

# Di Bawah Payung (Hukum) yang Bocor: Hikmah dari Pengelolaan Kolaboratif TAHURA Nipa-Nipa



## Pesan Utama

- Dalam melaksanakan program kehutanan, pejabat pemerintah cenderung mengikuti struktur dan apa yang tertulis dalam undang-undang, dibandingkan dengan merujuk pada tujuan dan fungsi dari undang-undang tersebut.
- Pelaksanaan berbagai kesepakatan pengelolaan hutan secara kolaboratif tidak cukup efektif, meskipun telah disahkan melalui peraturan pemerintah. Perjanjian semacam itu memerlukan prosedur dan sanksi formal jika tidak dilaksanakan, dan diperlukan pembagian peran, kewenangan, dan tanggungjawab yang jelas. Yang paling penting, perjanjian tersebut perlu dibangun secara kolaboratif oleh para pihak yang terlibat, dan bukan dipaksakan melalui peraturan.
- Semua pihak perlu mengalokasikan anggaran dan waktu. Jika tidak semua anggota masyarakat atau kelompok bisa hadir di dalam forum konsultasi dengan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), perlu ada perwakilan setiap kelompok yang diberi mandat dan kepercayaan untuk berpartisipasi.
- Fasilitasi untuk penguatan kelembagaan dan pelatihan teknis untuk pelaksanaan kolaborasi antara UPTD dan Kelompok Tani Pelestari Hutan (KTPH) perlu dilanjutkan, dan tidak hanya sekedar penerapan peraturan. Perlu ada upaya lebih untuk memahami perbedaan budaya dan mencari solusi atas perbedaan tersebut.

## Implikasi

'Payung hukum' yang ada saat ini, ternyata tidak cukup membuat otoritas daerah percaya diri untuk membangun kemitraan dengan kelompok petani lokal dalam mengelola sumber daya hutan. Bahkan ketika kesepakatan disahkan melalui peraturan daerah (Perda), masih belum memadai untuk diterapkan. Di satu sisi diperlukan penyesuaian para pihak terhadap undang-undang dan peraturan yang terus berubah, tetapi pengalaman menunjukkan bahwa Perda saja belum cukup mendorong kolaborasi. Pengalaman juga menunjukkan bahwa setelah tercapainya kesepakatan, fasilitasi tetap diperlukan untuk mendorong proses negosiasi yang iteratif, dan membangun upaya-upaya lebih kuat untuk memahami kerangka legal, serta mengatasi konflik dan beragam kepentingan.

## Pengantar

Pada tahun 1999, kawasan berbukit seluas 7.877,5 hektar di bagian utara Kota Kendari ditetapkan sebagai Taman Hutan Rakyat (TAHURA) Nipa-Nipa (Keputusan Menteri No. 103/Kpts-II/1999), untuk melindungi kota dari longsor dan banjir, serta perlindungan keragaman hayati. Meskipun kawasan tersebut sudah ditetapkan sebagai hutan sejak 1958, sebagian areal hutan sudah dijadikan permukiman, terutama oleh para pendatang. Penetapannya sebagai hutan lindung dan kawasan konservasi pada tahun 1980 tidak memperhatikan keberadaan penduduk dan pengelolaan lokal mereka; akibatnya adalah konflik yang berkepanjangan. Pada tahun 1974, pemerintah provinsi sudah memulai upaya rehabilitasi dan memindahkan paksa ratusan penduduk ke Desa Sambuli dan Anduonohu di wilayah Kecamatan Poasia, Kota Kendari. Akan tetapi beberapa tahun kemudian, sebagian besar keluarga kembali ke Nipa-Nipa, dan sejak itu menolak dipindahkan. Seperti di kawasan konservasi lainnya, upaya melarang 'perambahan' penduduk di kawasan TAHURA tidak pernah berhasil, malah memperburuk hubungan antara masyarakat dengan instansi lokal terkait.

Pada tahun 2001, LePMIL (LSM lokal) dengan dukungan dari DfID (*Department of International Development of the United Kingdom*) melalui Multi-Stakeholder Forestry Program, melakukan intervensi untuk memperbaiki proses negosiasi (Lihat Wiyono, 2006 untuk proses detilnya). Proses multipihak yang intensif dan panjang menghasilkan (1) sebuah perjanjian tentang pengelolaan kolaboratif, (2) PERDA No. 5/2007 tentang pengelolaan TAHURA Nipa-Nipa, (3) Penetapan Unit Pengelolaan Teknis Daerah (UPTD) di dalam dinas kehutanan provinsi, dan (4) pengorganisasian 1.030 keluarga ke dalam 17 Kelompok Tani Pelestari Hutan (KTPH) yang

