

GOOD FOREST GOVERNANCE : SEBUAH KENISCAYAAN DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN LESTARI**BOWO DWI SISWOKO***¹Jurusan Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan UGM, Yogyakarta**ABSTRACT**

Forest resources development is one of natural resource management sectors implemented centrally during the period of New Order (Orde Baru). Forest resource management was executed exploitatively and centrally without considering local and regional aspirations, causing abandonment of local communities. Communities living near and in the forest were neglected and did not have any access to gain forest benefits appropriately. This has caused conflicts between state and communities upon forest resources utilization that to some extent has initiated forest resource degradation.

Since the political reformation in 1998, along with more democratic and stronger civil society in Indonesia, good forest governance concept was believed as a strategy that is able to accommodate the dynamic and answer various problems in forest resource management. In this concept, state has to acknowledge its inadequacy in forest resource management. Government should share roles and authorities to other stakeholders in proportion to each capability. Government was forced to be able to accommodate and provide participatory space to the communities in every step of forest management activities. Additionally, ecological aspect has also to be the primary consideration in this strategy. By applying good forest governance concept that is always based on social and ecological aspects, it is expected that forest resource sustainability and community welfare improvement could be realized.

Keywords : *forest resources management, good forest governance, centralistic government, public participations*

* Alamat korespondensi: HP: 081578015838, E-mail: bdsiswoko@ugm.ac.id

PENDAHULUAN

Tulisan ini bermaksud untuk menguraikan dan menganalisis konsep *good forest governance* (tata kelola hutan yang baik) yang akhir-akhir ini semakin terasa gaungnya sebagai sebuah model dalam strategi kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia. Hal ini didorong dengan adanya tuntutan dari pemerintah maupun dunia internasional untuk senantiasa menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap sektor pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Apa dan sejauh mana cakupan dari konsep *good forest governance* tersebut, serta seberapa

penting keberadaannya dalam upaya menjawab problematika dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia, akan menjadi pertanyaan kunci yang akan dijawab dalam tulisan ini. Dalam analisis dan pemaparan konsep *good forest governance*, akan disertai contoh kasus di lapangan yang dianggap sebagai representasi dari beberapa prinsip dalam konsep tersebut.

Memasuki abad ke-21, seluruh bangsa di dunia termasuk Bangsa Indonesia menghadapi tantangan besar berupa meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Dalam upaya

menghadapi tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang harus dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai-nilai luhur peradaban bangsa dan prinsip-prinsip *good governance* dalam upaya mewujudkan cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Sejalan dengan komitmen tersebut, maka pemerintah terus melakukan transformasi dan reformasi di segala bidang. Pemerintah juga dituntut untuk dapat menjalin kemitraan dengan swasta dan masyarakat madani dalam berkolaborasi di semua lini penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penyusunan kebijakan publik sampai dengan implementasi serta evaluasinya (Sedarmayanti, 2004).

Pada masa Orde Baru, pemerintah banyak menghasilkan kebijakan publik yang bersifat teknokratis dan cenderung mengesampingkan peran atau partisipasi publik. Implementasi dari kebijakan tersebut selalu menuai kegagalan dalam mencapai tujuannya. Hal ini disebabkan karena kebijakan publik yang dibuat tidak melibatkan publik itu sendiri. Kebijakan tersebut meletakkan publik sebagai bagian periferat saja atau bahkan sama sekali tidak dilibatkan. Maka sebagai solusi dari itu semua adalah perlunya dibangun *good governance* dalam menjalankan pemerintahan (Nugroho, 2007).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan langkah penting dan relevan mengingat Pemerintah Daerah menempati posisi yang strategis dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Pengaturan baru ini membawa pengaruh signifikan terhadap perubahan paradigma pada semua sektor pembangunan, termasuk sektor kehutanan. Pengaturan kehutanan yang semula bersifat sentralistik, dimana kewenangan berada pada Pemerintah Pusat, berubah menjadi desentralisasi dengan bergesernya kewenangan secara drastis kepada Pemerintah

Daerah. Dengan demikian, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang amat luas dalam menyelenggarakan pemerintahan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi terhadap proses pembangunan di daerahnya (Khakim, 2005).

Pengelolaan sumberdaya alam merupakan isu penting dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah, karena sektor inilah yang seringkali menjadi pemicu rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh daerah dalam era pemerintahan yang sentralistik. Sektor kehutanan merupakan salah satu sektor dalam pengelolaan sumberdaya alam yang pada masa Orde Baru sangat sentralistik dalam penyelenggaraannya. Pengelolaan sumberdaya hutan dilakukan secara eksploitatif dan terpusat tanpa memberikan perhatian kepada daerah, serta mengakibatkan keterpinggiran masyarakat setempat. Masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan menjadi terabaikan dan tidak dapat menikmati hasil yang selayaknya, dan itu juga tidak sebanding dengan dampak yang dirasakan dari pengelolaan hutan tersebut (Anwar, 2002).

