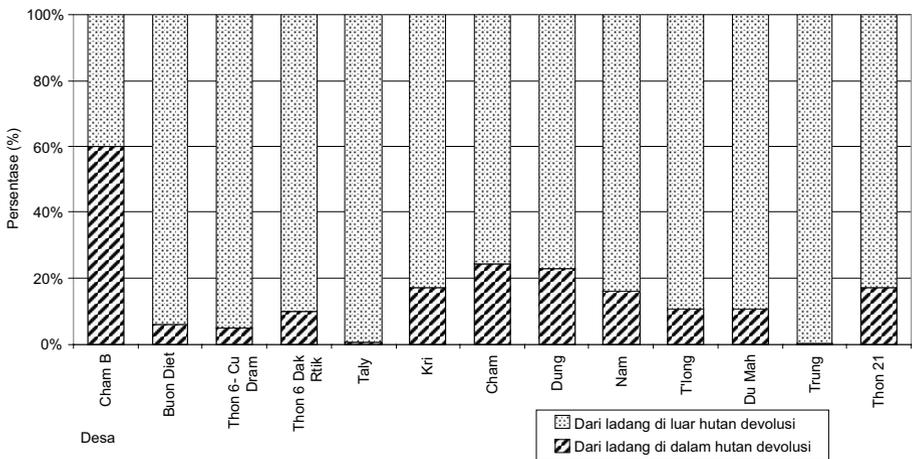
Lahan pertanian di hutan devolusi merupakan sumber lahan penting bagi rumahtangga. (Gambar 12.4). Sejak tahun 2002, lahan dataran tinggi di hutan devolusi mencakup 17,5 persen dari total lahan dataran tinggi (90,8 ha dari 518,6 ha) rumahtangga yang disurvei. Lahan tanaman padi di hutan devolusi mencakup 14,4 persen dari seluruh lahan tanaman padi (8,2 ha dari 57 ha). Di empat desa, masyarakat setempat mempunyai sekitar 30 persen atau lebih lahan kering di dalam hutan devolusi. Sebaliknya, di dua desa sekitar 5 persen atau kurang dari lahan tanaman dataran tinggi berada di hutan devolusi. Untuk lahan tanaman padi, hanya enam dari 13 desa mempunyai lahan tanaman padi di hutan devolusi, tetapi dua desa mempunyai lebih dari 50 persen dari lahan tanaman padi mereka di sana.



Gambar 12.4 Lahan tanaman dalam hutan devolusi dibandingkan total lahan pertanian, 2002

Produksi pangan dari hutan dibanding produksi pangan total rumahtangga

Produksi pangan dari lahan tanaman di hutan devolusi berkontribusi pada produksi pangan rumahtangga (Gambar 12.5). Rata-rata, 15 persen dari penghasilan pangan rumahtangga adalah dari hutan devolusi pada tahun 2001–2002. Dalam satu desa, angka ini hampir 60 persen. Sebaliknya, di empat desa, 6 persen atau kurang dari produksi pangan totalnya bersumber dari hutan devolusi. Di desa-desa sisanya, angka ini berkisar antara 10 sampai 25 persen.



Gambar 12.5 *Tanaman pangan dari ladang hutan dibandingkan dengan produksi pangan total*

Dibandingkan dengan tahun 1999, di desa yang diteliti produksi pangan dari lahan tanaman di hutan devolusi umumnya meningkat. Bagian produksi pangan dari hutan devolusi bertambah dari 7 persen dari produksi total pangan pada tahun 1999 sampai 15 persen pada tahun 2001–2002. Secara absolut, jumlah pangan yang diproduksi dari hutan devolusi meningkat tiga kali. Kenaikan nilai absolut produksi pangan terlihat di 11 desa. Hanya dua desa memproduksi pangan lebih sedikit pada tahun 2002 daripada di tahun 1999.

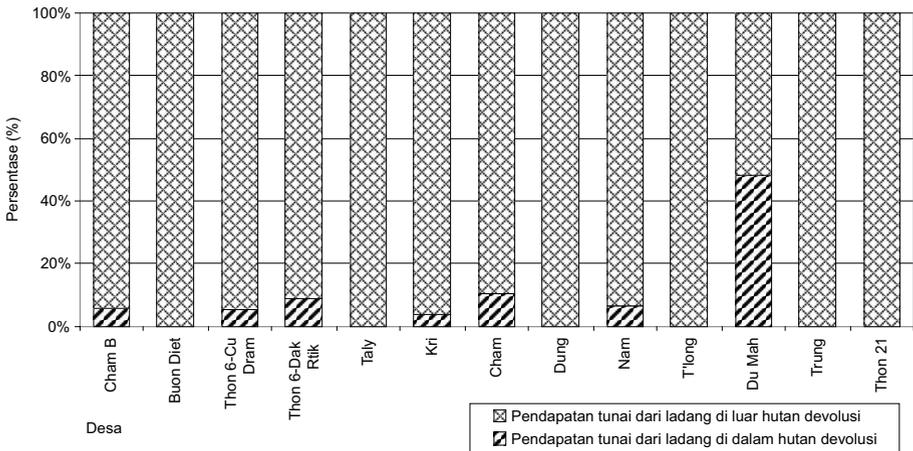
Kontribusi hutan devolusi pada penghasilan tunai

Meskipun sedikit, pendapatan tunai dari hutan devolusi memberi sumbangan pada pemasukan uang tunai rumahtangga (Gambar 12.6). Rata-rata, sekitar 5 persen dari penghasilan tanaman pangan datang dari lahan pertanian di hutan

devolusi. Di enam desa, tidak ada pendapatan yang tercatat berasal dari hutan. Namun, di satu desa, 48 persen pendapatan dari hasil tanaman pangan berasal dari lahan pertanian di dalam hutan. Di desa-desa lainnya, angka ini berkisar antara 4 sampai 10 persen.

Disamping pemasukan tunai dari panen tanaman pangan, ladang baru di hutan devolusi juga mempengaruhi pendapatan tunai hasil tanaman pangan. Lahan tanaman di tempat lain siap untuk diproduksi. Ketika masyarakat menanam tanaman pangan di lahan tanam yang baru di hutan devolusi, produksi dari lahan tanam yang ada dapat diubah dari kebutuhan untuk subsisten menjadi tanaman pangan yang menghasilkan uang tunai.

Pada umumnya, bagian rata-rata penghasilan tunai dari lahan tanam di hutan devolusi dibandingkan dengan total pendapatan tunai dari tanaman pangan meningkat dari 1,4 persen di tahun 1999 menjadi 7 persen pada tahun 2001–2002. Secara absolut, pemasukan dari lahan tanam di hutan devolusi dalam tahun 2001 kira-kira sebesar 2,5 kali daripada tahun 1999.



Gambar 12.6 Hasil tunai dari ladang hutan dibandingkan tunai dari pangan total

Devolusi hutan dan akses mendapat kredit

Undang-Undang tentang Pertanahan menyatakan bahwa surat hak guna lahan dapat dijadikan sebagai dokumen resmi untuk mendapatkan kredit secara formal. Namun, pada kenyataannya penggunaan sertifikat Buku Merah kehutanan sebagai agunan untuk pinjaman agak terbatas. Dari sampel 176 rumahtangga yang mempunyai sertifikat, hanya enam rumahtangga di satu desa, dengan dukungan pejabat setempat, berhasil mendapatkan pinjaman dari bank setempat dengan menggunakan sertifikat mereka sebagai agunan. Alasannya adalah rendahnya harga pasar hasil hutan, dan tingginya taksiran biaya pencairan aset tersebut jika

terjadi kegagalan pelunasan pinjaman. Surat kepemilikan lahan pertanian atau lahan pemukiman, yang juga diberikan kepada masyarakat setempat, lebih dapat diterima untuk tujuan agunan dibandingkan dengan surat kepemilikan lahan hutan. Lagi pula, prosedur berbelit dalam permohonan pinjaman mengurungkan niat petani untuk mencoba meminjam.

Namun demikian, pengalaman di Dak Lak menunjukkan bahwa devolusi hutan memberi kesempatan bagi petani untuk mendapatkan kredit melalui proyek pembangunan. Enam rumahtangga adalah contohnya. Bekerjasama dengan pejabat setempat, Departemen Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Dak Lak memilih enam rumahtangga untuk uji coba penerapan model pertanian hutan di hutan devolusi mereka. Dengan jaminan dari pejabat setempat jika terjadi kegagalan, setiap rumahtangga diberi pinjaman sebesar 2 sampai 5 juta VND, dengan sertifikat Buku Merah kehutanan mereka sebagai agunan. Pinjaman ini kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan peternakan sapi dan penanaman pohon jambu mete.

Biaya rumahtangga terkait dengan devolusi

Disamping manfaat, rumahtangga penerima hutan juga punya beban biaya yang harus dipikul. Yang paling utama adalah biaya tenaga kerja, yang timbul baik selama proses devolusi maupun setelah selesai. Dalam proses devolusi, setiap rumahtangga harus hadir rata-rata dalam dua pertemuan dan berada sehari di lapangan. Sampai selesainya devolusi hutan, paling sedikit dua hari kerja, senilai 40.000 VND dalam uang setara nilai pasar saat ini, dikeluarkan oleh tiap rumahtangga.

Kegiatan pengelolaan hutan juga membutuhkan biaya tenaga kerja. Dalam teori, rumahtangga penerima hutan diharapkan mengikuti peraturan pemerintah dalam pemanfaatan sumberdaya hutan. Mereka harus mendapatkan izin penebangan kayu dan mengikuti rencana penebangan kayu ketika mereka akan melaksanakan kegiatan penebangan kayu komersial skala besar. Mereka juga harus minta izin jika akan mengubah tata guna lahan di hutan devolusi, termasuk mengubah lahan hutan menjadi lahan untuk bercocok tanam. Di samping itu, pengelola hutan setempat diharapkan secara teratur mengadakan patroli untuk memantau hutan mereka dan mendeteksi, menghentikan dan melaporkan penggunaan sumberdaya tanpa izin.

Bagi rumahtangga penerima hutan, tantangan yang paling utama adalah ketika mereka mengajukan permohonan izin-izin untuk menebang kayu dan mengkonversi hutan menjadi lahan tanaman pangan. Pejabat distrik tidak mempunyai kejelasan tentang bagaimana petani dapat menerima izin resmi. Petani harus mengikuti prosedur administratif dan mengadakan perjalanan ke ibukota distrik untuk mengajukan permohonan izin. Contohnya, seorang petani yang

mencoba mengajukan permohonan izin penebangan kayu untuk kepentingan membangun rumah, harus melakukan tiga kali perjalanan ke ibukota distrik yang berjarak 30 km dari tempat tinggalnya tanpa mendapat hasil. Pada akhirnya, dia memutuskan untuk menebang kayu tanpa izin, dengan resiko ditangkap dan kayu serta peralatannya dirampas.

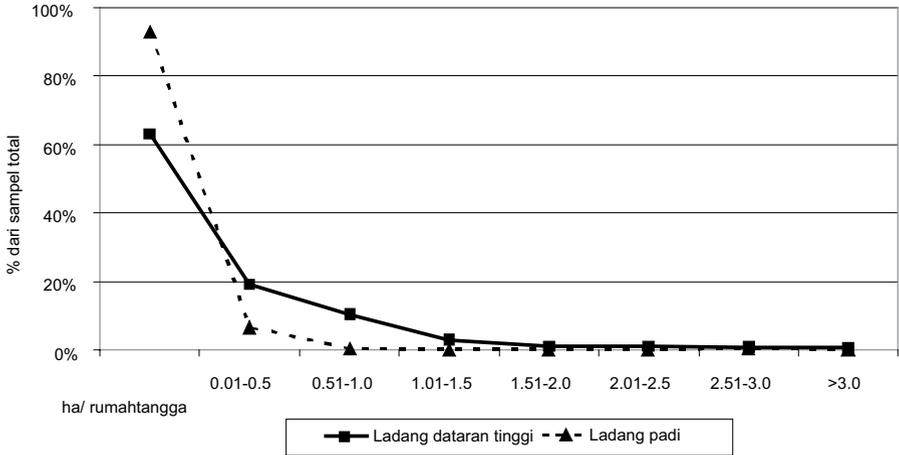
Rumahtangga juga dituntut meluangkan tenaga dan waktu untuk kegiatan patroli hutan. Di hampir semua desa, rumahtangga penerima hutan mengatakan mereka mengunjungi hutannya antara 10 sampai 15 kali selama tahun lalu. Namun, sebagian besar perjalanan tersebut dilakukan bersamaan dengan kegiatan lain seperti mengumpulkan hasil hutan.

Tenaga kerja untuk membuka lahan baru, menebang kayu atau mengumpulkan hasil hutan nonkayu menjadi biaya yang paling penting, khususnya jika tidak tersedia mesin dan peralatan yang canggih. Pembersihan satu hektar hutan muda atau sekunder untuk membuka lahan baru, contohnya, perlu waktu rata-rata 40 hari. Ketika pepohonan sudah kering, perlu 5 sampai 10 hari orang kerja untuk membersihkan tapak dengan menggunakan api. Kira-kira sepuluh sampai 15 hari orang kerja lagi diperlukan untuk memagar lahan yang baru dibuka itu. Seluruhnya, umumnya perlu 45 sampai 60 hari orang kerja untuk mengubah satu hektar hutan devolusi menjadi lahan untuk bercocok tanam tanaman pangan.

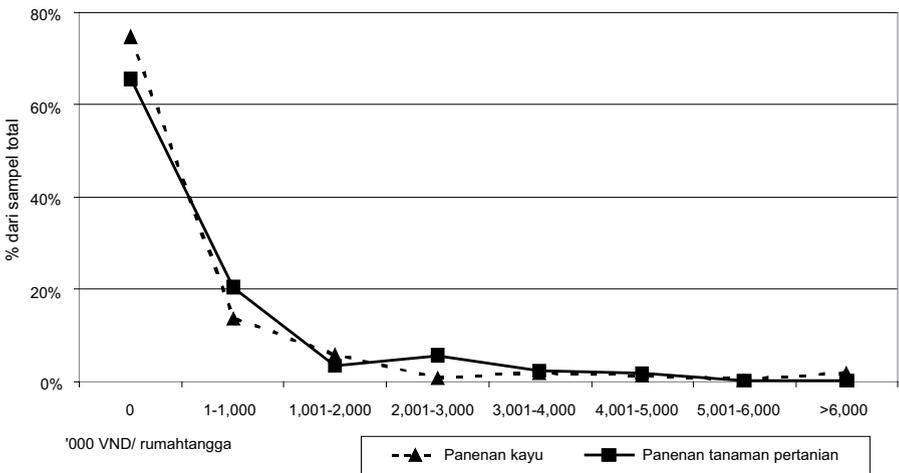
Diskusi dan Rekomendasi

Devolusi hutan berpotensi meningkatkan kehidupan masyarakat setempat. Namun partisipasi masyarakat setempat dalam perlindungan hutan-hutan yang didevolusikan tergantung pada mekanisme bagi hasil yang transparan dan bisa dijalankan serta berpihak kepada anggota masyarakat miskin dan kelompok yang tidak beruntung. Sampai saat ini, sebagian besar manfaat hutan yang didevolusikan hanya dinikmati sekelompok kecil rumahtangga (Gambar 12.7 dan 12.8).

