



CIPS

Center for Indonesian
Policy Studies

Mengurangi Deforestasi
dengan Memperkuat Hak
Kepemilikan Masyarakat

CIPS Policy Recommendations No. 2: June 2015

Kepemilikan dan Pengelolaan Hutan di Indonesia

Oleh Arianto A. Patunru
and Anthea Haryoko

www.cips-indonesia.org

Ringkasan Eksekutif dan Rekomendasi Kebijakan

Pada tahun 2012, 840.000 hektar hutan di Indonesia dibabat habis dan deforestasi terus meningkat dengan tingkat kecepatan yang mengkhawatirkan setiap tahunnya. Hal ini terjadi bahkan dengan penetapan moratorium oleh pemerintah Indonesia yang menolak adanya konsesi penebangan hutan baru sejak Mei 2011.

Pengalaman dunia internasional telah menunjukkan bahwa peluang pengelolaan hutan jangka panjang berkesinambungan meningkat apabila kepemilikan dan pengelolaan sumber daya hutan tetap menjadi hak masyarakat setempat. Masyarakat setempat akan menjadi cukup percaya diri untuk memperluas pandangan waktu mereka dan berinvestasi dalam praktik kehutanan yang berkesinambungan ketika mereka mendapatkan jaminan akses jangka panjang akan sumber daya hutan melalui hak kepemilikan.

Akan tetapi, hutan-hutan Indonesia dimiliki oleh pemerintahan nasional yang kemudian melimpahkan hak pengelolaan kepada pemerintahan daerah. Pergumulan akan penguasaan sumber daya hutan yang kemudian terjadi antara semua tingkat pemerintahan menyebabkan lemahnya kerangka hukum dan perundangan, dan menjadi hambatan utama dalam pengelolaan hutan yang berkesinambungan.

Dengan mempertimbangkan kompleksitas tata kelola hutan tersebut, dapat diketahui bahwa tidak ada cara sederhana yang dapat ditempuh untuk mencapai pengelolaan hutan

yang berkesinambungan dan pencegahan deforestasi lebih lanjut. Meskipun begitu, beberapa studi kasus dari Indonesia dan luar negeri dapat menjadi inspirasi untuk rekomendasi kebijakan di Indonesia. Rekomendasi kebijakan berikut dibuat berdasarkan sistem yang sudah ada di Indonesia mengenai klasifikasi hutan dan penggunaan tanah secara terbatas.

Bisnis berlabanya sebaiknya diizinkan untuk membangun dan mengelola fasilitas ekowisata pada hutan konservasi (conservation forests). Kegiatan semacam ini akan mendukung pelestarian ekosistem dan keanekaragaman hayati.

Hutan lindung (protection forests) berfungsi untuk mencegah banjir, mengatasi erosi, dan menjaga kesuburan tanah. Untuk pengelolaan yang berkesinambungan, hak pakai hasil (usufructuary rights) harus diberikan pada masyarakat setempat sehingga mereka dapat mengelola hutan-hutan ini dan supaya mereka dapat menikmati hak terbatas untuk mengakses sumber daya hutan.

Untuk hutan produksi (production forests) dimana hasil hutan kayu dan bukan kayu dapat diperoleh, sebaiknya pengelolaan hutan ini dilimpahkan pada masyarakat setempat atau pada pihak swasta. Pemerintahan nasional harus menjauhi pendekatan yang menilai kawasan hutan tersebut sebagai sumber pendapatan negara nasional. Pemerintah sebaiknya mengizinkan sumber daya tersebut digunakan untuk mendukung peningkatan dan pertumbuhan pendapatan lokal.

Latar belakang/Analisis

Data yang tersedia menunjukkan kondisi kritis hutan-hutan di Indonesia. Kerugian marginal tutupan hutan telah meningkat dengan rata-rata 47.600 hektar setiap tahunnya dan mencapai 840.000 hektar di tahun 2012 saja.¹ Hal ini menyebabkan Indonesia mendapatkan peringkat nomor 6 dari 10 negara penghasil karbon dioksida tertinggi dan menjadikan Indonesia sebagai penghasil gas rumah kaca tertinggi di dunia.²

Kendati komitmen pemerintah Indonesia pada komunitas internasional dan moratorium deforestasi pada tahun 2011 yang meliputi 43 juta hektar tanah³, data di atas mengindikasikan bahwa upaya pemerintah tidak begitu berdampak dalam penekanan tingkat deforestasi⁴. Sejauh ini, sistem tata kelola negara yang lemah, kurangnya rasa hormat terhadap aturan hukum dan perlindungan hak kepemilikan yang tidak mencukupi telah menghambat kemajuan praktik pengelolaan hutan yang berkesinambungan.

TAP MPR No. IX Tahun 2001 dianggap sebagai arahan kebijakan yang paling tegas dan merupakan pernyataan hukum yang penting dalam tata kelola sumber daya alam. Ketetapan ini mengharuskan pemerintah untuk mengulas, merasionalisasi dan menyelaraskan peraturan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam Indonesia.⁵ Akan tetapi, disamping secara jelas menyatakan dominasi pemerintah dalam tata kelola hutan dan sumber daya alam, peraturan relevan lainnya tetap ambigu dan saling berbenturan. Hal ini menyebabkan adanya pergulatan akan sumber daya hutan antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah.

Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang dihasilkan dari kebijakan desentralisasi pesat pasca pemerintahan Suharto memberikan pemerintahan kabupaten dan kota kewenangan dan tanggung jawab akan area kebijakan yang mencakup kebijakan lingkungan, pertanian, dan pertanahan, dalam wilayah mereka. Seruan untuk peran pemerintah pusat dan daerah yang didefinisikan dengan lebih jelas berujung pada diubahnya UU No. 32 Tahun 2004. Walaupun UU yang baru ini ditujukan untuk menciptakan “keselarasan hubungan antara Pemerintah [pusat] dan Daerah,”⁶ UU ini memberikan pemerintah pusat dan propinsi lebih banyak pengaruh dan kendali atas pemerintah daerah melalui mekanisme pengawasan dan pemantauan keputusan dan kebijakan⁷. Rencana terkini pemerintah Indonesia akan mencabut hak pemerintah daerah dari 500 kabupaten dan kota dan memberikan hak tersebut pada pemerintahan provinsi. Rencana pencabutan ini mendapatkan kritik tajam dari pemerintahan kota.⁸

Menurut Pasal 33 dari UUD 1945, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara”.⁹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UU Agraria), dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 (UU No. 41/1999) tentang Kehutanan secara tegas memberikan kewenangan atas seluruh hutan pada pemerintah pusat.¹⁰ UU Agraria dan UU No. 41/1999 memberikan kewenangan kepada Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup untuk melaksanakan pendayagunaan

hutan dan hak-hak pengelolaan, sedangkan Badan Pertanahan Nasional memberikan dan mengakui hak akan kawasan hutan¹¹.

Menurut hukum Indonesia, semua lahan yang diakui sebagai kawasan hutan merupakan kewenangan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup sedangkan 'kawasan bukan hutan' atau APL (Areal Penggunaan Lain) biasanya merupakan kewenangan pemerintahan kabupaten dan kota.¹²

Pemerintah Indonesia telah lebih lanjut mengklasifikasikan kawasan hutan sebagai Hutan Konservasi¹³, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi untuk mengelola penggunaan kawasan hutan negara. Pengklasifikasian ini dilaksanakan melalui proses Paduserasi antara pemerintah daerah dengan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Melalui proses ini, pemerintah nasional berhasil mengklaim 120 juta hektar lahan sebagai kawasan hutan milik negara.