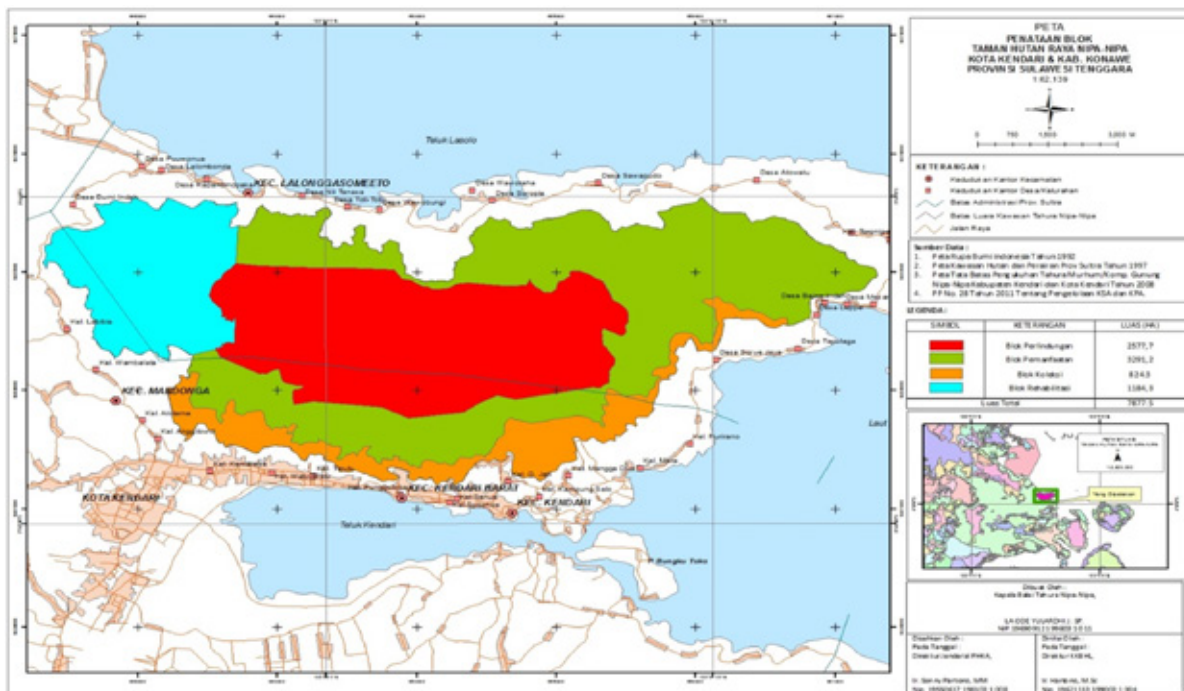
siap mengelola 525 hektar dari wilayah TAHURA. Malangnya, peraturan ini tidak pernah dilaksanakan.

Kasus TAHURA ini bukan merupakan satu-satunya kasus ketika sebuah kesepakatan, yang bahkan sesudah disahkan melalui peraturan, tetap tidak dijalankan dan dipatuhi. Untuk memahami kasus ini dan mencari solusi ke depan, pimpinan UPTD (yang bertugas mulai 2014) dan proyek AgFoR Sulawesi (*The Agroforestry and Forestry in Sulawesi: Linking Knowledge with Action Project*) menyelenggarakan sebuah lokakarya refleksi pada Juni 2014. Didorong oleh kepentingan lokal, AgFor memulai proses untuk memfasilitasi revisi Perda, termasuk pertemuan-pertemuan dan konsultasi lanjutan antara UPTD, KTPH, DPRD, dan kelompok kepentingan lainnya. Konflik kembali muncul ke permukaan. Tulisan ini adalah cerita tentang TAHURA Nipa-Nipa, konfliknya dan usaha-usaha untuk membangun skema pengelolaan kolaboratif yang memenuhi rasa keadilan dan pembelajaran dari proses tersebut.

## Keberhasilan dan Kegagalan

Kasus TAHURA Nipa-Nipa bisa dilihat sebagai suatu keberhasilan besar; sebagai sebuah kesepakatan yang telah dicapai dan dilegalkan dengan Peraturan Daerah sehingga menjadi salah satu yang pertama di Indonesia. Sebuah forum sebagai sarana komunikasi berbagai pihak, termasuk kelompok masyarakat dan UPTD, telah dibentuk.

Tetapi, kasus TAHURA Nipa-Nipa juga menunjukkan kegagalan besar. Disamping mencapai kesepakatan yang dilegalkan melalui sebuah peraturan dengan sanksi hukum di level provinsi, kesepakatan tersebut tidak pernah dilaksanakan. Konflik-konflik baru malah bermunculan dan para pihak kembali pada kebiasaan lama (*business as usual*) atau tidak ada yang berubah.



Pengelompokan kawasan TAHURA. Sumber: UPTD TAHURA Nipa-Nipa



Kiri: Bahaya longsor di Tahura Nipa-Nipa. Kanan: Dam dan pipa-pipa air dibangun tanpa memperhatikan lingkungan. © World Agroforestry Centre/Center for International Forestry Research/Hasantoha Adnan

### Apa yang Salah?

Beberapa persoalan kunci telah diketahui. Pertama, adanya perubahan kepemimpinan. Setelah kesepakatan tersebut dilegalkan pada tahun 2007, kepemimpinan dan sistem berubah menjadi kurang lentur, lebih birokratis. Prinsip-prinsip legal konservasi diterapkan secara kaku, hingga memberikan sedikit ruang bagi keterlibatan masyarakat.