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, maka desentralisasi kewenangan dalam pembangunan sumberdaya hutan diyakini merupakan suatu keharusan. Namun pemanfaatan sumberdaya hutan yang memperhatikan prinsip-prinsip keberlanjutan juga tetap harus ditegakkan. Selama pola pemanfaatan sumberdaya hutan oleh masyarakat tidak melebihi kapasitas pulihnya (*carrying capacity*), sehingga manfaat dan keberadaan hutan serta fungsinya sebagai ekosistem dapat dipertahankan, maka pola tersebut dapat dilanjutkan. Desentralisasi sektor kehutanan harus diupayakan mempertimbangkan berbagai aspek seperti efisiensi pengambilan keputusan, partisipasi para pihak, pertanggungjawaban pengelolaan, kelestarian ekosistem yang memiliki cakupan lintas daerah administrasi,

memelihara identitas dan integritas bangsa, serta kapasitas dan kapabilitas daerah.

Di sisi lain, kehadiran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang juga dikenal dengan istilah Organisasi non Pemerintah (*Non Government Organization/NGO*) dalam sebuah masyarakat merupakan kenyataan yang tidak dapat dinafikan. Hal itu terjadi karena bagaimanapun juga kapasitas pemerintah terbatas. Tidak semua kebutuhan warga masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintah, apalagi di negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia. Dalam konteks pembangunan, tidak jarang orang membedakan antara pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan pembangunan yang diselenggarakan oleh masyarakat, yang dalam hal ini tentu saja LSM/NGO sebagai motor penggerak paling utama. Lembaga ini bahkan tidak jarang memiliki kelebihan-kelebihan tertentu dibanding lembaga pemerintah (Gaffar, 2006).

Oleh karena itu, dengan semakin kuatnya suara dan peran dari masyarakat sipil (*civil society*) di era reformasi dan dalam bingkai otonomi daerah serta semangat *good governance*, maka model pengelolaan sumberdaya hutan harus mampu mengakomodir situasi dan dinamika tersebut. Pemerintah harus lebih memberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam setiap tahap pengelolaan sumberdaya hutan. Berbagai aktor selain pemerintah juga harus senantiasa dilibatkan baik dalam penetapan isu maupun perumusan kebijakan pengelolaan hutan untuk lebih menjaring aspirasi semua pihak. Selain itu pemerintah juga dituntut untuk mampu mempertahankan kelangsungan fungsi-fungsi ekologis dari sumberdaya hutan. Sehingga kedepan, tata kelola hutan yang baik (*good forest governance*) akan menjadi sebuah keharusan yang melandasi setiap gerak langkah dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

GOVERNANCE

Konsep *governance* bisa dilacak dalam bahasa Latin Klasik dan Yunani Kuno yaitu mengarahkan (*steer*) atau mengendalikan (*control*) sebuah perahu. Konsep tersebut pada dasarnya bermakna tindakan atau cara dalam mengatur, membimbing dan mengarahkan. Jadi *governance* merupakan sebuah cara atau model dalam menjalankan pemerintahan, sedangkan *government* adalah institusi dan lembaga-lembaga yang berwenang untuk menjalankan pemerintahan tersebut (Jessop, 1998).

Menurut Stoker (dalam Jordan *et al.*, 2003), istilah '*government*' menunjukkan berbagai aktifitas yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah terutama yang berada di level atas dalam membuat berbagai kebijakan publik dan memfasilitasi tindakan bersama. Sedangkan istilah '*governance*' di sisi lain menunjukkan kemunculan sebuah model baru dalam menjalankan pemerintahan dimana batas-batas antara sektor pemerintah dan sektor swasta dan nasional atau internasional menjadi kabur. Lebih lanjut Kooiman (dalam Jordan *et al.*, 2003) menyimpulkan bahwa dalam konsep *governance* terkandung makna bahwa tidak ada aktor tunggal, baik publik maupun swasta yang memiliki seluruh informasi dan pengetahuan yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh permasalahan yang sangat beragam dan kompleks; tidak ada satu aktor yang memiliki pandangan yang lengkap atau mencukupi untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang efektif; dan tidak ada satu aktor yang memiliki potensi atau kapabilitas yang sempurna untuk melakukan secara otonom proses pemerintahan dengan model tertentu.

Pierre dan Peter (dalam Berger 2003) mengatakan bahwa perdebatan mengenai konsep *governance* muncul ketika kondisi kehidupan politik, sosial dan ekonomi mulai mempertanyakan kehandalan pola tradisional dalam hal intervensi pemerintah dan

pembuatan sebuah kebijakan. Krisis finansial dari sebuah negara, perubahan ideologi dalam pemaknaan pasar, *trend* globalisasi, perubahan sosial dan peningkatan kompleksitas, perkembangan teknologi dan lain-lain, menyebabkan semakin lemahnya model struktur pemerintahan yang bersifat *top-down* dan merekomendasikan perlunya pelibatan makin banyak aktor sosial dalam pembuatan sebuah kebijakan.