Tabel 1
Klasifikasi Kawasan Hutan Negara di Indonesia

| Klasifikasi Hutan | Fungsi¹⁴ | Area (Ha) |
|---|---|--------------------|
| Hutan Konservasi | Untuk menjaga keanekaragaman hewan dan tumbuhan, dan kehidupan penunjang ekosistem. | 20,500,988 |
| Hutan Lindung | Untuk mencegah banjir, mengatasi erosi, dan menjaga kesuburan tanah. | 33,519,600 |
| Hutan Produksi Produksi Terbatas | Memberikan keleluasaan terbatas untuk menghasilkan produk kayu dan bukan kayu | 23,057,449 |
| Produksi Tetap | Memberikan keleluasaan produksi, termasuk perkebunan kayu dan tebang habis hutan. | 35,197,011 |
| Produksi Konversi | Memberikan keleluasaan untuk perkebunan dan dapat dikonversi menjadi 'kawasan bukan hutan' untuk kegiatan non-kehutanan | 8,078,056 |
| Total | | 120,353,104 |

Sumber: Arnaldo Contreras-Hermosilla & Chip Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Forest Trends, Washington D.C, 2006, hal. 11.

Berlainan dengan hasil proses klasifikasi, diperkirakan bahwa 61% kawasan hutan tidak terkategori secara tepat karena kesalahan pendefinisian dan penggambaran ekosistem yang berada di kawasan tersebut¹⁵. Dapat ditemukan kasus-kasus dimana hutan dengan nilai konservasi yang tinggi atau lahan dengan signifikansi ekologis yang tinggi justru terkategori sebagai 'kawasan bukan hutan' (Area Penggunaan Lain; APL). Di sisi lain, lahan dengan kondisi hutan yang sangat rusak atau lahan tanpa hutan sama sekali justru terkategori sebagai kawasan hutan¹⁶.

Pengelolaan kawasan hutan Indonesia juga lebih dibuat rumit dan dihambat oleh kurangnya data mengenai kawasan hutan yang dapat diakses publik, data mengenai batas hutan

yang saling bertentangan, kurangnya prosedur dan mekanisme yang memadai dan efisien untuk pemberian izin penggunaan lahan, dan juga oleh adanya tujuan yang tidak konsisten dalam upaya konservasi dan penggunaan sumber daya hutan¹⁷.

Kesalahan klasifikasi dan juga permasalahan tata kelola mengakibatkan tebang habis hutan dengan nilai ekologi yang tinggi untuk menciptakan perkebunan kelapa sawit¹⁸. Keadaan ini diperburuk dengan pemetaan hutan yang tidak akurat dan hak tata kelola hutan yang tumpang tindih yang menyebabkan adanya sengketa dan bahkan bentrokan antara pihak yang berwenang, sektor swasta dan masyarakat setempat di sekitar dan di dalam kawasan hutan¹⁹. Demarkasi lahan

yang ambigu dan tidak jelasnya pemberian wewenang atas hutan pun telah memengaruhi upaya tata ruang oleh pemerintah daerah²⁰. Hal ini berpotensi menyebabkan terkikisnya pengelolaan industri dan pertanian daerah yang berkesinambungan²¹.

Mengupayakan Hak Kepemilikan

Karena permasalahan yang disebutkan di atas rumit dan membutuhkan banyak waktu dan upaya untuk diatasi, penerapan langkah-langkah yang lebih laik dalam ranah reformasi hak kepemilikan sangat dianjurkan. Penerapan ini ditujukan untuk mengatasi persoalan deforestasi di Indonesia. Adanya manfaat atas pemberian jaminan hak kepemilikan untuk perlindungan lingkungan hayati telah banyak dibuktikan. Kepustakaan mengenai rezim hak-hak kepemilikan dan dampaknya terhadap sumber daya milik bersama seperti hutan, dan terhadap perubahan iklim dapat banyak ditemukan.²²

Pendekatan hak kepemilikan terhadap perlindungan lingkungan didasarkan pada kepercayaan bahwa ada hubungan kuat antara penjaminan hak kepemilikan, pertumbuhan ekonomi lokal dan perlindungan lingkungan.²³ Pendekatan ini didorong oleh asumsi bahwa a) pelaku ekonomi mencari keuntungan dan kesejahteraan pribadi, dan b) hanya jaminan hak kepemilikan yang memungkinkan mereka untuk mengalihkan perhatian mereka dari keuntungan jangka pendek ke keuntungan jangka panjang yang berasal dari sumber daya alam.

Saat pelaku ekonomi lokal berupaya untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan pribadi, mereka dapat mengeksploitasi secara berlebihan sumber daya milik bersama seperti hutan. Kemungkinan mereka untuk melakukan hal tersebut lebih tinggi apabila keuntungan eksploitasi secara berlebihan jauh melebihi risiko dan biaya yang bersangkutan. Apabila upaya ini berhasil, tentunya mereka bertindak

melanggar peraturan dan perundangan yang berlaku dalam perlindungan lingkungan demi meraih keuntungan jangka pendek pribadi. Di sisi lain, peningkatan kesempatan mendapatkan pendapatan alternatif mengubah logika persamaan tersebut dan membuat pelanggaran peraturan lingkungan menjadi kurang menarik bagi pelaku ekonomi. Mereka akan lebih mungkin terlibat dalam kegiatan ekonomi yang tidak bersifat eksploitasi seperti jasa kepariwisataan yang ramah lingkungan.

Hak kepemilikan yang tidak dilindungi merupakan alasan utama individu, perusahaan, dan komunitas melakukan eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya untuk keuntungan jangka pendek pribadi. Keuntungan jangka pendek ini biasanya adalah alasan adanya praktik eksploitasi yang mengakibatkan degradasi dan pengikisan hutan Indonesia. Sebaliknya, rezim hak kepemilikan yang dapat diandalkan meningkatkan kepercayaan diri penduduk yang tinggal di sekitar dan di dalam hutan untuk turut berinvestasi dalam praktik pengelolaan hutan yang berkesinambungan dan dalam inovasi untuk meningkatkan keuntungan jangka panjang melalui pemanfaatan sumber daya alam²⁴. Terlebih lagi, hak kepemilikan memberikan 'jaring pengaman' yang mengurangi risiko dan kerentanan dari guncangan ekonomi yang tak terduga²⁵.

Bila membandingkan tingkat penjaminan hak kepemilikan secara global²⁶, Indonesia hanya mendapat peringkat 59 dari 97 negara dalam Indeks Hak Kepemilikan Internasional (International Property Rights Index; IPRI) tahun 2014 (Tabel 2). Indeks tersebut mengungkap adanya kelemahan yang fatal dalam kemandirian lembaga peradilan, penegakan hukum, dan pengendalian korupsi di Indonesia. Faktor-faktor tersebut turut memperburuk permasalahan tata kelola di Indonesia yang telah dijelaskan sebelumnya dalam makalah ini. Semua faktor yang telah disebutkan memuncak dan menyebabkan

situasi sulit disaat pemerintah daerah justru berupaya untuk mengurangi deforestasi dan

degradasi lingkungan.

Tabel 2
Peringkat Indonesia dalam Indeks Hak Kepemilikan Internasional (2014)

| Kategori | Global Ranking | Indicators ²⁷ |
|--------------------------------------|------------------------|--|
| Keseluruhan | 59 out of 97 countries | |
| Kemandirian Lembaga Peradilan | 53/97 | Kemandirian lembaga peradilan dari pengaruh politik atau dari anggota pemerintahan, masyarakat, atau perusahaan. |
| Penegakan Hukum | 66/97 | Memadukan beberapa indikator termasuk kemandirian lembaga peradilan, rasa hormat untuk hukum dalam hubungan antara warga negara dengan administrasi, hak kepemilikan, kepercayaan terhadap kepolisian, keberlakuan kontrak, penipuan finansial langsung, hukum dan ketertiban. |
| Pengendalian Korupsi | 73/97 | Memadukan beberapa indikator yang mengukur seberapa besar kekuatan publik diterapkan untuk keuntungan pribadi termasuk korupsi dalam skala kecil maupun besar dan juga "penawanan" negara oleh kaum elite dan kepentingan swasta. |

