

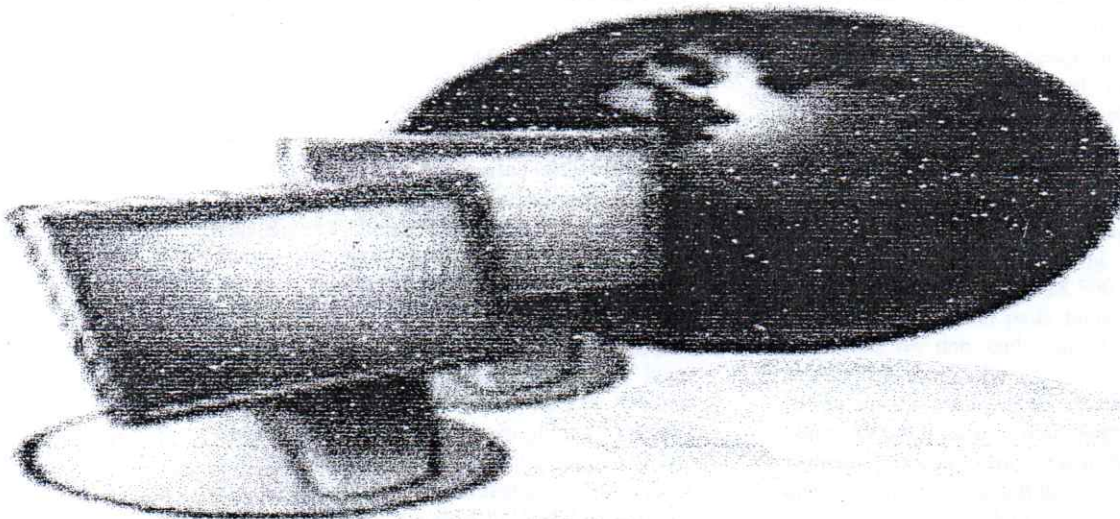
3, Desember 2002

ISSN 1412-1016

Jurnal Ilmiah

BUMI KITA

Lingkungan Hidup dan Pengelolaan
Sumber Daya Alam



Pusat Studi Lingkungan (PSL)
Universitas Muhammadiyah Parepare

**APAKAH HUTAN KEMASYARAKATAN
MEMECAHKAN MASALAH PENGELOLAAN
HUTAN DI INDONESIA ?**

(Whether The Social Forest Solve The Problem Of Forest Management In Indonesia ?)

Atih Rohaeti Dariah

Dosen Tetap Fakultas Ekonomi Universitas Islam Bandung

Abstract

This article showed that state property in Indonesia's forest management had failed to achieve sustainable forest management. Existing society forest which not incorporated local characteristic and gave potentially opportunistic behaviour will not achieve smoothly sustainable forest management, too.

I. PENDAHULUAN

40% dari wilayah Indonesia merupakan area hutan hujan tropis yang terkonsentrasi di wilayah Sumatera, Kalimantan dan Irian Barat. Berdasarkan karakteristiknya sebagai sumber daya biologis terpenting di atas bumi, hutan hujan tropis memiliki fungsi ekologis dan ekonomi yang relatif tinggi jika dibandingkan dengan hutan jenis temperate atau boreal.

Sebagai paru-parunya bumi hutan hujan tropis merupakan suatu ekosistem yang mendukung kelestarian semua jenis kehidupan baik flora, fauna maupun manusia sendiri. Eksistensi hutan hujan tropis dapat mempertahankan pasokan air dan oksigen dunia, stabilitas keanekaragaman hayati, memperbaiki kondisi lingkungan dan ekologis. Dalam area hutan hujan tropis pun tumbuh berbagai jenis kayu dan non kayu komersial yang dapat dimanfaatkan sebagai bahan mentah untuk mendukung industri pengolahan kayu baik hulu maupun hilir. Sehingga melalui pemanfaatan sumber daya hutan dapat membuka peluang besar terjadinya aktivitas ekonomi, membuka lapangan kerja dan pada gilirannya peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian pola pengelolaan pemanfaatan sumber daya hutan harus didesign sedemikian rupa untuk mencapai hasil optimal antara fungsi ekologis dengan fungsi ekonomi. Kartodihardjo (1999) menggambarkan, bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya hutan saat ini bersifat paradoksal. Kebijakan pengusahaan hutan cenderung membela pencapaian target kuantum produksi kayu gelondongan, sementara itu, instrumen untuk memelihara

kelestarian lingkungan tidak berjalan secara efektif.

Selanjutnya Tadjudin (1999) mengungkapkan bahwa praktek pengelolaan sumberdaya hutan saat ini termasuk hutan alam produksi sarat dengan persengketaan pada tataran persepsi, pengetahuan, tatanilai, kepentingan dan akuan terhadap hak kepemilikan. Berbagai konflik sosial antara masyarakat dengan pengusaha dan atau dengan pemerintah tersebut mengakibatkan kerusakan hutan tetap melaju dengan kecepatan yang mengkhawatirkan.

