

# **PENGEMBANGAN HUTAN** *berbasis* **RAKYAT BERKELANJUTAN**

Eko Priyo Purnomo



# **PENGEMBANGAN HUTAN BERBASIS RAKYAT BERKELANJUTAN**

Penulis

EKO PRIYO PURNOMO

Desain Sampul : Tim Elmatera

Tata Letak : Tim Elmatera

Editing : Dyah Mutiarin

Hak cipta pada penulis

Cetakan Pertama, Juli 2011

ISBN: 978-979-185-309-5

Diterbitkan oleh

**International Program of Governmental Studies (IGOV),  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

Bekerjasama dengan

**Penerbit New Elmatera**

Jl Solo km 9 Yogyakarta

Anggota IKAPI

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari penulis.

# Persembahan

*Karya ini dipersembahkan kepada:*

*Islam, Kemanusiaan, Indonesia*

*Serta Kakek dan nenekku Almarhumah Tondo Sudjadi yang mengajari aku tentang kehidupan, Wahyuni Susanti Ibuku yang telah ajarkan tentang kesabaran, Subagya bapakku, Adikku Nita dan Fitri yang selalu kuat menghadapi Hidup, Yang termegah yang jadi spirit serta pendamping hidupku Rima Erviana Istriku, Makasih telah mau menjadi Ibu dari anak-anakku. Dede Ramadani Purnomo (Alm), Sakti Vitra Purnomo dan Bintang Narnia Purnomo, anak-anakku sang pelita dan penguat keluarga.*



# KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Kerusakan hutan akibat pemanfaatan hutan yang serampangan dan cenderung meminggirkan komunitas sekitar hutan menimbulkan polemik. Polemik ini kemudian diambil sebuah solusi untuk melibatkan komunitas masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan sumber daya hutan. Ide untuk melibatkan masyarakat sekitar ini tertuang dalam gagasan membangun Hutan Kemasyarakatan (HKm). HKm dikembangkan untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat sekitar hutan untuk dapat mengakses sumber daya hutan yang pada gilirannya mampu meningkatkan ekonomi. HKm dikembangkan dalam buku ini memakai kaca mata pengembangan hutan berbasis rakyat berkelanjutan.

Penelitian dalam buku ini menggunakan metode diskriptif-kualitatif. Tahapan penelitian dilakukan dengan metode multiangulasi yang melibatkan beberapa metode, yaitu: studi pustaka atau literatur, wawancara (*indept interview*), diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*), dan observasi lapangan. Kacamata yang dicoba untuk melihat pengembangan HKm di Gunung Kidul yang berkelanjutan ada dua. Pertama sisi kebijakan untuk melihat dukungan negara terhadap program ini. Kacamata kedua adalah aspek sosial, dan

budaya, dilihat tentang mekanisme yang terdapat dalam masyarakat untuk mengelola secara partisipatif dan efektif.

Dari sisi kebijakan, nampak bahwa perhatian pemerintah dalam pengembangan hutan berbasis rakyat masih minim. Produk peraturan yang dikeluarkan negara masih nampak kurang dalam pelaksanaan maupun pengawasannya. Dalam pelaksanaan nampak bahwa kebijakan ini cenderung tidak partisipatif dan cenderung sentralistik bahkan eksploitatif. Kebijakan yang sadar ekologis coba dibuat, tetapi kembali pada tataran implementasi kebijakan ini masih sangat kurang.

Kemudian dari kacamata sosial dan budaya komunitas yang mencoba mengembangkan HKM di Gunung Kidul dapat dilihat yang lebih sebaliknya. Komunitas ternyata lebih siap dalam mengembangkan HKM dalam keinginannya yang mendorong keberlanjutan hutan itu sendiri. Mereka memiliki aturan main yang mendorong kemunculan kearifan lokal. Pengetahuan mereka dalam pengelolaan hutan ternyata lebih baik serta lebih mumpuni untuk menyelamatkan hutan. Posisi lemah petani dengan aktor yang lain mampu disiasati mereka. Mereka berkelompok serta membangun jaringan antar mereka. Keinginan meningkatkan kapasitas serta nilai tawar posisi menjadi kerja yang mereka sadari.

Semoga bermanfaat.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 5 Juli 2011

**Eko Priyo Purnomo**

# DAFTAR ISI

<b>MOTTO &amp; PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>

## **BAB I**

<b>HUTAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT .....</b>	<b>1</b>
A. Persoalan Pemanfaatan Hutan .....	1
B. Kerangka Pemikiran .....	8
C. Defenisi Konseptual dan Operasional .....	26
D. Metode Penelitian .....	28

## **BAB II**

### **PENGUASAAN & PENGELOLAAN HUTAN PENDORONG**

<b>MUNCULNYA HKM .....</b>	<b>37</b>
A. Penguasaan Hutan .....	37
B. Pengelolaan Hutan .....	45
C. Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat .....	51

## **BAB III**

<b>KEBIJAKAN HKM DI INDONESIA .....</b>	<b>61</b>
A. Kebijakan Pemerintah Pusat .....	65
B. Kebijakan Pemerintah Daerah .....	78
C. Tarik-Ulur kebijakan .....	85

<b>BAB IV</b>	
<b>BASIS SOSIAL DAN BUDAYA RAKYAT DALAM</b>	
<b>PENGEMBANGAN HKM .....</b>	<b>93</b>
A. Aktor HKm di Gunung Kidul .....	94
B. Pengelolaan Hutan Berbasis Komunitas .....	111
C. Kearifan Lokal .....	118
<b>BAB V</b>	
<b>INISIASI DUKUNGAN KEBIJAKAN HKM DI GUNUNG</b>	
<b>KIDUL .....</b>	<b>127</b>
A. Inisiasi Forum HKm .....	127
B. Inisiatif Perda : Mengatasi Ketidakpastian Hukum .....	130
<b>BAB VI</b>	
<b>PENGUATAN KOMUNITAS LOKAL DALAM</b>	
<b>MEMBANGUN HUTAN KEMASYARAKATAN .....</b>	<b>139</b>
A. Kesimpulan .....	139
B. Saran .....	144
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>147</b>
<b>INDEKS .....</b>	<b>151</b>
<b>BIOGRAFI PENULIS .....</b>	<b>153</b>

# BAB I

## HUTAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

### A. Persoalan Pemanfaatan Hutan

Persoalan pemanfaatan hutan sebetulnya sangatlah kompleks dan mencakup banyak kepentingan. Pemanfaatan yang terjadi di negara berkembang seperti Indonesia memang tidak semata-mata karena faktor ekonomi. Motif ekonomi semacam penekanan pada peningkatan devisa memang menjadi salah satu faktor saja sebab harus diakui pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) lapisan masyarakat tradisional pun dipandang bertanggung jawab dalam perambahan dan perusakan hutan karena faktor ini.

Motif untuk mempertahankan hidup seringkali menempatkan pihak-pihak yang peduli dalam penyelamatan lingkungan dalam kondisi yang dilematis. Karena aksi yang dilakukan oleh masyarakat perambah hutan dilatarbelakangi motif untuk sekedar bertahan hidup (*struggle of life*). Sehingga dalam hal ini para pelestari lingkungan hidup menghadapi kendala sosial yang cukup rumit.

Indonesia jelas mengalami kesulitan besar dalam menghadapi kerusakan hutan. Kerusakan yang cukup mengkhawatirkan bagi kelangsungan ekosistem dan sosial. Penebangan hutan serta penjarahan hasil hutan yang hanya berorientasi

pada ekonomi serta pemanfaatan jangka pendek menjadikan kerusakan semakin parah. Peningkatan dalam penebangan hutan yang dilakukan dalam semangat liberalisasi serta pertumbuhan ekonomi menjadi pemicu hal ini. Menteri Kehutanan (Menhut) M. Prakosa mengungkapkan, jumlah kerugian negara akibat kerusakan hutan secara nasional mencapai Rp 3 triliun, sehingga diperlukan upaya keras untuk menyuburkan kembali hutan di Indonesia. Kerusakan hutan terjadi di semua provinsi di Indonesia termasuk Kalimantan maupun DI Yogyakarta (Antara, 2004).

Kerusakan hutan akibat pemanfaatan hutan yang serampangan dan cenderung meminggirkan komunitas sekitar hutan menimbulkan problema pelik. Solusinya pemerintah melibatkan komunitas dan masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan sumber daya hutan. Ide untuk melibatkan masyarakat sekitar hutan ini tertuang dalam gagasan membangun Hutan Kemasyarakatan. Ide ini diajukan ketika disadari masyarakat sekitar hutan ternyata tidak dapat ikut menikmati hasil hutan. Masyarakat sekitar hutan hanya menjadi penonton dari eksploitasi hasil hutan. Hutan Kemasyarakatan dikembangkan untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat sekitar hutan untuk dapat mengakses sumber daya hutan yang pada gilirannya mampu meningkatkan ekonomi.

Pemanfaatan hutan yang memberikan akses pada masyarakat sekitar hutan dalam hutan kemasyarakatan ini perlu kita lihat dari kacamata yang lain. Cara pandang yang coba dipakai adalah dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development*.

Cara pandang ini melihat bahwa pembangunan konvensional hanya menempuh satu jalur saja, yakni pembangunan ekonomi saja. Sedangkan pembangunan berkelanjutan men-

coba mengkolaburasikan antara tiga unsur yaitu, sustainabilitas ekonomi, sustainabilitas sosial, dan sustainabilitas ekologi-lingkungan (Salim, 2002).

Usaha ini perlu dilakukan agar kegiatan ekonomi dapat berlanjut, serta meningkat, tetapi perlu diperhitungkan dampaknya pada berkelanjutan kehidupan masyarakat sosial yang ditopang keberlanjutan fungsi ekologi-lingkungan. Semangat pengembangan hutan ini melihat dengan cara konservasi lingkungan bagi kesejahteraan, dimana konservasi dilihat sebagai upaya pemanfaatan sumber daya alam yang ada saat ini, tetapi tetap mempertahankan keberadaannya di waktu yang akan datang. Oleh karenanya konservasi akan melestarikan sumber daya alam serta lingkungan yang menjadi pijakan *sustainable development* (Dewi, 2003).

Pemanfaatan hutan dengan pelibatan komunitas disekitar hutan memang patut didukung tetapi juga patut kita kritisi bersama. Semangat yang muncul dalam pemanfaatan hutan kemasyarakatan ini sebenarnya yang menjadi catatan kita. Ide ini ketika hanya berpijak dengan pelibatan serta peningkatan masyarakat dalam melakukan akses terhadap hutan yang hanya meningkatkan ekonomi saja dapat menjadi bumerang bagi kelestarian hutan itu sendiri. Pendekatan ini akan memungkinkan timbulnya kerusakan hutan. Keinginan kita untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat akan jauh dari kenyataan. Catatan kritis dalam ide hutan kemasyarakatan untuk mengembangkan pemanfaatan hutan dengan pelibatan masyarakat sekitar hutan antara lain :

*Pertama*, dari sisi ekonomi ternyata masyarakat tetap dalam kondisi dirugikan. Partisipasi yang musti dilakukan ternyata susah diwujudkan, marginalisasi masyarakat karena pendidikan rendah mereka jelas hanya menjadi buruh kecil

(pengolah lahan hutan tetapi minim otoritas) dengan pendapatan kecil juga. Pelibatan masyarakat hanya dilakukan dengan semangat agar masyarakat mau menjadi “satpam” dengan bayaran murah kalau tak mau disebut gratis dalam menjaga keutuhan hutan. Dimana karena semangat ini jelas bahwa posisi masyarakat kelewat lemah karena mereka memang hanya dipandang sebagai buruh dan pekerja oleh Negara.

*Kedua*, dari sisi sosial-politik, pembangunan dilakukan dengan minimnya kelibatan masyarakat dalam melakukan tawar-menawar hasil misalnya. Dimana masyarakat hanya dijadikan kambing congek yang wajib menaati keputusan penguasa (Modal, Negara). Ini jelas hanya menjadikan masyarakat semakin tersisih dalam sistem sosial yang ada. Ini terjadi karena mereka hanya sekedar pengelola tetapi tidak cukup memiliki posisi tawar dengan Negara. Terutama dalam melakukan negosiasi seberapa hak dan kewajiban mereka.

*Ketiga*, keinginan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat disekitar hutan, maupun peningkatan pendapatan negara, jelas meminimalkan semangat ekologis. Dimana dalam pandangan peningkatan ekonomi maka yang menjadi catatan penting adalah Negara mendapat berapa, masyarakat mendapatkan apa dan ekosistem hutan akan bertambah parah dengan sendirinya hutan kemudian tetap rusak.

Beberapa catatan diatas dalam pengembangan hutan kemasyarakatan ini memang sebuah perenungan kritis yang layak disimak serta kemudian kita tindak lanjuti, sehingga ide yang pelibatan masyarakat dalam pemanfaatan hutan bukan menjadi sebuah pejarahan baru dalam bentuk penjarahan dengan aktor (baru) yang lebih banyak maupun cara (baru). Maka semangat yang perlu sekali ditanamkan dalam masyarakat, aktivis penggiat, maupun pemerintah pelaksana hutan kema-

syarakatan adalah semangat pembangunan berkelanjutan *sustainable development* yang sadar ekologi dan konservasi hutan.

Penelitian ini diharapkan mampu melihat bahwa pemanfaatan hutan ke depan bukan menjadi perusakan hutan dengan aktor yang lebih banyak. Kalau dulu penjarahan hanya oleh pemegang HPH atau para penjarah hutan resmi, tetapi sekarang penjarahan melibatkan aktor yang lebih banyak. Hal ini mungkin terjadi sekaligus dengan penjarahan hutan dengan cara baru. Bahaya ini dapat muncul ketika pemanfaatan hutan dengan munculnya ide pelibatan masyarakat dalam pengembangan hutan tanpa semangat konservasi dan memahami fungsi hutan. Maka ide yang muncul dalam Program Hutan Kemasyarakatan akan sia-sia ketika tidak dilakukan pula dengan semangat *sustainable development*.

Penelitian ini kemudian memfokuskan pada dua hal yang mendorong pengembangan Hutan berkelanjutan, **pertama** yang coba dilihat adalah kondisi yang mendukung untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Kriteria ini akan dilihat kebijakan, rencana serta kerangka pikir kelembagaan yang konduktif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Kebijakan dalam hal ini adalah berkaitan dengan produk peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah dan upaya pengaturan operasionalnya dalam implementasi (Suharjito, dkk., 2000). Kemudian hal **kedua** yaitu melihat aspek ekonomi, sosial, serta budaya masyarakat (Prabhu, etc., 1996).

Dalam kriteria ini yang kemudian dilihat tentang hubungan antar pihak dalam pengelolaan hutan berkelanjutan serta dilihat pula tentang mekanisme yang terdapat dalam masyarakat untuk mengelola secara partisipatif dan efektif. Di dalam Komunitas kemudian akan dilihat aktor siapa saja yang terlibat dalam pengembangan HKM tersebut. Resolusi konflik macam

apa yang dapat menjembatani keadaan mereka, serta tak kalah pentingnya kita harus melihat adanya pengetahuan lokal sebagai strategi pengembangan hutan versi rakyat. Pengetahuan lokal yang ada dalam masyarakat justru dapat mendorong pengembangan hutan yang berkelanjutan.

Pelaksanaan hutan kemasyarakatan ini ternyata juga dilakukan oleh masyarakat di Gunung Kidul. Di mana hutan kemasyarakatan yang paling dinamis dan berjalan di seluruh Indonesia yaitu Hkm (Hutan Kemasyarakatan) di Gunung Kidul, dimana di daerah lain hanya cenderung berebut dan bersifat proyek (Awang, 2004). Catatan kenapa wilayah Gunung Kidul perlu dilihat dalam penelitian ini, karena dimilikinya beberapa karakteristik yang cukup menarik dilihat; pertama, telah muncul kelompok masyarakat di sekitar hutan yang berusaha melakukan pengelolaan hutan, komunitas sekitar hutan ini membentuk kelompok Tani Hutan yang kemudian bergabung dalam Forum Komunikasi Hutan Kemasyarakatan (Rahman, 2004). Kedua, di wilayah Gunung Kidul ini yang nampak jelas batas antara penguasaan hutan rakyat dan hutan Negara. Ketiga, Penyelenggaraan HKM mendapat dukungan dari pemerintah daerah dengan keluarnya SK Bupati No 213/KPTS/2003 tentang Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan. Keempat Kondisi wilayah Gunung Kidul yang rawan lingkungan. Wilayah Gunung Kidul yang miring dan tandus (wawancara Kasi Konservasi). Kelima, munculnya penjarahan dan pengrusakan hutan Negara yang membuat kawasan hutan Negara, dulunya 8,9 persen wilayah daratan Gunung Kidul sekarang merosot menjadi 1 persennya saja (Kompas, 10 Agustus 2004).

Pengelolaan hutan dengan melibatkan masyarakat sekitar hutan dalam program Hutan kemasyarakatan (HKM) patut dikri-

tisi. Pelibatan dan pengelolaan dalam prespektif ekonomi saja dapat menjadi bumerang bagi ekologi dan masyarakat. Sehingga ide yang mencoba melibatkan masyarakat dalam pemanfaatan hutan bukan menjadi sebuah pejarahan baru dalam bentuk penjarahan dengan aktor yang lebih banyak maupun cara baru.

Melihat beberapa catatan di atas dari pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan di wilayah Gunung Kidul yang dicoba dikembangkan, serta kondisi geografis tersebut patutlah bahwa penelitian ini layak untuk dilakukan. Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan **Apakah pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui HKm kondusif bagi pengembangan hutan berkelanjutan?**

Pertanyaan ini dipertajam lebih lanjut dengan pertanyaan yang lebih mikro: **Apakah pemerintah, melalui program Hutan Kemasyarakatan (HKm), bersifat enabling bagi pengelolaan hutan berkelanjutan? Apakah sifat enabling yang ada para pemerintah dires-pon secara positif oleh masyarakat?** Respon positif ini akan dilacak dari aktualisasi potensi atau pendayagunaan basis kekuatan masyarakat untuk melakukan pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Adapun tujuan penulisan buku ini adalah untuk (1) mendapatkan gambaran kebijakan negara yang memfasilitasi pengembangan Hutan berbasis rakyat yang berkelanjutan; (2) Penelitian ini dilakukan dalam pijakan untuk mengetahui perilaku masyarakat (sebagai aktor baru pemanfaatan hutan) terhadap pengembangan hutan berbasis rakyat yang berkelanjutan; (3) Mendapatkan pengetahuan lokal demi pengembangan Hutan Berbasis rakyat yang berkelanjutan dengan meletakkan isu *sustainable development*.

## B. Kerangka Pemikiran

Kebijakan ekonomi tentang pengelolaan sumber daya alam khususnya hutan menempatkan sumber daya hutan hanya sebagai komoditas ekonomi. Sumber daya hutan hanya diperuntukkan sebagai penghasil kayu (*timber*). Pengelolaan sistem hutan ini ada dua cara pandang. Pertama, cara kelola yang lebih dikenal dengan *timber extraction* (penambangan kayu). Sistem yang pertama ini memang berpandangan bahwa hutan sebagai warisan leluhur (merasa tidak menanam) adalah sumber daya yang sangat potensial untuk menumbuhkan perekonomian negara, maka dapat ditambah dieksploitasi untuk sebesar-besar devisa negara. Atau dengan kata lain hutan untuk penebangan kayu dengan tujuan komersial bukan untuk pemenuhan kebutuhan sendiri.

Kedua, cara kelola yang disebut *timber management* (pengelolaan kayu). Dimana cara pandang yang kedua ini telah menerapkan pengelolaan hutan agar dapat menjaga kelestarian produk hutan. Dan dua sistem ini awalnya memang dapat menyerap tenaga kerja yang besar dan dapat menghasilkan devisa yang tinggi dari hasil kayu. Di sisi ini nampak bahwa pemanfaatan hutan secara ekonomi nampak dominan. Pemanfaatan hutan dengan cara ini ternyata mampu menyerap banyak tenaga kerja. Tetapi yang kemudian muncul masalah adalah tenaga yang digunakan bukan berasal dari komunitas sekitar hutan tersebut. Pelibatan komunitas yang minim ini yang kemudian mendorong munculnya konflik dalam pengelolaan hutan (Sepsiaji dan Fuadi, 2004, Siti Maskanah, Faisal H Fuad, 2000, Men KLH, 2002).

Di sisi lain kerusakan ekosistem hutan akibat penebangan tersebut terus bertambah tanpa diimbangi dengan penanaman kembali yang baik. Singkat kata dua sistem ini telah

meninggalkan faktor-faktor lain seperti sosial dan ekologi atau dua faktor tersebut menjadi bagian yang tidak penting.

Pemanfaatan hutan dengan cara ini yang menjauhkan komunitas dan ide konservasi hutan yang menjadi cara pandang utama pembangunan hutan di Indonesia era dulu sampai beberapa dekade. Sistem ini terbukti gagal membawa pembangunan hutan yang berkelanjutan. Hutan mengalami kerusakan yang maha dasyat.

Beberapa catatan dimuka yang nampak mengam-barkan bahwa cara kelola hutan sudah meminggirkan komunitas sekitar hutan dan pemanfaatan cenderung merusak dan sangat eksploitatif. Muncul kesadaran dan pergeseran paradigma pembangunan hutan yang sebelumnya menganut *timber management* dan sistem pengelolaannya yang sejenis tanpa memperdulikan faktor-faktor sosial kemudian bergeser ke paradigma *sosial forestry (SF)* dan *community forestry(CF)*.

Dari sini mulailah faktor-faktor ekologi dan sosial mulai diperhatikan serius, karena faktor sosial dan ekologi merupakan dua faktor yang sangat penting demi pengelolaan hutan yang berkelanjutan (*sustainable*). Sehingga berkembanglah apa yang disebut pembangunan hutan yang berkelanjutan dengan melibatkan masyarakat. Hanya saja retorika pembangunan yang berkelanjutan (***sustainable development***) dan melibatkan masyarakat masih dalam dataran wacana. Belum menjadi jiwa dan kebutuhan bersama semua pihak sehingga sampai sekarang kerusakan hutan pun masih menjadi dominasi wacana kita (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

HKm sebagai sebuah program kerja yang dilontarkan pemerintah merupakan salah satu cara untuk meningkatkan peran masyarakat dalam mengelola hutan. Cara yang dilakukan untuk berbagi hasil maupun fungsi dengan masyarakat

demi kesejahteraan. Ikhtiyar inilah yang akan kita lihat peran pemerintah maupun potensi masyarakat macam apa yang mampu mendukung program ini mampu meningkatkan kesejahteraan dan kelestarian hutan.

Penelitian ini adalah penelitian diskriptif eksploratif untuk mengungkap terhadap Program Pengembangan Hutan Kemasyarakatan dalam perspektif ***sustainable development***. Pengembangan hutan dalam program hutan kemasyarakatan sudah selanjutnya dilakukan pengkritisan serta penelitian yang baik. Terutama manfaat serta partisipasi masyarakat dalam melakukan pengembangan hutan tersebut. Sejauh mana masyarakat dapat mengakses serta memanfaatkan program tersebut bagi peningkatan kesejahteraan. Dengan didukung kebijakan yang *enabling* dari pemerintah dalam program ini.

## **1. Program Hutan Kemasyarakatan**

Hutan kemasyarakatan pada dasarnya merupakan pemberian kepercayaan dan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mengelola hutan secara lestari dan mandiri dalam upaya peningkatan kesejahteraan (Dep hut, 2001). Di mana ide ini muncul dalam perkembangan wacana hutan harus mampu menyejahterakan masyarakat, atau hutan memiliki fungsi sosial (*sosial forestry* (SF) dan sekaligus dimulai munculnya pandangan tentang hutan harus dapat menyejahterakan dan memberikan akses terhadap komunitas sekitar hutan. Ide ini dikenal sebagai *community forestry* (CF).

Dalam implementasinya SF dibatasi oleh rambu-rambu yaitu bahwa SF tidak merubah status dan fungsi hutan. SF juga tidak berbicara tentang pemberian hak kepemilikan (*ownerships tenurial*) terhadap kawasan hutan, tetapi hanya hak pengelolaan hutan (*right to manage*). Kepemilikan hutan

masih dipegang penuh oleh negara seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 33 bahwa sumber daya alam dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kawasan atau wilayah yang dicadangkan untuk SF adalah sebagian dari: 1) kawasan pemberdayaan masyarakat yang dibina oleh Dirjen RLPS (hutan lindung, hutan produksi, dan hutan rakyat); 2) areal HPH, HTI, BUMN aktif (kerja sama BUMN/BUMS/BUMD dengan masyarakat lokal di hutan produksi); 3) areal eks HPH, eks HTI (hutan produksi); 4) kawasan konservasi (pemberdayaan masyarakat di kawasan penyangga dan areal pemanfaatan); dan 5) kawasan hutan yang dikembangkan melalui inisiatif lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam konteks ini HKM masuk dalam skema yang kelima yaitu hutan yang dikembangkan melalui inisiatif lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam konteks pemberdayaan masyarakat dan pelibatan masyarakat mengelola sumber daya hutan, pemerintah terus mengupayakan pelaksanaan desentralisasi sumber daya hutan dalam payung *sosial forestry*. *Sosial forestry* dianggap dan diyakini dapat menyelesaikan berbagai persoalan sumber daya hutan yang kronis. Walaupun anggapan ini belum sepenuhnya benar, karena belum ada bukti yang menyeluruh di lapangan, justru yang muncul berupa model-model pengelolaan yang berbasis masyarakat sebagai bukti kearifan lokal dalam mengelola sumberdaya hutan seperti Repong Damar Lampung, dsb yang terbukti meningkatkan fungsi hutan bagi kesejahteraan. Termasuk disini adanya usaha-usaha pembuatan model pengelolaan yang berbasis masyarakat, seperti hutan rakyat, hutan desa, dll. Model-model tersebut setidaknya dapat menjadi acuan dan replikasi bahwa desentralisasi PSDH yang intinya adanya pemberdayaan masyarakat dalam me-

ngelola hutan dapat mengatasi problema kehutanan masa kini dan masa datang. Dari sekian alternatif tersebut ada yang telah berumur 9 tahun yaitu pengembangan hutan kemasyarakatan (HKm).

Hutan Kemasyarakatan (HKm) merupakan sekian dari program-program pemerintah yang diklaim telah membela dan memperhatikan masyarakat sekitar hutan. Program-program lainnya yang dapat dikatakan sejenis seperti HPH Bina Desa (1991), Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) tahun 1995, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang diusung PT. Perhutani (waktu itu Perum Perhutani).

Berbicara tentang HKm tidak akan terlepas dari sejarah perjalanan kebijakan di tingkat pusat (Departemen Kehutanan). Termasuk bagaimana pelaksanaan HKm di tingkat lapangan. Tidak selamanya yang diidealkan dan dirumuskan oleh para ahli kehutanan di pusat dapat dengan serta merta dapat diterapkan dan "pas" untuk diterapkan di lapangan. Penyimpangan kebijakan, penyalahgunaan prosedur, dan salah penafsiran terhadap suatu produk hukum, merupakan bukti adanya ketidaksinkronan antara yang dirumuskan di pusat dengan pelaksanaannya di daerah (lapangan). Apalagi bila produk hukum tersebut tidak disertai dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Di sisi lain masih banyak petugas kehutanan (mantri dan mandor) yang kurang paham dan atau tidak mau tahu dengan apa yang telah ditetapkan dari atas.

Pertama kali kebijakan HKm dicanangkan pemerintah sebagai salah satu proyek nasional pada tahun 1995 dengan dikeluarkannya SK Menhut No 622/Kpts-II/1995. Dalam SK No. 622/Kpts-II/1995 tersebut pada prinsipnya HKm diletakkan dalam kerangka perizinan dalam pemanfaatan hutan, serta

hak masyarakat dibatasi pada rehabilitasi hutan dan pemanfaatan hasil hutan non kayu. Namun, hutan kemasyarakatan telah menjadi salah satu instrumen pembangunan kehutanan versi pemerintah yang diakui sebagai model pembangunan kehutanan berbasis masyarakat.

SK Menhut No 622/1995 sebagai instrumen pemerintah dalam model pengelolaan hutan berbasis masyarakat ternyata mengandung beberapa masalah. *Pertama* bahwa dalam hutan kemasyarakatan (HKm), masyarakat hanya diikutkan dalam mengelola hutan, tidak secara bersama-sama dengan kedudukan setara bersama pemerintah dalam mengelola hutan. *Kedua*, cenderung diskriminatif, karena pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal hanya pada hasil non kayu saja. Di samping itu juga hanya dilaksanakan pada hutan lindung yang kritis dan perlu direhabilitasi, bukan hutan lindung yang masih baik. *Ketiga*, tidak transparan karena hanya didasarkan penunjukkan Kepala Dinas kehutanan setempat, atas usul dari kepala desa dan pengurus koperasi, tanpa melibatkan masyarakat lainnya. Bentuk perjanjian kerja sama antara masyarakat dengan pemerintah timpang dan sepihak karena membebankan banyak kewajiban pada masyarakat tetapi tidak pada pemerintah. Sementara di pihak pemerintah dapat membatalkan izin dengan sepihak.

Kebijakan HKm ini terus mengalami perubahan dengan keluarnya kebijakan kehutanan di Departemen Kehutanan. Kebijakan hutan kemasyarakatan (HKm) telah mengalami perubahan sampai dua kali. Perubahan pertama yaitu menjadi SK 677/Kpts-II/1998 dan yang kedua menyesuaikan dengan konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang sampai sekarang masih berlaku yaitu SK Menhut 31/Kpts-II/2001. Keluarnya SK 677/Kpts-II/1998 membawa angin segar bagi masyarakat

kat karena ada kandungan dalam SK tersebut yang menunjukkan kemajuan substansi dibanding dengan SK sebelumnya. Sebagai contoh yaitu tentang pengaturan cakupan areal hutan kemasyarakatan yang tidak hanya di hutan produksi tetapi juga mencakup di hutan lindung. Lebih jauh lagi, hasil hutan yang dapat dipungut masyarakat tidak hanya non kayu (hasil di bawah tegakan dan manfaat lingkungan lainnya), tetapi juga hasil hutan kayu.

Tiga tahun kemudian terjadi perubahan kedua, tepatnya pada tanggal 12 Februari 2001 Menteri Kehutanan mengeluarkan keputusan bernomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Salah satu alasan dikeluarkannya dua surat keputusan sebelumnya, yakni No. 677/1998 dan No. 865/1999, dianggap tidak sesuai lagi dengan UU No. 41/1999 (Konsideran Menimbang huruf c). Untuk itu di bawah payung keputusan No. 31/2001, Departemen Kehutanan mengelola sebuah proyek HKm di 10 propinsi. Dalam beberapa tahun, proyek ini telah 'berhasil' melakukan langkah-langkah persiapan (pemetaan wilayah dan penyiapan masyarakat) sampai akhirnya menghasilkan 13 usulan pencadangan dari 13 kabupaten. Kabupaten Gunung Kidul adalah satu di antaranya. Hanya saja sampai sekarang SK Menteri Kehutanan tentang pencadangan HKm tersebut tak kunjung datang.

SK No. 31/Kpts-II/2001 yang pada konsiderannya mengacu pada UU No 22/1999, oleh sebagian kalangan kebijakan ini dapat menjadi peluang besar implementasi desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan karena di dalamnya memuat tentang kewenangan Bupati untuk memberikan izin kepada kelompok masyarakat dalam pengelolaan HKm, menempatkan pemerintah kabupaten (Pemkab) untuk proaktif dalam memfasilitasi masyarakat, melibatkan partisipasi masyarakat,

memperjuangkan keadilan ekonomi (*share benefit*), dan memberdayakan masyarakat (*empowering*) dalam mengelola sumber daya hutan secara lestari.

Prinsip dasar sebagai salah satu pertimbangan dalam pengembangan hutan kemasyarakatan adalah masyarakat merupakan pelaku utama. Secara tersurat dalam SK Menhut No 31/Kpts-II/2001 pasal 2 menyatakan bahwa "Hutan kemasyarakatan diselenggarakan dengan berazaskan kelestarian fungsi hutan dari aspek ekosistem, kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, pengelolaan sumber daya alam yang demokratis, keadilan sosial, akuntabilitas publik, serta kepastian hukum". Sedangkan Pasal 3 menyatakan "Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya".

Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan pada hakekatnya merupakan proses berbagi peran dan tugas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Hal ini tertuang jelas dalam Pasal 4 yang menyatakan bahwa ayat (1) Ruang lingkup penyelenggaraan hutan kemasyarakatan meliputi pengaturan tugas dan fungsi serta tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam aspek-aspek penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, dan pengendalian; serta ayat (2) Aspek-aspek penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebagai satu kesatuan mulai dari penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, sampai dengan pengendalian.

Penyiapan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan kesiapan

kelembagaan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan. Jadi jelas bahwa program Hutan kemasyarakatan merupakan pengembangan hutan dengan melakukan pelibatan komunitas atau kelompok sekitar hutan. Program ini dititikberatkan pada semangat peningkatan pendapatan komunitas sekitar hutan. Walaupun pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk, tetapi sebenarnya yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa program ini harus tetap memperhatikan ketahanan dan kelestarian dari ekosistem hutan. Kesuksesan program HKM inilah yang perlu didorong dengan melihat kesungguhan pemerintah maupun masyarakat dengan segala potensinya.