Kemampuan negara untuk melakukan formulasi, implementasi dan menjamin kelangsungan sebuah kebijakan politik ditentukan oleh kapasitas negara untuk menjalankan prinsip-prinsip *good governance* dan kesempatan serta kemampuan dari warganegara-nya untuk berpartisipasi dalam perumusan setiap kebijakan yang berpengaruh terhadap kehidupan mereka. Pelaksanaan *good governance* tergantung pada kemampuan untuk menjalankan kekuasaan dan menghasilkan setiap kebijakan yang selalu mengakomodir berbagai aspek meliputi aspek ekonomi, sosial dan lingkungan serta aspek lainnya. Konsep ini berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam melakukan transfer pengetahuan, pengalokasian sumberdaya, menjalankan serta memelihara keharmonisan hubungan dengan semua pihak terkait. Beberapa elemen atau aspek pokok dalam mendefinisikan konsep *good governance* adalah: kompetensi teknis dan manajerial, kapasitas organisasi, reliabilitas, kemampuan merencanakan dan melakukan prediksi hasil, penegakan hukum, akuntabilitas, transparansi dan sistem informasi yang terbuka, serta partisipasi (Al Hardallu, 2003).

Pada mulanya, *good governance* adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Karena masyarakat yang demokratis tidak bisa dipahami sama antara satu masyarakat di suatu negara dengan negara lainnya, maka proses yang demokratis

sebaiknya dicermati atas dasar pengalaman kita dalam menjalankan sistem pemerintahan. Kalau dulu hubungan antar level pemerintahan dioperasikan dalam bentuk hirarki, maka sekarang dalam sistem yang demokratis, hubungan itu harus berada dalam bentuk *networking*. Dalam *networking*, seperti yang kita ketahui dalam sistem komputer misalnya, mekanisme yang terjadi didasarkan kepada fungsi sub sistem yang mengerti akan posisinya tanpa ada yang mengatur secara hirarkis (Amal, 2002).

Governance diartikan sebagai sebuah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga dalam mengatur sumberdaya dan memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain dalam sebuah komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan lebih besar kepada warga antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri (Sumarto, 2003).

Di dalam pemerintahan yang *good governance*, dituntut adanya sinergi di antara ketiga aktor yang ada yaitu pemerintah, masyarakat (*civil society*) dan pihak swasta (*private*). Dalam istilah atau nuansa lain, pemerintah dituntut lebih demokratis dengan lebih memperhatikan dan mengikutsertakan komponen atau kekuatan-kekuatan lain di luar pemerintah. Masing-masing aktor harus mengetahui dengan jelas tujuan, peran dan arahnya sesuai dengan kapasitas kompetensinya masing-masing. Pemerintah dengan kewenangan dan regulasinya memberikan jalur atau

saluran kepada masyarakat maupun swasta untuk tidak saja terlibat dalam pembuatan kebijakan negara, tetapi juga bagaimana mereka masing-masing dapat mengaktualisasikan diri sesuai dengan porsi dan kapasitasnya dalam upaya mencapai tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Utomo, 2007).

PARTISIPASI DAN *CIVIL SOCIETY* DALAM GOVERNANCE

Untuk memberikan arti partisipasi masyarakat dalam pembangunan barangkali yang menarik adalah hasil rumusan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam berbagai resolusi PBB, secara jelas disana ada tiga cara memandang partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pertama adalah pembagian hasil-hasil pembangunan. Kedua adalah sumbangan masal terhadap jerih payah pembangunan. Ketiga adalah pembuatan keputusan di dalam pembangunan (Slamet, 1989).

Salah satu unsur penting dalam demokrasi adalah adanya partisipasi rakyat dalam setiap pengambilan kebijakan atau keputusan. Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Mas'oeed, 2003), persoalan berat yang dihadapi negara dunia ketiga pada umumnya adalah *organization gap*, dimana hubungan antara masyarakat ibukota dan masyarakat desa hampir-hampir terputus. Kalau *toh* ada, yang terjadi adalah hubungan yang bersifat satu arah (*top-down*) dan ekstraktif, bukan hubungan yang bersifat kerjasama dan saling mendukung. Karena itu yang diperlukan bukan pendekatan yang menekankan pada pembentukan kapital namun lebih memperhatikan tenaga kerja dan penyediaan lapangan kerja, dan ini mengharuskan pemberian prioritas pada persoalan partisipasi masyarakat. Lebih lanjut dijelaskan bahwa partisipasi dapat diarahkan pada empat sasaran, yaitu

partisipasi dalam pembuatan keputusan, penerapan keputusan, menikmati hasil dan evaluasi hasil (Cohen dan Uphoff dalam Mas'oeed 2003).

Menurut Awang *et al.* (2008), partisipasi secara harfiah berarti keikutsertaan seseorang dalam suatu tindakan. Dalam pengertian tersebut terkandung makna bahwa dalam kegiatan yang bersifat partisipatif harus melalui proses yang melibatkan para pihak terkait, yang dalam proses tersebut terpenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Adanya kemitraan dan kesetaraan dalam berperan
2. Terbangunnya suasana yang terbuka dan komunikatif sehingga menimbulkan dialog yang sehat
3. Adanya keseimbangan kewenangan dan tidak ada pihak yang dominan
4. Adanya rasa memiliki tanggungjawab bersama
5. Adanya peran aktif dalam setiap proses kegiatan, sehingga terjadi proses saling belajar dan saling memberdayakan
6. Adanya kerjasama berbagai pihak untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada

Civil society merupakan suatu ruang atau *space* yang terletak antara negara di satu pihak dan masyarakat di pihak lain seperti yang dikatakan oleh Michael Walker (dalam Gaffar 2006), dan dalam ruang tersebut terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan di antara asosiasi tersebut. Lebih lanjut Gaffar (2006) menjelaskan bahwa asosiasi tersebut bisa dalam bentuk bermacam-macam: ikatan pengajian, persekutuan gereja, koperasi, kalangan bisnis, rukun tetangga, rukun warga, ikatan profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan lain sebagainya. Hubungan yang terjadi dikembangkan atas dasar toleransi dan saling menghargai satu sama lain. Jadi *civil society* adalah sebuah masyarakat, baik

secara individual maupun secara kelompok di dalam suatu negara yang mampu berinteraksi secara independen dengan negara.

