

# ZONA TRADISIONAL WUJUD DESENTRALISASI PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL DI INDONESIA: PEMIKIRAN KONSEPTUAL (*Traditional Zone is A Form of Decentralization of National Parks Management in Indonesia: Conceptual Analysis*)

Edi Sulisty H.S.<sup>1</sup>, Sambas Basuni<sup>2</sup>, Arif Satria<sup>3</sup> & Aceng Hidayat<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia, e-mail: edi\_shs@yahoo.com

<sup>2</sup>Departemen Konservasi Sumberdaya dan Ekowisata, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia, e-mail: sambasbasuni@gmail.com

<sup>3</sup>Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia, e-mail: arifsatria@gmail.com

<sup>4</sup>Departemen Ekonomi Sumber Daya Lingkungan, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia, e-mail: a.hidayat@gmail.com

Diterima 10 Mei 2014 direvisi 25 Juni 2014 disetujui 11 September 2014

## ABSTRACT

*The Indonesian government has realized the importance of decentralized systems of forest resource management including the management of conservation areas by issuing Government Regulation No. 28/2011 on the Management of Sanctuary Reserve and Nature Conservation Area. The regulation is aimed at providing access to local communities to utilize resources within national parks. This paper aims to: 1) analyze result of the decentralization of the management of national parks by examining the dimensions of property rights devolved to the local community based on the government regulation No. 28/2011; 2) the proportion of power transferred by central government to local communities and 3) learn the decentralization of resource use within conservation areas in India and Nepal that possibly useful for Indonesia to adopt. This study shows that traditional use in a national parks' traditional zone can be considered as a form of decentralization. The level of rights that can be devolved into local communities in the traditional utilization zone is the proprietary rights. Lessons that can be learned from the implementation of decentralization in India and Nepal is that the delegation of limited rights does not produce enough change in either the condition of the resource or the relationship between the government and the local community.*

*Keywords: Decentralization, national parks, traditional use, local communities, property rights.*

## ABSTRAK

Pemerintah Indonesia telah menyadari pentingnya sistem desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan termasuk pengelolaan hutan konservasi. Sejalan dengan perubahan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional, pemerintah mengeluarkan PP No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan KSA dan KPA. Dalam PP ini di antaranya diatur tentang pemberian akses kepada masyarakat setempat untuk memanfaatkan sumber daya Taman Nasional (TN). Kajian ini bertujuan untuk : 1) analisis desentralisasi pengelolaan TN dengan mencermati dimensi hak kepemilikan yang diberikan kepada masyarakat setempat yang diatur dalam PP No. 28 tahun 2011; 2) porsi kekuasaan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada masyarakat setempat dan 3) mengetahui desentralisasi pemanfaatan sumber daya kawasan konservasi di India dan Nepal yang berguna bagi langkah-langkah Indonesia ke depan. Pemanfaatan tradisional di zona tradisional disebut sebagai bentuk desentralisasi, sedangkan tingkatan

hak yang dapat diberikan kepada masyarakat setempat di zona tradisional adalah “*proprietors*”. Pelajaran yang dapat dipetik dari pelaksanaan desentralisasi di India dan Nepal adalah bahwa pemberian hak yang terbatas yaitu *access* dan *withdrawal* saja tidak dapat memperbaiki kondisi sumber daya dan juga tidak dapat memperbaiki hubungan antara pemerintah dengan masyarakat setempat.

Kata kunci: Desentralisasi, taman nasional, pemanfaatan tradisional, masyarakat setempat, hak kepemilikan.

## I. PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia telah menyadari pentingnya sistem desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan termasuk pengelolaan hutan konservasi (Departemen Kehutanan, 2007). Hal ini sejalan dengan perubahan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional. Beberapa negara di dunia telah menerapkan desentralisasi sebagai strategi pembangunan. Bank Dunia melaporkan bahwa lebih dari 75 negara telah melakukan desentralisasi (Agrawal & Ostrom, 2001), sementara di dalam negeri telah terjadi perubahan lingkungan strategis. Pertama, tahun 1999 pemerintah Indonesia telah menerbitkan UU No. 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengubah sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik; kedua, semakin banyaknya pemekaran pemerintah daerah; ketiga, pertumbuhan jumlah penduduk yang pesat sehingga berpotensi meningkatnya tekanan terhadap pemanfaatan sumber daya hutan dan keempat, semakin menguatnya diskursus pengelolaan konservasi dari seluruhnya dikelola pemerintah menjadi pengelolaan bersama. Sebagai respon terhadap perubahan kondisi lingkungan strategis ini, dalam pengelolaan hutan konservasi, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA) sebagai pengganti PP No. 68 tahun 1998. Dalam pasal 35 PP ini diatur tentang pemberian akses kepada

masyarakat setempat untuk memanfaatkan sumberdaya taman nasional (TN).

Desentralisasi pengelolaan kawasan konservasi merupakan tuntutan yang sangat mendasar dan harus dilakukan mengingat keragaman wilayah dan sosial budaya yang dimiliki Indonesia. Keragaman kondisi wilayah, ekonomi, sosial dan budaya Indonesia sangat tinggi sehingga upaya mengatasi permasalahan pada suatu wilayah tidak dapat secara otomatis diterapkan pada wilayah lainnya. Desentralisasi diyakini tidak hanya dapat memperbaiki pelayanan publik melalui pengambilan keputusan dan pelaksanaan yang lebih dekat kepada masyarakat, tetapi juga dapat mengurangi biaya pemerintah pusat. Bahkan secara teoritik menurut Agrawal & Ribot (2000) desentralisasi dapat meningkatkan pengelolaan sumber daya alam secara efisien, adil dan lestari.