Sebagai contoh, 63 persen rumahtangga tidak mempunyai lahan pertanian dataran tinggi di hutan mereka, dan 30 persen diantaranya punya lahan tersebut tidak lebih dari 1 ha; hanya 7 persen saja yang punya lahan pertanian lebih dari 1 ha. Distribusi lahan tanaman padi lebih-lebih lagi tidak merata. Sekitar 93 persen dari rumahtangga yang disurvei tidak punya akses ke lahan tanaman padi di dalam hutan yang didevolusikan – semua lahan dimiliki oleh hanya 7 persen dari rumahtangga sampel.

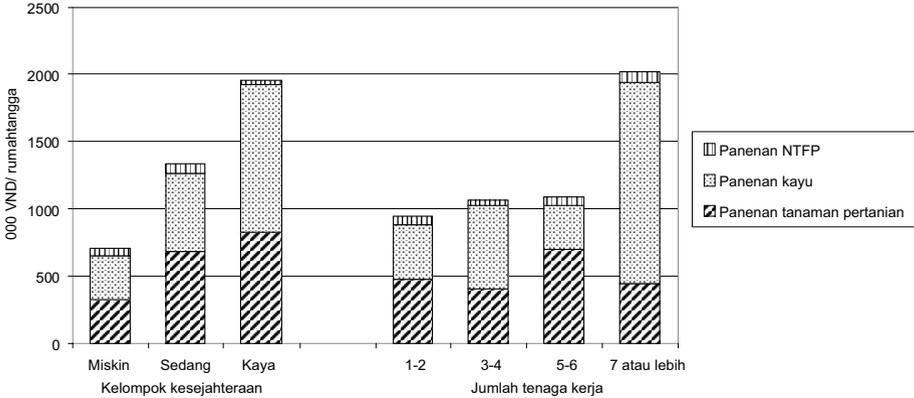


Gambar 12.7 Distribusi lahan tanaman hutan diantara rumahtangga

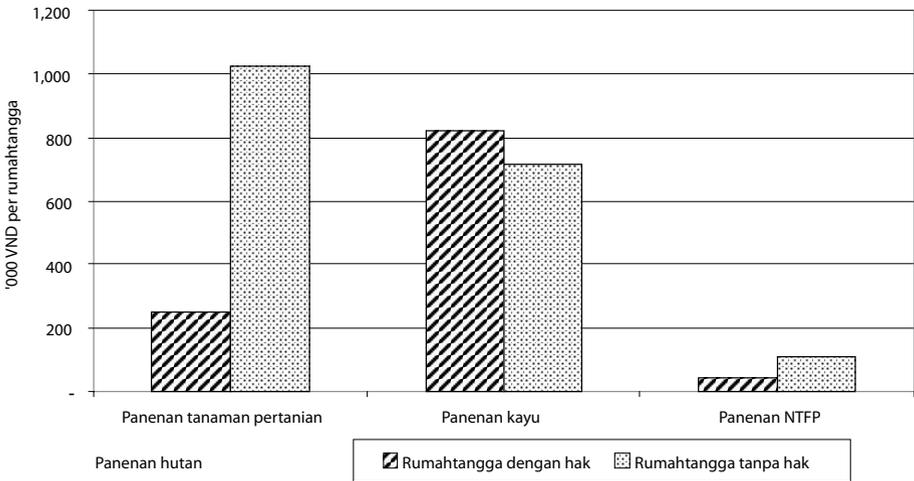


Gambar 12.8 Distribusi hasil pangan dan penebangan kayu diantara rumahtangga

Dalam banyak hal, manfaat ekonomi dinikmati oleh rumahtangga kaya dan mereka yang mempunyai pekerja (Gambar 12.9). Seperti terukur dalam suatu indeks kepemilikan rumah bagus dan barang-barang mahal (misalnya sepeda motor, sofa atau TV), sekitar 181 rumahtangga miskin dalam sampel (56 persen dari total) hanya menikmati 37 persen dari nilai total ekonomi dari hasil hutan. Manfaat yang sama diterima oleh 96 rumahtangga dengan kelas kekayaan sedang (30 persen dari total sampel). Sisa 26 persen manfaat diterima oleh 14 persen



Gambar 12.9 *Pemungutan hasil hutan sesuai pendapatan dan tenaga kerja*



Gambar 12.10 *Distribusi pemungutan hasil hutan sesuai status hukum*

rumah tangga terkaya dalam sampel. Rata-rata, manfaat hutan yang diterima rumah tangga kaya sedang dan rumah tangga kaya masing-masing adalah sekitar 190 persen dan 280 persen dari manfaat yang dinikmati rumah tangga miskin.

Sebagian manfaat juga dinikmati mereka-mereka yang tidak punya hak atas hutan yang didevolusikan (Gambar 12.10). Sekitar 57 persen rumah tangga tanpa sertifikat Buku Merah dalam sampel mendapat manfaat dari hutan, sementara ada sekitar 76 persen rumah tangga yang mempunyai sertifikat. Rata-rata, nilai manfaat yang diperoleh rumah tangga tanpa sertifikat relatif

rendah yakni 1,1 juta VND, dibandingkan dengan 1,9 juta VND untuk pemegang sertifikat. Namun demikian, rumahtangga tanpa sertifikat umumnya mengambil kayu lebih banyak dari hutan daripada mereka yang mempunyai hak.

Meskipun secara umum manfaat dari hutan devolusi memberi sumbangan penting pada ekonomi rumahtangga, rumahtangga penerima hutan menghadapi tantangan dalam upaya mereka melindungi hutan dan mempertahankan manfaatnya untuk masa depan. Sangatlah sulit bagi penduduk setempat untuk menyingkirkan penduduk lainnya yang selama ini mengandalkan hutan sebagai sumber keperluan keseharian mereka. Tetapi pemanfaatan hutan oleh mereka yang tidak punya hak yang sah dapat merusak insentif bagi pengelola hutan setempat untuk bekerja melindungi hutan devolusi. Lagipula, karena sebagian besar manfaat terkumpul pada rumahtangga kaya dan mempunyai banyak tenaga kerja, mereka-mereka yang tidak mempunyai sumberdaya cukup untuk mengambil keuntungan dari hutan mungkin tidak punya cukup insentif untuk terus melindungi hutan.

Dari sudut pandang ekonomi, persoalannya adalah tidak adanya mekanisme pembagian manfaat yang transparan dan tepat serta tidak berfungsinya sistem pemantauan pelaksanaan mekanisme tersebut. Bagi para petani setempat di Dak Lak, mekanisme pembagian manfaat yang diperkenalkan melalui program devolusi sulit dimengerti, dan tidak jelas organisasi mana yang dapat membantu melaksanakan hak-hak devolusi mereka. Bahwa seorang petani mengadakan tiga kali perjalanan ke pusat distrik dan masih belum berhasil mendapatkan izin untuk menebang kayu menandakan bahwa sistem yang ada tidak bekerja dengan baik.

Dari sudut pandang kebijakan, temuan-temuan dari studi ini mempunyai implikasi berikut. Pertama, devolusi hutan dapat memberikan keuntungan ekonomi nyata bagi masyarakat setempat dan merangsang minat mereka pada pengelolaan hutan. Namun demikian, yang penting untuk diperhatikan adalah bahwa manfaat devolusi cenderung berbeda antar rumahtangga dan desa. Variasi demikian menggambarkan kemampuan berbeda-beda rumahtangga setempat dan desa dalam memanfaatkan hutan.

Kedua, pemerintah tidak dapat begitu saja memberi hak masyarakat setempat atas hutan dan mengharapakan mereka mendapatkan manfaatnya. Hak saja tidak akan cukup untuk mendapatkan manfaat ekonomi sebenarnya— sumberdaya lain seperti tenaga kerja dan modal juga diperlukan. Pemerintah harus memberdayakan masyarakat agar memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan.

Ketiga, rumahtangga yang miskin sumberdaya sering berada pada posisi lemah dalam memperoleh manfaat dari kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan pembangunan pedesaan harus mempunyai target yang tepat atau memihak kepada kepentingan rumahtangga ini secara positif.

Keempat, peran dukungan pihak luar cukup penting dalam devolusi hutan. Devolusi hak atas hutan kepada masyarakat setempat merupakan sebuah perubahan radikal pengelolaan hutan oleh pemerintah yang telah dilakukan

sejak lama di Vietnam. Dengan demikian implementasinya perlu difasilitasi secara sungguh-sungguh oleh pihak luar, terutama negara-negara dengan sistem peraturan perundang-undangan yang rumit.

Yang terakhir, adalah penting untuk membangun sebuah sistem pemantauan yang jelas dan tepat untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah di lapangan. Dalam devolusi hutan, sistem tersebut berfungsi menelusuri penggunaan sebenarnya sumberdaya lokal dan memastikan hak dan kewajiban dihormati dan diikuti. Selain itu, sistem yang jelas dan mudah dimengerti akan membantu masyarakat setempat menghindari biaya yang tidak perlu dalam usaha mereka melaksanakan haknya.

Ucapan Terima Kasih

Dana penelitian lapangan diterima dari Tropical Ecology Support Program dibawah Badan Kerjasama Teknis Pemerintah Jerman, the German Agency for Technical Cooperation. Pendanaan penelitian dikelola melalui program Sustainable Management of Natural Resources in the Lower Mekong Basin dan kemudian program Watershed Management Component of the Agriculture, Irrigation, and Forestry dibawah the Mekong River Commission. Proyek ini bermitra dengan Departemen Pertanian dan Pembangunan Desa Dak Lak, Vietnam dan Lembaga Ilmu-ilmu Ekonomi Pertanian dan Sosial, Universitas Humboldt, Berlin, Jerman.

Banyak masukan yang berguna terhadap bab ini berasal dari para peserta Lokakarya Tata Kelola dan Desentralisasi Kehutanan di Asia dan Pasifik yang diselenggarakan di Yogyakarta, Indonesia, pada bulan September 2006. Saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) yang telah mensponsori partisipasi saya di lokakarya tersebut dan membantu penulisan bab ini. Terima kasih saya sampaikan juga kepada lima orang reviewer atas komentar-komentar mereka yang sangat berharga terhadap versi tulisan saya sebelumnya.

Rujukan

- Bui, D. M. 1989. *Viec dua lao dong dan toc vao nong lam truong* [Keterlibatan masyarakat asli sebagai pekerja di perusahaan-perusahaan kehutanan dan pertanian negara]. *Dalam: Tay nguyen tren duong phat trien* [Dataran tinggi tengah menuju jalan pembangunan]. Nha Xuat Ban Khoa Hoc Xa Hoi (Social Science Publishing House), Hanoi, hal 449–466.
- DARD (Dak Lak Department of Agriculture and Development) 2001a. Bao cao ket qua buoc dau thuc hien thi diem giao dat lam nghiep tai tinh Dak Lak trong hai nam 1999–2000 [Laporan tentang hasil-hasil awal percobaan alokasi lahan hutan di Dak Lak pada 1999–2000]. DARD, Dak Lak, Vietnam.

- DARD (Dak Lak Department of Agriculture and Rural Development) 2001b. Chien luoc phat trien lam nghiep tinh Dak Lak giai doan 2001–2010 [Strategi pembangunan kehutanan Dak Lak tahun 2001–2010]. DARD, Dak Lak, Vietnam.
- MARD (Ministry of Agriculture and Rural Development) 1999. *National Forum on Forestry*. Agriculture Publishing House, Hanoi.
- Ngo, T. D. 1989. Su phat trien kinh te xa hoi trong cac dan toc it nguoi o Dak Lak [Pembangunan sosial ekonomi etnis minoritas di Dak Lak]. *Dalam: Tay nguyen tren duong phat trien [Dataran tinggi tengah menuju jalan pembangunan]*. Nha Xuat Ban Khoa Hoc Xa Hoi (Social Science Publishing House), Hanoi, hal 362–376.
- Nguyen, D. V., To, M. D., Ha, C. C., Trinh, H. D. dan Nguyen, K. H. 2001. *Lam nghiep Viet Nam 1945–2000 [Kehutanan Vietnam 1945–2000]*. Agricultural Publishing House, Hanoi.
- Nguyen, T. Q. 2005a. Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? The case of Vietnam. Lapora untuk FAO Forest Resource Assessment, Hanoi.
- Nguyen, T. Q. 2005b. *What Benefits and for Whom? Effects of Devolution of Forest Management in Dak Lak, Vietnam*. Shaker Verlag, Aachen, Jerman.
- Nguyen, T. D. 2005c. Gioi Thieu Ve Du An Trong Moi Nam Trieu Ha Rung [Pengenalan Program Reforetasi Lima Juta Hektar]. Five Million Hectare Reforestation Program Secretariat, Hanoi.
- Nguyen, T. Q. 2006a. Forest devolution in Dak Lak, Vietnam: Improving forest management or livelihoods of the poor? *Dalam: S. Mahanty, J. Fox, M. Nurse, P. Stephen dan L. McLees (penyunting) Hanging in the Balance: Equity in Community-based Natural Resource Management in Asia*. Regional Community Forestry Training Center for Asia and the South Pacific (RECOFTC) and East–West Center, Bangkok dan Hawaii, hal 200–222.
- Nguyen, T. Q. 2006b. Forest devolution in Vietnam: Differentiation in benefits from forest among local households. *Forest Policy and Economics*, vol 8, hal 409–420.
- Nguyen, V. A. 1989. Mot vai van de kinh te – Xa hoi o Dak Lak [Beberapa masalah sosial ekonomi di Dak Lak]. *Dalam: Tay nguyen tren duong phat trien [Dataran tinggi tengah menuju jalan pembangunan]*. Nha Xuat Ban Khoa Hoc Xa Hoi (Social Science Publishing House), Hanoi, hal 45–54.
- Nguyen, X. V. 2003. Giao rung tu nhien tai Dak Lak: Co hoi va thach thuc [Alokasi hutan alam di Dak Lak: Peluang dan tantangan]. Dak Lak Department of Agriculture and Rural Development, Dak Lak, Vietnam.
- Roth, P. 2005. Conceptual framework for community-based forest development in Quang Binh: Sustainable management of natural resources in central Vietnam. Sustainable Management of Natural Resources in Central Vietnam (SMNR-CV) Project, Quang Binh, Vietnam.
- Sikor, T., Nguyen, T. Q. dan Tran, T. N. 2005. Learning from devolution: An assessment tool developed in Vietnam for the Forest Department. *International Forestry Review*, vol 7, hal 320–331.
- Tran, T. N. 2005. *From Legal Acts to Village Institutions and Forest Use Practices: Effects of Devolution in the Central Highlands of Vietnam*. Shaker Verlag, Aachen, Jerman.