Sumber: 'Report: Indonesia', The International Property Rights Index, 2014

Kota Wonosobo di Jawa Tengah memberikan contoh untuk menggambarkan situasi sulit ini. Pemerintahan kota menganggap kebanyakan program dari institusi pemerintah pusat memiliki informasi yang tidak akurat dan tidak terkoordinasi dengan baik. Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, misalnya, menyediakan uang tunai secara rutin untuk penduduk desa yang seharusnya menggunakan uang tersebut untuk membeli dan menanam bibit pepohonan. Pemberian uang tunai ini tidak akan menerima penilaian dampak apapun dan hanya menciptakan harapan bagi para petani untuk mendapatkan uang tunai jangka pendek. Pejabat lokal menganggap program ini justru mengurangi kesiapan para penduduk desa untuk turut berpartisipasi dalam program pelestarian jangka panjang.²⁸

Pergulatan antara pemerintahan pusat dan daerah diperburuk lagi oleh permasalahan hak kepemilikan seperti yang terjadi di desa Buntu di Dataran Tinggi Dieng yang juga membentang hingga batas kota Wonosobo. Daerah ini merupakan daerah yang memiliki

arti penting ekologis karena sistem sungainya dan memiliki potensi pengembangan ekonomi dalam bentuk panas bumi sekaligus merupakan daerah yang menarik bagi wisatawan. Pemerintah kota telah sebelumnya mengadakan kampanye kesadaran di desa-desa di Dataran Tinggi Dieng. Mereka berhasil meningkatkan kesadaran warga desa akan pentingnya hutan lokal karena hutan-hutan ini membantu mengurangi risiko banjir dan tanah longsor di area pegunungan.

Akan tetapi, hutan produksi di Dataran Tinggi Dieng berada dibawah kewenangan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup (pemerintah pusat) dan dikelola oleh perusahaan kehutanan milik negara Perum Perhutani. Ketika Perum Perhutani mengumumkan bahwa mereka akan menebang pohon untuk produksi kayu, penduduk desa di Buntu yang berbatasan dengan hutan-hutan ini mengajukan keberatan akan tindakan ini melalui petisi resmi kepada pemerintah kota.²⁹ Mereka menyatakan keprihatinan mereka bahwa deforestasi pada bukit-bukit yang mengitari desa mereka akan mengakibatkan

banjir dan tanah longsor.

Hal ini merupakan tanda positif bahwa penduduk desa lebih sadar akan risiko lingkungan yang diakibatkan oleh deforestasi. Akan tetapi, hutan-hutan di sekitar desa Buntu dikelola oleh pemerintah pusat melalui perusahaan milik negara dan pemerintah kota kehilangan kewenangan mereka kepada pemerintah provinsi. Pengelolaan hutan-hutan oleh desa itu sendiri akan membantu

untuk melindungi desa Buntu dan lingkungan Dataran Tinggi Dieng dan akan mengalihkan peluang pendapatan dari Perum Perhutani ke desa kecil di jantung pulau Jawa ini.

Berbagai studi kasus di seluruh dunia telah menunjukkan bahwa reformasi hak kepemilikan telah meningkatkan pengelolaan sumber daya berkesinambungan. Kasus-kasus ini memperlihatkan bagaimana reformasi hak kepemilikan dapat mencegah deforestasi dan mendorong reboisasi.³⁰

Keterlibatan Komunitas Sebagai Model Alternatif untuk Pengelolaan Hutan

Banyak ditemukan pengalaman sukses di komunitas kurang mampu di seluruh dunia yang membuktikan bagaimana keterlibatan komunitas dan sektor swasta dapat menjadi langkah yang baik untuk mencapai pengelolaan hutan yang berkesinambungan dan peningkatan pendapatan untuk rumah tangga berpendapatan rendah. Kasus-kasus berikut ini hanya contoh dari kasus-kasus yang menginspirasi kemungkinan reproduksi dan juga rekomendasi kebijakan yang lebih luas di Indonesia.

Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat di Nepal

Program pengelolaan hutan oleh masyarakat di Nepal dianggap sebagai cerita sukses mengenai reboisasi dan peningkatan

penghidupan. Program ini telah meningkatkan pendapatan rumah tangga pedesaan dan melindungi ekologi kawasan hutan. Kajian kumpulan data dari 55 hutan di bukit-bukit tengah dan dataran Terai di Nepal menunjukkan adanya tingkat reboisasi yang cukup tinggi setelah terjadinya pembabatan hutan skala besar di masa lalu. Kajian tersebut mengonfirmasikan bahwa rezim kepemilikan tanah masyarakat Nepal dan pemantauan lokal merupakan faktor yang sangat penting untuk kesuksesan reboisasi ini.³¹

Kerangka hukum dan peraturan yang jelas dengan Rencana Induk untuk Sektor Kehutanan yang mengakui pentingnya partisipasi masyarakat setempat telah menjadi landasan bagi kesuksesan Nepal. UU Kehutanan Tahun 1993 mengakui hak-hak masyarakat setempat

untuk mengambil kendali penuh atas hutan-hutan milik negara melalui skema pengelolaan hutan oleh masyarakat. UU ini memberikan kewenangan pada masyarakat pedesaan untuk membuat keputusan pengelolaan yang terkait dengan sumber daya hutan. Serangkaian pedoman dan arahan pemerintah menjelaskan peran kelompok masyarakat pengguna hutan (setelah ini diacu sebagai CFUG; *community forest user groups*) dan memandu penerapan pengelolaan hutan oleh masyarakat. Pedoman ini menetapkan pembatasan penggunaan hutan dan terkadang juga pembatasan akan spesies tertentu. Pendeknya, dalam program ini negara masih merupakan pemilik hutan tapi masyarakat memiliki hak-hak untuk menggunakan dan mengelola hutan.³²

Pada dasarnya UU Kehutanan Tahun 1993 ini mengidentifikasi masyarakat setempat sebagai CFUG dan memberikan mereka hak untuk pengelolaan dan penggunaan hutan. Berdasarkan kebijakan ini dan pengakuan atas hak-hak komunitas, Kementerian Kehutanan dan Konservasi Lahan Nepal tidak lagi menerapkan peran tradisionalnya sebagai penjaga ketertiban dan kini berperan sebagai fasilitator lembaga masyarakat.³³

Pada tahun 2009, program pengelolaan hutan oleh masyarakat di Nepal telah mencakup 1,6 juta masyarakat atau sepertiga dari populasi Nepal. Program ini mengelola 1 juta hektar atau seperempat dari hutan milik negara Nepal³⁴. Alhasil satu kajian menunjukkan bahwa CFUG telah meningkatkan rata-rata pendapatan tahunan rumah tangga dari pengguna hutan dari US\$710 di tahun 2003 hingga US\$1,512 di tahun 2008 melalui produk-produk yang diperoleh dari hutan seperti misalnya rempah-rempah dan damar³⁵. Peningkatan pendapatan berlangsung bersamaan dengan penciptaan perusahaan kehutanan berbasis komunitas dengan 90% lapangan kerjanya ditujukan kepada rumah tangga miskin dan sangat miskin.³⁶ Terlebih lagi, akses terhadap berbagai sumber daya hutan telah membantu rumah tangga dalam diversifikasi penghasilan yang

akan membantu mengurangi ketergantungan mereka terhadap satu produk hutan tertentu dan risiko yang terkait dengan ketidakstabilan harga komoditas tertentu.

Sementara itu, ada beberapa dampak lain dari sistem pengelolaan hutan warga Nepal pada kehidupan pedesaan. Skema pembagian keuntungan telah memungkinkan CFUG untuk mendanai proyek infrastruktur publik seperti pembangkit tenaga listrik dan fasilitas pengelolaan DAS.³⁷ Melalui sistem ini, program pengelolaan hutan oleh masyarakat di Nepal telah memupuk 'pertumbuhan inklusif' dan juga partisipasi secara demokratis pada level akar rumput. CFUG dibentuk untuk mencakup partisipasi dari semua rumah tangga; pengelolaan dan pengoperasian mereka membutuhkan masukan dari semua individu. Cara ini memberdayakan kelompok-kelompok yang secara tradisional dianggap marginal seperti perempuan yang partisipasinya dalam Komite Eksekutif CFUG meningkat dari 15 perempuan (77 laki-laki) pada waktu komite ini dibentuk hingga menjadi 43 perempuan (78 laki-laki) di tahun 2008.³⁸

Yang harus digarisbawahi, pendeknya, adalah sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat ini dapat dipertahankan melalui jaminan kepemilikan. Perlindungan atas akses terhadap sumber daya hutan inilah yang mendorong masyarakat untuk menjaga praktik yang berkesinambungan dan untuk menginvestasikan waktu dan upaya mereka dalam pengelolaan hutan³⁹.