## **2 Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*)**

Pada awal tahun 1970an dunia dikejutkan dengan munculnya hujan asam *Acid Rain*, gejala yang diterima pertama kali di negara Swedia. Kemudian ternyata kejadian sama menimpa Negara Norwegia dan bahkan beberapa Negara Skandinavia sekaligus (John s. Dryzek; 1985). Hujan asam yang merusak hutan dan danau di daerah Amerika Utara pun terjadi. Kerusakan hutan, penurunan kualitas air minum serta penge-roposan bangunan jaga dilaporkan terjadi di Colorado. Bahkan pada awal tahun 1980an di Jerman Timur terjadi kematian hutan cukup parah (Dryzek, 1985). Pada tahun 1970an ini yang kemudian dikenal sebagai krisis lingkungan dan krisis energi terjadi secara global. Beberapa problem lingkungan yang muncul lain, berkurangnya luas hutan secara global yang terjadi karena kebutuhan kayu dan olahannya sangat tinggi, dan juga kemerosotan kesuburan tanah secara cukup mencolok. Kejadian ini yang sangat menggelisahkan bagi umat manusia dan kelangsungan hidupnya.

Pada sisi yang lain diakhir tahun 70an dimana pemikiran neoklasik menjadi dominan dalam perkembangan ekonomi dunia. Ide neo klasik dengan pasar bebasnya telah meruntuhkan dominasi teori ekonomi Keynesian. Pendekatan ini melihat pasar harus bebas, peran negara dikurangi, melakukan pembagian serta pemanfaatan sumber daya secara efisien dan melakukan pemaksimalan kesejahteraan masyarakat (Kinrade, 1996). Etika pendekatan neoklasik masuk kedalam masalah lingkungan hidup, komunitas ini merasa bahwa pembangunan ekonomi dilakukan dengan menyeimbangkan antara perlindungan alam dengan pertumbuhan ekonomi. Terciptanya keseimbangan inipun dapat dilakukan dengan mengikuti mekanisme pasar (Kinrade, 1996). Pemikiran ini yang kemudian dikenal dengan pendekatan *ecological sustainable development*<sup>1</sup>.

Pemikiran yang secara sederhana dilihat sebagai penggabungan dan penyeimbangan pembangunan ekonomi, ekologi dan sosial (Peter kinrade, 1996).

Konsep keberlanjutan pertama kali muncul dalam pertemuan **United Nations on Human Environment**, tetapi baru dideklarasikan sebagai sebuah ide internasional dalam pembangunan oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED) dalam deklarasi **Our Common Future** pada tahun 1987.

Di dalam pertemuan ini kemudian mulai dikenal istilah *sustainable development* (SD). Dalam kesepakatan forum yang

---

<sup>1</sup> Di Australia dan di beberapa tempat lain kemudian melihat istilah ini dengan *sustainable development*, sebuah cara pandang dalam pembangunan ekonomi yang mencoba menyeimbangkan keberlanjutan pembangunan dan kelanjutan pertumbuhan yang mana kemudian pendekatan ini meletakkan atau memperhatikan keberlanjutan ekologi.

dikeluarkan WCED ini lebih dikenal sebagai Brundtland Report. Dalam *report* ini nampak munculnya perdebatan antara global environmental, ekonomi dan sosial, terutama dalam melihat mana dulu yang lebih utama.

SD menjadi topik pembicaraan dalam pertemuan **United Nations Conference on Environment and Development** (UNCED) di Rio De Janeiro, Brasil pada bulan Juni 1992. Pada pertemuan internasional UN yang diikuti oleh lebih dari 150 anggota UN dimana banyak delegasi yang hadir dipimpin oleh kepala negaranya<sup>2</sup>. Sebuah pertemuan cukup prestis dan penting untuk melihat Perubahan iklim global dan keanekaragaman hayati.

Dalam pertemuan ini kemudian dikeluarkan sebuah kesepakatan tentang sebagai prinsip SD (dikenal pula sebagai *RIO Declaration*). Di mana detail dan penjelasan tentang hasil ini disebut dalam AGENDA 21. Konsekuensi dari pertemuan UNCED ini UN membentuk sebuah badan baru yang disebut *Commission for sustainable development* atau komisi untuk pembangunan berkelanjutan.

Dalam melakukan pembangunan berkelanjutan ini kemudian tercipta kesepakatan bahwa peningkatan kesejahteraan dan kelestarian lingkungan menjadi tanggung jawab bersama (pemerintah, NGO, Lembaga donor). Untuk memahami pembangunan yang berkelanjutan kemudian dibuat beberapa prinsip dasar dari SD tersebut. Prinsip dasar itu antara lain (Kinrade, 1996);

---

<sup>2</sup> Konferensi PBB untuk lingkungan dan pembangunan ini kemudian diingat dengan konferensi Tingkat Tinggi Bumi (*Earth Summit*). Diikuti oleh kepala negara, utusan badan-badan PBB dan Organisasi Internasional dan NGO, dengan peserta 176 negara hadir.

- a. Peningkatan partisipasi dan akses individu maupun kelompok dalam proses ekonomi demi peningkatan kesejahteraan tanpa mengurangi hak dari generasi mendatang.
- b. Menjamin tersedianya sumber daya alam untuk mencukupi kebutuhan antargenerasi.
- c. Melindungi keanekaragaman hayati dan pengaturan sistem dan proses lingkungan hidup.
- d. Pengakuan dan penghormatan dimensi Global.
- e. Pendekatan kebijakan yang antisipatif dan pencegahan (preventif)

Dalam memahami prinsip ini terdapat beberapa definisi dari SD yang dikemukakan. SD menurut Koesnadi adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi-generasi mendatang memenuhi kebutuhannya (Koesnadi, 1996). Sedangkan menurut Otto Soemarwoto SD dilihat sebagai pembangunan yang bisa melestarikan dan mensejahterakan manusia tanpa harus merusak alam. Maka dari itu suatu pembangunan terlanjutkan bukan hanya untuk memenuhi persyaratan ekonomi, tetapi juga persyaratan sosial budaya dan ekologi (Soemarwoto, 1992).

Sehingga nampak bahwa SD (*sustainable development*) adalah cara pandang dalam meningkatkan kesejahteraan dengan melakukan pembangunan yang berkelanjutan, berkelanjutan secara ekologis, ekonomi dan sosial, dengan melakukan keadilan akses terhadap individu maupun kelompok secara sama. Dimana SD juga harus menghormati hak generasi mendatang untuk tetap mendapatkan sumber daya alam, serta melakukan perlindungan terhadap keanekaragaman hayati.

### **3. Pengelolaan Hutan Berkelanjutan (SFM)**

Dalam pembangunan berkelanjutan sangat memperhatikan adanya keberpihakan dan pengakuan terhadap pemanfaatan sumberdaya alam tetapi juga yang terpenting adalah keselamatan dari ekosistem yang perlu dijaga. Sehingga ide penegelolaan hutan sudah selayaknya memperhatikan gagasan tentang keberlanjutan. Keberlanjutan dalam pengelolaan hutan dimana dalam pemanfaatan sumber daya hutan yang terpenting adalah peran dalam menciptakan keadilan sosial, misalnya pengurangan kemiskinan, tetapi juga perlu diperhatikannya keberlanjutan kelola secara ekologis.

Gagasan pemanfaatan sumber daya hutan dalam program hutan kemasyarakatan sudah sangat tepat ketika meletakkan aspek keadilan dan peningkatan ekonomi demi mengurangi kemiskinan. Tetapi yang perlu diingat kemudian adalah kelestarian ekosistem. Sehingga perlu sebuah pengembangan hutan dengan melihat manajemen pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Penegelolaana yang pada dasarnya mencoba mengkolaburasikan fungsi hutan secara ekonomi dengan peningkatan akses rakyat dalam hutan sekaligus mencoba menjaga ekosistemhutannya.

Maka program HKm sudah seharusnya dilakukan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Yang dalam buku *The Sustainable Forestry Hand Book* (Higman,Ed,al., 1999) terdapat pengertian tentang manajemen atau pengelolaan hutan yang berkelanjutan sebagai :

*"The Sustainable Forestry is the process of managing forest to achieve one or more clearly specified objectives of management with regard to the production of to continous flow of desired forest products and services, without undue reduction of its inherent values and future producti-*

*vity and without undue undesirable effects on the physical and social environment”*

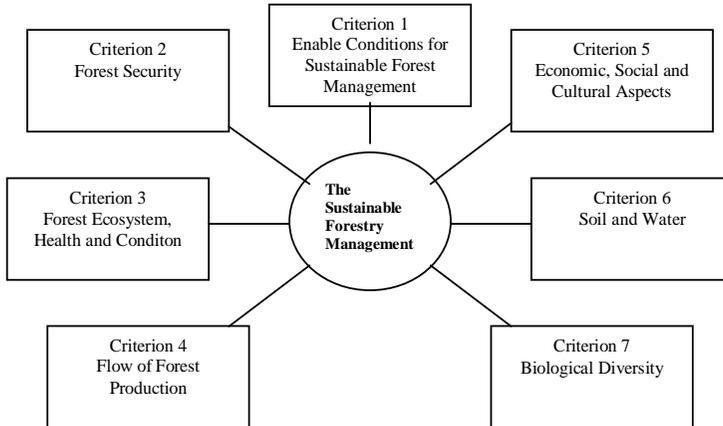
Atau menurut Wiersum (1995) bahwa pengelolaan hutan berkelanjutan merupakan cara yang dilakukan untuk mengurangi kegagalan kelola hutan, dimana pengelolaan yang berkelanjutan ini dilakukan dengan cara pemanfaatan hutan yang paling mungkin (*utilise to the possible extent*) tetapi juga dilakukan kebutuhan dari generasi yang akan datang, atau pemanfaatan hutan dengan tetap memperhatikan adanya keberlanjutan kebutuhan generasi mendatang (*Future generation needs*).

Bahkan menurut gagasan dari World Commission on Environment and Development melihat bahwa SFM *“a set of objectives, activities and outcome consistent with maintaining or improving the forestry’s ecological integrity and contributing to people’s well-being both now and in the future.”*

Dalam beberapa gagasan SFM tersebut nampak bahwa pengelolaan hutan sudah selayaknya dilakukan dengan tetap melihat keberlanjutan kebutuhan antar generasai. Pemanfaatan hutan bukan hanya dilakukan untuk generasi sekarang. Generasi ini tidak layak merasa yang paling berhak dalam pemanfaatan hutan, tetapi sudah selayaknya dilakukan dengan melihat kebutuhan generasi berikutnya. Termasuk dalam pengelolaan hutan tersebut jaga perlu dilakukan adanya pengelolaan dari para aktor (pelaku). Seberapa mereka kemudian mau mengkompromikan gagasan ini agar hutan tetap lestari.

Sehingga dalam pengembangan HKM kedepan pendekatan tersebut (pembangunan berkelanjutan) dalam SFM, sudah seharusnya dilakukan. Pendekatan ini pula yang akan digunakan dalam kerangka pemikiran penelitian ini. Dalam diagram

nampak beberapa kriteria yang dapat dilakukan dalam pengelolaan hutan berkelanjutan.



**Diagram I**  
**Pengembangan SFM**  
**Sumber ITTO (International Tropical Timber Organization) 1999**

Dari diagram di samping, buku ini befokus dengan melihat 2 (dua) kriteria saja untuk pengembangan HKM ini. **Kriteria pertama** yang coba dilihat adalah kondisi yang mendukung untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Kriteria ini dilihat dengan kebijakan rencana serta kerangka pikir kelembagaan yang konduktif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan (Prabhu, etc., 1996). Kondisi yang memungkinkan untuk pengelolaan hutan berkelanjutan salah satunya dilihat dari kebijakan yang mendukungnya. Dalam paparan ini dengan melihat kebijakan, rencana serta kerangka pikir kelembagaan yang konduktif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan.

Kebijakan dalam hal ini adalah berkaitan dengan produk peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah dan

upaya pengaturan operasionalnya dalam implementasi (Suharjito, dkk., 2000). Produk perundangan yang berorientasi pada komunitas maupun masyarakat cukup banyak. Orientasi dari kebijakan ini dapat dilihat sebagai acuan tentang seberapa besar konsen pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat termasuk dalam hal ini kebijakan pemerintah dalam pengelolaan SDH. Lebih fokus dalam kebijakan kehutanan masyarakat.

Kebijakan ini akan dilihat serta dipengaruhi dari cara pandang Negara dan rakyat tentang SDA. Cara pandang yang pertama perlu kita lihat adalah bagaimana sebenarnya posisi hutan di dalam kaca mata negara dan rakyat. Pembahasan sistem pengelolaan sumber daya hutan secara keseluruhan di Indonesia, harus diawali dengan melihat cara pandang pemerintah (negara) terhadap sumber daya hutannya. Pandangan negara terhadap hutan sebagai aset publik (*public domain*) dan penguasaannya sebagai aset negara, mencerminkan bentuk hubungan negara dengan rakyatnya. Pemerintah sebagai wakil negara mengatur sumber daya hutan dan dalam pelaksanaannya dilakukan melalui seperangkat kebijakan dengan tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Bila dalam pengaturan itu secara langsung bisa dinikmati oleh masyarakat, berarti hutan bermakna sebagai fasilitas publik yang dikelola oleh negara. Sementara di sisi lain, hutan bisa bermakna sebagai hak kepemilikan individu.

Sifat *enabling* ini bisa dilacak di dua lapis pemerintahan, yakni Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan) dan Pemerintah Daerah (Pemkab Gunung Kidul). Dalam rangka melacak sifat kebijakan pemerintah ini, di kedua pemerintahan ini peneliti akan melacak beberapa hal. *Pertama*, penyesuaian-penyesuaian (pelonggaran tingkat pusat dan pelonggaran di

tingkat lokal) kendali pemerintah dalam rangka penyelenggaraan HKm. Pelacakan akan difokuskan pada perubahan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, adanya kejelasan kerangka kelembagaan untuk mengelola hutan secara berkelanjutan melalui HKm. Dalam rangka ini peneliti akan mereview tata kelembagaan yang ada untuk menopang kelancaran pelaksanaan program HKm. *Ketiga*, tercukupinya sumber daya yang diperlukan untuk menyelenggarakan HKm. Dalam rangka ini akan dikaji alokasi anggaran, personalia, sarana dan prasarana yang diperlukan untuk kesuksesan HKm.

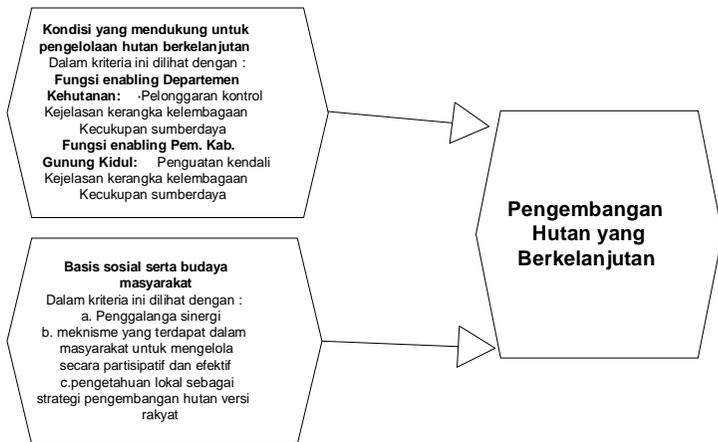
Kemudian akan dilihat pula **kriteria kedua** yaitu kriteria yang melihat basis sosial serta budaya masyarakat (Prabhu, *etc.*, 1996). Dalam kriteria ini yang kemudian dilihat tentang hubungan antar pihak dalam pengelolaan hutan berkelanjutan serta dilihat pula tentang mekanisme yang terdapat dalam masyarakat untuk mengelola secara partisipatif dan efektif. Program hutan kemasyarakatan merupakan program yang dikembangkan dalam rangka penjemabatan penguasaan hutan oleh negara dan rakyat kemudian dilakukan pengembangan hutan dengan melakukan pelibatan komunitas atau kelompok sekitar hutan.

Program ini dititik beratkan pada semangat peningkatan pendapatan komunitas sekitar hutan. Program yang pada akhirnya kemudian mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk. Tetapi sebenarnya yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa program ini harus tetap memperhatikan ketahanan dan kelestarian dari ekosistem hutan.

Komunitas akan dilihat aktor siapa saja yang terlibat dalam pengembangan HKm tersebut. Resolusi konflik macam apa yang dapat menjembatani keadaan mereka, serta tak kalah pentingnya kita harus melihat adanya pengetahuan lokal seba-

gai strategi pengembangan hutan versi rakyat. Pengetahuan lokal yang ada dalam masyarakat justru dapat mendorong pengembangan hutan yang berkelanjutan.

Pemilihan dua indikator dalam penelitian ini dilakukan untuk memudahkan dalam melihat pengelolaan HKm oleh masyarakat yang berkelanjutan. Kerangka pemikiran kajian ini terlihat dalam diagram berikut :



**Diagram II Kerangka pemikiran Penelitian**

Penelitian ini fokus pada dua kriteria tersebut untuk memudahkan dalam melakukan pencarian data maupun pengolahan data yang akan dilakukan. Pemilihan dua kriteria tersebut bukan berarti meminggirkan kriteria yang lain. Semua ini demi fokus serta kedalaman dari penelitian ini semata, karena penelitian ini melihat dua kriteria tersebut merupakan kriteria yang signifikan mempengaruhi pengembangan hutan yang berkelanjutan

## **C. Defenisi Konseptual dan Operasional**

### **1. Definisi Konseptual**

Pengelolaan hutan berkelanjutan adalah proses pengelolaan hutan yang dilakukan dengan pengoptimalan sumber daya hutan dengan cara memperhatikan keutuhan ekosistem, sekaligus dilakukan dengan tetap memperhatikan kesediaan SDA hutan bagi generasi mendatang. Keberlanjutan ini dilakukan dengan melihat dua aspek penting. Aspek pertama enabling kondisi atau kebijakan yang mendukung HKm berkelanjutan. Aspek kedua yaitu basis atau potensi sosial, serta budaya masyarakat.

### **2. Defenisi Operasional**

Pengelolaan hutan dapat dilihat dari beberapa kriteria. Kriteria pertama kondisi yang memungkinkan untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Di sini ada beberapa indikator yang dilihat :

Fungsi enabling Pemerintah Pusat dan Daerah Gunung Kidul

- Penguatan kendali
- Adanya kepastian hukum dan kebijakan dari pemerintah
- Adanya penetapan yang jelas antara lahan untuk produksi, dan lahan untuk konservasi.
- Kejelasan kerangka kelembagaan
- Adanya kepastian tentang kepemilikan atau pemakaian tanah negara (hak kelola)
- Adanya kejelasan tentang siapa yang memiliki hak serta kewajiban dalam pengelolaan maupun monitoring hutan tersebut.
- Kecukupan sumber daya

- Peraturan dan norma-norma pemanfaatan sumber daya hutan terus dimonitor dan tetap dilaksanakan.

Kriteria kedua merupakan kriteria yang melihat Basis sosial dan budaya masyarakat dilihat dengan beberapa indikator antara lain :

- Penggalangan sinergi
- Adanya komunikasi serta jaring interaksi antar aktor
- *Stakeholder* dan penduduk setempat ikut serta dalam usaha pengelolaan hutan.
- Masyarakat yang hidupnya tergantung pada hutan dan pegawai perusahaan pengelola hutan saling mengerti tentang rencana dan kepentingan masing-masing pihak.
- Pelembagaan partisipasi
- Adanya mekanisme yang adil yang memungkinkan penduduk setempat ikut menikmati keuntungan yang diperoleh
- Konflik yang timbul diusahakan seminimal mungkin atau adanya penyeselain yang meminimalkan konflik.
- Munculnya kelembagaan di masyarakat
- Penggunaan kearifan lokal
- Masyarakat tetap memelihara hubungan spiritual mereka dengan hutan serta dikembangkannya pengetahuan lokal dalam pemanfaatan hutan.

Beberapa indikator tersebut diatas yang kemudian akan dilihat dalam penelitian ini. Tetapi patut dicatat bahwa indikator yang akan dilihat sebagai kerangka pikir dari penelitian ini bukan merupakan harga mati. Maksudnya adalah indikator ini sangat mungkin berubah sesuai dengan kondisi yang ada

dalam komunitas serta sesuai dengan kondisi kelembagaan komunitas hutan tersebut

#### **D. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan diskriptif-kualitatif, karena kemampuannya untuk membantu memperjelas gambaran pengelolaan hutan berkelanjutan yang tidak dapat dicapai hanya dengan pendekatan kuantitatif. Dengan ciri serta prinsip dari di atas maka metode ini dipilih. Penelitian ini sangat mengedepankan kita untuk belajar bersama dengan masyarakat dan kemudian kita akan menjadikan komunitas beraktifitas yang sadar dengan pengetahuan mereka tentang hutan kemasyarakatan dan kemudian pembangunan berkelanjutan ini dapat mereka kerjakan secara bersama-sama.

Tahapan Penelitian kemudian dilakukan dengan metode multiangulasi yang melibatkan beberapa metode<sup>3</sup>, yaitu: studi pustaka atau literature, wawancara (*indept interview*), diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*), dan observasi lapangan. Pemilihan tehnik pengambilan data dengan beberapa metode ini memperlihatkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif, sedangkan data penelitian disajikan secara diskriptif-eksploratif.

Hasil penelitian ini didiskripsikan secara mendalam pada materi permasalahan dengan segala aspeknya. Proses ini akan dapat dilihat dengan lengkap dalam metode pencarian data daan pengolahan data di bawah.

---

<sup>3</sup> Sebuah cara pencarian data dan informais dengan melakukan beberapa metode sekaligus, dan kadang metode yang dilakukan dengan melakukan cek ulang data. Metode ini pula dilakukan untuk lebih menggali informasi yang beragam dan dalam

Metode kualitatif yang menurut Hadawi Nawawi merupakan penelitian yang menggunakan data yang dinyatakan secara verbal dan kualifikasi teoretis (Nawawi, 1983). Sedangkan menurut Sitirios Sarantakos penelitian kualitatif merujuk pada sejumlah pendekatan metodologis yang didasarkan pada prinsip-prinsip teoritis yang berbeda (*phenomenology, hermeneutics, dan social interactions*) menggunakan pengumpulan dan analisa data non-kuantitatif dan bertujuan melakukan sebuah telaah mendalam terhadap fenomena itu (Sarantakos, 1993).

Pendekatan dalam pengolahan data yang diskriptif-kualitatif digunakan karena kemampuannya untuk membantu memperjelas gambaran sumber-sumber dan pola pengorganisasian masyarakat dalam melakukan pengembangan Hutan Kemasarakatan (HKm) yang ada yang tidak dapat dicapai hanya dengan pendekatan kuantitatif. Metode ini diharapkan mampu mencari sumber-sumber kegagalan Pengembangan HKm yang berkelanjutan dan peranan yang dapat dimainkan oleh pemerintah serta para aktor lain dalam mengembangkan hutan.

Sesuai dengan metode yang dipilih, maka tehnik pengumpulan data dilakukan dengan cara beberapa tahap: *Tahap Pertama*, studi Pustaka, data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini bersifat non-statistika (non-kuantitatif). Metode yang dipakai adalah studi dokumenter atau teknik dokumentasi. Teknik ini merupakan cara pengumpulan data dengan melalui bahan-bahan tertulis terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil, pemikiran yang berhubungan dengan penelitian. Selama penelitian ini studi pustaka dilakukan baik pada buku teks maupun jurnal yang ada. Sedangkan data kuantitatif digunakan sebagai

alat bantu dalam operasionalisasi dalam penelitian. Studi pustaka dilakukan terhadap data pengembangan HKm, pengembangan Hutan berbasis komunitas dan pengembangan hutan yang lestari.

*Tahap Kedua Wawancara*, setelah melakukan studi pustaka maka dilakukan pemetaan masalah secara detail sehingga permasalahan yang muncul bukan sekedar *common sense*. Hal tersebut menjadi dasar pemilihan alat pengumpulan data dalam tahap awal (*grounded research*). Dengan melakukan wawancara secara mendalam diharapkan memperoleh data yang akurat dan mendalam.

Wawancara dilakukan dengan para pihak, pelaku, penggiat HKm. Para pihak dalam hal ini antara lain pejabat dinas kehutanan, aktivis LSM, pedagang kayu, peneliti dari perguruan tinggi dan terutama komunitas pengembang HKm sendiri

Teknik wawancara mendalam dalam *indepth interview* dilakukan terhadap mereka yang mengetahui, mengkaji, tentang HKm dan atau terlibat dalam lembaga, serta anggota komunitas didalam pengembangan HKm di Gunung Kidul. Wawancara dilakukan pula untuk melakukan *crosscheck* terhadap data yang sudah diperoleh sebelumnya. Menurut Lexi J Moeloeng wawancara mendalam dimaksudkan untuk memperoleh kekayaan dan pendalaman deskripsi (Moeloeng, 1998). Wawancara sendiri adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (Moeloeng, 1998).

Sedangkan menurut Irwanti Singarimbun wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Dalam

teknik wawancara, pewawancara diharapkan menyampaikan pertanyaan kepada responden, merangsang responden untuk menjawab pertanyaan, menggali jawaban lebih jauh bila dikehendaki dan mencatatnya (Singarimbun dan Sofian Efen-di, ed., 1989). Teknik wawancara yang digunakan penelitian ini menggunakan wawancara yang didasarkan pada perkembangan pertanyaan-pertanyaan yang secara spontan dalam sebuah interaksi yang alamiah.

Tahap berikutnya atau tahap ketiga, adalah observasi lapangan. Observasi lapangan dilakukan untuk mencari fakta di lapangan, dengan melihat secara langsung kondisi lapangan maka dapat dipahami keterkaitan antar berbagai permasalahan yang muncul dalam yang telah dilakukan. Observasi dilakukan dengan melakukan pencatatan terhadap setiap penanda yang spesifik yang muncul didalam lingkungan penelitian. Dalam bukunya Jalaludin Rahmat menyatakan bahwa observasi sebagai cara pemilahan, pengubahan, pencatatan dan pengkodean serangkaian perilaku dan suasana yang berkenan dengan organisme sesuai dengan tujuan empiris (Rahmat; 2001). Observasi dilakukan langsung oleh peneliti dengan tinggal langsung di daerah penelitian yaitu tinggal di Gunung Kidul.

*Tahap keempat*, Diskusi Kelompok Terarah (*Focus Group Discussion*), FGD dalam penelitian ini adalah melakukan pendalaman terhadap permasalahan yang didapat dalam *indepth interview*. Pendalaman permasalahan tersebut dilakukan dengan diskusi kelompok yang terarah (*Focus Group Discussion*). Diskusi dengan masyarakat ini dilakukan secara formal dan informal. Diskusi secara formal dilakukan dengan menggunakan sarana berkumpul masyarakat, misalnya pertemuan yang dilakukan oleh Konsorsium KTH (KPHKm). Diskusi ini

dilakukan secara terstruktur acaranya, waktu, peserta, dan lokasinya. Sedangkan diskusi secara informal dilakukan secara tidak terstruktur, baik waktu, lokasi, maupun pesertanya.

Diskusi dalam FGD yang terstruktur dilakukan dengan seorang fasilitator dengan dibantu beberapa asisten fasilitator. Berikut rancangan FGD :

- i. Perkenalan dan *Ice Breaking* supaya diskusi dapat dilakukan secara santai dan akrab. Dalam kondisioning ini diharapkan setiap peserta dapat mengungkapkan permasalahan secara terbuka.
- ii. Pertanyaan yang telah dirangkum dari wawancara mendalam yang telah dilakukan. Walaupun disini tidak menutup kemungkinan muncul permasalahan baru.
- iii. Melakukan pemetaan bersama atas hasil kartu tersebut dengan melakukan penilaian secara bersama-sama.
- iv. Diskusi secara mendalam terhadap pemetaan masalah tersebut, Disini sekaligus dilakukan pula pemetaan tentang aksi serta solusi terhadap masalah yang ada.
- v. Penutup

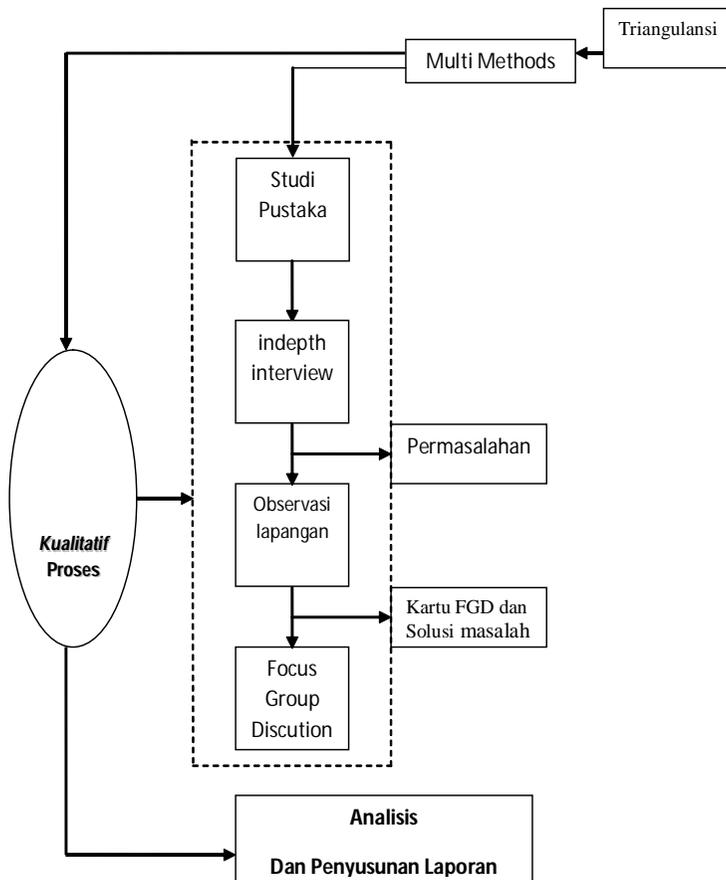
Diskusi informal dilakukan secara tidak terstruktur karena merupakan tidak lanjut dari diskusi formal. Diskusi informal dilakukan mialnya karena keterbatasan waktu, maupun dilakukan untuk melakukan pendalaman permasalahan tersebut. Sekaligus dilakukan ketika menemukan sebuah permasalahan baru yang dihadapi komunitas.

Penelitian ini menggunakan beberapa tehnik penelitian yang beragam namun terintegrasikan, sehingga data yang dihasilkan lebih dari satu. Sesuai dengan metode triangulasi yang dilakukan untuk melakukan sebuah pemahaman yang dalam terhadap permasalahan maka pengolahan secara diskriptif-

eksploratif dilakukan secara hati-hati dan cermat. Analisis data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun, ed; 1989). Analisis data dalam penelitian ini dilakukan untuk mengungkap dan menggambarkan peranan para aktor dalam meningkatkan kemanfaatan hutan dalam perspektif SD serta tantangan yang dihadapinya. Proses analisis data dalam penelitian kualitatif mengandung sejumlah elemen yang berhubungan dengan proses penarikan (Sarantakos; 1993).

Proses analisa data dilakukan dalam tiga langkah (Sarantakos; 1993). Pertama, *reduksi data*, langkah ini menunjuk pada proses manipulasi, integrasi, transformasi dan penonjolan data ketika ditampilkan. Reduksi data membantu untuk mengidentifikasi aspek-aspek penting dari isu-isu dalam pertanyaan, memfokuskan pengumpulan data, sampel dan metode, sampai dengan kesimpulan. Kedua, pengorganisasian data berkaitan dengan proses penyusunan informasi sesuai dengan topik dan poin tertentu, kategorisasi informasi dalam tema-tema yang lebih spesifik, dan menghadirkan kesimpulan dalam beberapa bentuk. Ketiga, interpretasi data. Berkaitan dengan proses pembuatan keputusan dan penarikan kesimpulan sesuai dengan pertanyaan penelitian.

Seluruh Proses penelitian ini dapat dilihat dalam diagram berikut :



**Diagram III**  
**Alur Penelitian**

Penelitian ini mencoba melihat pengembangan HKm yang dikembangkan oleh masyarakat di Gunung Kidul. Melihat pengembangan HKm yang dilakukan dengan melihat kebijakan negara yang mendorong munculnya HKm berkelanjutan maupun mengambil aktivitas warga dalam melakukan partisipasi

aktif mendorong pengembangan hutan dengan menitikberatkan pada kesadaran ekologis dan pengelolaan berkelanjutan di wilayah mereka.



## BAB II

# PENGUASAAN & PENGELOLAAN HUTAN PENDORONG MUNCULNYA HKm

### A. Penguasaan Hutan

Dorongan perubahan paradigma pembangunan dari sentralisasi ke desentralisasi atau dari gagasan modern, *state based* yang “ilmiah” ke gagasan tradisional, *community based* yang dianggap “magis”, terus berlangsung. Pembangunan dengan paradigma pertama bercirikan pembangunan yang lebih bergantung pada komando pimpinan pusat, besarnya campur tangan birokrat, mengedepankan keseragaman dan kepatuhan, mematikan variasi dan kreasi, serta mengagungkan teknologi impor. Sedangkan paradigma kedua mengutamakan pengetahuan masyarakat yang kreatif dan dinamis sebagai suatu hasil proses belajar dari kehidupan sehari-hari, meskipun sering dianggap oleh sebagian orang bahwa tindakan-tindakan masyarakat lebih didasarkan pada pertimbangan irasional dan magis.