Kedua, pada proses terdahulu, partisipasi terbatas hanya pada pejabat pimpinan UPTD dan kurang melibatkan staf lainnya. Ketika pimpinan tersebut diganti, kebijakannya tidak dilanjutkan karena minimnya keterlibatan kelembagaan.

Ketiga, ketika kegiatan LePMIL berakhir, fasilitasi KTPH juga berhenti. Tanpa fasilitasi dan penguatan kelembagaan, KTPH menjadi tidak terorganisir dan kehilangan motivasi mencari solusi.

Terakhir, tidak ada upaya untuk menggagas pengelolaan alternatif yang bisa memenuhi kepentingan konservasi dan kebutuhan ekonomi.

Beberapa isu lainnya yang perlu digarisbawahi adalah: hilangnya kepercayaan antara UPTD dan KTPH, serta adanya aspek politis. Selain itu, ada beberapa isu teknis yang perlu segera diatasi misalnya pengelolaan sumber daya air. Kompetisi dan konflik penggunaan sumber daya telah muncul akibat minimnya tata kelola yang baik selama ini.

### Sebuah Langkah Awal

Lokakarya refleksi pada Juni 2014 dihadiri oleh 55 peserta yang mewakili dinas-dinas pemerintah daerah dari Kota Kendari dan Kabupaten Konawe, KTPH, dan beberapa LSM serta perusahaan swasta. Lokakarya tersebut ditutup dengan kesepakatan bahwa:

- Tujuan utama TAHURA Nipa-Nipa adalah konservasi tanpa melupakan kesejahteraan masyarakat,
- Pengelolaan TAHURA Nipa-Nipa harus bersifat kolaboratif, dan

- Ada kebutuhan untuk pengaturan pengelolaan kolaboratif tersebut, termasuk klarifikasi siapa yang berkolaborasi, apa saja peran dan tanggung jawab para kolaborator dalam kerangka kerja manajemen dan penggunaan sumber daya yang diperbolehkan di dalam kawasan konservasi, dan bagaimana perizinan penggunaan sumber daya bisa diperoleh.

Peserta juga sepakat bahwa kurangnya komunikasi merupakan hambatan utama yang berujung pada hilangnya rasa saling percaya, buruknya pemahaman tentang persoalan-persoalan terkait pengelolaan, serta sikap saling menolak dan saling curiga. Meskipun pada akhir lokakarya semua pihak sepakat untuk saling berbagi informasi dan berkomunikasi dengan lebih luas terkait dengan peran dan pentingnya TAHURA Nipa-Nipa, sangat jelas diperlukan upaya-upaya lanjutan untuk mencapainya.

### Sebuah Pertanyaan tentang Hak

Satu persoalan yang perlu digarisbawahi di sini adalah pertanyaan mengenai hak. Masyarakat lokal telah melakukan klaim atas lahan semenjak tahun 1950-an, tanpa ada pelarangan yang jelas. Namun masyarakat ini bukan merupakan satu kelompok yang sama. Mereka datang bergelombang, berasal dari wilayah yang berbeda-beda dan penghidupannya banyak yang tidak tergantung pada lahan di sini, tetapi bekerja di kota. Di satu sisi, pengakuan hak oleh negara berdasarkan pada asumsi bahwa masyarakat lokal adalah mereka yang secara sosial, ekonomi, dan budaya terkait erat dengan lahan sejak nenek moyang terdahulu.

Pertanyaan tentang hak merupakan isu penting, terutama dengan adanya tuntutan untuk restrukturisasi adat dan tanah adat. Ketika hak masyarakat adat untuk mengelola sumber daya hutan perlu diakui, penting juga untuk menyadari bahwa masyarakat dari luar sudah menduduki beberapa kawasan selama berpuluh-puluh tahun tanpa adanya penolakan yang berarti dan sudah membangun hak-hak mereka atas lahan.

## Hambatan Lainnya

Minimnya pendanaan sering menjadi hambatan utama. P.19/2004 menyatakan bahwa pendanaan pengelolaan kolaboratif didasarkan pada kesepakatan diantara para pihak. Tetapi, baik UPTD maupun KTPH sama-sama tidak punya dana maupun akses terhadap dana yang memadai, bahkan untuk sekedar mengadakan pertemuan membahas bagaimana struktur kolaborasi pun tidak cukup. P.39/2013 menyatakan bahwa biaya fasilitasi dan monitoring ditanggung oleh pemerintah, sementara pendanaan untuk pelaksanaan di lapangan tergantung pada kesepakatan diantara para pihak. Kesediaan untuk berbagi biaya, bagaimanapun juga, merupakan perwujudan dari saling percaya, komitmen, dan tentu saja adanya dana tersedia.

Sebuah peraturan baru yang menggantikan P.19/2014, yaitu P.85/Menhut-II/2014 bahkan lebih membingungkan. Peraturan ini hanya menyatakan bahwa pendanaan perlu mengikuti hukum dan peraturan yang ada.