Dalam tulisan ini disajikan: 1) hasil analisis desentralisasi pengelolaan TN dengan mencermati dimensi hak kepemilikan (*property rights*) dan gambaran seberapa besar kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat setempat yang diatur dalam PP No. 28 tahun 2011; 2) hasil kajian pelaksanaan desentralisasi pemanfaatan sumber daya kawasan konservasi di India dan Nepal yang dianggap berguna bagi langkah-langkah Indonesia ke depan.

## II. METODE PENELITIAN

### A. Kerangka Teori

Desentralisasi menurut Ribot (2002) didefinisikan sebagai suatu tindakan resmi

pemberian kekuasaan (*power*) dari pemerintah pusat kepada aktor-aktor dan organisasi pada tingkatan yang lebih rendah, baik secara hierarki kewilayahan (*territorial hierarchy*) maupun politik-administratif (*political-administrative*). Kekuasaan oleh Fisher *et al.* (2000) didefinisikan sebagai kapasitas atau kewenangan untuk mengambil keputusan. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, Agrawal & Ostrom (2001) mendefinisikan kekuasaan sebagai kepemilikan hak untuk mengambil keputusan terhadap pengelolaan sumber daya alam.

Ribot (2002) membedakan desentralisasi menjadi dua tipe: pertama, desentralisasi politik atau disebut juga desentralisasi demokratis (*political or democratic decentralization*); kedua, desentralisasi administratif atau dekonstruksi (*deconcentration or administrative decentralization*). Lebih lanjut Ribot menjelaskan bahwa desentralisasi politik terjadi apabila kekuasaan dan sumber daya diserahkan kepada organisasi setempat atau perwakilan yang bertanggung jawab kepada masyarakat setempat. Desentralisasi tipe ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Secara teoritis desentralisasi tipe ini oleh Ribot dianggap sebagai bentuk desentralisasi yang paling kuat dan memberikan manfaat lebih besar, sedangkan desentralisasi administratif atau dekonstruksi terjadi apabila kekuasaan dan sumber daya diserahkan kepada struktur organisasi pemerintah pusat yang lebih rendah.

Desentralisasi politik yang dirumuskan Ribot (2002) sebenarnya mempunyai makna yang sama dengan devolusi menurut Fisher *et al.* (2000). Menurut Fisher *et al.* (2000) devolusi didefinisikan sebagai pemindahan fungsi dan atau kekuasaan dari pemerintah pusat. Perbedaannya dengan konsep yang dikembangkan Ribot, penerima kekuasaan menurut Fisher *et al.* (2000) dibedakan menjadi tiga. Pertama, birokrasi provinsi atau kabupaten yang masih dalam struktur pemerintah pusat;

kedua, struktur politik daerah atau pemerintah daerah termasuk pemerintah desa; ketiga, masyarakat setempat sebagai pengguna sumber daya alam. Dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan, devolusi adalah penyerahan hak dan tanggung jawab untuk mengelola sumber daya hutan dari pemerintah pusat kepada kelompok pengguna lokal.

## **B. Kerangka Analisis**

Desentralisasi dapat dianalisis dari dua dimensi. Pertama, dimensi kekuasaan atau hak dan tanggung jawab yang diberikan; kedua, dimensi aktor penerima kekuasaan atau hak dan tanggung jawab. Untuk menganalisis dimensi yang pertama digunakan konsep hak kepemilikan sumber daya alam yang dikembangkan Schlager & Ostrom (1992). Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, kekuasaan dapat didefinisikan sebagai pemberian hak untuk mengambil keputusan terhadap sumber daya alam (Agrawal & Ostrom, 2001). Tingkat kekuasaan yang diberikan dapat dilihat dari strata hak kepemilikan yang diberikan. Strata hak kepemilikan yang berbeda akan mempengaruhi pola pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam.

Menurut Schlager & Ostrom (1992), hak kepemilikan sumber daya alam dapat diklasifikasikan menjadi lima jenis, yaitu *access*, *withdrawal*, *management*, *exclusion* dan *alienation* (Tabel 1). Pertama, *access* yaitu hak untuk memasuki suatu kawasan tertentu dan menikmati manfaat non-subtraktif. Contohnya, seseorang yang telah membayar tiket masuk berhak memasuki TN untuk menikmati jasa wisata yang ada di dalamnya. Mereka telah membeli hak sementara untuk memasuki dan menikmati apa saja manfaat di dalam TN selama tidak melanggar aturan yang berlaku. Hak mereka dilindungi oleh aturan sehingga pengunjung TN lainnya mempunyai kewajiban untuk tidak mengganggu hak orang lain.

Tabel 1. Tipe hak dan strata pemegang hak kepemilikan sumber daya alam.  
 Table 1. Type of rights and classes of property rights holders of natural resources.

Tipe hak (Type of rights)	Pemilik penuh (Full owner)	Pemilik yang terikat (Proprietor)	Penyewa (Authorized claimant)	Pengguna (Authorized user)	Pengunjung (Authorized entrant)
Memasuki (Access)	x	x	x	x	x
Memanen (Withdrawal)	x	x	x	x	
Mengelola (Management)	x	x	x		
Membatasi pihak lain (Exclusion)	x	x			
Menjual atau memindahtangankan (Alienation)	x				

Sumber (Source): Schlager & Ostrom (1992).