Belakangan diyakini bahwa keterlibatan atau partisipasi *civil society* merupakan komponen yang menentukan kualitas *governance*. Ahli politik Amerika, Robert Putnam (dalam Sumarto, 2003) menjelaskan tentang pentingnya *civil society* yang kuat dan aktif agar demokrasi dapat berjalan. Walaupun studi yang dilakukannya tersebut berada dalam konteks negara maju, namun telah mempengaruhi pemikiran akan pentingnya konsep *governance* di tingkat lokal di negara-negara berkembang. Tantangan yang dikemukakan dari studi Putnam adalah bagaimana agar elemen *civil society* di tingkat lokal dapat diperkuat, dan bagaimana memperkuat negara agar lebih siap membangun relasi baru yang dapat meningkatkan modal sosial di tingkat lokal.

GOOD FOREST GOVERNANCE

Berdasarkan evaluasi terhadap kondisi saat ini, ada beberapa permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia yang perlu segera ditangani dengan tindakan nyata. Beberapa permasalahan tersebut adalah : (1) adanya ketakutan dari masyarakat lokal untuk menuntut haknya terhadap sumberdaya hutan yang ada, (2) adanya ketidaksepahaman dalam pemaknaan, nilai dan tujuan dari pengelolaan sumberdaya hutan antara masyarakat lokal dan para pelaku perusahaan hutan, (3) pemerintah tidak memiliki kapabilitas dan ketrampilan untuk menjadi fasilitator dalam menyelesaikan setiap konflik pengelolaan hutan.

Dengan melihat berbagai permasalahan tersebut, persoalan kehutanan Indonesia tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak atau aktor saja. Pemerintah, swasta dan masyarakat tidak bisa bekerja dan

berusaha sendiri-sendiri dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dalam hal ini, kolaborasi dari semua aktor diharapkan akan menjadi jalan keluar untuk mendapatkan solusi. Perbedaan kepentingan tersebut sangat berpotensi untuk menimbulkan konflik jika tidak dikelola dengan sebuah mekanisme yang dikenal dengan istilah *good forest governance* (GFG). Di sisi lain, masing-masing aktor akan mudah diatur jika hak, kewajiban, peran dan tanggungjawab mereka telah didefinisikan dengan jelas. Dalam *good forest governance*, proses membangun kesepahaman dan kepercayaan antar *stakeholder* menjadi sesuatu yang sangat penting dan fundamental dalam implementasi konsep tersebut (Aliadi *et al.*, 2006).

Pembangunan sumberdaya hutan tidak saja membangun hutan secara fisik, namun juga berarti membangun masyarakat desa hutan yang ada di dalam dan di sekitar hutan. Masyarakat desa hutan memiliki ketergantungan yang kuat terhadap hutan dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Hal ini berarti bahwa kualitas hutan tidak hanya ditentukan oleh masalah teknis kehutanan saja, tetapi juga ditentukan oleh masalah yang berhubungan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat desa hutan. Oleh karena itu sudah saatnya masyarakat didudukkan sebagai subyek dan obyek dalam pembangunan hutan. Pengelolaan sumberdaya hutan secara partisipatif yang dilakukan oleh semua pihak terkait diharapkan dapat mewisudahi aspirasi seluruh pihak, sehingga akan menimbulkan konsekuensi untuk berperan aktif dalam pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dari pengelolaan hutan yang dilakukan (Awang *et al.*, 2008).

Forest governance berhubungan dengan permasalahan bagaimana kebijakan yang berkaitan dengan hutan dan relasi antara masyarakat dengan hutan dibuat, siapa yang bertanggungjawab, bagaima-

mana mereka menggunakan kekuasaan atau kewenangannya, dan bagaimana mereka memper-tanggungjawabkannya. Konsep tersebut mencakup proses-proses pengambilan keputusan dan kelembagaan di tingkat lokal, nasional, regional dan global. *Good forest governance* berkenaan dengan berbagai keputusan dan tindakan yang mampu menghilangkan kendala atau hambatan, dan proses penetapan kebijakan serta sistem kelembagaan yang mendorong keberhasilan pengelolaan hutan di tingkat lokal (Morrison, 2007).

Dalam aplikasi di lapangan, *good forest governance* harus mempertimbangkan paling tidak dua aspek, yaitu aspek sosial dan aspek ekologis. Kondisi ekologis yang berbeda mengharuskan adanya model pengelolaan hutan yang berbeda pula, dan begitu pula dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat di sekitarnya. Sehingga nantinya dalam aplikasi di lapangan, sangat dimungkinkan adanya model yang bervariasi dari konsep *good forest governance* tersebut. Oleh karena itu identifikasi kondisi sosial ekonomi dan kapasitas masyarakat serta kekritisan ekologis menjadi prasyarat untuk dapat dirumuskannya model pengelolaan hutan yang efektif dan efisien.