Dorongan pergeseran itu semakin kuat akibat praktek-praktek pembangunan, termasuk pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia, yang dinilai kurang dapat memenuhi harapan. Dalam paradigma baru ini pemanfaatan sumber daya hutan diharapkan mampu memberikan manfaat secara lestari (*sustainable*), produktif, efisien, dan adil (*equitable*). Prak-

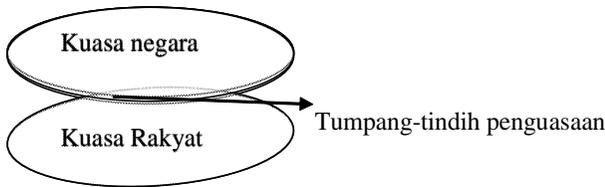
tek-praktek pemanfaatan sumberdaya hutan di Indonesia yang berlangsung selama masa Orde Baru telah menyebabkan berbagai kondisi ekologis, ekonomi, dan sosial budaya yang memprihatinkan, seperti: deforestasi, kemiskinan, kesenjangan sosial, ekonomi, dan politik. Tingkat deforestasi di Indonesia selama periode 1981-1985 adalah 600.000 ha pertahun dengan kecepatan 0,5% (Repetto, 1988). Jika dibandingkan dengan negara-negara lain (yang sedang membangun), angka absolutnya tertinggi kedua setelah Brazil, meskipun persentasenya relatif rendah karena total luas hutan Indonesia yang jauh lebih besar.

Penyebab deforestasi tersebut bermacam-macam, seperti: proyek perkebunan, transmigrasi, kegiatan pembalakan (HPH), kebakaran hutan, dan perladangan. Selama periode 1980-1986, aktivitas transmigrasi menyebabkan deforestasi 200.000 ha per tahun, perkebunan 13.000 ha, aktivitas HPH 80.000 ha, dan kebakaran hutan 60.000 ha (Plotter, 1996). Meskipun besarnya tingkat deforestasi berbeda-beda antar sumber, namun semuanya menyebabkan angka deforestasi yang tinggi. Dampak negatif adanya deforestasi khususnya adanya aktivitas HPH terhadap masyarakat lokal berupa kehilangan sumber-sumber pangan dan pendapatan, konflik-konflik sosial, dan perubahan nilai budaya yang mendorong disharmoni (Plotter, 1991. Aigadrie, 1994).

Di lain pihak, praktek-praktek pengelolaan sumber daya hutan oleh masyarakat lokal, meskipun di bawah tekanan-tekanan sosial politik yang tidak menguntungkan, masih bertahan dan menunjukkan kemampuannya untuk mewujudkan kelestarian sumber daya alam. Keberadaan berbagai praktek pengelolaan hutan oleh masyarakat dikenal dengan berbagai istilah, seperti: hutan rakyat, hutan desa, wanatani, dan kebun

hutan. Beberapa praktek yang menggunakan istilah daerah seperti: *mamar* di Nusa Tenggara Timur, *lembo* di Kalimantan Timur, *tembawang* di Kalimantan Barat, *repong* di Lampung, dan *tombak* di Tapanuli Utara telah berpuluh-puluh tahun bertahan. Praktek tersebut menunjukkan bahwa masyarakat lokal mampu mengelola sumber daya alam (hutan) dengan baik. Pola-pola ini diketahui memiliki berbagai manfaat bagi masyarakat dan lingkungan setempat, baik secara ekonomi, sosial budaya, religi, dan lingkungan ekologis setempat.

Cara pandang yang pertama perlu kita lihat adalah bagaimana sebenarnya posisi hutan di dalam kacamata negara dan rakyat. Pembahasan sistem pengelolaan sumber daya hutan secara keseluruhan di Indonesia, harus diawali dengan melihat cara pandang pemerintah (negara) terhadap sumber daya hutannya. Pandangan negara terhadap hutan sebagai aset publik (*public domain*) dan penguasannya sebagai aset negara, mencerminkan bentuk hubungan negara dengan rakyatnya. Pemerintah sebagai wakil negara mengatur sumber daya hutan dan dalam pelaksanaannya dilakukan melalui seperangkat kebijakan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Bila dalam pengaturan itu secara langsung bisa dinikmati oleh masyarakat, berarti hutan bermakna sebagai fasilitas publik yang dikelola oleh negara. Sementara di sisi lain, hutan bisa bermakna sebagai hak kepemilikan individu.



**Diagram IV**  
**Hak Kuasa Negara dan Rakyat**  
**dalam Sumber Daya Hutan**

Cara pandang tentang penguasaan sumber daya alam (SDA) terutama hutan jelas memiliki perbedaan yang cukup mendasar. Negara menganggap kuasa terhadap SDA merupakan mutlak serta hanya layak dikelola atas kekuasaan negara. Cara pandang yang cenderung *mono interpretative* ini yang masih menjadi kacamata pemerintah atas negara dan SDA-nya (Awang, 2004). Pendekatan yang jelas berbeda dengan kacamata rakyat yang menganggap bahwa mereka layak dan bahkan paling kuasa terhadap SDA. Mereka melihat bahwa mereka memiliki hak terhadap SDA. Dalam beberapa hal hak ini disebut hak ulayat, hak asli, maupun *pawungkon*.

Ketegangan serta perbedaan yang mendasar dalam memandang kuasa serta pengelolaan hutan di Indonesia ini yang masih memunculkan konflik antara negara dengan rakyat. Ketegangan yang muncul tetap meletakkan hutan sebagai lahan yang seksi untuk terus dieksploitasi. Sehingga yang muncul kemudian hutan tetap dalam kondisi makin rusak (deforestasi). Hal ini lah yang kemudian patut kita lihat sebuah cara pandang dalam penguasaan dan pengelolaan yang lebih memahami ekosistem hutan, tetapi mampu menjebatani ketegangan negara dengan rakyat.

## 1. Hak Kuasa Negara atas Sumber Daya Hutan

Hutan yang mendominasi daratan Indonesia dalam pemanfaatannya memang perlu diatur untuk melihat sejauh mana pengaturan dan penguasaan negara serta bagaimana hubungan negara dengan rakyatnya. Indonesia sebagai bangsa bekas jajahan, berdasarkan Pasal II, Aturan Peralihan UUD 1945 *“segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”*, maka hubungan negara dengan aset publik adalah hubungan kepemilikan, selama belum ada peraturan atau hukum yang dibuat bangsa Indonesia sendiri. Penyusunan UUD 1945 di BPUPKI dan PPKI menyepakati negara bukan pemilik atas aset publik melainkan sebagai pihak yang menguasai seperti tercantum dalam pasal 33 ayat 3, UUD 1945 yang berbunyi : *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*, dalam penjelasannya dengan sangat transparan menyebutkan bahwa tujuan menguasai untuk digunakan bagi kemakmuran rakyat.

Untuk merinci amanat UUD 1945 tentang hak menguasai, pemerintah mengeluarkan UU No.5/Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Mengenai hak penguasaan negara diatur dalam Pasal 2 ayat (2), tentang kewenangan negara untuk :

- Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum, air dan ruang angkasa;
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan demikian, hak menguasai sebenarnya lebih tinggi daripada hak milik, sebab mengatur itu berarti juga mengatur berbagai hak dan aset publik yang didalamnya mencakup pemberian hak kepada, dan mencabut hak dari perseorangan atau badan hukum. Dengan banyaknya atribut kewenangan tersebut, akan membuka berbagai ruang negatif dalam pelaksanaannya; undang-undang terlalu banyak menyerahkan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur hal-hal penting secara sepihak, dengan mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Pemerintah (Kepres), dan Keputusan Menteri (Kepmen).

Secara politis dan hukum, kekhawatiran pemerintah akan bertindak sewenang-wenang telah terbukti dengan banyaknya peraturan yang dikeluarkan sebagai hasil manipulasi dan KKN. Indikasi kebijakan yang sentralistik dan otoriter juga terjadi pada sektor kehutanan. Hal yang lumrah di zaman Orde Baru, pemerintah terlalu mengatur pengelolaan sumber daya hutan sampai ke hal teknis—semua diatur sesuai persepsi penguasa—yang akhirnya membuka peluang penyalahgunaan kewenangan, kekuasaan, dan pelanggaran hukum yang selama ini mengkambinghitamkan oknum.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa hak kuasa negara atau sumber daya hutan secara hukum lebih kuat dibanding dengan hak-hak lain yang ada dalam negara, termasuk hak-hak rakyat. Salah satu sumber masalah mengenai hak publik atas sumber daya hutan, yang inheren dalam pengelolaan sumber daya hutan selama ini, adalah pola distribusi penguasaan lahan hutan, terutama berkaitan dengan hak akses masyarakat sekitar hutan terhadap lahan dalam kawasan hutan.

## 2. Hak Kuasa Rakyat atas Sumber Daya Hutan

Kajian selama ini menunjukkan bahwa penguasaan lahan oleh masyarakat lokal dipandang sebagai hak komunal, atau bahkan kepemilikan itu tidak ada sama sekali. Pemahaman selanjutnya, untuk menyadarkan pemerintah dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber daya hutan, bahwa dalam kawasan hutan telah melekat sistem tata guna lahan yang dilakukan masyarakat lokal. Ketika dalam pengaturan manfaat sumber daya hutan tidak diidentifikasi beban yang telah sistematis ada, dengan diterapkannya yuridiksi dan kewenangan hukum atas sumber daya hutan, maka muncul asumsi bahwa hutan bersifat *open access*, karena tidak ada satu pihak pun yang memiliki kepastian hak. Akhirnya, semua dikembalikan kepada pemerintah untuk 'melabelkan' hak baru atas suatu kawasan hutan dalam mengatur dan memanfaatkannya.

Masyarakat adat yang sejak awal tinggal dihutan merasa memiliki kawasan tersebut. Hak kuasa hutan oleh masyarakat adat biasa disebut sebagai hak ulayat. Hak kepemilikan yang dimiliki selama turun-temurun dan mereka sudah mengelola hutan selama ini. Walaupun hak ini biasanya tidak memiliki surat kepemilikan layaknya hukum positif atau hukum negara. Keadaan inilah yang kemudian menjadikan konflik kekuasaan hutan antara rakyat dan negara muncul.

Timbulnya pertikaian akibat dari kebijakan dan kepastian hak atas lahan hutan menunjukkan tidak sinergisnya interaksi antar lembaga. Kebijakan perusahaan hutan yang hanya dilakukan oleh HPH swasta dan BUMN pada kawasan hutan alam, telah menggusur hak kepemilikan (*de facto*) dan hak akses yang telah disandang masyarakat lokal jauh sebelum negara ini terbentuk. Beberapa kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah berkenaan dengan sistem penguasaan dan pengelolaan

kawasan hutan bisa menjadi bahan “pertunjukan” hubungan antara hak kuasa negara dengan kepentingan rakyatnya, antara lain :

- Keputusan Menhutbun No. 622/Kpts-II/1995, tentang Hutan Kemasyarakatan,
- Peraturan Pemerintah No. 6/Tahun 1998, tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Ijin Pemungutan Hasil Hutan,
- Keputusan Menhutbun No. 677/Kpts-II/1998, tentang Hutan Kemasyarakatan,
- Keputusan Menhutbun No. 728/Kpts-II/1998, tentang Luas Maksimum Pengusahaan Hutan dan Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Budidaya Perkebunan,
- Keputusan Menhutbun No. 731/Kpts-II/1998, tentang Tata Cara Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan,
- Keputusan Menhutbun No. 732/Kpts-II/1998, tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembaharuan Hak Pengusahaan Hutan.
- Keputusan Menhutbun No. 31/Kpts-II/2001, tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan,

Serentetan peraturan teknis di atas mencerminkan dominannya hak kuasa negara terhadap hutan. Permasalahannya tentu bukan hanya pada kekuasaan pemerintah dalam mengatur pemanfaatan sumber daya hutan, namun lebih pada ketiadaan proses yang nyata untuk meningkatkan kemakmuran rakyat melalui kebijakan yang kondusif. Selama ini yang terjadi, mereka yang menguasai atau memiliki akses terhadap pemerintah, selalu mempunyai nilai tawar lebih besar, sehingga berdampak lahirnya praktik monopoli dan suburnya KKN dalam pemberian, pengaturan, peruntukan, dan pengawasan praktik pengusahaan hutan. Tidak bisa dipungkiri lagi, pe-

nerjemahan hak negara atas sumber daya hutan sebagai aset publik, menghasilkan struktur penguasaan sumber daya hutan yang tidak seimbang. Selanjutnya berakibat buruk bagi kelestarian hutan dan berakibat pada kemiskinan rakyat.

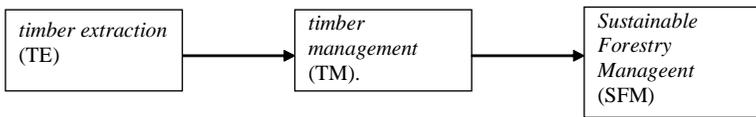
Hak-hak atas sumber daya hutan yang menjadi salah satu permasalahan pokok kehutanan Indonesia tidak akan pernah selesai, karena substansi kebijakan yang dikeluarkan justru menghambat pertumbuhan, bahkan mematikan kepedulian masyarakat terhadap kelestarian hutan. Padahal dalam sumber daya hutan telah melekat fungsi-fungsi publik yang harus tetap terpelihara. Pemerintah, dengan rasa percaya diri yang berlebihan, merasa memiliki kewenangan penuh untuk mengatur hak publik atas manfaat hutan.

Setelah pembangunan kehutanan terbukti menghasilkan rusaknya sebagian besar sumber daya hutan saat ini, pemerintah acapkali mempublikasikan pemakluman terhadap kegagalan kontrol, akibat ketimpangan perbandingan jumlah orang yang duduk dalam pemerintahan dengan luas hutan yang harus dikontrol. Padahal kebijakan kehutanan selama ini memang tidak menghargai nilai-nilai masyarakat, dan semakin menjauhkan partisipasi mereka dalam usaha-usaha pelestarian dan pemerataan manfaat hutan. Dengan terkikisnya rasa memiliki publik atas hutan, yang terjadi kemudian adalah munculnya konflik kehutanan secara luas, disertai aktivitas *free-riding* yang mendorong degradasi hutan.

## **B. Pengelolaan Hutan**

Menurut Simon (1998), perkembangan teori pengelolaan hutan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu kategori kehutanan konvensional dan kategori kehutanan modern (kehutanan sosial). Teori pengelolaan hutan yang termasuk

ke dalam kehutanan konvensional adalah penambangan kayu atau *timber extraction* (TE) dan perkebunan kayu atau *timber management* (TM). Sementara itu yang termasuk ke dalam golongan kehutanan sosial adalah pengelolaan hutan sebagai sumberdaya atau *forest resource management* (FRM) dan pengelolaan hutan sebagai ekosistem atau *forest ecosystem management* (FEM). Keduanya disebut juga dengan istilah lain *Sustainable Forestry Management* (SFM). Ketiga teori pengelolaan hutan tersebut, secara evolutif berkembang, sejak dari mulai penambangan kayu (TE) hingga sampai pada pengelolaan ekosistem hutan (FEM).



**Diagram V**  
**Perkembangan Pengelolaan Hutan**

## 1. Timber Extraction (TE)

*Timber extraction* atau yang lazim disebut sebagai penambangan kayu, adalah bentuk atau model pengelolaan hutan yang paling tua dan biasanya didasarkan pada persepsi bahwa hutan adalah tambang kayu. Model pengelolaan TE ini masih dibedakan menjadi dua tahap, yaitu TE tahap I dan TE tahap II. *Timber extraction* tahap I dicirikan antara lain: hutan yang diusahakan adalah hutan alam, kegiatannya hanya terfokus pada penebangan, kaidah-kaidah sistem silvikultur belum dipakai, perencanaan dan pengaturan hasil belum ada serta peralatan yang digunakan sederhana. Praktek TE tahap I di Indonesia adalah berbagai bentuk perusahaan hutan sejak jaman

VOC hingga praktek-praktek perusahaan hutan di luar Jawa pada tahun 60-an, yang lazim dikenal dengan *banjir cup*.

Sedangkan TE tahap II bercirikan antara lain, hutan yang diusahakan adalah hutan alam, dan sebagian kecil hutan tanaman, kegiatan sudah tidak terfokus pada penebangan, sistem silvikultur sudah diterapkan akan tetapi perencanaan dan pengaturan hasil masih belum digunakan. Praktek TE tahap II adalah bentuk-bentuk perusahaan hutan oleh HPH sekarang ini.

Munculnya pengelolaan hutan model ini biasanya ditandai dengan beberapa kondisi antara lain: luasan hutan (tentu saja hutan alam) yang masih berlimpah, kebutuhan kayu dan kepentingan akan hutan masih relatif rendah, kepadatan penduduk yang belum begitu tinggi dan ilmu pengetahuan yang belum maju. Beberapa kondisi itulah yang menandai masa *timber extraction*. Apabila kondisi-kondisi yang dimaksudkan terpenuhi, maka kerusakan hutan yang diakibatkannya relatif kecil. Alam masih bisa mengatasi. Namun demikian ketika kondisi-kondisi di atas sudah tidak terpenuhi lagi; artinya luasan hutan kian sempit, jumlah penduduk kian besar, ilmu pengetahuan kian maju serta kebutuhan akan kayu dan kepentingan terhadap hutan makin tinggi, maka praktek penambangan kayu ini sudah tidak sesuai lagi. Ketika dipaksakan maka yang akan terjadi adalah deforestasi yang masif. Contoh dari praktek yang demikian ini adalah praktek penambangan kayu pada hutan tropika oleh HPH yang hingga hari ini banyak menimbulkan kerusakan lingkungan.

## **2. Timber Management (TM)**

*Timber management* atau bila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi perkebunan kayu, adalah evolusi

tahap kedua bentuk pengelolaan hutan. Pada masa ini pengelolaan hutan tidak lagi didasarkan pada persepsi bahwa hutan adalah tambang kayu—yang berarti tidak perlu memikirkan kelestariannya—akan tetapi sudah didasarkan pada persepsi bahwa hutan ada-lah sebuah kebun kayu. Dengan demikian dibutuhkan beberapa instrumen pengelolaan yang lebih kompleks, baik instrumen fisik maupun nonfisik.

Instrumen fisik yang dimaksud antara lain, tata batas yang stabil, petak-petak yang permanen, dan jaringan jalan angkutan yang memadai dan stabil. Sedangkan instrumen non-fisik yang dimaksud antara lain, sistem silvikultur yang baku, perencanaan dan pengaturan hasil serta administrasi kayu yang mantap. Semua itu adalah indikator-indikator dalam *timber management* atau perkebunan kayu.

Indikator lain dalam *timber management* adalah orientasi produk yang hanya terfokus pada kayu pertukangan. Pengelolaan hutan ditujukan semata-mata hanya untuk memenuhi kebutuhan kayu pertukangan. Oleh karena itu, segala sesuatunya selalu dalam rangka menghasilkan kayu pertukangan semaksimal mungkin, baik kuantitas maupun kualitas. Hal-hal yang dianggap mengganggu tercapainya tujuan yang dimaksud, senantiasa akan disingkirkan, dan sering pula dengan menggunakan pendekatan keamanan (*represif*). Contoh pengelolaan model ini di Indonesia adalah pengelolaan hutan jati oleh Perhutani, yang belakangan mulai diadop oleh beberapa HTI di luar Jawa.

### **3. *Sustainable Forestry Management (SFM)***

*Sustainable Forestry Management (SFM)* atau *Forest resource management (FRM)* adalah evolusi tahap ketiga model pengelolaan hutan. Evolusi tahap ini ditandai dengan

berbagai hal, antara lain makin pesatnya pertambahan penduduk, yang tentu saja diikuti dengan peningkatan kebutuhan, baik sandang, pangan, maupun papan. Fenomena ini menimbulkan beberapa implikasi penting yang antara lain, semakin menyempitnya rasio kepemilikan lahan tiap keluarga.

Dalam kondisi yang sudah demikian, teori involusi pertanian dari Clifford Geertz sudah tidak terbukti lagi (Simon, 1993). Pelipatgandaan tenaga kerja dalam lahan pertanian, sudah tidak mampu lagi melipatgandakan hasil pertanian secara proporsional. Oleh karena itu, yang terjadi adalah tekanan demi tekanan terhadap hutan. Hutan dituntut dapat menghasilkan tidak sekedar kayu, tetapi juga pangan, lahan, pakan ternak dan lain sebagainya.

Atas dasar kondisi semacam inilah kemudian Kongres Kehutanan Dunia VI pada tahun 1960 mengambil tema *Multiple Use of Forest Land*, dan kemudian ditindaklanjuti dengan tema *Forest for People* pada Kongres Kehutanan Dunia VII di Jakarta pada tahun 1978. Mulai saat itulah lahir beberapa istilah seperti *agro forestry*, *social forestry*, *tree farming* dan lain sebagainya. Pendeknya, hutan sudah bukan sekedar pabrik yang memproduksi kayu. Fungsi hutan sudah menyerupai *supermarket*. Atau tepatnya *public market*.

Sayangnya momentum ini kemudian tidak diikuti dengan implementasi yang memadai. *Social forestry* atau kehutanan sosial yang seharusnya ditempatkan sebagai sebuah strategi pengelolaan tahap berikutnya setelah *timber management*, dalam implementasi di lapangan hanya ditempatkan sebagai proyek sosial kehutanan. Di Jawa, Perhutani menterjemahkan kehutanan sosial ini hanya sebagai proyek pencampuran tanaman (*agroforestry*). Di luar Jawa, HPH menterjemahkan kehutanan sosial hanya sebagai paket bantuan sosial kema-

syarakatan. Dengan demikian hingga hari ini praktis strategi kehutanan sosial ini belum terimplementasi, kecuali pada kasus hutan rakyat.

Di daerah pegunungan Kapur Selatan, masyarakat mengelola hutan rakyat sudah menggunakan pendekatan kehutanan sosial. Hutan yang dikelola sudah tidak monokultur. Jarak tanam disesuaikan dengan kebutuhan. Dari dalam lahan hutan masyarakat dapat memungut tidak hanya kayu pertukangan dan kayu bakar, melainkan juga pakan ternak, tanaman pangan, dan berbagai satwa yang bernilai ekonomis (Awang, 2001).

*Forest Ecosystem Management (FRM)* — *Forest ecosystem management* adalah model pengelolaan hutan yang paling mutakhir. Model ini muncul karena didorong oleh adanya perkembangan yang pesat akan ilmu lingkungan, sosial dan isu politik lingkungan yang banyak disuarakan oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Hutan bukanlah sebuah sistem yang berdiri sendiri. Ia terkait dengan sistem-sistem lain seperti: sistem sosial, sistem politik, sistem ekonomi, maupun sistem lain seperti pertanian, perkebunan, dan peternakan.

Atas dasar pengertian seperti itu lah pengelolaan hutan harus terkait dengan sistem-sistem lain. Oleh karena itu pada tahapan pengelolaan hutan yang seperti ini, perencanaan memegang peranan yang sangat penting. Perencanaan yang sudah merupakan perencanaan terpadu. Perencanaan yang mencakup perencanaan pembangunan wilayah. Dengan demikian tujuan pengelolaan pada sistem ini adalah semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kualitas berbagai sistem lingkungan yang terkait.

Hingga kini implementasi dari FEM ini masih jarang dijumpai, khususnya pada pengelolaan hutan yang diselenga-

rakan pemerintah. Implementasi di lapangan yang paling mendekati FEM adalah pengelolaan hutan rakyat dan juga berbagai kehutanan masyarakat yang dipraktekkan masyarakat adat, seperti misalnya *repong*, *simpugnk*, dan *lembo*. Bentuk-bentuk kehutanan masyarakat ini, dengan kearifan lokalnya, terbukti telah mencakup pengelolaan yang tidak hanya terfokus pada sumberdaya hutan, akan tetapi sudah meluas menjadi pengelolaan ekosistem. Meskipun demikian hingga hari ini, berbagai macam kehutanan masyarakat itu masih sekedar terbatas menjadi isu pinggiran.

Keberadaannya belum seratus persen diterima oleh pemerintah. Praktek kehutanannya belum diperhitungkan sebagai praktek kehutanan yang ditopang oleh sendi-sendi ilmiah.

### C. Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat

Konsepsi kehutanan masyarakat (*community forestry/CF*) sebenarnya relatif baru karena muncul sebagai tanggapan dari kegagalan konsep industrialisasi kehutanan yang populer pada sekitar tahun 1960-an. Yang menarik, penggagas CF justru ekonom kehutanan yang merasa bersalah karena terlibat dalam inisiatif industrialisasi kehutanan. Orang itu bernama Jack Westoby (Munggoro, 1998).

Ia kemudian tercatat sebagai salah seorang yang banyak terlibat dalam gagasan tema pokok Kongres Kehutanan Dunia VII yang diselenggarakan pada tahun 1978 di Jakarta: *Forest for People*. Kristalisasi pikiran-pikirannya tentang CF ini kemudian banyak dipublikasikan FAO. Dan kemudian pada tahun 1983, secara resmi FAO mendefinisikan CF sebagai : "*konsep radikal kehutanan yang berintikan partisipasi rakyat, artinya rakyat diberi wewenang merencanakan dan memutuskan sendiri apa yang mereka kehendaki*".

Hal ini berarti memfasilitasi mereka dengan saran dan masukan yang diperlukan untuk menumbuhkan bibit, menanam, mengelola, dan melindungi sumberdaya hutan milik mereka dan memperoleh keuntungan maksimal dari sumber daya itu dan memanennya secara maksimum. CF didedikasikan sebagai gagasan untuk meningkatkan keuntungan langsung sumber daya hutan kepada masyarakat pedesaan yang miskin.

Beberapa tahun terakhir ini konsepsi kehutanan masyarakat (CF) sering dikonfrontasikan dengan konsep perhutanan sosial yang merupakan terjemahan dari *social forestry* (SF). Konsepsi SF lebih dikonotasikan sebagai bentuk perusahaan kehutanan yang dimodifikasi supaya keuntungan yang diperoleh dari pembalakan kayu didistribusikan kepada masyarakat lokal. Dan kemudian di Indonesia Perum Perhutani—sebagai salah satu pelopor SF di Indonesia—mendefinisikan bahwa SF adalah: *“Suatu sistem di mana masyarakat lokal berpartisipasi dalam manajemen hutan dengan tekanan pada pembuatan hutan tanaman”*.

Tujuan sistem SF adalah reforestasi yang jika berhasil akan meningkatkan fungsi hutan, dan pada saat yang bersamaan meningkatkan kesejahteraan sosial. Mengacu pada definisi Perhutani ini memang jelas terlihat perbedaan antara CF dan SF. Terlepas dari adanya perbedaan dan pertentangan definisi antara kehutanan masyarakat (CF) dan perhutanan sosial (SF), di Indonesia kini berkembang berbagai model dan konsepsi kehutanan yang mengklaim merupakan derivasi dari konsepsi CF ataupun SF.

Pada awalnya *social forestry* sering mengacu kepada bentuk kehutanan industrial (konvensional) yang dimodifikasi untuk memungkinkan distribusi keuntungan kepada masya-

rakat lokal. Sedangkan *community forestry* lebih menekankan bahwa kehutanan harus dikontrol oleh masyarakat lokal (Gil-mour dan Fisher, 1991). Sementara Noronha dan Spears (1985) menganggap bahwa perbedaan istilah-istilah itu hanya semantik belaka.

Namun umumnya istilah *social forestry* digunakan sebagai istilah payung yang mencakup program-program dan kegiatan kehutanan yang sedikit atau banyak melibatkan peranan masyarakat atau rakyat lokal, atau yang dikembangkan untuk kepentingan masyarakat banyak. Blair dan Olpadwala (1988) membedakan *social forestry* ke dalam dua komponen, yaitu *community forestry* yang merupakan penumbuhan pohon-pohon oleh organisasi lokal (yang mungkin diprakarsai pemerintah) pada bidang-bidang lahan umum (*village commons*, lahan negara untuk beragam kegunaan/serbaguna). Kedua, *farm forestry* terdiri dari pemilik-pemilik lahan yang menanam pohon-pohon di lahan milik mereka. Dalam hal ini status lahan (lahan umum atau lahan milik individu) dan unit pengelolaan (organisasi, kelompok, atau individu) dijadikan dasar untuk membedakan praktek *social forestry*. Berbeda dengan Blair dan Olpadwala, Rao (1979) membedakan praktek-praktek *social forestry* mencakup *farm forestry* (penanaman pohon-pohon di lahan pertanian), *extension forestry* (penanaman pohon-pohon di luar lahan pertanian dan di luar hutan lindung) misalnya di sempadan jalan raya dan rel kereta api, dan *urban forestry* (penanaman pohon-pohon di perkotaan). Dalam hal ini lokasi lahan dijadikan dasar untuk membedakan praktek *social forestry*.

Kirchhofer dan Mercer (1986:326) membedakan bentuk *social forestry* berdasarkan keterlibatan masyarakat. Pertama, *community forestry (village based)*, dan *national campaign*.

Kedua, program yang mensya-ratkan tindakan individual yang mencakup penanaman pohon-pohon di lahan-lahan 'sisa' milik pribadi atau keluarga (seperti pekarangan) dan kontraktual. Dalam hal *community forestry*, masyarakat secara kolektif mengambil keputusan, menanggung berbagai biaya dan mengambil manfaat. Biasanya penanaman pohon-pohon oleh masyarakat dilakukan di lahan hutan negara. Contoh untuk ini dikembangkan oleh Departemen Kehutanan India melalui program *social forestry* pada lahan kritis pada tahun 1970-an, di mana pengelolaannya ditangani oleh masyarakat sedangkan pihak pemerintah menyumbangkan bibit dan pembinaan teknis. Contoh program *social forestry* secara kontrak antara lain program tumpang-sari yang dikembangkan oleh Perum Perhutani di Jawa.

Wiersum (1987:136) memberikan tiga strategi umum *social forestry*, yaitu (a) *community or communal forestry*, yaitu hutan yang dikelola oleh masyarakat secara kolektif, dapat dilaksanakan pada lahan komunal, lahan milik perorangan, maupun lahan negara; (b) *farm forestry*, yaitu hutan yang dikelola oleh individu atau perorangan, dapat dilaksanakan pada lahan yang dikuasai oleh masyarakat secara kolektif, lahan milik perorangan maupun lahan negara; dan (c) *publicly-managed forestry for local community development*, yaitu hutan yang dikelola oleh negara untuk pembangunan masyarakat lokal, yang dapat dilaksanakan pada lahan komunal, lahan milik perorangan, maupun lahan negara. Menurut konsepsi ini kegiatan tumpang-sari oleh Perum Perhutani di Jawa termasuk salah satu bentuk yang ketiga, yaitu pengelolaan hutan oleh negara pada lahan negara. Dari tiga strategi tersebut Wiersum memperjelas siapa penguasa, pemilik dan penanggung jawab sumber daya (lahan dan pohon-pohon), dan kedudukan aparat kehutanan.

Dari beberapa konsepsi tersebut di atas, penggunaan istilah *community forestry* selalu dikaitkan dengan tindakan pengambilan keputusan dan milik atau penguasaan kolektif (komunal). Sedangkan kata *farm forestry* lebih menunjuk pada tindakan dan milik atau penguasaan perorangan (individual). Namun hal ini kiranya masih kurang tepat karena kata *community* menunjuk pada unit sosial, sedangkan *farm* menunjuk pada unit lahan. Di samping itu, kata *community* tidak selalu berarti komunal atau kolektif.

Penggunaan kata *community forestry*, *social forestry*, dan *participatory forestry* jika dikaitkan dengan latar belakang permasalahan dan perkembangan pemikiran selanjutnya menunjukkan kesamaan maksud: menggeser paradigma pembangunan kehutanan dari atas dan tersentralisasi menuju pembangunan kehutanan yang mengutamakan kontrol dan keputusan dari masyarakat lokal; mengubah sikap dan keterampilan rimbawan dari "pelindung hutan" terhadap gangguan manusia menjadi "bekerja bersama" masyarakat (Noronha dan Spears, 1985:228; Gilmour dan Fisher, 1991:8; dan Rao, 1992:23). Pardo (1995:20) menyebutkan pada tahap akhir perkembangan *social forestry* adalah perubahan yang fundamental pada peranan pemerintah, dari sebagai pengelola lahan (*land managers*) menjadi rimbawan penyuluh (*extension foresters*). Demikian pula Campbell (1997) berpendapat bahwa untuk mencapai tujuan dari "kehutanan baru", membutuhkan pergeseran konseptual yang fundamental dalam berfikir dan komitmen untuk mengembangkan penyelesaian-penyelesaian dalam praktek pelaksanaan.

Campbell (1997) mengusulkan 20 langkah pergeseran yang diperlukan untuk menuju kehutanan masyarakat, yaitu perubahan sikap dan orientasi, mekanisme institusional dan administratif, dan metode manajemen (Tabel 2). Ohlsson dan Byron (1988)

juga telah merumuskan perbedaan karakteristik antara *state forestry* dengan *community forestry*, yang pada dasarnya sejalan dengan Campbell.