Sampai bulan Juni 1998 luas hutan yang rusak di dalam kawawan HPH mencapai 16,57 juta ha. Jika rata-rata masa kerja HPH 20 tahun, maka hutan yang rusak dalam kawasan HPH rata-rata 828.500 ha per tahun. Luas hutan konversi pada tahun 1984 adalah 30,5 juta ha dan pada tahun 1997 tinggal sekitar 8,4 juta ha, berarti berkurang 22,1 juta ha dalam 13 tahun, atau sekitar 1,7 ha per tahun (Kartodihardjo dan Supriono, 1999). Dengan demikian laju kerusakan hutan yang dapat dicatat antara tahun 1984-1997 adalah 2.528.500 ha per tahun, ini belum termasuk kerusakan akibat kebakaran pada tahun 1997/1998 yang berkisar hingga 5 juta ha.

Jika dilihat laju kerusakan hutan per kawasan, wilayah hutan di Sumatera menempati laju kerusakan tertinggi selama 1982-1990 yakni 12,6% per tahunnya. Kemudian Kalimantan 12,3 %, Sulawesi 8,3%, Maluku 5%, dan Irian Jaya 3,7%. Sumatera dan Kalimantan merupakan wilayah yang mengalami degradasi hutan terbesar, identik dengan kontribusinya yang paling besar dalam produksi kayu.

Kerusakan hutan di berbagai kawasan tersebut tidak dapat diantisipasi dan diatasi oleh wilayah setempat karena paradigma

pertumbuhan ekonomi yang sentralistik dan paradigma pemerintahan yang juga sentralistik, dimana daerah tidak memiliki akses terhadap pemilikan sumberdaya lokal sehingga tidak ada keterikatan dalam antisipasi kerusakan (Jhamtani, 2001).

Susan Hanna (1995) meyakinkan bahwa hak kepemilikan (*property rights*) merupakan hal yang mendasar dalam pemanfaatan sumberdaya lingkungan. Kebanyakan masalah lingkungan dapat dilihat sebagai masalah *incomplete, inconcistent, atau unenforced* dari pengelolaan hak kepemilikan.

Berkaitan dengan fenomena kerusakan hutan di Indonesia dan permasalahan urgensi yakni *property rights* dalam pemanfaatan sumberdaya hutan, dalam makalah ini akan dikaji tentang *state property* yang melekat dalam pola pengelolaan sumberdaya hutan selama ini dengan berbagai implikasinya baik secara fisik maupun sosial. Kemudian dengan adanya HKM (Hutan Kemasyarakatan), apakah pola ini memecahkan masalah pengelolaan hutan di Indonesia ?

II. STATE PROPERTY DALAM POLA PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN

Rejim (pola pengelolaan) hak pemilikan memiliki dua komponen (Susan Hana, 1995):

1. Hak pemilikan yang menunjukkan hak-hak dan kewajiban dari pemilik dalam pemanfaatan suatu sumberdaya.

2. Aturan pemilikan mengenai pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam pemanfaatan suatu sumberdaya.

Dalam wacana hak pemilikan ada empat tipe kepemilikan, yakni:

- *private property* : pemilikan pribadi, dimana si pemilik mempunyai hak eksklusif pengelolaan dan penggunaan properti dalam batas-batas yang dapat diterima secara sosial.
- *Common property* : pemilikan oleh satu grup masyarakat dimana mereka mempunyai hak eksklusif pengelolaan dan pemanfaatannya, serta kewajiban untuk memeliharanya dalam batas ketentuan-ketentuan yang ditetapkan secara sosial.
- *State property*: pemilikan oleh para warga dari suatu unit politik (negara) yang menyerahkan otoritas penentuan aturan-aturan mengenai pengelolaannya kepada suatu birokrasi publik. Birokrasi ini mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa aturan-aturan tersebut mempromosikan pencapaian tujuan-tujuan sosial. Warga mempunyai hak untuk menggunakannya dalam batas aturan-aturan yang telah dibuat birokrasi publik tadi.
- *Open access*: pemiliknya tidak ada, sehingga setiap orang dapat menggunakannya secara bebas dan tidak mempunyai kewajiban tertentu dalam pemeliharaan properti tersebut.

Tabel berikut menyajikan taksonomi ringkas dari ke-empat rejim hak properti di atas.

Regyme Type	Owner	Owner Rights	Owner Duties
Private Property	Individual	Socially acceptable uses. control acces	Avoidances of socially unacceptable uses
Common Property	Collective	Exclusion of non-owners	Maintenance
State Property	Citizens	Determine rules	Maintain social objectives
Open access	None	Capture	None

Mengacu pada pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945, sumberdaya hutan sebagai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Berdasarkan kewenangannya pemerintah Indonesia mengatur dan mengelola kawasan hutan melalui UU No. 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan, bahwa hutan dapat dikelola oleh pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yakni pemerintah dan swasta.

