

## Devolusi Pengelolaan Hutan di Indonesia: Perbandingan Indonesia dan Philipina

### *Devolution of Forest Management in Indonesia: Comparison between Indonesia and Philipina*

Didik Suharjito\*

Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

#### **Abstract**

*Devolution of forest resource management can be suggested to create the everlasting forest, give more equity to society and be more efficient. The aim of this writing is to analyse (1) the devolution of forest resource management in Indonesia, especially society forest by examining the actor dimension involved in role transfer and right dimension and responsibilities which are devoluted; (2) the realization of policy implementation of forest resource devolution at field level; (3) the implication of devolution to forest resource conservation and social equity at the community level; and (4) doing comparison effort between Indonesia and Philipina to take a lesson from Philipine experience. Based on government policy noted in government rules, the actor who gets role transfer to manage forest resource through society forest is family, whereas a group or cooperation can play role as a place to unite the families power. The right of society forest which is given for along thirty five years and it can be extended, gives a quite long security to right owner. But then the realization of the society forest policy is still very small, it has not covered more than 400 hectares of state forest area. The implication from this program to forest resource conservation has not been significant, even it looks inversely that society forest pushes degradation and deforestation. It happens because the forest areas which are made to be society forest are the forest areas which were farmed out by society for agriculture or plantation in the early time when the national situation were in monetary, economical, and political crisis. The development of forest management devolution through CBFM in Philipine is more progressive than society forest in Indonesia. CBFM in Philipine has reached almost 6 million hectares or 20% from total of state forest area. The role of president, authorities in DENR area, and local government such as regency and provincy is very important to realize the devolution of forest resource management to society through CBFM.*

*Keywords: devolution, CBFM, DENR area, forest management*

*\*Penulis untuk korespondensi, e-mail: dsuharjito@gmail.com*

#### **Pendahuluan**

Pembahasan tentang desentralisasi dan devolusi pengelolaan sumber daya hutan menarik perhatian karena beberapa alasan. Alasan pertama adalah bahwa berdasarkan berbagai hasil penelitian, *common property regimes* (CPR) atau sumber daya yang dikelola secara komunal menunjukkan kinerja yang lebih baik dari pada sumber daya yang dikelola oleh pemerintah. Hal ini terjadi karena masyarakat memiliki pengetahuan, lebih dekat untuk melakukan monitoring, dan memiliki ketergantungan tinggi terhadap sumber daya hutan. Alasan kedua adalah bahwa melalui devolusi pemerintah dapat berbagi pembiayaan pengelolaan hutan sehingga beban pemerintah dapat lebih ringan. Alasan ketiga adalah adanya dorongan dari lembaga-lembaga donor internasional (Pulhin & Inoue 2008; Fisher 2000).

Selain alasan tersebut, terdapat kondisi umum yang mendorong gagasan peningkatan peran masyarakat lokal, yakni problem krisis lingkungan hidup dan kemiskinan, keduanya saling berkaitan. Mengacu pada perspektif *social*

*ecology*, problem kerusakan hutan merupakan akibat dari dominasi manusia atas alam (*the domination of nature by humans*), tetapi akhirnya ada pada dominasi manusia atas manusia (*the domination of humans by humans*). Dominasi manusia atas alam merupakan turunan dari dominasi manusia atas manusia (Rowlands 2000). Perspektif *social ecology* menawarkan *strategic priority thesis*, yakni pembebasan manusia dari penindasan oleh manusia lain didahulukan. Konsep pembangunan partisipatif merupakan upaya pengakuan dan penghormatan atas kesetaraan sosial, pengetahuan dan hak-hak masyarakat lokal, dan keadilan sosial. Implementasi dari konsep itu diharapkan dapat menghasilkan kehidupan masyarakat yang lebih harmonis dan lebih makmur dengan kondisi lingkungan hidup yang lebih asri dan nyaman sepanjang masa. Konsep desentralisasi dan devolusi berkaitan erat dengan konsep partisipasi. Dengan kata lain, problem krisis lingkungan hidup dan kemiskinan dapat dipecahkan melalui perwujudan status dan peran masyarakat lokal dalam pembangunan, termasuk pembangunan kehutanan (Suharjito 2008).

Fisher (2000) menjelaskan bahwa masih terdapat perdebatan tentang relevansi dan kebutuhan devolusi. Sebagian berpendapat bahwa devolusi pengelolaan sumber daya hutan kepada masyarakat lokal bukan hanya menarik dan menggairahkan, tetapi memang perlu bahkan menjadi keharusan. Sebagian yang lain berpendapat bahwa devolusi sama sekali tidak dianjurkan dan tidak dikehendaki. Mereka yang mendukung devolusi berargumentasi bahwa pengelolaan hutan konvensional (oleh departemen kehutanan) tidak bekerja dengan baik bahkan telah gagal, yang ditunjukkan oleh tingkat deforestasi dan degradasi hutan. Devolusi diharapkan memberikan pengelolaan hutan yang lebih efektif, lebih memberikan keadilan (*equity*) kepada masyarakat.

Tujuan penulisan pemikiran konseptual ini adalah untuk menganalisis devolusi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia, khususnya hutan kemasyarakatan (HKM) dengan mencermati dimensi aktor yang terlibat dalam transfer kewenangan dan dimensi hak (*rights*) dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang didevolusikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Tujuan kedua adalah menganalisis realisasi kebijakan devolusi sumber daya hutan pada tingkat implementasi di lapangan. Tujuan ketiga adalah untuk mencermati implikasi dari devolusi terhadap kelestarian sumber daya hutan dan keadilan sosial pada tingkat masyarakat (komunitas). Sedangkan tujuan keempat adalah untuk melakukan perbandingan antara Indonesia dan Philipina sehingga dapat menarik pelajaran dari Philipina yang mungkin dapat berguna bagi langkah-langkah Indonesia ke depan.