Pertimbangan aspek sosial dan partisipasi masyarakat

Dalam upaya mencapai keberhasilan dalam pengelolaan sumberdaya hutan, negara harus memperhatikan kondisi dan permasalahan sosial ekonomi masyarakat sekitar hutan, antara lain yaitu kepadatan penduduk yang makin tinggi dibarengi dengan peningkatan kebutuhan akan pangan serta tingginya angka pengangguran. Melihat permasalahan ini, semakin membuka mata bahwa upaya pelestarian hutan adalah sesuatu yang mustahil tanpa dukungan dan peran serta dari masyarakat. Agar partisipasi masyarakat tersebut dapat berjalan optimal, maka

ada dua strategi yang harus dilakukan yaitu pengembangan kelembagaan dan peningkatan kapasitas sumberdaya masyarakat.

Kemauan negara untuk berbagi peran dan kewenangan dengan aktor lain juga menjadi salah satu kunci dari terwujudnya *good forest governance*. Negara yang selama ini dianggap sebagai satu-satunya aktor yang mampu mengurus dan mengelola sumberdaya hutan yang ada harus mulai menyadari bahwa keberhasilan pembangunan kehutanan juga sangat bergantung pada peran dari pihak lain yaitu masyarakat sipil dalam berbagai wadah dan bentuknya. Ketika masyarakat tidak dilibatkan dan tidak mendapatkan kontribusi yang berarti dari proses pembangunan hutan, maka mereka bisa menjadi musuh negara yang dapat merusak sumberdaya hutan secara masif dan dalam waktu yang sangat cepat. Sebaliknya, jika masyarakat mendapat peran yang sesuai, maka kontribusi mereka akan menjadi pendorong bagi keberhasilan dalam berbagai kegiatan rehabilitasi hutan.

Salah satu pendekatan dalam pembangunan hutan di pertengahan era 1980-an adalah pendekatan moral dalam bentuk pengelolaan hutan partisipatif. Berkaitan dengan model ini, Anderson (dalam Nurrochmat, 2005) mengatakan bahwa partisipasi dan devolusi memang berpotensi untuk membentuk pengelolaan hutan yang lebih baik, namun perlu diingatkan bahwa partisipasi dan desentralisasi tidak dapat memberikan garansi atau jaminan bahwa masyarakat akan mendapat keuntungan lebih dan mereka akan lebih peduli pada kelestarian hutannya. Seringkali konsep partisipasi ini berlandaskan pada asumsi umum yang belum teruji kebenarannya, yaitu (1) bahwa masyarakat lokal memiliki kemampuan dan kemauan untuk mengelola sumberdaya hutan secara lestari, (2) masyarakat lokal homogen dan stabil, (3) pengetahuan lokal yang spesifik sesuai untuk pengelolaan

sumberdaya hutan yang dilakukan. Dalam kenyataannya asumsi di atas mungkin tepat untuk suatu daerah, namun tidak sesuai untuk daerah lain.

Memang banyak dijumpai kasus di lapangan bahwa partisipasi masyarakat tidak bisa secara serta merta muncul dan menjadi pendukung keberhasilan kegiatan. Beberapa asumsi umum yang harus ada agar partisipasi berjalan dengan baik sering tidak dipenuhi. Diantara asumsi tersebut adalah bahwa masyarakat lokal memiliki kemampuan dan kemauan untuk mengelola sumberdaya hutan secara lestari. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat yang berada di sekitar hutan kurang atau bahkan tidak memiliki ketrampilan tersebut. Tingkat pendidikan mereka rata-rata masih rendah dan pengalaman yang masih sedikit dalam mengelola hutan. Kondisi ekonomi mereka juga sebagian besar masih jauh dari cukup. Adalah sesuatu yang mustahil bahwa partisipasi masyarakat dapat terwujud dalam kondisi sosial ekonomi masyarakat yang demikian.

Dalam kasus tersebut, negara harus mampu menjadi fasilitator yang baik guna terwujudnya partisipasi aktif masyarakat. Skema pemberdayaan dan pemberian beberapa insentif kepada masyarakat harus lebih dulu dilaksanakan oleh negara sebelum menuntut partisipasi mereka. Masyarakat harus dilatih untuk memahami apa yang sebenarnya mereka butuhkan dan apa yang dapat mereka lakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut melalui media sumberdaya hutan. Masyarakat juga harus diberikan pemahaman akan pentingnya kelestarian hutan agar tumbuh kesadaran dan kemauan yang tinggi dalam mengelola dan menjaga kelestarian hutan secara mandiri.

Pertimbangan aspek ekologis

Dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa

berdasarkan fungsinya hutan dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, yaitu untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Sedangkan hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan (Anonim, 1999).