Kedua, *withdrawal* adalah hak untuk memasuki kawasan secara fisik dan mengambil manfaat atau memanen unit sumber daya dari kawasan TN yang merupakan sistem sumber daya. Pengguna sumber daya yang memegang hak ini mempunyai otoritas untuk melakukan pemanenan unit sumber daya pada lokasi tertentu. Pemegang hak ini tidak hanya mempunyai hak untuk memasuki kawasan TN tetapi juga mempunyai hak untuk memanen hasil hutan TN. Ketiga, *management* adalah hak untuk mengatur pola pemanfaatan sumber daya secara internal dan membuat perbaikan sumber daya tersebut. Contoh, hak untuk mengatur jenis, ukuran, lokasi, waktu, peralatan atau teknologi yang digunakan dalam memanfaatkan sumber daya. Keempat, *exclusion* adalah hak untuk menentukan orang yang memperoleh hak untuk memanen sumber daya dan mekanisme mengalihkan hak. Contohnya, hak untuk menentukan kelompok masyarakat yang diijinkan memasuki atau memanen sumber daya TN. Kelima, *alienation* yaitu hak untuk menjual atau memindah-tangankan sebagian atau seluruh hak pengelolaan dan hak untuk membatasi terhadap individu atau kelompok lainnya. Mengalihkan hak dapat berarti menjual atau menyewakan hak pengelolaan dan atau hak untuk menentukan pihak-pihak

yang dapat memanen. Individu yang telah menjual atau memindahtangankan haknya tidak lagi memiliki kewenangan terhadap sumber daya.

Hak-hak di atas dapat dilaksanakan pada beberapa tingkat analisis yang berbeda. Pelaksanaan hak *access* dan *withdrawal* berhubungan pada analisis tingkat operasional. Pelaksanaan hak *management*, *exclusion* dan *alienation* berhubungan dengan analisis tingkat *collective choice* yang akan berpengaruh terhadap analisis pada tingkat operasional (Agrawal & Ostrom 2001).

Berdasarkan hak-hak tersebut di atas, Schlager & Ostrom (1992) membagi pemegang hak atas sumber daya alam menjadi lima strata. Pertama, *authorized entrance* adalah pengguna sumber daya yang hanya memiliki hak memasuki (*access*) suatu kawasan tertentu. Kedua, *authorized users* adalah pengguna sumber daya yang memiliki hak memasuki (*access*) dan memanen unit sumber daya (*withdrawal*). Ketiga, *claimants* adalah pengguna sumber daya yang memiliki tiga hak yaitu hak *access*, *withdrawal* dan *management*. Keempat, *proprietors* adalah pengguna sumber daya yang memiliki hak seperti yang dimiliki oleh *claimants*, ditambah hak untuk menentukan pihak-pihak yang dapat memanen sumber daya (*exclusion*). Kelima, *owners* adalah



pengguna sumber daya yang memiliki hak seperti yang dimiliki *proprietors* ditambah hak *alienation*, yaitu hak untuk memindah-tangankan.

Menurut Agrawal & Ostrom (2001) pada sistem sentralistik, semua kewenangan membuat keputusan, baik pada tingkat konstitusional (*constitutional-level rule*), pilihan kolektif (*collective choice-level rule*) dan operasional (*operational-level rule*) berada pada pemerintah pusat. Masyarakat dan organisasi tingkat lokal hanya berperan sebagai obyek aturan, bukan sebagai subyek aturan. Sebaliknya, pada sistem desentralistik masyarakat dan organisasi tingkat lokal diberikan kewenangan dalam membuat aturan pada berbagai tingkatan. Hak kepemilikan yang terbatas tidak memberikan insentif yang kuat bagi pemiliknya untuk mengelola sumber daya alam secara lestari. Tanpa hak *collective choice* pengguna lokal tidak dapat mengambil keputusan sesuai dengan permasalahan dan kondisi lokal yang mereka hadapi. Selain itu, tanpa hak kolektif khususnya hak yang dapat membatasi/melarang pihak lain (*exclude rights*), pengguna lokal merasa upaya apapun yang mereka lakukan untuk memelihara sumber daya alam akan sia-sia. Orang lain dapat ikut memanennya tanpa ikut berkontribusi dalam biaya pemeliharannya. Tanpa hak konstitusional maka dimungkinkan hak yang sudah dimiliki oleh pengguna lokal akan dengan mudah dicabut kembali secara sepihak. Oleh karena itu tingkatan hak yang diberikan sangat penting untuk melihat efektivitas desentralisasi.

Untuk menganalisis dimensi aktor penerima kekuasaan, baik individu maupun organisasi, maka akan dianalisis sejauh mana aktor atau organisasi dapat mewakili dan bertanggung jawab kepada masyarakat lokal. Menurut Ribot (2002) desentralisasi berjalan efektif apabila kekuasaan yang cukup diserahkan pada kelembagaan lokal yang

bertanggung jawab (*accountable and representative local institutions*). Kelembagaan lokal yang bertanggung jawab dapat mengurangi kesempatan terjadinya bias penerima manfaat yang hanya menguntungkan elit-elit masyarakat lokal (*elite capture*).

Penelitian ini dilaksanakan dengan menganalisis desentralisasi TN di Indonesia dilihat dari dimensi hak kepemilikan (*property rights*) dan besaran kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat setempat. Selain itu juga dilakukan kajian terhadap pelaksanaan desentralisasi di kawasan konservasi di negara lain. Penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif. Data diperoleh dengan cara kajian literatur. Data dan informasi dianalisis dengan teknik analisis isi (*content analysis*). Analisis isi merupakan teknik penelitian yang digunakan untuk menganalisis dokumen-dokumen tertulis seperti laporan, surat, transkrip wawancara dan bentuk-bentuk tertulis lainnya (Krippen-dorff, 1991).

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Zona Tradisional: Apakah Wujud Desentralisasi Pengelolaan Taman Nasional di Indonesia?