### Kerangka Analisis

Devolusi didefinisikan sebagai pelimpahan kekuasaan (*power*) dari (pemerintah) pusat kepada unit kerja yang lebih rendah. Ini berbeda dengan desentralisasi yang didefinisikan sebagai pelimpahan fungsi-fungsi administratif dari (pemerintah) pusat kepada unit kerja yang lebih rendah (pemerintah provinsi dan atau kabupaten, bahkan desa), yang tidak perlu melibatkan perubahan lokus pengambilan keputusan atau melimpahkan kekuasaan (Fisher 1999, 2000). Fisher (1999, 2000) membedakan tipe pelimpahan fungsi dan atau kekuasaan, yaitu: (1) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada birokrasi provinsi atau kabupaten; (2) pelimpahan dari birokrasi pusat kepada struktur politik lokal atau pemerintah lokal (pemerintah desa); (3) pelimpahan kepada masyarakat lokal atau para pengguna sumber daya alam (hutan). Tipe pertama dinilainya hanya sebagai wujud desentralisasi, sedangkan tipe kedua dan ketiga dinilainya sebagai wujud desentralisasi dan devolusi. Devolusi memberikan kekuasaan kepada unit kerja yang lebih rendah untuk merencanakan tujuan, mengambil keputusan secara independen, bahkan melakukan tindakan di luar apa yang sudah dirancang oleh pemerintah pusat, bukan hanya melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang sudah dirancang oleh pusat.

Beberapa pertanyaan yang sering didiskusikan adalah: (1) mengapa kebijakan dan retorika pemerintah memberi perhatian pada desentralisasi dan devolusi; (2) apakah pemerintah lebih berkehendak untuk hanya mendevolusikan tanggung jawab; (3) apakah pemerintah lebih mencoba untuk mempertahankan pengendalian atas sumber daya yang bernilai dengan memotong biaya-biaya pengelolaan; atau (4) pemerintah (Departemen Kehutanan dan atau Dinas Kehutanan) tidak percaya kepada masyarakat lokal untuk mengambil keputusan dengan benar; dan (5) sejauh mana tujuan (*objectives*) pengelolaan hutan dapat dinegosiasikan.

Fisher (2000) menjelaskan, mereka yang menentang devolusi berargumentasi bahwa masyarakat tidak mempunyai kemampuan (*ability*) untuk mengelola hutan. Intervensi pasar yang mendorong komersialisasi pertanian dan kehutanan dianggap akan menguatkan orientasi eksploitasi sumber daya hutan. Menurut Fisher (2000), yang menyebabkan mereka berkeberatan terhadap devolusi pengelolaan sumber daya hutan kepada masyarakat adalah ketidakpahaman mereka tentang *forestland tenure*, yakni mereka menganggap bahwa devolusi berarti menyerahkan sepenuhnya pengendalian (*control*) atas sumber daya hutan kepada masyarakat, sehingga departemen kehutanan kehilangan peran pengendalian. Padahal pemerintah tetap memiliki kewenangan (menurut peraturan perundang-undangan) untuk menjaga pemenuhan fungsi-fungsi publik dari sumber daya hutan, bahkan terhadap hutan-hutan milik, termasuk contoh-contoh di Amerika Serikat, Jerman, dan New Zealand. Bahkan dengan devolusi, pekerjaan administratif departemen kehutanan dan dinas kehutanan lebih ringan, sehingga lebih dapat mencurahkan waktunya untuk memberikan bimbingan teknis kehutanan. Sementara itu, intervensi pasar dan komersialisasi pertanian dan kehutanan tidak dapat dihindarkan, dan tidak perlu mencegah masyarakat lokal memasuki pasar. Mungkin dengan memasuki pasar, masyarakat akan didorong untuk memilih kegiatan ekonomi non-kehutanan (*non-farm*) yang lebih produktif atau terdorong untuk mengelola sumber daya hutan secara produktif dan lestari dengan pengetahuan-pengetahuan barunya.

Dengan mengacu pada definisi devolusi sebagaimana diuraikan di atas, maka program-program kehutanan yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan kesejahteraan masyarakat tidak semuanya termasuk devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara. Di Jawa, Perum Perhutani mengembangkan intensifikasi tumpangsari pada tahun 1972, *magersaren* gaya baru pada awal tahun 1980-an, Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) pada tahun 1984, Perhutanan Sosial (PS) sejak tahun 1986, PMDH terpadu pada tahun 1993, dan sejak awal tahun 2000-an dikembangkan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Di luar Jawa, perusahaan HPH-HTI (termasuk BUMN PT. Inhutani) menyelenggarakan HPH Bina Desa pada akhir tahun 1980-an, PMDH sejak pertengahan tahun 1990-an, program kemitraan antara perusahaan swasta dan

masyarakat, serta *Community Development* (CD). Program-program tersebut tidak termasuk kategori devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara.

Devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara terwujud pada hutan kemasyarakatan (HKm), hutan tanaman rakyat (HTR), dan hutan desa (HD). Dari ketiga wujud devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara tersebut hanya HKm yang sudah ada realisasi di lapangan. Program HTR baru pada tahap pencadangan areal di beberapa provinsi, sedangkan HD masih pada tahap pembahasan pedoman-pedoman, meskipun ada penetapan HD sebagai hasil pengalihan dari program HKm. Bentuk devolusi sumber daya hutan lainnya yang masih dalam pembahasan dan belum ditetapkan PP-nya adalah hutan adat (HA). Oleh karena itu, tulisan ini hanya membahas HKm.