Hak Pakai Hasil (Usufructuary Rights) dan Kepemilikan Pohon di Niger

Regenerasi lahan dan pengelolaan kehutanan oleh komunitas telah menciptakan suatu kisah sukses di kawasan Sahel (pesisir) di Afrika⁴⁰. Banyak yang mengira bahwa pengurusan lahan pertanian Niger merupakan hal yang tidak bisa dibalikkan setelah lahan pertanian di Niger dihantam deforestasi dan kekeringan

yang parah pada periode tahun 1970-1980an. Saat ini, 5-6 juta hektar lahan di Niger tertutupi oleh pepohonan hasil dari insentif petani dan upaya masyarakat. Menurut Bank Dunia, “transisi dari kepemilikan atas pepohonan milik negara ke pengakuan de facto atas hak kepemilikan individu” merupakan kunci dari perubahan ini.⁴¹ Apa yang sebetulnya terjadi?

Semenjak sebelum kemerdekaan Republik Niger, pepohonan dan sumber daya hutan merupakan hak milik negara.⁴² UU Kehutanan Tahun 1974 mengatur semua urusan mengenai hutan-hutan di Niger dalam dokumen ‘rahasia’ dan ‘dilindungi’. Akan tetapi daftar hutan yang dilindungi oleh pemerintah Niger jauh melampaui ranah hutan dan mencakup spesies pohon yang paling berharga di seluruh Niger. Tanpa adanya hak-hak pribadi bagi mereka, petani hanya melihat pepohonan sebagai hambatan bagi pertanian mereka dan mereka pun takut dikenai denda atau bahkan dipenjarakan bila mereka ditemukan telah memanen produk pepohonan apapun. Terlebih lagi, disaat pencurian pepohonan merajalela, petani lebih memilih untuk memanen pepohonan bagi kepentingan mereka sendiri dibanding demi keuntungan orang lain (pencuri).

Perubahan sikap ini terjadi saat keputusan di Niger semakin meningkat setelah masa kekeringan berkepanjangan dan kelaparan terjadi di awal tahun 1970 dan 1980an. Melalui pengenalan sistem regenerasi alami yang dikelola petani (setelah ini diacu sebagai FMNR; *farmer-managed natural regeneration*) di awal tahun 1980an, petani mulai meninggalkan teknik pertanian tradisional mereka dan mulai membiarkan pepohonan di lahan pertanian mereka untuk kembali tumbuh. Hal ini kemudian menghasilkan makanan, pakan ternak, bahan bakar kayu (*fuelwood*), dan produksi lainnya. FMNR pada dasarnya merupakan teknik yang rendah biaya dan menghasilkan restorasi lahan yang berkesinambungan yang melibatkan regenerasi sistematis dan pengelolaan

pepohonan dan perdu dari tunggul, akar dan bibit pepohonan.

Karena kesuksesan sistem FMNR, pemerintah Niger mulai mendiskusikan masalah kepemilikan lahan pedesaan dan sumber daya alam dan perlahan-lahan mengubah kerangka legislatif mereka. Pada tahun 1993, pemerintah Niger merumuskan ‘Prinsip-prinsip untuk Undang-Undang Pedesaan baru’ (*Principles for a new Rural Code*) yang menguatkan hak-hak masyarakat setempat untuk melindungi, mengelola, memanen dan mengambil manfaat dari pepohonan yang tumbuh di lahan pertanian.⁴³ UU Kehutanan Tahun 2004 tidak menetapkan kepemilikan pohon oleh individu maupun komunitas. Akan tetapi, UU ini secara resmi mengakui adanya hak untuk menggunakan sumber daya hutan. Hal ini secara umum dipahami sebagai pengakuan de facto atas hak kepemilikan individu.

Dari perspektif kepemilikan tanah, pemerintah telah bergerak dalam mengakui hak komunitas dalam menikmati hasil (*usufructuary rights*) sumber daya hutan. Undang-undang kehutanan yang baru tanggap terhadap kepercayaan pro-lingkungan yang diyakini oleh komunitas lokal⁴⁵ dan mulai mendukung petani dan komunitas untuk menanam pohon dan terlibat dalam pengelolaan hutan yang berkesinambungan. Perubahan yang menyertai alih fungsi Departemen Pelayanan Kehutanan Republik Niger dari perannya sebagai penegak pembatasan penggunaan hutan hingga menjadi fasilitator partisipasi komunitas memberikan keyakinan bagi petani bahwa pemeliharaan pepohonan pada tanah mereka memang sebanding dengan waktu dan usaha yang mereka keluarkan.

Karena 90 persen dari penduduk Niger mendapatkan penghidupan dari pertanian, manfaat dari pemeliharaan pepohonan telah membantu hingga komunitas yang paling miskin. Menurut beberapa perkiraan,

penerapan FMNR dan pemberian hak pakai hasil di Niger menghasilkan penanaman 200 juta pohon baru pada 5 juta hektar tanah pertanian yang memproduksi 500.000 ton padi lebih banyak dan memberikan US\$56 lebih banyak keuntungan per hektar per tahunnya. Membaiknya kualitas tanah, pakan ternak dan persediaan kayu bakar telah meningkatkan kualitas hidup sekitar 2,5 juta masyarakat Niger.⁴⁶

Faktor-faktor yang telah membantu regenerasi lahan di Niger adalah a) para petani pun turut terlibat dan memprakarsai inovasi yang paling cocok pada lahan mereka sendiri; b) dukungan masyarakat atau desa yang kuat melalui kepemimpinan lokal dan lembaga; dan c) hak kepemilikan yang terjamin atas sumber daya hutan, baik itu melalui hak pakai hasil (*usufructuary rights*) ataupun kepemilikan penuh.

Hutan Perkebunan Berbasis Masyarakat di Gunungkidul, Indonesia

Di Indonesia, pengelolaan hutan berbasis masyarakat hanya diterapkan pada skala yang sangat terbatas, salah satunya termasuk kota Gunungkidul di luar batas kota Yogyakarta.⁴⁷ Area Gunungkidul dulu merupakan lahan degradasi dan tandus yang disebabkan oleh deforestasi menahun. Area ini telah melalui reboisasi dengan penanaman pohon yang ditanam oleh koperasi petani kecil.

Menurut UU No. 25 Tahun 1992, koperasi Indonesia merupakan badan hukum yang anggotanya bekerja sama untuk perbaikan ekonomi mereka dan juga turut membantu koperasi perkebunan dalam pengambilan keputusan bisnis. Beberapa koperasi seperti Koperasi Wana Manunggal Lestari dan Koperasi Wana Lestari Menoreh di Gunungkidul memilih praktik-praktik perkebunan yang berkesinambungan dan memperoleh sertifikasi dari Lembaga Ekolabel Indonesia untuk pengelolaan hutan berbasis

masyarakat lestari (PHBML) untuk produk kayu mereka. Hal ini membantu mereka untuk menjual kayu yang memiliki sertifikasi dengan harga 10-15% lebih tinggi dari kayu yang tidak memiliki sertifikasi⁴⁸.