**Tabel. 1**  
**Pergeseran Konseptual dalam**  
**pengembangan Hutan oleh Komunitas**

No	Dari	Menuju
<b>A. Sikap dan Orientasi</b>		
1.	Pengendalian	Dukungan/fasilitas
2.	Penerima manfaat	Mitra
3.	Pengguna	Pengelola
4.	Pembuatan keputusan unilateral	Partisipatif
5.	Orientasi penerimaan	Orientasi sumberdaya
6.	Keuntungan nasional	Orientasi keadilan lokal
7.	Diarahkan oleh rencana	Proses belajar/evolusi
<b>B. Institusional dan Administratif</b>		
8.	Sentralisasi	Desentralisasi
9.	Manajemen (perencanaan, pelaksanaan, monitoring) oleh pemerintah	Kemitraan
10.	Top Down	Partisipatif/negosiatif
11.	Orientasi target	Orientasi proses
12.	Anggaran kaku untuk rencana kerja besar	Anggaran fleksibel dengan rencana mikro
13.	Aturan-aturan untuk menghukum	Penyelesaian konflik

C. Metode Manajemen		
14.	Kaku	Fleksibel
15.	Tujuan tunggal	Tujuan ganda/beragam
16.	Keseragaman	Keanekaragaman
17.	Produk tunggal	Produk beragam
18.	Menu manajemen yang tetap dengan aturan silvikultur tunggal	Beragam pilihan aturan silvikultur untuk spesifik lokasi
19.	Tanaman	Regenerasi alam
20.	Tenaga kerja/buruh/Pengumpul	Manajer/pelaksana/pemroses/pemasar

Sumber: Campbell, 1997 dalam (Didik Suharjito,dkk:2000).

Salah satu definisi yang kiranya mencakup bagi maksud dari istilah-istilah tersebut di atas adalah definisi *social forestry* dari Tiwari (1983:7):

“Ilmu pengetahuan dan seni menumbuhkan pohon-pohon dan atau vegetasi lain pada semua lahan yang tersedia, di dalam dan di luar areal hutan tradisional, dan mengelola hutan yang ada dengan melibatkan masyarakat secara intim dan kurang lebih terintegrasi dengan kegiatan-kegiatan lain, untuk tujuan menghasilkan tataguna lahan yang seimbang dan saling melengkapi untuk memberikan barang-barang dan jasa-jasa secara luas kepada individu-individu maupun masyarakat”.

Mengacu kepada definisi tersebut, praktek kehutanan masyarakat dapat dilaksanakan pada lahan hutan tradisional, yaitu kawasan hutan negara maupun lahan-lahan lainnya, seperti pekarangan, tegalan dan kebun. Vegetasi yang ditanam adalah pohon-pohon dan atau tanaman pertanian lain dengan pola agroforestri. Pengertian ini sejalan dengan Rao (1979) yang membagi praktek-praktek *social forestry* mencakup *farm forestry*, *extension forestry*, dan *urban forestry*. Namun Rao tidak

menyebutkan bagaimana mengelolanya, apakah ditangani pemerintah, masyarakat, atau individu; dan tidak disebutkan pula bagaimana pembagian tugas dan hasilnya. Meskipun tidak menyebutkan masyarakat sebagai pemegang kontrol seperti yang didefinisikan oleh Gilmour dan Fisher (1991), Tiwari menekankan keterlibatan masyarakat secara intim dan tujuannya untuk menyediakan barang dan jasa bagi perorangan atau masyarakat yang lebih luas (Suharjito, dkk., 2000).

Dari konsepsi-konsepsi *social forestry/community forestry* yang telah dijelaskan di atas dapat ditarik suatu pengertian bagi praktek kehutanan masyarakat, yaitu sistem pengelolaan hutan yang dilakukan oleh individu, komunitas, atau kelompok, pada lahan negara, lahan komunal, lahan adat atau lahan milik (individual/rumah tangga) untuk memenuhi kebutuhan individu/rumahtangga dan masyarakat, serta diusahakan secara komersial ataupun sekedar untuk subsistensi (Suharjito, dkk., 2000).

Definisi ini dapat dipandang lebih dinamis sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Pola pengembangan teknologi dan organisasi sosial praktek kehutanan masyarakat yang bertujuan untuk subsistensi akan berbeda dengan yang bertujuan komersial. Definisi ini meskipun lebih menekankan kehutanan masyarakat pada kegiatan pengelolaan hutan, namun akses masyarakat dalam aktivitas pengolahan hasil hutan juga tidak boleh diabaikan.

Dalam implementasinya SF yang dikembangkan oleh Dephut dibatasi oleh rambu-rambu yaitu bahwa SF tidak merubah status dan fungsi hutan. SF juga tidak berbicara tentang pemberian hak kepemilikan (*ownerships tenurial*) terhadap kawasan hutan, tetapi hanya hak pengelolaan hutan (*right to manage*). Kepemilikan hutan masih dipegang penuh oleh

negara seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 33 bahwa sumberdaya alam dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kawasan atau wilayah yang dicadangkan untuk SF adalah sebagian dari: 1) kawasan pemberdayaan masyarakat yang dibina oleh Dirjen RLPS (hutan lindung, hutan produksi, dan hutan rakyat); 2) areal HPH, HTI, BUMN aktif (kerja sama BUMN/BUMS/BUMD dengan masyarakat lokal di hutan produksi); 3) areal eks HPH, eks HTI (hutan produksi); 4) kawasan konservasi (pemberdayaan masyarakat di kawasan penyangga dan areal pemanfaatan); dan 5) kawasan hutan yang dikembangkan melalui inisiatif lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam konteks ini HKM masuk dalam skema yang kelima yaitu hutan yang dikembangkan melalui inisiatif lokal sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kemudian munculnya hutan kemasyarakatan yang pada dasarnya merupakan pemberian kepercayaan dan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mengelola hutan secara lestari dan mandiri dalam upaya peningkatan kesejahteraan (Dep Hut; 2001). Dimana ide ini muncul dalam perkembangan wacana hutan harus mampu mensejahterakan masyarakat, atau hutan memiliki fungsi sosial (*sosial forestry/SF*) dan sekaligus dimulai munculnya pandangan tentang hutan harus dapat mensejahterakan dan memberikan akses terhadap komunitas sekitar hutan. Ide ini dikenal sebagai *community forestry* (CF).

Dalam konteks pemberdayaan masyarakat dan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan pemerintah terus mengupayakan pelaksanaan desentralisasi sumber daya hutan atau otonomi daerah sumber daya hutan dalam payung *sosial forestry* karena dianggap dan diyakini dapat menyelesaikan berbagai persoalan sumber daya hutan yang kronis. Padahal anggapan ini belum sepenuhnya benar karena belum

ada bukti yang menyeluruh di lapangan, hanya berupa model-model pengelolaan yang berbasis masyarakat sebagai bukti kearifan lokal dalam mengelola sumberdaya hutan seperti Repong Damar Lampung, dsb. Termasuk adanya usaha-usaha pembuatan model pengelolaan yang berbasis masyarakat, seperti hutan rakyat, hutan desa, dll. Model-model tersebut setidaknya dapat menjadi acuan dan replikasi bahwa desentralisasi PSDH yang intinya adanya pemberdayaan masyarakat dalam mengelola hutan dapat, dapat mengatasi problema kehutanan masa kini dan masa datang. Dari sekian alternatif tersebut ada yang telah berumur 9 tahun yaitu pengembangan hutan kemasyarakatan (HKm) (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

Jadi jelas bahwa program hutan kemasyarakatan merupakan program yang dikembangkan dalam rangka penjembatanaan penguasaan hutan oleh negara dan rakyat kemudian dilakukan pengembangan hutan dengan melakukan pelibatan komunitas atau kelompok sekitar hutan. Program ini dititikberatkan pada semangat peningkatan pendapatan komunitas sekitar hutan yang pada akhirnya kemudian mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk. Walaupun sebenarnya yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa program ini harus tetap memperhatikan ketahanan dan kelestarian dari ekosistem hutan.

## **BAB III**

# **KEBIJAKAN HKm DI INDONESIA**

Kondisi yang memungkinkan untuk pengelolaan hutan berkelanjutan salah satunya dilihat dari kebijakan yang mendukungnya. Dalam paparan ini dengan melihat kebijakan, rencana serta kerangka pikir kelembagaan yang konduktif untuk pengelolaan hutan berkelanjutan. Kebijakan dalam hal ini adalah berkaitan dengan produk peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah dan upaya pengaturan operasionalnya dalam implementasi (Suharjito,dkk.,2000). Produk perundangan yang berorientasi pada komunitas maupun masyarakat ini yang kemudian akan dilihat. Orientasi dari kebijakan ini dapat dilihat sebagai acuan tentang seberapa besar konsen pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Termasuk dalam hal ini kebijakan pemerintah dalam pengelolaan SDH. Lebih fokus dalam kebijakan hutan kemasyarakatan.

Gejala kegagalan dunia kehutanan di Indonesia yang menyimpan banyak pertanyaan mulai memuncak dan tampak jelas setelah tumbanganya Orde Baru. Kegagalan ini menunjukkan pola kebijakan yang diterapkan pemerintah Orde Baru. Pola ini bukan berarti terbenam bersama Orde Baru karena masa reformasi juga telah memberi peluang yang lebih besar kepada masyarakat lokal untuk meniru pola-pola yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru.

Mereka ikut menebang kayu di hutan tanpa kendali. *Illegal logging* telah menjadi kata-kata dalam keseharian tanpa penyelesaian. Bahkan di beberapa tempat, pemberantasan *illegal logging* berarti telah menutup mata pencaharian masyarakat lokal. Bangsa ini akan menghadapi suatu bentuk kejahatan yang sudah mengakar dan membudaya. Hutan yang rusak di Indonesia kemudian dipandang sebagai akibat kesalahan dalam paradigma pengelolaan atau pemanfaatan hutan.

Selama ini, fokus pengelolaan hutan di Indonesia secara garis besar murni melihat hutan sebagai fisik yang kurang dinamis. Hutan lebih dilihat sebagai kumpulan kayu atau pohon bagaikan benda mati yang tidak bergerak. Hutan dilihat sebagai sumber daya alam yang bisa dieksploitasi untuk pemenuhan industri. Faktor kepentingan ekonomi lebih menjadi titik berat dibanding faktor konservasi atau pun kelestarian sumber daya hutan.

Hutan dilihat sebagai sesuatu yang sederhana. Hutan lebih dilihat dari nilai kayu yang mampu menghasilkan uang. Hutan tidak dilihat sebagai sesuatu yang lebih kompleks. Sebagai contoh sederhana yaitu faktor manusia di sekitar hutan selama ini lebih banyak terabaikan, fauna merana, keanekaragaman hayati terancam musnah (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

*Share of benefit* tidak berjalan secara proposional dan transparan. Daerah-daerah penghasil sumber daya alam yang sangat besar dan penyumbang besar devisa negara hanya dapat "bantuan" dalam jumlah yang sangat kecil<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Bantuan merupakan istilah penyaluran dana dari pusat ke daerah pada era Orba. Dalam UU 22/1999 istilah ini sudah berubah menjadi dana perimbangan antara pusat dan daerah. Hanya saja dalam UU ini masih memakai istilah ini yaitu bantuan dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa yang berupa bagian dari perolehan pajak dan restribusi daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten.

Ketidakadilan inilah yang dapat menyulut konflik berkepanjangan antara pusat dan daerah. Konflik yang tak kunjung selesai antara pusat dan daerah seperti yang terjadi di Aceh (NAD) dan Papua. Semua disebabkan karena daerah dikuras sumber dayanya tetapi masyarakat daerah tersebut hidup dalam ketidakadilan dan kemiskinan. Lahirnya desentralisasi diharapkan menjadi solusi dan “pelipur lara” supaya negeri ini tetap utuh. Desentralisasi juga dimaksudkan untuk menumbuhkan pemberdayaan masyarakat yang lebih baik dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan negara. Kemandirian yang penuh inisiatif dari masyarakat sangat dituntut dalam desentralisasi (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

Kebijakan otonomi daerah bukan hanya sebatas masalah pemerintahan, tetapi juga berarti desentralisasi pengelolaan sumber daya alam. Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang tertuang dalam kebijakan desentralisasi menjadi acuan dalam pengelolaan sumberdaya alam termasuk pengelolaan sumber daya hutan. Memasuki Orde Reformasi, sistem desentralisasi terus merangkak perlahan dengan dibukanya “akses” keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan pada bidang tertentu. Penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan sumber daya alam (PSDA) yang dalam konteks ini khususnya pengelolaan sumber daya hutan (PSDH), secara nyata sangat diperlukan (Sepsiaji dan Fuadi, 2004).

Penyelenggaraan negara khususnya dalam pembangunan kehutanan Indonesia tidak terlepas dari dua sistem yang saling bertentangan yaitu sistem yang bersifat sentralistik dan desentralistik. PSDH yang sentralistik pernah jaya pada masa Orde Baru. Seiring berjalannya waktu dan perubahan pemi-

kiran, sistem yang sentralistik tidak lagi populer dan berangsur-angsur ditinggalkan. Hal ini karena sistem ini lebih menitikberatkan pada kebijakan pengelolaan hutan yang terpusat, tidak transparan, dan tidak partisipatif, serta “terlalu” eksploitatif terhadap sumber daya hutan. Hal ini dibuktikan pada era sentralisasi tersebut telah banyak mewarisi persoalan kronis yaitu berupa kerusakan hutan yang tidak dapat terben-dung lagi (*deforestasi*). Laju kerusakan yang terjadi mencapai angka 1,6 juta Ha/tahun (Dephut, 2002), bahkan laporan dari Baplan Dephut menunjukkan angka yang mencengangkan, yaitu 3,8 juta Ha/tahun.

*Deforestasi* dan degradasi hutan tersebut diakibatkan oleh adanya *illegal logging*, perambahan hutan, kebakaran hutan, HPH yang kurang termonitor, dan segudang permasalahan lainnya. Di sisi lain mata rantai korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sulit terputus. Keadaan ini memperparah keadaan dunia kehutanan Indonesia. Walaupun sistem sentralisasi telah terbukti mengakibatkan kerusakan yang tidak sedikit, tetapi era desentralisasi tidak secara otomatis dapat mengatasi keadaan tersebut. Desentralisasi di beberapa kasus bahkan mempercepat laju kerusakan hutan. Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) seluas 100 hektar yang terjadi di beberapa kabupaten di Kalimantan Timur misalnya, justru menjadi faktor yang berperan besar dalam percepatan laju *deforestasi* itu sendiri. Hal ini karena mereka masih mengedepankan paradigma *timber management* yang berfokus pada hasil hutan kayu (Fuadi dan Rahman, 2004).

Pergeseran dalam paradigma pembangunan dari pendekatan pembangunan yang tersentralisasi dan *top down* menuju pendekatan pembangunan partisipatif memberikan imbas juga kepada pembangunan kehutanan, dari kehutanan industrial

(konvensional) menuju kehutanan yang berbasiskan masyarakat. Dalam kepustakaan terdapat beberapa istilah yang digunakan secara bergantian, saling melengkapi, atau bahkan bertukar, yakni *communiy forestry*, *social forestry*, *participatory forestry*, *farm forestry*, *agroforestry*, dan lain-lain (Suharjito, dkk., 2000). Perkembangan wacana serta gagasan ini mendorong pula dalam implementasi kebijakan negara. Kebijakan yang muncul kemudian mencoba memfasilitasi serta membuka akses SD hutan terhadap masyarakat. Kebijakan yang muncul dalam memfasilitasi peran masyarakat dikeluarkannya kebijakan Hutan Kemasyarakatan (HKm).

## **A. Kebijakan Pemerintah Pusat**

### **SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995**

Berbicara tentang HKm tidak terlepas dari sejarah perjalanan kebijakan di tingkat pusat (Departemen Kehutanan). Pertama kali kebijakan HKm dicanangkan pemerintah sebagai salah satu proyek nasional pada tahun 1995. Kebijakan di masa menteri DJAMALUDIN SURYOHADIKUSUMO dimulai dengan dikeluarkannya SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995. Dalam SK Menhut No. 622/1995 tersebut pada prinsipnya HKm diletakkan dalam kerangka perizinan dalam pemanfaatan hutan dan hak masyarakat dibatasi pada rehabilitasi hutan serta pemanfaatan hasil hutan non kayu. Pada perkembangannya, HKm telah menjadi salah satu instrumen pembangunan kehutanan versi pemerintah yang diakui sebagai model pembangunan kehutanan berbasis masyarakat.

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 622/95 Pemerintah memberikan batasan mengenai hutan kemasyarakatan. Disebutkan pada pasal 1 antara lain bahwa:

- (1) Hutan Kemasyarakatan adalah sistem pengelolaan hutan berdasarkan fungsinya dengan mengikutsertakan masyarakat.
- (2) Areal Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan yang ditetapkan untuk kegiatan Hutan Kemasyarakatan.
- (3) Peserta adalah orang yang sumber kehidupannya dari hutan atau kawasan hutan secara sukarela berperan aktif dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan.
- (4) Hasil hutan dari Hutan Kemasyarakatan adalah komoditi hasil hutan bukan kayu.

Dengan redaksi “mengikutsertakan”, Kepmenhut di atas jelas memposisikan masyarakat pada kondisi marjinal dan tidak memberikan konsekuensi bahwa pengelolaan didasarkan pada pendekatan partisipatif. Bahkan tampak jelas bahwa masyarakat ditempatkan tak lebih hanya sebagai objek, yang ditunjukkan terutama oleh kedudukan masyarakat yang tidak setara atau proporsional dengan Pemerintah. Bagian lain pasal ini juga mengatur pembatasan hasil hutan, yakni hanya hasil hutan bukan kayu. Pengaturan ini jelas diskriminatif, karena tidak memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan hasil hutan lainnya, terutama kayu. Demikian pula pada pasal 9 terdapat corak diskriminatif yang sangat jelas, di mana peserta kegiatan hutan kemasyarakatan hanya berhak untuk memungut dan memanfaatkan hasil hutan bukan kayu.

Kekurangan yang lain adalah masyarakat hanya menjadi pelipur lara serta tukang penanamaam hutan. Karena lahan yang diikuti dalam program ini hanya lahan yang kritis bahkan sudah rusak. Bisa dilihat dengan jelas bahwa masyarakat hanya diberi hak mengelola hutan tetapi tak dapat menikmati

hasilnya. Kondisi mengikutsertakan masyarakat bagaikan pemerintah memberi gula-gula bagi rakyat yang ingin diikutsertakan dalam pengelolaan SD hutan mungkin sebuah gula-gula pahit (sebuah catatan dari diskusi dengan San Afri) dibagikan ketika negara sudah kehabisan sumber dayanya untuk melakukan reboisasi, tetapi adanya tuntutan rakyat untuk dilibatkan maupun membuka akses hutan. Sebuah keadaan yang sangat menguntungkan pemerintah seolah berbuat baik tetapi sungguh membodohi rakyatnya.

Walaupun dari sisi ekologi ide untuk “memanfaatkan” atau mengikutsertakan rakyat untuk mereboisasi hutan patut dicatat. Ide untuk membuka akses hutan bagi masyarakat sekitar hutan nampak baik. Masyarakat digalakkan dalam program penanaman hutan kritis diharapkan mampu menghijaukan hutan. Dari sisi ini negara dapat menghemat biaya sedangkan rakyat pun dilibatkan. Poin yang lain negara dapat memetik hasilnya dengan mudah terutama tanaman kerasnya. Ini dapat dilihat dalam pasal selanjutnya sebagai berikut.

#### **KepMenhut 622/95 Pasal 9**

Peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan berhak untuk memungut dan memanfaatkan hasil hutan bukan kayu di dalam areal kerjanya sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian dan berdasarkan ijin pemungutan yang diterbitkan oleh instansi kehutanan yang berwenang.

Di dalam pasal ini sekaligus memperlihatkan kebijakan yang cenderung *top-down* alias tidak partisipatif karena tidak melibatkan peserta HKM. Masih dalam pasal tsb, Dimana masyarakat tidak dapat menentukan jenis tanaman yang paling produktif bagi mereka, tetapi justru tanaman ditentukan pemerintah yang tentunya paling produktif bagi negara. Juga dalam pasal lain **Pasal 6 tentang penunjukan peserta nampak**

**juga kebijakan yang top down.** Karena penunjukan peserta tidak transparan karena dalam pelaksanaannya penentuan ini lebih diserahkan kepada Kepala Dinas Kehutanan atas usul Kepala Desa atau Ketua Kelompok, atau Pengurus Koperasi yang bersangkutan dengan diketahui oleh Kepala Desa (Suharjito, dkk., 2000).

### **KepMenhut 622/95 Pasal 6**

- (1) Peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan dapat berupa perorangan, kelompok atau koperasi.
- (2) Penunjukkan perorangan, kelompok atau koperasi sebagai peserta kegiatan Hutan Kemasyarakatan dilakukan oleh Kepala Dinas Kehutanan Dati I berdasarkan usulan Kepala Desa atau Kelompok, Pengurus Koperasi yang bersangkutan diketahui oleh Kepala Desa.
- (3) Peserta yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) membuat dan menandatangani Perjanjian dengan Instansi Kehutanan di Daerah mengenai keikutsertaan di dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan serta kesanggupannya untuk mentaati segala ketentuan yang berlaku.
- (4) Contoh/model perjanjian ditetapkan oleh Direktur Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan.

Dari berbagai ketentuan tersebut tampak pula bahwa hutan kemasyarakatan dibangun bukan dengan proses *self interest* suatu komunitas masyarakat untuk mengelola hutan. Dengan kondisi seperti ini posisi tawar masyarakat jelas sangat inferior.

SK Menhut No. 622/1995 dari sisi ekologi mungkin memiliki sedikit kelebihan dimana HKM diletakkan pada kawasan hutan lindung yang kritis. Dalam salah satu bagian SK ini dapat dilihat bahwa **KAWASAN HUTAN UNTUK KEGIATAN HUTAN KEMASYARAKATAN** mencantumkan sebagai berikut.

### **KepMenhut 622/95 Pasal 3**

- (1) Kawasan hutan yang dapat dilaksanakan kegiatan Hutan Kemasyarakatan adalah kawasan hutan dengan fungsi hutan lindung yang kritis dan perlu direhabilitasi dan/atau hutan produksi.

Dari keputusan ini pemerintah mencoba memasukkan nilai ekologi. Nilai yang coba dikembangkan oleh negara dengan melaksanakan rehabilitasi terhadap hutan.

Pemerintah melakukan penanaman kembali sekaligus melakukan revitalisasi hutan kembali. Dukungan pemerintah terhadap kebijakan yang sadar ekologis ini nampak pula dalam pasal yang lain, yaitu,

### **KepMenhut 622/95 Pasal 3**

- (2) Kegiatan Hutan Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mulai dari perencanaan, penanaman, pemeliharaan, perlindungan, pemungutan, pengolahan, dan pemasaran.

Nampak sebuah kebijakan yang mencoba memiliki kesadaran ekologi dan ini juga nampak dari kewajiban para peserta untuk memiliki kesadaran ini. Dilihat dari aturan berikutnya,

### **KepMenhut 622/95 Pasal 11**

Peserta Hutan Kemasyarakatan mempunyai kewajiban untuk:

- a. Terlibat secara langsung dalam proses penyusunan rencana perusahaan dan pelaksanaan kegiatan Hutan Kemasyarakatan
- b. Menjaga keamanan di dalam dan di sekitar Hutan Kemasyarakatan.
- c. Memperbanyak tanaman dengan pengkayaan tanaman dan penanaman pada lahan-lahan yang kosong dengan jenis pohon serbaguna/tanaman kehidupan.

- d. Melakukan penataan batas areal kerjanya sesuai dengan yang telah disetujui yang dituangkan dalam perjanjian.
- e. Menjaga, mencegah dan mengambil segala tindakan dalam pengendalian kebakaran hutan.
- f. Menjaga dan mencegah kerusakan pohon-pohon serta hasil hutan lainnya di dalam areal Hutan Kemasyarakatan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan/atau oleh ternak atau yang lainnya.

Dan ini juga didukung dengan fasilitasi maupun dukungan pemerintah dalam program ini. Dukungan dalam hal dana maupun dukungan dalam bidang peningkatann kapasitas anggota kelompok. Ini terlihat dalam aturan,

**KepMenhut 622/95** Pasal 12

Biaya untuk kegiatan Hutan Kemasyarakatan dibebankan kepada Pemerintah

**KepMenhut 622/95**

**BAB X BIMBINGAN, PENGENDALIAN, PENGAWSAN  
DAN PEMBINAAN HUTAN KEMASYARAKATAN**

Dari beberapa pasal diatas kebijakan yang dikembangkan memang seolah nampak pemerintah sadar ekologi. Kesadaran ini dilihat pula dari adanya dukungan keuangan maupun fasilitasi yang lain. Masyarakat yang tergabung dalam HKm dapat meminta pelatihan dari dinas.

Penting perlu dicatat bersama SK Menhut No. 622/1995 sebagai instrumen pemerintah dalam model pengelolaan hutan berbasis masyarakat ternyata mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, bahwa dalam HKm, masyarakat hanya diikuti dalam mengelola hutan, tidak secara bersama-sama dengan kedudukan setara bersama pemerintah dalam menge-

lola hutan. *Kedua*, cenderung diskriminatif, pengelolaan hutan oleh masyarakat lokal hanya pada hasil non kayu saja. HKm dalam konsep ini hanya dapat dilaksanakan pada hutan lindung yang kritis dan perlu direhabilitasi, bukan hutan lindung yang masih baik. *Ketiga*, tidak transparan karena hanya didasarkan penunjukkan Kepala Dinas Kehutanan setempat, atas usul dari kepala desa dan pengurus koperasi, tanpa melibatkan masyarakat dengan cara partisipatif. Bentuk perjanjian kerja sama antara masyarakat dengan pemerintah timpang dan sepihak, banyak kewajiban dibebankan pada masyarakat tetapi tidak pada pemerintah. Sementara di pihak pemerintah dapat membatalkan izin dengan sepihak<sup>5</sup>. *Keempat*, memiliki kesadaran ekologis dalam dukungan finansial dan kebijakan. *Kelima*, kebijakan ini memiliki nilai terobosan dalam menggerakkan rakyat demi partisipasi sekaligus eksploitasi.

### **SK Menhut No. 677/1998**

Kebijakan HKm ini tidak bertahan lama seiring dengan perubahan kebijakan kehutanan di Departemen Kehutanan. Kebijakan HKm telah mengalami perubahannya. Perubahan pertama yaitu menjadi SK Menhut No. 677/Kpts-II/1998. Kebijakan yang dibuat semasa pejabat menteri Dr. Ir. MUSLIMIN NASUTION. Keluarnya membawa angin segar bagi masyarakat karena ada kandungan dalam SK tersebut yang menunjukkan kemajuan substansi dibanding dengan SK sebelumnya.

Kemajuan secara substansi antara lain *pertama*, yaitu tentang pengaturan cakupan areal HKm yang tidak hanya di hutan produksi tetapi juga mencakup di hutan lindung. Ini dapat dilihat dalam,

---

<sup>5</sup> Lihat *Warta FKKM Edisi Oktober 1998 Vol. 1 No 5*

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 4 ayat**

- (1) Kawasan hutan yang dapat dijadikan areal hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan produksi, hutan lindung dan kawasan pelestarian alam pada zonasi tertentu, yang tidak dibebani hak-hak lain di bidang kehutanan.

*Kedua*, Kemajuan yang muncul dilihat dari kejelasan hak pakai atau pengelolaan hutan. Masyarakat sebagai pengelola diberi hak kelola selama 35 Tahun. Sebuah kejelasan yang cukup menyenangkan bagi pengelola. Mereka memiliki hak kelola yang jelas tanpa ketakutan sampai kapan kelola berakhir. Walaupun hak mereka dapat dicabut sewaktu-waktu oleh menteri, tetapi kejelasan waktu terhadap hak kelola cukup melegakan. Dari sisi substansi ini jelas dapat mendukung keberlanjutan ekologi maupun konservasi hutan. Ini dapat dilihat dalam

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 5 ayat**

- (4) Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan diberikan untuk jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun.

*Ketiga*, Dibentuknya Rencana Induk Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan (RIPHKM) yang merupakan rencana induk pengusahaan hutan kemasyarakatan. Pembentukannya disusun untuk satu periode jangka waktu Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan. Dalam penyusunan ini mencoba melibatkan pihak luar seperti LSM, dan perguruan Tinggi. Sebuah ide yang menyadari arti pentingnya peran serta rakyat dan sadar gagasan partisipasi. Gagasan ini dapat dilihat dalam,

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 6 ayat**

- (2) RIPHKM disusun oleh pemegang hak dengan pembiayaan dari Kepala Kantor Wilayah, yang dapat dibantu

oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dan atau Perguruan Tinggi,

*Keempat.* hasil hutan yang dapat dipungut masyarakat tidak hanya non kayu (hasil di bawah tegakan dan manfaat lingkungan lainnya), tetapi juga hasil hutan kayu. Memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat menikmati hasil pokok yaitu kayu. Sebuah hasil hutan yang selama ini hak preogratif negara dan masyarakat hanya sebagai penonton,

Dan yang *Kelima*, Ide tentang ekowisata, dimana hutan dapat dimanfaatkan dalam bentuk taman rekreasi. Masyarakat dikenalkan bahwa hutan bukan hanya memiliki fungsi ekonomi dari hasil kayu dan non kayu tetapi hutan punya fungsi ekologi. Bahkan ekologi dapat menghasilkan uang. Kesadaran ekologi ternyata dapat menghasilkan uang juga. Ide keempat serta kelima dapat dilihat dalam,

### **KepMenhut No. 677/1998 Pasal 7 ayat**

- (2) Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan hutan produksi dilaksanakan dengan cara mengusahakan hasil hutan non kayu dan komoditi lainnya serta jasa rekreasi lingkungan, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk diusahakan, yang meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, perlindungan, pengamanan, pemungutan dan pemasaran yang berpedoman pada azas kelestarian.
- (3) Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan hutan lindung dilaksanakan untuk pengusahaan hutan non kayu dan jasa rekreasi, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk diusahakan.
- (4) Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan pada kawasan pelestarian alam dilaksanakan untuk mengusahakan jasa rekreasi, pemanfaatan serta penangkaran satwa

dan tumbuhan liar dengan tetap memperhatikan perlindungan sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya.

### **SK Menhut No. 31/ 2001**

Tiga tahun kemudian terjadi perubahan lagi atas kebijakan ini, tepatnya pada tanggal 12 Februari 2001 Menteri Kehutanan DR NUR MAHMUDI ISMAIL mengeluarkan keputusan bernomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan HKm. Salah satu alasan dikeluarkannya dua surat keputusan sebelumnya, yakni SK Menhutbun No. 677/1998 dan No. 865/1999, dianggap tidak sesuai lagi dengan UU No. 41/1999 (Konsideran Menimbang huruf c). Untuk itu di bawah payung SK Menhut No. 31/2001, Departemen Kehutanan mengelola sebuah proyek HKm di 10 provinsi. Dalam beberapa tahun, proyek ini telah melakukan langkah-langkah persiapan (pemetaan wilayah dan penyiapan masyarakat) sampai akhirnya menghasilkan 13 usulan pencadangan dari 13 kabupaten. Kabupaten Gunung Kidul adalah satu di antaranya. Hanya saja sampai sekarang SK Menteri Kehutanan tentang pencadangan HKm tersebut tak kunjung datang.

SK Menhut No. 31/ 2001 yang konsiderannya mengacu pada UU No 22/1999, oleh sebagian kalangan kebijakan ini dipandang dapat menjadi peluang besar implementasi desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan. SK ini memuat tentang kewenangan Bupati untuk memberikan izin kepada kelompok masyarakat dalam pengelolaan HKm; posisi pemerintah kabupaten (Pemkab) untuk proaktif dalam memfasilitasi masyarakat; partisipasi masyarakat, memperjuangkan keadilan ekonomi (*share of benefit*); dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*) dalam mengelola sumber daya hutan secara lestari.

Prinsip dasar yang menjadi salah satu pertimbangan dalam pengembangan HKm adalah masyarakat sebagai pelaku utama. Secara tersurat dalam **KepMenhut No. 31/2001** pasal 2 menyatakan bahwa “*HKm diselenggarakan dengan berazaskan kelestarian fungsi hutan dari aspek ekosistem, kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, pengelolaan sumberdaya alam yang demokratis, keadilan sosial, akuntabilitas publik, serta kepastian hukum*”. Sedangkan Pasal 3 menyatakan “*Penyelenggaraan HKm bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya*”.

Penyelenggaraan HKm pada hakikatnya merupakan proses berbagi peran dan tugas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Hal ini tertuang jelas dalam

**KepMenhut Pasal 4** yang menyatakan bahwa ayat (1) “*Ruang lingkup penyelenggaraan HKm meliputi pengaturan tugas dan fungsi serta tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam aspek-aspek penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, dan pengendalian*”; serta (2) “*Aspek-aspek penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebagai satu kesatuan mulai dari penetapan wilayah pengelolaan, penyiapan masyarakat, perizinan, pengelolaan, sampai dengan pengendalian*”. Penyiapan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut merupakan upaya untuk meningkatkan kesiapan kelembagaan masyarakat setempat dalam pengelolaan HKm.