- Tran, T. N., Nguyen, T. Q. dan Sikor, T. 2003a. Local impact assessment after forest land allocation: Manual. Dak Lak Department of Agriculture and Rural Development, Dak Lak, Vietnam.
- Tran, T. N., Nguyen, T. Q. dan Sikor, T. 2003b. Local outcomes of forest land allocation: Evidence from Dak Lak. Dak Lak Department of Agriculture and Rural Development, Dak Lak, Vietnam.
- Tran, T. N., Nguyen, T. Q. dan Sikor, T. 2004. Local impact assessment after forest land allocation in Dak Lak, central highlands of Vietnam. Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit GTZ GmbH Eschborn, Jerman.
- Tran, T. N. dan Sikor, T. 2006. From legal acts to actual powers: Devolution and property rights in the central highlands of Vietnam. *Forest Policy and Economics*, vol 8, hal 397-408.
- Wode, B. 2003. Report on community based forest management concept. Rural Delopment Project, Dak Lak, Vietnam.

Desentralisasi dan Tata Kelola Hutan di Asia dan Pasifik: Kecenderungan, Pelajaran dan Tantangan

Doris Capistrano

Desentralisasi kehutanan di wilayah Asia-Pasifik terus mengalami kemajuan. Berbagai negara telah mengambil jalan yang berbeda-beda dan memilih bentuk desentralisasi yang berlainan (Ferguson dan Chandrasekharan, 2005). Seperti di bagian dunia lainnya, negara-negara di wilayah Asia-Pasifik terus melakukan percobaan dalam hal kedalaman dan kecepatan desentralisasi dan bernegosiasi soal perimbangan kekuatan antara pemerintah pusat dan pemerintah di bawahnya dan diantara kelompok para pihak (Enters et al, 2000; Brown dan Durst, 2003; Colfer dan Capistrano, 2005; FAO 2006). Beberapa negara (seperti Cina, Vietnam, Laos, Selandia Baru dan Indonesia) telah melaksanakan reformasi yang relatif cepat dan menyeluruh melalui proses desentralisasi. Reformasi radikal terjadi didorong oleh krisis politik, seperti jatuhnya rejim Suharto di Indonesia, pemilihan pemerintahan baru di Selandia Baru dan berkembangnya peluang pasar yang cepat di Cina, Vietnam dan Laos (Kotak 3.2 dan Bab 6, 8, 10 dan 12 dari buku ini).

Namun, sebagian besar negara di wilayah ini memilih desentralisasi bertahap dan berubah sedikit demi sedikit. Bahkan Indonesia, yang memulai dengan suatu langkah radikal, beralih mengambil langkah yang lebih hati-hati setelah melihat euforia di awal tahap desentralisasi justru menimbulkan konflik dan kompleksitas institusi (Siswanto dan Wardojo, 2005; Barr et al, 2006). Sebagai proses politik, desentralisasi menyangkut negosiasi terus menerus soal kekuasaan dan wewenang atas hutan dan sumberdaya lainnya. Sebagai suatu proses sosial, desentralisasi juga menyangkut perebutan ideologi dan filosofi dan berbagai pengertian dan arah yang diinginkan.

Berbeda dengan waktu awal desentralisasi yang memusingkan tiga dekade yang lalu, bentuk desentralisasi dalam 15 tahun terakhir cenderung lebih pragmatis dan memberikan perhatian khusus pada keadilan, penghidupan dan peluang pasar. Tampaknya juga ada kesadaran yang lebih besar terhadap proses jangka panjang desentralisasi dan perlunya proses belajar yang terus menerus, penyesuaian, dan dukungan teknis, administratif dan keuangan. Keterampilan dan kemampuan baru harus ditingkatkan agar para aktor dan para pihak di semua tingkat – masyarakat, pemerintah daerah, organisasi pendukung, satuan pemerintah dan perusahaan, dan pemerintah pusat – lebih siap melaksanakan peran dan tanggung jawab mereka dan mengambil manfaat dan peluang desentralisasi. Pada waktu yang sama, pendekatan dan intervensi desentralisasi yang serupa menghasilkan hasil beragam di negara dan lokasi yang berbeda. Sejarah lokal, sifat dan karakteristik institusi, kapasitas aktor utama, dinamika sosial, ekonomi dan politik, serta pilihan pemanfaatan hutan dan sumberdaya terkait, semuanya mempengaruhi hasil akhir (Bab 3 dari buku ini; Capistrano dan Colfer, 2005).

Reaksi balik dari para pihak yang dominan dan kelompok-kelompok yang tidak setuju dengan melemahnya kekuasaan mereka dan yang berusaha mengambil kembali kekuasaan mereka telah menyebabkan terjadinya pendulum di beberapa negara (seperti Nepal, Indonesia dan Filipina). Pemerintah pusat kembali mengambil kewenangan yang lebih besar dalam tahun-tahun terakhir ini (Barr et al, 2006; Bab 5 dan 11 buku ini). Di banyak negara, kekuatan-kekuatan pro dan kontra sentralisasi dan desentralisasi memainkan peran mereka dalam forum pengambilan keputusan yang berbeda-beda. Tekanan kelompok-kelompok tersebut mengarah pada terjadinya siklus berulang desentralisasi ke resentralisasi, seperti dapat dilihat di banyak negara di dunia (Capistrano dan Colfer, 2005). Kadang-kadang, arus berlawanan tersebut terwujud dalam kebijakan-kebijakan yang kontradiktif, serta proses dan mekanisme yang saling meniadakan. Ini hampir sama dengan memberi dengan tangan yang satu dan mengambilnya kembali dengan tangan lainnya dengan maksud mempertahankan keseimbangan yang tidak nyaman atau kembali ke *status quo* sebelum desentralisasi. Contohnya antara lain devolusi pengelolaan hutan masyarakat di Vietnam dan Laos dari pemerintah kepada rumah tangga pribadi dan perusahaan, padahal pada waktu yang sama banyak hutan yang didevolusikan ditetapkan sebagai suaka alam dan kawasan lindung (Bab 8 dan 12 dari buku ini).

Pelajaran dari negara-negara yang telah melaksanakan desentralisasi dan devolusi adalah bahwa kekuasaan terpusat dan desentralisasi harus bersifat saling menunjang dan barangkali sebaiknya dipandang sebagai dua muka dari mata uang yang sama. Tanpa pemerintahan pusat yang kuat dan efektif, desentralisasi akan mengarah pada semakin terjadinya inkonsistensi kebijakan, ketidakadilan, perpecahan dan hilangnya hutan (Kotak 3.2 dan Bab 2 buku ini). Kondisi tersebut bisa melemahkan sistem perencanaan tata guna lahan terpadu, pemadaman kebakaran hutan, pemberlakuan peraturan perundangan dan, dalam beberapa

kondisi, juga akan mendorong korupsi. Para analis telah mencatat bahwa, meskipun ada reformasi desentralisasi dengan meningkatnya sikap responsif pemerintah dan meningkatnya kegiatan masyarakat, mayoritas yang terjadi tidaklah demikian. Ada kekhawatiran bahwa politik lokal dapat menyembunyikan pola-pola ketidakadilan yang meluas serta melemahkan respon kolektif terhadapnya (Larson dan Ribot, 2005; Ribot, 2005).

Seperti di bagian lainnya di dunia, dalam dekade terakhir, wacana tentang desentralisasi di Asia dan Pasifik berbeda nuansanya, dan instrumennya lebih canggih serta lebih berorientasi pasar. Dari persepsi awal desentralisasi sebagai suatu konsep sederhana tentang alokasi menang/kalah kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah dan para aktor, dalam tahun-tahun selanjutnya, desentralisasi lebih sering dipandang sebagai perubahan bentuk dasar kekuasaan dan wewenang dalam pengertian negosiasi para pihak (Gluck et al, 2005). Dalam pendefinisian kembali peran dan kewenangan dari berbagai para pihak, dimungkinkan adanya manfaat yang saling menguntungkan.

Meskipun pengertian sebelumnya tentang desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan atas-bawah masih tetap kuat, terutama di lembaga pemerintah dan birokrasi kehutanan, desentralisasi semakin dimengerti sebagai langkah pertama dan diperlukan menuju tata kelola hutan secara partisipatif. Desentralisasi, yang diartikan sebagai privatisasi di negara-negara seperti Selandia Baru, Cina, Vietnam dan Laos, juga telah dianggap sebagai cara lebih efisien untuk menangkap keuntungan dari pasar liberal. Sebagian orang melihat desentralisasi dan devolusi kekuasaan dan wewenang yang mengikutinya sebagai cara menuju demokrasi yang lebih besar. Namun, untuk menuju demokratisasi, desentralisasi harus dapat diterima dari bawah dan menciptakan ruang partisipasi yang sebenarnya dan diterima oleh banyak orang (Larson dan Ribot, 2005).

Desentralisasi tahap awal di wilayah Asia-Pasifik dilaksanakan oleh pemerintah yang pada umumnya berada dibawah tekanan dan dengan pendanaan dari donor luar dan lembaga pembangunan internasional. Reformasi lebih cenderung terfokus pada aspek administrasi daripada pada dimensi politik devolusi dan pembagian kekuasaan. Secara umum, dimensi ekonomi, fiskal dan finansial desentralisasi cenderung diabaikan atau dikesampingkan dalam diskusi ini. Pada waktu negara-negara dalam wilayah ini melihat kembali pengalaman politik dan administrasi dari desentralisasi dan devolusi, dan ketika dukungan dana dari luar berkurang, perhatian menjadi lebih sering diarahkan pada perlunya membangun desentralisasi yang handal dari sisi teknis dan ekonomi. Agar berhasil dan berkesinambungan, sistem desentralisasi pengelolaan hutan harus menunjukkan keunggulannya dalam hal produktivitas dan membuka peluang untuk mendapat keuntungan yang lebih besar dan menciptakan insentif jangka panjang. Pada saat yang sama, mereka yang peduli dengan lingkungan ingin melihat desentralisasi mendorong upaya-upaya konservasi dan perbaikan lingkungan dari waktu ke waktu (Sayer dan Maginnis, 2005).

Tentu saja, sasaran antara dan standar penilaian hasil desentralisasi di wilayah ini berubah-ubah sejalan dengan politik, pasar dan pengertian tentang ekologi dan pembangunan. Peningkatan kebutuhan dan harapan terhadap desentralisasi, beragamnya kepentingan, dan kerumitan politik menuntut cara-cara berbeda dan lebih efektif agar desentralisasi berhasil. Setelah meninjau kembali pengalaman-pengalaman di berbagai negara, cukup jelas bahwa para penganjur desentralisasi harus mengatasi persoalan-persoalan yang selalu ada yakni partisipasi, keadilan, kepemilikan, hak, penghidupan dan kemampuan. Sementara itu, beberapa bidang perhatian lama dan baru juga muncul seperti: konservasi, keuangan, sistem insentif, korupsi dan kegiatan-kegiatan tanpa izin di dalam sistem desentralisasi tata kelola hutan.

Para pengarang dalam buku ini dan peserta Lokakarya Desentralisasi di Asia dan Pasifik mendiskusikan berbagai isu dalam sesi panel dan kelompok kerja. Beberapa bidang prioritas diidentifikasi, disertai dengan rekomendasi aksinya. Rekomendasi utama dari lokakarya ini dirangkum dalam Kotak 13.1.

Pola, Pelajaran dan Tantangan

Kerangka kerja, peran dan proses implementasi

Kasus-kasus dalam buku ini menunjukkan beberapa kesenjangan utama antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya. Maksud baik tidak selalu dibarengi dengan kemauan politis dan komitmen (Bab 11 dari buku ini). Bahkan kebijakan-kebijakan yang progresif sekalipun (misalnya Undang-Undang tentang Hak Masyarakat Asli di Filipina) cenderung bagus hanya diatas kertas saja (Lynch, 2005; Saway dan Mirasol, 2005). Dalam banyak kasus, selalu ada tuntutan yang kuat dan tekanan dari organisasi-organisasi yang kredibel dari bawah sebelum pemerintah melaksanakan kebijakan desentralisasi. Tekanan yang terus menerus dan kekuatan bersama biasanya berujung pada kasus-kasus devolusi kekuasaan dan wewenang yang nyata (Shrestha, 2000; Ritchie dan Haggith, 2005; Durst et al, 2005; Colchester et al, 2006; Bab 11 dari buku ini).

Pedoman dan mekanisme pelaksanaan kebijakan desentralisasi sering tidak jelas atau tidak ada sama sekali. Sikap resisten atau sabotase dari mereka-mereka yang akan kalah, termasuk para *broker* kekuasaan tradisional, pihak-pihak yang berebut sumberdaya hutan dan segmen tertentu birokrasi pemerintahan, bisa menggagalkan implementasi kebijakan yang dibuat dengan itikad terbaik sekalipun.

Banyak yang masih harus dikerjakan untuk memperjelas kerangka hukum dan peraturan desentralisasi pengelolaan hutan di Asia dan Pasifik. Seperti halnya di wilayah lainnya di dunia, sering terjadi ketidaksesuaian antara peran, tanggung

jawab dan penghargaan dalam pengelolaan hutan (Bab 3 buku ini; Capistrano dan Colfer, 2005; K uchli dan Blaser, 2005). Di banyak negara, pengguna hutan dan pengelola masih mempunyai pengertian yang kabur tentang peran, tanggung jawab dan hak mereka (FAO, 2006). Kasus-kasus dalam buku ini menggambarkan evolusi yang terus menerus dalam hal definisi, alokasi dan bentuk implementasi peran, hak dan tanggung jawab diantara pengguna sumberdaya, pengelola dan para pihak.

Ketika para pihak memperoleh pengalaman dengan peran barunya, mereka mencoba menangani berbagai aspek yang masih kurang jelas, tidak konsisten, tidak praktis dan tidak adil melalui negosiasi dan reformasi. Sebagai contoh, dalam tahun 1990-an pemerintah pusat dan provinsi di Australia membuat dan mengadopsi perjanjian kehutanan wilayah atau *regional forest agreement* dalam upaya mengatasi ketegangan dan perbedaan pendapat mengenai konservasi hutan dan perdagangan (Ferguson dan Chandrasekharan, 2005). Sistem pertanggungjawaban yang handal diperlukan dalam implementasi desentralisasi. Penting juga adanya kerangka kerja yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dalam hal implementasi, pemantauan dan regulasi. Keikutsertaan masyarakat madani dan para pihak utama menjadi faktor penting dalam menentukan dan mencapai keseimbangan yang diperlukan.