Pada tahun 1990, pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang (UU) No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya atau disebut UU Kehati. Dalam UU Kehati diatur bahwa pengelolaan TN merupakan kewenangan pemerintah pusat. Akses masyarakat setempat terhadap sumber daya TN dibatasi atau bahkan dilarang sehingga banyak pihak yang menilai pengelolaan TN berdasarkan UU ini sangat sentralistik. Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan KSA dan KPA sebagai pengganti PP No. 68 tahun 1998 membuka kesempatan untuk melakukan desentralisasi

pengelolaan TN. Pasal 35 ayat 1 PP ini mengatur bahwa TN dapat dimanfaatkan untuk pemanfaatan tradisional oleh masyarakat setempat. Selanjutnya dalam Pasal 35 ayat 2 diatur bahwa bentuk pemanfaatan tradisional adalah: 1) pemungutan hasil hutan bukan kayu (HHBK); 2) budidaya tradisional serta 3) perburuan tradisional terbatas untuk jenis yang tidak dilindungi. Apakah PP ini dapat menjadi dasar desentralisasi pengelolaan TN di zona tradisional?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu ditelaah istilah "akses" dalam PP No. 28 tahun 2011. Pemberian akses kepada masyarakat setempat untuk memanfaatkan sumber daya TN di zona tradisional merupakan upaya pemerintah untuk memberdayakan masyarakat setempat. Akses yang dimaksud dalam PP ini tidak hanya merujuk pada hak untuk memasuki kawasan dan menikmati manfaat non-subtraktif saja, tetapi lebih luas dari itu, yakni hak memanfaatkan sumber daya yang bersifat subtraktif seperti pemanfaatan HHBK yang oleh Ostrom & Schlager (1996) hak ini disebut *withdrawal*. Lebih dari itu, akses dalam PP ini juga merujuk pada hak pemanfaatan dalam bentuk budidaya tradisional. Budidaya tradisional berarti bahwa masyarakat setempat mempunyai hak untuk mengatur pola pemanfaatan internal dan mengubah sumber daya dengan membuat perbaikan terhadap sumber daya tersebut yang oleh Ostrom & Schlager (1996) hak ini disebut *management*. Dalam PP ini, hak yang secara tegas tidak diberikan kepada masyarakat setempat adalah hak *alienation*.

Merujuk pada uraian di atas, maka istilah "akses" dalam PP ini jika mengacu pada konsep *property rights* (Ostrom & Schlager, 1996) merupakan bentuk pemberian hak (*rights*) atas sumber daya dari pemerintah pusat kepada kelompok pengguna lokal atau masyarakat setempat. Berdasarkan definisi desentralisasi yang dirumuskan Agrawal & Ostrom (2001)

maka pemberian akses kepada masyarakat setempat di zona tradisional TN merupakan bentuk desentralisasi, dan karena penerima hak adalah masyarakat setempat atau pengguna sumber daya maka tipe desentralisasi ini menurut Ribot (2002) dan Fisher *et al.* (2000) disebut juga devolusi. Tingkatan hak yang diberikan kepada masyarakat setempat di zona tradisional adalah "*proprietors*" yang memiliki empat hak (*access, withdrawal, management* dan *exclusion*). Dengan demikian, PP No. 28 tahun 2011 dapat dipakai sebagai dasar pelaksanaan desentralisasi pengelolaan TN di zona tradisional.

Penggunaan istilah pemanfaatan tradisional umumnya sering diartikan sebagai pemanfaatan yang bersifat subsisten, yaitu pemanfaatan yang hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Semestinya pemanfaatan tradisional tidak harus identik dengan pemanfaatan subsisten, atau dengan kata lain dapat bersifat komersil. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, PP No. 28 tahun 2011 Pasal 39 tersebut mengatur kewajiban pemegang ijin untuk membayar penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Pemegang izin pemanfaatan tradisional tidak yang dikecualikan untuk membayar PNBP. Sebaliknya, pemanfaatan yang bersifat subsisten umumnya tidak diwajibkan membayar PNBP, contohnya pemanfaatan HHBK dari hutan adat untuk keperluan sendiri dan tidak diperdagangkan tidak dikenakan PSDH sebagaimana diatur dalam Permenhut No. P.18/Menhut-II/2007 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana reboisasi (DR). Kedua, tujuan pemberian akses pemanfaatan tradisional adalah pemberdayaan. Masyarakat setempat yang memanfaatkan secara subsisten sulit untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya sehingga tujuan pemberdayaan tidak tercapai. Ketiga, fakta yang ada, misalnya di

TN Sebangau (TNS) menunjukkan bahwa hasil hutan yang diambil masyarakat setempat tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri, namun juga untuk diperdagangkan.

Berdasarkan uraian di atas, istilah pemanfaatan tradisional dalam PP 28/2011 seharusnya tidak diartikan sebagai pemanfaatan yang bersifat subsisten atau tidak boleh diperdagangkan tetapi sebagai pemanfaatan yang juga dapat diperdagangkan sebagaimana yang terjadi di hutan desa (HD) dan hutan kemasyarakatan (HKm). Istilah pemanfaatan tradisional harus dipahami bahwa masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber daya di zona tradisional dengan menggunakan aturan sesuai dengan pengetahuan ekologi yang mereka miliki atau lebih dikenal sebagai *traditional ecological knowledge* (TEK). Masyarakat setempat umumnya mempunyai pengetahuan ekologi lokal yang lebih sesuai dengan kondisi sumber daya dan menjamin pemanfaatan yang efisien dan lestari. Golar (2007) menunjukkan bahwa masyarakat Toro di Sulawesi Tengah membagi wilayah adatnya menjadi enam kategori, yaitu *wana ngkiki* (kawasan hutan di puncak-puncak gunung), *wana* (hutan rimba), *pangale* (kawasan hutan cadangan), *pabawa pongko* (hutan sekunder bekas kebun), *oma* (lahan bekas kebun yang tidak diusahakan selama 1-25 tahun sehingga hampir terbentuk hutan sekunder) dan *balingkea* (lahan bekas kebun enam bulan - satu tahun).