UU NO. 5 Tahun 1967 Pasal 13 menyatakan bahwa pengusahaan hutan bertujuan untuk memperoleh dan meninggikan produksi hasil hutan guna pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat. Pengusahaan hutan diselenggarakan berdasarkan azas kelestarian hutan dan azas perusahaan menurut rencana karya, yang meliputi: penanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

Departemen Kehutanan sebagai institusi pemerintah yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan hutan, berwenang menentukan batas hutan menurut fungsinya, memberikan ijin usaha, ijin konversi, mengelola kawasan lindung, dan melakukan reboisasi.

Dengan demikian para pemegang HPH memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan hutan dalam batas-batas tertentu sesuai aturan dan undang-undang. Dengan berbaginya jatah pengelolaan antara pemerintah melalui Perhutani dan pihak swasta melalui para pemegang HPH, sebenarnya tipe pengelolaan hutan Indonesia terkolaborasi dalam tipe pemilikan *state* dan *private property*.

Berkaitan dengan tipe pemilikan *state* dan *private property*, aturan pemilikannya tetap harus memperhatikan sisi yang tidak merugikan kepentingan sosial. Dalam UU No 21 tahun 1970 Pasal 8 jelas dinyatakan bahwa Hak Pengusahaan Hutan pada dasarnya hanya diberikan untuk penebangan dengan cara tebang pilih (Tebang Pilih Indonesia = TPI) atas dasar kelestarian hutan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan dengan dibebani kewajiban untuk mengadakan permudaan secara alami atau buatan dan pemeliharaan hutannya.

Namun dalam operasionalisasinya kolaborasi pola pengelolaan tersebut ternyata memunculkan distorsi pemaknaan terhadap kepemilikan, bahwa dikuasai negara bias menjadi dimiliki pemerintah dan pengusahaan oleh swasta menjadi pemilikan perusahaan. Proses pembuatan kebijakan diatur oleh pemerintah tanpa ada ruang untuk oposisi maupun perbedaan pendapat. Proses pembuatan keputusan bersifat sertralistik dan hierarkis serta dipengaruhi oleh hubungan kolusif antara birokrasi kehutanan dan perusahaan HPH.

Persepsi dan menempatkan posisi sebagai pemilik dapat mendorong memperlakukan aturan sebagai saluran untuk mencapai keuntungan pribadi. Hutan dieksploitasi tanpa melihat nilai ekologisnya namun lebih dipandang sebagai sumber devisa, sehingga pada akhirnya dapat menimbulkan kelangkaan sumberdaya.

Para pemegang HPH tidak melaksanakan tebang pilih dengan efektif dan pemerintah tidak mengawasinya dengan ketat. Pelaksanaan tebang pilih memang menimbulkan biaya transaksi yang tinggi. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa

untuk tiap pohon yang ditebang, tujuh pohon lainnya ikut rusak. Prinsip TPI ternyata bisa merusak sampai 50% dari tegakan sisa dengan diameter lebih dari 10 cm (Zenner dalam Jhamtani, 2001).

Zenner menegaskan bahwa jika sebuah konsesi hutan senilai AS \$ 5 juta dipanen dengan cara TPI, nilai tegakan sisanya hanya akan tinggal AS \$ 3 juta. Di sisi lain TPI juga mendorong para penebang untuk memperluas wilayahnya guna mencari spesies-spesies bernilai sampai ke daerah-daerah dataran tinggi. Hal ini berarti meningkatkan perusakan melalui konstruksi jalan, pergerakan mesin-mesin berat dan kegiatan penganganan kayu gelondongan.

Kegagalan tebang pilih kemudian memunculkan sistem TPTI (Tebang Pilih Tanam Indonesia). Namun tetap para pemegang konsesi tidak terlalu berminat untuk melaksanakan TPTI dengan baik. Sebuah studi oleh Konphalindo di Kalimantan Barat mengungkapkan bahwa perusahaan HPH menebang pohon berdiameter 50 cm dan menanam pohon hanya di tepi-tepi jalan yang terlihat oleh petugas inspeksi kehutanan, menurutnya menanam pohon itu mahal sehingga bisa mengurangi keuntungan.

Sistem TPTI akan memperbesar biaya transaksi karena selain tebang pilih para pemegang HPH harus menanam kembali. Menanam berarti melakukan investasi besar. Dengan asumsi terburuk masa konsesi tidak bisa diperpanjang berarti hasil investasi tersebut tidak bisa dinikmati, karena periode konsesi paling lama 20 tahun sementara pertumbuhan pohon belum bisa dipanen.

Dalam rangka mendapatkan keuntungan maksimum dalam sistem TPTI, para pemegang HPH cenderung memilih pohon-pohon bermutu tinggi. Akibatnya hanya pohon-pohon bermutu rendah yang ditinggalkan di hutan, sehingga benih generasi berikutnya akan bermutu rendah. Sikap yang *opportunistic behaviour* ini telah meninggalkan jejak berupa kerusakan hutan yang sulit dipertanggungjawabkan.