Petani di Gunungkidul mendapatkan sebagian besar penghasilan jangka pendek mereka dari tanaman pertanian dan peternakan. Mereka melihat pepohonan sebagai aset dan memelihara mereka seperti simpanan jangka panjang⁴⁹. Apabila mereka menunggu hingga pohon tumbuh dewasa, pohon tersebut dapat menghasilkan sekitar 4 juta rupiah (US\$300). Akan tetapi, petani dari rumah tangga berpenghasilan rendah seringkali tidak dapat menunggu dan menebang pohon mereka saat mereka membutuhkan uang tunai. Oleh sebab itu, akses terhadap skema kredit resmi sangat penting untuk kesinambungan perkebunan kayu petani kecil⁵⁰. Koperasi seperti Koperasi Wana Lestari Menoreh bekerja sama dengan penyedia kredit lokal seperti Koperasi Kredit Kharisma Taliasih yang menyediakan pinjaman hingga 60 persen dari nilai pohon.⁵¹

Beberapa koperasi di Gunungkidul sepenuhnya fokus pada perkebunan kayu yang berkesinambungan. Akan tetapi, banyak koperasi lain seperti Koperasi Serikat Petani Pembaharu yang mengembangkan perkebunan pohon buah yang selain memberikan pendapatan dari panen buah juga dapat membantu mencegah tanah longsor dan menjaga tingkat air tanah. Kolaborasi dua jenis koperasi di Gunungkidul ini menciptakan 40 hektar perkebunan kayu yang memiliki sertifikasi di tahun 2012 dan teknik penanaman tanaman sela (*intercropping*) untuk pepohonan membantu menyediakan pendapatan jangka pendek⁵².

Dengan pengelolaan kapasitas produksi yang baik, Gunungkidul memberikan contoh bagaimana perkebunan kayu yang memiliki sertifikasi dan juga tanaman jangka pendek lainnya dapat meningkatkan regenerasi lahan

dan pendapatan jangka panjang dari semua rumah tangga yang terlibat dalam proses ini.⁵³ Keterlibatan masyarakat di Indonesia yang mirip dengan pengalaman internasional yang telah dijelaskan sebelumnya membuktikan bahwa keterlibatan komunitas sangat penting untuk pengelolaan hutan berkesinambungan.

Kemitraan Pemerintah-Swasta di Taman Kinabalu, Malaysia

Taman Kinabalu meliputi area seluas 754 km persegi di sekitar Gunung Kinabalu di Malaysia. Pada tahun 2000, UNESCO memberikan status Situs Warisan Dunia (World Heritage Sites) pada Taman Kinabalu karena kepentingan internasionalnya sebagai 'Pusat Tanaman Endemis' dengan rentang ekosistem yang berfungsi secara alami. Menurut UNESCO, taman ini "terjaga dalam kondisi konservasi yang sangat baik," meskipun UNESCO mengidentifikasi ancaman-ancaman signifikan seperti penggunaan lahan yang letaknya berdekatan, pelanggaran batas, kebutuhan akan peningkatan kapasitas, dan sebagainya.⁵⁴

Karena konservasi merupakan tantangan mendasar bagi taman nasional di Indonesia dan dimanapun juga, faktor-faktor yang mendukung kesuksesan konservasi Taman Kinabalu penting untuk didiskusikan. Taman ini berada dibawah pengawasan dan pengelolaan pemerintah Malaysia melalui organisasi Sabah Parks. Pada tahun 1998, keputusan untuk memprivatisasikan akomodasi hotel, restoran dan toko souvenir diambil untuk meningkatkan fasilitas wisata di taman ini. Perjanjian sewa sepanjang 30 tahun diberikan kepada perusahaan swasta untuk mengurangi beban pemerintah pusat dalam hal administrasi, keuangan dan sumber daya manusia. Taman Kinabalu sejak itu dikelola melalui kemitraan pemerintah-swasta.⁵⁵ Pemerintah mengawasi dan mengelola konservasi taman sementara sektor swasta mengembangkan dan memelihara fasilitas pariwisata.

Privatisasi fasilitas pariwisata di Taman Kinabalu bertujuan untuk meningkatkan penghasilan pendapatan dari pengunjung taman. Peningkatan di bisnis pariwisata juga ditujukan untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi penduduk setempat, dan peningkatan jumlah pengunjung taman ditujukan untuk mengembangkan lebih banyak peluang bisnis pada area luar yang berdekatan dengan taman. Peningkatan penghidupan masyarakat setempat melalui lapangan kerja dan peluang bisnis dan juga pengembangan infrastruktur merupakan hal yang penting dalam konservasi ekosistem taman. Hal ini berpotensi untuk mengurangi penebangan liar dan pelanggaran batas dan pembabatan kawasan hutan oleh masyarakat setempat untuk produksi tanaman pertanian dan penggembalaan yang semuanya merupakan ancaman berbahaya bagi konservasi hutan.⁵⁶

Suatu pengkajian akademis yang dilaksanakan beberapa tahun setelah privatisasi fasilitas pariwisata tersebut menemukan bahwa penghasilan pendapatan dari ekowisata tidak menyalurkan dana ke penelitian dan program pelatihan yang berkaitan dengan konservasi. Sebaliknya, dana yang dihasilkan justru digunakan untuk pengembangan dan peningkatan fasilitas dan aktivitas yang berkaitan dengan kepariwisataan.⁵⁷ Akan tetapi, asumsi bahwa pendapatan kepariwisataan harus digunakan untuk biaya konservasi gagal untuk secara penuh mengakui adanya manfaat dari kemitraan pemerintah-swasta ini. Penghasilan pendapatan untuk konservasi taman hanyalah fungsi minor dari kemitraan pemerintah-swasta ini. Hal yang harus digarisbawahi adalah orientasi pada keuntungan dari perusahaan kepariwisataan swasta yang rasional dan beroperasi secara efektif memberikan insentif terbaik untuk menjaga ekosistem alam dalam kondisi yang murni.

Kemitraan ini seharusnya juga mencakup motivasi bagi perusahaan swasta untuk

turut berkontribusi pada penghidupan masyarakat setempat. Akan tetapi, kajian yang sama mengenai fasilitas pariwisata di Taman Kinabalu yang disebutkan di atas juga meratapi fakta bahwa masyarakat setempat tidak menunjukkan adanya peningkatan dalam peluang kerja. Mereka justru khawatir mengenai jaminan kerja setelah dipekerjakan oleh perusahaan swasta. Terlebih lagi, mereka juga diketahui tidak berpartisipasi dalam pengembangan ekonomi lokal dengan cara lain selain melalui mendapatkan pekerjaan.⁵⁸ Hal ini jelas merupakan suatu kekhawatiran terutama karena pentingnya keterlibatan masyarakat setempat untuk mencegah pelanggaran batas dalam hutan konservasi. Alasan lain mengapa hal ini merupakan suatu kekhawatiran bagi manajemen Taman Kinabalu adalah adanya kasus-kasus perilaku monopoli oleh perusahaan yang mengoperasikan fasilitas pariwisata. Tidak ada proses lelang terbuka saat perusahaan tersebut dipilih dan menandatangani perjanjian sewa sepanjang 30 tahun pada tahun 1998.⁵⁹ Pelajaran yang bisa diambil adalah keterlibatan sektor swasta harus menghindari adanya tindakan yang bersifat monopoli dan harus dilakukan melalui kompetisi terbuka penyediaan jasa. Kurangnya kompetisi dari bisnis lain dapat mengarah pada penentuan harga yang monopolistik dan kualitas barang dan jasa yang tidak akan memenuhi harapan pengunjung.

Meskipun begitu, harus diingat bahwa berpuluh-puluh tahun setelah Kinabalu dijadikan taman nasional di tahun 1964, UNESCO tetap menyanjung keunggulan Taman Kinabalu. UNESCO menyebutkan bahwa “ancaman dari pelanggaran batas tetap berada di level minimum” karena tingginya frekuensi patroli dan batasan taman yang jelas ditandai.⁶⁰ Melalui pernyataan ini UNESCO mengabaikan pentingnya komunitas lokal walaupun fakta bahwa hanya ada sedikit kasus pelanggaran batas ke dalam hutan membuktikan bahwa mereka dapat memperoleh penghasilan tanpa melakukan eksploitasi atas sumber daya hutan

dan membahayakan ekosistem yang rentan. Bisnis kepariwisataan di Malaysia tentunya telah berkontribusi terhadap pencapaian tersebut.