Kerancuan hukum dan peraturan perundangan desentralisasi dapat menimbulkan ketidakpastian dalam hal kepemilikan dan manfaat, sehingga dapat mengganggu keberhasilan dan kesinambungan pengelolaan hutan lokal. Perubahan kebijakan secara sepihak, seperti terkait pemanfaatan hasil hutan, pengangkutan, penjualan, pajak dan pemindahan hak, dapat mempengaruhi hasil desentralisasi pengelolaan hutan. Perubahan sepihak dan sewenang-wenang dapat melemahkan rasa percaya diri dan keyakinan terhadap sistem dan menimbulkan keraguan akan stabilitas dan prospek keuntungan yang dapat diperoleh. Sayangnya, ketidakpastian seperti itu sering terjadi.

Di Filipina, hak pemanfaatan para pemilik perjanjian pengelolaan hutan masyarakat telah ditangguhkan atau dibekukan paling sedikit empat kali sejak tahun 1999 (Bab 11 buku ini). Di Cina, kebijakan nasional tentang kepemilikan dan pengelolaan lahan hutan mengalami perubahan selama empat kali dalam seperempat abad sebelum 1978, dan administrasi lokal bahkan berganti lebih sering lagi. Meskipun ada perubahan akhir-akhir ini, tetap saja ada keraguan diantara para rumahtangga penanam pohon di Cina. Izin penebangan dan pengapalan kayu dapat berubah dari musim ke musim, dan biayanya bisa naik tidak terduga. Pajak hutan telah meningkat di dalam beberapa kasus, dari hampir tidak ada sampai 35 sampai 60 persen dari hasil kayu. Meskipun kebijakan-kebijakan resmi negara mendukung, tindakan semaunya sendiri pejabat setempat dalam mengawasi dan menangani rumahtangga penanam kayu menambah ketidakpastian di tingkat lokal (Hyde et al, 2003).

Dari kasus-kasus dalam buku ini, kesenjangan utama masih terlihat dalam hal proses konsultasi yang memadai dan jujur, pengambilan keputusan yang transparan dan akuntabel, serta pendekatan partisipatif dalam pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara di wilayah ini. Jelas, faktor-faktor tersebut perlu ditangani agar desentralisasi bisa berjalan lancar dalam jangka panjang. Proses partisipasi dan prosedur pengakuan bersama atau pribadi di banyak negara cukup membingungkan, lamban dan perlu disederhanakan. Meskipun di Papua Nugini, dengan 97 persen lahan dan hutan dimiliki oleh masyarakat dalam bentuk kepemilikan adat, pemilik hutan tidak selalu berada dalam posisi pengambil keputusan atau berpartisipasi secara berarti dalam pengambilan keputusan tentang hutan. Pemerintah mempunyai hak untuk menebang hutan, memanfaatkan hutan dan memberikan hak-hak pemanfaatan melalui pelelangan kepada pengusaha penebang kayu (biasanya asing) untuk jangka waktu antara 5 sampai 20 tahun. Proses memperoleh izin penebangan hutan yang tidak praktis melalui 34 langkah butuh biaya transaksi yang sangat tinggi sehingga menghambat masyarakat menebang hutan mereka secara sah di hutan mereka sendiri (Potter dan Bun, Kotak 3.1, dalam buku ini).

Kurangnya kepercayaan antar berbagai tingkat pemerintahan dan diantara masyarakat serta diantara para pihak telah menghambat kemajuan desentralisasi dan menghambat inovasi untuk menemukan jalan keluar yang tepat atas persoalan-persoalan sulit. Lembaga dan pengelola hutan terkait di tingkat berbeda harus menyusun dan setuju dengan standar, sistem dan proses yang tepat agar desentralisasi bisa berjalan efektif di lokasi tempat mereka bekerja. Pembinaan keterampilan, kapasitas dan pengembangan prasarana tetap menjadi hal penting yang perlu didukung secara kontinyu. Yang juga dibutuhkan adalah sumberdaya dan lingkungan yang kondusif agar institusi dan organisasi lokal terdorong untuk beradaptasi. Institusi dan organisasi lokal mungkin lebih tepat daripada institusi dan rencana-rencana pengelolaan hutan yang diatur oleh pemerintah pusat (Colfer, 2005).

Namun, yang lebih mendasar adalah perlu perubahan nyata proses dan "aturan main" agar desentralisasi kehutanan bisa berhasil dalam jangka panjang. Ini terutama terkait dengan bagaimana hak, peran, tanggung jawab dan ganjaran diatur dan siapa yang mengaturnya. Partisipasi yang bersifat retorik harus diwujudkan menjadi kenyataan dalam bentuk keikutsertaan para pihak yang sesungguhnya. Tata kelola hutan perlu direformasi untuk memperbaiki aturan main dan mendorong pengambilan keputusan bersama serta menciptakan keadilan yang lebih besar dalam pembagian manfaat dan beban. Tanpa reformasi (lihat Kotak 13.1), desentralisasi hanya menjadi cara lain saja bagi pemerintah pusat agar masyarakat setempat menanggung biaya pengelolaan hutan negara (Edmunds dan Wollenberg, 2003).

Penguasaan lahan, hak dan privatisasi

Penilaian FAO terakhir (2006) mengenai keadaan kepemilikan dan penguasaan lahan hutan di Asia dan Pasifik menunjukkan bahwa desentralisasi dan devolusi di sektor kehutanan masih terbatas. Luas kawasan hutan yang dikelola dengan berbagai sistem desentralisasi juga terbatas. Hutan-hutan dalam kawasan ini hampir seluruhnya (86 persen) berupa hutan negara,¹ dan hampir 80 persen masih dikuasai langsung pemerintah pusat. Devolusi hutan kepada masyarakat setempat tidak lebih dari 10 persen (atau 18 persen, jika pemegang hutan skala kecil dimasukkan). Pada umumnya, hutan-hutan yang didevolusikan dalam kondisi rusak, sementara hutan dengan potensi baik dan bernilai tinggi tetap berada dibawah penguasaan pusat. Studi FAO menyebutkan adanya hubungan yang erat antara penguasaan lahan yang jelas dan mantap dengan pengelolaan hutan yang lebih baik dan mata pencaharian masyarakat yang lebih berkelanjutan. Namun demikian, kepastian penguasaan lahan saja tidak cukup; harus didukung oleh pembinaan kapasitas yang efektif dan reformasi.

Privatisasi hutan negara adalah salah satu kecenderungan utama desentralisasi di wilayah Asia-Pasifik (FAO, 2006). Kecenderungan ini terlihat nyata di Cina dan di negara-negara yang sedang berada dalam masa transisi dari perencanaan ekonomi terpusat menuju ekonomi pasar liberal, termasuk Vietnam dan Laos. Di Malaysia, izin jangka panjang selama 100 tahun yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan swasta menjadi sinyal kuat ke arah privatisasi.

Tidak ada satupun negara yang kebijakan kehutanannya berubah secara mendasar seperti di Cina. Banyak perubahan yang terjadi merupakan bagian dari gelombang desentralisasi pengelolaan di semua sektor ekonomi. Sampai tahun 1998, rumahtangga mengelola 52 persen dari seluruh kawasan hutan di Cina, termasuk 74 persen hutan tanaman, 92 persen hutan ekonomi² dan 93 persen hutan bambu (Xu dan Hyde, 2005).

Seperti Cina, Vietnam juga melakukan privatisasi.³ Sampai awal tahun 1990-an, hutan-hutan di Vietnam dikelola hanya oleh lembaga-lembaga negara (Nguyen, 2005). Hal ini berubah secara dramatis pada tahun 1991, ketika UU Perlindungan dan Pembangunan Hutan memasukkan hak kepemilikan swasta atas hutan. UU ini juga menjadi dasar hukum pembentukan badan pengelola sebagai suatu bentuk baru pengelolaan negara atas hutan lindung dan hutan-hutan untuk penggunaan khusus. Seperti di Cina dan negara-negara lain dalam transisi dari perencanaan ekonomi terpusat menjadi ekonomi pasar, keterbukaan ini memberi peluang masuknya berbagai pendekatan reformasi penguasaan lahan. Saat ini, ada beragam bentuk kepemilikan hutan dan hasil hutan tergantung pada perbedaan sifat dan derajat hak dan kepemilikan lahan, sumberdaya hutan sesuai ruang dan waktu, serta pada aliran jasa dan manfaat dari ekosistem hutan. Pada saat yang sama ketika hak kepemilikan bagi rumahtangga pribadi, masyarakat dan perusahaan telah berkembang, pasar-pasar baru telah muncul yang memungkinkan hak dan

kepemilikan tersebut dipertukarkan. Dengan ikut serta dalam pasar tersebut, pemerintah di berbagai tingkat dapat memperbaiki sistem insentif dan disinsentif desentralisasi pengelolaan hutan.

Untuk negara-negara yang telah memilih melaksanakan desentralisasi melalui privatisasi, pengalaman Selandia Baru sebelumnya dapat berguna sebagai petunjuk. Antara 1980 dan 1996, kepemilikan hutan tanaman Selandia Baru meningkat dari 2 menjadi 48 persen. Pelimpahan hak sumberdaya hutan yang berlangsung secara dramatis ini berpengaruh pada tata kelola dan penegakan peraturan. Yang menjadi lebih penting adalah bagaimana memperjelas tingkat mana atau lembaga pemerintah yang mana yang bertanggung jawab untuk menangani regulasi, pelaksanaan aturan dan resolusi konflik. Di negara-negara miskin dengan kapasitas lemah, penegakan peraturan menjadi persoalan utama, terutama jika pihak luar punya pengaruh besar dan kuat (lihat Kotak 3.2).

Tentu saja, dengan kecenderungan desentralisasi kehutanan menuju privatisasi dan orientasi pasar yang lebih besar, kejelasan, kepastian dan perlindungan hak menjadi lebih penting. Hak perlu mendapat perlindungan tidak saja dari kepentingan bisnis luar negeri, tetapi juga dari aktor lokal, termasuk negara dan lembaga-lembaganya. Di Laos, contohnya, negara menetapkan lebih dari 90 persen wilayah pedesaan dialokasikan sebagai kawasan yang dikelola masyarakat sebagai hutan lindung dan konservasi. Dampaknya adalah hak masyarakat menjadi terbatas untuk mengambil hasil hutan (Lao PDR, 2005; Bab 8 buku ini). Hampir sama, di Cina, meskipun hak mereka diakui, rumahtangga pribadi biasanya tidak diajak berkonsultasi ketika dilakukan pengambilan keputusan-keputusan utama pemerintah seperti pelarangan penebangan kayu atau pembentukan kawasan lindung (Bab 6 buku ini).

Ketidaksepehaman soal siapa yang berhak dan siapa yang seharusnya menguasai hutan dan lahan hutan biasanya menjadi akar konflik dan menyulut praktik-praktik kehutanan yang merusak. Desentralisasi dapat memperumit masalah dan memperuncing ketidaksamaan pendapat, terutama jika peraturan perundangan baru saling bertentangan. Desentralisasi juga dapat menghadapkan kepentingan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam hal mengatur industri swasta, terutama jika ada dorongan bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumberdaya lebih cepat guna mendapatkan keuntungan.

Di Indonesia, interpretasi berbeda mengenai definisi dan lokasi hutan negara dan kawasan hutan, dan penguasaannya, merupakan inti dari penyebab konflik kebijakan tentang hak hutan negara dengan masyarakat dan prioritas pengelolaan (Contreras-Hermosilla dan Fay, 2005). Pertanyaan-pertanyaan tentang kewenangan legal dan kekuasaan untuk memberikan atau mencabut hak serta menerbitkan izin menjadi sangat penting dalam menentukan kegiatan mana saja yang sah atau tidak sah. Masyarakat setempat dapat terjerat dalam kegiatan tidak sah, terutama jika peraturan perundang-undangannya tidak konsisten atau

dapat ditafsirkan secara bertentangan (Resosudarmo dan Dermawan, 2002; Lynch dan Harwell, 2002; Tacconi et al, 2003; Colchester et al, 2006).

Meskipun haknya jelas, lemahnya kapasitas pemegang hak dapat membatasi klaim mereka dalam melaksanakan hak. Di India, sebagai contoh, undang-undang memberi hak pengelolaan hutan dan sumberdaya lainnya kepada pemerintahan desa (*panchayats*). Namun, terbatasnya keterampilan, dana, teknologi, akses pasar dan modal lainnya telah membuat banyak *panchayats* tidak dapat melaksanakan hak-hak mereka dan melepaskan perannya (Saigal, 2003).

Rehabilitasi hutan, kebakaran dan konservasi

Pengelolaan hutan oleh masyarakat dan rumahtangga telah dianggap berperan penting dalam upaya rehabilitasi lahan rusak dan mengubah lansekap di banyak negara di kawasan ini (FAO, 2006). Di India, sistem pengelolaan hutan bersama antara pemerintah dan kelompok pengelola hutan berbasis desa yang mencakup luasan hampir 17,4 juta hektar dan melibatkan hampir 85.000 desa, merupakan sedikit contoh desentralisasi skala besar (Bahuguna et al, 2004). Meskipun pengelolaan hutan bersama memberikan hasil berbeda dari sisi mata pencaharian dan keadilan, sistem tersebut berperan dalam merehabilitasi dan menghidupkan kembali hutan-hutan yang rusak dan lahan terlantar di India (Saigal et al, 2005; Singh dan Varalakshmi, 1998). Studi-studi ekologi yang rinci menunjukkan adanya peningkatan dalam penutupan pohon, kerapatan tajuk dan produktivitas hutan di areal pengelolaan hutan bersama (Ravindranath et al, 2004). Contohnya, antara 1995 dan 1998, kerapatan pohon di sembilan lokasi yang dipilih secara acak di Timur Ghats menunjukkan peningkatan yang berkisar antara 139 sampai 704 persen. Sebuah analisis terhadap indikator-indikator perubahan ekologi di lima persen kelompok pengelolaan bersama dari seluruh kelompok yang ada di negara bagian Andhra Pradesh dalam kurun waktu yang sama menunjukkan peningkatan serupa. Volume tegakan naik sebanyak 50 persen; penambahan hasil hutan nonkayu berkisar antara 26 sampai 165 persen; permudaan secara keseluruhan meningkat antara sekitar 13 sampai 145 persen; peningkatan keragaman jenis berkisar antara 29 sampai 165 persen; dan tinggi air tanah mencatat kenaikan rata-rata sebesar 3,6 m (Rangachari dan Mukherji, 2000; Banerjee, 2004).

Di Cina, meskipun ada pembatasan dalam pemasaran kayu, dampak privatisasi hutan sangat cepat dan cukup besar terhadap lahan-lahan pertanian dan hutan. Di wilayah dengan banyak angin dan peka terhadap erosi di North Central Plains, penutupan hutan bertambah dari sekitar 5 persen di tahun 1977 menjadi 11 persen pada tahun 1988. Perbaikan dalam hak properti juga telah diketahui berdampak positif pada produksi dan konservasi. Investasi dalam bentuk pohon dalam upaya konservasi (sebagai jawaban terhadap membaiknya hak properti) menjadi penyebab naiknya sebesar lima persen hasil pertanian

dari tahun 1977 sampai 1984. Kenaikan kemudian menjadi 20 persen setelah itu, sewaktu bibit pohon hutan yang ditanam telah menjadi pohon dewasa dan memberi perlindungan terhadap erosi dan angin yang kering (Yin, 2003).