Perjalanan kebijakan HKm dengan mencermati ketiga kebijakan menteri diatas mundul gambaran cukup kompleks. Gambaran bahwa HKm masih nampak bias kekuasaan antara

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Terjadinya sebuah pelajaran tentang evolusi kekuasaan. Kebijakan yang dibuat dengan semangat ini kentara ketika Penetapan kawasan masih ditangan menteri. Pemerintah daerah cenderung hanya jadi penonton semata.

Penetapan kebijakan ini memang ada sebuah proses evolusi kebijakan. Proses evolusi yang nampak kentara adalah semakin kuatnya kewenangan Bupati dalam hal ini pemerintah Kabupaten atau Kota dalam mengelola HKm. Pemerintah kabupaten/kota semakin diberi kewenangan untuk mendukung pengelolaan Hutan ini. Evolusi kebijakan dari ketiga ketetapan menteri dapat dilihat dari tabel berikut:

**Tabel 2**  
**Evolusi Kebijakan HKm**

No	Substansi	SK Menhut No. 622/1995	SK Menhut No. 677/1998	SK Menhut No. 31/2001
1	<b>Kawasan yang digarap</b>	Hutan lindung yang kritis atau rusak dan hutan produksi Hutan non HPH (Psl 3,1)	Hutan lindung yang dan hutan produksi Hutan non HPH (Psl 4,1)	Luas karena semua hutan negara (Psl 1,1)
2	<b>Pemberi Izin</b>	Menteri dari usul KanWil atau Dinas TK I (Psl 3,4)	Menteri usulan dari Kanwil dengan rekomendasi Gubernur (Psl 4,3)	Bupati ( Psl 1, ayat3 dan 4)
3	<b>Peserta HKm</b>	Perorangan, kelompok dan koperasi (Psl 6,1)	Koperasi (Psl 5,1)	Kelompok dan Koperasi (Psl 11 dan 17)
4	<b>Hak Peserta</b>	*Lahan per orang 4 ha (Psl 8) *Hasil Hutan Non kayu (Psl 9)	*Hak Kelola 35 Tahun (Psl 5,4) *Hasil berbeda tiap jenis hutan; Hasil Kayu, dan non kayu khusus hutan produksi(Psl 7,2); pada hutan lindung hasil non kayu serta jasa rekreasi atau ekowisata (Psl 7,3)	*Hak Kelola 25 Tahun (Psl 20) *dua jenis izin sementara selama 3-5 tahun untuk kelompok dan defenitif untuk koperasi (Psl 21) *Hasil Hutan kayu dan non Kayu (Psl 1,2)

5	<b>Kewajiban</b>	*Keamanan, penataan, pengolahan dan menjaga kawasan hutan (Psl 11) *Iuran HH non Kayu (Psl 11)	*penataan, pengolahan dan menjaga kawasan hutan (Psl 13) *Iuran HH(Psl 13)	*penataan, pengolahan, rehabilitasi, menjaga kawasan hutan dan pemadaman kebakaran hutan (Psl 46, 47 dan 55)
6	<b>Dana</b>	Pemerintah (Psl 12)	Tidak jelas dari mana	Dari kabupaten dan sumber lain (Psl 25)
7	<b>Pengawasan</b>	Dinas TK I dan TK II (Psl 14,2)	Kan wil (Psl 16)	Pemerintah, Pem Prof, Pem Kab tetapi dominan di Pem Kab (Bab VI) dan Masyarakat dapat mengajukan gugatan (Psl 54)
8	<b>Penjabutan izin</b>	Dep Kehutanan (Psl 13,1)	Menteri setelah ada peringatan 3 kali dari KanWil (Psl 15)	Pem Kab (Psl 57, 2)
9	<b>Rentang kendali</b>	Dominasi Menteri paling menonjol	Ada pendelegasian kewengan kepada KanWil	Pendelegasian kewengan yang besar kepada Pem Kab
10	<b>Partisipasi</b>	Minim ada partisipasi dari pihak diluar departemen	Terbuka partisipasi dari LSM, PT (Psl 6,Psl 11)	Terbuka partisipasi dari LSM, PT dan bahkan masyarakat (Psl29;40. dan 54)
11	<b>Dukungan Pengetahuan Lokal</b>	Minim	Ada (Psl 12)	Ada (Psl 1 ayat1; 12 ayat 3; 15 ayat 3, dll)

Keterangan :

**SK Menhut** : Surat Keputusan Menteri Kehutanan

**Psl** : Pasal, dalam kurung pasal kemudian ayat

**Kan Wil** : Kantor Wilayah

**TK I** : Dinas tingkat Provinsi

**TK II** : Dinas tingkat Kabupaten

**Iuran HH** : Iuran Hasil Hutan

Jelas bahwa sepanjang perjalanannya kebijakan pemerintah pusat selalu mencari formula terbaru tetapi lemah dalam implementasi. Kebijakan HKm dapat menjadi pelajaran tentang inkonsistensi serta kegemaran negara membuat aturan. Aturan seolah menjadi komoditi disatu sisi dan rakyat dalam sisi yang

lain. Komoditi yang layak dipermainkan bahkan dibodohi. Kalau tak mau disebut dikadali atau diakali semata oleh negara.

## **B. Kebijakan Pemerintah Daerah**

Ketika kebijakan dan program Hutan Kemasyarakatan (HKm) digulirkan ada harapan bahwa pelibatan masyarakat sekitar dalam pengelolaan sumber daya hutan (PSDH) akan meningkat secara signifikan. Dengan meyakini bahwa pelibatan masyarakat sekitar hutan lebih mampu menjamin keamanan dan kelestarian hutan, maka HKm menjadi salah satu solusi untuk menekan laju deforestasi yang kian hari semakin tidak tertangani. Partisipasi menjadi kata kunci dalam pelestarian hutan karena kawasan hutan negara yang sangat luas tidak mungkin bisa dimonitor dan diawasi oleh petugas Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang relatif terbatas jumlahnya. HKm menjadi suatu terobosan yang menguntungkan banyak pihak (*win win solution*) karena mempunyai prospek peningkatan kesejahteraan masyarakat desa hutan dan membantu tugas aparat dalam mengamankan hutan (Rahman, 2004).

Salah satu kawasan yang menjadi sasaran SK HKm ini adalah hutan negara di Gunung Kidul. Areal hutan negara di Gunung Kidul yang rusak cukup banyak. Ada sekitar 13.755 ha hutan negara di Gunung Kidul. Hutan ini belum diketahui dengan pasti berapa prosentase hutan negara yang telah rusak. Kerusakan ditengarai telah mencapai lebih dari 50% hutan negara di Gunung Kidul. Kerusakan ini disebabkan banyak faktor baik dilihat dari faktor keterbatasan aparat yang bersangkutan, masyarakat di sekitar hutan atau yang jauh dari hutan, keadaan krisis ekonomi negara, dan tentu saja industri yang berkaitan dengan kehutanan.

Faktor-faktor ini sering bergerak menciptakan suasana *deforestasi* secara berkaitan satu sama lain ataupun juga bergerak sendiri-sendiri baik langsung maupun tidak langsung. Faktor *deforestasi* yang bergerak secara langsung sebagai contohnya adalah masyarakat sekitar hutan atau pun yang jauh dari hutan dan melakukan pencurian kayu. Sedangkan faktor yang bisa diasumsikan tidak secara langsung adalah industri yang berbasis kehutanan telah ikut mendorong terjadinya *deforestasi* di Gunung Kidul. Pada hakikatnya faktor industri lah yang paling kuat menjadi biang keladi atau penyebab *deforestasi* di Gunung Kidul pada umumnya.

*Deforestasi* hutan negara di Gunung Kidul terbesar dan dengan frekuensi cepat dimulai pada tahun 1997 walaupun sebelumnya juga telah mengalami *deforestasi* perlahan tapi pasti. *Deforestasi* perlahan terjadi karena laju penebangan baik *legal* maupun *illegal* di hutan negara yang pasti lebih cepat daripada rehabilitasi hutan atau lahan. Sedangkan *deforestasi* cepat disebabkan adanya krisis moneter di negeri ini. Krisis moneter di Indonesia terutama ditandai dengan adanya nilai tukar rupiah yang sangat lemah terhadap dollar. Sebagai akibatnya, eksportir mendapatkan keuntungan yang terlibat ganda karena adanya perbedaan nilai tukar mata uang terutama terhadap dollar dalam perdagangan ekspor. Beberapa komoditas ekspor terjadi "*booming*" yang salah satunya adalah komoditas yang berasal dari industri kehutanan khususnya mebel atau *furniture*. Krisis moneter telah mengakibatkan masyarakat sekitar hutan yang terhimpit ekonominya beramai-ramai menjarah hutan yang mengakibatkan *deforestasi*.

"Booming" industri kehutanan khususnya mebel atau *furniture* pada akhirnya menyebabkan peningkatan kebutuhan kayu. Eksportir bersemangat untuk melakukan ekspor dan me-

lakukan perluasan pasar ke negara-negara Eropa dan Amerika untuk mendulang dollar. Eksportir mebel atau *furniture* menjadi kaya mendadak seiring dengan meningkatnya kebutuhan kayu untuk memenuhi kebutuhan industri mebel yang berorientasi ekspor. Apabila kita bersedia jujur, maka kebutuhan akan kayu untuk industri tersebut banyak yang diperoleh dengan cara *legal* maupun *illegal* yang disuplai dari berbagai daerah. Adapun salah satu daerah menyuplai kayu adalah Gunung Kidul. Suplai di Gunung Kidul bisa dikatakan bersumber dari hutan rakyat dan juga hutan negara (Sepsiaji dan Firman Fuadi, 2004).

Gunung Kidul pada akhir tahun 1997 dan 1998 atau puncak masa krisis moneter menjadi penyuplai yang cukup besar. Pada masa ini, masyarakat Indonesia secara umum dan juga khususnya Gunung Kidul mengalami goncangan perekonomian. Sebagaimana orang asumsikan atau benar adanya bahwa masyarakat Gunung Kidul masih banyak yang miskin atau masuk dalam program IDT (Inpres Desa Tertinggal), maka pada masa krisis moneter secara logis bertambah berat beban ekonomi yang ditanggung. Sebagai solusi dengan potensi yang ada, maka memanfaatkan hutan negara dan juga hutan rakyat untuk menutup atau meringankan beban ekonomi dengan *me-logging*. Rakyat dengan sendirinya melakukan strategi adaptasi dengan melihat potensi dari lingkungannya sendiri maupun potensi yang ada di luar dirinya.

Ada permintaan yang tinggi dan ada kebutuhan ekonomi yang mendesak sedangkan potensi ada di depan mata. Potensi dapat diperoleh secara legal melalui hutan rakyat dan illegal dapat melalui hutan negara. Sebagai akibatnya sejak akhir tahun 1997, Gunung Kidul menyuplai kayu untuk industri dengan kuantitas yang lumayan besar. Data yang diper-

oleh pada tahun 2003, kayu yang keluar dari Gunung Kidul tiap tahunnya mencapai kisaran 60 ribu kubik/tahun ke industri kayu di Klaten. Angka ini tentu saja bisa dikatakan kurang akurat karena pada masa “booming mebel di Jepara” banyak kayu dari Gunung Kidul yang juga dikirim ke Jepara.

Kayu dalam angka yang besar telah dikeluarkan dari Gunung Kidul. Keadaan ini secara ideal memerlukan keseimbangan antara penebangan dan penanaman sehingga ada kondisi hutan yang lestari. Hutan rakyat dan hutan negara menjadi sumber kayu di Gunung Kidul. Hutan rakyat tentu saja tidak mengalami banyak permasalahan yang berkaitan dengan *sustainable* kayu dan ekologiinya, namun hal sebaliknya untuk hutan negara. Rakyat atau masyarakat di Gunung Kidul perlu diacungi *jempol* karena rakyat sudah membuktikan bahwa hutan rakyat mampu *sustainable* dengan cara kearifan lokal dalam pengelolalaannya. Rakyat Gunung Kidul telah sadar bahwa kayu mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan penting untuk menopang kehidupan ekonomi. Kesadaran akan kayu mempunyai nilai ekonomi yang tinggi inilah yang menjadi penggerak masyarakat menjaga dan menanam tanaman kayu di lahan milik secara berkelanjutan.

Kemudian munculnya Kebijakan HKm melalui SK Menhut No. 31/Kpts-11/2001 menjadi instrumen penting desentralisasi karena memberikan kewenangan pemberian izin pengelolaan HKm kepada Bupati/Walikota sebagaimana tersebut dalam pasal 19 ayat 1. Jelas sudah bahwa HKm memenuhi kriteria kebijakan yang tepat untuk mendorong proses desentralisasi PSDH dan partisipasi masyarakat dalam PSDH yang diyakini ampuh menahan laju deforestasi. Bagaimana HKm menjadi prospek sumber pendanaan daerah yang jelas karena daerah akan menerima bagian dari Provisi Sumber Daya Hutan, belum

lagi jika ada kesepakatan bagi hasil antara masyarakat dan Pemda dalam pengelolaan HKm.

Tetapi harapan itu harus benar-benar dijaga agar tidak “layu sebelum berkembang” karena proses yang ditempuh adalah sebuah jalan panjang. Sedikit kilas balik sejarah, sejak keluarnya SK Menhutbun No.677/Kpts-11/1998 di Kabupaten Gunung Kidul telah dilakukan kegiatan identifikasi dan inventarisasi kawasan hutan negara untuk kegiatan HKm seluas 4.186 ha, meskipun penetapan pencadangan areal HKm ini masih mengambang karena belum ada tanda tangan atau SK Menteri Kehutanan yang mengatur. Hingga akhir Desember tahun 2000 Kanwil Kehutanan DIY telah mengeluarkan 3 surat izin awal kepada 3 kelompok tani di Gunung Kidul (Zain Noor dalam Firman Fuadi, 2004).

Menyikapi perkembangan tersebut, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat Fasilitator Wilayah DIY (FKKM Faswil DIY) melakukan studi untuk mengkaji permasalahan pelaksanaan kegiatan HKm di Gunung Kidul. Inisiasi yang dilakukan oleh FKKM Faswil DIY mendapatkan tanggapan yang cukup positif dari berbagai stakeholder kehutanan di DIY. Hasil studi tentang pelaksanaan HKm di Gunung Kidul yang dipresentasikan dalam diskusi multipihak pada tanggal 25 Oktober 2001 mendapatkan banyak masukan yang dirumuskan dalam rencana tindak lanjut tentang advokasi kebijakan dan pengorganisasian petani.

Proses ini dilanjutkan dengan diskusi multipihak pada tanggal 10 November 2001 yang secara khusus membahas tentang penyerahan kewenangan pengelolaan hutan di DIY. Diskusi terakhir ini mengamanatkan kepada FKKM Faswil DIY untuk memfasilitasi dengan pendapat (*public hearing*) dengan DPRD DIY yang terlaksana pada tanggal 11 Desember

2001. Hasil *public hearing ini* kemudian ditindaklanjuti oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY dengan rapat koordinasi bersama Dinas Kabupaten yang hasilnya dilaporkan kepada Gubernur Provinsi DIY. Bersamaan dengan itu Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY juga mengirimkan surat kepada Direktur Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Departemen Kehutanan RI untuk mengusulkan Penetapan Pencadangan Areal Hutan Kemasyarakatan di Provinsi DIY (Zain Noor dalam Firman Fuadi: 2004).

Akhirnya Menteri Kehutanan mengeluarkan surat no. 252/Menhut-V/2002 kepada Gubernur DI Yogyakarta untuk memberikan izin sementara melalui Bupati atas rekomendasi Gubernur cq. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY. Proses permohonan ulang izin HKm pun dimulai dan pada tanggal 1 Maret 2003 Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY mengeluarkan surat rekomendasi yang menyatakan bahwa 35 kelompok tani hutan pemohon izin HKm telah memenuhi syarat administratif sehingga izin bisa dikeluarkan oleh Bupati. Pada tanggal 14 Juni 2003 Bupati Gunung Kidul telah menandatangani SK No. 213 tentang Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan yang menjadi pijakan hukum pengelolaan HKm di Gunung Kidul. Dengan keluarnya SK ini mendorong bupati mengeluarkan izin sementara pengelolaan HKm pada 35 kelompok. Izin yang dikeluarkan berlaku untuk sementara 5 tahun. Izin sementara itu sudah ditandatangani oleh Bupati.

Dalam SK Bupati No. 213/2003 menarik ketika menyebutkan bahwa peserta HKm adalah Masyarakat setempat, dimana masyarakat akan diberikan izin apabila telah membentuk kelompok tani. Kelompok tani yang diberikan izin adalah kelompok tani yang sudah berbadan hukum tetap atau ber-

bentuk koperasi (Pasal 3). Hal ini merupakan keputusan yang sedikit berbeda dengan **SK Menhut No. 31/2001** yang menyatakan peserta HKm yang mendapatkan izin hanya Koperasi.

Munculnya rekomendasi Dishutbun Provinsi DIY dan SK Bupati Gunung Kidul tentang Pengelolaan HKm lazimnya akan membuat publik menilai bahwa telah terjadi kesepahaman dan kesepakatan antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten serta *stakeholder* kehutanan yang lain dalam penyelenggaraan HKm. Namun ternyata masih banyak terjadi perbedaan pemahaman tentang HKm antara para pihak yang berkepentingan. Satu contoh misalnya, aparat Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY masih merasa gamang tentang peran mereka dalam penyelenggaraan HKm. Contoh lain adalah, kelompok tani tidak sepakat dengan skema bagi hasil yang ditetapkan pemerintah kabupaten melalui SK Bupati. Sementara kalangan ornop menilai proses penetapan SK Bupati kurang menghargai partisipasi masyarakat yang akan melaksanakan SK tersebut. Kesepahaman dan kesepakatan antar *stakeholder* masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk kesuksesan pengelolaan HKm di Gunung Kidul.

Dapat dilihat adanya perbedaan yang mencolok dalam aturan pembagian hasil hutan dalam SK Bupati No 213/2003 dengan Raperda HKm. SK Bupati No 213/2003 Pasal 12 ayat (1) Hasil tanaman tumpangsari sepenuhnya menjadi hak Kelompok Tani; ayat (2) Hasil tanaman pokok diatur sebagai berikut : a) swadaya murni, bagian Pemerintah Daerah 40 % (empat puluh persen) dan Kelompok 60 % (enam puluh persen); b) bantuan bibit dari Pemerintah Daerah dan atau pemerintah Pusat, bagian Pemerintah Daerah 50 % (lima puluh persen) dan Kelompok 50 % (lima puluh persen); c) bantuan penuh dari Pemerintah Daerah dan atau pemerintah Pusat,

bagian Pemerintah Daerah 75 % (tujuh puluh lima persen) dan Kelompok 250 % (dua puluh lima persen); dan ayat (3) Pengaturan hasil sebagaimana dimaksud ayat (2) setelah dikurangi Provisi Sumber Daya Hutan dan kewajiban lain terhadap Pemerintah Pusat.

Aturan tentang bagi hasil dalam Raperda HKm draft V lebih merujuk pada keinginan masyarakat seperti Pasal 24 ayat 1) Hasil tanaman non kayu sepenuhnya menjadi hak kelompok tani hutan (KTH) pemegang izin pengelolaan hutan kemasyarakatan (IPHKm); ayat 2) Hasil hutan kayu yang diperoleh dari pengelolaan hutan kemasyarakatan, dikenakan provisi sumber daya hutan sebesar 10% (sepuluh prosen) per meter kubik dari kayu yang diperdagangkan; ayat 3) Pengelolaan hutan kemasyarakatan yang mendapatkan bantuan dari pemerintah setelah dikenakan provisi sumberdaya hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dikenakan ketentuan bagi hasil 20% (duapuluh prosen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh prosen) untuk kelompok tani hutan (KTH) pemegang izin pengelolaan hutan kemasyarakatan (IPHKm); dan ayat 4) Bagian yang diterima pemerintah daerah dari provisi sumber daya hutan dan bagi hasil selanjutnya merupakan pendapatan asli daerah.

### **C. Tarik-Ulur kebijakan**

Implikasi dari keluarnya UU 22/1999<sup>6</sup> adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah kepada daerah. Uniknya, PP 25 tahun 2000 sebagai turunan dari UU 22/1999 tidak secara spesifik menyebutkan kewenangan apa yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah ini malah terlebih dahulu menjelaskan kewenangan Provinsi untuk menyu-

---

<sup>6</sup> Sekarang malah sudah diganti dengan UU 32/2004

sun pedoman-pedoman sehingga kewenangan daerah hanya diletakkan sebagai pelaksana pedoman-pedoman tersebut. Daerah kemudian mengalami disorientasi karena pada awalnya mendapat angin segar, tetapi kemudian sulit bernapas karena sempitnya ruang gerak untuk inisiatif lokal. Inkonsistensi peraturan perundangan inilah yang menimbulkan situasi penuh ketidakpastian dan menyebar bibit konflik.

Perwujudan konflik secara konkret dapat dilihat pada perbedaan sudut pandang antara pemerintah kabupaten dan pemerintah Provinsi tentang kewenangan masing-masing pihak dalam pengelolaan hutan negara di DIY. Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul misalnya, dalam berbagai kesempatan dan pemberitaan di media massa menyuarakan wacana perlunya kewenangan pengelolaan hutan berikut asset dan personil diserahkan kepada daerah. Sementara pihak Pemerintah Provinsi DIY tetap berpegang pada kebijakan pusat yang memberikan kewenangan pemangkuan kawasan hutan negara di Provinsi DIY kepada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY. Implikasi situasi ini bisa dilihat dalam penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKm), SK Menhutbun No. 31/Kpts-II/2001 yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk mengeluarkan izin pengelolaan HKm tetapi karena kewenangan pemangkuan kawasan hutan negara masih di tangan provinsi membuat Bupati lambat merespons permohonan izin HKm yang diajukan oleh masyarakat.

Konflik serta ketidakpastian peraturan semakin diperparah dengan digantikannya UU 22/1999 dengan UU 32/2005. UU yang baru dikeluarkan semakin menambah ruwetnya pelaksana HKm di Gunung Kidul, ketika UU ini belum memiliki PPP yang menjadi penjabaran dari UU. Jelas

pijakan pelaksanaan kebijakan HKM di Gunung Kidul semakin ruwet serta kurang kejelasan aturan.

Keadaan ini diperburuk dengan lemahnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat c.q. Departemen Kehutanan tentang peraturan perundangan terkait. PP No. 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan sudah cukup jelas mengatur tentang kewenangan pemberian izin yang dalam pasal 37 menyebutkan bahwa izin usaha pemanfaatan kawasan:

- a. diberikan oleh Bupati atau Walikota dengan tembusan kepada Menteri, Gubernur, dan instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan setempat apabila berada di dalam wilayah kabupaten/ kota;
- b. diberikan oleh Gubernur dengan tembusan kepada Menteri, Bupati atau Walikota dan instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan setempat apabila berada di lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- c. diberikan oleh Menteri dengan tembusan kepada Gubernur dan Bupati atau Walikota apabila berada di lintas provinsi.

Sehingga mestinya tidak perlu ada keraguan tentang kewenangan bupati dan gubernur dalam pengelolaan HKM. Kewenangan bupati sebagai kepala daerah memberikan izin tentunya tidak bertentangan dan tidak selayaknya dipertentangkan dengan kewenangan provinsi dalam pemangkuan kawasan hutan negara di DIY.

Munculnya rekomendasi Dishutbun Provinsi DIY dan SK Bupati Gunung Kidul tentang Pengelolaan HKM lazimnya akan membuat publik menilai bahwa telah terjadi kesepa-

haman dan kesepakatan antar pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten serta stakeholder kehutanan yang lain dalam penyelenggaraan HKm. Namun ternyata masih banyak terjadi perbedaan pemahaman tentang HKm antara para pihak yang berkepentingan. Satu contoh misalnya, aparat Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY masih merasa gamang tentang peran mereka dalam penyelenggaraan HKm. Contoh lain adalah, kelompok tani tidak sepekat dengan skema bagi hasil yang ditetapkan pemerintah kabupaten melalui SK Bupati. Sementara kalangan ornop menilai proses penetapan SK Bupati kurang menghargai partisipasi masyarakat yang akan melaksanakan SK tersebut. Kesepahaman dan kesepakatan antar stakeholder masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan untuk kesuksesan pengelolaan HKm di Gunung Kidul.

Dalam situasi seperti itu muncul inisiatif Komisi B DPRD Kabupaten Gunung Kidul untuk merancang peraturan daerah (Raperda) tentang pengelolaan HKm yang diharapkan bisa menjadi payung hukum bagi semua pihak. Tawaran ini mendapat sambutan hangat kalangan perguruan tinggi dan LSM yang bergabung dalam wadah Konsorsium Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (KPHKm). Pembahasan draft Raperda ini dilakukan dalam beberapa kali diskusi untuk kemudian dikonsultasikan kepada masyarakat luas. Konsultasi Publik Raperda HKm ini dilakukan pada berbagai tingkatan mulai dari tingkat kelompok, tingkat Bagian Daerah Hutan (BDH) dan tingkat Kabupaten. Proses penyusunan Raperda partisipatif ini diharapkan bisa meminimalisir konflik setelah Raperda disahkan. Sekarang proses Raperda ini berada pada status Draft V yang telah di-daftarkan oleh Komisi B DPRD Kabupaten

Gunung Kidul kepada Pimpinan Dewan untuk diagendakan pembahasannya dalam Sidang Paripurna.

Kebijakan pemerintah terasa tidak selamanya memihak dan menguntungkan rakyat. Kebijakan pemerintah pusat c.q. Departemen Kehutanan yang terus berubah-ubah menimbulkan kebingungan di tingkat bawah (pelaksanaan) terutama bagi Pemerintah Daerah (Pemda). Perubahan ini berimbas kepada kelompok (masyarakat) berupa tidak adanya kejelasan hukum berkenaan dengan perizinan pengelolaan HKm sebelumnya berlarut-larut. Perubahan SK Menhut tentang HKm berimplikasi pada proses perizinan yang sudah berjalan hampir 6 (enam) tahun lebih sejak tahun 1999 hingga sampai 2004 baru keluar dalam bentuk izin sementara. Perjalanan ini telah memakan banyak biaya dan waktu yang tidak sedikit bagi masyarakat yang mengajukan izin HKm. Sebenarnya perizinan merupakan kunci bagi kelompok (KTH) dalam menggarap hutan. KTH masih diuji kesabarannya untuk mendapatkan izin HKm 25 tahun. Besar harapan dan apa mau dikata, semoga izin sementara HKm (5 tahun) bukan merupakan alat atau proses untuk mengulur waktu yang *endingnya* merupakan penolakan izin tetap 25 tahun.

Kebijakan pemerintah daerah berupa Perda dapat menjadi pemicu konflik. Tata urutan perundang-undangan RI menunjukkan Perda memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada SK Bupati. Pemda Gunung Kidul sudah menerbitkan SK Bupati No. 213/2003 Pasal 12 yang isinya justru tidak sesuai dengan keinginan petani, terutama masalah bagi hasil. Kenyataannya sebagian besar KTH tidak menerima skema bagi hasil ini (Laporan Tahunan KPHKm, 2004). KTH lebih menerima skema yang ada dalam Raperda HKm.

Satu hal yang sebaiknya tidak dilewatkan adalah masalah alokasi APBD ke program HKm. APBD tahun 2003 menyebutkan alokasi dana untuk program HKm sebesar 45 juta (Sumber: salah satu anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul periode 1999-2004). Secara nyata 35 KTH menerima bantuan masing-masing 1 juta sehingga yang dikeluarkan untuk HKm hanya sebesar 35 juta. Dana yang 10 juta belum diketahui alokasinya atau kemana larinya.

Dana 35 juta oleh kelompok digunakan untuk berbagai macam kepentingan tergantung kondisi kelompok masing-masing. Ada indikasi penggunaan uang bantuan tersebut di kelompok kurang jelas. Hutan negara di Gunung Kidul mempunyai potensi yang cukup besar untuk meningkatkan PAD namun sepertinya pemerintah kurang memperhatikan peluang ini, sehingga alokasi APBD untuk HKm juga sangat kecil. Alokasi yang sangat kecil ini tentu saja sesuai dengan tersendat-sendatnya program HKm selama ini.

Tarik ulur kabupaten dan provinsi tentang kewenangan pemanfaatan dan pemangkuan kawasan hutan terjadi sejak ditetapkannya UU No 22/1999. Perwujudan konflik secara kongkrit dapat dilihat pada perbedaan sudut pandang antara Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi tentang kewenangan masing-masing pihak dalam pengelolaan hutan negara di DIY. Seperti yang akan dibahas dalam Bagian 4 Desentralisasi Setengah Hati: Salah Satu Masalah HKm, bahwa antara Pemprov dan Pemkab sama-sama *ngotot* atas kewenangan tersebut. Pada akhirnya Pemkab cenderung mengalah dan menanti kebaikan hati Pemprov dalam hal kewenangan hutan negara ini.

HKm yang sebenarnya juga mengatur *share benefit* antara pusat dengan daerah dan antara masyarakat dengan Pemkab

yaitu mengatur bagi hasil dan provisi sumber daya hutan. Provisi sumberdaya hutan sebesar 10 % diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 74/1999 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Bagian daerah yang bersangkutan dari penerimaan provisi sumberdaya hutan sebesar 32 % seperti yang diatur dalam Pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah (PP) No 104/2000 tentang Dana Perimbangan yang merupakan peraturan pelaksana UU No. 25/1999.

Dana ini dapat digunakan untuk rehabilitasi dan perbaikan kualitas sumber daya hutan. Pendapatan asli daerah yang bersumber dari bagi hasil dengan kelompok masyarakat merupakan sumber penerimaan yang berasal dari masyarakat dan aset daerah yang kemudian disebut pendapatan asli daerah (PAD). Kabupaten Gunung Kidul dalam urusan sumber PAD ini diatur dalam Pasal 12 SK Bupati No. 213/2003 dan juga tercantum dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul (Raperda) tentang Hutan Kemasyarakatan yang masih *digodog* oleh DPRD Kabupaten Gunung Kidul. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Hutan Kemasyarakatan telah melalui uji publik dan akademik karena telah dibahas di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan dikonsultasikan ke masyarakat dari tingkat kelompok tani, Bagian Daerah Hutan (kecamatan), sampai dengan kabupaten. Raperda ini adalah hasil inisiatif DPRD periode 1999-2004, dan sekarang bola ada di tangan DPRD periode 2004-2009.

Demikian perjalanan Kebijakan Hkm yang sudah coba dilihat dalam keputusan daerah. Sebuah perjanjian yang penuh tarik-ulur kekuasaan antar pemerintah sendiri. Sebuah fenomena yang memunculkan asumsi bahwa negara tidak tunggal, negara masih gamang dalam membuat kebijakan yang me-

mihak kepada rakyat, disisi lain nampak bahwa SD hutan masih dilihat sebagai *second sector* sehingga layak dilupakan, kecuali ini sudah bersentuhan dengan uang maka menjadi pemikat. Kebingungan negara ini menampakkan bahwa kelanjutan HKm menjadi bumerang yang buruk bagi keberlanjutan ekosistem hutan. Nampak jelas bahwa kuasa negara terhadap sumber daya alam belum terdistribusi dengan jelas dan tepat.

## **BAB IV**

# **BASIS SOSIAL DAN BUDAYA RAKYAT DALAM PENGEMBANGAN HKm**

Basis sosial serta budaya masyarakat yang muncul sebagai aktualisasi serta potensi masyarakat dalam pengembangan hutan yang lestari. Basis sosial dan budaya dalam kriteria ini kemudian dilihat antara lain dalam interaksi atau hubungan antar pihak dalam pengelolaan hutan berkelanjutan. Komunikasi serta jalinan interaksi antar aktor macam apa yang mendorong pengelolaan hutan yang lebih berkelanjutan. Sebuah interaksi yang tentunya saling menguntungkan ataukah saling merugikan antar mereka. Hubungan para aktor HKm di Gunung Kidul dilihat dalam paparan bab berikut.

Hal kedua yang dilihat mendorong hutan berkelanjutan tentang mekanisme yang terdapat dalam masyarakat untuk mengelola secara partisipatif dan efektif. Pengembangan HKm yang efektif serta partisipatif ini dilihat dari dikembangkan komunitas atau pengembangan kelompok sebagai wadah bersama. Komunitas akan dilihat bagaimana peran serta mekanisme kelembagaannya dalam pengembangan HKm tersebut. Program HKm merupakan program yang dikembangkan dalam rangka penjembitan penguasaan hutan oleh negara dan rakyat.

Selayaknya program yang kemudian dilakukan dengan melibatkan komunitas atau kelompok sekitar hutan patut dicermati. Program ini dititik beratkan pada semangat peningkatan peran komunitas sekitar hutan. Komunitas kedepan yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Paparan yang kemudian dilihat untuk mendorong pengembangan HKm lestari adalah yang tak kalah penting kita harus melihat adanya pengetahuan lokal sebagai strategi pengembangan hutan versi rakyat. Pengetahuan lokal macam apa yang ada dalam masyarakat diharap dapat mendorong pengembangan hutan yang berkelanjutan. Pengetahuan rakyat dalam mengelola SDH sekaligus meningkatkan kesejahteraan mereka diharap mampu mendukung hutan lestari dan berkelanjutan.