Hambatan lainnya adalah seringnya pergantian staf. Biasanya staf baru tidak peduli atau sadar akan adanya inisiatif sebelumnya, dan masih memandang masyarakat lokal sebagai lawan pemerintah sehingga tidak mendukung terbangunnya kolaborasi.

Minimnya komunikasi juga tidak membantu. Seperti disebutkan sebelumnya, terhentinya proses fasilitasi juga menyebabkan hilangnya forum dan saluran komunikasi.

## Konflik

Minimnya koordinasi dan komunikasi di antara dinas-dinas pemerintah dan masyarakat lokal, dan juga komunikasi yang berdasarkan pada regulasi yang tidak dipahami dengan baik seringkali berujung pada konflik. Hal tersebut juga terjadi pada TAHURA Nipa-Nipa. Di tengah upaya rekonsiliasi dan pengembangan kemitraan antara UPTD dan masyarakat lokal, pemerintah provinsi melanjutkan upaya untuk merelokasi penduduk dari dalam kawasan TAHURA. Sejak tahun 2009, pemerintah mengeluarkan beberapa instruksi untuk memindahkan penduduk yang masih menetap di dalam kawasan di sekitar perbukitan Punggaloba, tetapi tidak diindahkan. Proyek-proyek pembangunan dihentikan dan layanan air bersih dan listrik diputus. Namun, masyarakat tetap tidak mengindahkan instruksi tersebut.

Pada bulan Desember 2014, Gubernur Sulawesi Selatan menginstruksikan agar 255 keluarga dikeluarkan dari kawasan TAHURA. Instruksi tersebut membuahkan protes dan demonstrasi yang disertai kekerasan. Meskipun ada upaya dari pemerintah untuk menjelaskan Undang-Undang No. 5/1990 tentang konservasi, Undang-Undang No. 41/1999 tentang kehutanan dan Undang-Undang No. 18/2013 tentang perambahan kawasan hutan yang melarang masyarakat untuk hidup di kawasan konservasi dan ancaman akan adanya sanksi berat, masyarakat lokal tetap tidak menerima instruksi tersebut.



Protes jalanan terhadap pengusuran dari TAHURA. © World Agroforestry Centre/ Center for International Forestry Research/Hasantoha Adnan

Masyarakat Punggaloba menolak relokasi, namun menuntut jika relokasi dilakukan status lahan dan permukiman mereka harus diperjelas dalam bentuk sertifikat dengan dukungan perumahan dan fasilitas keagamaan, pendidikan dan kesehatan. Pada tanggal 28 Mei 2015, sebanyak 500 anggota masyarakat ini melakukan demonstrasi untuk menyampaikan aspirasi mereka ini.

Proyek AgFor lalu menyelenggarakan pelatihan tentang resolusi konflik bagi UPTD tanggal 2-3 Juni 2015. UPTD dilatih dan dibimbing mengambil peran sebagai mediator, mendorong negosiasi untuk menyelesaikan konflik dan menyusun pilihan-pilihan bagi relokasi penduduk, pengembangan masyarakat dan perencanaan jangka panjang bagi pengelolaan TAHURA tersebut. Peserta pelatihan ini melakukan kunjungan ke instansi pemerintahan terkait, melakukan pertemuan dengan masyarakat lokal, melakukan konferensi pers, dan melakukan studi lapangan serta diskusi publik.

Pada awalnya, dua keputusan penting dicapai. Pertama, perlunya pembeberan semua peraturan, surat keputusan mengenai TAHURA, peta, dan data-data terkait kepada perwakilan yang disepakati oleh masyarakat. Kedua, UPTD akan menyiapkan laporan lengkap termasuk sejarah, kondisi sosial ekonomi, semua peraturan dan perundangan terkait, serta fakta-fakta mengenai konflik (alasan relokasi, status Desa Punggaloba, dan rencana pascarelokasi).

Dengar pendapat dengan DPRD dilakukan tanggal 24 Juni 2015. Meskipun dengar pendapat tersebut diawali dengan pengantar diskusi yang menyepakati bahwa prosesnya akan terbuka, dihormati, dan netral yang akan mendorong kesepakatan legal, nyatanya, dengar pendapat tersebut mengecewakan. Tidak ada dialog nyata, orang-orang tidak bersedia mendengarkan, dan anggota parlemen berpihak kepada masyarakat tanpa mengindahkan undang-undang dan peraturan yang ada. Mereka mengusulkan sebuah *enclave* seperti di Baduy, Banten, atau mengubah status kawasan hutan untuk memudahkan proses legalisasi pemberian hak kepada masyarakat lokal. Pada sesi akhir, diputuskan bahwa pemerintah provinsi sebaiknya menunda relokasi dan tim pencari fakta dibentuk untuk mengkaji konflik.

Konflik ini menunjukkan adanya kontradiksi antara hak konservasi dan pembangunan, serta antara penegakan hukum dan mediasi konflik. Konflik ini juga merupakan cerminan posisi yang sulit bagi agen-agen konservasi lokal di dalam sistem yang tidak jelas dan membingungkan terkait dengan hak, pembiaran terhadap perambahan kawasan yang sudah berlangsung lama dan tidak adanya pihak yang punya kemauan dan kemampuan menegakkan hukum.