Upaya pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dapat lebih rumit dalam sistem desentralisasi pengelolaan hutan. Di Korea Selatan, sistem pencegahan dan pengendalian kebakaran harus direstrukturisasi agar lebih sesuai dengan struktur birokrasi pengelolaan hutan dalam sistem desentralisasi (Bab 7 buku ini). Keikutsertaan desa-desa dan pengguna hutan setempat dalam pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan telah berperan dalam mengurangi jumlah kebakaran hutan yang terjadi di hutan-hutan yang dikelola masyarakat di India (Bahuguna et al, 2004). Di Indonesia, kebakaran hutan biasanya terjadi karena disengaja untuk pembukaan lahan atau konversi hutan tanpa izin untuk dijadikan lahan pertanian (Barber dan Schweithelm, 2000). Dalam teori, desentralisasi dan membaiknya tata kelola kehutanan diharapkan dapat mengurangi kebakaran hutan. Hal ini tidak terjadi di Indonesia, kebakaran hutan terus terjadi di wilayah yang luas. Di Cina, fragmentasi lahan yang dikelola oleh rumahtangga telah meningkatkan biaya perlindungan hutan. Batas setiap satuan lahan hutan relatif lebih panjang pada petak-petak kecil dibandingkan dengan petak berukuran lebih besar. Biaya pemancangan batas, pengawasan dan perlindungan dari kebakaran hutan dan kegiatan tanpa izin telah meningkat karena fragmentasi lahan akibat privatisasi pengelolaan hutan setelah desentralisasi. Kemampuan sebagian besar rumahtangga menjadi terbatas untuk melindungi hutan mereka secara efektif dari kebakaran dan pencurian.

Secara keseluruhan, kurangnya informasi dan data menyulitkan pengambilan kesimpulan tentang hubungan antara desentralisasi pengelolaan hutan, rehabilitasi lahan hutan dan perlindungan dari kebakaran. Dampak desentralisasi terhadap pencegahan kebakaran hutan beragam tergantung pada konteksnya. Hubungan antara desentralisasi pengelolaan hutan dengan konservasi keanekaragaman hayati juga tetap tidak jelas, meskipun sebagian berpendapat kawasan lindung sebaiknya dipertahankan di bawah kendali pusat (Sayer et al, 2005; Sayer dan MacGinnis, 2005).

Namun yang jelas, momentum bagi pengelolaan hutan oleh lembaga lokal di bawah berbagai bentuk skema desentralisasi dan manfaat lingkungan yang dihasilkannya mungkin sulit bertahan lama. Dalam banyak kasus, hanya sedikit insentif bagi pemerintah daerah, rumahtangga dan masyarakat untuk terus terlibat dalam skema pengelolaan hutan desentralisasi (Mayers dan Bass, 2004). Ini terutama terjadi jika kualitas awal sumberdaya hutannya rendah, infrastruktur, kapasitas dan dukungan sarannya tidak memadai, pasarnya belum berkembang, dan beban pengelolaan hutan bagi institusi lokal lebih besar daripada manfaat yang diperolehnya (Capistrano dan Colfer, 2005).

Korupsi dan kegiatan hutan tanpa izin

Korupsi, kegiatan dalam hutan tanpa izin dan masalah-masalah terkait dengan penegakan peraturan menjadi hal yang umum terjadi, meskipun sifat dan derajatnya berbeda-beda diantara negara-negara di Asia-Pasifik. Korupsi dan kegiatan dalam hutan tanpa izin menjadi penyebab utama meningkatnya kekerasan dan kerusakan terkait dengan kehutanan (Peluso dan Watts, 2001; Tacconi et al, 2003). Di beberapa negara, kasus-kasus tersebut terus menerus terjadi dan untuk mengatasinya perlu upaya reformasi dan intervensi dengan melibatkan banyak pihak di luar sektor kehutanan (FAO/ITTO, 2005).

Desentralisasi diharapkan dapat mengimbangi korupsi yang terorganisir, penguasaan manfaat hutan oleh negara dan golongan elite (*elite capture*), kolusi birokrasi kehutanan yang korup dan tidak efisien (Bab 3 dan 11 buku ini). Dengan desentralisasi, para pihak dan masyarakat setempat diharapkan mempunyai kekuasaan dan kendali yang lebih besar atas sumberdaya hutan setempat. Desentralisasi juga diharapkan dapat memperkuat insentif pencegahan pembalakan liar dan penggunaan sumberdaya tanpa izin, serta dapat mendorong para pengguna lokal untuk lebih mampu mengatur diri. Tetapi, desentralisasi bisa menjadi pedang bermata dua. Dalam menangani korupsi, kegiatan tanpa izin dan perbuatan kriminal, desentralisasi bisa menjadi ancaman sekaligus kesempatan.

Dalam keadaan tertentu, aksi bersama yang efektif dan tata kelola hutan desentralisasi dapat mendorong pengaturan dan pelaksanaan undang-undang kehutanan yang lebih efektif. Berkurangnya kasus-kasus penyerobotan lahan tanpa izin dan konversi lahan hutan, pembalakan liar dan pencurian binatang liar, serta korupsi, misalnya, telah dilaporkan terjadi di hutan-hutan yang dikelola masyarakat di Asia Selatan (Rangacharya dan Mukherjee, 2000; Bahuguna et al, 2004). Dalam kasus-kasus tersebut, individu pejabat pemerintah daerah, aktor dan institusi lokal memainkan peran penting dalam menentukan hasil. Berdasarkan beberapa studi, peraturan yang dimengerti oleh semua pihak dan pelaksanaannya yang konsisten merupakan faktor penting (Gibson et al, 2000; Ostrom et al, 2002). Keberhasilan penegakan hukum di tingkat lokal sebagian tergantung pada individu-individu yang umumnya setuju dengan aturan-aturan apa yang mereka harus ikuti dan kenapa aturan tersebut dibuat. Tanpa itu, sedikit sekali insentif untuk mendorong agar aturan bisa dituruti. Upaya-upaya untuk menegakkan peraturan bisa menimbulkan praktik sogok dan korupsi atau konflik dan kerusakan (Gibson et al, 2000).

Desentralisasi bisa juga melemahkan penegakan peraturan dan membuat situasi menjadi lebih rumit dan sulit. Ketika mekanisme pencarian keuntungan dalam sistem sentralisasi ambruk dan menciptakan kelompok-kelompok yang bersaing mencari untung, desentralisasi bisa berujung desentralisasi korupsi. Fenomena ini kelihatannya telah terjadi, misalnya, di beberapa daerah di Indonesia dan Filipina (Siswanto dan Wardoyo, 2005; Barr et al, 2006; Bab 11 buku ini).

Tidak konsistennya peraturan perundang-undangan dan kebijakan tentang desentralisasi memperumit pelaksanaan kebijakan dan menciptakan daerah abu-abu tempat korupsi cenderung tumbuh subur. Ketidakpastian proses transisi ke pengelolaan desentralisasi dan kurang jelasnya pembagian kewenangan pemberian izin dan sanksi memberi wadah subur untuk korupsi dan kegiatan tanpa izin. Dalam memenuhi ketentuan, prosedur birokrasi yang terlalu memberatkan disertai dengan biaya tinggi bisa menyulitkan kaum miskin pengguna hutan untuk mengikutinya (Potter dan Bun, Kotak 3.1, buku ini; Tacconi et al, 2003; Obidzinski et al, 2006). Larangan-larangan yang tidak masuk akal seperti pelarangan penebangan hutan tanpa pandang bulu atau pelarangan pemanfaatan sumberdaya hutan tanpa memberi alternatif bisa menjadikan kegiatan pemanfaatan hutan tradisional untuk kebutuhan subsisten secara teknis tidak legal (Colchester, 2006). Jika terjadi pelanggaran, pengguna hutan setempat dan penebang kayu skala kecil cenderung dikenai hukuman yang berat, sedangkan penebang kayu tanpa izin skala besar, para cukong dan pelaku kejahatan hutan yang terorganisir cenderung lepas dari sanksi hukum (Setiono dan Husein, 2005). Peraturan perundangan dan kebijakan yang jelas dan konsisten baik isi maupun pelaksanaannya merupakan faktor penting dalam upaya jangka panjang mengatasi korupsi, kegiatan-kegiatan tidak sah dan kejahatan hutan.

Membangun aliansi dengan masyarakat madani dan memanfaatkan media untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan mencari dukungan publik, advokasi dan tindakan langsung telah dilakukan dalam upaya mengefektifkan penanganan korupsi dan kegiatan kehutanan tanpa izin. Di Filipina pada pertengahan tahun 1980-an, aliansi organisasi masyarakat madani, koalisi anti-Marcos dan kelompok-kelompok agama menemukan ruang politik dan melakukan advokasi menuntut perubahan guna membersihkan korupsi yang merajalela dan meninjau kembali ketidakadilan. Advokasi ini berujung pada penghentian konsesi-konsesi penebangan hutan milik kawan dekat Marcos, yang telah menjadi alat untuk merampas kekayaan lingkungan dan subsidi bagi segelintir orang-orang yang istimewa. Penghentian konsesi tersebut menyebabkan berkurangnya jumlah konsesi hutan skala besar (Bab 11 buku ini). Sebagian lahan pada akhirnya dialokasikan untuk dikelola masyarakat setempat dan rumahtangga. Advokasi yang dilakukan oleh kelompok para pihak yang bersatu ini, disertai dukungan publik yang menuntut perubahan, akhirnya mengarah pada penyusunan kembali kebijakan-kebijakan negara, yang berimplikasi jangka panjang pada kehutanan dan sektor terkait lainnya.

Menangani korupsi, kejahatan dan perbuatan tanpa izin merupakan pekerjaan penuh risiko dan perlu berbagai pendekatan di setiap tingkat agar bisa efektif. Beberapa taktik telah dipakai secara sendiri-sendiri atau bersama. Diantaranya dengan memanfaatkan media untuk melakukan tekanan, tindakan langsung seperti 'menunjuk hidung dan membuat malu' para pelanggar, sanksi ekonomi seperti pembekuan kekayaan atau 'membuat koruptor bangkrut',

pemberdayaan masyarakat setempat untuk menciptakan ‘tekanan dari bawah’, dan kerjasama internasional di bidang perdagangan, keuangan, peraturan investasi dan penegakan hukum.

Memutuskan hubungan antara para pelaku bisnis yang korup dengan para pengambil keputusan dalam pemerintahan menjadi satu langkah yang penting dalam pemberantasan korupsi. Para peserta lokakarya setuju bahwa dalam desentralisasi pengelolaan hutan, pendekatan-pendekatan yang diterapkan perlu disesuaikan dengan situasi khusus di setiap provinsi, distrik dan lokasi. Hasilnya pun diperkirakan sangat berbeda satu sama lain, tergantung dari kapasitas dan komitmen pemerintah daerah, lembaga setempat dan para pelaku lain. Harapan bersama lainnya adalah bahwa pemerintah pusat memainkan peran pengawasan yang kuat dan bersih. Tekanan internasional dengan target yang tepat dan dukungan dari pemerintah pemberi donor, mitra perdagangan, lembaga internasional, masyarakat madani global dan organisasi-organisasi pendukung dapat membantu memperkuat keputusan dan komitmen pemerintahan yang ragu-ragu dalam menangani korupsi, pembalakan liar, dan kejahatan kehutanan. Inisiatif internasional seperti Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEG/T), Komisi Kehutanan Asia-Pasifik, dan forum kemitraan seperti Asia Forest Partnership juga dapat mendorong dan memfasilitasi aksi-aksi yang diperlukan.

Jender, keadilan dan aliansi luar

Desentralisasi adalah suatu proses sosial yang melekat pada politik lokal, hubungan sosial dan sejarah, yang membentuknya dan yang kemudian dibentuk olehnya. Pola-pola hierarki lokal, penguasaan, penyingkiran dan ketidakadilan terjalin dalam konteks ini dan membentuk nuansa desentralisasi di berbagai negara dan lokasi (Bab 4 dari buku ini). Ketidakadilan – di dalam dan diantara wilayah geografi, kelompok jender, kelompok etnis dan suku, kasta, kelas ekonomi, masyarakat, dan kelompok para pihak – menjadi ciri dalam konteks ini. Sayangnya, ketidakadilan menjadi salah satu isu utama desentralisasi kehutanan di wilayah Asia-Pasifik dan juga di tempat lain.

Akses yang tidak sama terhadap sumberdaya dan sempitnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kehutanan membatasi efektifitas tata kelola kehutanan dan membuat pembagian manfaat dan beban menjadi tidak adil. Rumahtangga dan daerah-daerah yang miskin dan berstatus rendah, etnis minoritas, masyarakat yang bergantung kepada hutan dan kaum perempuan memikul beban yang tidak sepadan dengan manfaat yang diperolehnya (Carter dan Gronow, 2005; Colfer, 2005). Pengaruh mereka juga cenderung sedikit dalam pengambilan keputusan, tetapi mereka menjadi pihak yang paling terpengaruh oleh ketidakpastian akibat desentralisasi, terutama terkait isu penting seperti penguasaan lahan hutan, hak untuk mendapat akses dan pemanfaatan sumberdaya,

serta pembagian keuntungan. Mereka yang miskin kronis tersingkirkan dan terbatas aksesnya pada kelembagaan, bahkan di tingkat yang paling bawah sekalipun. Bahkan mereka-mereka yang aktif seringkali melihat partisipasi mereka hanyalah beban saja dan di luar upaya mereka memperoleh kehidupan yang lebih baik dan justru hanya melanggengkan *status quo* saja (Cleaver, 2005).

Di negara-negara di wilayah ini, kaum perempuan dan kelompok tidak beruntung umumnya kurang terwakili dalam lembaga-lembaga, organisasi dan forum-forum pengambilan keputusan tentang hutan. Komite hutan desa, departemen kehutanan dan instansi pemerintahan terkait dengan kehutanan di berbagai tingkat biasanya didominasi dan dikuasai oleh lelaki, kelompok elite dan kumpulan orang-orang yang istimewa. Dominasi dan penguasaan proses-proses dalam penentuan perwakilan, penentuan agenda, bentuk kegiatan dan alokasi sumberdaya menghambat keikutsertaan kaum perempuan dan kelompok-kelompok tidak beruntung. Perlu dilakukan intervensi dan perubahan cara kerja agar kaum perempuan dan kaum terpinggirkan dapat berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari keikutsertaan mereka (Bab 3 dan 4 dari buku ini). Ini bisa dilakukan melalui pengembangan kapasitas dengan target yang tepat, misalnya kemampuan untuk bernegosiasi; keterampilan komunikasi, keterampilan membaca dan pendidikan; pemberian akses untuk kredit dan sumberdaya kehidupan lain; serta penyesuaian dalam hal pelaksanaan dan pengaturan jadwal kegiatan.