### **A. Aktor HKm di Gunung Kidul**

Kabupaten Gunungkidul dengan keadaan fisik, sosial, ekonomi, dan budaya menunjukkan sangat mendesak untuk segera ditangani penyelesaian permasalahan lingkungan hidup, tanah, air, dan plasma nutfah. Hutan dan kehutanan sebagai salah satu tumpuan penyangga kehidupan perlu pemikiran, perencanaan, dan pelaksana pembangunannya secara lebih serius untuk kelestarian fungsi ekologi tanpa mengabaikan aspek sosial dan ekonomi.

Hutan negara di Kabupaten Gunung Kidul seluruhnya seluas 13.221,5 ha, merupakan kurang lebih 8,90% luas daratan Kabupaten Gunung Kidul (146.539 ha) tersebar memanjang dari Kecamatan Semin sampai Kecamatan Panggang dengan batas luar 361,15 km. Hal ini kurang menjamin fungsi hutan sebagai tumpuan utama berdasarkan prinsip konservasi sumber daya alam dan plasma nutfah yang diamanatkan UU

Nomor 41 tahun 1999 pasal (3) sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

- (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan perubahan eksternal;
- (e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan, di mana semua hutan di wilayah Republik Indonesia juga kekayaan di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Di samping fungsi ekonominya sebagai sumber bahan baku untuk kepentingan bahan bangunan, industri, pemenuhan kayu bakar masyarakat, peningkatan pertumbuhan pendapatan daerah dan lain-lain.

Di sisi lain tekanan terhadap ketertiban hutan negara di mana gangguan atau tekanan tersebut berupa pencurian dan penggarapan liar yang berkembang tak terkendali. Selain itu kepemilikan lahan garapan masyarakat yang relatif sempit (kurang lebih 0,56 ha/KK), menjadikan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat menjadi suatu masalah yang perlu ditindaklanjuti. Serta keinginan meletakkan hutan dalam fungsinya untuk menjaga keseimbangan ekosistem.

Mengingat permasalahan tersebut di atas, kebijakan pemerintah melalui KepMenHut No. 31/Kpts/2000 untuk merehabilitasi hutan melalui program pengembangan hutan kemasyarakatan (HKm) dapat dijadikan suatu pemecahan alternatif pemecahan hutan melalui keterlibatan masyarakat secara partisipatif, melalui satu pendekatan, yaitu bagaimana dalam pengelolaan hutan lestari di Indonesia mampu meningkatkan partisipasi masyarakat termasuk masyarakat setempat Sebagai konsekuensi kebijakan pemerintah yang tidak hanya mengutamakan pemodal besar dalam pengelolaan hutan.

Dengan melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi akibat banyaknya pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumber daya hutan, Departemen Kehutanan telah memutuskan bahwa salah satu faktor yang sangat penting untuk menunjang keberhasilan pengelolaan hutan lestari adalah perlunya melibatkan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan.

Mereka harus dijadikan semakin mantap apabila diperkuat dengan keterlibatan mitra usaha lainnya, sehingga seluruh modal pembangunan (pemerintah, swasta, dan modal sosial yang ada pada masyarakat) dapat didayagunakan secara optimal.

Pelaksanaan pengembangan hutan kemasyarakatan yang dilaksanakan mulai tahun 1997 berdasarkan SK. Menhut No. 677 tahun 1998 hingga KepMenHut No. 31/Kpts/2001. Respons masyarakat di Gunung Kidul sangat positif terhadap program hutan kemasyarakatan, karena masyarakat merasa terlibat dalam pengelolaan hutan. Selain bertujuan untuk merehabilitasi dan mereboisasi hutan masyarakat juga mendapatkan lapangan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini dapat disimpulkan bahwa keterlibatan ma-

syarakat dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan pengelolaan hutan.

Dalam pengembangan HKm sebenarnya juga merupakan hasil dari “perlawanan” petani terhadap negara. Sebagaimana diungkapkan Scott (2000), menunjukkan bahwa dalam banyak bentuk perlawanan petani patut diduga bahwa para pelakunya tetap membisu ketika ditanya apa maksud dan tujuan mereka. Keamanan diri mereka mungkin tergantung kepada sikap diam dan keadaan tanpa nama. Jenis perlawanan ini sendiri mungkin untuk keefektifannya dengan bergantung pada timbulnya konformitas, maksud-maksud mereka mungkin tertanam erat dalam sub kultur kelas petani dan dalam perjuangan rutin yang dianggap sebagai sesuatu yang harus dilakukan seperti memberikan nafkah dan kelangsungan hidup rumah tangga, sehingga tidak perlu artikulatif. Ibarat ikan tak akan pernah berdiskusi tentang apa itu air.

Begitu juga yang terjadi dan tergambar dalam masyarakat HKm Gunung Kidul sebagai komunitas. HKm Gunung Kidul memiliki keunikan tersendiri karena banyak pihak yang terlibat di dalamnya. Sebagai contoh, unsur legislatif yang di beberapa tempat lain mandul justru di Gunung Kidul cukup punya kekuatan untuk membela masyarakat peserta HKm.

Perjuangan terus dilakukan demi pembelaannya terhadap kaum petani HKm. Petani pun terus berjuang walaupun belum berani bersuara lantang di depan pemerintah kabupaten tentang kebenaran. Mereka kini menanti hampir 6 (enam) tahun akan turunnya izin tetap 25 tahun dalam pengelolaan HKm, bukan sekedar izin sementara. Di sisi lain keterlibatan LSM dan perguruan tinggi juga ikut meramaikan pergulatan HKm Gunung Kidul.

Kompleksitas masalah di Gunung Kidul yang luas kawasannya tidak ada sepersesepuluh (1/10) luas pulau Kalimantan, tetapi dalam fokus kehutanannya tidak kalah rumit dengan Borneo. Hasil pembahasan serta fenomena di atas kiranya telah layak bagi seseorang untuk berasumsi, beropini, atau bahkan menghakimi. Zaman reformasi diyakini termasuk zaman merdeka yang ikut memberi nuansa pada dunia kehutanan yang mengerucut ke HKm Gunung Kidul. Menimbang elemen-elemen HKm yang ada, mungkinkah kita menciptakan suatu mosaik yang indah di Gunung Kidul? Ada peluang, ada kesempatan, ada harapan, ada lahan gundul tapi me-nganggur, ada negara yang tampaknya boleh diragukan untuk membangun lahan gundul, ada pemerintah dan semua unsur terkait yang berhak memberi izin pengelolaan HKm, ada masyarakat setempat yang mempunyai asa, ada kearifan lokal, ada kemiskinan, ada ketidakpercayaan, ada kesombongan, ada ketakutan, ada rakyat yang berserikat dan berkumpul, ada kepentingan, ada GNRHL, ada *social forestry* (SF), ada harapan proyek kehutanan, ada nuansa politik dan politisi, ada wajah dan omongan lama dengan topeng baru, ada "lagu lama", ada badut-badut, dan seterusnya. Tanpa maksud mencela, semoga tidak ada apa-apa dalam setiap yang "ada".

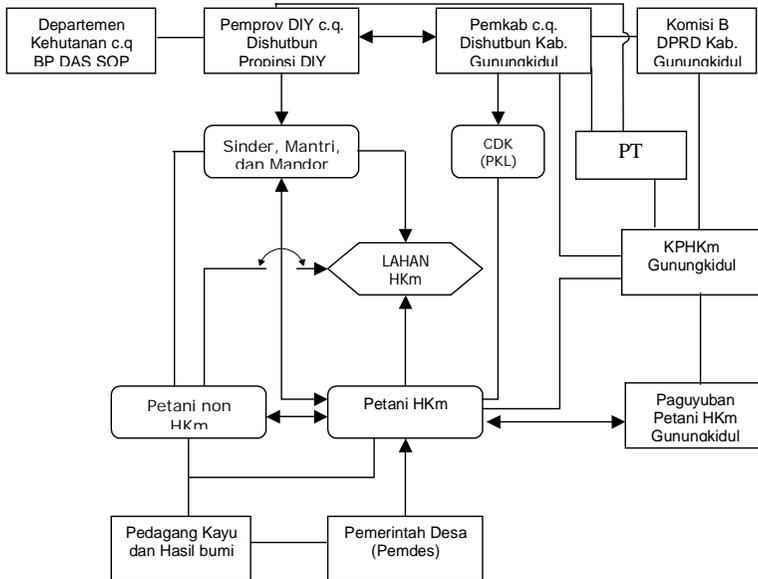
Pertanyaan besar kemudian muncul, siapa aktor yang bermain dalam menyusun mosaik tanpa harus ada perpecahan lagi? Mampukah mosaik tersebut memberi tempat yang lebih lapang kepada masyarakat KTHKm di Gunung Kidul?

HKm pada dasarnya merupakan program yang digagas pemerintah untuk memberikan akses yang lebih kepada masyarakat dalam mengelola sumber daya hutan. Hal ini demi terwujudnya suatu kondisi masyarakat sekitar hutan atau masyarakat lokal yang semakin sejahtera kehidupannya dengan

tetap memperhatikan kelestarian fungsi hutan. Kesejahteraan masyarakat lokal dan kelestarian hutan merupakan dua hal yang integral dan saling melengkapi.

Dengan kata lain, hutan tidak akan lestari apabila masyarakat sekitar hutan tidak diberi akses yang lebih luas secara nyata, baik *de jure* maupun *de facto* dalam pengelolaan sumber daya hutan. Tanpa akses yang memadai, masyarakat masih saja hidup di bawah garis kemiskinan dan termarginalkan secara ekonomi serta sosial politik. Juga berlaku sebaliknya, masyarakat sekitar hutan selamanya tak akan sejahtera, bila mana hutannya merana, rusak, dan tidak dapat dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat luas dan khususnya masyarakat sekitar hutan.

Dengan terbukanya akses dalam mengelola hutan oleh masyarakat dalam HKm mampu mendorong masyarakat mengelola hutan. Pembukaan akses hutan dalam HKm di Gunung Kidul ini membuka pula peta aktor yang terlibat dalam pengembangan program ini. Para pemain yang ingin mendapat bagian dari program ini. Di dalam pengembangan hutan yang berkelanjutan pengetahuan tentang aktor siapa saja yang bermain dapat membantu kita mengetahui seberapa besar program ini dapat berkelanjutan. Dari diagram dibawah ini nampak beberapa aktor yang dapat dipetakan.



Sumber: Laporan Tahunan KPHKm 2003/2004

**Diagram VI**  
**Hubungan aktor HKm**

**Keterangan:**

- ↔ : Hubungan kurang harmonis/ada konflik
- : Menunjukkan lebih berkuasa atau ada interaksi kekuasaan satu arah
- : Ada hubungan/interaksi

Aktor utama dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan adalah petani (masyarakat). Petani di sini dilihat dengan dua aktor yang berbeda. Satu petani non HKm, petani non Hkm dilihat sebagai komunitas yang mengelola hutan negara tetapi belum memiliki izin atau bahkan tanpa izin. Mereka mengelola hutan negara yang terletak didekat tempat tinggal mereka. Lahan hutan negara mereka dimanfaatkan untuk menanam tanaman pangan bukan dikelola untuk didapat tanaman kerasnya. Lahan yang mereka kelola disamping dekat dengan tempat mereka tinggal tetapi juga lahan yang biasanya sudah gindul atau lahan yang tanaman kerasnya sudah hilang (dipanen maupun dijarah).

Kelompok kedua dari petani adalah Petani Hkm sendiri. Petani yang mengelola hutan negara karena sudah memiliki izin pemanfaatan lahan dari pemerintah. Tetapi Petani HKM sebagai pelaku selalu berada pada posisi subordinat, tidak setara dengan pemerintah dan aktor lain terutama pedagang kayu. Posisi ini dapat dikatakan posisi terlemah dalam berhadapan dengan aktor lain. Kelemahan ini bukan karena petani tidak memiliki kemampuan untuk bersuara lantang menolak apabila terjadi kesewenangan yang dilakukan pemerintah dalam memberlakukan kebijakannya.

Perlu diingat, suatu kelompok masyarakat yang terlembaga dan terorganisasi dengan baik akan memiliki kekuatan yang lebih dibandingkan dengan hanya satu dua orang atau satu kelompok saja. Oleh karena itu, kebutuhan akan jaringan petani yang kuat dan efektif merupakan kebutuhan utama petani juga. Jaringan petani yang kuat diharapkan mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) petani yang semakin kuat. Kekuatan petani dapat lebih dimobilisasi untuk melakukan "perlawanan"

terhadap kebijakan pemerintah (baca: penguasa) yang cenderung merugikan petani.

Kebutuhan penguatan kapasitas dan kemampuan (*capacity building*) kelompok tani hutan tidak hanya dalam masalah penguatan teknis-teknis kehutanan dan penguatan kelembagaan (*institutional building*) saja. Jaringan kelompok-kelompok yang terlembaga atau terorganisasi dengan baik perlu diciptakan. Kelompok tani hutan (KTH) yang berjumlah 35 kelompok sebenarnya memerlukan jaringan yang kuat dan profesional untuk dapat bergerak dan melakukan advokasi diri apabila ada kebijakan yang merugikan. Organisasi jaringan kelompok juga harus mandiri dan mampu terlepas dari hegemoni yang menguasai sektor kehutanan, oleh karena itu kekompakan jaringan sangat diperlukan.

Masyarakat petani di Gunung Kidul sebenarnya sudah memiliki wadah jaringan petani yaitu Paguyuban KTHKm se-Gunung Kidul. Paguyuban ini terdiri dari perwakilan masing-masing KTH yang pada intinya awalnya secara fungsional dapat menampung aspirasi KTH. Lebih jauh lagi, paguyuban dapat menjadi wadah komunikasi antar kelompok tani, pengayom kelompok tani, serta sebagai corong semua kelompok tani terhadap pihak-pihak luar yang berkepentingan terhadap mereka. Posisi petani yang selama ini selalu lemah, marginal, tidak diindahkan dalam proses-proses politik dan pengambilan kebijakan termasuk dalam proses perencanaan dan pengelolaan sumber daya hutan dapat teratasi. Jaringan ini dapat untuk memperkuat posisi tawar petani di tingkat eksternal, walaupun sampai saat ini paguyuban belum dapat memposisikan sebagai wadah jaringan petani yang ideal. Seorang pakar hutan rakyat mengungkapkan pendapatnya bahwa lembaga semacam paguyuban selayaknya menjalin hubungan

baik dengan semua pihak, tetapi tidak menjadi kepanjangan tangan pihak manapun.

Wakil-wakil dari KTHKm di Gunung Kidul pernah berkumpul dan memutuskan untuk membentuk Paguyuban KTHKm. Paguyuban ini terbentuk pada pertemuan antara kelompok tani, Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun), beberapa LSM, dan PKHR (Pusat Kajian Hutan Rakyat Fakultas Kehutanan UGM). Kesamaan kepentingan untuk membangun HKm dapat menyatukan langkah dan pikiran dalam paguyuban yang terbentuk. Pada tataran ideal, paguyuban ini akan mampu memayungi kelompok tani HKm Gunung Kidul dan dapat menjadi wadah yang mengikat. Lebih jauh lagi, paguyuban dapat memainkan perannya yang lebih strategis baik ke dalam maupun ke luar tanpa merugikan semua pihak. Peran ke dalam yaitu di KTHKm sendiri, paguyuban diharapkan sebagai organisasi dapat mempercepat keberhasilan roda KTHKm baik di tingkat perizinan sampai lapangan, pada konsep sampai praktek, di tingkat kelembagaan sampai program, dst. Oleh karena itu, idealnya paguyuban dapat bertahan dan berfungsi baik selama ada KTHKm di Gunung Kidul.

Tujuan utama dibentuknya Paguyuban KTHKm adalah sebagai alat untuk menyampaikan aspirasi KTHKm ke pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemerintah. Adanya paguyuban seyogyanya dapat meningkatkan posisi tawar KTH di mata pemberi izin karena aspirasi dapat disampaikan lebih kuat. Lebih jauh lagi, paguyuban diharapkan mampu menjadi penghubung atau mediator antara pemerintah (Dishutbun) dengan KTHKm sebagai pihak yang menginginkan izin HKm. Pada posisi ini, minimal paguyuban dapat mempercepat komunikasi antara pemerintah dengan KTH.

Secara faktual, paguyuban selama ini sudah bekerja walaupun belum memenuhi keinginan semua pihak. Pihak Dishutbun sering menggunakan paguyuban sebagai perantara untuk berhubungan dengan kelompok. Paguyuban kemudian memfasilitasi kebutuhan kelompok. Ada hubungan timbal balik antara Dishutbun dengan paguyuban yang pada posisi ini paguyuban lebih banyak memfasilitasi. Sebagai contoh berfungsinya paguyuban adalah BP DAS bekerja sama dengan paguyuban untuk mengelola sejumlah dana proyek BP DAS. Pada sisi fakta yang lain terjadi titik tekan dari banyak tubuh KTH yang menyatakan bahwa kinerja paguyuban belum memenuhi keinginan. Ada banyak keinginan wajar yang diharapkan terpenuhi dari berdirinya paguyuban yang diantaranya organisasi paguyuban aktif dengan adanya pertemuan rutin, paguyuban membuat program yang disampaikan kelompok, terciptanya jaringan sehingga adanya sambung rasa antara kelompok dengan paguyuban yang saling interaksi saling membutuhkan, dan terciptanya paguyuban sebagai suatu wadah yang mengikat kelompok.

Sebagaimana yang pernah terungkap, paguyuban pada hakikatnya dapat menempati posisi yang strategis bagi HKM di Gunung Kidul. Sejauh ini, paguyuban bisa dikatakan belum maksimal menjalankan fungsinya karena masih terdengar ucapan ketidakpuasan terhadap kinerja paguyuban walaupun hal ini merupakan hal biasa bagi suatu organisasi yang berumur muda<sup>7</sup>. Hambatan bagi perkembangan paguyuban yang lambat mungkin dikarenakan oleh posisi paguyuban sendiri

---

<sup>7</sup> Paguyuban sudah dinyatakan **dibekukan** oleh 27 KTHKm dari 35 KTHKm se-Gunungkidul saat acara konsultasi public Raperda HKM tingkat kabupaten di Hotel Sahid Raya pada tanggal 20 Desember 2003. Lihat "Desentralisasi versus Deforestasi", 2004.

yang memungkinkan untuk menempati posisi strategis di antara KTH, pemerintah, dan pihak-pihak lain yang peduli terhadap HKm.

Posisi strategis paguyuban sangat potensial menimbulkan konflik kepentingan baik konflik kepentingan antar individu dalam tubuh paguyuban maupun kemungkinan konflik antar kubu dalam peta politik organisasi bahkan tidak menutup kemungkinan ada "api" dari luar tubuh paguyuban. Sejauh ini, fakta di lapangan juga menunjukkan justru paguyuban yang secara harfiah "guyub" berarti rukun, ternyata menyimpan konflik yang ditimbulkan oleh berbagai kepentingan baik secara kelompok maupun individu. Sebagian anggota paguyuban tampak kurang puas dengan kinerja paguyuban. Seharusnya musyawarah jika ada yang tidak puas dengan kinerja paguyuban. Sebagai lembaga yang baru, wajar jika ada yang tidak puas dengan kinerja paguyuban. Hal ini terjadi karena belum ada pedoman (AD/ART) dan belum menyusun program kerja.

Aktor yang sudah dibahas dalam bab sebelumnya adalah pemerintah (pusat maupun daerah). Posisi pemerintah dalam hal ini adalah sebagai regulator, fasilitator, dan mediator. Secara *de facto* masyarakatlah pemegang hak kelola, sedangkan pemerintah merupakan pemilik hutan secara *de jure*. Bila paradigma ini tidak dibangun maka akibatnya pemerintah akan selalu superior dalam pengelolaan hutan. Semua kebijakan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan hutan bersifat terpusat (sentralistik) dan tidak partisipatif (melibatkan banyak pihak khususnya masyarakat). Catatan dalam bab sebelumnya menunjukkan, masyarakat hanya dimobilisasi tenaga, *mblandong*, dalam proses pemanenan dan penanaman. Keamanan hutan menjadi tanggung jawab mutlak petugas kehutanan yang penuh dengan keterbatasan. Masyarakat yang

berpotensi sama sekali tidak dilibatkan dalam keamanan dan pemanfaatan hutan negara, apalagi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, serta monitoring dan evaluasi, jelas tidak dilibatkan pada masa lalu. Pemerintah dan masyarakat seharusnya bekerja sama *mutualisme* dalam pemanfaatan dan pelestarian hutan.

Aktor berikutnya Lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan perguruan tinggi (PT) idealnya bisa bermitra atau beroposisi dengan pemerintah, bukan sebagai bagian dari legalitas suatu proyek. Sifat konfrontatif, kompromis, ataupun persuasif terhadap pemerintah dalam membela atau memihak kaum petani menjadi *mindset* para aktifis LSM. LSM telah dicap sebagai provokator masyarakat untuk melakukan perlawanan pada penguasa. Cap ini terkesan negatif apabila tanpa melihat penyebab pelaku keterpurukan negeri tercinta ini. Aktivis LSM sendiri melihat sebagai suatu kewajaran dan bahkan menjadi daya juang untuk terus melakukan pembelaan baik dengan cara konfrontatif maupun kolaboratif dan kooperatif dengan pemerintah. Oleh karena itu, posisi LSM dan PT bukan hanya sebagai pembantu dalam proses pembangunan hutan tetapi juga memiliki posisi penting. Sebagaimana contoh nyata dalam proses pengembangan hutan kemasyarakatan di Gunung Kidul, posisi petani sebagai aktor utama, pemerintah sebagai regulator, fasilitator, dan mediator, sedangkan KPHKm sebagai konsorsium antara PT dan LSM diposisikan sebagai pihak luar yang netral dalam membantu proses pengembangan HKm tersebut.

Aktor berikutnya KPHKm (Konsorsium Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (HKm) Kabupaten Gunung Kidul) yang digerakkan oleh para penggiat Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat atau FKKM Faswil DIY (baca: pengurus FKKM

Faswil DIY) ketika melakukan studi untuk mengkaji beberapa permasalahan pelaksanaan kegiatan HKm Gunung Kidul dengan beberapa stakeholder. Kegiatan studi ini juga dimaksudkan untuk melaksanakan amanat Lokakarya para pihak kehutanan yang berlangsung di Hotel Wisanti pada tahun 2001 yang menyepakati 3 isu:

- 1) pengelolaan hutan rakyat,
- 2) hutan desa dan
- 3) HKm untuk menjadi prioritas dalam pengelolaan hutan di DIY. Proses-proses selanjutnya kegiatan pengawalan pengelolaan HKm Gunung Kidul dilakukan dengan membawa "bendera" FKMM Faswil DIY seperti:
  - 1) Pemaparan (ekspose) hasil Kajian Pelaksanaan Hutan Kemasyarakatan (HKm);
  - 2) Diskusi Multipihak Penyerahan Kewenangan Pengelolaan Hutan Negara di Provinsi DIY;
  - 3) Audensi dan Publik Hearing dengan Komisi B DPRD Provinsi DIY;
  - 4) Sarasehan Kelompok Tani HKm se-Gunungkidul;
  - 5) Pertemuan Jaringan Petani (Paguyuban); Pelatihan Kelompok Tani HKm se-Gunungkidul;
  - 6) Audensi dengan DPRD Gunungkidul; dan
  - 7) Asistensi masing-masing kelompok dengan membantu pembuatan aturan internal dan rencana kelola sebagai syarat administratif pengajuan izin HKm dilaksanakan pada bulan Juni-Juli oleh masing-masing LSM dan PKHR.

Empat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Pusat Kajian Hutan Rakyat Fakultas Kehutanan UGM pada tanggal 1 April 2003 bersepakat untuk mendeklarasikan berdirinya

“Konsorsium Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (HKm) Kabupaten Gunungkidul”. Empat LSM yang tergabung dalam konsorsium tersebut adalah: PERSEPSI (Perhimpunan untuk Studi dan Pengembangan Ekonomi dan Sosial), PERDIKAN (Perkumpulan Peduli Lingkungan), YP2SU (Yayasan Peningkatan dan Pengembangan Sumberdaya Umat) dan Yayasan SHOREA. Sebelumnya 5 lembaga yang tergabung dalam konsorsium tersebut lebih sering dikenal dengan nama FKMM Faswil DIY. Seiring dengan pengembalian fungsi FKMM sebagai forum, maka konsorsium inilah yang bertugas melakukan berbagai kegiatan dengan masyarakat.

Peran dan fungsi strategis KPHKm sebenarnya berawal dari proses kegiatan HKm di Gunungkidul yang mengalami stagnasi. Stagnasi ini disebabkan karena proses pencadangan HKm yang sampai saat ini belum kelar, adanya tarik ulur kewenangan pengelolaan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten, lambatnya proses perizinan HKm, dan proses penyiapan masyarakat oleh Pemda yang kurang terprogram. Proses perizinan sebetulnya sejak diberlakukannya SK Menhutbun No. 677/1998 sampai mengalami perubahan SK Menhut No. 31/2001. Peran dan fungsi strategis KPHKm adalah untuk berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat dan advokasi kebijakan pelaksanaan HKm Gunung Kidul.

Peran dan fungsi KPHKm diimplementasikan dalam berbagai bentuk program yang terencana. Tujuan dari program-program tersebut adalah:

- (1) meningkatkan kapasitas dan keterampilan masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan melalui skema HKm;
- (2) meningkatkan kemampuan berorganisasi untuk memperbaiki posisi dan daya tawar masyarakat terhadap stakeholder kehutanan yang lain;

- (3) memfasilitasi penyelesaian persoalan yang berkaitan dengan HKm;
- (4) mendorong munculnya Perda Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM);
- (5) melakukan inisiasi pembentukan dan pengembangan Forum Pemerhati Hutan yang didukung oleh elemen multipihak;
- (6) mendokumentasikan seluruh proses pengembangan HKm Gunung Kidul.

Pengurus KPHKm terdiri dari orang-orang yang aktif dan peduli dalam khasanah hutan kemasyarakatan yaitu; Zain Noor Rahman, S.Hut. (Yayasan SHOREA) sebagai penanggung jawab program KPHKm dan sekarang digantikan oleh saudara Eko Budi Wiyono, S. Hut. dengan Puji Raharjo, S.TP. (Perkumpulan Peduli Lingkungan/PERDIKAN) sebagai penanggung jawab dalam administrasi dan keuangan. Sedangkan Ir. San Afri Awang, M.Sc. dari PKHR Fakultas Kehutanan UGM sebagai penasehat program tersebut yang sekarang aktif sebagai Dewan Pertimbangan Nasional (DPN) FKMM.

Pola HKm Gunung Kidul terlihat memiliki nuansa yang khas. Antara pemerintah dan masyarakat diharapkan memiliki hubungan kemitraan yang baik. Hubungan kemitraan diperlukan suatu hubungan yang setara dan seimbang. Sedangkan LSM dan PT sebagai pihak yang netral lebih bersifat membantu dengan proses negoisasi, fasilitasi, dll. di antara pemerintah dan masyarakat. Hubungan tersebut lebih dikenal dengan hubungan aktor multipihak. Sebelum mengurai lebih jauh masalah hubungan multipihak kita dapat membahas aktor-aktor yang terlibat dalam pengembangan HKm Gunungkidul.

Berdasarkan atas kesamaan tujuan dan kehidupan masyarakat di Gunung Kidul banyak yang membentuk kelompok tani. Inisiatif tidak sepenuhnya dari masyarakat tetapi pembentukan kelompok tersebut cukup menjadi batu loncatan untuk membentuk kelompok yang lebih mandiri dan demokratis. Banyak KTHKm yang awal berdirinya tidak partisipatif, dominasi pengurus terjadi dalam setiap proses pengambilan keputusan. Sedangkan, beberapa kelompok yang dikelola dengan baik maka lambat laun karena pengaruh dari luar atau pun kesadaran sendiri dapat membentuk kelompok yang lebih demokratis. Keputusan kelompok demokratis diputuskan dengan musyawarah kelompok.

Dari beberapa hak yang mencoba melihat tentang peme-taan aktor HKm dapat diambil beberapa pelajaran, *Pelajaran pertama*, HKm telah mendukung konsep desentralisasi sumber daya hutan. Kebijakan dalam SK Menhut No. 31/2001 telah membuka lebar-lebar pada pemerintah daerah dalam hal ini Bupati untuk mengatur dalam pemberian izin pada kelompok masyarakat dalam pengelolaan hutan negara. Pemkab juga diberi kewenangan untuk mengevaluasi dan memonitoring jalannya implementasi HKm. Dalam hal ini desentralisasi yang dikonsepsikan dalam UU 22/1999 sejalan dan didukung dengan adanya kebijakan ini, sehingga peran Bupati dalam pengembangan HKm dapat terus ditingkatkan.

*Pelajaran kedua*, HKm yang dikembangkan di Gunung Kidul telah mampu membuka akses sumber daya hutan bagi rakyat. Rakyat diberi hak untuk pengelolaan hutan negara. Tetapi disisi yang lain pengelolaan yang dilakukan ternyata masih membuat kebingungan dengan hanya diberinya izin sementara. Kepastian tentang kelola selanjutnya ini akan dapat

menimbulkan masalah kedepan terutama keselamatan hutan sendiri.

*Pelajaran ketiga*, Dalam interaksi antar aktor patut dicatat adanya aktor cukup berperan dalam mendorong HKM lestari adalah KPHKm. KPHKm sebagai sebuah forum komunikasi antara PT dan LSM ternyata cukup mampu mendorong pengembangan HKM menjadi lebih baik.

*Pelajaran keempat*, dalam perkembangannya ternyata hubungan antar aktor HKM masih sangat kuat kesenjangan kekuasaannya. Pedagang dalam posisi yang lain memiliki pengaruh lebih kuat terhadap petani. Negara yang berfungsi sebagai penyeimbang justru gagap menyikapi keadaan ini. Negara malah membuat kebijakan yang kadang merugikan petani.

*Pelajaran kelima*, konflik yang muncul antar aktor sangat sering muncul dilapangan tetapi minim penyelesaiannya. Perlu dikembangkan sebuah lembaga atau forum yang mampu memfasilitasi sekaligus menyelesaikan masalah ini. Konflik yang muncul pada dasarnya dapat membahayakan keberlanjutan program HKM itu sendiri sekaligus mengancam kelestarian ekosistem hutan juga.

## **B. Pengelolaan Hutan Berbasis Komunitas**

Maksud pengembangan program pengelolaan hutan kemasyarakatan, adalah sebagai sistem pengelolaan sumber daya hutan yang akan mengedepankan peran masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dan keterlibatan berbagai pihak. UU No. 41 tahun 1999 dan PP No. 34 tahun 2002 pasal 51 menyebutkan secara *explicit* bahwa pemberdayaan masyarakat setempat di dalam dan sekitar hutan dilaksanakan dalam rangka penguatan kelembagaan masyarakat dalam pemanfaatan hutan. Di samping itu, pengembangan hutan kemasyarakatan

merupakan wujud implementasi kebijakan desentralisasi dalam bidang kehutanan, karena dalam penyelenggaraan program hutan kemasyarakatan, peranan pemerintah daerah (pemda), terutama pemerintah kabupaten akan sangat penting, karena seluruh aspek teknis pelaksanaan program hutan kemasyarakatan akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tujuan pengelolaan hutan kemasyarakatan adalah terwujudnya kelestarian sumber daya hutan dan kesejahteraan masyarakat, khususnya yang bermukim di dalam dan sekitar kawasan hutan yang penghidupannya bergantung pada kegiatan yang berbasis pada sumber daya hutan. Untuk mencapai tujuan tersebut, kebijakan ini diharapkan dapat:

- (a) membangkitkan kegiatan ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar hutan;
- (b) mempercepat rehabilitasi hutan dengan mendayagunakan semua sumber daya pembangunan: masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha dalam kelembagaan kemitraan pengelolaan hutan; dan
- (c) meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat (formal dan non formal) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan.

Dalam rangka merealisasikan tujuan tersebut, pengembangan hutan kemasyarakatan adalah *tidak sekedar memberikan alternatif* agar mereka terlibat dan mengelola hutan, melainkan juga *pemberian kesempatan dan kepercayaan* kepada masyarakat hutan untuk bersama-sama mengelola sumber daya hutan agar dapat dicapai kesejahteraan rakyat dengan senantiasa memperhatikan upaya pelestarian sumber daya alamnya. Berdasarkan hal tersebut di atas, pengembangan hutan kemasyarakatan adalah:

- (a) pemerataan pembangunan;
- (b) mengembangkan partisipasi rakyat;
- (c) mewujudkan kemandirian dan melaksanakan desentralisasi;
- (d) perlindungan dan pelestarian sumber daya alam; dan
- (e) keberlanjutan fungsi dan manfaat hutan.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah digaris-kan, maka pengembangan hutan kemasyarakatan mengacu pada kebijakan umum sebagai berikut:

- a. Hutan kemasyarakatan merupakan sistem pengelolaan hutan mencakup semua dimensi atau aspek secara komprehensif, yang meliputi penataan dan perencanaan, pemanfaatan hutan (kayu dan non kayu, termasuk jasa lingkungan) dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan lahan dalam rangka memulihkan dan meningkatkan produktivitasnya serta perlindungan dan konservasi hutan dan lahan. Jadi hutan kemasyarakatan tidak hanya membicarakan perlakuan dalam pengelolaan hutan secara parsial, seperti pemanfaatan, rehabilitasi, atau konservasi hutan saja.
- b. Pengembangan hutan kemasyarakatan melalui sistem pengelolaan yang komprehensif tidak untuk mengubah status fungsi, tetapi tidak untuk memberikan hak dan tanggung jawab mengelola hutan pada areal yang ditetapkan dalam suatu kelembagaan pengelolaan hutan kemasyarakatan. Kelembagaan hutan kemasyarakatan merupakan legitimasi terhadap pencadangan kawasan, struktur kemitraan, struktur manajemen hutan, dan manajemen usaha termasuk penyediaan permodalan dalam sistem pendukung lainnya.