Dilihat dari dimensi aktor, pemberian hak pemanfaatan sumber daya TN di zona tradisional diberikan kepada masyarakat setempat. Masyarakat setempat dapat diartikan keluarga-keluarga atau kelompok masyarakat setempat berupa koperasi seperti pada Hkm, atau dikelola secara bersama (komunal) seperti dalam HD, atau bisa kedua bentuk tersebut sesuai kondisi setempat. Bila merujuk penjelasan pasal 83 ayat 1 PP No. 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana

Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, dijelaskan bahwa masyarakat setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari warga negara Indonesia (WNI) yang tinggal di dalam dan/atau di sekitar hutan, yang bermukim di dalam dan di sekitar kawasan hutan yang memiliki komunitas sosial dengan kesamaan mata pencaharian yang bergantung pada hutan dan aktivitasnya dapat berpengaruh terhadap ekosistem hutan. Kasus di TNS menunjukkan bahwa masyarakat yang memanfaatkan sumber daya hutan berbentuk kelompok-kelompok, misalnya kelompok pemanfataan (nelayan), kelompok pemanfaat getah jelutung dan kelompok pemanfaat kulit gemor. Oleh karena itu, masyarakat setidaknya dapat juga diartikan pada tingkat kelompok pengguna sumber daya.

## **B. Studi Desentralisasi Pengelolaan Taman Nasional di India dan Nepal**

Beberapa negara khususnya negara-negara berkembang telah melaksanakan desentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam (Agrawal & Ribot, 2000; Agrawal & Ostrom, 2001; Dressler *et al.*, 2006; Sikor & Tran, 2007; Ruddle & Satria, 2010). Indonesia dapat belajar dari pengalaman pelaksanaan desentralisasi sumber daya alam khususnya pengelolaan kawasan konservasi di negara-negara tersebut. Sebagai bahan kajian dipilih pelaksanaan desentralisasi di India dan Nepal (Tabel 2). Kedua negara ini dipilih karena: 1) sebagai negara yang memelopori sistem desentralistik pengelolaan sumber daya alam dan dianggap sukses (Agrawal & Ostrom 2001) dan 2) kondisi sumber daya alam dan sosial politik di kedua negara tidak jauh berbeda dengan Indonesia.

Dalam makalah ini akan diuraikan empat kasus pelaksanaan desentralisasi di kedua negara tersebut. Dua kasus di India yaitu dewan kehutanan (*forest council* = FC) Kumaon, dan pengelolaan hutan bersama

(*joint forest management = JFM*). Dua kasus lainnya adalah hutan masyarakat (*community forestry = CF*) dan program taman nasional bersama masyarakat di daerah penyangga (*buffer zone park and people program = BZ*) di Nepal.

### 1. *The Forest Council of Kumaon di India*

Pada periode tahun 1911-1917 pemerintah kolonial Inggris memberikan lebih dari 3.000 km<sup>2</sup> hutan di Kumaon kepada Departemen Kehutanan Kerajaan (*Imperial Forest Department*). Pemerintah melarang masyarakat lokal memanfaatkan sumber daya hutan misalnya mengambil rumput, mengambil hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan berladang. Bahkan pemerintah menambah petugas jagawana. Kondisi ini menimbulkan protes yang besar sehingga memaksa pemerintah untuk membuat Komite Pengaduan Hutan Kumaon (*Kumaon Forest Grievances Committee = KFGC*). KFGC menghasilkan dua rekomendasi kepada pemerintah. Pertama, disarankan untuk mengurangi hutan cadangan. Kedua, disarankan membuat yayasan untuk menjalankan hutan masyarakat. Hutan dikelola berdasarkan peraturan perundangan yang dibuat pemerintah, namun masyarakat lokal diberi hak untuk membuat aturan operasional. Pemerintah menjalankan rekomendasi ini dengan serius dengan menetapkan kembali peruntukan hutan. Setengah dari luas hutan cadangan yang semula dikelola oleh Departemen Kehutanan (*Forest Department*) dialihkan kepada Departemen Penerimaan (*Revenue Department*) yang disebut hutan cadangan kelas I (*class I reserved forests atau civil forests*), yang belakangan hutan ini dapat di-kelola oleh masyarakat. Sisanya masih tetap dikelola oleh Departemen Kehutanan, yang disebut hutan cadangan kelas II (*class II re-served forests*). Kedua, pemerintah mengesahkan *Forest Council Rules* tahun 1931 yang mengizinkan masyarakat desa untuk

membuat dewan hutan (*forest council*) tingkat desa untuk mengelola hutan di wilayahnya. Dewan hutan mempunyai kewenangan untuk membuat aturan operasional sesuai dengan *Forest Council Rules*, contohnya aturan tentang pemanfaatan sumber daya hutan (SDH), pengawasan dan sanksi serta penegakannya sesuai dengan kondisi lokal. Anggota dewan hutan tingkat desa terdiri dari 5-9 orang yang dipilih oleh anggota masyarakat desa. Dewan hutan mendapatkan bantuan teknis dari Departemen Kehutanan, misalnya terkait akses pasar dan pelayanan perijinan. Jadi, masyarakat desa tidak hanya mendapatkan hak akses dan pemanfaatan sumber daya hutan, tetapi juga menjalankan hak *claimant* dan *proprietor*. Pemanfaatan sumber daya hutan tidak hanya untuk tujuan subsisten tetapi juga komersial.