Fisher (1999, 2000), Edmunds *et al.* (2003), Ribot dan Peluso (2003), dan Ostrom dan Schlager (1996) diacu dalam kerangka analisis terhadap devolusi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia. Edmunds *et al.* (2003) mengkategorikan tipe pelimpahan fungsi dan kekuasaan yang disebutkan oleh Fisher (1999, 2000) sebagai dimensi aktor yang terlibat dalam transfer kewenangan. Dua dimensi lainnya adalah seperangkat hak (*rights*) dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang didevolusikan dan dimensi hubungan dengan praktek manajemen lokal dan proses pengambilan keputusan yang sudah ada pada penerima devolusi. Tulisan ini akan menganalisis devolusi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia, khususnya HKm dengan mencermati dimensi pertama dan kedua tersebut, dan implikasi dari desentralisasi dan devolusi terhadap kelestarian sumber daya hutan dan keadilan sosial pada tingkat masyarakat lokal (komunitas).

Analisis terhadap dimensi kedua, hak dan tanggung jawab, dilakukan dengan bantuan rumusan konsep hak dan akses dari Ostrom dan Schlager (1996) dan Ribot dan Peluso (2003). Ostrom dan Schlager (1996) merumuskan bahwa “*rights refer to particular actions that are authorized*”. Sedangkan akses didefinisikan sebagai “*the right to enter a defined physical area and enjoy non-subtractive benefits*”. Ribot dan Peluso (2003) mendefinisikan akses sebagai “*the ability to derive benefits from things*”. Konsep akses dari Ostrom dan Schlager (1996) menekankan pada hak seseorang, yakni hak yang terbatas pada memasuki wilayah dengan batas-batas fisik dan memperoleh manfaat dari wilayah itu tanpa mengambil barang-barang/material dari padanya. Manfaat yang tergolong *non-subtractive* antara lain menikmati udara sejuk-segar, pemandangan yang indah, suara kicauan burung atau fauna lainnya, atau suara indah gesekan dedaunan.

Ribot dan Peluso (2003) menekankan akses untuk menunjuk pada kemampuan seseorang untuk memperoleh manfaat dari sesuatu. Sesuatu itu dapat berupa barang (lahan, hasil hutan), orang (tenaga kerja), institusi, maupun simbol. Kemampuan itu terkait dengan kekuatan atau kekuasaan (*power*). Kekuatan atau kekuasaan ini dapat

dalam bentuk (salah satu atau kombinasi) material (kekayaan harta atau senjata), budaya (kehormatan, kewibawaan), atau status sosial (jabatan). Konsep akses ini dapat membantu kita, demikian menurut Ribot dan Peluso (2003), untuk memahami beberapa orang atau institusi dapat memperoleh manfaat dari suatu sumber daya, baik ia memiliki hak atau tidak.

Disamping dianalisis menurut dimensi-dimensinya, devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara juga dianalisis dengan metode perbandingan, yakni membandingkan kebijakan dan implementasi devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara di Indonesia dan Philipina. Philipina dipilih terutama karena sistem politik dan eksistensi sektor swasta kehutanan yang relatif sama, proses devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara khusus melalui program *Community Based Forest Management* yang sudah relatif sama lamanya seperti Indonesia.

### **Kebijakan Pemerintah tentang Hutan Kemasyarakatan**

Desentralisasi di bidang kehutanan diamanatkan oleh Undang-Undang (UU) No. 41/1999 Pasal 66. Dalam Pasal 66 tersebut dinyatakan bahwa pemerintah (pusat) menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan. Kewenangan di bidang kehutanan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah diatur lebih lanjut dalam lampiran Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan lampiran PP No. 38/2007, pelimpahan kewenangan di bidang kehutanan dapat dikategorikan sebagai desentralisasi, bukan devolusi. Pelimpahan kewenangannya dari pemerintah pusat hanya sampai pemerintah kabupaten. Pemerintahan desa akan memperoleh tugas-tugas tertentu yang diperlukan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga tidak menyebut secara tegas, jelas, dan khusus tentang pengelolaan hutan oleh masyarakat dalam wujud hutan kemasyarakatan (HKm).

Dalam UU No. 41/1999 tidak dijelaskan lebih detail bagaimana peran masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang alokasi dan pengelolaan hutan. Masyarakat hanya memperoleh hak dalam hal memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan; menerima manfaat hutan (menikmati kualitas lingkungan hidup, memanfaatkan hutan dan hasil hutan), mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan; dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung, memperoleh kompensasi karena hilangnya akses (Pasal 68). Sebaliknya, masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan dari gangguan dan perusakan (Pasal 69). Namun demikian pada pasal-pasal yang mengatur tentang

pemanfaatan hutan disebutkan hak masyarakat lokal (perorangan atau berkelompok atau koperasi) untuk memperoleh izin usaha, izin pemanfaatan, dan izin pemungutan hasil hutan.

Kebijakan devolusi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia disebutkan dalam PP No. 6/2007 dan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan (HKm), P.23/Menhut-II/2007 jo P.5/Menhut-II/2008 tentang Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan P.49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa (HD). Kawasan hutan yang dialokasikan untuk HKm adalah hutan alam produksi, lindung, dan konservasi; kawasan hutan yang dialokasikan untuk HTR adalah kawasan hutan alam produksi yang dikonversi menjadi hutan tanaman; dan kawasan hutan yang dialokasikan untuk HD adalah hutan produksi dan hutan lindung. HKm dan HTR diberikan kepada keluarga-keluarga dan dikelola oleh keluarga-keluarga meskipun dapat dikelola bersama dalam bentuk satuan kelompok atau koperasi. Sedangkan HD dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. HKm, HTR, dan HD membuka peluang lebih besar kepada masyarakat kampung/desa untuk akses pada dan memegang hak pengelolaan atas sumber daya hutan yang dikuasai negara dengan suatu jaminan kepastian (secara hukum) yang lebih kuat.