Pada situasi ini, membangun kemitraan nampaknya tidak realistis, tetapi pada saat yang sama justru sangat diperlukan.

### Sebuah Payung (Hukum) yang Bocor

Di bawah kebijakan otonomi, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menerbitkan peraturan daerah. Akan tetapi, seringkali pemahaman atas hal-hal mendasar yang diperlukan sebagai prasyarat dari produk hukum tersebut masih lemah. Adanya ketidakpastian di banyak dinas pemerintah terkait dengan cakupan kewenangan dalam pembuatan kebijakan meningkat dengan adanya undang-undang baru (UU No. 32/2014) yang memindahkan kewenangan atas kawasan hutan negara ke tingkat provinsi.

Di Sulawesi Tenggara, kesulitannya seharusnya lebih sedikit karena kawasan TAHURA tersebut membentang tidak hanya di satu kabupaten sehingga dari awal sudah menjadi perhatian pemerintah provinsi.

Salah satu keluhan umum adalah tidak jelasnya 'dasar hukum' (payung hukum). Pada kasus TAHURA, pimpinan UPTD saat ini merasakan adanya kekurangan pada Perda yang hanya mengatur mekanisme kolaborasi tetapi tidak menjelaskan cakupannya. Dia juga merasa bahwa Perda ini tidak merujuk secara memadai pada peraturan yang lebih tinggi (UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan UU No. 18/2013 tentang pencegahan dan pengurangan degradasi hutan).

Ketika LepMil memulai proses pada tahun 2001, P.19/2004 tentang pengelolaan kolaboratif kawasan lindung belum diterbitkan. Ketika Perda No. 5 diterbitkan tahun 2007, peraturan tersebut tidak menjadi rujukan. Mungkin karena aktor yang terlibat dalam penyusunan Perda tidak menyadari, atau pada saat itu keputusan menteri dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum.

Langkah pertama untuk memecahkan kebuntuan pengelolaan TAHURA Nipa-Nipa adalah revisi Perda, dan dengan demikian mempertimbangkan beberapa peraturan baru, yaitu peraturan tentang Kemitraan dalam Pengelolaan Hutan (P.39/2013), Pengelolaan Wisata Alam (Permenhut P.48/2010), Pengelolaan Wisata Alam dan Cagar Alam, Taman Nasional, TAHURA dan Taman Wisata Alam, dan jasa lingkungan, tentang Pembentukan Unit Pengelolaan Hutan (Peraturan Pemerintah PP No. 28/2011 tentang pengelolaan kawasan konservasi).

P.19/2004 berlaku bagi hutan konservasi. Peraturan ini melarang adanya perubahan fungsi, tetapi memperbolehkan wisata alam dan jasa lingkungan serta menerapkan proses sederhana. Kepala dinas atau UPTD mempunyai kewenangan untuk menyetujui usulan-usulan. Peraturan baru, P. 39/2013 berfokus pada hutan produksi dan bertujuan menjamin masyarakat lokal mempunyai akses terhadap bagi hasil dari keuntungan pengelolaan. Karena TAHURA adalah kawasan lindung yang ditetapkan untuk tujuan konservasi, P. 19/2004 lebih tepat untuk dipakai.

Peraturan Pemerintah PP No. 28/2011 tentang pengelolaan kawasan konservasi bisa juga dipakai sebagai landasan hukum. Selain menyatakan perlunya kolaborasi (pasal 43), peraturan ini juga berisi bab tentang pemberdayaan dan partisipasi masyarakat (Bab VII pasal 59-60) yang menyatakan 'pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban untuk memberdayakan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan lindung untuk meningkatkan kesejahteraan'.

UPTD dan KTPH, keduanya menghadapi kesulitan dalam upaya memenuhi beragam peraturan. Mereka tidak sendirian. Sepertinya, 'payung hukum' tersebut rusak dan rusuknya bengkok ke semua arah. Namun, di lapangan ada keyakinan bahwa kolaborasi perlu diatur secara hukum dan kesepakatan sederhana untuk melakukan hal yang benar tidaklah cukup.

Sementara itu, kemajuan telah dicapai ketika DPRD mensahkan Perda Pengelolaan TAHURA Nipa-Nipa (Perda No. 6/2014). Yang masih ditunggu adalah peraturan gubernur tentang mekanisme kolaborasi, untuk memperjelas prosedur memulai kemitraan serta peran dan tanggungjawab para pihak yang berkolaborasi.

### Dari Partisipasi menjadi Kemitraan

Kebutuhan akan kolaborasi sudah sangat jelas. Pemerintah tidak bisa mengelola kawasan konservasi atau hutan sendirian. Keterlibatan para pihak lainnya merupakan sebuah kebutuhan untuk mencapai tata kelola yang baik (Carter dan Gronow, 2005) dan pengelolaan lestari.