Desentralisasi hutan di Kumaon merupakan contoh kasus pengelolaan hutan yang sukses. Tiga ratus lokasi hutan yang dikelola dewan hutan mempunyai kondisi tutupan vegetasi yang lebih baik dibandingkan hutan yang dikelola oleh pemerintah dan kesejahteraan masyarakat lokal juga lebih baik (Agrawal & Ostrom, 2001).

### 2. *Pengelolaan Hutan Bersama (Joint Forest Management = JFM) di India*

Latar belakang kebijakan JFM: Pertama, protes yang terus-menerus dari aktor-aktor aktivis lingkungan dan LSM terhadap kebijakan hutan nasional agar meningkatkan partisipasi masyarakat lokal. Hal ini didasarkan keberhasilan pengelolaan hutan masyarakat (*community based forest management*) di Negara Bagian Bengal Barat dan Orissa. Kedua, kegagalan pengelolaan hutan oleh pemerintah India. Hasil citra satelit tahun 1980-an menunjukkan bahwa dari 25% hutan yang dikelola pemerintah hanya 11% dalam kondisi baik. Ketiga, tekanan dari lembaga-lembaga donor, baik bilateral dan multilateral



Tabel 2. Perbandingan tata kelola desentralisasi hutan di India dan Nepal.  
 Table 2. Comparison of decentralized forest governance in India and Nepal.

Negara (State)	Pendekatan (Approach)	Hak diatur secara resmi ( <i>De jure rights</i> )				Pembatalan (Extinguishment)	Kinerja (Outcome)
		<i>Access/Withdrawal</i>	<i>Management</i>	<i>Exclusion</i>	<i>Alienation</i>		
India	<i>Forest Council</i> (FC); jangka waktu permanen	Hak memanfaatkan kayu dan HHBK (kayu, resin, merumput dan pakan ternak); Subsisten dan komersial; Sedikit pembatasan	Ya, diberikan kepada kelompok lokal tingkat desa; Aturan operasional dibuat kelompok; Dukungan dari Dep. Penerimaan & Dep. Kehutanan; Sedikit pembatasan	Ya	Tidak diberikan, tetapi bisa diwariskan	Permanen	Terjadi perbaikan kondisi sumber daya alam; Tingkat partisipasi tinggi
	<i>Joint Forest Management</i> (JFM); Jangka waktu fleksibel	Hak memanfaatkan HHBK dan mendapatkan bagi hasil dari penjualan kayu; Sedikit pembatasan	Ya, diberikan kepada kelompok lokal; Rencana JFM harus sesuai dengan rencana Dep. Kehutanan; Campur tangan pemerintah masih tinggi	Ya	Diberikan tetapi sangat dibatasi	Dapat dibatalkan Dep. Kehutanan	Terjadi perbaikan kondisi sumber daya alam; Tingkat partisipasi sedang
Nepal	<i>Community Forestry</i> (CF); Terus-menerus sepanjang sesuai ketentuan	Hak memanfaatkan kayu dan HHBK; Pembukaan lahan & penggunaan perumahan dilarang; Alokasi pendapatan untuk konservasi; Hasil hutan yang dijual dikenakan pajak; Subsisten dan komersial; Tidak jelas dalam jangka panjang	Ya, diberikan kepada kelompok pengguna lokal; Rencana pengelolaan disahkan Dinas Kehutanan; Sedikit pembatasan	Ya	Diberikan tetapi sangat dibatasi	Dapat dibatalkan oleh Dinas Kehutanan	Terjadi perbaikan kondisi sumber daya alam; Tingkat partisipasi tinggi
	<i>Buffer Zone Parks and People Program</i> ; Terus-menerus	Hak memanfaatkan HHBK; Hak sangat dibatasi; Alokasi pendapatan untuk konservasi	Diberikan kepada kelompok pengguna lokal sesuai Rencana Pengelolaan Taman Nasional	Tidak diberikan	Tidak diberikan	Dapat dibatalkan oleh pengelola TN	Tidak terjadi perbaikan kondisi sumber daya alam; Tingkat partisipasi sangat rendah

Sumber (Source): Agrawal & Ribot (2000); Agrawal & Ostrom (2001); Katila (2008); USAID (2011).

seperti *Ford Foundation*, SIDA (*Swedish International Development Cooperation Agency*) dan *The World Bank* untuk mendorong perbaikan kebijakan kehutanan nasional. Pada tahun 1988 pemerintah mengeluarkan kebijakan kehutanan nasional yang mendorong program JFM. Kebijakan JFM ini bertujuan untuk melakukan pengelolaan yang lebih baik melalui kerjasama antara Departemen Kehutanan dengan masyarakat lokal. Pada tahun 2000 hampir semua negara bagian (25 dari 28 negara bagian) telah melaksanakan program JFM. Mereka telah membuat komite perlindungan hutan tingkat desa (*village level forest protection committees*). Komite ini harus disahkan oleh Kantor Departemen Kehutanan. Kantor Departemen Kehutanan mempunyai kewenangan untuk membentuk, mencatat dan membubarkan komite lokal (*local committees*). Anggota komite hutan mendapatkan hak untuk memanfaatkan HHBK dan bagi hasil dari penjualan kayu. Kantor Departemen Kehutanan melakukan campur tangan dalam pengelolaan hutan. Aturan banyak ditentukan oleh Departemen Kehutanan. Masyarakat mempunyai hak yang terbatas untuk menentukan aturan. Sekitar 53.000 komite perlindungan hutan terbentuk di India, yang mengelola seluas 18% hutan India. Secara umum kondisi hutan India lebih baik dibandingkan periode sebelumnya. Masyarakat lokal mendapatkan manfaat ekonomi dari HHBK dan dana bagi hasil penjualan kayu walaupun masih terbatas.