Program HKm diintroduksi sejak tahun 1986 dan mengalami beberapa kali perubahan pada aspek cakupan hak yang diberikan kepada masyarakat. Pada awalnya (tahun 1986 sampai akhir Pelita V tahun 1993/1994) program HKm dilaksanakan dalam bentuk kegiatan-kegiatan pendukung reboisasi, penghijauan, pengendalian perladangan, dan konservasi tanah pada kawasan hutan negara maupun lahan milik rumah tangga. Program HKm awal ini tidak termasuk devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara. Berdasarkan Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan No. 622/1995, HKm menunjuk pada konsep yang baru, yakni pemberian hak kepada masyarakat lokal untuk memanfaatkan hasil hutan non-kayu pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung (jika mengacu pada Ostrom dan Schlager 1996, hak ini disebut *withdrawal*). Konsep tahun 1995 ini juga belum dapat dikategorikan sebagai devolusi pengelolaan sumber daya hutan.

Program HKm yang termasuk devolusi pengelolaan sumber daya hutan dimulai ketika SK No. 677/1998 diberlakukan. SK ini memberikan hak kepada masyarakat lokal untuk mengusahakan hutan pada kawasan hutan produksi, hutan lindung, dan kawasan pelestarian alam pada zonasi tertentu untuk memperoleh manfaat hasil hutan non-kayu, kayu, dan jasa rekreasi lingkungan. Hak untuk memperoleh manfaat hasil hutan tersebut bukan hanya untuk dikonsumsi sendiri, melainkan juga untuk diusahakan artinya memperoleh keuntungan yang besar. Hak yang diperoleh masyarakat relatif aman dalam jangka panjang, *forest tenure security*-nya kuat, karena berlaku selama 35 tahun dan dapat diperbaharui atau diperpanjang.

Kebijakan HKm berdasarkan SK Menhut No. 31/2001 memberikan hak kepada masyarakat desa hutan dengan dimensi hak yang lebih kuat dibandingkan dengan kebijakan HKm sebelumnya. Berdasarkan ketentuan tersebut, masyarakat diberi hak pengelolaan hutan pada kawasan hutan lindung dan atau kawasan hutan produksi dengan asas-asas kelestarian fungsi ekosistem hutan, kesejahteraan masyarakat, demokratis, keadilan sosial, akuntabilitas publik, dan kepastian hukum. Namun demikian dari aspek cakupan ruang kebijakan ini tidak mencakup kawasan pelestarian alam, dan tidak secara tegas menyebutkan jangka waktu berlaku hak sebagaimana pada SK No. 677/1998.

SK Menhut No. 31/2001 diperbaharui dengan Permenhut No. P.37/Menhut-II/2007. Dalam Permenhut ini disebutkan bahwa penyelenggaraan HKm dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas dan **pemberian akses** terhadap masyarakat setempat dalam **mengelola hutan** secara lestari. Jangka waktu izin 35 tahun dan dapat diperpanjang (tetapi perpanjangan ijin HKm tidak jelas sampai berapa kali perpanjangan). Dilihat dari dimensi aktor, devolusi pengelolaan hutan melalui HKm melimpahkan kewenangan (dan kekuasaan) sampai pada tingkat perorangan. Meskipun terdapat kelompok atau koperasi, kekuasaan atas HKm tetap dipegang oleh perorangan meskipun ada hal-hal yang diambil alih oleh kelompok atau koperasi sebagai kolektivitas. Dilihat dari dimensi hak dan tanggung jawab, HKm memberikan hak (meskipun dinyatakan sebagai pemberian akses) kepada dan meminta tanggung jawab dari perorangan warga masyarakat pemegang ijin HKm melalui kelompok atau koperasi.

Hak yang diperoleh masyarakat (perorangan atau kelompok atau koperasi) melalui program HKm adalah (jika mengacu pada Ostrom dan Schlager 1996: 133) hak mengelola (*management*) dan eksklusif (*exclusion*), bukan hanya memungut hasil hutan, apalagi hanya memasuki wilayah dengan batas-batas fisik dan memperoleh manfaat yang tergolong *non-subtractive* antara lain menikmati udara sejuk-segar, pemandangan yang indah, suara kicauan burung atau fauna lainnya atau gesekan dedaunan. Meskipun demikian, hak masyarakat tersebut masih dibatasi oleh kewajiban-kewajiban dan tanggung jawab yang dibebankan oleh pemerintah kepada masyarakat.

### **Devolusi Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Indonesia dan Philipina**

Berbagai negara-negara berkembang (Philipina, Vietnam, Thailand, Nepal, India, dan negara-negara Afrika) telah mencoba mengimplementasikan devolusi pengelolaan sumber daya hutan dengan beragam tingkat devolusi. India mengimplementasikan *Joint Forest Management (JFM)* sejak tahun 1990. Sampai tahun 2001, 27 dari 28 negara bagian telah mengimplementasikan JFM yang mencakup 14,25 juta ha (18% dari total kawasan hutan) yang melibatkan 62.890 organisasi desa (Sarin *et al.* 2003).