Pengelolaan hutan produksi menjadi salah satu titik rawan dalam praktek pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya hutan, karena seringkali kesalahan dalam memahami fungsi hutan ini menyebabkan bencana dan hilangnya berbagai fungsi hutan secara utuh. Berdasarkan definisi di atas, terkandung arti bahwa hutan produksi selain mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai fungsi perlindungan, seperti sebagai penyangga kehidupan dan hidrologis, serta fungsi konservasi, seperti konservasi keanekaragaman hayati. Sebagai sebuah ekosistem, hutan produksi tidak akan dapat menjalankan fungsi pokoknya tanpa keterlibatan fungsi-fungsi lain tersebut. Hendaknya suatu kawasan hutan dipandang sebagai sebuah ekosistem alam yang utuh yang didalamnya terdapat komponen-komponen hutan yaitu : tanah, flora, fauna, iklim, hidrologi, geologi dan proses-proses alam lainnya seperti erosi, tanah longsor dan lain sebagainya. Oleh karena itu dalam mengelola dan memanfaatkan hutan produksi tersebut, harus senantiasa dipertimbangkan keseimbangan komponen-komponen ekosistem secara

utuh agar kelestarian fungsi konservasi dan lindung tetap terjaga.

Salah satu titik rawan lainnya berdasarkan pertimbangan ekologis dalam pengelolaan sumberdaya hutan adalah dalam hal konservasi biodiversitas (keanekaragaman hayati). Hal ini terjadi ketika masyarakat mulai melakukan penjarahan dan pengrusakan terhadap hampir di seluruh kawasan hutan di Indonesia pada era reformasi, baik di hutan produksi maupun hutan konservasi. Aktifitas ini menimbulkan dampak berupa hilangnya atau paling tidak berkurangnya berbagai macam jenis flora dan fauna yang ada di kawasan hutan tersebut. Keberadaan mereka juga terganggu akibat rendahnya daya dukung ekosistem hutan pada kelestarian habitat mereka. Jika ini dibiarkan, maka kelestarian keanekaragaman hayati akan terancam.

Bentuk kegiatan konservasi biodiversitas di hutan produksi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu konservasi *in situ* dan konservasi *ex situ*. Konservasi keanekaragaman hayati *in situ* merupakan upaya konservasi yang dilaksanakan di habitat asli suatu wilayah ekosistem tertentu, tidak diadakan perlakuan yang dapat mengubah keadaan alam aslinya. Jadi semua perlakuan yang diberikan hanyalah bersifat menjaga, mengamankan dan mempertahankan seluruh keadaan alam aslinya. Kawasan hutan yang merupakan kawasan konservasi *in situ* sebagaimana ditetapkan oleh Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam antara lain Kawasan Suaka Alam/Cagar Alam, Taman Nasional dan Suaka Margasatwa (Fattah, 2000).

Perlakuan yang boleh dilakukan dalam kawasan hutan tersebut adalah menjaga agar kawasan tersebut tetap dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Dalam penataan kawasan perlu dipasang pal-pal khusus sebagai tanda batas bahwa wilayah tersebut tidak boleh dilanggar. Pada kawasan tersebut juga

harus tetap dijaga komposisi flora dan faunanya agar kondisi alamiah atau aslinya tetap terjaga. Dalam hal ini bukan berarti masyarakat tidak bisa ikut berperan didalamnya, apalagi jika kawasan tersebut berdekatan dengan kawasan penduduk. Sehingga dalam kasus ini masyarakat dapat dilibatkan paling tidak dalam tiga hal, yaitu:

1. Ikut menjaga keutuhan dan keaslian kondisi alamiah flora dan fauna yang ada di situ dengan tidak mengganggu, mengambil atau merusaknya
2. Berperan dalam menjaga keamanan kawasan tersebut dari ancaman pencurian atau pengrusakan oleh orang atau pihak luar
3. Pemanfaatan kawasan hutan tersebut dalam batas-batas yang tidak mengganggu kestabilan dan keaslian ekosistem, misalnya mengambil rumput untuk pakan ternak dan lainnya.

Sedangkan konservasi keanekaragaman hayati *ex situ* merupakan upaya konservasi yang dilakukan di luar kawasan habitat asli spesies atau kelompok spesies tertentu. Salah satu contoh kegiatan konservasi jenis ini adalah pemberian tanaman pencampur. Dalam kegiatan penanaman hutan, tanaman pencampur perlu ditambahkan dan dipertahankan sampai akhir daur sebagai upaya untuk menjaga efek negatif dari tanaman monokultur (sejenis) yang rentan terhadap penyakit dan menciptakan keanekaragaman jenis flora pada kawasan tersebut. Selain itu juga dalam upaya menyediakan makanan bagi satwa-satwa yang ada di kawasan tersebut. Dalam kasus ini tentunya masyarakat sekitar hutan dapat berperan lebih, baik dalam hal penanaman dan pemeliharaan maupun dalam menjaga keamanan kawasan tersebut.