### 3. Hutan Masyarakat (*Community Forestry*) di Nepal

Hutan masyarakat berdasarkan UU Kehutanan Nepal Tahun 1993 didefinisikan sebagai hutan negara yang diserahkan kepada kelompok pengguna (*user group*) untuk melakukan pembangunan, konservasi dan pemanfaatan guna mendapatkan manfaat

bersama (*collective benefit*) (Katila, 2008:56). Kebijakan hutan masyarakat ini merupakan respon pemerintah terhadap kondisi sumber daya hutan yang rusak sebagai akibat dari sistem pengelolaan sentralistik yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat lokal, tidak efektifnya pengawasan dan penegakan aturan. Kebijakan ini dimulai tahun 1970-an dengan disahkannya *The Panchayat Forest Rules* 1978 (Agrawal & Ostrom, 2001; Katila, 2008). Berdasarkan undang-undang ini *Panchayats* yang merupakan struktur pemerintahan Nepal yang paling rendah yang mengelola desa atau kelompok pemukiman dapat mengelola sumber daya hutan negara dalam bentuk hutan masyarakat. Selanjutnya pada tahun 1989 pemerintah mengeluarkan rencana induk sektor kehutanan (*master plan for the forestry sector*), pada tahun 1993 mengesahkan UU kehutanan dan pada tahun 1995 mengesahkan peraturan kehutanan. Tiga peraturan perundangan ini menjadi dasar pengelolaan hutan oleh kelompok pengguna lokal (*local user groups*) dalam bentuk kehutanan masyarakat. Kelompok pengguna lokal diidentifikasi oleh Kantor Dinas Kehutanan (*District Forest Officers*). Kelompok-kelompok ini menyiapkan peraturan operasional untuk mengelola sumber daya hutan. Misalnya melakukan tata batas, membuat rencana operasional lima tahunan dan melakukan perlindungan hutan. Kelompok mempunyai hak untuk memanfaatkan HHBK, memanfaatkan kayu secara terbatas dan berladang, baik untuk tujuan subsisten dan komersial. Kelompok tidak boleh melakukan pembukaan lahan untuk pertanian.

Pengurus kelompok terdiri dari 10-15 orang dipilih oleh anggota kelompok. Mereka bertanggung jawab terhadap pengelolaan hutan masyarakat. Masyarakat lokal mendapatkan manfaat dari hutan masyarakat termasuk berupa pendapatan uang dan pendapatan ini tidak dikenakan pajak. Ke-

lompok diharuskan mengalokasikan 25% dari pendapatannya untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan bersama. Sampai tahun 1999 telah terbentuk 8.500 kelompok yang terdiri dari hampir satu juta rumah tangga yang mengelola hutan seluas 6.200 km<sup>2</sup> atau setara 10% dari luas hutan di Nepal.

#### 4. *The Parks and People Program* di Nepal

Program ini merupakan bentuk desentralisasi pengelolaan hutan khususnya di daerah penyangga taman nasional (*the buffer zone of the national parks*). Kawasan konservasi di Nepal dikelola oleh Departemen Konservasi Satwa Liar dan Taman Nasional (*Department of National Parks and Wildlife Conservation*) pada Kementerian Kehutanan. Program *Parks and People* dimulai tahun 1995 yang dilaksanakan di 11 daerah penyangga taman nasional (Nagendra *et al.*, 2005; Lok Raj Nepal, 2013) dengan areal seluas 2.000 km<sup>2</sup>, jumlah penduduk lebih dari 600.000 orang (Agrawal & Ostrom, 2001). Menurut Agrawal & Ostrom (2001) program ini mempunyai tiga tujuan. Pertama, mengembangkan alternatif pemanfaatan sumber daya kawasan konservasi oleh masyarakat sekitar. Kedua, menyiapkan mekanisme kompensasi kepada masyarakat lokal karena adanya pembatasan pemanfaatan sumber daya kawasan konservasi. Ketiga, membuat insentif bagi masyarakat lokal agar melakukan perubahan tindakan terhadap kawasan konservasi.

Pengelola kawasan konservasi membentuk kelompok pengguna (*user groups*) di daerah penyangga. Kelompok mempunyai hak yang terbatas hanya untuk akses dan memanfaatkan sumber daya. Hampir semua aturan dibuat oleh pengelola kawasan konservasi tanpa melibatkan masyarakat setempat. Kelompok mempunyai hak untuk memanfaatkan sumber daya daerah penyangga, misalnya pohon yang tumbang, pakan ternak, rumput dan menggembala ternak, sedangkan aturan sangat ketat

untuk memanen kayu bakar dan menggembala ternak. Dalam waktu-waktu tertentu dalam setahun, masyarakat setempat diijinkan masuk ke dalam kawasan konservasi untuk memanen kayu bakar, pakan ternak dan menggembala ternak. Kelompok diberikan hak memanfaatkan sumber daya untuk tujuan subsisten dan komersil. Kelompok diwajibkan mengalokasikan 40% dari pendapatannya untuk konservasi, 30% untuk pembangunan masyarakat, 20% untuk usaha produktif dan 10% untuk administrasi (Nagendra *et al.*, 2005). Pada tahun 2013 telah terbentuk 141 *users committees*, 4.073 kelompok pengguna hutan (*forest user groups*) yang terdiri dari 111.893 keluarga atau 713.842 penduduk (Lok Raj Nepal, 2013). Menurut Agrawal & Ostrom (2001) program ini tidak memberikan dampak yang nyata terhadap perubahan kondisi kawasan konservasi. Kondisi hutan dan satwa liar di kawasan konservasi tidak mengalami perubahan yang nyata. Tekanan masyarakat bahkan meningkat karena adanya intensifikasi pertanian yang difasilitasi program ini.