- c. Dalam kelembagaan yang dimaksud melekat tugas, tanggung jawab dan hak-hak masing-masing mitra yaitu masyarakat, pemerintah (pusat dan daerah) serta mitra lain. Pengembangan kelembagaan merupakan proses transformasi dari sistem yang ada dan dilakukan secara bertahap. Dengan demikian, pengembangan hutan kemasyarakatan merupakan program jangka panjang melengkapi dan memperkuat pengalaman pengelolaan hutan kemasyarakatan bersama masyarakat.

Pengembangan hutan kemasyarakatan di Kabupaten Gunung Kidul ini dirintis sejak tahun 1999 melalui kegiatan pembinaan dan peningkatan usaha pencegahan dan pemulih-an kerusakan hutan, tanah, dan air. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada areal kawasan hutan yang diusulkan untuk pencadangan pengelolaan hutan kemasyarakatan seluas 4.186,4 ha yang sampai saat ini sudah dikelola seluas 1.087,25 ha oleh 35 kelompok tani hutan kemasyarakatan. Prioritas kegiatan hutan kemasyarakatan ini dapat dijadikan modal dasar untuk pengembangan model *social forestry*/ (SF) lebih lanjut.

Pengembangan hutan kemasyarakatan ini sangat penting, selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kelestarian hutan, juga untuk bahan kajian dan masukan dalam rangka peletakan kebijakan pengelolaan hutan di pusat dan di daerah pada masa yang akan datang.

Menilik lebih jauh sebetulnya kelompok tani hutan kemasyarakatan yang ada di Gunung Kidul umumnya berbasis modern dan bersifat elitis. Sulit dijumpai kelompok tani di Gunung Kidul yang berbasis lokal (budaya/adat istiadat) dan juga sulit dijumpai kelompok tani yang tidak "dikuasai" oleh segelintir orang dalam proses keorganisasian. Kelompok-ke-

lompok tani HKm di Gunungkidul seluruhnya merupakan lembaga atau organisasi yang mengarah dengan basis modern.

Ciri khas yang menonjol yaitu kepengurusannya menggunakan struktur organisasi modern. Struktur kepengurusan yang terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara, dibantu beberapa seksi yang melaksanakan tugas-tugas teknis, menunjukkan bahwa mereka dibentuk dengan mengacu pada organisasi modern.

Berdasarkan sejarah pembentukannya, kelompok tani berasal dari sekumpulan orang yang ikut *mblandong*<sup>8</sup> dan proyek penggarapan lahan terbuka (habis ditebang) yang menurut istilah mereka program penghijauan.

KTH biasa hidup di satu desa dan atau beberapa dusun di sekitar hutan. Pada awalnya, masyarakat tersebut dimobilisasi oleh petugas kehutanan dan beberapa tokoh masyarakat untuk membentuk kelompok proyek penghijauan. Kelompok hanya "diketuai" atau dikelola oleh satu orang sebagai koordinator proyek. Proyeknya pun bersifat insidental, bila ada proyek maka kelompok baru berkegiatan. Kelompok terus berkembang seiring dengan perkembangan kas kelompok dan kebutuhan kelompok yang semakin luas. Setelah adanya kegiatan yang berkaitan dengan uang (kas kelompok), maka kelompok mulai membentuk pengurus yang lengkap yaitu ketua, bendahara, dan sekretaris. Kelengkapan pengurus disesuaikan dengan kebutuhan kelompok di lapangan. Pembentukan beberapa seksi atau pokja (kelompok kerja) seperti seksi dana, seksi pembi-

---

<sup>8</sup> *Blandong* adalah tenaga kerja yang pekerjaannya menebang kayu. Istilah ini berasal dari kata *Blandongdiensten* (Dinas Blandong) dari bahasa Belanda yang telah menjadi kata sehari-hari masyarakat sekitar hutan. Lihat Hasanu Simon dalam *Aspek Sosio-Teknis Pengelolaan Hutan Jati di Jawa*, Pustaka Pelajar, 2004.

bitan, seksi blok petak dan sebagainya merupakan perwujudan perkembangan kelompok yang semakin baik.

Sebagai organisasi yang berbasis modern tidak selamanya dapat melaksanakan asas-asas yang lazim digunakan dalam organisasi modern. Sebagai contoh, ada hal unik dalam pembagian tugas dan kewajiban pengurus. Kebijakan pengelolaan keuangan di beberapa kelompok tani hutan bukan di tangan ketua atau bendahara, tetapi di tangan sekretaris. Bendahara hanya sebagai kasir (pencatat) keluar masuknya uang, tanpa sedikit pun diberi wewenang untuk mengeluarkan uang, tanpa sepengetahuan ketua atau sekretaris.

Ada juga kelompok-kelompok yang cenderung elitis yang didominasi oleh tokoh-tokoh atau elit di kelompoknya terutama dalam pengambilan keputusan kelompok. Kelompok ini biasanya didominasi oleh satu atau dua orang yang menonjol dalam pengambilan keputusan kelompok. Keputusan yang didominasi tokoh-tokoh elit biasanya menyangkut penentuan wakil atau utusan keluar dan juga dalam hal-hal yang berkaitan dengan keuangan. Dominasi atau "kekuasaan" semacam ini dapat dikhawatirkan berdampak buruk dalam tubuh kelompok. Keadaan ini dapat dipahami apabila kita melihat sejarah terbentuknya kelompok yang merupakan bentukan dari beberapa orang elit yang dekat dengan pengelola (baca: penguasa) hutan seperti mandor, mantri, dan sinder. Bahkan ada beberapa kelompok yang didirikan oleh mantan mandor, mandor aktif, dengan atau tanpa mantri bersama tokoh masyarakat setempat yang disegani untuk mendirikan kelompok. Biasanya kelompok terbentuk karena tujuan yang insidental seperti adanya perlombaan atau proyek penghijauan. Pada perkembangannya ada juga kelompok yang berusaha melakukan demokratisasi atau mengikis dominasi tokoh-tokoh ter-

tentu dalam kelompok seperti mengutamakan musyawarah dalam pengambilan keputusan, transparansi dalam pertanggungjawaban keuangan dan program kelompok.

*Pelajaran pertama*, hampir pada seluruh kasus yang dikaji sistem penguasaan sumberdaya lahan dan hasilnya ada pada individu atau keluarga. Berdasarkan kasus-kasus tersebut, tampaknya masyarakat lebih memberikan kebebasan kepada anggotanya untuk berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan pangan, sandang, papan, pendapatan, dan kebutuhan hidup lainnya. Hak individu memang diperoleh sebagai hasil karya individu, misalnya ladang dibuka dari hutan primer maka hak atas ladang tersebut ada pada individu yang membuka untuk pertama kalinya

Pola penguasaan lahan individu tampaknya akan semakin dominan akan digantikan dengan pengelolaan berkelompok pada masa yang akan datang. Pertambahan penduduk akan membuat penggunaan lahan semakin intensif dan mengurangi lahan-lahan milik komunal. Lahan-lahan komunal yang dipertahankan terutama lahan yang fungsi utamanya untuk lingkungan (pengendalian tanah longsor atau erosi tanah),

*Pelajaran kedua*, ada kecenderungan sistem penguasaan lahan yang individual relatif lebih berorientasi komersial, sedangkan yang komunal lebih berorientasi subsistem. Sistem penguasaan individual meletakkan tanggung jawab pengelolaan ada pada individu pengelola yang memegang hak. Hak yang dimiliki individu kemudian perlu didorong untuk menjadi sebuah kesepahaman kelompok. Kesepahaman kelompok yang pada akhirnya dapat mendorong pengelolaan yang lebih berkelanjutan.

### C. Kearifan Lokal

Kearifan lokal dalam konteks pembangunan atau pemeliharaan lingkungan sering menjadi wacana bagi kalangan praktisi kebijakan maupun akademisi. Wacana ini dikembangkan sebagai upaya melawan isu global serta wacana dominan yang merugikan negara ketiga. Ketika kerusakan lingkungan muncul menjadi gejala yang akut di dunia ketiga, kesalahan ini dibebankan kepada negara ketiga dalam kegagalannya mengelola SDA. Padahal yang sesungguhnya negara ketiga memiliki nilai serta norma yang sadar lingkungan bahkan lebih baik dari pengetahuan yang dimiliki negara maju. Nilai serta pengetahuan yang sangat sadar adanya keseimbangan ekologi dalam pembangunan.

Kearifan lokal merupakan kepandaian atau strategi pengelolaan alam semesta yang berwajah manusia dan menjaga keseimbangan ekologis yang sudah berabad-abad yang sudah teruji oleh bencana, kendala alam dan keteledoran manusia. Dalam hubungan interaksi antara manusia dengan alam kearifan lokal dilihat sebagai pengetahuan yang utuh serta berkembang dalam budaya atau etnik tertentu untuk memenuhi kebutuhan hidup secara berkelanjutan sesuai dengan kondisi lingkungannya (Susanto, 2001) Pengetahuan lokal inilah yang akan dilihat sebagai salah satu cara alternatif yang dapat dikembangkan dalam HKm di Gunung Kidul.

Pengalaman sekian waktu dan dirasakannya akibat-akibat kerusakan hutan telah membuka kesadaran manusia akan arti penting kelestarian hutan. Kesadaran ini membawa pergeseran paradigma pembangunan hutan yang sebelumnya menganut *timber management*. Sistem pengelolaannya yang serupa tanpa memperdulikan faktor-faktor sosial dan ekologi kemudian bergeser ke paradigma *social forestry* (SF) dan *community*

*forestry* (CF). Faktor-faktor sosial dan ekologi mulai muncul dan diperhatikan secara serius. Pemikiran pelibatan masyarakat lokal dalam pembangunan hutan semakin kuat.

Perkembangan konsep pembangunan hutan yang berkelanjutan dengan melibatkan masyarakat sebetulnya sudah cukup lama berkembang. Paradigma yang ditawarkan oleh pihak yang mengaku berpihak pada rakyat kemudian menawarkan suatu pengelolaan hutan yang berbasis kerakyatan atau masyarakat yang populer dengan istilah SF dan CF. Konsep SF sendiri sudah cukup lama dikenal dalam dunia kehutanan. Sekarang ini telah menjadi *icon* pemerintah c.q. Departemen Kehutanan. SF dalam pelaksanaannya mempunyai wujud bermacam-macam seperti hutan rakyat, GNRHL, HKm, PHBM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat).

Kelahiran CF sebagai bukti keberadaan kearifan lokal dalam pengelolaan hutan yang berbasis ekologis. Bentuk-bentuk yang dapat dikategorikan CF atau Kehutanan Masyarakat (KM) seperti Pengelolaan Repong Damar Krui-Lampung Barat, hutan rakyat di Gunungkidul, dan sebagainya<sup>9</sup>. Akibat kegagalan dalam pengelolaan hutan yang beruntun, banyak pemerhati dan orang yang peduli terhadap nasib hutan dan masyarakat di sekitar hutan untuk mengikuti konsep kehutanan masyarakat (KM) atau CF. Konsep CF bisa dikatakan lahir sebagai sikap kepedulian terhadap pengelolaan hutan dan juga terhadap rakyat. Lahirnya istilah serta konsep ini diakui bukan dari Indonesia, tetapi sangat relevan dan cocok dengan keadaan dunia kehutanan di Indonesia. Karena dalam beberapa hal sebenarnya Indonesia memiliki kearifan lokal yang berisi tentang pemanfaatan hutan tetapi sadar ekologi juga.

---

<sup>9</sup> Perbedaan antara CF dan SF adalah CF dimunculkan dari inisiatif rakyat dan SF dimunculkan dari inisiatif pemerintah.

Sebagian besar masyarakat Gunung Kidul bermata pencaharian petani dan buruh tani. Buruh tani atau petani penggarap adalah petani yang tidak memiliki lahan milik. Di Gunung Kidul jumlah petani ini lebih lebih banyak dari pada petani yang memiliki lahan milik yang cukup. Rata-rata buruh tani hanya memiliki lahan pekarangan untuk pemukiman. Luasnya rata-rata sekitar 0,1 ha. Sebagian lagi memiliki lahan di tempat lain. Mereka menyebutnya *wana* atau *alas*. Mereka betul-betul menggantungkan hidupnya dari lahan milik baik yang berupa ladang, persawahan, dan pekarangan.

Sejak dulu hutan merupakan sumberdaya alam yang paling penting bagi kehidupan masyarakat di sekitarnya. Hutan merupakan sumber pakan ternak, kayu bakar (*rencek*), buah-buahan, madu, dan juga sumber air pada musim kemarau. Termasuk juga telah menjadi sumber ekonomi keluarga secara langsung yaitu dari hasil tanaman semusim. Langkah memisahkan kehidupan masyarakat lokal dengan hutan merupakan tindakan yang tidak bijak dan *sembrono*.

Masyarakat diorganisasi dengan membentuk ke-lompok-kelompok (lembaga) menurut kebutuhan dan kepentingannya. Kelompok masyarakat yang berbasis agama membentuk kelompok Yasinan, kelompok Remaja Masjid, kelompok Tahliilan, dll. Ada juga kelembagaan yang berbasis umum seperti arisan RT/RW, simpan pinjam, kelompok pemuda, dan lain sebagainya. Masyarakat Gunung Kidul tentu saja mayoritas berprofesi sebagai petani, maka banyak tumbuh kelompok masyarakat dengan basis pertanian dan kehutanan. Kelompok ini biasa disebut dengan Kelompok Tani Hutan (KTH). Kegiatan awalnya adalah proyek penanaman di hutan negara. Kegiatan rutinnya adalah arisan dan simpan pinjam.

Kelompok Tani Hutan Kemasyarakatan yang lazim dikenal dengan sebutan KTHKm merupakan kelompok tani yang secara nyata telah mengelola lahan HKm sejak terbitnya SK Menhut No 622/1995. Mereka mengelola lahan hutan negara dengan sistem tumpang sari karena memang aturan menghendaki seperti itu. Kebutuhan akan lahan garapan (untuk pertanian) semakin mendesak, maka mereka akan terus masuk dalam hutan negara untuk melakukan proyek penanaman dan pemeliharaan (2-3 tahun).

Petani yang tergabung dalam KTHKm pada umumnya memiliki modal sosial (*social capital*) berupa kemauan dan kemampuan. Kemauan dan rasa *handarbeni* terhadap hutan negara (HKm) sudah tidak diragukan lagi. Pengajuan izin pengelolaan HKm oleh masyarakat bukanlah main-main. Keseriusan ini dibuktikan dari kesabaran petani yang sejak tahun 1995 mengikuti proyek HKm dan secara resmi mengajukan izin HKm ke pemerintah (Dinas Kehutanan dan Perkebunan) tahun 1999 (SK 677/1998). Izin sementara selama 5 tahun sudah turun, tetapi masyarakat masih harus diuji kesabarannya dengan menanti izin definitif (tetap) selama 25 tahun. Tanpa izin tetap maka masyarakat tidak akan dapat bagian dari hasil tanaman Jati.

Sebetulnya petani telah mengelola lahan HKm sejak tahun 1995-1996 dengan sistem tumpang sari. Hasilnya pun dapat dilihat sampai sekarang di beberapa blok petak tanaman HKm seperti di Semanu. Adanya dorongan dari berbagai pihak maka petani pun mengajukan izin HKm pada tahun 1999. Katakanlah "kesetiaan dan kesabaran" petani sudah teruji dengan penantian yang cukup panjang keluarnya izin tetap 25 tahun

tersebut<sup>10</sup>. Pada awalnya hal yang mendorong mereka mengajukan izin adalah masyarakat kekurangan lahan garapan. Rata-rata lahan garapan mereka adalah 0,25 ha. Satu keluarga dengan jumlah tanggungan rata-rata 5 (lima) orang, maka luasan lahan garapan tersebut masih tergolong kurang atau masih sempit. Selain itu, pengajuan izin disebabkan adanya jaminan ekonomi yang baik sebagai kompensasi mengelola hutan selama 25 tahun yaitu bagi hasil tanaman pokok Jati sebagai bentuk kontrak sosial masyarakat dengan pemerintah seperti yang tertera di SK Menhut No. 31/2001.

Pengalaman dan kemampuan yang tidak ternilai telah dimiliki petani dalam membangun hutan rakyat. Keberhasilan masyarakat Gunung Kidul dalam membangun hutan rakyat merupakan bagian tak terpisahkan dari kehidupan petani. Seperti yang dilukiskan dalam "*Gurat Hutan Rakyat di Kapur Selatan*" (Awang, 2000), masyarakat Kapur Selatan berhasil membangun hutan rakyat. Keberhasilan ini merupakan buah tangan anak-anak bangsa di belahan Kapur Selatan. Keberhasilan mengelola hutan rakyat yang mencapai luas 24.531 ha (64%) dari luas hutan di Gunung Kidul seluas 38.286 ha dapat menjadi cermin pemerintah khususnya Pemda. Singkatnya, persoalan kesiapan dan kemampuan masyarakat untuk menerima "amanah" izin pengelolaan HKm (IPHKm) bukan menjadi persoalan mendasar. Tinggal bagaimana pemerintah dapat beritikad baik dan bersegera untuk memproses agar izin tetap tersebut segera turun. Hal ini dapat menjadi bukti kepercayaan pemerintah terhadap masyarakat untuk memegang amanah tersebut<sup>11</sup>. Masyarakat

---

<sup>10</sup> Sampai tulisan ini disusun, izin sementara 5 (lima) tahunan HKm ke-35 KTHKm tersebut sudah ditandatangani Bupati, dan sebagian besar telah diserahkan kepada kelompok.

<sup>11</sup> Sebuah kepercayaan dalam suatu relasi antara berbagai pihak atau dua pihak adalah sangat diperlukan.

dapat mengakulturasi teknologi pembangunan hutan rakyat dengan teknologi pembangunan hutan negara.

Kemampuan, kearifan lokal, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan menjadi landasan pengembangan hutan kemasyarakatan di Gunung Kidul. Taruhlah “mungkin” dijumpai kesulitan, kemampuan petani tinggal sedikit “dipoles” agar dapat menerapkan pengalamannya dalam pembangunan hutan rakyat (HR) untuk pembangunan hutan negara khususnya HKm.

Kesiapan dan kemampuan petani dapat diperkuat untuk terus melakukan proses *capacity building* (penguatan kapasitas), *institutional building* (penguatan kelembagaan), dan pelatihan teknis kehutanan (silvikultur) yang difasilitasi oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta KPHKm atau pihak-pihak lain yang peduli terhadap HKm.

Pengetahuan lokal yang layak disimak antara lain dari sistem pengelolaan hasil mereka memiliki mekanisme yang dapat meminimalkan konflik antar anggota, maupun diluar anggota, Maupun kemampuan mereka dalam menambah kas kelompok. Misalnya bila ada anggota kelompok melakukan pengolahan lahan biasa disebut perayaan atau gugur gunung, maka anggota kelompok lain membantu dan masing-masing anggota dibayar lebih kurang Rp 2.000. Uang tersebut bukan menjadi milik mereka yang bekerja tetapi kemudian menjadi uang yang masuk kas kelompok. Dan bila ada anggota kelompok izin atau tidak datang dalam acara “gugur gunung” tersebut orang tersebut didenda Rp 5000 yang juga masuk kas kelompok. Sebuah terobosan yang menarik ketika mereka menyadari kelompok perlu berkembang dan butuh uang.

Di dalam hal hasil mereka memiliki aturan bahwa hasil dibagi secara adil antara milik anggota dengan milik kelom-

pok. Tanaman tumpang sari menjadi milik anggota tetapi tanaman pokok sebagian menjadi milik kelompok (hasil berkisar 5%-15% untuk kelompok). Dan bila terjadi kematian dari anggota mereka juga sudah mengatur tentang hak waris. Hak waris mereka atur karena hak penggunaan lahan dalam jangka panjang maka ini menjadi keputusan kelompok juga. Tetapi bila tak ada yang jadi ahli waris biasanya hak anggota menjadi hak kelompok yang dikelola bersama.

Meraka juga mengenal yang namanya ketahanan ekonomi. Petani HKm sejak awal merupakan petani biasa juga. Petani yang sejak awal sadar kebutuhan hidup sangat tidak terduga. Maka dimilikinya pengetahuan untuk melakukan penanaman lahan maupun optimalisasi pekerjaan dengan memperhitungkan kebutuhan mereka. Misal jangka pendek mereka menanam tanaman ketela, empon-empon (jahe, kunir, dll) atau hasil yang mudah dipanen. Jangka panjang mereka memelihara ternak serta tanaman keras tentunya. Dan untuk kebutuhan sehari-hari mereka ada yang membuat minuman instant ataupun juga usaha lain.

Dalam hal penanaman, pemuliaan tanaman, maupun panen mereka memiliki keasadaran ekologis cukup besar. Mereka memilih tanaman yang dapat hidup dengan tumpang sari sekaligus memiliki ketahanan ekologis. Mereka memuliakan tanaman dengan memakai pupuk organik dari buangan ternak mereka yang lebih murah dan ramah lingkungan. Kesepakatan pun dibuat dalam masa panen mereka menyepakati dalam aturan main kelompok bahwa panen dilakukan tidak dengan serentak tapi per petak, sehingga mereka dapat tetap menjaga ekosistem. Pengetahuan lokal dalam HKm ini memang layak kita lihat serta kita pelajari demi pengembangan hutan yang lebih berkelanjutan.

Sebuah pengetahuan yang sangat dalam serta layak dijadikan sebuah referensi kita bahwa masyarakat punya dan kaya pengetahuan. Kemudian kita layak untuk mengelola serta mengembangkan. Di sisi inilah strategi yang coba dikembangkan untuk terus mengolah pengetahuan lokal ini. Kita mencoba menggali ilmu serta pengetahuan dari rakyat kita berguru di desa dan bertanya pada rakyat. Merekalah yang mengetahui keadaan yang paling cocok bagi peningkatan kesejahteraan mereka. Ke depan gagasan yang didapat dari mereka dapat dikembangkan menjadi pengetahuan yang lebih sistematis dan berguna.

Kecepatan kita mengimpor teori serta pengetahuan yang menggejala di birokrasi bahkan dilakukan lebih cepat dan mem-babi-buta oleh intelektual kita terutama kampus. Patut disadari bahwa pengetahuan yang dikembangkan dari negara lain kadang tidak cocok bahkan cenderung menciderai pengetahuan lokal. Sudah seharusnya kalau kemudian kita mencoba kembali berguru di desa dan bertanya pada rakyat. Pengetahuan mereka tentang pengelolaan sumber daya alam dan khususnya hutan mereka tentu lebih tahu karena pengetahuan lokal serta kearifan lokal masyarakat jauh lebih teruji serta sesuai dengan keadaan mereka. Maka kedepan pengembangan ilmu pengetahuan di kampus mupun perumus kebijakan yang pada akhirnya dapat tercipta kebijakan yang sadar akan kearifan lokal.

*Pelajaran pertama*, HKM bertujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal dalam pelestarian hutan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Konsep ini dapat menunjukkan bahwa selama ini pola antroposentris dalam pengelolaan hutan tidak lebih baik dari pola atau konsep harmoni. Tesis bahwa hutan lestari dan masyarakat sejahtera akan saling berhubungan dan mempengaruhi sangat beralasan. Hu-

tan selamanya tidak akan lestari apabila masyarakat sekitar hutan tidak sejahtera. Agar masyarakat sekitar hutan sejahtera maka diperlukan pelibatan dalam proses pembangunan dan pemanfaatan hutan. Masyarakat sekitar hutan di-harapkan tidak lagi terpinggirkan baik secara struktural dan sistemik dalam pengelolaan sumber daya hutan.

*Pelajaran kedua*, Masyarakat memiliki pengetahuan lokal yang sangat sadar ekologi. Mereka menyadari betul bahwa hutan sudah selayaknya bukan hanya memiliki fungsi ekonomi tetapi juga untuk keselamatan ekosistem. Dan pengetahuan yang dimiliki ini layak dipelajari serta dijadikan ilmu pengetahuan kita.

Singkatnya, HKm memiliki prospek dan peluang untuk upaya optimalisasi pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya hutan, baik dilihat dari aspek ekonomi, sosial politik, ekologi, dan bahkan juga hukum. Aspek ekonomi HKm bisa dijadikan sumber penerimaan pendapatan daerah apabila digali secara optimal. Dalam pengelolaan HKm terdapat dua skema sumber pendapatan daerah yaitu dari provisi sumber daya hutan dan bagi hasil (*share benefit*) dengan kelompok masyarakat pemegang izin pengelolaan HKm (IPHKm). Pemerintah kabupaten dapat dilibatkan dalam aspek sosial HKm. Pemerintah, berbagai unsur masyarakat, dan pemerhati hutan (Lembaga Swadaya Masyarakat dan Perguruan Tinggi) dapat bersama-sama mewujudkan pemberdayaan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peran multipihak dalam hal ini cukup strategis untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang partisipatif dan memihak masyarakat. Satu hal yang perlu diingat, HKm juga mempunyai potensi mewujudkan perbaikan ekosistem atau lingkungan yang lebih baik.

# **BAB V**

## **INISIASI DUKUNGAN KEBIJAKAN HKm DI GUNUNG KIDUL**

### **A. Inisiasi Forum HKm**

Munculnya banyak permasalahan serta tantangan dalam pengembangan HKm di Gunung Kidul perlu segera diantisipasi. Antisipasi ini sangat penting ketika HKm sebagai sebuah implementasi kebijakan hutan yang lebih memberi porsi besar kepada masyarakat. Sebuah kesempatan yang sangat penting kemudian mendorong masyarakat lebih cerdas mengelola hutan dengan berkelanjutan. Sehingga walaupun muncul permasalahan layak segera dibuat solusinya. Keruwetan serta permasalahan yang timbul terutama di tataran komunitas dapat dilihat sebagai berikut.

Munculnya kelompok-kelompok yang cenderung elitis yang didominasi oleh tokoh-tokoh atau elit di kelompoknya terutama dalam pengambilan keputusan kelompok. Kelompok ini biasanya didominasi oleh satu atau dua orang yang menonjol dalam pengambilan keputusan kelompok. Keputusan yang didominasi tokoh-tokoh elit biasanya menyangkut penentuan wakil atau utusan keluar dan juga dalam hal-hal yang berkaitan dengan keuangan. Dominasi atau kekuasaan semacam ini dikhawatirkan berdampak buruk dalam tubuh kelompok.

Permasalahan didalam kelompok sendiri tentang kebutuhan penguatan kapasitas dan kemampuan (*capacity building*) kelompok tani hutan. Kebutuahn ini tidak hanya dalam masalah penguatan teknis-teknis kehutanan dan penguatan kelembagaan (*institutional building*) saja, akan tetapi juga kapasitas serta kemampuannya dalam melakukan negosiasi dengan pihak lain yang perlu dikembangkan. Komunitas masih sangat lemah dalam kemampuan menegosiasikan kepentingan-kepentingan mereka.

Dalam sisi yang lain ternyata perkembangan hubungan antar aktor HKm masih sangat kuat ke-senjangan kekuasaanya. Pedagang dalam posisi yang lain memiliki pengaruh lebih kuat terhadap petani. Negara yang berfungsi sebagai penyeimbang justru gagap menyikapi keadaan ini. Negara malah membuat kebijakan yang kadang merugikan petani. Sebuah keadaan yang membuat petani HKm semakin terjepit dan kurang berperan dalam menentukan arah HKM ke depan.

Konflik yang muncul antar aktor sangat sering muncul dilapangan tetapi minim penyelesaiannya. Perlu dikembangkan sebuah lembaga atau forum yang mampu memfasilitasi sekaligus menyelesaikan masalah ini. Konflik yang muncul pada dasarnya dapat membahayakan keberlanjutan program HKm itu sendiri sekaligus mengancam kelestarian ekosistem hutan juga.

Permasalahan di atas akan dapat diatasi apabila para pihak tersebut duduk satu meja membahas permasalahan dan solusi pemecahannya secara bersama. Kedepan kemudian dalam penelitian ini akhirnya dikembangkanlah sebuah inisiasi forum komunikasi HKm. Dalam hal ini forum HKm mencoba mengembangkan sifat kemitraan yang harus selalu dikembang-

kan untuk mencapai kesetaraan multipihak<sup>12</sup>. Idealnya forum multipihak membangun kesetaraan, dinamisasi dan demokratisasi (Sepsiaji dan Fuadi, 2004). Mereka datang dari instansi atau pihak yang berbeda dan tentunya memiliki hak dan kewajiban yang berbeda sesuai dengan bidang tugasnya, tentunya dalam HKm Gunung Kidul harus ada kesamaan visi dan misi. Menyamakan visi dan misi HKm Gunung Kidul menjadi penting manakala dalam perkembangannya banyak masalah yang timbul dan melibatkan banyak pihak. Kesamaan ini akan menjadi momentum baik untuk membangun hutan yang lebih sinergis dan sistemis, sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Kedepan Jaringan kelompok-kelompok yang terlembaga atau terorganisasi dengan baik perlu diciptakan.

Forum HKm tingkat BDH (Bagian Daerah Hutan) merupakan salah satu bentuk untuk membangun kesetaraan multipihak. Duduk bersama untuk menyelesaikan berbagai permasalahan lapangan baik silvikultur (teknis kehutanan), keamanan hutan, kejelasan peran, dan juga kemandirian kelompok tani. Keberhasilan pengembangan hutan diasumsikan bila keempat hal tersebut dapat tercapai dengan baik. Aspek silvikultur dari penyiapan lahan sampai dengan pemeliharaan menjadi faktor penting keberhasilan tanaman. Keberhasilan tanaman juga dipengaruhi oleh keamanan hutan yang baik. Keamanan yang dilakukan masyarakat diasumsikan berhasil dengan merujuk pada pembagian peran komunikasi dalam melakukan pengelolaan hutan rakyat selama ini yang dapat berhasil, sehingga nantinya kerusakan hutan karena pencurian dan perambahan hutan dapat ditekan. Hal tersebut kemudian akan dapat tercapai

---

<sup>12</sup> Multipihak yang dimaksudkan adalah kumpulan beberapa pihak yang berkepentingan dalam HKm Gunungkidul seperti BDH, RPH, CDK, Camat, Pemerintah Desa, BDH, dan kelompok tani.

dengan baik apabila kelompok dapat lebih mandiri dan profesional dalam mengelola HKM Gunung Kidul.

Inisiatif Forum HKM yang telah dikembangkan dalam mengelola HKM antara lain, Pertemuan Jaringan Petani (Paguyuban); kedua, Pelatihan Kelompok Tani HKM se-Gunungkidul; Asistensi masing-masing kelompok dengan membantu pembuatan aturan internal dan rencana kelola sebagai syarat administratif pengajuan izin HKM dilaksanakan pada bulan Juni-Juli oleh masing-masing LSM dan PKHR.

Inisiasi forum yang telah dikembangkan ternyata cukup membantu petani mengelola hutan lebih baik. Petani pada sisi yang lain lebih memahami posisi mereka. Petani kemudian dapat meningkatkan posisi tawarnya pada pihak lain. Mendorong mereka lebih untuk berdaya. Inisiasi macam inilah yang layak terus dikembangkan serta didorong.

Inisiasi Forum HKM yang telah maupun akan dikembangkan selama inilah yang akhirnya dapat diharapkan meningkatkan kemandirian kelompok. Kemandirian kelompok yang didukung dengan kemampuan kelompok untuk mengurus diri sendiri maupun mengkomunikasikan dengan pihak lain. Inisiasi yang dapat menumbuhkan kemandirian serta kesejajaran antar aktor yang dapat mendukung program HKM berkelanjutan dan Hutan Lestari.

## **B. Inisiatif Perda : Mengatasi Ketidakpastian Hukum**

Tarik ulur antara kabupaten dan provinsi sampai sekarang pun tak kunjung selesai. Beberapa pihak ada yang mengatakan bahwa tarik ulur tersebut bukan karena unsur keistimewaan provinsi yang berbentuk kerajaan. Keistimewaan hanya seputar pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, hal lainnya sama saja dengan daerah lain. Permasalahan tarik ulur itu sampai

sekarang juga belum diberikan provinsi ke kabupaten. Ada masalah kewenangan hutan yang tak kunjung selesai. Masalah ini memang masalah yang cukup rumit. Ada pendapat yang mengatakan bahwa provinsi sepertinya mengulur-ulur proses penyerahan kewenangan ini karena kurangnya *political will* provinsi, sehingga tidak segera diberikan provinsi. Provinsi melihat belum siapnya kabupaten menerima kewenangan tersebut. Kabupaten dinilai belum mampu secara SDM untuk mengelola hutan yang begitu luasnya. Bisa jadi kekhawatiran ini betul karena untuk mengelola hutan negara yang begitu besar membutuhkan personil dan pembiayaan yang tidak sedikit.