Vietnam mulai mengimplementasikan devolusi pengelolaan sumber daya hutan pada tahun 1999 dengan mentransfer hutan dari pemerintah kepada masyarakat lokal sebanyak 15 desa. Masyarakat diberi sertifikat hak penggunaan lahan dan kontrak untuk melindungi hutan. Tetapi program devolusi pengelolaan hutan di Vietnam menghadapi masalah, misalnya mengenai distribusi lahan oleh pemerintah yang menghadapi sistem penguasaan lahan yang sudah berlaku di masyarakat, sehingga kelompok-kelompok keluarga miskin terpinggirkan dan tujuan dari devolusi tidak tercapai (Tran & Sikor 2006; Nguyen 2006).

Beberapa negara yang tergolong maju (menurut ukuran-ukuran Bank Dunia, FAO) juga telah mengimplementasikan devolusi pengelolaan sumber daya hutan, misalnya Canada dengan *model forest* (Bull & Schwab 2005), British Columbia (dengan *community forestry*), Colorado (dengan *Ponderosa Pine Forest Partnership*), serta China (dengan *household-based forest management*, *collective-based forest management*, dan *shareholding systems*). Program devolusi di China yang mentransfer pengelolaan hutan oleh kolektif kepada rumah tangga (*household*) telah mendorong pembangunan hutan yang sukses. Keluarga petani membangun kolaborasi atau bagi hasil dengan keluarga petani lain di dalam desa, antar desa, maupun dengan perusahaan. Pola-pola pengelolaan hutan yang terbentuk sangat beragam, antara lain *household based management*, *collective management*, *self-initiated shareholding systems*, dan *ethnic minority management systems* (Liu 2001; Liu & Edmunds 2003).

Contoh cerita sukses lainnya dapat diambil dari kasus Korea Selatan. Pada tahun 1960-an, tercatat terdapat sebanyak 5,55 juta ha (56% dari total daratan) penutupan hutan di Korea Selatan. Akan tetapi, *growing stock* hanya sebesar 60,4 juta m<sup>3</sup> atau 9 m<sup>3</sup> ha<sup>-1</sup>. Sebagian besar (75%) areal hutan dimiliki oleh individu/keluarga (*private ownership*) dengan ukuran yang sangat sempit. Kebijakan hutan diformulasikan oleh *Forestry Administration* bagian dari Kementerian Dalam Negeri. Implementasinya dilaksanakan oleh Biro Reforestasi dari *Forestry Administration*, tetapi hutan milik di bawah supervisi dan dukungan Biro Kehutanan dan Pertanian. *Forestry association* di tiap provinsi dan kabupaten mendukung petani hutan milik. Keberhasilan program reforestasi di Korea terjadi karena dukungan kebijakan pemerintah, pembagian kerja dan kerjasama antar instansi pemerintah pada tingkat pusat, dan kerjasama yang baik antara pemerintah pusat dan daerah, serta keluarga-keluarga (Fraser 2002).

Kita dapat belajar banyak dari pengalaman devolusi pengelolaan sumber daya hutan di berbagai negara tersebut. Secara khusus apa yang telah dilakukan di Indonesia di sini dibandingkan dengan di Philipina. Seperti di Indonesia, pemerintah Philipina juga mengintroduksi program-program yang berorientasi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam kegiatan-kegiatan kehutanan seperti

*reforestation*, *agroforestry*, dan perlindungan hutan yang secara umum disebut *people-oriented forestry*. Program-program tersebut tidak termasuk devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara kepada masyarakat lokal.

Philipina mengimplementasikan devolusi pengelolaan sumber daya hutan dalam beragam bentuk (Pulhin & Inoue 2008). Pertama, program devolusi pengelolaan hutan dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal, *the Integrated Social Forestry Program* (ISFP). Program ini dimulai pada tahun 1982 berdasarkan *Presidential Letter of Instruction* 1260. ISFP mengkonsolidasikan tiga program *people-oriented forestry* sebelumnya, yakni *Family Approach to Reforestation* (FAR), *Forest Occupancy Management* (FOM) Program, dan *the Communal Tree Farming* (CFP) Program yang diselenggarakan pada 1973–1979. ISFP memberikan jaminan keamanan hak (*tenure security*) bagi warga yang menduduki hutan (*the forest occupants*) selama 25 tahun. Pemberian *tenure security* memungkinkan para petani yang menduduki kawasan hutan negara (*government-owned forestlands*) dapat bertani dan menikmati hasilnya tanpa khawatir diusir, dan mendorong mereka untuk melakukan perlindungan dan promosi pertanian dan *agroforestry* yang berkelanjutan (Pulhin *et al.* 2007, Gibbs *et al.* 1990). Kedua, program devolusi yang memberikan ruang kelola kawasan lindung (*protected areas*) kepada masyarakat lokal dengan jangka waktu 25 tahun. Masyarakat lokal memperoleh hak untuk memanfaatkan *non-timber forest products* (NTFP) seperti rotan, bambu. Ketiga, program devolusi “*Indigenous People’s Right Act* (IPRA)”. Dari ketiga program tersebut hanya program ISFP khususnya FOM dan program kedua yang dapat ditemukan relatif padanannya di Indonesia, yaitu penetapan kawasan dengan tujuan khusus (KDTK) yang diberikan kepada petani-petani kebun damar mata-kucing (repong) di Lampung oleh Menteri Kehutanan Jamaludin. Program IPRA relatif sama dengan program HA di Indonesia yang belum diimplementasikan. Program-program pemberian hak melalui FAR, FOM, CFP, IPRA maupun KDTK tersebut, jika mengacu kepada Ribot dan Peluso (2003), sebagai pengakuan terhadap kekuatan atau kekuasaan masyarakat merebut akses.