Pada tingkat sosial, Zenner menyimpulkan bahwa kebijakan-kebijakan kehutanan Indonesia belum mempertimbangkan aspek positif dan menguntungkan dari pengelolaan sumber daya secara tradisional. Kebijakan-kebijakan pemerintah tidak memberi peluang pada masyarakat setempat untuk memetik keuntungan dari eksploitasi hutan. Hal ini

menimbulkan eksploitasi tidak bijak oleh masyarakat yang sebelumnya mengelola sumberdaya hutan dengan baik.

Sebenarnya keberadaan masyarakat setempat sebagai penduduk asli memiliki historis yang mengikat dirinya dengan keberadaan sumberdaya hutan. Bagi mereka hutan tidak sekedar sebagai sumber pangan dan pendapatan, namun lebih dari itu hutan dapat bermakna sebagai pengewejantahan kehidupan budaya dan spiritual. Oleh karena itu masyarakat setempat akan sangat menjaga keberadaan hutan sebagai titipan dan warisan nenek moyangnya, karena keutuhan hutan akan menjamin keutuhan identitas dirinya.

III. OPPORTUNISTIC BEHAVIOUR DALAM PENGELOLAAN HUTAN KEMASYARAKATAN

Masalah partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan selama ini tidak menunjukkan yang semestinya, padahal identitas mereka sebagai penduduk asli secara historis memiliki keterikatan dengan hutan baik secara fisik, psikologis, maupun sosio-budaya dan spiritual.

UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan mencoba mengadopsi fenomena ini, bahwa pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia harus menampung dinamika aspirasi dan peranserta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional. Dalam BAB I Pasal 3 ayat (d) Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan 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 eksternal.

Kemudian dalam BAB X mulai dari Pasal 68 sampai Pasal 70 khusus tentang Peranserta Masyarakat, pada intinya masyarakat berhak memanfaatkan hutan dan hasil hutan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan, memperoleh kompensasi karena hilang akses dengan hutan dan hilangnya hak atas tanah sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan. Masyarakat nun wajib ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan, dan

pemerintah wajib mendorong peran serta masyarakat melalui berbagai kegiatan di bidang kehutanan.

Upaya lain yang lebih spesifik dalam rangka memberi kesempatan pada masyarakat untuk turut memanfaatkan hutan secara komersil melalui SKM No. 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan dan SKM No. 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKM). Salah satu pertimbangan keluarnya SKM tersebut bahwa praktek pengelolaan hutan harus diupayakan selalu berorientasi kepada seluruh potensi sumberdaya hutan dan berbasis kepada pemberdayaan masyarakat melalui pemberian peluang usaha kepada masyarakat setempat.

Tujuan Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKM) sebagaimana dinyatakan dalam BAB I Pasal 3 untuk memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Pertimbangan dan tujuan dari HKM begitu menarik dan berkesan sangat humanis dan ekologis, dimana pemberdayaan masyarakat menjadi kunci dalam konsep HKM ini. Masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk mengelola sumber daya hutan. Dalam BAB I Pasal 1 ayat 7 dijelaskan bahwa masyarakat setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam dan atau sekitar hutan, yang membentuk komunitas yang didasarkan pada kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal, serta pengaturan tata tertib kehidupan bersama.

Struktur komunitas yang didasarkan pada kesamaan mata pencaharian yang berkaitan dengan hutan, bisa mengundang kehadiran pihak ketiga yang kemudian secara langsung berbaur menjadi masyarakat setempat. Dengan demikian makna masyarakat setempat yang sebenarnya sangat eksklusif yakni sebagai penduduk asli yang secara historis memiliki keterikatan dengan hutan baik secara fisik, psikologis, maupun sosio-budaya dan spiritual, menjadi kabur.

Kemudian konsep pemberdayaan masyarakat sendiri sebenarnya tidak ada. Secara substansi isi SKM tentang HKM itu masih tetap menunjukkan secara tegas bahwa wilayah pengelolaan HKM adalah kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri, jadi nuansa *state property* masih sangat kental. Hutan tetap dianggap sebagai milik negara

dan masyarakat ditempatkan sebagai pihak yang akan diberi hak pengusahaan hutan. Dengan demikian secara substansi tidak ada bedanya dengan konsep HPH yang selama ini sudah berjalan. Justru lebih buruk skenarionya karena masyarakat dituntut berperan sebagai perusahaan.

Jika ditelaah lebih seksama lagi, dalam aspek-aspek penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (HKM) yang meliputi beberapa aspek di bawah ini, untuk setiap aspeknya cenderung mengandung peluang terjadinya *opportunistic behaviour*.

3.1 Penetapan Wilayah Pengelolaan

Dalam BAB II Pasal 5 ayat (2) dinyatakan bahwa wilayah pengelolaan HKM adalah kawasan hutan lindung dan atau kawasan hutan produksi yang tidak dibebani ijin lain di bidang kehutanan. Makna batasan wilayah pengelolaan seperti ini jelas menunjukkan bahwa area hutan yang berhak dikelola masyarakat adalah kawasan terbatas yang selama ini belum dikelola oleh para pemegang HPH.