Rekomendasi Kebijakan

Mempertimbangkan kompleksitas kerangka hukum dan tata kelola hutan yang lemah di Indonesia, pendekatan dari atas ke bawah (top-down) kemungkinan tidak akan mengarah pada pengelolaan hutan berkesinambungan dan pencegahan deforestasi hutan lebih lanjut. Seperti yang telah ditunjukkan oleh kasus-kasus di seluruh dunia, upaya yang sukses untuk mencegah deforestasi dan untuk mengelola hutan secara berkesinambungan justru berasal dari komunitas akar rumput yang tinggal di sekitar dan di dalam kawasan hutan. Mereka membutuhkan pemerintah untuk memberikan mereka jaminan akses terhadap sumber daya hutan. Seperti yang sudah ditunjukkan dalam contoh-contoh yang disebutkan sebelumnya, setelah masyarakat setempat mendapatkan jaminan akses melalui hak kepemilikan, mereka percaya diri untuk berkomitmen dalam investasi jangka panjang menuju praktik-praktik pengelolaan hutan yang berkesinambungan, dan merangsang ekonomi pedesaan.

Moratorium mengenai deforestasi di Indonesia memberikan peluang untuk meningkatkan dan menguatkan kerangka hukum dan tata kelola hutan-hutan Indonesia. Rekomendasi di bawah ini memanfaatkan kesempatan

ini dan memberikan model alternatif yang mengupayakan hak kepemilikan pada masyarakat setempat dan sektor swasta, dan alhasil memungkinkan mereka untuk terlibat dalam dan berkontribusi pada pengelolaan hutan yang berkesinambungan. Rekomendasi kebijakan berikut mengikuti klasifikasi hutan yang berdasarkan pada UU no. 41 Tahun 1999 mengenai Kehutanan.

Menarik minat bisnis berlabanya untuk membangun dan mengelola fasilitas ekowisata dalam Hutan Konservasi

Karena UU memungkinkan pariwisata terbatas dalam hutan konservasi, kami menyarankan untuk menarik minat bisnis berlabanya untuk mengembangkan infrastruktur dan layanan pariwisata yang meminimalkan dampak terhadap lingkungan seperti pemandu wisata alam, toko souvenir, selasar, restoran, dan akomodasi untuk pengunjung taman.

Karena institusi pemerintah tidak memiliki kapasitas dalam hal keahlian, dana dan sumber daya manusia untuk mengelola pelayanan seperti itu, masuknya bisnis berlabanya ke dalam skema ini memberikan peluang kerja tambahan bagi masyarakat setempat di area sekitar hutan. Mereka memulai bisnis mereka sendiri, menjadi pengandar wisata, atau dapat dipekerjakan dalam layanan penjamuan. Perusahaan kepariwisataan juga dapat membantu untuk mengumpulkan biaya konservasi yang dapat meningkatkan pendapatan bagi agenda konservasi pemerintah.

Proses negosiasi kontrak jangka panjang antara pemerintah, perusahaan bisnis dan komunitas lokal memberikan kesempatan bagi semua pihak untuk menemukan penyelesaian yang mengikat secara hukum mengenai demarkasi lahan dan lingkup kerja mereka. Hal ini akan menggerakkan proses penetapan batas-batas taman dimana perusahaan

bisnis dan komunitas dapat atau tidak dapat beroperasi.

Setelah mempelajari kasus Taman Kinabalu, kemitraan pemerintah dengan pihak swasta harus memperbolehkan adanya berbagai pengandar untuk berkompetisi dalam proses pengadaan yang adil dan transparan yang pada akhirnya akan memastikan akses terjangkau untuk pengunjung Indonesia dan kualitas jasa yang mencukupi. Institusi pemerintah harus memiliki tujuan konservasi dan indikator yang jelas untuk memandu negosiasi mereka dengan perusahaan bisnis dan komunitas lokal. Penggabungan upaya dari sektor swasta dan sektor pemerintah akan memungkinkan penduduk setempat untuk menarik minat pengunjung ke hutan, menciptakan peluang bisnis dan menghasilkan penghidupan dari area hutan yang terlindungi dan dilestarikan dengan baik.

Memberikan hak pakai hasil (usufructuary rights) bagi koperasi komunitas lokal untuk mengelola hutan lindung

Hutan lindung mendukung sistem ekologi yang mencegah banjir, mengatasi erosi dan menjaga kesuburan tanah. Untuk meningkatkan fungsi dari hutan ini, kami menyarankan agar masyarakat setempat diberikan hak pakai hasil atau hak kepemilikan tanah terbatas untuk mengelola sumber daya hutan tersebut. Contoh dari Niger telah menunjukkan bahkan hanya persepsi bahwa petani dan penggarap lahan dapat menuai keuntungan jangka panjang dari sumber daya hutan cukup untuk mendorong diterapkannya praktik-praktik berkesinambungan yang dapat membantu mereka untuk menumbuhkan kembali pepohonan, menghasilkan pendapatan, dan merangsang pertumbuhan ekonomi lokal.

Contoh kasus pengelolaan hutan oleh masyarakat di Nepal menunjukkan bahwa penduduk setempat harus terorganisasi dalam komite yang diakui secara hukum untuk dapat

terlibat dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Koperasi ini melibatkan anggota setiap rumah tangga sebagai 'pemegang saham' dan mereka akan menunjuk pemimpin setempat untuk memandu kegiatan budidaya dan pemanenan kelompok.

Koperasi semacam itu memiliki beberapa preseden hukum di Indonesia dalam bentuk Hutan Rakyat (community forests). Memperluas lingkup pengelolaan hutan oleh masyarakat dapat dimulai dari komunitas yang sudah mengelola kawasan hutan secara efisien pada basis de facto. Memberikan hak kepemilikan tanah terbatas pada komunitas lokal membantu mereka dengan jaminan hukum untuk mengelola dan menggunakan sumber daya hutan secara berkesinambungan.

Memberikan kepemilikan oleh komunitas atau memprivatisasikan hutan produksi

Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup harus menjauhi pendekatan yang menilai kawasan hutan sebagai sumber pendapatan negara nasional.

Sebaliknya, hutan-hutan yang ditujukan untuk perkebunan kayu harusnya dijadikan privat atau diberikan kepada koperasi komunitas agar dapat merangsang pertumbuhan ekonomi pedesaan seperti yang terjadi pada kasus Gunungkidul. Disini, keterlibatan koperasi komunitas membawa tambahan manfaat yang melibatkan rumah tangga lokal dalam nilai bruto industri untuk produk berbasis kayu, dan hal ini juga mendorong sistem keuangan yang lebih inklusif melalui akses terhadap pelayanan keuangan.

Memberikan komunitas lokal penyewaan jangka panjang juga memberikan mereka jaminan hukum atas ancaman dari pihak luar. Kasus desa Buntu di Dataran Tinggi Dieng di Jawa Tengah menggambarkan poin ini. Pada kasus desa Buntu, penduduk desa khawatir akan keselamatan mereka karena adanya kegiatan

yang telah direncanakan oleh perusahaan milik negara Perum Perhutani. Karena tingkat kesadaran mereka yang lebih tinggi akan peran pelindung dari hutan-hutan lokal, komunitas lokal memiliki posisi yang lebih baik dari pemerintahan nasional atau perusahaan milik negara untuk membuat keputusan akan tingkat penebangan hutan yang sesuai dan penggunaan berkesinambungan dari sumber daya hutan lainnya.

Dalam hal apapun, perlu diingat bahwa klasifikasi kawasan hutan yang tepat memiliki tingkat kepentingan yang luar biasa dan harus disertai dengan upaya reformasi lainnya. Dalam kasus desa Buntu, para penduduk desa menyadari pentingnya hutan lokal untuk perlindungan dari banjir dan tanah longsor. Akan tetapi, hutan-hutan tersebut dikategorikan sebagai hutan produksi yang memperbolehkan pembabatan habis hutan tersebut. Terutama dalam kasus hutan produksi, harus ada sistem audit lahan untuk memastikan bahwa klasifikasi yang diterapkan akurat dan tidak mencakup hutan-hutan dengan fungsi perlindungan atau yang memiliki nilai konservasi yang tinggi.