Keempat, program CBFM (*Community Based Forest Management*). CBFM dimulai sejak tahun 1995 berdasarkan *Executive Order* 263 menggantikan *people-oriented forestry*. Melalui program ini pemerintah (Departemen Sumber Daya Alam dan Lingkungan) mentransfer hak dan tanggung jawabnya kepada masyarakat lokal. Masyarakat memperoleh akses (atas) dan manfaat (dari) sumber daya hutan melalui pemberian hak penguasaan atas lahan hutan kepada masyarakat selama 25 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun. Masyarakat wajib melakukan rehabilitasi, proteksi, dan konservasi. Dari 0 ha areal untuk CBFM pada tahun 1980-an dan kurang dari 1,0 juta hektar pada tahun 1995, saat ini telah mencakup lebih dari 5,97 juta hektar tersebar di 5.503 lokasi, dan mencakup 690.691 rumah tangga dan

2.877 organisasi rakyat (*people's organisations*). Dari total areal CBFM tersebut, 4,90 juta hektar di bawah beragam bentuk instrumen penguasaan lahan (*land tenure instruments*), yakni sekitar 2,50 juta ha (51%) di bawah CADC (*Certificate of Ancestral Domain Claim*), 1,57 juta ha (32%) di bawah CBFMA (*Community-Based Forest Management Agreements*), 0,63 juta ha (13%) di bawah CSC (*Certificate of Stewardship Contract*), dan sisanya 0,196 juta ha di bawah CFMA (*Community Forest Management Agreement*), CFSA (*Community Forest Stewardship Agreement*), dan lainnya. Peningkatan luas areal untuk CBFM diikuti oleh penurunan luas areal untuk perusahaan kehutanan skala besar (TLA) dari 10 juta hektar lebih yang dipegang oleh 422 perusahaan pada tahun 1973 menjadi 584.000 hektar yang dipegang oleh 15 perusahaan (Pulhin *et al.* 2007; Pulhin & Inoue, 2008).

Keempat tipe devolusi tersebut diinisiasi oleh pemerintah (*state-initiated devolution*). Tujuan utama dari devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara CBFM di Philipina adalah untuk meningkatkan atau memperbaiki kesejahteraan sosial ekonomi, keadilan sosial, dan pemerataan akses terhadap sumber daya hutan, mewujudkan pengelolaan hutan lestari, dan mempromosikan lingkungan yang sehat bagi penduduk. Implementasinya belum memberikan hasil yang memuaskan, antara lain yaitu: masyarakat lokal masih terus merasakan kurang terjamin CBFM-nya, lebih dari 1.000 izin CBFM dibatalkan oleh pemerintah (DENR), CBFMAs telah meningkatkan kontrol pemerintah melalui pembatasan devolusi menjadi penyerahan tanggung jawab pembangunan dan perlindungan hutan kepada masyarakat lokal, kualitas hutan belum membaik, masyarakat belum merasa memperoleh peningkatan pendapatan, penerima program tidak tergolong keluarga miskin, sehingga dampak positifnya pada pembangunan masyarakat belum terjadi (Pulhin *et al.* 2007). Disamping itu belum tersedia informasi apakah ada CBFM yang hanya di atas kertas dan tidak dilaksanakan di lapangan (Pulhin & Inoue, 2008).

Namun demikian, capaian program devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara di Philipina lebih baik dibandingkan dengan di Indonesia. Di Philipina, areal CBFM mencapai 20% dari total luas areal hutan negara. Peningkatan luas areal untuk CBFM diikuti oleh penurunan luas areal untuk perusahaan kehutanan skala besar. *Timber license agreement* (TLA) dari 10 juta ha lebih yang dipegang oleh 422 perusahaan pemegang TLA pada tahun 1973 menjadi 584.000 hektar yang dipegang oleh 15 perusahaan (Pulhin *et al.* 2007). Sedangkan di Indonesia sampai pertengahan tahun 2010 ini setelah hampir 15 tahun, program HKm baru direalisasikan implementasinya di lapangan seluas sekitar 400.000 hektar yang tersebar di NTB, Lampung, D.I. Yogyakarta, Bali, Bengkulu, Sulawesi Tenggara, dan NTT. Luas areal HKm tersebut sangat kecil dibandingkan dengan luas hutan produksi yang diusahakan oleh perusahaan skala besar (IUPHHK hutan alam dan hutan

tanaman) yang mencakup areal sekitar 35 juta ha. Sebagian besar terbatas pada pengakuan atau terpaksa mengakui inisiatif-inisiatif masyarakat desa hutan yang membuka hutan, jika mengacu kepada Ribot dan Peluso (2003), sebagai pengakuan terhadap kekuatan atau kekuasaan masyarakat merebut akses. Wujud kegiatan HKm di lapangan yang dilakukan oleh pemerintah (cq. Direktorat Jenderal RLPS) adalah proyek rehabilitasi lahan, program GNRHL (GERHAN). Dari aspek jaminan keamanan jangka panjang untuk memperoleh manfaat dari sumber daya hutan relatif sama antara program CBFM di Philipina (25 tahun dan dapat diperpanjang) dengan HKm di Indonesia (35 tahun dan dapat diperpanjang).