Dengan demikian masyarakat yang selama ini tinggal di kawasan hutan yang sudah ada pemegang HPH nya, tidak berhak turut mengelola. Padahal sebagian besar konflik yang terjadi di lapangan selama ini karena adanya pembebanan hak-hak lain pada suatu kawasan ekologi yang di dalamnya terdapat masyarakat yang secara kultural telah berinteraksi dengan sumber daya hutan (Tadjudin, 2000).

Batasan ini di sisi lain dapat membuka peluang bagi *free rider* misalnya mantan pemegang HPH dengan memanfaatkan keberadaan masyarakat lokal untuk mendapatkan ijin hak HKM. Mereka bisa berbaur dengan masyarakat lokal dan ambil posisi apakah sebagai pendamping, pembawa informasi lengkap tentang pola pengusahaan hutan, pemberi bantuan modal awal, konsultan atau posisi lainnya yang secara kebetulan sangat dibutuhkan masyarakat dalam menjalankan pengusahaan HKM.

Sifat kolaborasi itu secara tidak langsung akan mengikat masyarakat, dan dalam kondisi seperti ini masyarakat setempat akan menghadapi biaya transaksi karena keterbatasan yang dimilikinya, sementara *free rider* memiliki kelebihan di sisi lain. Biaya transaksi tersebut secara langsung tercermin dengan hilangnya kesempatan yang sempurna dalam pengusahaan HKM, bisa jadi

masyarakat adalah pelengkap yang tidak memiliki posisi.

Dampak berikutnya sudah bisa diprediksi bahwa masyarakat kembali pada posisi awal, sebagai pihak yang termarginalisasi dan tidak menikmati manfaat yang sebesar-besarnya dari hutan yang ada di sekitarnya.

3.2 Penyiapan masyarakat

Dalam BAB III Pasal 11 dinyatakan bahwa penyiapan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesiapan kelembagaan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan, yang ditandai dengan terbentuknya kelompok yang diantaranya memiliki aturan-aturan internal kelompok yang mengikat dalam pengambilan keputusan, penyelesaian konflik, dan aturan lainnya dalam pengelolaan organisasi.

Kegiatan penyiapan masyarakat sebagaimana diungkapkan dalam BAB III Pasal 13 dan 14 dilaksanakan melalui fasilitasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, dan dapat dibantu oleh Forum HKM. Petunjuk teknis penyiapan masyarakat setempat diatur oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Secara implisit pasal-pasal tersebut menunjukkan adanya pembaruan masyarakat, dimana harus membentuk kelompok terlebih dahulu kemudian membuat aturan main dalam kelompok. Selama proses pembuatan aturan berlangsung intervensi pihak 'asing' baik itu pemerintah atau LSM justru diharuskan, dengan alasan peran urgensi sebagai pendamping yang akan mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat.

Masyarakat yang sebenarnya sudah merupakan suatu kelompok harus tampil sesuai format yang diinginkan oleh pemerintah, mereka yang sebenarnya pasti memiliki institusi yang sudah melekat diharuskan membuat. Jelas fenomena ini membawa implikasi yang tidak sehat, karena peran pihak luar yang secara sengaja dan dilegalkan akan mendorong pada pemusatan perilaku yang menyimpang.

Jadi kesempatan yang legal ini bisa menimbulkan *opportunistic behaviour* dari aparat pemerintah atau anggota Forum HKM melalui manipulasi aturan internal, apalagi ditunjang dengan tidak adanya kontrol sejauhmana idealisme dalam menentukan aturan itu harus tercapai dan dipertahankan. Akhirnya masyarakat akan menghadapi biaya transaksi berupa proses penyesuaian dengan aturan baru yang kurang menyenangkan,

karena sebenarnya aturan tersebut tidak berkiblat untuk kepentingan mereka.

Masyarakat setempat sebenarnya sudah memiliki institusi sebagai warisan dari nenek moyangnya yang sudah melekat sekian lama, dan dijunjung sedemikian rupa sebagai wujud penghargaan terhadap leluhurnya. Efek dari institusi seperti ini akan lebih kuat karena secara tidak langsung institusi tersebut sudah merupakan bagian dari pola hidupnya.

3.3 Perizinan

Izin kegiatan HKM sebagaimana yang diatur dalam BAB IV Pasal 20 dan 21 diberikan untuk jangka waktu pengelolaan paling lama 25 tahun, dan dapat diperpanjang. Diberikan dalam dua tahap yakni izin sementara dan izin definitif. Izin sementara diberikan kepada ketua kelompok sebagai perorangan mewakili kelompok masyarakatnya untuk jangka waktu 3-5 tahun pertama dari jangka waktu pengelolaan. Pemegang izin sementara bersama kelompok masyarakatnya harus sudah membentuk koperasi dalam jangka waktu izin sementara, kemudian izin definitif diberikan kepada koperasi.

