



Gagalnya Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat dalam Memenuhi Janjinya Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat di Boalemo, Provinsi Gorontalo, Indonesia

Foto oleh: World Agroforestry Centre/Nurain Lapolo

Latar Belakang

Dalam rangka proses reformasi politik yang dimulai sejak tahun 1998, Pemerintah Indonesia terus menerus memasukkan berbagai pendekatan menyangkut pengelolaan kehutanan berbasis masyarakat (PHBM) ke dalam kebijakan-kebijakan perhutanan dengan tujuan memberikan akses kepada masyarakat setempat terhadap sumber daya kehutanan dan lahan, yang pada akhirnya berkontribusi dalam mengurangi kemiskinan di daerah. PHBM menjadi prioritas dalam Undang-undang Perhutanan tahun 1999 pasal 3, yang menyediakan akses legal, keuangan, dan pasar kepada masyarakat lokal. Pemerintah Indonesia belum lama ini telah berkomitmen untuk memasukan zona hutan milik negara seluas paling sedikit 12,7 juta hektar ke dalam skema PHBM dalam usaha percepatan proses reformasi agraria. Skema-skema yang dibiayai oleh negara, termasuk Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat, merupakan contoh kebijakan dan program yang dikembangkan oleh Pemerintah, dan telah ditetapkan ke dalam Peraturan Pemerintah No. 6/2007 (Urano, 2013).

Hutan Kemasyarakatan/HKm diciptakan untuk memberikan akses yang mudah kepada masyarakat terhadap sumber-sumber hutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan penduduk yang tinggal di dalam dan sekitar area hutan. Akses terhadap hutan tersebut dapat diberikan dengan status 'perlindungan' dan 'produksi', selama tidak ada hak-hak yang terbebani atau perizinan yang dikeluarkan oleh negara untuk penggunaan hutan produksi.

Hutan Tanaman Rakyat/HTR diprakarsai untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan jalan memfasilitasi masyarakat dengan akses terhadap lahan hutan, perdagangan kayu, dan pasar.

Kedua skema tersebut dikelola oleh kelompok tani yang dibentuk untuk mengatur wilayah-wilayah kerja yang telah dialokasikan sebagaimana ditetapkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Berdasarkan ketetapan, pelaksanaan HKm dan HTR dilakukan oleh pemerintah daerah, meskipun perancangan kedua skema tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat di Jakarta. Analisa singkat di bawah ini menggarisbawahi berbagai tantangan dan ancaman yang terdapat dalam pelaksanaan dan pemberlakuan kedua kebijakan tersebut pada tingkat daerah, dengan memaparkan contoh yang terjadi di Kabupaten Boalemo yang berada di Provinsi Gorontalo, Sulawesi.

Pesan-pesan Utama

- Ketika tidak ada pendanaan kegiatan dari pihak ketiga atau dari pihak luar untuk melakukan publikasi dan menjelaskan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, secara otomatis, kegiatan tersebut ditanggung oleh dinas/lembaga pemerintah terkait.
- Di bawah dinas/lembaga pemerintah terkait, fasilitasi dan bimbingan teknis lemah karena keterbatasan sumber daya pendanaan dan sumber daya manusia.
- Keterbatasan sumber daya tersebut mengakibatkan proses pelaksanaan yang tergesa-gesa, dimana kelompok sasaran dalam masyarakat (biasanya penduduk desa yang miskin dan tidak memiliki lahan) tidak dilibatkan dengan baik.
- Skema Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM) pada akhirnya gagal memberdayakan kelompok sasaran dan bahkan lebih jauh mengesampingkan peran mereka dari program yang seharusnya melibatkan mereka.
- Para pihak ketiga, seperti kelompok masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan lembaga-lembaga pemerintah membutuhkan peningkatan kapasitas dan sumber daya memadai untuk berperan sebagai fasilitator.
- Masyarakat yang sesungguhnya memerlukan pelatihan tentang pengelolaan pohon dan hutan justru dibiarkan berusaha tanpa adanya bantuan.
- Pelaksanaan dan tindak lanjut dari pengelolaan kehutanan berbasis masyarakat di tingkat masyarakat semakin diperparah oleh buruknya koordinasi antar lembaga, tumpang tindih peran, dan kurangnya pendanaan yang ada.

Lokasi Penelitian

Kabupaten Boalemo di Provinsi Gorontalo mengalami konversi hutan dan degradasi lahan yang parah sejak tahun 2003 yang disebabkan oleh pengembangan dan konversi lahan besar-besaran menjadi lahan dengan tanaman satu jenis (jagung). Minat terhadap segi komersil mendorong baik produksi dan pasar bagi para petani. Dampak lingkungan dari konversi hutan saat ini sedang dialami oleh penduduk setempat seperti: erosi tanah dan banjir yang sering terjadi selama musim hujan; serta kekurangan air pada musim kering. Dampak-dampak tersebut memberikan tantangan terhadap lingkungan dan mata pencaharian. Para petani menjadi sangat tergantung pada tanaman jagung dan pemerintah daerah baru menyadari pentingnya sistem produksi aneka hayati.

Penelitian lapangan diadakan di Desa Hutamonu dan Wonggahu, Kabupaten Boalemo, Gorontalo. Tanaman agrikultur utama di kedua desa tersebut adalah jagung dan kelapa. Para petani juga menanam cokelat, cengkeh, pala, kemiri, pisang, lada, dan cabe. Para wanita lebih menyukai menanam sayur-sayuran seperti cabe dan kacang tanah, sementara kaum pria lebih tertarik pada tanaman komersil tahunan, seperti cokelat. Di Desa Hutamonu, lahan seluas lebih dari 490 hektar telah dialokasikan untuk HKm. Penetapan Areal Kerja/PAK diberikan pada bulan Februari 2013 oleh Menteri Kehutanan pada saat itu dan izin penggunaannya ditandatangani oleh Bupati Boalemo belum lama ini. Izin Penggunaan HTR di Desa Wonggahu yang mencakup lahan seluas 6.780 hektar diberikan pada tahun 2013. Akan tetapi, lembaga-lembaga pemerintah setempat belum memanfaatkan perizinan tersebut.

Prosedur

Pemberian akses yang lebih banyak terhadap lahan milik negara kepada para petani dianggap sebagai campur tangan yang baik, khususnya di daerah-daerah dimana lahan pertaniannya terbatas (Perdana dkk., 2012).

Penduduk setempat yang ingin berpartisipasi dalam program HKm dan HTR harus menjalani prosedur/langkah-langkah berikut ini untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah. Warga harus mengajukan permohonan yang didalamnya mencakup peta area hutan yang diajukan serta informasi luas lahan, fungsinya, dan sumber daya yang ada. Permohonan tersebut harus disetujui oleh bupati. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kemudian akan mengirimkan tim verifikasi ke lapangan berdasarkan rekomendasi dari bupati yang bersangkutan dan menentukan area hutan untuk permohonan tersebut. Apabila lahan sudah ditentukan oleh pihak kementerian, masyarakat yang mengajukan permohonan tersebut harus menyampaikan rencana pelaksanaan ke pemerintah setempat guna memperoleh Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan/IUPHKm atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat/IUPHHK-HTR.

Realitas di Lapangan: Pemberdayaan Masyarakat Setempat atau Agenda Pemerintah yang Dilaksanakan Tergesa-gesa?

HKm dan HTR di Boalemo

• Mengesahkan Pelanggar Hutan Negara

Kedua desa penelitian di Boalemo di atas terlibat dalam pelanggaran hutan negara yang dilakukan oleh masyarakat setempat maupun pihak luar, baik dulu maupun sekarang. Keterlibatan dua desa tersebut di masa lampau meliputi pengambilan kayu berharga dengan cara penebangan liar. Akhir-akhir ini, kedua desa tersebut mulai memanfaatkan lahan hutan untuk

pertanian karena termotivasi oleh kelangkaan lahan. Pembebasan tanah untuk budi daya seperti di atas kemungkinan merupakan praktek adat tradisional yang bertentangan dengan hukum demarkasi lahan dan hutan yang termasuk milik negara. Akan tetapi, tingginya kebutuhan lahan pertanian di Gorontalo termotivasi oleh pembentukan program Agropolitan oleh pemerintah provinsi pada tahun 2003, yang diperjuangkan oleh gubernur pada masa itu untuk menaikkan peringkat provinsi tersebut menjadi pusat produksi jagung terbesar di Indonesia dengan orientasi ekspor. Pemerintah setempat mendorong para petani untuk mengadopsi tanaman satu jenis jagung dengan memberikan subsidi dan benih unggul. Penduduk desa yang tidak memiliki lahan untuk ditanam membebaskan lahan yang termasuk dalam zona hutan demi mencari kesempatan-kesempatan baru, khususnya memanfaatkan pasar jagung, selama berlangsungnya perluasan lahan yang pesat. Hal ini menyebabkan konflik mengenai batas-batas lahan hutan antara penduduk desa dan lembaga-lembaga kehutanan pemerintah. Penyelesaian konflik-konflik tersebut merupakan agenda prioritas baik di tingkat pemerintah daerah maupun lembaga setempat. Saat ini, HKm dan HTR jelas dianggap sebagai suatu kesempatan dan cara yang efektif untuk menyelesaikan konflik kepemilikan hutan. Berdasarkan pengalaman di Boalemo, sama halnya dengan di beberapa tempat di Pulau Sulawesi (Moelino dkk., 2015), PHBM biasanya dipandang sebagai solusi perdebatan mengenai klaim-klaim atas lahan hutan dan juga sebagai sarana pemberdayaan. Oleh karena itu, petugas kehutanan setempat menganggap HKm dan HTR sebagai mekanisme untuk mengesahkan pelanggaran hutan yang dilakukan penduduk desa dengan jalan memberikan mereka hak untuk menguasai lahan tersebut dengan persyaratan kepemilikan dibawah HKm/HTR. Dengan pandangan seperti itu, hal tersebut diterima sebagai 'ketidaksengajaan' dan bukan karena pemahaman atas manfaat kerja sama atau meningkatnya tata kelola kehutanan yang baik (Moelino dkk., 2015). Pentingnya pengesahan tindakan pelanggaran juga telah ditekankan

oleh petugas kehutanan di tingkat kabupaten selama kunjungan di lapangan.

- **Kerancuan Diantara Kelompok-Kelompok Tani**

Proses pengesahan tersebut sering dilakukan secara terburu-buru oleh pemerintah setempat. Hal itu dapat terlihat dengan jelas apabila kita mengambil contoh dari kelompok masyarakat tani dalam dua skema di masing-masing desa. Di Desa Hutamonu, kelompok petani HKm terdiri dari 113 anggota (Kelompok Petani Gunung Hijau). Seluruh anggota tersebut ditunjuk melalui proses yang dilakukan secara tergesa-gesa oleh Dinas Kehutanan di tingkat provinsi bersama dengan petugas-petugas desa, dengan cara mengalokasi plot-plot lahan kepada penduduk desa tanpa persetujuan mereka dan tanpa adanya pertimbangan untuk penduduk yang tidak memiliki lahan. Peruntukan permukaan lahan untuk dikelola oleh setiap individu juga dialokasikan secara acak, seluas mulai dari 1,5–2 hektar (kebijakan membatasi luas lahan yaitu maksimum 5 hektar per anggota di kedua skema hutan). Di Desa Wonggahu, formasi kelompok petani HTR (lima sub-kelompok, masing-masing dialokasikan lahan seluas 15 hektar) juga ditentukan oleh para petugas bersama dengan kepala setiap sub-kelompok tani, tanpa melibatkan pihak lain, dengan memilih penduduk yang sudah membuka lahan di lokasi sebelum program tersebut dimulai. Diskusi fokus kelompok mengungkapkan bahwa di antara 40 anggota HTR yang ada hanya empat anggota yang tidak memiliki hubungan kekerabatan dengan anggota lainnya. Hal tersebut menggambarkan dengan cukup jelas bahwa lahan-lahan yang dialokasikan jatuh ke tangan sejumlah kecil rumah tangga, yaitu mereka yang sudah membebaskan lahan di atas hutan milik negara beberapa tahun sebelumnya dan mendapatkan pengesahan terhadap pelanggaran lahan ilegal melalui program HTR. Oleh karena plot yang diberikan tidak boleh melebihi 5 hektar per anggota, mereka yang membebaskan permukaan lahan yang besar harus membagi lahan dengan mengalokasikan porsi lahan yang tersisa ke kerabat mereka (kisaran luas lahan 0,2–5 hektar per individu). Akibatnya, seluruh area lahan HTR dikuasai oleh sejumlah kecil keluarga dalam desa. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kesetaraan, khususnya setelah mengetahui pada saat penelitian dilakukan bahwa hampir 200 rumah tangga di Desa Wonggahu tidak memiliki lahan. Lima puluh persen dari penduduk desa disana tidak memiliki lahan dan diwajibkan untuk menyewa lahan pertanian. Kedua kelompok tani tersebut awalnya dibentuk dibawah program peremajaan hutan/reboisasi dan rehabilitasi nasional (Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan), kemudian ditunjuk oleh petugas untuk program HKm dan HTR.

- **Kurangnya Pengertian dan Lemahnya Pemberitaan/ Sosialisasi mengenai Kedua Program**

Proses alokasi lahan dan keanggotaan yang tergesa-gesa memiliki pengaruh terhadap pemahaman masyarakat

mengenai kedua program, khususnya penerimaan mereka tentang hak guna. Penelitian kami menemukan bahwa para petani yang terdaftar sebagai anggota tidak mengetahui tentang keanggotaannya atau tidak mengerti akan skema itu sendiri, apalagi mengetahui jumlah dan lokasi lahan yang telah dialokasikan untuk mereka. Sebagai contoh di **Desa Hutamonu**, pada saat diskusi berlangsung di desa tersebut didapati beberapa anggota yang telah bertani di lahan peruntukan sejak tahun 1997 dan baru saja mengetahui bahwa nama-nama mereka termasuk dalam daftar kelompok petani. Dinas Kehutanan tidak pernah melakukan sosialisasi mengenai tujuan dan manajemen skema di desa-desa pada fase persiapannya. Masyarakat sama sekali tidak mengetahui aturan, tujuan, batasan, dan tanggung jawab dari kedua skema serta langkah-langkah yang diperlukan untuk memulai berbagai kegiatan di lahan peruntukan. Situasi tersebut memiliki kesamaan dengan yang terjadi di lokasi-lokasi yang ada di Sulawesi Selatan (Moelino dkk., 2015). Penduduk desa di lokasi tersebut tidak memiliki kepercayaan terhadap program pemerintah yang disebabkan oleh pengalaman di masa lalu dan kesalahpahaman mengenai status lahan dan hak atas hutan. Mereka juga khawatir apabila masa berlaku izin kadaluarsa setelah 35 tahun, lahan akan kembali dikuasai oleh pemerintah. Acara sosialisasi program tidak pernah sekali pun diadakan di Desa Wonggahu. Sosialisasi diadakan di desa yang berdekatan dengan Wonggahu yang juga menjadi target program HTR dan hanya ada tiga anggota dari Desa Wonggahu yang mengikuti pelatihan dan kunjungan lapangan pada saat itu. Para anggota juga tidak mengetahui batasan-batasan lahan program. Walaupun batasan-batasan tersebut tercantum dalam peta yang ada di proposal, pada prakteknya di lapangan batasan tersebut tidak jelas. Pemetaan area dibuat oleh staf Dinas Kehutanan dengan berkonsultasi pada petugas desa, tanpa berkonsultasi langsung dengan penduduk desa dan anggota-anggota kelompok petani. Latihan pemetaan partisipatif untuk mengalokasikan lahan-lahan tidak pernah diadakan di kedua desa tersebut. Peta-peta hanya menunjukkan area yang telah diidentifikasi oleh petugas sebagai area yang sudah dilanggar oleh penduduk desa. Sebagai contoh, penduduk Desa Hutamonu tidak yakin akan batasan-batasan lahan skema HTR dan tidak tahu dengan pasti perbedaan antara batasan wilayah program rehabilitasi dengan HTR.

- **Keterbatasan Pengetahuan dan Kemampuan Teknis**

Kemampuan teknis untuk mendukung kegiatan-kegiatan praktek di lapangan juga sangat terbatas. Kebijakan HTR memberikan tiga pilihan pendanaan bagi para anggotanya: mandiri; kemitraan; dan pengembang (penanam modal swasta). Para anggota di Desa Wonggahu memutuskan untuk memilih skema mandiri namun terbatas dalam pendanaan dan kemampuan teknis untuk melakukan berbagai kegiatan. Sebagai tindak lanjut atas terbitnya perizinan pada tahun 2014, pertama kali mereka mendapatkan 2.050 bibit jabon

(*Neolamarckia cadamba*; lebih dikenal sebagai pohon kadam oleh penduduk setempat) dan tambahan bibit sebanyak 1.500 dari Dinas Kehutanan (satu hektar lahan idealnya ditanami 400 pohon). Sayangnya, sebagian besar bibit tersebut tidak dapat bertumbuh disebabkan oleh kurangnya pengetahuan para petani tentang budi daya pohon tersebut. Mereka juga harus berjuang untuk memindahkan benih-benih tersebut ke lokasi lahan yang sangat jauh dari desa dan berada di lereng yang curam. Banyak benih pohon yang sudah mati sebelum sampai di lokasi. Walaupun para penduduk bekerja secara gotong royong untuk menanam benih-benih pohon tersebut, tidak ada pelatihan teknis untuk menanam pohon untuk produksi kayu dan mereka dibiarkan berjuang sendiri. Para anggota tidak lagi menerima dukungan dari lembaga-lembaga kehutanan setelah episode tersebut dan lahan menjadi tidak terkelola dengan baik. Di hampir semua kisah sukses mengenai sistem penanaman dan produksi pohon yang dilakukan oleh petani penggarap, kesuksesan tersebut sangat bergantung pada pelatihan teknis dan pemasaran yang diberikan pada suatu kelompok atau individu (Roshekto dkk., 2007; Roshekto dkk., 2008). Sebagaimana para petani tertarik menanam pepohonan kayu (yang hanya bisa dipanen setelah 5–7 tahun), mereka kemungkinan juga akan tertarik untuk menanam pohon yang dapat menghasilkan pendapatan dalam jangka pendek, seperti buah-buahan.

Situasi HKm yang terjadi di Desa Hutamonu serupa dengan situasi di Desa Wonggahu: para anggotanya juga mengalami ketidakpastian yang cukup besar tentang bagaimana lahan tersebut harus dikelola dan siapa yang bertanggung jawab untuk menyediakan input teknis dan pendanaan. Mereka sangat bersemangat untuk melakukan kembali praktek penanaman tradisional mereka: menanam jagung, kelapa, kemiri, dan cengkeh. Namun, praktek-praktek tersebut dilarang dilakukan di atas lahan milik negara.

Pada saat penelitian ini dilakukan, masih belum ada rencana pelaksanaan untuk penggunaan HTR dan HKm di kemudian hari. Semua kelompok petani harus menentukan bagaimana cara mengelola hutan dan menyerahkan rencana kerja mereka setelah mereka menerima izin pemanfaatan lahan. Akan tetapi perumusan rencana kerja tersebut membutuhkan keterampilan teknis dan akan lebih baik lagi apabila didampingi oleh pendukung dari pihak ketiga.

Penduduk di kedua desa tersebut juga mengeluhkan jauhnya jarak lahan yang telah dialokasikan dari rumah mereka, yang berdampak tantangan bukan hanya dalam melakukan perjalanan ke lokasi lahan, namun juga ketika memindahkan hasil panen nantinya.

Apa yang Salah Dalam Proses Pelaksanaan?

Menurut peraturan PHBM, tanggung jawab untuk memfasilitasi pemberdayaan masyarakat ada pada lembaga pemerintah setempat. Akan tetapi, mereka

tidak memiliki anggaran dan sumber daya manusia yang cukup untuk melaksanakan tugas tersebut secara efisien. Akibatnya kegiatan fasilitasi PHBM di Indonesia sering kali dibantu oleh pihak ketiga, seperti LSM lingkungan hidup dan pembangunan, yang mengambil peran dalam menyediakan informasi yang relevan dan memastikan pemahaman yang baik di masyarakat, membentuk kelompok petani dan mendukung mereka dalam merumuskan rencana pelaksanaan. Sayangnya, tidak ada pihak ketiga dengan ketrampilan yang diperlukan serta pendanaan eksternal untuk memikul tanggung jawab tersebut di Provinsi Gorontalo. Akibatnya adalah fasilitasi yang nyata tidak cukup baik dan hanya dilakukan oleh lembaga pemerintah setempat dengan pendanaan dan sumber daya manusia yang terbatas. Hal itu menyebabkan terjadinya proses pelaksanaan yang tergesa-gesa dimana kelompok-kelompok yang menjadi sasaran (penduduk desa yang miskin dan tidak memiliki lahan) terlewatkan. Esensi utama dari PHBM adalah peningkatan pengelolaan hutan dan mengenali manfaat-manfaat dari kerja sama dengan masyarakat setempat. Akan tetapi, pelaksanaannya diterapkan dengan cara yang pada akhirnya gagal untuk mencapai harapan akan keadilan dan pemberdayaan. Sebaliknya, pelaksanaan tersebut hanya mengesampingkan lebih jauh kelompok yang pada awalnya menjadi target program.

Pemahaman terhadap skema-skema yang ada pada tingkat pemerintah setempat terbatas hanya pada potensi PHBM dalam menyelesaikan konflik dan mengesahkan pelanggaran. Hal ini kemungkinan yang menyebabkan tidak adanya usaha yang cukup dalam penguatan kelembagaan dan jaminan proses yang berdasarkan kebebasan dan atas persetujuan sebelumnya, seperti yang ditekankan oleh Moelino dkk (2015).

Pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan mendapat tantangan lebih jauh dikarenakan kurangnya kemampuan teknis yang dimiliki oleh lembaga pemerintah setempat yang dapat mendukung kegiatan-kegiatan praktek seperti persemaian, pengaturan plot-plot, panen, dan pemasaran. Dukungan teknis yang sudah diberikan sampai sejauh ini hanya pemberian benih tanpa adanya dukungan pelatihan teknis lebih lanjut dan bimbingan, yang pada akhirnya memberikan hasil yang tidak baik. Dalam skema HTR, persemaian serta analisa pemasaran yang tepat merupakan hal-hal penting yang harus dilakukan guna menghindari kegagalan yang berulang. Sejalan dengan hal tersebut, kegiatan-kegiatan penyuluhan perlu mendapat dukungan yang lebih karena para petani tidak mengetahui persyaratan yang dibutuhkan untuk produksi kayu. Mereka yang tidak memiliki ketrampilan baik teknis maupun pendanaan untuk menjalankan skema-skema tersebut secara efisien, dibiarkan berusaha sendiri. Dalam skema HKm, sistem agroforestri merupakan solusi paling menjanjikan, tetapi keraguan tentang orientasi skema tersebut masih membayangi pemerintah setempat. Selain budi daya tanaman kayu yang hanya bisa menghasilkan pendapatan setelah beberapa tahun, para petani menekankan keinginan mereka untuk menanam pohon

buah-buahan dalam skema HTR. Akan tetapi, benih-benih tidak dapat dialokasikan oleh Dinas Kehutanan, karena hal tersebut merupakan tanggung jawab Dinas Pertanian, yang tidak memiliki mandat atas area HTR. Kedua lembaga tersebut harus berkoordinasi untuk mengalokasikan tanaman yang tidak hanya berorientasi kehutanan, tetapi juga yang dapat memberikan keuntungan jangka pendek.

Kisruh Kelembagaan Mengenai Tanggung Jawab

Pelaksanaan dan tindakan lanjutan menghadapi tantangan lebih dalam di tingkat provinsi dan kabupaten karena tanggung jawab dan anggaran yang kacau dan tumpang tindih antar lembaga pemerintah berbeda yang terlibat, selain pula disebabkan oleh lemahnya koordinasi kelembagaan. HKm merupakan tanggung jawab Dirjen Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan/PSKL bersama Kementerian Lingkungan Hidup dan Perhutanan, sementara tanggung jawab HTR berada di Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Akan tetapi, lembaga-lembaga perhutanan pada tingkat provinsi dan kabupaten seperti Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai/BPDAS dan KPH diberikan mandat fasilitasi. Hal tersebut menimbulkan ketidakjelasan mengenai siapa yang seharusnya bertanggung jawab untuk memberikan informasi pada masyarakat, membentuk kelompok-kelompok tani, dan mendukung pengembangan rencana pelaksanaan. Di semua lembaga kehutanan, anggaran untuk kegiatan yang terkait dengan PHBM di lapangan tidak disediakan baik oleh pemerintah pusat maupun setempat. Anggaran yang ada sering kali hanya cukup untuk biaya operasional dan tidak cukup untuk melaksanakan kegiatan lapangan apa pun. Lembaga-lembaga tersebut juga menjelaskan lambatnya proses karena prosedur dan kebijakan pemerintah pusat yang rumit dan tidak jelas, serta tanggung jawab dan peran yang membingungkan. Mereka juga tidak mengetahui target PHBM pemerintah pusat. Informasi yang bertentangan mengenai alokasi lahan untuk PHBM di provinsi juga terdapat pada tingkat daerah.

Buruknya koordinasi antara berbagai lembaga dapat dilihat dari contoh peta kontradiktif. KPH di Boalemo belum mengambil-alih kepemimpinan di HKm, meskipun itu menjadi tanggung jawabnya karena lahan tersebut berada dalam wilayah yurisdiksinya. Hal ini disebabkan oleh tumpang tindihnya tujuan alokasi lahan yang ada. Wilayah HKm di Desa Hutamonu belum dialokasi untuk itu seperti yang tampak dalam peta-peta KPH, melainkan masih diperuntukkan untuk wilayah produksi kayu. Hal ini yang perlu diklarifikasi oleh Kementerian di Jakarta agar KPH dapat mengambil tindakan. Sebagai contoh, kurangnya komunikasi antara BPDAS dan KPH sudah terlihat jelas sejak fase awal pelaksanaan; BPDAS tidak memberikan KPH informasi mengenai lahan yang sudah dialokasikan untuk pengembangan HKm.

Hal terakhir yang tidak kalah penting adalah kurangnya kepemimpinan yang menyediakan informasi kepada masyarakat dan yang memenuhi berbagai tanggung jawab. Menurut kebijakan PHBM, pemerintah daerah setempat harus menerbitkan Surat Keputusan dalam kurun waktu

dua tahun setelah proposal warga mendapat persetujuan dari Kementerian di Jakarta. Jika hal ini gagal dilakukan, peta alokasi lahan akan dicabut dan proses dibatalkan. Surat Keputusan di Desa Hutamonu disetujui oleh Bupati tidak lama sebelum batas waktu berakhir. Akan tetapi, pada saat penelitian dilakukan, izin pelaksanaan yang telah ditandatangani belum dijalani oleh warga yang bersangkutan dan dokumen tersebut masih berada di Dinas Kehutanan Kabupaten. Hal ini disebabkan oleh ketidakpastian di lapangan: peta-peta yang tidak jelas dan kelompok tani yang tidak terorganisir. Selanjutnya, alokasi plot-plot lahan juga harus direvisi. Pejabat-pejabat daerah diharapkan untuk memberikan pelatihan bagi penduduk desa mengenai bagaimana membangun struktur HKm yang terorganisir dengan baik. Dinas Kehutanan Kabupaten telah berhasil menerbitkan surat keputusan tepat waktu, namun setelah surat keputusan tersebut ada, tidak satu pihak pun yang segera mengambil tindakan ke tahap pelaksanaan selanjutnya dan terlibat dalam proses sosialisasi. Penduduk desa yang bersangkutan pun masih tidak mengetahui keberadaan program tersebut, sementara izin pelaksanaan sudah diberikan.

Apa yang Harus Dilakukan?

Setelah mengetahui banyaknya pelaksana yang terlibat dan kekisruhan mengenai tanggung jawab, maka diperlukan kerja sama antar lembaga dan pemahaman mengenai aturan, peraturan pemerintah, dan tujuan dari setiap skema PHBM yang lebih baik lagi sehingga para pengambil keputusan di daerah setempat dapat membuat membuat pilihan yang tepat untuk kondisi daerahnya. Oleh karena itu, pembentukan satuan tugas antar sektor dan antar lembaga di tingkat provinsi atau kabupaten yang bertanggung jawab dalam mengembangkan strategi rehabilitasi lahan melalui PHBM bagi provinsi dan berbagai kabupaten serta dalam mencari akses pinjaman untuk modal melakukan banyak kegiatan ke berbagai bank dan lembaga pemerintah menjadi relevan untuk dilakukan.

Proses PHBM tidak seharusnya berhenti setelah terbitnya perizinan HKm/HTR, melainkan harus dilanjutkan dengan fasilitasi jangka panjang yang dapat membantu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program dalam melaksanakan rencana-rencana pelaksanaan mereka secara keseluruhan. Kegiatan fasilitasi seharusnya juga diberikan pada tahap perizinan dengan mendukung pembentukan kelompok tani sasaran yang baik dan memberikan klarifikasi mengenai implikasi dari program-program tersebut. Oleh karena kegiatan fasilitasi merupakan tanggung jawab dari pemerintah, maka pendanaan harus disediakan melalui anggaran kabupaten. Pemberdayaan petugas penyuluhan pertanian melalui pelatihan penyuluhan juga dibutuhkan untuk meningkatkan kemampuan teknis mereka di bidang persemaian serta manajemen kehutanan dalam skala kecil dan pemasaran.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014, KPH merupakan lembaga utama di lapangan. Sejalan dengan

hal tersebut, kemampuan mereka perlu diperkuat untuk dapat melakukan inventarisasi manajemen hutan yang ada serta membangun berdasarkan kegiatan setempat yang mungkin telah dilupakan karena pesatnya perluasan tanaman komersil. Usaha mengembangkan model manajemen kehutanan yang cocok di daerah setempat bersama kelompok sasaran lebih penting untuk dilakukan daripada memaksakan bentuk yang baru.

Ambisi untuk mengalokasikan jutaan hektar lahan ke dalam PHBM hanya tinggal sasaran di atas kertas saja apabila sumber daya yang memadai tidak disediakan dan kemampuan di bidang koordinasi serta fasilitasi tidak ditingkatkan.

Referensi dan Daftar Pustaka

Ministry of Forestry. 2014. *Peraturan Menteri Kehutanan no. P. 88/Menhut-II/2014 tentang Hutan Kemasyarakatan*. Ministerial Decree no. P. 88/Menhut-II/2014 on Community Forests. Jakarta: Government of Indonesia.

Ministry of Forestry. 2011. *Peraturan Menteri Kehutanan no. P. 55/Menhut-II/2011 tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Rakyat Dalam Hutan Tanaman*. Ministerial Decree no. p. 55/Menhut-II/2011 on Procedures to Apply for Timber Forest Product Use Licence under the People's Timber Plantation Scheme within Plantation Forests. Jakarta: Government of Indonesia.

Moelino M, Mulyana A, Adnan H, Yuliani EL, Manalu P, Balang. 2015. *A permit is not enough: community forests (HKm) in Bulukumba*. AgFor series. Brief 49. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

Moelino M, Mulyana A, Adnan H, Manalu P, Yuliani EL, Balang. 2015. *Village forests (hutan desa): empowerment, business or burden?* AgFor series. Brief 51. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

Roshekto JM, Nugraha E, Tukan JCM, Manurung G, Fay C, and van Noordwijk M. 2007. *Agroforestry for Livelihood Enhancement and Enterprise Development*. 137-148 p. In: S. Djoeroemana, B. Myers, J. Russell-Smith, M. Blyth, and I.E.T Salean (eds). *Integrated Rural Development in East Nusa Tenggara, Indonesia*. Proceedings of a workshop to identify Sustainable Rural Livelihoods, held in Kupang, Indonesia. 5-7 April 2006. ACIAR Proceedings no. 126, 197p.

Roshekto JM, Snelder DJ, Lasco RD, and van Noordwijk M. 2008. *Future Challenge: A Paradigm Shift in the Forestry Sector*. In DJ Snelder and R Lasco (eds). *Smallholder Tree Growing for Rural Development and Environmental Services*. p453-485.

Perdana A, Roshekto JM, Kurniawan I. 2012. Forces of competition: smallholding teak producers in Indonesia. *International Forestry Review* 14(2): 238-248.

Urano M. 2013. *Problems in Indonesian Community-Based Forest Management (CBFM) policies: examination of Village Forest (HD) programs in the provinces of Jambi and East Kalimantan*. Hokkaido, Japan: Hokusei Gakuen University.

Penulis

Sébastien de Royer, Ujjwal Pradhan, Reny Juita.

Sitasi

De Royer S, Pradhan U, Juita R. 2016. *Gagalnya Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat dalam Memenuhi Janjinya. Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat di Boalemo, Provinsi Gorontalo, Indonesia*. Brief no 65. Bogor, Indonesia. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

Ucapan terima kasih

Brief ini merupakan keluaran dari kegiatan yang dilakukan oleh World Agroforestry Centre (ICRAF) dan Center for International Forestry Research (CIFOR) dalam proyek AgFor Sulawesi.

Agroforestry and Forestry in Sulawesi (AgFor Sulawesi) adalah proyek lima tahun yang didanai oleh Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Pelaksanaan proyek yang mencakup provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Gorontalo ini dipimpin oleh World Agroforestry Centre (ICRAF).



Untuk informasi lebih lanjut silakan hubungi:
Sébastien de Royer (s.royer@cgiar.org)

**World Agroforestry Centre (ICRAF)
Southeast Asia Regional Program**

Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115
[PO Box 161, Bogor 16001] Indonesia
Tel: + (62) 251 8625415 | Fax: + (62) 251 8625416
Email: icraf-indonesia@cgiar.org
www.worldagroforestry.org/regions/southeast_asia
blog.worldagroforestry.org

Layout: Sadewa