FENOMENA GOOD FOREST GOVERNANCE

Pasca reformasi politik di Indonesia, pemerintah banyak melakukan revisi terhadap berbagai kebijak-

an pembangunan dengan lebih mengakomodir partisipasi dan pelibatan multipihak, yang kedua aspek tersebut merupakan nafas dari konsep *good governance*. Di sektor kehutanan, pada awal tahun 2003 pemerintah menggulirkan sebuah program pembangunan kehutanan berupa Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (Gerhan) yang lebih menitikberatkan pada aspek partisipasi dari banyak aktor. Hal ini dapat dilihat dalam setiap tahapan implementasi program yang disana selalu melibatkan beberapa aktor termasuk masyarakat. Sasaran dan tujuan gerakan ini selain menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup juga lebih memfokuskan pada pemberdayaan masyarakat terutama petani hutan. Hipotesis awal sebelum dilaksanakannya program Gerhan adalah bahwa gerakan ini akan berhasil apabila seluruh *stakeholder* (pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, LSM, perguruan tinggi dan segenap lapisan masyarakat) dapat bergerak dan diarahkan oleh suatu kesepahaman yang sama. Pemerintah diharapkan mampu menjadi motor penggerak, fasilitator dan dinamisator bagi seluruh *stakeholder* tersebut.

Gerhan didesain sedemikian rupa agar dapat memberikan jawaban terhadap tantangan dan kendala dalam upaya rehabilitasi lahan kritis yang dialami masa lalu, melalui pendekatan paradigma pembangunan kehutanan yang dikenal dengan istilah *Community-Based Forest Land Resource Management*. Gerhan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam wadah kelompok-kelompok, pemerintah memposisikan sebagai regulator, fasilitator dan supervisor. Hutan dipandang sebagai *open akses*, karenanya penyelenggaraan program Gerhan melibatkan segenap unsur multipihak dan bersifat holistik (lintas sektor) yang terdiri dari unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat dunia usaha serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

dan Perguruan Tinggi. Paradigma di atas dilakukan didasarkan pada pengalaman pembangunan model-model yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal RLS melalui UPT-nya, sebagai upaya RHL yang telah berjalan lebih kurang selama 5 (lima) tahun hingga sekarang yaitu bahwa upaya rehabilitasi lahan kritis yang menempatkan masyarakat dalam wadah kelompok sebagai pelaku utama dengan pendampingan petugas teknis dan LSM menunjukkan hasil yang cukup baik (Suparno, 2006).

Gerhan mengusung misi sebagai gerakan rehabilitasi hutan yang bersifat partisipatif yang berusaha melibatkan seluruh pihak termasuk masyarakat mulai dari kegiatan perencanaan sampai dengan pasca panen. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program antara lain adalah dalam penentuan lokasi atau areal yang akan direhabilitasi. Selanjutnya masyarakatlah yang akan melaksanakan kegiatan penanaman berikut segala kegiatan persiapan dan pemeliharaan pasca tanamnya dalam wadah kelompok tani. Kelompok tani juga diberi tugas menyiapkan bahan-bahan dan sarana untuk dapat melaksanakan kegiatan penanaman sebaik-baiknya dengan biaya sepenuhnya dari pemerintah. Setiap kelompok tani wajib melaporkan seluruh kegiatan dan kemajuan pekerjaan yang telah dicapai dalam setahun kepada dinas kabupaten setempat. Nantinya setelah tanaman Gerhan dapat dipanen, masyarakat diberi keleluasaan sepenuhnya untuk menikmati hasil tersebut.

Selain mengusung konsep partisipasi, dalam setiap tahapan pelaksanaan Gerhan juga selalu melibatkan banyak aktor yang masing-masing memiliki kewenangan sesuai dengan kapasitasnya. Sebagai contoh bahwa dalam hal kegiatan teknis penanaman hutan dan rehabilitasi dibebankan kepada Departemen Kehutanan. Hal ini tercermin dalam tugas mereka yaitu menyiapkan perencanaan dan

pembibitan, pembinaan teknis serta koordinator pelaksanaan Gerhan. Tugas ini dilaksanakan oleh Dephut melalui Dirjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial (RLPS). Kemudian dalam hal penciptaan stabilitas dan situasi yang mendukung program menjadi tanggung jawab Departemen Hankam.

Contoh lain yang merupakan bukti empiris dari proses pelibatan banyak aktor dalam perencanaan maupun implementasi program tampak dalam mekanisme berikut. Ketika program akan dilaksanakan, masyarakat mengusulkan kegiatan penanaman dan teknis sipil lainnya melalui lembaga desa kepada dinas kehutanan setempat untuk kemudian dilanjutkan ke UPT Dirjen RLPS di daerah dan terakhir ke Departemen Kehutanan. Kemudian dalam pelaksanaannya, masyarakat didampingi oleh petugas dari dinas kehutanan setempat dan LSM. Khusus dalam permasalahan teknis pelaksanaan, pembimbingan dan pendampingan dijalankan oleh petugas dari dinas kehutanan setempat yang juga berperan dalam pengembangan kelembagaan kelompok dan kelembagaan usaha agar program Gerhan lebih memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu pendamping juga bertugas memberikan penyuluhan dan pemantapan AD-ART kelompok tani. Pihak TNI dan Polri juga memiliki peran untuk mendampingi serta memberikan dorongan semangat kepada kelompok tani dalam kegiatan penanaman dan pemeliharaan.