Pelajaran lain yang dapat dipetik dari pengembangan program CBFM di Philipina adalah komitmen, dedikasi, dan dorongan politik dari pemimpin negara (Presiden Corazon Aquino, Fidel Ramos, dan Gloria Arroyo) dalam hal tanggapan terhadap masalah lingkungan, promosi pembangunan berkelanjutan, dan demokratisasi dalam akses dan memperoleh manfaat dari sumber daya hutan. Komitmen dan dorongan presiden dan Kongres (Senat dan anggota parlemen), tekanan dan advokasi masyarakat sipil, serta bantuan lembaga donor membuat Departemen Sumber Daya Alam dan Lingkungan (DENR) harus melakukan langkah-langkah cepat dan akuntabel dalam mengalokasikan sumber daya hutan kepada masyarakat melalui CBFM. Kongres Philipina membuat legislasi yang menjadi landasan bagi devolusi pengelolaan hutan dan mendorong peran pemerintah lokal, kabupaten, dan provinsi, yaitu *Local Government Code of 1991*, *the 1992 National Integrated Protected Area System Act of 1992*, dan *Indigenous People's Right Act of 1997*. Presiden Philipina, terutama Fidel Ramos, menjadikan CBFM sebagai strategi nasional untuk mencapai kehutanan yang lestari dan keadilan sosial (Pulhin & Inoue, 2008; Pulhin, *et al.*, 2007; Braganza, 1996). Pulhin dan Inoue (2008) memandang bahwa peran Sekretaris Departemen juga sangat penting dalam meloloskan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Sebagai contoh, Victor Ramos diakui sebagai *champion* dalam menyetujui dan meloloskan izin-izin atau sertifikat CBFM, sedangkan Antonio Cerilles, Elisea Gozun, dan Michael Defensor dianggap berperan menghambat program CBFM karena mereka membatalkan atau menunda perjanjian atau persetujuan CBFM.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi-universitas, lembaga penelitian nasional dan internasional, dan lembaga donor (the Ford Foundation, DFID, dll) di Indonesia telah mendorong Departemen Kehutanan untuk mewujudkan dan mempercepat perluasan HKm, tetapi ternyata masih lambat. Presiden Megawati Soekarno Putri pernah mencanangkan *Social Forestry* tetapi belum ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan tertulis (misalnya keputusan presiden atau instruksi presiden) yang dapat mendorong implementasi devolusi pengelolaan hutan. Demikian pula Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga menggelar Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

sebagai salah satu *Triple Track Strategy pro-poor, pro-job, dan pro-growth*, tetapi belum secara signifikan mendorong implementasi devolusi pengelolaan hutan. Peran pejabat sekretaris jenderal dan direktur jenderal di lingkungan Departemen Kehutanan sangat penting dalam mempercepat implementasi program HKm. Sementara pemerintah daerah (kabupaten dan provinsi) belum berperan aktif dalam pemperlancar dan memperkuat implementasi HKm.

Fisher (1999, 2000) mengemukakan bahwa dalam prakteknya devolusi sumber daya hutan sangat terbatas, meskipun desentralisasi dan devolusi telah menjadi tema utama kebijakan pemerintah. Kecenderungan dominan yang sudah terjadi adalah pertama, pelimpahan tanggung jawab dari pemerintah kepada masyarakat lokal untuk melindungi sumber daya hutan, tetapi tanpa memberikan hak-hak dan manfaat kepada mereka untuk menggunakan sumber daya hutan dan memperoleh manfaat dari padanya. Kedua, pendekatan desentralisasi dan devolusi didasarkan pada model standar, misalnya model kelompok/ koperasi yang seakan-akan dapat diterapkan di seluruh kelompok masyarakat. Ketiga, petugas lapangan kehutanan mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan kehutanan (misalnya rehabilitasi hutan), tetapi mereka tidak mempunyai kewenangan untuk membuat kesepakatan tentang penggunaan anggaran untuk kegiatan tersebut, kesepakatan-kesepakatan yang sudah dibuat bersama antara masyarakat dan petugas lapangan gagal dilaksanakan dan membuat masyarakat tidak percaya dan tidak bersedia mendukung kegiatan. Ketiga kecenderungan itu membuat kegagalan program/proyek. Proyek GNRHL/GERHAN cenderung seperti ini.

### Kesimpulan dan Rekomendasi

Dilihat dari dimensi aktor, hak dan tanggung jawab, devolusi pengelolaan sumber daya hutan melalui HKm di Indonesia dan CBFM di Philipina merupakan penyerahan sebagian kewenangan, hak dan tanggung jawab dari pemerintah kepada masyarakat. Program devolusi pengelolaan hutan di Philipina masih menghadapi persoalan. Kualitas hutan belum membaik, masyarakat belum merasa memperoleh peningkatan pendapatan, penerima program tidak tergolong keluarga miskin, sehingga dampak positifnya pada pembangunan masyarakat belum terjadi. Namun demikian realisasi devolusi melalui CBFM telah mencapai hampir 6 juta ha atau 20% dari total areal hutan negara tersebar di 5.503 lokasi, dan mencakup 690.691 rumah tangga dan 2.877 organisasi rakyat. Perkembangannya jauh lebih progresif dibandingkan Indonesia. Peran presiden, para pejabat di lingkungan DENR, dan pemerintah lokal, kabupaten dan provinsi sangat penting dalam mewujudkan devolusi pengelolaan sumber daya hutan negara kepada masyarakat melalui CBFM.

HKm yang sampai saat ini berjalan pada awalnya adalah kawasan hutan yang dibuka oleh masyarakat untuk kegiatan

pertanian, artinya masyarakat merebut akses atas sumber daya hutan. Karena proses awalnya seperti itu, maka ketidakmerataan manfaat hutan bagi warga masyarakat menjadi persoalan, konflik antar warga masyarakat muncul, akibatnya dukungan masyarakat terhadap keberhasilan HKm masih belum terwujud sepenuhnya.