Aktor luar telah memberi pengaruh dalam membentuk konteks setempat dan interaksi yang terkait dengan hutan. Kegiatan dan keputusan donor luar dan lingkungan internasional serta organisasi masyarakat madani, demikian juga lembaga-lembaga pemerintah pusat dan daerah di tempat terpencil, telah mempengaruhi masyarakat setempat dan hubungan mereka dengan hutan dan aktor lain. Tergantung pada siapa mereka dan apa kepentingan mereka, aktor luar dapat memfasilitasi aliran dana; membuka saluran akses informasi, menyediakan sumberdaya dan masukan teknis; menjadi perantara dan menjembatani hubungan dengan aktor lembaga luar lain; mengenalkan praktik dan standar perilaku yang baru; serta menjadi katalis pembentukan organisasi dan pengaturan institusi baru. Namun, dalam prosesnya, baik sengaja atau tidak, mereka bisa juga menciptakan elite-elite baru dan basis alternatif kekuasaan lokal.

Intervensi dari luar, seperti proyek-proyek dengan dukungan dana donor dan kontrak kerjasama dengan perusahaan negara atau swasta, dapat mengurangi atau memperburuk ketidakadilan di tingkat lokal dan membawa norma-norma dan standar perilaku yang baru. Tuntutan perubahan yang didorong pihak luar terhadap komposisi dan fungsi organisasi lokal dan kelembagaan telah membuka sedikit celah bagi kaum perempuan dan kelompok yang tidak beruntung di beberapa negara. Menyediakan sejumlah kecil kursi dalam dewan hutan desa untuk perempuan dan perwakilan kasta rendah di India dan Nepal, misalnya, membantu meningkatkan keikutsertaan perempuan dalam pengelolaan

sumberdaya desa. Ruang keikutsertaan perempuan secara bertahap semakin besar dengan bertambahnya jumlah perempuan dalam dewan hutan desa dan terpilihnya mereka dalam posisi pemerintah lokal (Boaz dan Boaz, 2006; Bab 5 buku ini).

Namun, jika dukungan terhadap pengembangan kapasitas dan kepercayaan diri serta ruang untuk partisipasi tidak cukup memadai, perempuan dan kelompok yang tidak beruntung hanya menjadi lambang saja. Keberadaan dan partisipasi mereka yang marjinal menjadi alat legitimasi lembaga dan organisasi yang berkuasa, sementara manfaat yang mereka peroleh sangat sedikit. Dalam banyak kasus, perempuan dan kelompok yang tidak beruntung lebih memilih untuk tidak ikut serta dalam organisasi dan lembaga yang didominasi lelaki dan penguasa elite, ketimbang harus menentang dominasi dari para penguasa yang sudah menetap lama. Mereka cenderung mendirikan organisasi sendiri dan merancang proses mereka sendiri. Mereka memilih menempatkan isu kehutanan dalam konteks pembangunan lokal dan untuk memenuhi kebutuhan mereka akan kehidupan dan kesejahteraan. Perempuan umumnya hidup lebih sejahtera dan mendapatkan lebih banyak manfaat dari waktu dan tenaga yang mereka investasikan, jika mereka menguasai syarat partisipasi mereka dan mempunyai kebebasan dalam membingkai isu-isu dan menentukan apa cara terbaik untuk menanganinya (Bab 4 buku ini).

Kapasitas baru dan aliansi diantara kelompok-kelompok yang lemah dan terpinggirkan merupakan faktor penting dalam mendorong perubahan nyata dalam hal aturan main dan menciptakan ruang yang sesungguhnya untuk menyalurkan suara dari bawah. Beberapa federasi dan organisasi pengayom pengguna hutan, yang lemah jika berdiri sendiri, telah menggunakan strategi tersebut. Advokasi menjadi elemen penting.

Advokasi yang efektif menjadi bagian penting usaha mempromosikan agenda-agenda tertentu, interpretasi dan arah tindakan yang diinginkan dalam proses penyusunan kebijakan. Strategi-strategi advokasi yang berhasil biasanya dibarengi dengan membangun aliansi dengan aktor di dalam maupun di luar, membina organisasi, memobilisasi anggota dan pendukung dan melakukan gerakan-gerakan dan kegiatan-kegiatan lainnya untuk menunjukkan kekuatan bersama (Ritchie dan Haggith, 2005; Boaz dan Boaz, 2006; Bab 4 dan 11 buku ini).

Federasi kelompok pengguna hutan masyarakat di Nepal telah berhasil menggunakan strategi ini dengan dukungan keuangan, teknis dan moral dari donor dan aliansi mereka. Keberhasilan ini menjadikan Federasi Kelompok Hutan Kemasyarakatan pemain penting dalam diskusi kebijakan kehutanan di Nepal, dan berperan dalam transisi negara tersebut menuju demokrasi. Strategi ini menuntut penguatan organisasi dan pembinaan kapasitas di dalam organisasi itu, yang juga membantu mengurangi ketidakadilan dan terjadinya korupsi diantara anggota federasi. Meskipun ada kemajuan, kelompok elite terus menguasai porsi

terbesar manfaat dari hasil usaha federasi dalam pengelolaan hutan. Dominasi kelompok kuat baik di tingkat masyarakat maupun di dalam federasi juga menjadi satu masalah yang menjadi perhatian (Bab 5 buku ini).

Pendanaan desentralisasi

Tekanan dari negara pendonor dan lembaga-lembaga pembangunan internasional telah menjadi pendorong pelaksanaan desentralisasi di banyak negara di wilayah Asia-Pasifik. Desentralisasi disarankan sebagai cara untuk mengurangi inefisiensi birokrasi, berbagi beban tanggung jawab atas lahan hutan yang rusak dan berpotensi rendah, dan mengurangi defisit pemerintah sebagai prasyarat pinjaman penyesuaian struktural atau *structural adjustment lending* pada tahun 1970-an dan 1980-an (Capistrano, 1994; Larson dan Ribot, 2005; Ribot, 2005). Desentralisasi di sebagian besar negara terjadi sebagian karena alasan anggaran keuangan yang ketat dan beban hutang yang berat. Oleh karenanya, dukungan pendanaan untuk pelaksanaan desentralisasi umumnya tidak memadai. Dana untuk pengelolaan hutan desentralisasi sebagian besar berasal dari pemerintah pusat dan daerah, masyarakat lokal, donor luar dan sektor swasta. Dari semua ini, pendanaan dari sektor swasta relatif kecil dalam mendukung pengelolaan hutan desentralisasi; potensinya sebagai sumber dana masih belum sepenuhnya dimanfaatkan.

Pelaksanaan desentralisasi di banyak negara di Asia dan Pasifik masih terus tergantung pada bantuan dana luar. Di India, bantuan luar negeri mencapai sekitar 30 sampai 35 persen dari anggaran total sektor kehutanan antara tahun 1981/82 dan 1998/99 (Saigal, 2003). Porsi dana donor di beberapa negara bahkan lebih tinggi lagi. Dalam dekade lalu, sebagian besar dana donor untuk kehutanan cenderung dipakai untuk pembangunan hutan tanaman, rehabilitasi hutan kritis, hutan lindung dan hutan konservasi. Kemajuan-kemajuan yang terjadi terkait dengan desentralisasi, hutan kemasyarakatan, mata pencaharian masyarakat dan reformasi pengurusan hutan justru memperoleh dukungan dana yang lebih sedikit, meskipun topik-topik ini seringkali muncul dalam berita dan menjadi bahan utama di dalam berbagai diskusi tentang kehutanan di tingkat nasional dan internasional.

Di negara-negara yang sebagian besar masih tergantung pada bantuan dana luar, arah masa depan dan keberlanjutan desentralisasi menjadi bergantung dari dana dan prioritas donor yang berubah-ubah. Tuntutan untuk menunjukkan keberhasilan terukur dalam jangka pendek dan untuk menghasilkan dampak dalam memenuhi target dari donor yang berganti dengan cepat mempersulit perencanaan dan pelaksanaan desentralisasi. Standar keberhasilan yang berubah-ubah sebagai prasyarat pendanaan lanjutan membuat sulit mempertahankan inisiatif desentralisasi, meskipun dalam kasus-kasus dengan pencapaian hasil nyata positif. Beberapa faktor seperti perdagangan internasional, hutang luar negeri dan

fluktuasi nilai mata uang, akan berpengaruh secara signifikan terhadap hasil-hasil desentralisasi. Padahal, faktor-faktor tersebut berada di luar kendali suatu negara dan selalu dalam ketidakpastian (lihat Kotak 3.1).

Di masa mendatang, pendanaan jangka panjang untuk mendukung penyelenggaraan desentralisasi pada akhirnya harus dipikul oleh masing-masing negara. Ini menuntut adanya sistem insentif yang akan membuat skema pengelolaan hutan desentralisasi menjadi satu pilihan yang menarik bagi rumahtangga, masyarakat, sektor swasta, dan berbagai tingkat pemerintahan. Diperlukan juga dukungan politik yang cukup kuat dan komitmen pendanaan dari pemerintah agar desentralisasi bisa berhasil.

Insentif dan investasi

Dalam praktiknya, desentralisasi umumnya dianggap sebagai pelimpahan biaya dan beban kegiatan permudaan, perlindungan dan pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah, masyarakat dan rumahtangga, dengan sedikit kewenangan dan manfaat yang tidak pasti (Capistrano dan Colfer, 2005). Hutan-hutan yang paling produktif dan bernilai di wilayah Asia dan Pasifik dan hak untuk memanfaatkannya masih berada di bawah kendali pusat. Ada juga kecenderungan untuk menilai lebih rendah dan memberi kompensasi lebih murah pada investasi yang dilakukan masyarakat setempat dan kontribusi mereka dalam pengelolaan hutan. Dalam waktu bersamaan, perlakuan yang berbeda diberikan kepada investasi yang dilakukan pelaku luar dan perusahaan asing (White dan Martin, 2002; Molnar et al, 2004; Scherr et al, 2004; Kotak 3.1 dan Bab 11 buku ini).

Berbagai aktor dan para pihak mempunyai kepentingan berbeda dan memberi respon yang tidak sama terhadap ragam insentif keterlibatan dalam pengelolaan hutan desentralisasi. Kepastian penguasaan lahan dan hak untuk memanfaatkan lahan dan hasil hutan umumnya merupakan insentif penting bagi masyarakat dan rumahtangga. Desentralisasi pada tahap-tahap awal dirancang berdasarkan prinsip tersebut. Skema desentralisasi ditata untuk memberi akses bagi masyarakat dan rumahtangga terhadap lahan hutan (yang biasanya sudah rusak) agar memungkinkan mereka untuk bercocok tanam keperluan sehari-hari dan memungut hasil hutan. Sebagai imbalannya, masyarakat dan rumahtangga bersedia bertanggung jawab untuk melakukan perlindungan hutan dan rehabilitasi lahan hutan. Tetapi ketika biaya dan keuntungan yang didapat dari hutan dan pengelolaan hutan menjadi jelas, mencukupi kebutuhan sehari-hari saja tidak lagi cukup sebagai insentif bagi mereka untuk terus berpartisipasi.

Dalam tahun-tahun terakhir, model dan desain desentralisasi di banyak negara secara berangsur mulai mengakui perlunya memberi tawaran insentif yang lebih menarik bagi rumahtangga, masyarakat dan pemerintah daerah dan fokus pada urusan-urusan mata pencaharian kehidupan yang lebih luas. Pengelolaan

hutan setempat dan desentralisasi mulai lebih berorientasi pada upaya untuk memperkuat hak atas sumberdaya hutan, menjamin mata pencaharian kehidupan dan memperoleh pendapatan dan berbagi hasil dari kegiatan-kegiatan komersial.

Di beberapa negara, monopoli negara dalam pemanenan dan pemasaran hasil hutan dan pelarangan penjualan hasil serta pemindahan hak telah melunak atau tidak ada lagi. Sejak tahun 1990-an, Cina telah mengizinkan rumahtangga menjual kayu di pasar bebas dan tidak lagi ke pasar yang dimonopoli negara, seperti yang terjadi selama 40 tahun sebelumnya. Reformasi yang terus berjalan nantinya akan mengurangi bagian keuntungan negara dan menambah keuntungan rumahtangga penanam pohon dari porsinya sekarang sebesar 20 persen dari penghasilan kotor. Beberapa negara bagian di India juga meningkatkan porsi keuntungan kelompok pengelolaan hutan bersama berbasis desa. Di Indonesia, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah terus menjadi bahan negosiasi.

Rumahtangga dan kelompok pengguna hutan juga mulai mengorganisasi diri berupaya mengambil keuntungan dari peluang yang terbuka. Sebagian berusaha masuk ke segmen pasar tertentu melalui sertifikasi, pemasaran hijau, ekoturisme dan jalur lain. Sebagian bereaksi terhadap ketidakadilan dan birokrasi yang tidak efisien, banyak pemilik hutan adat di Papua Nugini mulai menginvestasikan sumberdaya mereka untuk membangun kapasitas yang diperlukan dan mencari masukan dan bantuan teknis dalam usaha meningkatkan hasil dari sumberdaya hutan mereka (lihat Kotak 3.1). Di Asia Selatan, agar tercapai skala operasi yang layak secara komersial, kelompok-kelompok pengelolaan hutan setempat bersatu dan mengatur diri melalui aliansi, kooperasi, federasi dan usaha bersama membangun hutan tanaman dan pengolahan produk (Capistrano, 2000; Bahuguna et al, 2004; Saigal, 2005; Boaz dan Boaz, 2006).

Jumlah yang menginvestasikan kembali keuntungan dari hutan terus meningkat, bukan saja untuk bidang kehutanan tetapi juga bidang pembangunan daerah dan proyek-proyek kesejahteraan sosial. Di Nepal, setelah menanamkan kembali investasi sejumlah 25% untuk pengelolaan hutan, banyak kelompok pengguna hutan membangun sekolah, saluran irigasi dan infrastruktur. Mereka juga menggunakan dana dalam jumlah yang signifikan untuk membantu anggota masyarakat mereka yang paling miskin memperoleh mata pencaharian yang beragam (Shrestha, 2000; Bab 5 buku ini). Komite pengelolaan hutan bersama dan koperasi kehutanan di India juga mengalokasikan porsi dana bersama untuk pembangunan desa dan jejaring keamanan sosial bagi keluarga miskin. Di Cina, langkah-langkah serupa juga mulai diwajibkan. Pada tahun 2003, Provinsi Jianxi di Cina mengizinkan hutan bersama disewakan kepada perorangan dan unit usaha. Dari uang sewa yang didapat, 70 persen dibagikan kepada anggota kolektif dan sisanya (30 persen) dapat digunakan untuk keperluan kesejahteraan umum desa dan keperluan pembangunan (Hyde et al, 2003; Bab 6 buku ini).