Mengherankan mengapa ada dua tahap perizinan, bahkan ketua kelompok memperoleh hak perusahaan sebagai perorangan sekalipun bersifat sementara selama 3-5 tahun pertama. Bagaimana menjamin bahwa perilaku ketua tersebut tidak merugikan anggota kelompoknya? Sebagai pemegang izin dia sangat leluasa untuk memanfaatkan izin tersebut dan menikmati keuntungan.

Selama periode 3-5 tahun itu sangat dimungkinkan terjadi konflik intern diantara masyarakat, yang berujung pada sulitnya membentuk koperasi yang benar-benar mewadahi aspirasi sebagian besar masyarakat, atau dipaksakan sebuah koperasi semu hanya karena keterbatasan waktu untuk mendapatkan izin definitif.

Koperasi harus dimunculkan sebagai lembaga yang akan diakui dan diberi izin definitif untuk perusahaan HKM. Sepertinya semangat partisipatif terwakili dalam wadah tersebut. Namun bagaimana distribusi dan proporsi perusahaan antara pengurus dan anggota akan penuh dengan pertikaian kepentingan.

Sebenarnya banyak bukti empiris yang menunjukkan bagaimana gagalnya koperasi didalam menjalankan fungsinya

sebagai wadah pengelolaan kegiatan usaha. Lembaga tersebut hanya eksis secara formal, tetapi kurang melembaga dalam masyarakat.

Keharusan membentuk koperasi berarti tidak mengakui kelembagaan yang sudah inheren dengan masyarakat setempat selama ini. Kelembagaan yang sudah ada di masyarakat akan sangat beragam tergantung identitas, budaya, realitas struktur sosial, dan kapasitas fungsional mereka, namun berkarakter dan melembaga dengan kehidupan mereka.

Seharusnya mereka tidak digiring untuk membentuk koperasi hanya untuk sebuah izin perusahaan HKM. Keharusan membentuk koperasi menghilangkan eksistensi masyarakat, maka pemberdayaan pun mustahil bisa terwujud. Kemudian masalah krusial yang harus dipikirkan bagaimana menjamin koperasi bisa menjadi kendaraan yang tepat yang bisa digunakan oleh masyarakat dalam perusahaan HKM? Sementara struktur organisasi dan institusinya dalam tubuh koperasi sarat dengan peluang untuk memunculkan *opportunistic behaviour*.

Keharusan membentuk koperasi merupakan kesempatan emas untuk orang 'asing' menjadi anggota atau bahkan pengurus yang akan turut mengatur dan mengendalikan keberadaan koperasi sebagai lembaga yang legal dalam perusahaan HKM.

3.4 Pengelolaan

Pengelolaan seperti yang diungkapkan dalam BAB V Pasal 23 meliputi kegiatan: penataan areal kerja, penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan, rehabilitasi, dan perlindungan. Dalam pengelolaan seperti dinyatakan dalam BAB V Pasal 25 bahwa pemegang izin dapat memperoleh bantuan dana dari pihak lain dengan tidak mengurangi peran pemegang izin sebagai pelaku utama pengelolaan HKM.

Dalam operasionalisasinya sulit bagi pemilik modal untuk tidak melakukan intervensi yang menggiring pada pencapaian laba maksimal. Secara umum posisi pemilik modal lebih kuat karena asumsi selama ini dalam paham *capital fundamentalism*, bahwa modal merupakan faktor utama dalam peningkatan produksi. Karena kekuasaannya sebagai pemilik modal, posisi tersebut sangat kondusif untuk terjadinya *opportunistic behaviour*. Sementara masyarakat dengan koperasinya akan dibebani dengan ongkos transaksi sebagai langkah dalam mengamankan kepentingan pemilik modal.

Tanpa institusi yang lebih tajam dan solidaritas komunitas, pemegang izin hak HKM akan sulit mengelakan tekanan-tekanan pemilik modal.

Kemudian Pasal 40 lebih mengejutkan bahwa dalam pelaksanaan pemanfaatan hutan pemegang izin dapat bekerjasama dengan pihak lain, dengan tidak boleh mengurangi peran pemegang izin sebagai pelaku utama pengelolaan dan harus sesuai dengan rencana pengelolaan. Jadi memang didukung dan dianjurkan untuk membuka kesempatan bagi pihak luar.

Secara jelas isi pasal ini mengaburkan eksistensi masyarakat secara utuh, sepertinya keberatan dan ragu dengan kemampuan masyarakat yang secara historis sudah memiliki keterikatan yang mendalam dengan hutan untuk dibiarkan mengelola hutan secara mandiri. Pendekatan pembuat SKM bahwa masyarakat diberi peran sebagai pengusaha yang dalam operasionalnya dimungkinkan melibatkan pihak lain, baik dalam partisipasi modal maupun bantuan teknis.

Kesempatan kerjasama ini secara sepintas tampaknya akan mendukung pemberdayaan masyarakat, namun sebenarnya membuka kesempatan munculnya permainan baru yang di dalamnya berisi ragam intrik yang secara substansi dia adalah gaya lama, yakni gaya *rent seeker*. Mereka bisa memanfaatkan keberadaan masyarakat lokal dengan koperasinya untuk kepentingan pribadi.