Sebagian kalangan juga berpendapat bahwa *stagnasinya* tersebut karena provinsi takut tidak mendapatkan jatah lebih besar (PAD) hasil sumberdaya hutan. Padahal hutan di Gunung Kidul paling luas se-DIY, hampir mencapai 77,48%. Provinsi bisa kehilangan sumber daya alamnya yang *notabene* akan menurunkan PAD provinsi. Mungkin dua pendapat ini menjadi benar, manakala kewenangan itu betul-betul diserahkan sepenuhnya ke kabupaten. Hal ini dapat memberi jawaban pertanyaan apakah ternyata kabupaten tidak sanggup mengelola hutan dengan baik atau memang di pihak provinsi merasa terkurangi PAD-nya dari sumberdaya hutan. Pengelolaan sumber daya hutan selama ini masih jauh untuk dikatakan baik, sehingga perolehan PAD pun juga kurang dari sektor ini. Semua tesis tersebut dapat dibuktikan apabila provinsi memberikan jawaban yang pasti dan jelas. Sedangkan kabupaten masih *kenceng* tapi malu-malu (belum berani terang-terangan) untuk meminta hak kelola tersebut. Suatu dilema yang bila tidak segera diselesaikan akan panjang akibatnya. Korban yang di depan mata adalah HKm Gunung Kidul, termasuk nanti

payung hukum berupa SK Bupati maupun Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan uraian di depan kita dapat membaca dan menganalisis berbagai masalah HKm. Berbagai masalah di HKm dapat diruntut dari masalah kebijakan yang tidak mantap; adanya dukungan kebijakan yang di atasnya cenderung mengebiri eksistensi HKm; ada masalah lapangan (petani) yang juga dapat dikatakan belum sepenuhnya siap; ada kendala psikologis di pemerintah daerah untuk mengambil sikap yang tegas; ada mentalitas petani; ada mentalitas aparat yang masih berjiwa Orba, dan sebagainya. HKm jika dilihat dari kacamata positif mengandung segudang prospek dan peluang yang menjanjikan. Saat ini merupakan waktu untuk pihak-pihak terkait dan peduli mengambil inisiatif yang sehat dan bersih demi sebuah implementasi yang sistematis serta konkrit agar HKm di Gunung Kidul lestari.

Stagnan dalam kebijakan HKm menjadikan masalah pengelolaan hutan serta kepastian hukum lemah. Kondisi ini jelas kurang menguntungkan bagi komunitas pengelolaan hutan. Pada sisi yang lain kondisi mengancam keberlanjutan hutan itu sendiri. Maka kemudian dilakukan sebuah inisiatif untuk menggagas kebijakan daerah dalam hal ini inisiatif Perda. Inisiatif Perda yang telah muncul dalam kondisi ini dilihat sebagai sebuah perjalanan panjang bagi penciptaan kepastian hukum.

Inisiasi yang telah dikembangkan ini antara lain oleh beberapa pihak yang konsen dalam HKm di Gunung Kidul tergambar dalam proses berikut. Proses-proses kegiatan pengawasan pengelolaan HKm Gunung Kidul dilakukan dengan membawa "bendera" FKKM Faswil DIY seperti:

- (1) Pemaparan (ekspose) hasil Kajian Pelaksanaan Hutan Kemasyarakatan (HKm); Dalam persentasi tentang pelaksanaan HKm di Gunung Kidul terungkap tentang perlunya advokasi kebijakan. Diskusi multipihak pada tanggal 25 Oktober 2001 dirumuskan pula tentang perlunya pengorganisasian petani. Proses berikutnya atau proses
- (2) Diskusi Multipihak Penyerahan Kewenangan Pengelolaan Hutan Negara di Provinsi DIY; Dalam diskusi pada tanggal 10 November 2001 dibahas secara khusus tentang perlunya penyerahan kewenangan pengelolaan hutan di DIY. Dalam diskusi terakhir ini pula mengamanatkan kepada FKMM Faswil DIY untuk mengadakan *public hearing* dengan DPRD DIY. Tahapan berikutnya atau tahapan
- (3) Audensi dan *publik hearing* dengan Komisi B DPRD Provinsi DIY;
- (4) Sarasehan Kelompok Tani HKm se-Gunung Kidul; Hasil dari *public hearing* ditindaklanjuti oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi dengan mengadakan rapat koordinasi dengan 4 (empat) Dinas Kabupaten yang hasilnya dilaporkan kepada Gubernur Provinsi DIY. Bersamaan dengan itu Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY juga mengirimkan surat kepada Direktur Jendral Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Departemen Kehutanan RI untuk mengusulkan Penetapan Pencadangan Areal Hutan Kemasyarakatan di Provinsi DIY sebagai tindak lanjut surat Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehutanan nomor 349/Kwl-III/2000 tanggal 13 Juli 2000.

Perkembangan ijin HKm seakan membentur tembok karena selalu kembali pada permasalahan pencadangan yang belum selesai, harus ada penyempurnaan dan sebagainya.

Namun pada akhirnya Menteri Kehutanan mengeluarkan surat no. 252/Menhut-V/2002 kepada Gubernur DI Yogyakarta untuk memberikan ijin sementara melalui Bupati atas rekomendasi Gubernur cq. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi DIY. Menindaklanjuti surat tersebut akhirnya Gubernur memberikan surat rekomendasi no. 522/0647, kepada Bupati Gunung Kidul untuk mengeluarkan ijin sementara kepada kelompok pemohon hak pengelolaan HKm (HPHKm) di Gunung Kidul, setelah kelengkapan berkas usulan diselesaikan.

Proses inisiasi yang telah dilakukan berikutnya keenam 6) Audensi dengan DPRD Gunungkidul; Dalam audensi disepakati untuk mengembangkan kerjasama antar pihak untuk membuat Perda. Perda yang akan dikembangkan merupakan inisiatif DPRD (dilakukan lewat jalur DPRD Kab Gunung Kidul). Inisiasi bersama yang dilakukan untuk mengoptimalkan peran DPRD serta lebih memanfaatkan Fungsi DPRD dalam fungsi legislasi.

DPRD dalam kerangka desentralisasi berfungsi untuk pelaksanaan politik otonomi daerah yaitu sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokratisasi) di daerah. Peran yang jelas dari DPRD ini adalah menghasilkan produk hukum yang legal dan melalui kajian yang partisipatif, akademik, serta dapat mencakup berbagai pihak. Salah satu produk hukum tersebut adalah peraturan daerah (Perda) inisiatif yang mengatur pengelolaan hutan kemasyarakatan di Gunung Kidul. Proses penyusunan rancangan Perda (Raperda) HKm melalui suatu rangkaian kajian dan dialog yang panjang. Proses penyusunan Raperda HKm ini telah berjalan dan mencapai draft yang ke-5. Proses kajian tersebut dilakukan dari tingkat tim perumus, konsultasi publik

di tingkat kelompok tani, tingkat BDH, dan tingkat kabupaten. Proses terakhir (April 2004),

Raperda tersebut telah diajukan pada rapat paripurna DPRD tetapi terganjal oleh masa bakti dewan yang mengalami pergantian. Pembuatan Raperda lewat legislatif (Komisi B DPRD Kabupaten Gunungkidul) cukup tanggap pada kebutuhan petani akan payung hukum yang kuat dengan berinisiasi menyusun draft Raperda yang lebih partisipatif, akomodatif, dan transparan. Raperda ini sudah melalui proses panjang diawali dengan *penggodogan* oleh Tim Kecil di Wisma Kagama UGM dengan bekerjasama dengan Pusat Kajian Hutan Rakyat (PKHR) Fakultas Kehutanan UGM Yogyakarta dan Konsorsium Pengembangan Hutan Kemasyarakatan (KPHKm) Gunungkidul bersama dengan banyak pihak termasuk petani. Selanjutnya hasilnya dikonsultasikan pada banyak pihak dari tingkat kelompok tani sampai tingkat kabupaten di Hotel Sahid Raya Yogyakarta. Sudah banyak masukan dari banyak pihak untuk perbaikan dan penyempurnaan draft Raperda tersebut. Sekarang bola ada di tangan Dewan periode 2004-2009 yang baru dilantik bulan Agustus 2004. Tentunya besar harapan dipikulkan di pundak-pundak dewan yang baru. Dewan yang baru dilantik masih ada muka lama, tetapi diharapkan lebih berpihak pada rakyat. Anggota dewan yang dipilih rakyat seharusnya memihak demi kepentingan rakyat. Salah satu wujud keberpihakkannya adalah memperjuangkan keberhasilan HKm.

Salah satu kemajuan lain dari inisiasi Perda lewat DPRD adalah masuknya anggaran HKm dalam APBD. Penyusunan anggaran APBD merupakan kerja yang dilakukan oleh Pemda dan DPRD. Salah satu item anggaran APBD dialokasikan untuk HKm. Alokasi ini bisa dikatakan sebagai investasi da-

lam HKm karena HKm mempunyai potensi untuk meningkatkan PAD dari skema bagi hasil yang cukup besar. Hasil investasi dari HKm diharapkan dapat dipergunakan untuk pembangunan di Kabupaten Gunung Kidul. Pada sisi yang lain masuknya HKm dalam APBD menunjukkan adanya perhatian PEMDA dan DPRD terhadap HKm. Sebuah ujud dukungan dari kebijakan yang cukup baik.

Pada akhirnya inisiatif keberpihakan pada rakyat dapat diawali dengan menggodog kebijakan yang partisipatif, transparan, dan akomodatif. Beberapa kebijakan yang harus segera diselesaikan serta didorong kedepan antara lain, *pertama*, SK Menhut tentang pencadangan HKm, SK Menhut tentang pencadangan HKm sudah diajukan sejak tahun 1999 tetapi sampai sekarang belum juga dirampungkan. SK pencadangan ini sangat menentukan pengembangan HKm Gunungkidul selanjutnya. Tanpa SK ini tidak mungkin cadangan HKm Gunung Kidul yang seluas 4.186,4 ha dapat terealisasi. Sementara ini baru seluas 1.089,4 ha (26%) yang diberikan pada masyarakat.

*Kedua*, seperti yang sudah dibahas dimuka Raperda. Raperda tentang HKm, Kebijakan kedua yang penting dan perlu dirampungkan adalah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) HKm. Peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul sendiri baru pertama kali dirumuskan melalui suatu proses yang dinilai banyak kalangan cukup partisipatif dan transparan yaitu Perda HKm. Raperda ini telah dapat menampung aspirasi masyarakat tani dengan mengakomodir bagi hasil antara petani dan pemerintah sebesar 80% untuk petani dan 20% untuk pemerintah. Tarik ulur kepentingan masalah bagi hasil ini sangat kentara, apalagi pemerintah telah memberikan 3 (tiga) opsi bagi hasil yang berbeda dengan keinginan petani seperti

yang tertuang dalam SK Bupati 213/2003 pasal 12. Bagi hasil antara pihak petani dan pemilik lahan negara sampai saat ini belum tuntas dan dianggap bisa diselesaikan kemudian.

*Ketiga*, Keputusan penyerahan kewenangan pengelolaan hutan kepada kabupaten. Perlu sebuah dorongan yang kuat untuk segera memberikan kewenangan kabupaten mengelola hutan secara jelas. Penyerahan kewenangan ini membutuhkan *political will* pemerintah pusat maupun Provinsi. Keputusan inilah yang layak terus ditekan kedepan.

*Keempat*, Pembentukan Koperasi, munculnya persyaratan koperasi dalam perizinan definitif surat ini dapat menjadi landasan hukum yang kuat bagi kelompok tani untuk mengelola lahan HKm dengan lebih baik. Berbagai persoalan lapangan baik lahan maupun kelembagaan dapat segera dibenahi bersama-sama. Kemandirian dan profesionalisme serta komitmen dan keseriusan kelompok sangat diharapkan oleh semua pihak khususnya Pemerintah Daerah (Pemda) c.q. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunungkidul. Setidaknya hal ini juga berimbas pada Dishutbun me-wakili Bupati dalam proses perizinan HKm yang selama ini kurang percaya kepada masyarakat KTHKm.

Inisiasi serta inisiatif yang sedang dikembangkan dalam pengelolaan serta dorongan kebijakan HKm kedepan patut didukung. Munculnya kebijakan dalam hal ini Perda kedepan dapat sedikit menjawab munculnya ketidakpastian hukum. Kebijakan yang muncul dapat menciptakan kepastian hukum yang pada gilirannya dapat mendorong pengelolaan hutan kemasyarakatan yang lebih berkelanjutan.



# BAB VI

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Kerusakan hutan akibat pemanfaatan hutan yang serampangan dan cenderung meminggirkan komunitas sekitar hutan kemudian menimbulkan polemik. Polemik ini kemudian diambil sebuah solusi untuk melibatkan komunitas dan masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan sumber daya hutan. Ide untuk melibatkan masyarakat sekitar hutan ini tertuang dalam gagasan membangun Hutan Kemasyarakatan. Dimana ide ini dilakukan ketika masyarakat sekitar hutan ternyata tidak dapat ikut menikmati hasil hutan. Masyarakat sekitar hutan hanya menjadi penonton dari eksploitasi hasil hutan. Untuk itu Hutan Kemasyarakatan dikembangkan untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat sekitar hutan untuk dapat mengakses sumber daya hutan yang pada gilirannya mampu meningkatkan ekonomi.

Pemanfaatan hutan yang memberikan akses pada masyarakat sekitar hutan dalam hutan kemasyarakatan ini kemudian perlu kita lihat dari kacamata yang lain. Sebuah kacamata yang harus dipahami oleh para komunitas yang coba melakukan pemanfaatan hutan. Cara pandang yang coba dipakai adalah dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan atau sus-

*tainable development*. Pemanfaatan hutan dengan mencoba mensinergikan keberlanjutan aspek ekonomi, keberlanjutan aspek sosial, serta keberlanjutan ekologi.

Penguasaan dan pengelolaan program HKm di Gunung Kidul merupakan kacamata yang patut dilihat dalam mencoba pengembangan hutan yang berkelanjutan. Pengembangan hutan yang berkelanjutan coba dilihat dari penguasaan lahan hutan. Penguasaan lahan merupakan salah satu hal yang penting demi kepastian siapa yang berhak mengelola. Kepastian hak kuasa hutan di Indonesia masih terjadi tarik ulur antar kuasa negara dengan kuasa rakyat.

Negara merasa paling berhak untuk menguasai serta mengelola sumber daya hutan Hak penguasaan ini dimiliki sebagai amanat konstitusi. Amanat yang konstitusi yang masih layak dipertanyakan apakah memang negara yang berhak atau rakyatlah yang berhak karena rakyat yang sejak awal memiliki hak kuasa atas SDA. Perdebatan antara hak kuasa rakyat dan negara terus berlangsung. Munculnya dorongan perubahan paradigma pembangunan dari sentralistik ke desentralisasi, dari *state based* menuju *community based* menambah kecang perubahan kebijakan negara dalam mengelola hutan.

Perdebatan hak-hak atas sumber daya hutan yang menjadi salah satu permasalahan pokok kehutanan Indonesia tidak akan pernah selesai, karena substansi kebijakan yang dikeluarkan justru menghambat pertumbuhan, bahkan mematikan kepedulian masyarakat terhadap kelestarian hutan. Padahal dalam sumber daya hutan telah melekat fungsi-fungsi publik yang harus tetap terpelihara. Pemerintah, dengan rasa percaya diri yang berlebihan, merasa memiliki kewenangan penuh untuk mengatur hak publik atas manfaat hutan. Setelah pembangunan kehutanan terbukti menghasilkan rusaknya

sebagian besar sumber daya hutan saat ini, pemerintah acap kali mempublikasikan pemakluman terhadap kegagalan kontrol, akibat ketimpangan perbandingan jumlah orang yang duduk dalam pemerintahan dengan luas hutan yang harus dikontrol. Padahal kebijakan kehutanan selama ini memang tidak menghargai nilai-nilai masyarakat, dan semakin menjauhkan partisipasi mereka dalam usaha-usaha pelestarian dan pemerataan manfaat hutan.

Maka HKm sebagai sebuah solusi dari penguasaan dan pengelolaan hutan dikeluarkan pemerintah. HKm pada dasarnya merupakan program yang digagas pemerintah untuk memberikan akses yang lebih kepada masyarakat dalam mengelola sumber daya hutan. Hal ini demi terwujudnya suatu kondisi masyarakat sekitar hutan atau masyarakat lokal yang semakin sejahtera kehidupannya dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi hutan. Kesejahteraan masyarakat lokal dan kelestarian hutan merupakan dua hal yang integral dan saling melengkapi. Dengan kata lain, hutan tidak akan lestari apabila masyarakat sekitar hutan tidak diberi akses yang lebih luas secara nyata, baik *de jure* maupun *de facto* dalam pengelolaan sumber daya hutan. Tanpa akses yang memadai, masyarakat masih saja hidup di bawah garis kemiskinan dan termarginalkan secara ekonomi serta sosial politik. Juga berlaku sebaliknya, masyarakat sekitar hutan selamanya tak akan sejahtera, bilamana hutannya merana, rusak, dan tidak dapat dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat luas dan khususnya masyarakat sekitar hutan.

Kacamata yang dicoba untuk melihat pengembangan HKm di Gunung Kidul yang berkelanjutan ada dua. Pertama sisi kebijakan serta dukungan negara terhadap proram ini. Kebijakan atau dukungan macam apa yang dilakukan negara apakah men-

dorong pengelolaan hutan yang lebih berkelanjutan. Kacamata kedua adalah aspek sosial, dan budaya. Dalam kriteria ini yang kemudian dilihat tentang hubungan antar pihak dalam pengelolaan hutan berkelanjutan serta dilihat pula tentang mekanisme yang terdapat dalam masyarakat untuk mengelola secara partisipatif dan efektif.

Dari sisi kebijakan kacamata pertama melihat bahwa HKm merupakan produk kebijakan yang sudah berlangsung cukup panjang. Pertama kali kebijakan HKm dicanangkan pemerintah sebagai salah satu proyek nasional pada tahun 1995. Kebijakan dimasa menteri DJAMALUDIN SURYOHADIKUSUMO dimulai dengan dikeluarkannya SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995. Yang kemudian berubah perubahan pertama yaitu menjadi SK Menhut No. 677/Kpts-II/1998. Kebijakan yang dibuat semasa pejabat menterinya Dr. Ir. MUSLIMIN NASUTION. Dan kebijakan ini diperbarui dengan dikeluarkannya keputusan oleh Menteri Kehutanan DR NUR MAHMUDI ISMAIL mengeluarkan keputusan bernomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan HKm.

Semakin seringnya kebijakan diganti dan diperbarui menambah daftar panjang keruwetan program HKm. Pasang surutnya program ini memperlihatkan kepada kita bahwa negara masih selalu menggunakan metode *try and error*. Masih munculnya kegamangan serta keraguan dari negara dapat memperparah kerusakan hutan ini sendiri. Kekeliruan ini ditambah dengan munculnya tarik-ulur antara pemerintah pusat dengan daerah. Kurang jelas aturan main serta tumpang-tindihnya aturan yang dibuat masih menjadi kelaziman ternyata. Penyelenggaraan HKm pada hakikatnya merupakan proses berbagi peran dan tugas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah

dan masyarakat. Ternyata digagalkan atau menjadi kurang optimal justru dilakukn sendiri oleh negara.

Dari sisi kebijakan ini pula nampak bahwa perhatian pemerintah dalam pengembang hutan berbasis rakyat masih minim. Dan sekaligus nampak bahwa ke-berpihakan pemerintah dalam penyelamatan hutan masih kurang. Poduk peruturan yang dikeluarkan negara masih nampak kurang dalam pelaksanaan maupun pengawasanya. Dalam pelaksanaan nampak bahwa kebijakan ini cenderung tidak partisipasif dan cenderung sentralistik.

Dari sisi ekologi kebijakan ini pada awalnya membuka kemungkinan perbaikan lahan hutan menjadi lebih baik. Negara mendorong perbaikan fungsi lahan. Dimana masyarakat didorong untuk lebih mempertimbangkan aspek ekologi. Masyarakat dengan difasilitasi oleh negara baik dari sisi finansial maupun dukungan kelembagaan mereka dicoba lebih memperhatikan aspek ekologis. Kebijakan yang sadar ekologis coba dibuat demi kebaikan fungsi lahan. Tetapi kembali pada tataran implementasi kebijakan ini masih sangat kurang. Nampak dari keadaan di Gunung Kidul bahwa mayarakat lebih banyak mengambil inisiatif dan bahkan membiayai sendiri demi kebaikan lahannya.

Kemudian dari kacamata sosial dan budaya komunitas yang mencoba mengembangkan HKm di Gunung Kidul dapat dilihat yang lebih sebaliknya. Komunitas ternyata lebih siap dalam mengembamgan HKm dalam keinginannya yang mendorong keberlanjutan hutan itu sendiri. Mereka memiliki aturan main yang mendorong kemunculan kearifan lokal. Pengetahuan mereka dalam pengelolaan hutan ternyata lebih baik serta lebih mumpuni untuk menyelamatkan hutan. Bahkan pengetahuan

mereka serta pengembangan hutan yang berbasis komunitas dapat menjadikan hutan lebih baik.

Walaupun dari sisi hubungan para aktor masih nampak aktor yang dominan serta aktor yang inferior. Dimana petani sebagai aktor utama ternyata berada dalam posisi yang masih lemah ketika berhadapan dengan pedagang. Tetapi hal ini mampu diasiasi mereka dengan mereka berkelompok serta membangun jaringan antar mereka. Keinginan meningkatkan kapasitas serta bargaining posisi menjadi kerja yang mereka sadari. Mereka kemudian mempererat diri dalam sebuah komunitas yang diharapkan mampu mendorong mereka lebih kuat ketika berhadapan dengan aktor yang lain.

Hkm di Gunung Kidul nampak merupakan pekerjaan kita bersama yang patut terus kita dorong. Kebijakan ini sudah mencoba melakukan *share benefit* antara negara dengan rakyat. Dan sudah selayaknya semangat ini tetap kita jaga serta kita dorong. Dimana ide serta kebijakan ini juga dalam rangkaian mendorong pengelolaan hutan yang lebih berkelanjutan. Sehingga hutan dalam posisi sebagai fungsi peyangga ekosistem tetap terjaga jangan sampai aktor baru yang muncul tetapi sekaligus aktor perusak hutan yang baru juga muncul.

## **B. Saran**

Beberapa hal yang kemudian perlu dilakukan bersama dalam pengembangan HKM yang berkelanjutan antara lain :

*Petama*, Jaringan petani yang kuat diharapkan mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) petani yang semakin kuat. Kekuatan petani dapat lebih dimobilisasi untuk melakukan "perlawanan" terhadap kebijakan pemerintah (baca: penguasa) maupun pasar yang cenderung merugikan petani. Kebutuhan penguatan kapasitas dan kemampuan (*capacity building*)

kelompok tani hutan tidak hanya dalam masalah penguatan teknis-teknis kehutanan dan penguatan kelembagaan (*institutional building*) saja. Jaringan kelompok-kelompok yang terlembaga atau terorganisasi dengan baik perlu diciptakan.

*Kedua*, Berhubungan dengan peran LSM dan PT, Pola HKm Gunungkidul terlihat memiliki nuansa yang khas. Antara pemerintah dan masyarakat diharapkan memiliki hubungan kemitraan yang baik. Hubungan kemitraan diperlukan suatu hubungan yang setara dan seimbang. Dimana posisi LSM dan PT sebagai salah satu pihak lebih bersifat membantu dengan proses negoisasi, fasilitasi, dll. di antara pemerintah dan masyarakat

*Ketiga*, Kita perlu mendorong berkembangnya pengetahuan lokal atau *local wisdom* dimasyarakat. Karena ternyata masyarakat memiliki pengetahuan lokal yang sangat sadar ekologi. Meraka menyadari betul bahwa hutan sudah selayaknya bukan hanya memiliki fungsi ekonomi tetapi juga untuk keselamatan ekosistem. Dan pengetahuan yang dimiliki ini layak dipelajari serta dijadikan ilmu pengetahuan kita.

*Keempat*, dari segi kebijakan sudah sepatutnya dibuat sebuah *master plan* yang jelas tentang pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Diperjelas siapa saja yang dapat mengakses hutan, serta siapa yang layak terlibat. Terutama sekali kebijakan ini berada pada level kabupaten. Posisi kabupaten atau kota menjadi pengatur kebijakan HKm kedepan.

*Kelima*, Pada sisi yang lain ketika kebijakan hutan berbasis masyarakat yang sadar ekologi sudah ada maka pemerintah perlu mengurangi intervensinya. Intervensi ini terutama dalam tataran operasional serta teknis yang sudah dapat dilakukan bahkan menjadi peran masyarakat sendiri.



## Daftar Pustaka

- Anonim., 2001, **Mengenal Hutan Kemasyarakatan**, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- ., 1995, KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN No: 622/KPTS-II/95 **Tentang Pedoman Hutan Kemasyarakatan.**
- ., 1998, KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN No: 677/Kpts-II/1998 **Tentang Hutan Kemasyarakatan.**
- ., 1999, UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 41 TAHUN 1999 **Tentang Kehutanan.**
- ., 2001, KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN No: 31/KPTS-II/2001 **Tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.**
- ., 2003., SK Bupati Gunung Kidul No: 213 **Tentang Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan.**
- ., 2004., Laporan tahunan KPHKm.
- ., 2000., Undang-undang Dasar 1945
- ., 1996., UU No.5/Tahun 1960, **Tentang Undang-undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).**
- ., 2002. **Gunungkidul dalam Angka.** Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul. Yogyakarta.

- Arupa., 2002, **Tangan Negara Menggengam Hutan**, Penerbitan Arupa, Yogyakarta.
- Awang, San Afri., 1999, **Forest for People, Berbasis Ekosistem**, Pustaka Hutan Rakyat, Yogya.
- ., 2001, **Etnologi Hutan Rakyat, Debut Pess**, Yogyakarta.
- ., 2001, **Gurat Hutan Rakyat di Kapur Selatan**, Debut Pess, Yogyakarta.
- Beckmann, Franz von Benda, dkk. 2001. **Sumberdaya Alam dan Jaminan Sosial**. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Denzin, Norman K dan Yvonna S. Lincoln, 1994, **HandBook of Qualitative Research**, Sage Publications, London.
- Dewi, Utari., **Penelitian Lingkungan Hidup**, UGM, 2003
- Dryzek, John S., 1987, **Rational Ecology, Environment and Political Economy**, Basil Balckwell Inc, Oxford.
- Eckersley, Robyn Edt., 1996, **Market, the State, and the Environment**, Macmillan Perss, London.
- Hadawi, Nawawi., 1983, **Metode Penelitian Kualitatif**, GMU Press, Yogyakarta.
- Higman, Shopie., 1999, **The Sustainable Forestry**, Earth scan Publications Ltd, London.
- Moeloeng, Lexi.J., 1998, **Metode Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Ostrom, E, **Self-Governance and Forest Resources**, CIFOR, 1999.
- Prabhu, Ravi., 2002, **Testing Criteria and Indicators for The Sustainable Management of Forests**, CIFOR.
- Ponting, C, 1996, **A Green History of The World**, Penguin Books, 1992.
- Rahman, Zain Noor dan Firman Fuadi., 2004, **Desentralisasi dan Deforestasi**, Kreasi Wacana, Yogya.

- Rahmat, Jalaludin., 1998, **Metode penelitian Kualitatif**, Rosdakarya, Bandung.
- Ritchie, Bill., 2001, **Pedoman Pendahuluan ; Kriteria dan Indikator Kelestarian Hutan yang Dikelola oleh Masyarakat**, CIFOR, Jakarta.
- Scott, James. C. 2000. **Senjatanya Orang-orang Kalah**. Terjemahan dari *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. 1985. Yale University. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta:
- Sepsiaji, Dhonawan dan Firman Fuadi., 2004, **Pergulatan Hutan Kemasyarakatan di Gunung Kidul**, KPHKM, Gunungkidul.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Efendi,Ed,. 1989, **Metode Penelitian Survei**, LP3ES, Jakarta.
- Simon, Hasanu., 1999, **Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat**, Bigraf: Yogyakarta.
- , 1994, **Merencanakan Pembangunan Hutan untu Strategi Kehutanan Sosial**, Yayasan PSSDH, Yogyakarta.
- Sitirios, Sarantakos., 1993, **Social research**, Macmillan Education Australia PTY LTD, South Melbourne, Australia.
- Soemarwoto, Otto., 1985, **Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan**, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Suharjito, Didik., 2000, **Karakteristik Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat**, Aditya Media, Yogya.
- Susanto, dkk., 2000, **Tantangan Global Menghadapi Kerawan Pangan dn Kearifan Lokal** dalam Wahono, dkk., 2001, **Pangan, Kearifan Local dan Keanekaragaman Hayati**, Cindelas, Yogyakarta
- Taridala, Yusran dan Sarlan Adijaya., 2002, Pranata Hutan Rakyat, Debut Perss, Yogya.**

Wahono, dkk., 2001, Pangan, **Kearifan Local dan Keanekaragaman Hayati**, Cindelas, Yogyakarta

**Jurnal dan Media**

Hutan Rakyat, Pusat Kajian Hutan Rakyat, Fakultas Kehutanan, 2003.

Kompas 9-10 Agustus 2004

Wana Bhumikarta, KPHKM, 2004

Warta FKKM Vol 1 No 5, Oktober 1998.

[www.dephut.go.id](http://www.dephut.go.id)

[www.damar.org.id](http://www.damar.org.id)

# INDEKS

## B

Bagian Daerah Hutan 88, 91  
bargaining position 101, 144  
Bupati 6, 14, 74, 76, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 91, 110, 132,  
134, 137, 147

## C

capacity building 102, 123, 128, 144  
community forestry 10, 53, 55, 58, 59, 118

## D

Departemen Kehutanan 12, 13, 14, 23, 54, 65, 71, 74, 83, 87,  
89, 91, 96, 119, 133, 147

## G

Gunung Kidul 6, 7, 14, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,  
86, 87, 88, 89,

## H

Hutan rakyat 81, 11, 38, 50, 51, 59, 60, 80, 81, 102, 107, 119,  
122, 123, 129

## I

implementasi HKm 110  
institutional building 102, 123, 128, 145

## **K**

Kebijakan HKm 13, 71, 77, 81, 132, 137, 142, 145  
Kelompok Tani Hutan 83, 85, 102, 114, 116, 120, 121, 102

## **L**

Lembaga Swadaya Masyarakat 73, 107, 126

## **P**

pemerintah kabupaten 14, 62, 74, 84, 86, 88, 97, 112  
Pemerintah Provinsi 86, 90, 108  
pengelolaan HKm 81, 83, 84, 86, 88, 89, 107, 122, 126, 132, 134  
Pengelolaan Hutan 6, 12, 20, 45, 51, 83, 107, 111, 115, 119,  
147, 149  
Pengelolaan Repong Damar Krui-Lampung Barat 119  
Petani HKm 101, 124

## **R**

Rancangan Peraturan Daerah 91, 136  
Raperda 84, 85, 88, 89, 91, 104, 134, 135, 136

## **S**

second sector 92  
share benefit 15, 90, 126, 144  
social forestry 49, 52, 53, 54, 55, 57, 98, 114  
stakeholder 82, 84, 88, 107, 108

## **T**

timber management 8, 9, 46, 48, 49, 64, 118

## **U**

Universitas Gadjah Mada 91

## **W**

Wana 150



## BIOGRAFI PENULIS

**Eko Priyo Purnomo, SIP, M.Si, M.Res** lahir di Sleman, 23 Februari 1978. Penulis tertarik dalam pembuatan kebijakan mengenai pengelolaan sumber daya alam yang fokus pada keadilan akses terhadap semua pihak. Di mana kebijakan ini mendorong pengelolaan sumber daya alam yang keberlanjutan. Penulis terutama tertarik pada bagaimana merancang dan membuat kebijakan alternatif yang mampu memanfaatkan sumber daya alam dan memberikan peran masyarakat.

Penulis meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan dan master dalam bidang Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, serta *Master By Research* dari *University of Leeds*. Semua kegiatan pendidikannya didukung oleh beasiswa nasional dan internasional seperti program beasiswa Epon, BPPS dan *The Ford Foundation*.

Selain aktif kampus, penulis juga aktif dalam seminar dan pelatihan baik di dalam maupun di luar negeri. Karya tulisnya berupa buku dan artikel yang dimuat di jurnal dalam maupun luar negeri. Selain itu, penulis aktif di organisasi Muhammadiyah di UK dan Indonesia serta terlibat dalam pengembangan komunitas di beberapa LSM di Indonesia yang fokus pada pengelolaan sumber daya alam yang lestari.

Saat ini penulis menjadi staf pengajar dan kepala Program Internasional Studi Pemerintahan (IGOV), Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY). Kontak via [eko@umy.ac.id](mailto:eko@umy.ac.id).