Kemitraan memiliki tantangan-tantangan khusus, seperti merumuskan tujuan utama dari kemitraan, derajat 'take and give' (saling memberi saling menerima), cakupan tanggungjawab, jalur kewenangan dan suksesi, bagaimana keberhasilan dievaluasi dan didistribusikan, serta sejauh mana kesetaraan dalam kemitraan tersebut (Carter dan Bronow, 2005). Dalam peraturan, P.39/2013, prinsip-prinsip kemitraan ini tercantum di pasal 5: 'pemberdayaan masyarakat setempat melalui Kemitraan Kehutanan harus mengikuti prinsip-prinsip: para pihak diikat dengan kesepakatan; adanya kesetaraan status legal dalam proses pembuatan keputusan; saling menguntungkan; kesepakatan spesifik dan bersifat lokal; berbasiskan rasa saling percaya; transparan dan adanya partisipasi aktif'.



Kiri: Diskusi kelompok perempuan tentang konflik SDA; Kanan: Diskusi kelompok pria. © World Agroforestry Centre/Center for International Forestry Research/Hasantoha Adnan

- a. Pemberdayaan masyarakat setempat melalui Kemitraan Kehutanan harus menggunakan prinsip-prinsip:
- b. Kesepakatan: semua masukan, proses, dan keluaran Kemitraan Kehutanan dibangun berdasarkan kesepakatan antara para pihak dan bersifat mengikat.
- c. Kestaraan: para pihak yang bermitra mempunyai kedudukan hukum yang sama dalam pengambilan keputusan.
- d. Saling menguntungkan: para pihak yang bermitra berupaya untuk mengembangkan usaha yang tidak menimbulkan kerugian.
- e. Lokal spesifik: Kemitraan Kehutanan dibangun dan dikembangkan dengan memperhatikan budaya dan karakteristik masyarakat setempat, termasuk menghormati hak-hak tradisional masyarakat adat.
- f. Kepercayaan: Kemitraan Kehutanan dibangun berdasarkan rasa saling percaya antar para pihak.
- g. Transparansi: masukan, proses, dan keluaran pelaksanaan Kemitraan Kehutanan dijalankan secara terbuka oleh para pihak dengan tetap menghormati kepentingan masing-masing pihak.
- h. Partisipasi: pelibatan para pihak secara aktif sehingga setiap keputusan yang diambil memiliki legitimasi yang kuat.

Sayangnya, peraturan lebih mengartikan kemitraan sebagai alat bagi pemberdayaan masyarakat lokal dibandingkan kolaborasi untuk pengelolaan yang lebih efektif. Sehingga, barangkali hambatan mendasarnya adalah kegagalan konseptual yang membuat pengembangan kemitraan dan kolaborasi dilakukan secara mekanistik, yaitu: melakukan analisa kelompok kepentingan, identifikasi masalah, dan mencari solusi dengan melibatkan sistem perizinan untuk dikolaborasikan. Apabila tidak ada ketertarikan nyata untuk memahami akar dari konflik atau kepentingan dan praktek-praktek sosial, tidak akan ada usaha untuk mewujudkan komunikasi yang sungguh-sungguh (Leeuwis, 2000).

Perda baru (No. 6/2014) tentang pengelolaan TAHURA memberikan UPTD kewenangan yang memadai dan keleluasaan otoritas untuk mengatur berbagai bentuk kerjasama. Perda tersebut mengartikan kolaborasi sebagai hal yang berbeda dari kemitraan. Kolaborasi berfokus pada pemberdayaan dan partisipasi lokal; kontribusi dari berbagai pihak bagi pengelolaan yang efektif dilegalkan melalui sebuah nota kesepahaman (MoU). Kemitraan, di satu sisi, diartikan sebagai usaha yang mengelola sumberdaya alam: air, jasa lingkungan, dan wisata alam. Kemitraan berbasiskan pada sistem perizinan bagi kegiatan komersial dan non-komersial, tergantung pada skala yang ditetapkan oleh kepala UPTD atau gubernur. Artinya, dalam kasus ini, kemitraan dilihat sebagai sumber pendapatan untuk diinvestasikan kembali bagi pengelolaan TAHURA.

### Kesepakatan-Kesepakatan

Jika kemitraan harus berdasarkan sebuah kontrak, kolaborasi mensyaratkan adanya sebuah kesepakatan umum yang diresmikan melalui sebuah Nota Kesepahaman (MoU).