Catatan

¹ Belinda Margono, 'Primary forest cover loss in Indonesia 2000-2012', *Nature Climate Change*, 2014, dikutip dalam *World Resources Institute*, 'New Study Shows Indonesia Losing Primary Forest at Unprecedented Rates', 2014, diunduh pada 02 April 2015, <<http://www.wri.org/blog/2014/06/new-study-shows-indonesia-losing-primary-forest-unprecedented-rates>>

² *World Resources Institute*, '6 Graphs Explain the World's Top 10 Emitters', 2014, diunduh pada 04 Mei 2015, < <http://www.wri.org/blog/2014/11/6-graphs-explain-world%E2%80%99s-top-10-emitters> >

³ *World Resources Institute*, 'Indonesia Extends its Moratorium: What comes next?', 2013, diunduh pada 28 April 2015, < <http://www.wri.org/blog/2013/05/indonesia-extends-its-forest-moratorium-what-comes-next>>

⁴ Meskipun begitu, moratorium ini memberikan kesempatan untuk menguatkan tata kelola Negara akan hutan nasional dan untuk mencari model alternatif dan inklusif untuk melindungi hutan-hutan di Indonesia. Lihat: Hans Nicholas Jong, 'Forest Moratorium to be improved', *The Jakarta Post*, 27 April 2015, diunduh pada 05 Mei 2015, < <http://www.thejakartapost.com/news/2015/04/27/forest-moratorium-be-improved.html> >

⁵ Dr. Arnaldo Contreras-Hermosilla & Chip Fay, *Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Forest Trends, Washington D.C, 2006, hal. 8.

⁶ Christopher Barr, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy, *Decentralization of forest administration in Indonesia: Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*, Center for International Forestry Research, Bogor, 2006, hal. 52.

⁷ *Ibid.*, p. 53

⁸ Pada saat melakukan kunjungan lapangan di kota Wonosobo di Jawa Tengah, Bupati Wonosobo mengeluhkan tentang dihilangkannya kewenangan kota akan permasalahan pengelolaan hutan. Dia menjelaskan bahwa setiap sengketa dan rincian akan harus dilaporkan ke ibukota propinsi yang jaraknya sekitar 3 jam bila ditempuh dengan mobil.

⁹ Simon Butt, Traditional land rights before the Indonesian constitutional court, dalam: *10/1 Law, Environment and Development Journal* (2014) hal. 57, tersedia di <<http://www.lead-journal.org/content/14057.pdf>>

¹⁰ Ibid., hal.14.

¹¹ Contreras-Hermosilla & Fay, op. cit., hal. 8.

¹² M. Ajisatria Suleiman, *Transnational Private Regulations For Sustainable Palm Oil In Indonesia*, State Secretariat for Economic Affairs SECO/World Trade Institute (WTI)'s Academic Partnership, hal. 15 (tidak ada tanggal publikasi yang dicantumkan dalam makalah)

¹³ Ada dua kategori dalam klasifikasi ini: Hutan Suaka (*Natural Reserve*) dan Hutan Pelestarian Alam (*Nature Conservation Area*). Hutan Suaka memperbolehkan diadakannya kegiatan penelitian ilmiah, pendidikan dan kepariwisataan terbatas, sedangkan Hutan Pelestarian Alam juga memperbolehkan diadakannya kegiatan tersebut dengan tambahan kegiatan budaya dan budidaya. Dalam makalah ini, kami hanya mengacu pada klasifikasi umum di bawah Hutan Konservasi.

¹⁴ Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹⁵ Contreras-Hermosilla & Fay, op. cit., hal.11.

¹⁶ Anne Rosenbarger, et al., 'How to change legal land use classifications to support sustainable palm oil in Indonesia', *World Resource Institute: Issue Brief*, 2013, hal. 4.

¹⁷ Anne Rosenbarger, et al., op. cit., hal. 3.

¹⁸ Suleiman, op. cit., hal. 14.

¹⁹ Kasus-kasus ini telah didokumentasikan oleh Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan Indonesia: <<http://www.snpp-indonesia.com/Home/Index?lang=en&randdo=b3888579-2d5e-433f-8220-b0c22f8b1d39&userid=9435715>>. Lihat juga: Suleiman, op. cit., hal. 2.

²⁰ Contreras-Hermosilla & Fay, op. cit., hal.14.

²¹ Makalah ini tidak memberikan analisis hak pengusahaan hutan (HPH) yang sekarang sudah diganti dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kayu (IUPHHK). Analisis tersebut berada di luar lingkup makalah ini terutama bila mempertimbangkan bahwa kegiatan-kegiatan yang diizinkan di bawah HPH/IUPHHK hanya dapat diterapkan dalam hutan yang dikategorikan sebagai 'Hutan Produksi.' Memelajari dampak-dampak pengizinan tersebut terhadap pengelolaan hutan membutuhkan studi tersendiri.

²² Beberapa contoh mendalam mencakup: Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990; Carol M. Rose, Property Rights, Development Imperatives, and Environmental Protection, Yale Law School, Maret 2008 (<http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Rose.pdf>); Richard A. Epstein, *Property Rights, State of Nature Theory, and Environmental Protection*, dalam: *Journal of Law & Liberty*, New York University (www.law.nyu.edu/sites/default/files/ECM_PRO_061926.pdf, tanggal tidak dicantumkan); Elizabeth Brubaker, *Property Rights: The Key to Environmental Protection*, The Fraser Institute, Fraser Forum Mei 2007, hal. 19-22 (www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/articles/property-rights-key-to-environmental-protection.pdf); Grenville Barnes and Sheryl Quail, *Property rights to carbon in the context of climate change*, University of Florida (siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/Barnes.doc, tanggal tidak dicantumkan)

- ²³ Hernando De Soto, 'Introduction by Hernando De Soto', *International Property Rights Index*, diunduh pada 10 Maret 2014, <<http://internationalpropertyrightsindex.org/introduction>>
- ²⁴ Esther Mwangi, Helen Markelova, Ruth Meinzen-Dick, 'Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction', *International Food Policy Research Institute: Issue Brief*, 2012, hal. 3.
- ²⁵ *Mystery of Capital*, video, Becket Films LLC and Institute for Liberty and Democracy Productions, 2009
- ²⁶ 'Report: Indonesia', *The International Property Rights Index*, 2014, diunduh pada 10 Maret 2015, <<http://internationalpropertyrightsindex.org/country?c=Indonesia>>
- ²⁷ 'Appendix II: Detailed Methodology and Data Source Information', *The International Property Rights Index*, 2014, hal. 1
- ²⁸ Wawancara dengan pejabat pemerintah daerah saat melakukan kunjungan lapangan ke kota Wonosobo pada bulan April 2015.
- ²⁹ Petisi yang ditandatangani oleh pejabat desa diperlihatkan kepada tim peneliti saat kunjungan lapangan ke kota Wonosobo.
- ³⁰ Beberapa kasus ini akan dikenalkan pada bagian selanjutnya dalam makalah ini.
- ³¹ Harini Nagendra, 'Drivers of reforestation in human-dominated forests', *PNAS*, September 25, 2007, Vol. 104, No. 39 (<http://www.pnas.org/content/104/39/15218.full>)
- ³² Hemant Ojha, Lauren Persha & Ashwini Chharte, *Community Forestry in Nepal: A Policy Innovation for Local Livelihoods*, International Food Policy Research Institute, 2009, hal. 3
- ³³ Ojha et al., op. cit., hal. 9-10.
- ³⁴ Ojha et al., op. cit., p.1. Tanpa mengungkapkan sumber datanya, laporan lain dari tahun 2014 menyatakan bahwa angka ini telah naik hingga 40% dari keseluruhan populasi dan mereka terorganisasi dalam 18,000 CFUG <<http://pefc.org/news-a-media/general-sfm-news/1687-nepal-s-community-forests-take-a-step-closer-to-certification>>
- ³⁵ Ojha et al., op. cit., hal.13
- ³⁶ Ojha et al., op. cit., hal.14
- ³⁷ Ojha et al., op. cit., hal.14
- ³⁸ Ojha et al., op. cit., hal.17
- ³⁹ Krishna P. Acharya, Jagannath Adhikari, Dil R. Khanal, *Forest Tenure Regimes and Their Impact on Livelihoods in Nepal*, Journal of Forest and Livelihood, vol. 7, no. 1, 2008, hal.16.