Menurut Radite *et al.* (2006), setelah dilaksanakan Gerhan sejak tahun 2003, maka pada subsistem biofisik telah terjadi perbaikan kondisi lahan dan peningkatan produktifitas lahan. Hal ini dapat dilihat dengan meningkatnya luasan penutupan lahan dengan berbagai tanaman Gerhan serta adanya penambahan jumlah dan variasi jenis tanaman di setiap lahannya. Selain itu dari data lapangan

menunjukkan bahwa minat swadaya petani semakin meningkat dan jenis yang ditanam sebagian besar masyarakat telah memenuhi preferensi petani, sehingga dapat diperkirakan bahwa dampak perbaikan penutupan lahan di hutan rakyat dan terjaminnya kelangsungan rehabilitasi lahan cukup besar peluangnya.

KESIMPULAN

Pengelolaan sumberdaya hutan dengan paradigma lama yang bersifat sentralistik dan monopolistik terbukti telah menuai kegagalan. Ketidakmampuan pemerintah untuk menjadi fasilitator dalam upaya menemukan kesepakatan dan kerjasama dengan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan menyebabkan konflik berkepanjangan antara kedua aktor tersebut, dan sumberdaya hutan selalu menjadi korbannya. *Good forest governance* merupakan sebuah strategi dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang dianggap mampu menjawab berbagai permasalahan kehutanan, sejalan dengan semangat otonomi daerah serta dinamika kehidupan sosial masyarakat dewasa ini.

Dalam *good forest governance*, negara harus mau mengakui keberadaan dan peran dari aktor lain dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Pemerintah dituntut mampu memberdayakan dan memberikan ruang partisipasi lebih kepada masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan pengelolaan hutan, mulai dari perencanaan sampai dengan menikmati hasil. Selain itu konsep ini juga mengharuskan adanya perhatian lebih pada aspek kelestarian ekologis dari sumberdaya hutan. Dengan dua pertimbangan tersebut diharapkan kelangsungan fungsi hutan secara utuh dapat terjaga dan peran sektor kehutanan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih signifikan.

Gerhan merupakan contoh program rehabilitasi hutan yang sedikit banyak telah mengakomodir beberapa prinsip dalam *good forest governance*, yaitu partisipasi dan pelibatan multiaktor. Berdasarkan hasil kajian terhadap manfaat dan dampak Gerhan tersebut dapat disimpulkan bahwa Gerhan telah berhasil paling tidak dalam tiga hal, yaitu perbaikan kondisi biofisik lahan, peningkatan kapasitas dan partisipasi masyarakat serta penyadaran moral kepada masyarakat akan pentingnya rehabilitasi lahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Hardallu A. 2003. *Environmental Governance*. Dept. of Political Science. University of Khartoum. Sudan.
- Aliadi A, Kaswinto, Rusyana N, Suporahardjo, Muslih, Isnaini N & Rosita. 2006. *Promoting Good Forest Governance Practice in Indonesia*. Lembaga Alam Tropika Indonesia. Bogor.
- Amal I. 2002. *Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah Otonom dalam Pengintegrasian Pilar-pilar Good Governance*. Prosumen dan Forkoma MAP. UGM. Yogyakarta.
- Anonim. 1999. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*. Jakarta.
- Anwar WK. 2002. *Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan*. BP Arupa. Yogyakarta.
- Awang SA, Widayanti WT, Himmah B, Astuti A, Septiana RM, Solehudin & Novenanto A. 2008. *Pemberdayaan Lembaga Masyarakat Desa Hutan*. Pusat Kajian Hutan Rakyat. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta.
- Berger G. 2003. Reflections on Governance; Power Relations and Policy Making in Regional Sustainable Development. *Journal of Environmental Policy & Planning* Vol 5, No. 3, ICCR Austria.
- Fattah A. 2000. Konservasi di Hutan Produksi Bagi Pengelolaan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan. *Prosiding Seminar Nasional Keharusan Konservasi di Hutan Produksi*. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta.
- Gaffar A. 2006. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Jessop B. 1998. *The Rise of Governance and The Risk of Failure*. Blackwell Publishers. United Kingdom.
- Jordan A, Wurzel RK & Zito AR. 2003. *New Instruments of Environmental Governance; Patterns and Pathways of Change*. Economic and Social Research Council's UNDP.
- Khakim A. 2005. *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mas'oeed M. 2003. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Morrison E. 2007. *Governance Reform and Forests*. www.IIED.org/NR/forestry/projects/forest.html. pdf
- Nugroho R. 2007. *Analisis Kebijakan*. PT. Elex Media Komputindo. Kelompok Gramedia. Jakarta.
- Nurrochmat DR. 2005. *Strategi Pengelolaan Hutan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Radite DS, Soeprijadi D & Susanti A. 2006. *Laporan Analisa Dampak dan Manfaat Gerhan di Kabupaten Gunung Kidul*. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance*. CV. Mandar Maju. Bandung.
- Slamet Y. 1989. *Konsep-konsep Dasar Partisipasi Sosial*. Pusat Antar Universitas Studi Sosial. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Sumarto HS. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Suparno. 2006. Perencanaan Lokasi, Tata Organisasi Pelaksanaan dan Pengawasan Program Gerhan Provinsi Nusa Tenggara Barat. *Makalah Seminar Nasional Arahan Pembentukan Unit Manajemen Program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan*. Yogyakarta.
- Utomo W. 2007. *Administrasi Publik Baru Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.