Keberhasilan aksi kolektif untuk mengelola kepentingan umum membutuhkan beberapa elemen berikut (Ostrom, 1990; van Ast et al 2014): adanya batasan baik pengguna maupun sumber daya; sesuaikan pengaturan untuk pengelolaan kepentingan umum dengan kebutuhan dan keadaan lokal; pastikan pihak yang terkena dampak peraturan (dan dapat berpartisipasi dalam menyesuaikan aturan itu); pastikan hak masyarakat berpartisipasi dalam pembuatan peraturan dihormati; kembangkan sistem monitoring pengguna dan sumber daya yang dilakukan oleh masyarakat sendiri; tentukan sanksi bagi pelanggar aturan; mekanisme penyelesaian konflik yang bisa diakses dengan cepat; bangun tanggung jawab untuk mengelola sumber daya demi kepentingan umum secara berjenjang dari yang paling rendah sampai tingkat paling tinggi dalam satu sistem yang berkaitan. Hal ini mensyaratkan agar semua KTPH (17 kelompok) berkolaborasi satu dengan lainnya dan dengan UPTD, dan taat pada aturan dan peraturan sesuai dengan tujuh

elemen prinsip di atas dan bagaimana memenuhi prinsip-prinsip tersebut. Untuk mencapai sebuah kesepakatan, proses negosiasi perlu dibangun (Leeuwis, 2000). Dalam proses negosiasi untuk mencapai kesepakatan, beragam kepentingan dapat dengan mudah mengerucut untuk mencapai tujuan bersama. Para pihak yang berkolaborasi tentunya memiliki ketrampilan, dana, dan kepercayaan diri yang berbeda. Akan tetapi, ketika rasa saling percaya tumbuh dan mendorong lahirnya komitmen, kolaborasi akan membentuk kemitraan yang kokoh.

UPTD dan kelompok KTPH TAHURA Nipa-Nipa saat ini sedang menjalani proses membangun kembali kolaborasi. Difasilitasi oleh proyek AgFor dan dimulai dengan empat percontohan kelompok KTPH (Tumbuh Subur, Subur Makmur, Medudulu, dan Pokadulu 2), proses membangun kesepakatan sedang berjalan. Diskusi dipusatkan pada penentuan kawasan kelola dan spesies tumbuhan apa saja yang terbaik untuk konservasi air dan tanah tetapi juga bisa mendatangkan keuntungan ekonomi. Kesepakatan yang dicapai akan dilegalkan melalui sebuah MoU.

Sementara itu, UPTD juga melibatkan perwakilan dari keempat KTPH dalam merevisi peraturan gubernur dan konsultasi publik untuk mendiskusikan rencana pengelolaan 10 tahun ke depan. Sebaliknya, salah satu KTPH (Tumbuh Subur), melibatkan UPTD dalam proses pergantian kepemimpinan dan perumusan rencana aksi kelompok. KTPH tersebut juga lapor kepada UPTD ketika terjadi perambahan oleh pihak luar dan secara sukarela mendampingi petugas penjaga hutan untuk mencegah kerusakan sosial. Interaksi ini kemudian mendorong sebuah usulan untuk membentuk patroli bersama.

### Membangun Kelembagaan

Membangun kolaborasi dan kemitraan membutuhkan kelembagaan yang kuat yang pada gilirannya juga memerlukan organisasi. Pada kasus TAHURA Nipa-Nipa, proses fasilitasi pada awal tahun 2000 melahirkan dua lembaga, yaitu UPTD dan beberapa KPTH. Fasilitasi untuk menguatkan kedua lembaga tersebut diperlukan untuk bisa mengembangkan kemitraan, tidak hanya antara KTPH dengan UPTD, tetapi juga diantara kelompok KPTH. Pemerintah, bagaimanapun juga, seringkali tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk memfasilitasi, sehingga tergantung pada pihak ketiga. Oleh karena itu, penguatan lembaga-lembaga pemerintah juga merupakan hal yang penting.

UPTD adalah unit sebuah dinas pemerintah dengan staf pelayan masyarakat, jadi mengikuti struktur pemerintah dan peraturan yang ada. Meski di bawah struktur pemerintah daerah, UPTD ini punya kepastian sejauh mana bisa membangun kolaborasi atau kemitraan dengan pihak lain. Dapatkah UPTD ini atau pemerintah daerah membuat keputusan untuk mengelola kawasan

secara kolaboratif? Apa saja peran UPTD dan apa peran dari Pemerintah Provinsi dan Kesatuan Pengelola Hutan (KPH)?

Peran masing-masing lembaga tersebut perlu diklarifikasi dan dijelaskan kepada semua pihak. Di mana ada tumpang tindih peran, mekanisme koordinasi perlu dikembangkan dan disepakati.

### Kebutuhan akan Masukan Teknis

HKM, Hutan Desa, dan Kemitraan diterima sebagai alat bagi pemberdayaan masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan yang menyiratkan pengelolaan kolaboratif. Salah satu bentuk kolaborasi, khususnya di kawasan konservasi, adalah penetapan sebuah 'desa konservasi' yang anggota masyarakatnya sepakat untuk hidup selaras dengan prinsip-prinsip konservasi (P.16/2011). Untuk TAHURA Nipa-Nipa, kolaborasi dilakukan dengan kelompok tani dan bukan desa. Kolaborasi dengan desa ataupun kelompok petani, fasilitasi tetap merupakan kunci penting bagi proses ini. Fasilitasi untuk pemberdayaan dimandatkan oleh undang-undang sebagai hak masyarakat lokal dan merupakan tugas pemerintah daerah. Akan tetapi, dalam proses fasilitasi, aspek teknis pengelolaan hutan, terutama dalam pengelolaan hutan oleh kelompok masyarakat kecil dan peningkatan kapasitas teknis terkait pembibitan, pengelolaan tegakan pohon dan pemasaran (Roshetko et al, 2008), seringkali dilupakan. Pengetahuan teknis juga bisa memberdayakan dan membantu dalam mencapai solusi yang bisa diterima untuk mengelola sumberdaya yang diperebutkan. Dalam kasus TAHURA Nipa-Nipa, sementara UPTD berpegang teguh pada prinsip-prinsip konservasi, tidak ada upaya untuk mencari solusi teknis yang bisa memenuhi prinsip-prinsip tersebut. Perbaikan teknik penanaman, pemilihan spesies dan pencampuran spesies, pengukuran konservasi tanah dan air, pengaturan panen dan teknis pascapanen seharusnya merupakan bagian dari solusi teknis ini.