3.5 Pengendalian

Pengendalian sebagaimana yang terungkap dalam BAB VI dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, oleh pemegang izin, dan pengawasan oleh masyarakat luas. Nampaknya dicoba suatu bentuk pengendalian internal dan eksternal dengan harapan terjadi kontrol yang efektif dalam pelaksanaan perusahaan HKM. Namun tidak jelas dimana batas atau kavling pengendalian di masing-masing pihak, dan bagaimana memanaje koordinasi diantara pihak sebagai pengendali. Biaya transaksi dalam masalah koordinasi akan besar sehingga membuat pengendalian berjalan lambat dan kurang efektif.

Di sisi lain banyaknya pihak yang terlibat dalam pengendalian justru bisa menimbulkan konflik yang bisa mengganggu kesinambungan proses perusahaan HKM. Mereka melakukan pengendalian akan

berdasar pada sisi yang mereka pandang penting dan membuka saluran buat mereka untuk memperoleh keuntungan, sehingga mendorong terjadinya konflik kepentingan yang beragam.

Jika dari awal paradigma yang dibangun tidak menempatkan masyarakat sebagai pengusaha dengan segala pola manajemennya yang sudah digariskan oleh pemerintah, bentuk pengendalian itu sendiri sebenarnya sudah melekat menurut tatanilai dan pengetahuan yang dianut oleh masyarakat setempat.

Posisi sebagai pihak yang diberi hak perusahaan dan harus tunduk pada seluruh komitmen yang digariskan sepihak oleh pemerintah semakin jelas melalui Pasal 50 bahwa dalam rangka pengendalian hutan kemasyarakatan perlu diselenggarakan pelaporan hutan kemasyarakatan secara berkala, yang disampaikan langsung kepada Pemerintah Kota/Kabupaten dan kemudian dilanjutkan kepada Menteri melalui Pemerintah Propinsi.

Di satu sisi proses pelaporan dapat mengarahkan pada tertib administrasi dalam pengelolaan perusahaan HKM. Namun di sisi lain keharusan ini semakin memperjelas posisi masyarakat sebagai pihak yang diberi hak (bukan pemilik) dan mereka diperlakukan sebagai perusahaan yang tidak ada bedanya dengan pengusaha HPH.

Sangat disayangkan konsep HKM muncul sebatas jargon karena isu otonomi daerah dan partisipasi masyarakat yang sedang mengelilingi pola fikir bangsa saat itu. Dari gambaran ringkas SKM NO: 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan HKM, pemerintah memandang bahwa masyarakat lokal memiliki identitas yang sama dan sebangun dengan pengusaha HPH. Karena itu pemerintah tetap menentukan garis dan batas pola pemanfaatan HKM sebagaimana halnya kepada pengusaha HPH yang wajib diikuti dan dilaksanakan oleh masyarakat yang mendapatkan izin perusahaan HKM.

Tuntutan-tuntutan dan kewajiban-kewajiban tersebut akan mendorong masyarakat lokal 'bermitra' dengan pihak luar, dan dalam kenyataannya 'kerjasama' itu memang didukung secara legal sebagaimana yang diatur dalam pasal-pasal tertentu, asalkan tidak mengurangi peran utama masyarakat lokal.

Justru di sini letak permasalahannya, terbukanya kran 'kerjasama' secara langsung menghalalkan hadirnya '*rent seeker*' yang

akan membatasi eksistensi masyarakat lokal. Intervensi pihak ketiga baik dalam permodalan, pendampingan, maupun pengendalian memberikan kesempatan terjadinya *opportunist behaviour*. Mereka secara langsung bisa mengendalikan perusahaan HKM dan menekan partisipasi masyarakat yang seharusnya. Kemungkinan besar terjadinya konflik karena perbedaan sudut pandang yang berdasarkan pada kepentingannya.

Keharusan masyarakat membentuk kelompok dan membuat aturan-aturan internal kelompok, kemudian mendirikan koperasi sebagai wadah kegiatan usaha HKM membuat kabur eksistensi masyarakat yang sudah jelas identitas dengan tata nilai yang selama ini dimilikinya.

Jadi dalam HKM versi pemerintah yang tertuang dalam SKM NO: 31/Kpts-II/2001 masyarakat tidak hadir sebagaimana adanya, melainkan didesign untuk tampil seperti yang dipersepsikan oleh pemerintah sebagai pemilik sumber daya hutan.

Dalam institusi dan struktur pola manajemen yang demikian secara jelas mengundang munculnya *rent seeker* yang cenderung berperilaku memanfaatkan kesempatan. Akhirnya harapan dan tujuan dari perusahaan HKM sulit terealisasi. Hadimya SKM tentang HKM tersebut tampaknya akan mengulangi kegagalan yang kesekian kalinya dalam pemanfaatan sumber daya hutan.