Hal-hal ini merupakan langkah yang memberi harapan. Namun, hampir semua negara harus melakukan lebih banyak lagi upaya agar desentralisasi

pengelolaan hutan menjadi sebuah usaha yang lebih menarik dan menguntungkan. Paling tidak, sistem insentif harus mencakup pemberian kepastian hak atas lahan hutan dan sumberdaya. Selain itu, upaya-upaya berikut juga harus dilakukan: deregulasi dan penyederhanaan prosedur birokrasi untuk mengurangi biaya transaksi; menciptakan sistem perpajakan yang sederhana; membangun mekanisme produksi dan pembagian keuntungan dan manfaat yang lebih adil; penyediaan infrastruktur yang memadai; akses terhadap kredit, dukungan teknik dan pasar; dan mekanisme untuk mengurangi resiko.

Kata Penutup

Memang ada tanda-tanda yang memberi harapan bahwa tata kelola hutan desentralisasi dapat berjalan dalam beberapa kondisi tertentu. Permudaan terjadi di lahan-lahan hutan yang terdegradasi di bawah berbagai bentuk pengelolaan rumahtangga pribadi dan kelompok. Kapasitas dan lembaga sudah terbangun dan menguat. Rasa percaya diri dan keterampilan juga sedang berkembang di berbagai tingkat diantara para aktor dan para pihak. Tetapi sulit untuk mengukur kemajuan desentralisasi, dan lebih sulit lagi untuk mempertahankan inisiatif desentralisasi. Sasaran antara desentralisasi berubah terus, dengan munculnya tujuan-tujuan dan harapan baru yang lebih ambisius. Selama waktu berjalan, tujuan awal desentralisasi juga telah didefinisikan ulang.

Desentralisasi diharapkan dapat menghasilkan kombinasi antara barang-barang publik dan privat, menghasilkan produk yang beragam, mendorong usaha jasa lingkungan dan upaya-upaya konservasi keanekaragaman hayati, mendorong efisiensi alokasi, meningkatkan keadilan sosial, memperbaiki tata kelola secara keseluruhan, sekaligus juga memberi keuntungan ekonomi. Sasaran dan tujuan desentralisasi yang terus berubah mencerminkan perkembangan di bidang pembangunan dan administrasi dan pencarian bentuk ideal tata kelola sumberdaya lingkungan.

Seperti telah dicatat oleh banyak analis, desentralisasi bukan merupakan obat mujarab. Bukti empiris juga menunjukkan desentralisasi tidak dapat menjamin tata kelola dan pengelolaan hutan menjadi lebih baik. Dalam banyak kasus, kondisi hutan juga dapat memburuk (contoh seperti di Jepang, Korea, Swiss, Selandia Baru, India dan Nepal) sebelum kemudian menjadi lebih baik.

Banyaknya tujuan dan harapan yang ingin dicapai dengan desentralisasi bisa saling bertentangan dan memerlukan pengorbanan. Ruang untuk hasil menang-menang (*win-win*) seperti pepatah, dalam kenyataannya, cenderung lebih sempit dari yang diperkirakan semula. Memperluas ruang ini akan menimbulkan biaya transaksi yang besar dan menuntut nilai-nilai yang sama sekali berbeda serta cara kerja dan cara pengambilan keputusan yang baru. Ini perlu waktu lama dan

Kotak 13.1 Isu Utama yang Diidentifikasi oleh Kelompok Kerja (Keadilan, Legalitas dan Keuangan) dalam Lokakarya, 4–6 September 2006

- Di banyak negara Asia, keterlibatan perempuan dalam proses pembangunan umumnya terabaikan; pengambilan keputusan dan pembagian manfaat di bidang kehutanan dikuasai oleh kaum elite lokal. Pengarusutamaan jender dan pembinaan kemampuan akan memperbaiki partisipasi perempuan di bidang kehutanan.
- Pejabat pemerintah merasa bertanggungjawab kepada atasan mereka tetapi tidak kepada masyarakat. Evaluasi kinerja seharusnya mempertimbangkan sumbangan pejabat terhadap pemberdayaan masyarakat.
- Desentralisasi di sektor kehutanan terhambat oleh pendanaan dan perbedaan kapasitas, pelimpahan wewenang yang terbatas, dan peran dan tanggung jawab yang tidak jelas di berbagai tingkat.
- Kurang saling percaya antara pemerintah dan masyarakat dan diantara berbagai lapis birokrasi pemerintah menjadi penyebab kurangnya komitmen terhadap pelaksanaan desentralisasi.
- Peraturan perundangan-undangan sangat tidak konsisten dan sering berganti.
- Diperlukan kerangka hukum yang jelas agar aturan-aturan yang sudah disepakati terkait dengan desentralisasi dapat dijalankan dan bertahan lama.
- Di hampir semua kasus di Asia, masyarakat minoritas etnis terpinggirkan dan hak mereka terhadap lahan lemah. Keadilan pembagian manfaat tidak selalu diperhatikan dan sering dibiarkan tidak jelas.
- Dalam praktik, pelarangan penebangan kayu tidak dilaksanakan; penebangan kayu ilegal merajalela dan menjadi sebab sekaligus dampak dari korupsi di hampir semua negara Asia. Karena sifatnya yang menyeluruh dan merembet ke berbagai sektor, solusinya berada di luar intervensi sektor kehutanan.
- Dalam banyak kasus, lembaga adat merupakan mekanisme yang baik untuk mengelola hutan. Restrukturisasi kelembagaan dapat membantu memperbaiki pelaksanaan desentralisasi.
- Desentralisasi mengandung ancaman (desentralisasi korupsi) dan menawarkan peluang (pengawasan oleh masyarakat lokal dan pemberdayaan).
- Tata kelola yang lebih baik di bidang kehutanan menghendaki adanya transparansi melalui undang-undang baru dan keterbukaan terhadap media.

pada akhirnya masih akan ada pihak yang menang dan yang kalah. Tetapi pihak-pihak dan lembaga terkait akan terus belajar dan menyesuaikan diri. Mereka terus menerus bernegosiasi untuk membentuk kembali cara berpikir dan pola institusi guna menciptakan keseimbangan yang lebih baik atau mengakomodasi pandangan yang berbeda berdasarkan pelajaran dari masa lalu. Disinilah letak

harapannya, meskipun akan ada kesulitan dan perlu waktu, desentralisasi akan semakin mengalami perbaikan yang belum pernah dicapai sebelumnya ketika model tata kelola masih terpusat.

Catatan

- 1 Hutan masyarakat artinya hutan yang dikelola terutama untuk manfaat ekologi; dengan demikian dilindungi secara ketat, dan penebangan kayu serta pemungutan hasil hutan lain diatur dengan ketat.
- 2 Hutan ekonomi dikelola terutama untuk menghasilkan kayu, kayu bakar, dan hasil hutan lainnya.
- 3 Privatisasi di Vietnam termasuk pengelolaan hutan oleh rumahtangga pribadi dan satuan usaha negara atau usaha bersama, dimana hutan dialokasikan kepada pemilik untuk waktu pengelolaan yang lama (50 tahun).

Rujukan

- Bahuguna, V. K., Mitra, K., Capistrano, D. dan Saigal, S. (penyunting) 2004. *Root to Canopy: Regenerating Forests through Community-State Partnerships*. Winrock International – India and Commonwealth Forestry Association, New Delhi.
- Banerjee, A. K. 2004. Tracing social initiatives towards JFM. *Dalam: V.K Bahuguna, K. Mitra, D. Capistrano dan S. Saigal (penyunting) Root to Canopy: Regenerating Forests through Community-State Partnerships*. Winrock International – India and Commonwealth Forestry Association, New Delhi.
- Barber, C. V. dan Scheweithelm, J. 2000. *Trial by Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era of Crisis and Reform*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Barr, C., Resosudarmo, I. A. P., Dermawan, A., McCarthy, J. F., Moeliono, M. dan Setiono, B. (penyunting) 2006. *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Boaz, O. dan Boaz, A. 2006. The decentralized approach to forest management – A case study from Central India. Makalah disajikan pada acara regional workshop on Forest Governance and Decentralization in Asia and the Pacific, 4–6 September 2006. Yogyakarta, Indonesia.
- Brown, C. dan Durst, P. 2003. *State of Forestry in Asia and the Pacific – 2003*. Asia-Pacific Forestry Commission, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Bangkok.
- Capistrano, A. D. 1994. Tropical forest depletion and the changing macroeconomy. *Dalam: K. Brown dan D. Pearce (penyunting) The Causes of Tropical Deforestation*. UCL Press, London.
- Capistrano, D. 2000. Non-timber forest product-based enterprise in forest conservation and community development: India's evolving institutional context. *Dalam:*

- B. Krishnapillay et al (penyunting) *Forests and Society: the Role of Research*. XXI International Union of Forest Research Organizations (IUFRO) World Congress, Sub-plenary Session 1, hal 431–440.
- Capistrano, D. dan Colfer, C. J. P. 2005. Decentralization: Issues, lessons and reflections. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Carter, J. dan Gronow, J. 2005. *Recent Experience in Collaborative Forest Management. A Review Paper*. CIFOR Occasional Paper No 43, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Cleaver, F. 2005. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. *World Development*, vol. 33, no 6, hal 893–906.
- Colchester, M. with Boscolo, M., Contreras-Hermosilla, A., Del Gatto, F., Dempsey, J., Lescuyer, G., Obidzinski, K., Pommier, D., Richards, M., Sembiring, S. N., Tacconi, L., Vargas Rios, M. T. dan Wells, A. 2006. *Justice in the Forest: Rural Livelihoods and Forest Law Enforcement*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Colfer, C. J. P. dan Capistrano, D. (penyunting) 2005. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Center for International Forestry Research and Earthscan, London.
- Colfer, C. J. P. 2005. *The Complex Forest: Communities, Uncertainty and Adaptive Collaborative Management*. Resources for the Future, Washington, DC, dan Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Contreras-Hermosilla, A. dan Fay, C. 2005. *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Forest Trends, Washington, DC, dan Basic Books, New York.
- Durst, P. B., Brown, C., Tacio, H. D. dan Ishikawa, M. 2005. *In Search of Excellence: Exemplary Forest Management in Asia and the Pacific*. FAO dan Regional Community Forestry Training Center, Bangkok.
- Enters, T., Victor, M. dan Durst, P. B. (penyunting) 2000. *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and RAP Publication 2000/1, Regional Community Forestry Training Center, Bangkok.
- Edmunds, D. dan Wollenberg, E. 2003. *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan, London.
- Ferguson, I. dan Chandrasekharan, C. 2005. Paths and pitfalls of decentralization for sustainable forest management: Experiences of the Asia-Pacific region. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*, Earthscan, London.
- FAO/ITTO (Food and Agriculture Organization of the United Nations and International Tropical Timber Organization) 2005. *Best Practices for Improving Law Compliance in the Forestry Sector*. FAO and ITTO, Roma.
- FAO 2006. *Global Forest Resources Assessment 2005 – Progress Towards Sustainable Forest Management*. FAO Publications, Roma.
- Gibson, C. C., McKean, M. A. dan Ostrom, E. 2000. *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Glück, P., Rayner, J., Cashore, B., Agrawal, A., Bernstein, S., Capistrano, D., Hogl, K., Liss, B. M., McDermott, C., Maini, J. S., Oksanen, T., Ollonqvist, P., Pülzl, H., Rametsteiner, E. dan Pleschberger, W. 2005. Changes in the governance of forest resources. *Dalam: G. Mery, R. Alfaro, M. Kanninen dan M. Lobovikov (penyunting) Forests in the Global*

- Balance – Changing Paradigms*. IUFRO World Series Volume 17, International Union of Forest Research Organizations, Helsinki.
- Hyde, W. F., Belcher, B. dan Xu, J. (penyunting) 2003. *China's Forests: Global Lessons from Market Reforms*. Resources for the Future, Washington, DC, dan Center for International Policy Research, Bogor, Indonesia.
- Küchli, C. dan Blaser, J. 2005. Forests and decentralization in Switzerland: A sampling. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Lao PDR 2005. *Forestry Strategy to the Year 2020 of Lao PDR*. Vientiane, Lao PDR.
- Larson, A. M. dan Ribot, J. C. 2005. Democratic decentralization through a natural resource lens: An introduction. *Dalam: J. C. Ribot dan A. M. Larson (penyunting) Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, London.
- Lynch, O. J. 2005. Concepts and strategies for promoting legal recognition of community-based property rights: Insights from the Philippines and other nations. *Dalam: P. Brosius, A. L. Tsing dan C. Zerner (penyunting) Communities and Conservation: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management*. AltaMira Press, Walnut Creek, CA.
- Lynch, O. J. dan Harwell, E. 2002. *Whose Natural Resources? Whose Common Good?* Center for International Environmental Law, Washington, DC.
- Mayers, J. dan Bass, S. 1999. *Policy that Works for Forests and People*. International Institute for Environment and Development, London.
- Molnar, A., Scherr, S. dan Khare, A. 2004. *Who Conserves the World's Forests? Community-driven Strategies to Protect Forests and Respect Rights*. Forest Trends, Washington, DC.
- Obidzinski, K., Andrianto, A., Hernawan, D., Belle, C. W. dan Kusumawati, R. 2006. *Illegal Forest Activities in Berau and Kutai Timur: Impacts, Driving Forces and Remedies*. Governance Brief No 26, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P. C., Stonich, S. dan Weber, E. U. (penyunting) 2002. *The Drama of the Commons*. National Academy Press, Washington, DC.
- Peluso, N. L. dan Watts M. (penyunting) 2001. *Violent Environments*. Cornell University Press Ithaca, NY, and London.
- Rangachari, C. S. dan Mukherji, S. D. 2000. *Contemporary Issues in Indian Forestry: Old Roots New Shoots*. Winrock International and Ford Foundation, New Delhi.
- Ravindranath, N. H., Sudha, P. Malhotra, K. C. dan Palit, S. 2004. Sustaining JFM in India. *Dalam: N. H. Ravindranath dan P. Sudha (penyunting) Joint Forest Management in India: Spread, Performance and Impact*. Universities Press, Bangalore, India.
- Dermawan, A. dan Resosudarmo, I. A. P. 2002. Forests and regional autonomy: The challenge of sharing the profits and pains. *Dalam: C. J. P. Colfer dan I. A. P. Resosudarmo (penyunting) Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future/Center for International Forestry Research, Washington, DC.
- Ribot, J. C. 2005. Choosing representation: Institutions and powers for decentralized natural resource management. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Ribot, J. C. dan Larson, A. M. (penyunting) 2005. *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. Routledge, London.