⁴⁰ Kisah kepemilikan pohon di Niger dipopulerkan dalam suatu artikel oleh Lydia Polgreen yang dimuat di *the New York Times* pada 11 Feb 2007
<http://www.nytimes.com/2007/02/11/world/africa/11niger.html?pagewanted=all&r=0>

⁴¹ *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, World Bank, hal. 194

⁴² Informasi mengenai sejarah hak kepemilikan pohon di Niger diambil dari Mercedes Stickler, *Rights to Trees and Livelihoods in Niger*, Focus on Land in Africa Brief, Agustus 2012

⁴³ Stickler, op. cit., hal. 5

⁴⁴ *Usufructuary rights* atau hak pakai hasil dalam bahasa Indonesia didefinisikan sebagai "hak dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari suatu kebendaan milik orang lain, seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya." (<http://www.jurnalhukum.com/hak-pakai-hasil-vruchtgebruik/>) Hak pakai hasil merupakan hak kepemilikan terbatas karena hak ini mencakup kendali dan manfaat dari suatu kebendaan tapi tidak untuk mengalihkan kepemilikan kebendaan tersebut.

⁴⁵ Pada saat kunjungan lapangan tim peneliti internasional ke empat desa di Niger, penduduk desa menyatakan dengan jelas bahwa pohon-pohon merupakan satu-satunya kekayaan mereka yang berharga. Tim tersebut menyimpulkan bahwa "sejauh sensitivitas umum terhadap perlindungan pohon, langkah utama yang diuraikan melalui kebijakan kehutanan di Niger masuk ke dalam konteks yang sudah diatur dalam kepercayaan pro-lingkungan yang ditandai oleh pengaturan diri.". Yatch T., Antoine Kalinganire, John C. Weber, Koffi Alinon, Joseph M. Dakouo, Ouodiouma Samaké, Sékouba Sangaré, *How do forestry codes affect access, use and management of protected indigenous tree species: evidence from West African Sahel*, World Agroforestry Centre, 2014, hal. 39-41

⁴⁶ Penyebaran FMNR di Niger, <http://fmnrhub.com.au/projects/niger/#.VW1xpFyqqko>

⁴⁷ Suatu kajian melaporkan bahwa pada akhir tahun 2007, pengelolaan hutan oleh masyarakat telah diterapkan di 6 kota di Lampung Barat, Lampung Utara, dan Tanggamus di Propinsi Lampung, Gunung Kidul, dan Kulon Progo di Yogyakarta, dan Lombok Tengah di propinsi Nusa Tenggara Barat. Dibandingkan dengan yang lainnya, Gunung Kidul termasuk kecil dimensinya (1,150 hektar). Meskipun begitu, Gunung Kidul memiliki angka tertinggi partisipasi rumah tangga (3,583). Lihat: Masahiko Ota, *Implementation of the Community Forest (Hutan Kemasyarakatan) scheme and its effects on rural households in Gunungkidul district, Java, Indonesia: an exploration of the local agrarian context*, dalam: *Tropics* Vol. 19 (3), 30 Juni 2011

⁴⁸ Takahiro Fujiwara, San A. Awang, Wahyu T. Widayanti, et al., *Overcoming Vulnerability of Privately Owned Small-Scale Forest Through Collective Management Unit Establishment: A Case Study of Gunung Kidul District, Yogyakarta in Indonesia*, *International Journal of Social Forestry*, 2001, hal.131.

⁴⁹ Diambil dari working paper oleh Dede Rohadi, Maarit Kallio, Haruni Krisnawati & Philip Manali berjudul "Economic incentives and household perceptions on smallholder timber plantations: Lessons from case studies in Indonesia" for the *Taking Stock of Smallholder and Community Forestry: Where Do We Go From Here?* Event by CIFOR in Montpellier, France; 24-26 Maret 2010.

⁵⁰ Fujiwara, *et al*, op. cit. hal. 130.

⁵¹ The Samdhana Institute, 01 Desember 2014, diunduh pada 04 Juni 2015 <https://samdhanainstitute.wordpress.com/2014/12/01/pembelajaran-mengelola-hutan-dari-kulonprogo/>

⁵² Agus Priyono, 'Jejak Hutan di Tanah Rakyat', *National Geographic*, Maret 2014, 35.

⁵³ Fujiwara, *et al*, op.cit., hal.131. Analisis keuangan dari hutan perkebunan berbasis masyarakat di propinsi Lampung yang dilaksanakan pada bulan Juli 2011 hingga Desember 2013 juga menyimpulkan bahwa peluang bisnis di sana cukup baik. Lihat: Tuti Herawati, *Economic Study and Standard Price of Community-Based Plantation Forest (HTR) Products. Case Study in Lampung Province, 2013*

⁵⁴ UNESCO, World Heritage List, Kinabalu Park, <http://whc.unesco.org/en/list/1012>

⁵⁵ Hong Ching Goh, Influence of park governance on tourism development in Kinabalu Park, Malaysia Borneo, in: O. Ozcevik, C.A. Brebbia, S.M. Sener (eds.), *Sustainable Development and Planning VII*, Southampton 2015, hal. 934-936. Setelah diciptakannya Asosiasi Pemandu Pegunungan di tahun 2011, Goh menggambarkan manajemen sebagai "model taman pemerintah-swasta-masyarakat".

⁵⁶ Pelanggaran batas oleh masyarakat setempat telah diamati sebagai ancaman mendunia. Lihat juga: Hezron Mogaka, Gacheke Simons, Jane Turpie, Lucy Emerton and Francis Karanja, *Economic Aspects of Community Involvement in Sustainable Forest Management in Eastern and Southern Africa*, The World Conservation Union, 2001, hal. 65

⁵⁷ Hong Ching Goh, *Sustainable tourism and the influence of privatization in protected area management. A case of Kinabalu Park, Malaysia*, Disertasi PhD, University of Bonn, 2007 <http://www.academia.edu/3231213/Sustainable_tourism_and_privatization_in_the_case_of_Kinabalu_Park_Borneo>

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Op. cit., hal. 26

⁶⁰ UNESCO, World Heritage List, Kinabalu Park, <<http://whc.unesco.org/en/list/1012>>



CIPS

Center for Indonesian
Policy Studies

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) didedikasikan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan termasuk pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non-profit yang mendorong reformasi sosial ekonomi yang berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh beberapa donor dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

CIPS membagikan berita terbaru, cerita, dan analisis bersama jaringan lembaga pemikir dan pendukung kebijakan publik. Tujuan kami adalah mempromosikan dialog global dan mendorong terciptanya penelitian komparatif mengenai isu-isu utama di Indonesia.

CIPS juga melatih bakat muda Indonesia dalam bidang analisis kebijakan dan pengelolaan lembaga pemikir. Kami terbuka bagi individu yang tertarik untuk bergabung dengan penelitian dan aktivitas kami. Dengan ini, kami berusaha keras untuk mendukung generasi baru pemimpin lembaga pemikir yang mendorong keterbukaan dan kesejahteraan Indonesia.

Tentang Penulis

Arianto A. Patunru adalah anggota dewan direksi Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) dan fellow di Arndt-Corden Department of Economics, Crawford School of Public Policy, Australian National University. Ia pernah menjadi Ketua Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FE-UI).

Anthea Haryoko adalah Manajer Pengembangan Kelembagaan di Center for Indonesian Policy Studies. Sebelum bekerja di CIPS, Anthea telah bergelut di bidang konsultan komunikasi, dan bekerja di perusahaan Maverick, dan Grup Bakrie di bagian komunikasi perusahaan. Anthea mendapatkan gelar Sarjana Komunikasi dari Monash University, Malaysia.



SEANET
SOUTHEAST ASIA
NETWORK FOR DEVELOPMENT

CIPS berterima kasih untuk dukungan dari Southeast Asia Network for Development (SEANET) demi terciptanya penelitian ini.