### Langkah ke Depan

Saat ini, tiga langkah untuk mengelola TAHURA secara kolaboratif sedang difasilitasi. Ketiga langkah tersebut adalah perencanaan spasial dengan area KTPH yang dirancang sebagai 'zona pemanfaatan khusus'; perumusan Nota Kesepahaman antara UPTD dan KPTH tentang pengelolaan kolaboratif; serta perancangan peraturan Gubernur untuk mengatur implementasi dari pengelolaan kolaboratif. Pada bulan November 2015, perwakilan dari UPTD dan pemerintah mengunjungi Taman Nasional Gunung Halimun Salak yang telah menerapkan zona khusus dan pengelolaan kolaboratif bersama masyarakat lokal relatif baik. Langkah-langkah ini dan proses kebijakan yang sedang berjalan bisa menjadikan TAHURA Nipa-Nipa sebagai pusat pembelajaran bagi perhutanan sosial di kawasan lindung.

## Daftar Pustaka

- Carter J, Gronow J. 2005. Recent Experience in Collaborative Forest Management. A Review Paper. Center for International Forestry Research. Occasional Paper No. 43.
- Leeuwis C. 2000. Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach.
- Nawir AA. 2011. A decade of communities-industrial concession company partnership in Indonesia. Case study of Finnantara Intiga, Sanggau, West Kalimantan. *Jurnal Kehutanan Masyarakat*. Vol 3 no 1 tahun 2011. Pp 6-31. FKKM, Bogor, Indonesia.
- Ostrom E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Roshetko JM, Snelder DJ, Lasco RD, van Noordwijk M. 2008. Future challenge: a paradigm shift in the forestry sector. In: DJ Snelder, R Lasco, eds. *Smallholder tree growing for rural development and environmental services*. p. 453–485.
- van Ast JA, Widaryati A, Bal M. 2014. The 'Adat' institution and the Management of Grand Forest 'Herman Yohannes' in Indonesian Timor: The Role of Design Principles for Sustainable Management of Common Pool Resources. *Conservation and Society* 12(3): 294-305.
- Wiyono A. 2006. Duduk Bersama Menepis Konflik, Dalam: Yuliani EL, Tadjudin Dj, Indriatmoko Y, Munggoro DW, Gaban F, Maulana F. (editor). *Kehutanan Multipihak: Langkah Menuju Perubahan*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

## Undang-Undang dan Peraturan

- UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (Law No. 41/1999 on Forestry).
- Peraturan Pemerintah No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 28/2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 39/Menhut-II/2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Setempat melalui Kemitraan Kehutanan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.16/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kehutanan.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.85/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Kerjasama Penyelenggaraan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara No. 6/2014 tentang Pengelolaan Kawasan TAHURA Nipa-Nipa).
- Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, No.5/2007 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya Nipa-Nipa).

## Penulis

Moira Moeliono, Hasantoha Adnan, Agus Mulyana, Elizabeth Linda Yuliani dan LSM Teras.

## Sitasi

Moeliono M, Mulyana A, Adnan H, Yuliani EL, LSM Teras. 2015. *Di bawah payung (hukum) yang bocor: Hikmah dari Pengelolaan Kolaboratif TAHURA Nipa-Nipa*. Brief 55. Bogor, Indonesia. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

## Ucapan terima kasih

Brief ini merupakan keluaran dari kegiatan yang dilakukan oleh World Agroforestry Centre (ICRAF) dan Center for International Forestry Research (CIFOR) dalam proyek AgFor Sulawesi.

Agroforestry and Forestry in Sulawesi (AgFor Sulawesi) adalah proyek lima tahun yang didanai oleh Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Pelaksanaan proyek yang mencakup provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Gorontalo ini dipimpin oleh World Agroforestry Centre (ICRAF).



Untuk informasi lebih lanjut silakan hubungi:  
Moira Moeliono (m.moeliono@cgiar.org)

**World Agroforestry Centre  
ICRAF Southeast Asia Regional Program**  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115  
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia  
Tel: +62 251 8625415; Fax: +62 251 8625416  
[www.worldagroforestry.org/regions/southeast\\_asia](http://www.worldagroforestry.org/regions/southeast_asia)  
[blog.worldagroforestry.org](http://blog.worldagroforestry.org)

Layout: Riky M Hilmansyah