- Ritchie, B. dan Haggith, M. 2005. The push-me, pull-you of forest devolution in Scotland. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Saigal, S. 2003. Joint management of state forest lands: Experiences from India. *Dalam: M. Garforth dan J. Mayers (penyunting) Plantations, Privatization, Poverty and Power*. Earthscan, London.
- Saigal, S., Mitra, K. dan Lal, P. 2005. Empowering the forest-dependent poor in India. *Dalam: J. A. Sayer dan S. Maginnis (penyunting) Forests in Landscapes: Ecosystem Approaches to Sustainability*. Earthscan/IUCN, London.
- Saway, A. dan Mirasol, F. 2005. Decentralizing protected area management at Mount Kitanglad. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Sayer, J., Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T. dan Shepherd, G. 2005. Implications for biodiversity conservation of decentralized forest resource management. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Sayer, J. A. dan Maginnis, S. (penyunting) 2005. *Forests in Landscapes: Ecosystem Approaches to Sustainability*. Earthscan/IUCN, London.
- Scherr, S., White, A. dan Kaimowitz, D. 2004. *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction: Making Markets Work for Low-income Producers*. Forest Trends, Washington, DC.
- Setiono, B. dan Husein, Y. 2005. *Fighting Forest Crime and Promoting Prudent Banking for Sustainable Forest Management – The Anti Money Laundering Approach*. CIFOR Occasional Paper No 44, Center for International Policy Research, Bogor, Indonesia.
- Shrestha, B. K. 2000. *Good Governance in Nepal: Perspectives from Panchathar and Chanchanpur Districts*. Rural Development Foundation, Kathmandu.
- Singh, T. P. dan Varalakshmi, V. (penyunting) 1998. *The Decade and Beyond: Evolving Community-State Partnership*. Tata Energy Research Institute, New Delhi.
- Siswanto, W. dan Wardoyo, W. 2005. Decentralization of the forestry sector: Indonesia's experience. *Dalam: C. J. P. Colfer dan D. Capistrano (penyunting) The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Tacconi, L., Boscolo, M. dan Brack, D. 2003. *National and International Policies to Control Illegal Forest Activities*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Tan, Q. N. 2005. *What Benefits and for Whom? Effects of Devolution of Forest Management in Dak Lak, Vietnam*. Shaker Verlag, Berlin, Jerman.
- White, A. dan Martin, A. 2002. *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests and Transition*. Forest Trends and Center for International Environmental Law, Washington, DC.
- Xu, J. dan Hyde, W. 2005. From centrally planned economy to vigorous rural enterprise: China, dalam M. Garforth dan J. Mayers (penyunting) *Plantations, Privatization, Poverty and Power*. Earthscan, London.
- Yin, R. 2003. Central characteristics of reform: Measures of the effects of improved property rights, a stable policy environment and environmental protection. *Dalam: W. F. Hyde, B. Belcher dan J. Xu (penyunting) China's Forests: Global Lessons from Market Reforms*. Resources for the Future, Washington, DC, dan Center for International Policy Research, Bogor, Indonesia.

Kata Akhir

R. J. Fisher

Desentralisasi dan devolusi telah menjadi tema kebijakan utama dalam tata kelola hutan di Asia dan Pasifik selama lebih dari sepuluh tahun lamanya. Ini tercermin dari rangkaian pertemuan yang dimulai dengan sebuah seminar di Davao pada tahun 1998 (dipublikasikan dalam Enters et al, 2000). Pertemuan utama kedua diadakan di Interlaken pada tahun 2004 (Colfer dan Capistrano, 2005), yang mencakup wilayah di luar Asia dan Pasifik namun juga menampilkan beberapa kasus dari wilayah ini. Buku ini menggambarkan hasil-hasil dari pertemuan ketiga, yang dilaksanakan di Yogyakarta pada bulan September 2006, dengan fokus wilayah Asia dan Pasifik.

Saya tidak bermaksud meninjau ulang atau membuat sebuah ringkasan dari pertemuan-pertemuan yang sangat kaya informasi dan menyajikan analisis pengalaman-pengalaman dari berbagai negara di wilayah ini. Bab terakhir dari buku ini telah menyajikannya dengan cukup baik. Saya hanya ingin mengkaji secara singkat apa yang telah berubah dan apa yang belum setelah seminar Davao. Saya akan fokus pada proses devolusi ke tingkat masyarakat, meskipun buku ini mencakup devolusi yang lebih luas dan melihat proses-proses desentralisasi dan pengaruhnya di berbagai tingkat pemerintahan – nasional, provinsi dan distrik.

Dalam Seminar Davao disampaikan berbagai tinjauan tentang kemajuan desentralisasi dan devolusi pengelolaan hutan di wilayah ini. Meskipun saya lihat diskusi dan perdebatannya sangat menarik, namun sebagai peserta saya merasa sangat tidak puas dengan kenyataan bahwa devolusi wewenang dan kekuasaan pengelolaan hutan yang telah terjadi sangat terbatas. Terlihat dengan jelas dari penelitian yang disajikan dalam buku ini, tidak banyak perubahan yang terjadi dalam kurun waktu delapan tahun, seperti diharapkan pihak-pihak yang optimis dan mereka-mereka pendukung devolusi. Pelimpahan kekuasaan juga masih terjadi secara terbatas hampir satu dekade setelah Davao. Guiang, Esguerra dan

Bacalla (Bab 11) mencatat ‘adanya “kesenjangan” yang terus terjadi antara apa yang diharapkan dengan apa yang sebenarnya terjadi dalam pengelolaan hutan di Filipina.’ Salah satu sumbangan buku ini adalah mendokumentasikan kesenjangan tersebut.

Bagian pendahuluan prosiding Seminar Davao (Fisher et al, 2000) mencatat adanya ‘kecenderungan di wilayah Asia Pasifik untuk membebaskan tanggung jawab untuk melindungi sumberdaya hutan kepada masyarakat setempat, tanpa memberi mereka hak untuk memanfaatkannya secara leluasa.’ Hal ini sama dengan ‘mendesentralisasikan tanggung jawab tanpa mendevolusikan kewenangan untuk membuat keputusan yang independen atau untuk bertindak di luar parameter-parameter terbatas yang telah ditentukan oleh pejabat kehutanan.’ Dengan kata lain, tujuan pengelolaan hutan lebih ditentukan oleh pihak luar, dan masyarakat pada umumnya tidak diberi ruang untuk memutuskan bagaimana hutan dikelola atau untuk apa hutan dikelola. Akibatnya, masyarakat kurang terdorong untuk mengambil peran aktif dalam pengelolaan atau perlindungan.

Hal-hal tersebut dapat dengan mudah dijadikan satu dalam ringkasan buku ini. Jadi, kenapa hanya sedikit perubahan yang terjadi?

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah dan pejabat kehutanan enggan untuk melimpahkan kewenangan pengambilan keputusan tentang pengelolaan hutan kepada masyarakat. Salah satunya adalah rasa kurang percaya atas kemampuan masyarakat untuk mengelola hutan secara lestari. Alasan lainnya, yang sulit untuk dibicarakan kecuali secara umum, ialah adanya kepentingan pribadi (*vested interests*) di dalam departemen kehutanan, terkait dengan keinginan untuk mempertahankan gambaran diri profesi kehutanan, disertai kekhawatiran berkurangnya peluang untuk berperan secara profesional jika terlalu banyak urusan yang didesentralisasikan. Kadang-kadang, alasan keengganan juga terkait dengan kesempatan untuk melakukan korupsi. Alasan lain adalah para pejabat kehutanan merasa bertanggungjawab untuk memastikan bahwa hutan dikelola untuk kepentingan nasional.

Salah satu akibat kurangnya kepercayaan dan kekhawatiran hutan-hutan dimanfaatkan bukan untuk kepentingan nasional adalah pejabat kehutanan mengatur praktik-praktik pengelolaan begitu rinci. Masyarakat hanya punya sedikit ruang untuk mengambil keputusan-keputusan yang tidak berarti. Pertanyaan yang timbul adalah apakah memang perlu adanya pedoman yang rinci untuk memastikan hutan dikelola secara lestari atau dimanfaatkan untuk kepentingan nasional. Adakah cara lain untuk menjamin akuntabilitas?

Jesse Ribot, yang hasil penelitian tentang desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam disebut beberapa kali dalam buku ini, mengajukan alasan perlunya menerapkan pendekatan standar minimum (*minimum standards approach*) (Ribot, 2002). Gagasannya adalah bahwa pengelolaan yang efektif dapat dicapai dengan cara memberikan panduan yang longgar dan daftar pendek tentang hal-hal yang tidak dapat dilakukan, daripada suatu daftar panjang yang harus

dilakukan dan bagaimana melakukannya. Mereka yang terlibat dalam pengelolaan terdesentralisasi dianggap bertanggungjawab untuk mempertahankan standar minimum ini. Dalam hal pengelolaan hutan, contohnya adalah adanya suatu pedoman yang mengharuskan masyarakat pengelola untuk mempertahankan penutupan hutan sampai persentase tertentu (atau sejumlah pohon dalam satu hektar), barangkali juga untuk tidak menebang jenis-jenis pohon tertentu. Hal-hal lain seperti waktu penebangan kayu, pemilihan jenis yang diinginkan dan distribusi penghasilan dari kegiatan kehutanan, diserahkan kepada masyarakat untuk memutuskan.

Dalam Bab 6, Liu Dachang menunjukkan bahwa di Cina kepemilikan saja tidak cukup – kekuasaan juga diperlukan jika desentralisasi ingin memberi arti. Ini merupakan suatu hal yang penting. Adalah penting untuk menetapkan kekuasaan sebagai kemampuan untuk membuat suatu keputusan yang efektif – yakni, putusan yang dalam praktiknya dapat dilaksanakan. Pertanyaannya bukan apakah pemerintah atau masyarakat menguasai hutan sepenuhnya, tapi apakah ruang tempat masyarakat mengambil keputusan cukup signifikan, jelas dan dapat dilaksanakan. Pembagian kekuasaan hanya mungkin terjadi kalau parameter-parameternya disetujui bersama dan jelas.

Seringkali debat tentang siapa yang seharusnya menguasai hutan diartikan sebagai siapa yang ‘memilikinya’ atau siapa yang seharusnya memilikinya. Di satu sisi ada alasan bahwa pemerintahlah yang seharusnya memiliki hutan. Dengan demikian mereka dapat melindungi kepentingan nasional bahkan global. Yang lain beralasan bahwa masyarakatlah yang harus memiliki hutan, karena mereka akan meluangkan waktu dan usaha untuk mengelola hutan secara lestari, jika mereka mendapatkan kepastian hak akses terhadap manfaat. Kadang-kadang, masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan mempunyai hak moral untuk memilikinya.

Dari kedua pendapat tersebut masalahnya adalah perlunya ditelaah kembali gagasan kepemilikan. Dalam praktiknya, kepemilikan oleh negara tidak harus berarti menyisihkan masyarakat atau orang-orang yang mempunyai hak yang jelas dan disetujui untuk memanfaatkan hasil hutan atau melakukan kegiatan di dalam hutan. Sama juga, kepemilikan masyarakat atas areal hutan atau sumberdaya hutan tidak berarti bahwa mereka dapat melakukan apa saja yang mereka inginkan. ‘Kepemilikan’ selalu terhambat oleh berbagai sebab. Banyak penulis tentang penguasaan lahan menggambarkan kepemilikan sebagai ‘sekumpulan hak’ (*bundles of rights*), sebuah konsep yang menggabungkan hak dan tanggung jawab. Permasalahannya adalah bukan siapa yang memiliki hutan, tetapi kelompok mana yang mempunyai kekuasaan efektif untuk mengambil keputusan tentang bagaimana hutan dimanfaatkan dan bagaimana kekuasaan dibagikan.

Mudah saja untuk bersikap pesimis jika melihat implikasi buku ini yang menunjukkan sedikit kemajuan di bidang desentralisasi pengelolaan hutan. Namun, terbuka peluang untuk optimis dengan semakin meningkatnya pengakuan

akan berbagai masalah dan bergesernya pendekatan-pendekatan program yang tidak kritis menuju kepada analisis kompleksitas dan realitas tata kelola hutan desentralisasi. Sering dikatakan bahwa seorang pesimis melihat gelas setengah kosong dan seorang optimis melihatnya sebagai setengah penuh. Saya pikir buku ini banyak menawarkan hal-hal penting bagi para pihak yang optimis.

Rujukan

- Colfer, C. J. P. dan Capistrano, D. (penyunting) 2005. *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan, London.
- Enters, T., Victor, M. dan Durst, P. B. (penyunting) 2000. *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report 18 dan RAP Publication 2000/1, Regional Community Forestry Training Center dan FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Fisher, R.J., Durst, P.B., Enters, T., dan Victor, M. 2000. Overview of themes and issues in devolution and decentralization of forest management in Asia and the Pacific. *Dalam: Enters, T., Victor, M. dan Durst, P. B. (penyunting) 2000. Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report 18 dan RAP Publication 2000/1, Regional Community Forestry Training Center dan FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, hal 1-5.
- Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.

Desentralisasi kewenangan atas hutan di belahan dunia saat ini sedang berjalan cepat, disertai implikasi positif dan negatif bagi masyarakat dan hutan itu sendiri. Penelitian terbaru dari beberapa negara di Wilayah Asia-Pasifik dalam buku ini menyajikan pengalaman desentralisasi yang sangat kaya dan beragam, sehingga bisa menjadi pelajaran berharga bagi wilayah lain.

Dimulai dengan tinjauan sejarah dan geografi, bab-bab selanjutnya dalam buku ini mengulas secara mendalam negara-negara di wilayah ini. Temuan-temuan penelitian menekankan soal hak, peran dan tanggung jawab di satu sisi, dan aspek-aspek organisasi, pengembangan kapasitas, infrastruktur dan hukum di sisi lain. Dengan tema yang begitu luas, para penulis menyentuh banyak topik kontroversial dan menyoroti tantangan-tantangan praktis terkait dengan pendanaan dan reinvestasi dalam pengelolaan hutan lestari di bawah sistem tata kelola desentralisasi. Upaya khusus dilakukan untuk menguji skala desentralisasi dari lokal ke nasional dan menyoroti isu jender. Hasilnya adalah sebuah kajian unik mengenai isu-isu desentralisasi kehutanan disertai pelajaran-pelajaran penting untuk bidang kebijakan, keadilan sosial, pengelolaan hutan, penelitian, pembangunan dan konservasi areal berhutan dunia dari daerah tropis sampai wilayah beriklim sedang.

Carol J. Pierce Colfer adalah peneliti utama pada program *Forests and Governance*, *Center for International Forestry Research* (CIFOR). **Ganga Ram Dahal** adalah konsultan internasional pada program yang sama, dan **Doris Capistrano** adalah Direktur program *Forests and Governance*, CIFOR (2003-2007).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Office for the Environment FOEN

gtz

earthscan
publishing for a sustainable future