

## BAB II

### PENGUASAAN DAN 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*). Praktek-praktek pemanfaatan sumber daya 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 prosentasenya relatif rendah karena total luas hutan Indonesia yang jauh lebih besar.

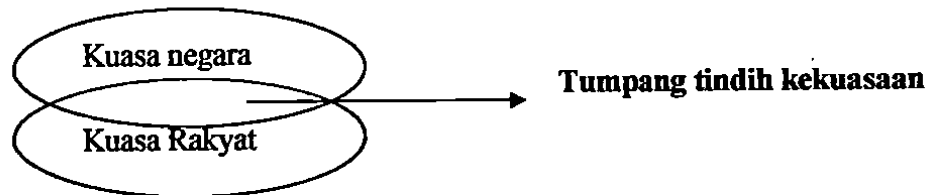
Penyebab deforestasi tersebut bermacam-macam, seperti: proyek perkebunan,

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 sebagai 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

penguasaan dan pengelolaan yang lebih memahami ekosistem hutan, tetapi mampu menjabatani 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

..... 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 di hutan 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 pengusahaan 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 kebijakan 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. 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, penerjemahan 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

.....

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).

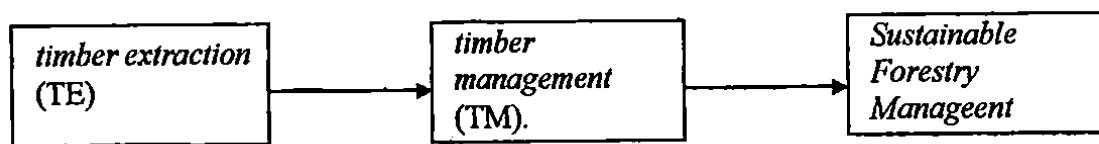


Diagram V  
Perkembangan Pengelolaan Hutan

### 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



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 kehutanan 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

14. 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 adalah 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 nonfisik 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 pertumbuhan 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 kemasyarakatan. 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 diselenggarakan 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

... .. 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 sumberdaya 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 masyarakat lokal. Sedangkan *community forestry* lebih menekankan bahwa kehutanan harus dikontrol oleh masyarakat lokal (Gilmour 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 mensyaratkan 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 tumpangsari 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

yang ketiga, yaitu pengelolaan hutan oleh negara pada lahan negara. Dari tiga strategi tersebut Wiersum memperjelas siapa penguasa, pemilik dan penanggung jawab sumberdaya (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



pada dasarnya sejalan dengan Campbell.

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
No	Dari	Menuju
<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
<b>C. Metode Manajemen</b>		
14.	Kaku	Fleksibel
15.	Tujuan tunggal	Tujuan ganda/beragam
16.	Keseragaman	Keanekaragaman
	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).

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

Salah satu definisi yang kiranya mencakup bagi maksud dari istilah-istilah tersebut di atas adalah defnisi *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

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 penjemputan 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 yang pada akhirnya kemudian mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk. Walaupun sebenarnya yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa program ini

*Kemampuan masyarakat dalam ketahanan dan keberlanjutan dari ekosistem hutan*