Pelajaran yang dapat diambil dari pelaksanaan desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Nepal dan India adalah bahwa desentralisasi dapat berjalan secara efektif apabila masyarakat lokal diberi hak kepemilikan yang cukup, artinya hak yang diberikan minimal hak untuk mengelola sumber daya, membuat keputusan terkait pemanfaatan sumber daya dan menentukan pihak-pihak yang dapat memanfaatkan sumber daya atau minimal pada tingkat *claimants*. Kondisi ini terjadi pada tiga kasus, yaitu dewan kehutanan Kumaon India, pengelolaan hutan bersama di India serta hutan masyarakat di Nepal. Desentralisasi hutan telah memberikan dampak kondisi hutan yang lebih baik dan meningkatkan pendapatan masyarakat lokal. Sebaliknya, pemberian hak yang hanya pada tingkat operasional yaitu *access* dan *withdrawal* saja tidak menghasilkan

perubahan kondisi hutan yang nyata dan juga tidak ada perbaikan hubungan antara pemerintah dan masyarakat setempat. Kondisi ini terjadi pada kasus program taman nasional bersama masyarakat (*parks and people program*) di Nepal. Penerima kekuasaan atau hak pemanfaatan sumber daya di dua negara di atas adalah kelompok pengguna lokal (*local user groups*).

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Pemanfaatan tradisional di zona tradisional secara teoritis dapat disebut sebagai bentuk desentralisasi atau devolusi. Tingkatan hak yang dapat diberikan kepada masyarakat setempat di zona tradisional adalah “*proprietors*”. Secara teoritis tingkatan hak ini sudah cukup untuk dapat menjalankan desentralisasi secara efektif. Untuk itu, istilah pemanfaatan tradisional dalam PP 28/2011 tidak diartikan sebagai pemanfaatan yang bersifat subsisten atau tidak boleh diperdagangkan. Sebaliknya, istilah pemanfaatan tradisional dapat dipahami sebagai pemanfaatan yang bersifat komersial. Istilah pemanfaatan tradisional seharusnya dipahami bahwa masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber daya di zona tradisional dengan menggunakan aturan sesuai dengan pengetahuan ekologi yang mereka miliki atau lebih dikenal sebagai *traditional ecological knowledge*. Pelajaran yang dapat dipetik dari pelaksanaan desentralisasi di India dan Nepal adalah bahwa pemberian hak yang tidak cukup, tidak dapat memperbaiki kondisi sumber daya dan juga tidak dapat memperbaiki hubungan antara pemerintah dengan masyarakat setempat.

##### B. Saran

Melihat kondisi taman nasional yang tidak terlepas dari keberadaan masyarakat sekitar dan seringkali menimbulkan konflik dengan pengelola, maka pengelola TN agar segera menetapkan zonasi, khususnya zona tradisional dan memberikan hak pemanfaatan sumber daya kepada masyarakat setempat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A. & Ostrom, E. (2001). Collective action, property rights and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics & Society*, 29(4), 485-514.
- Agrawal, A. & Ribot, C.J. (2000). Analyzing decentralization: A framework with South Asian and West African environmental cases. In C.J Ribot & P.G. Veit (Eds.), *Environmental Governance in Africa* (pp. 1-39). Washington, DC: World Resources Institute.
- Departemen Kehutanan. (2007). *Desentralisasi Kehutanan Indonesia*. Jakarta: Departemen Kehutanan.
- Dressler, W.H., Kull, C.A., & Meredith, T.C. (2006). The politics of decentralizing national parks management in the Philippines. *Political Geography*, 25, 789-816.
- Fisher, R.J., Durst, P.B., Enters, T., & Victor, M. (2000). Overview of themes and issues in devolution and decentralization of forest management in Asia and the Pacific. In T. Enters, M. Victor, & P. Durst (Eds.), *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific. RECOFTC Report No. 18*. Bangkok: RAP Publication.
- Golar. (2007). *Strategi adaptasi masyarakat adat Toro: kajian kelembagaan lokal dalam*



- pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan di Taman Nasional Lore Lindu Propinsi Sulawesi Tengah. (Disertasi). Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.*
- Katila, P. (2008). Devolution of forest-related rights: comparative analyses of six developing countries (Dissertation). In O. Luukkanen (Eds.), *Tropical Forestry Reports 33*. Helsinki: VITRI University of Helsinki.
- Krippendorff, K. (1991). *Analisis isi: Pengantar teori dan metodologi*. Jakarta: Rajawali Pres.
- Lok Raj Nepal. (2013). *Devolution of property rights in three forest management regimes in Nepal: comparative study*. Beijing: Forestry University.
- Nagendra, H., Karmacharya, M., & Karna, B. (2005). Evaluating forest management in Nepal: views across space and time. *Ecology and Society*, 10(1), 24.
- Ostrom, E. & Schlager, E. (1996). The formation of property rights. In S. Hanna, C. Folke, & K.G. Maler (Eds.), *Rights to nature: ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment*. Washington DC: Island Press.
- Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.
- Ribot, J.C. (2002). *Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Ruddle, K. & Satria, A. (Eds.). (2010). *Managing coastal and inland waters: pre-existing aquatic management systems in Southeast Asia*. Doi 10.1007/978-90-481-9555-8\_3@Springer.
- Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economic*, 68(3), 249-262.
- Sikor, Tran N.T. (2007). Exclusive versus inclusive devolution in forest management: insights from forest land allocation in Vietnam's Central Highlands. *Land Use Policy*, 24, 644-653.
- USAID. (2011). *Devolution of forest rights and sustainable forest management: a review of policies and programs in 16 developing countries*. Burlington: Tetra Tech ARD.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.