Upaya mewujudkan pembangunan HKm yang berhasil merupakan tugas, peran dan tanggung jawab berbagai unit-unit kerja pemerintah pusat sampai daerah: badan planologi (berserta UPT-nya di daerah), ditjen bina perhutanan sosial (berserta UPT-nya), bina produksi kehutanan (berserta UPT-nya di daerah), gubernur dan dinas kehutanan provinsi, bupati dan dinas kehutanan kabupaten, dan pusat penyuluhan kehutanan sampai tenaga-tenaga penyuluh kehutanan tingkat lapangan yang langsung melakukan kegiatan fasilitasi pemberdayaan masyarakat. Kesiapan dinas kehutanan (kabupaten dan provinsi) dalam hal ketersediaan jumlah dan kapasitas personal, kapasitas organisasi, dan sarana-prasarana dapat menjadi kendala penting terhadap kesuksesan pembangunan HK. Kepentingan dan komitmen bersama, dan *trust* antar unsur pemerintah sangat penting untuk dibangun secara terus menerus.

Devolusi diharapkan memberikan pengelolaan hutan yang lebih efektif, lebih memberikan keadilan (*equity*) kepada masyarakat. Dengan devolusi, pekerjaan administratif departemen kehutanan dan dinas kehutanan lebih ringan, sehingga lebih dapat mencurahkan waktunya untuk memberikan bimbingan teknis kehutanan di lapangan.

Peningkatan kapasitas masyarakat terus menerus (*continues improvement*) sangat diperlukan agar kolaborasi yang dibangun dapat berlangsung secara adil. Masyarakat pedesaan umumnya dan masyarakat sekitar/pengelola hutan khususnya telah bersinggungan, berinteraksi, terpengaruh oleh arus komersialisasi (ekonomi pasar). Masyarakat tidak dapat menghindari tantangan besar itu, mereka harus menyiapkan diri dengan meningkatkan kapasitasnya.

### Daftar Pustaka

- Braganza GC. 1996. Philippine Community-Based Forest Management: Options for Sustainable Development. Di dalam: Parnwell MJG, Bryant RL, editor. *Environmental Change in South-East Asia*. London and New York: Routledge. hlm 311–329.
- Bull G, Schwab O. 2005. Communities and Forestry in Canada: a Review and Analysis of the Model Forest and Community Forest Programs. Di dalam: Lee RG, Field DR, editor. *Communities and Forests, Where People Meet the Land*. Corvallis: Oregon State University Press.
- Contreras AP. 2003. Creating Space for Local Forest Management: the case of the Philippines. Di dalam:

- Edmunds D, Wollenberg E, editor. *Local Forest Management: The Impact of Devolution Policies*. London: Earthscan Publications. hlm 127–149.
- Fisher RJ, Durst PB, Enters T, Victor M. 2000. Overview of themes and issues in devolution and decentralization of forest management in Asia and The Pacific. Di dalam: Enters T, Victor M, Durst P, editor. *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No. 18. Bangkok, Thailand.
- Fisher RJ. 2000. Decentralization and devolution in forest management: A conceptual overview. Di dalam: Enters T, Victor M, Durst P, editor. *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No. 18. Bangkok, Thailand.
- Fisher RJ. 1999. Devolution and Decentralization of Forest Management in Asia and the Pacific. *Unasylva* 50 (199):
- Fraser AI. 2002. *Making Forest Policy Work*. Dordrecht the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Gibbs C, Payuan E, del Castillo R. 1990. The growth of the Philippine social forestry program. Di dalam: Poffenberger M, editor. *Keepers of the Forest*. USA: Kumarian Press. hlm 253–265.
- Liu D. 2001. Tenure and management of non-state forests in China since 1950: A historical review. *Environmental History* 6(2):239–263.
- Liu D, Edmunds D. 2003. The promises and limitations of devolution and local forest management in China. Di dalam: Edmunds D, Wollenberg E, editor. *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. London: Earthscan Publications.
- Nguyen TQ. 2006. Forest devolution in Vietnam: Differentiation in benefits from forest among local households. *Forest Policy and Economics* 8:409–420.
- Ostrom E, Schlager E. 1996. The formation of property rights. Di dalam: Hanna SS, Folke C, Maler KG, editor. *Rights to Nature*. Washington DC: Island Press.
- Pulhin JM, Inoue M. 2008. Dynamics of devolution process in the management of the Philippine forests. *International Journal of Social Forestry* 1(1):1–26.
- Pulhin JM, Inoue M, Enters T. 2007. Three decades of community-based forest management in the Philippines: Emerging lessons for sustainable and equitable forest management. *International Forestry Review* 9(4):865–883.
- Pulhin JM, Dressler WH. 2009. People, power, and timber: The politics of community-based forest management. *Journal of Environmental Management* 91(1):206–214.
- Ribot JC. 1999. Accountable representation and power in participatory and decentralized environmental management. *Unasylva* 50(4):18–22.
- Ribot JC, Peluso NL. 2003. A Theory of Access. The Rural Sociological Society.
- Ribot JC. 2004. Waiting for Democracy: the Politics of Choice on Natural Resource Decentralization. WRI Report, World Resources Institute, Washington DC.
- Ribot JC, Agrawal A, Larson AM. 2006. Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34:1864–1886.
- Rowlands M. 2000. *The Environmental Crisis, Understanding the Value of Nature*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Sarin M, Singh NM, Sundar N, Bhogal RK. 2003. Devolution as a Threat to Democratic Decision-making in Forestry ? Findings from Three States in India. Di dalam: Edmunds D, Wollenberg E, editor. *Local Forest Management: The Impact of Devolution Policies*. London: Earthscan Publications
- Suharjito D. 2008. Pengembangan peran masyarakat dalam kerangka kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Makalah disampaikan dalam “Semiloka Pembangunan Wilayah Pengelolaan Hutan: Mendorong Implementasi Pengelolaan Hutan di Tingkat Tapak”; Bogor, 16–17 Juli 2008.
- Tran NT, Sikor T. 2006. From legal acts to actual powers: Devolution and property rights in the central highlands of Vietnam. *Forest Policy and Economics* 8:397–408.