Kegagalan dalam pemanfaatan sumber daya hutan ini mengakibatkan laju penggundulan hutan yang semakin meningkat. Jika dinominalkan nilai kerusakan hutan tersebut belum tentu sebanding dengan dana reboisasi atau besarnya biaya provisi yang selama ini dipungut dari para pemegang HPH. Dan biaya untuk pemulihannya bisa lebih besar dari jumlah hutang luar negeri kita yang sudah berada di ambang batas secara psikologis.

Kerusakan hutan tropis berarti meniadakan hak-hak publik terhadap hutan tersebut. Penggundulan hutan tropis akan menurunkan keanekaragaman hayati, mengganggu keseimbangan ekosistem, mendorong pada perubahan iklim global yang pada akhirnya dapat menimbulkan bencana buat masyarakat tidak hanya pada skala lokal namun juga global.

Seandainya pemerintah mampu merubah paradigma dalam pola pemanfaatan hutan terutama dalam konteks HKM, bahwa pemerintah mau memberikan kepemilikannya

kepada mereka. Pemerintah mempercayai kemandirian masyarakat lokal, dimana mereka memiliki tata nilai dan sikap yang selama ini sudah inheren dalam kehidupannya. Mereka memiliki pandangan sosio-ekonomi-ekologis terhadap hutan sebagai bagian dari identitasnya, sehingga mereka benar-benar bisa memainkan peran yang semestinya.

Dalam posisi sebagai pemilik mereka akan mengoptimalkan institusi yang selama ini sudah ada, ditambah dengan dukungan solidaritas komunitas akan sulit bagi *rent seeker* untuk turut bermain di dalamnya. Selain itu persepsi masyarakat lokal yang spesifik terhadap hutan sebagai bagian dari identitasnya membuat mereka akan bertanggungjawab dengan masa depan hutannya.

Thomson dan Freudenberg (1997) dalam Tadjuddin menggambarkan alur pikir yang jernih untuk merumuskan pola pengelolaan sumberdaya hutan oleh masyarakat. Awalnya masyarakat perlu mendapat insentif agar masyarakat mampu menentukan pilihan sikap yang paling bijaksana dalam pengelolaan sumberdaya. Insentif itu bersifat unik yang berangkat dari keunikan sumberdaya, keunikan masyarakat, dan keunikan institusi yang efektif berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Apapun bentuk pilihan masyarakat itu harus mencapai hasil akhir berupa efisiensi, keadilan, keberlanjutan, dan pemeliharaan keanekaragaman hayati.

IV PENUTUP

Masalah *imperfect* yakni *incomplete*, *inconsistent*, atau *unenforced* dari pengelolaan hak kepemilikan sumberdaya hutan di Indonesia telah menimbulkan *marginal external cost*, yakni kerusakan sumberdaya hutan yang dirasakan oleh pihak yang tidak terlibat dalam kegiatan pemanfaatan sumberdaya hutan secara langsung. Pihak ketiga yang menerima efek limpahan ini tidak terbatas pada masyarakat skala lokal namun juga skala nasional dan global, karena dalam hutan hujan tropis melekat hak-hak publik bahwa hutan memiliki fungsi ekologis yang berhak dinikmati oleh siapa pun.

Munculnya konsep Hutan Kemasyarakatan yang kental dengan nuansa pemberdayaan masyarakat, justru diperkirakan akan mengulang kegagalan semasa Orba. Dalam konsep Hutan Kemasyarakatan versi pemerintah, masyarakat

tidak hadir sebagaimana adanya, melainkan didesign untuk tampil seperti yang dipersepsikan oleh pemerintah sebagai pemilik sumber daya hutan.

Sebenarnya masyarakat setempat memiliki kearifan dan pengetahuan unggul yang kondusif terhadap pengelolaan hutan yang produktif dan lestari, maka hak pemilikan yang diberikan pada mereka akan merupakan insentif dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang didasarkan pada pertimbangan latar belakang budaya, kesejarahan, maupun bukti nyata kinerja yang telah ditunjukkan oleh masyarakat setempat.

DAFTAR FUSTAKA

Bustanul Arifin, 2001., Pengelolaan Sumberdaya Alam Indonesia: Perpeküf Ekonomi, Etika, dan Praksis Kebijakan, Penerbit Erlangga

Che B, 2001., Laporan Tim Misi ITTO Tentang *Illegal Logging* di Indonesia

Djuhendi Tadjudin, 2001., Model Kelembagaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan Alam Produksi

Hanna Susan, 1995., Property Rights and Environmental Resources

Hira Jhamtani, 2001., Masalah Globalisasi dan Lingkungan Hidup, Penerbit Erlangga

Surat Keputusan Menteri No: 31/Kpts-II/2001 Tentang Pengelenggaraan Hutan Kemasyarakatan

Tim Fakultas Pertanian dan Kehutanan Universitas Hasanuddin Makassar, 1999., Sistem Kelembagaan Dalam Pengelolaan HKM, Modul Dalam Pelatihan Petugas Dalam Rangka Pembangunan HKM

UU RI No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan

UU RI No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan