KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PERHUTANAN SOSIAL DALAM PERSPEKTIF RESOLUSI KONFLIK
(Social Forestry Development Policy in Conflict Resolution Perspective)

Oleh/*By* :
Slamet Edi Sumanto[1]
[1] Balai Penelitian Kehutanan Kupang, Jl. Untung Surapati No. 7 (B) Kupang (0380) 823357
Email : slametsumanto@yahoo.co.id

Naskah diterima: 19 Februari 2009; Edit terakhir: 10 Maret 2009

ABSTRACT

The goal of development of social forestry is to increase the role of the community in managing the forest so that it can improve people's lives around the forest. Social forestry as a forest management policy has the potential for conflict caused by, among other things two factors: dichotomy scope management; inside or outside the forest area and historical facts of the area between Java and outside Java island including the scarcity of resources, ulayat claim, and the differences of the interests among actors involved in the program.

The a program of social forestry is one of conflict resolution strategies, but in some aras and goals, there are elements of conflict due to include: program policies that are centralized, the stages of development are procedural, and the application of the limit / arena of action, rules of play and determination of stakeholders has not been a priority in the planning and development framework program.

Stages of the learning process through shared understanding of the processes of traditional / local growing, award to any individual / group involved, and election issues or strategies that can represent all the groups / individuals involved in the decision making process, developing effective communication, implementation of rules and sanctions are clear, monitoring and evaluation together, and the planning and provision of facilities or lines of conflict, the steps the empowerment of the wise.

Keywords: Social forestry, conflict resolution, empowerment, action arena, the rules play

ABSTRAK

Tujuan pengembangan perhutanan sosial adalah meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola hutan sehingga dapat meningkatkan taraf kehidupan masyarakat sekitar hutan. Perhutanan sosial sebagai kebijakan pengelolaan hutan memiliki sisi dan potensi bagi terjadinya konflik disebabkan antara lain oleh dua hal yakni dikotomi ruang lingkup pengelolaan; di dalam atau di luar kawasan hutan dan fakta historis pengelolaan kawasan antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa meliputi aspek kelangkaan sumber daya, klaim ulayat, serta perbedaan kepentingan antara aktor-aktor yang terlibat dalam program.

Program pemberdayaan melalui perhutanan sosial merupakan salah satu strategi resolusi konflik, tetapi pada beberapa aras dan tujuan terdapat unsur konflik disebabkan antara lain : kebijakan program yang masih bersifat sentralistik, tahapan pemberdayaan yang masih bersifat prosedural, serta penerapan batas/arena aksi, aturan-aturan main dan penetapan *stakeholders* belum menjadi prioritas dalam perencanaan dan kerangka program pemberdayaan.

Tahapan proses belajar bersama melalui pengertian terhadap proses-proses tradisional/lokal yang berkembang, penghargaan terhadap setiap individu/kelompok yang terlibat, dan pemilihan isu atau strategi yang dapat mewakili semua kelompok/individu yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, membangun komunikasi yang efektif, penerapan perangkat aturan dan sanksi yang jelas, monitoring dan evaluasi bersama, serta perencanaan dan penyediaan sarana atau saluran penyelesaian konflik, merupakan langkah-langkah tahap pemberdayaan yang bijaksana.

Kata kunci: Perhutanan sosial, resolusi konflik, pemberdayaan, arena aksi, aturan main

I. PENDAHULUAN

Kegiatan Perhutanan Sosial (*social forestry*) didefinisikan sebagai bentuk kehutanan industrial (konvensional) yang dimodifikasi untuk memungkinkan distribusi keuntungan kepada masyarakat lokal (Gilmour dan Fisher, 1991 *dalam* Suharjito dan Darusman, 1998). Sementara jika mengacu pada Tiwari (1983) *dalam* Suharjito dan Darusman (1998) konsep perhutanan sosial dapat dilaksanakan pada lahan hutan tradisional, yaitu kawasan hutan negara maupun lahan-lahan lainnya, seperti pekarangan, tegalan, atau kebun. Oleh karena itu pertama-tama kita memandang tujuan pengembangan perhutanan sosial adalah melibatkan masyarakat yang mendiami sekitar dan di dalam kawasan hutan untuk turut serta memberdayakan sumber daya hutan yang ada. Jika mengacu pada data yang ada, di mana luas hutan rakyat (HR) diperkirakan 1.265.460 ha (Suryandari dan Puspitojati, 2003), hutan kemasyarakatan sampai tahun 2006 seluas 33.576 ha (Ditjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial, 2006) dan akan ditingkatkan sampai tahun 2015 menjadi 2,1 juta ha, sementara untuk program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL) sampai tahun 2006 seluas 551.739 ha untuk reboisasi, 618.261 untuk hutan rakyat, 5.602 ha untuk hutan kota, dan 4.963 ha untuk hutan bakau (Ditjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial, 2006), maka menampakkan kecenderungan peningkatan kemampuan pemerintah untuk mengelola model-model perhutanan sosial yang ada.

Pengembangan model perhutanan sosial di Indonesia tidak terlepas dari kendala dan persoalan serius yang mempengaruhi tingkat keberhasilannya. Pada berbagai aras dan tujuan, aktor pengelola dan masyarakat justru saling klaim ketidakmampuan serta saling berhadapan sebagai dua aktor yang saling memperebutkan sumber daya hutan. Program Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang semula ditujukan sebagai reduksi bagi konflik perambahan kawasan hutan, justru memunculkan jenis konflik baru, akibat adanya konflik kepentingan antara pengelolanya, perijinan dan prosedur pengurusannya, serta kewajiban membayar provisi sumberdaya hutan oleh masyarakat (Suharman, 2004). Demikian pula halnya yang terjadi pada pengelolaan hutan rakyat (HR), berbagai persoalan juga turut berperan, di antaranya akses pengelolaan yang sangat tergantung pada pemilik lahan, persoalan teknis penanaman dan pemeliharaan, serta pengendalian eksploitasi/penebangan hasil hutan oleh masyarakat (Sukadaryati, 2006).

Pengembangan perhutanan sosial misalnya melalui GNRHL di Kota Kupang

ternyata menjadi faktor pendorong (*accelerator*) terjadinya konflik akibat tumpang tindih berbagai kepentingan. Akumulasi kondisi struktural masyarakat dan kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi di daerah, menjadi faktor yang signifikan bagi terciptanya konflik (Sumanto, 2006). Akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap hasil kinerja pengelola kehutanan dalam jangka panjang menyebabkan suatu kondisi depresi relatif nyata, yang pada akhirnya apabila didorong oleh suatu gerakan kekecewaan bersama oleh masyarakat dapat memicu timbulnya konflik melalui tahapan-tahapan yang linear atau sebaliknya melalui tahapan yang sulit diprediksi sama sekali. Namun, pada intinya konflik terjadi manakala ada suatu kondisi struktural yang melatarbelakanginya. Adanya kondisi depresi relatif dalam masyarakat terhadap hasil pengelolaan kawasan hutan selama dekade tertentu, pada beberapa kasus menjadi sumber konflik itu sendiri.

Menilik gambaran di atas, dapat diasumsikan bahwa pada dasarnya setiap kebijakan penerapan program pembangunan tertentu memiliki potensi konflik. Besar atau kecilnya konflik yang terjadi, jumlah aktor yang terlibat maupun tingkat eskalasi konflik sangat ditentukan oleh seberapa besar kondisi struktural yang mempengaruhi konflik, adanya faktor pendorong (*accelerator*) dan faktor pemicu terjadinya konflik (Mugasejati, 2005). Oleh karena itu, dalam perspektif konflik, kebijakan pengembangan perhutanan sosial dalam sisi-sisi tertentu memiliki peluang bagi terciptanya konflik, tetapi juga peluang bagi model resolusi konflik.

II. PERHUTANAN SOSIAL DALAM PERSPEKTIF KONFLIK

Untuk dapat menggambarkan perspektif konflik dalam kebijakan pengembangan perhutanan sosial, terlebih dahulu perlu diuraikan asumsi-asumsi konflik yang sesuai dengan kondisi kebijakan tersebut. Pertama-tama kita memandang apa yang dikemukakan oleh Schmitt (1996) bahwa keberadaan seseorang ditentukan oleh adanya perbedaan dengan orang lain *(friend-enemy distinction).* Artinya bahwa untuk dapat mengenali jati diri kita, harus melalui ujian terhadap keberadaan orang (pihak) lain. Konflik terjadi manakala sebuah 'situasi persaingan' antar pihak yang menyadari bahwa mereka memiliki potensi untuk tidak selaras dalam posisi masing-masing di masa depan, dan masing-masing menginginkan untuk menguasai atau merebut posisi yang tidak selaras tersebut dengan pihak lain (Boulding, 1962). Sementara itu konflik pada umumnya berkaitan dengan tiga hal ('segitiga konflik'), yaitu: (a) *situasi*---ketidakselarasan tujuan, kebutuhan, dan kepentingan berbagai pihak yang bersumber dari kondisi struktur sosial, nilai sosial, kelangkaan, kompetisi dan perubahan; (b) *sikap*--- aspek-aspek kognisi (seperti konstruksi 'musuh') dan emosi (seperti rasa benci dan bermusuhan) yang dialami pihak-pihak yang terlibat konflik, yang bersumber dari naluri agresif, ketegangan pribadi, frustasi kelompok; (c) *perilaku*---kegiatan, perkataan, dan perilaku aktual yang terpolarisasi dan merusak dari pihak-pihak yang bertikai (Panggabean, 1997).

Berkaitan dengan kebijakan pengembangan perhutanan sosial (*social forestry*), terdapat setidaknya dua hal penting sebagai pertimbangan dalam resolusi konflik, yakni;

a. Dikotomi ruang lingkup program perhutanan sosial : di dalam kawasan atau di luar kawasan hutan

Walau pada intinya semua program pembangunan selalu berimplikasi terhadap terjadinya konflik, sebagaimana dialami dalam pengembangan HKm dan HR, namun keduanya memiliki ruang lingkup (*scope*) yang berbeda. Dikotomi yang jelas antara HKm dan HR (dan mungkin HTR) sangat diperlukan bagi penentuan aktor dan perannya. Dikotomi ini mengacu pada ruang lingkup 'kawasan hutan' dengan 'tanah milik masyarakat'. Pengembangan HKm (dan HTR) dan program-program perhutanan sosial di dalam kawasan hutan selalu melibatkan sedikitnya dua aktor utama, yaitu pemerintah (Departemen Kehutanan) dan masyarakat sekitar hutan. Sementara dalam pengembangan HR, aktor utama yang terlibat adalah masyarakat, sedangkan peran pemerintah sebagai pendukung program.

Khusus untuk program-program perhutanan sosial yang berada di dalam kawasan hutan, pada hakikatnya posisi hierarki yang berlaku tidak bersifat simetris. Artinya posisi dan peran serta kewenangan pemerintah selalu dalam struktur yang lebih tinggi dan dominan dibandingkan posisi dan peran masyarakat, sehingga pertukaran sosial yang berkembang menjadi tidak seimbang. Dalam posisi ini, akar konflik terletak bukan pada masalah atau kepentingan tertentu yang dapat memisahkan pihak-pihak yang terlibat, tetapi terletak dalam struktur dan hubungan antar mereka (Miall, *et al*., 2002). Satu-satunya cara untuk menyelesaikan konflik jenis ini adalah mengubah strukturnya, tetapi hal ini tidak menjadi keinginan pihak yang kuat/Departemen Kehutanan. Domain lama yang masih sering menghinggapi pihak pengelola/Departemen Kehutanan adalah kepemilikan mutlak terhadap aset dan hasil dari kawasan hutan. Masyarakat sekitar hutan sering dianggap sebagai sebuah entitas yang dapat mengganggu proses pengelolaan kawasan hutan sehingga seringkali diposisikan sebagai musuh, pihak yang bertanggung jawab terhadap perambahan kawasan hutan dan perusak lingkungan (Li, 2002). Masyarakat pinggir dan yang tinggal di dalam kawasan hutan diposisikan sebagai obyek dalam model pembangunan. Jika kawasan hutan dianggap sebagai sumber daya yang menghasilkan devisa, maka kawasan hutan harus 'dilindungi dan dilestarikan'. Konsep melindungi dan melestarikan tersebut mengharuskan pihak pengelola menerapkan standar-standar perlindungan melalui regulasi yang kadang membatasi interaksi masyarakat dengan kawasan hutan. Dominasi pihak pengelola terhadap pembatasan gerak dan perkembangan masyarakat sekitar hutan seringkali menimbulkan efek resisten pada masyarakat berupa penolakan dan perlawanan terhadap kebijakan program kehutanan tersebut.

Jadi jelas di sini bahwa dalam perspektif konflik, program perhutanan sosial yang berada di dalam kawasan hutan mengandung lebih banyak unsur bagi terciptanya konflik, yaitu antara lain adanya dua atau lebih aktor yang terlibat, situasi struktur sosial yang terjadi, aspek kelangkaan sumber daya alam serta domain dan sikap pihak-pihak yang terlibat, satu sisi menganggap pihak masyarakat sekitar hutan sebagai musuh perusak hutan, di sisi lain menganggap pihak negara sebagai pihak yang mencaplok tanah-tanah masyarakat dan membatasi gerak masyarakat dalam interaksinya dengan kawasan hutan.

b. Fakta historis tentang pengelolaan hutan antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa

Perspektif yang kedua adalah fakta historis tentang pengelolaan hutan di Jawa dan luar Jawa. Pengelolaan kawasan hutan di Jawa telah berlangsung beratus-ratus tahun dengan penetapan batas-batas kawasan hutan yang sebagian sudah permanen dan model pengelolaan yang sudah cukup baik. Implikasi dari keadaan ini adalah batas-batas kawasan hutan dengan hak milik masyarakat menjadi lebih jelas. Sementara itu penentuan batas-batas kawasan hutan di luar Jawa sebagian besar ditentukan berdasarkan peta-peta peninggalan kolonial yang dibuat sebagai bagian dari kompensasi terhadap penaklukan raja-raja di luar Jawa. Sebagian batas-batas kawasan di lapangan hanya ditentukan melalui pengukuran-pengukuran sementara, sehingga banyak ditemui batas-batas kawasan yang kabur dan mengabaikan hak-hak ulayat masyarakat.

Di sisi lain, dinamika dan komposisi penduduk masyarakat di kedua wilayah tersebut sangat berbeda. Dinamika dan komposisi penduduk di pulau Jawa sangat padat sehingga membutuhkan lahan yang tinggi untuk mencukupi kebutuhannya, sementara di luar pulau Jawa (di luar Bali dan Sumatera) tekanan terhadap lahan oleh masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan pokok masih cukup rendah. Akibatnya dinamika konflik yang terjadi antara kedua wilayah ini cukup berbeda, dicirikan sebagai berikut :

1. Aspek kelangkaan dan klaim ulayat/hak adat; aspek kelangkaan lahan di pulau Jawa merupakan dimensi konflik yang paling menonjol. Konflik perebutan dan perambahan kawasan sangat mendominasi khasanah konflik pengelolaan kawasan hutan di pulau Jawa. Sementara di luar pulau Jawa, aspek kelangkaan belum menjadi isu utama konflik, tetapi klaim ulayat dan hak pengelolaan adat cukup dominan mempengaruhi terjadinya konflik pengelolaan kawasan hutan.
2. Peluang keberhasilan program dan perbedaan kepentingan; walaupun aspek kelangkaan lahan berperan dalam konflik pengelolaan kawasan hutan, namun di sisi lain, aspek kelangkaan juga mendorong peluang bagi terciptanya keberhasilan program. Efisiensi dan ekstentifikasi model tumpang sari yang diterapkan dalam program perhutanan sosial di pulau Jawa cukup berhasil dalam mereduksi konflik akibat aspek kelangkaan lahan serta mampu mengubah kondisi struktural masyarakat yang kekurangan kebutuhan pokok menjadi tercukupi. Kendala yang cukup besar bagi pengembangan program perhutanan sosial di luar pulau Jawa adalah perbedaan kepentingan yang cukup signifikan antara pengelola maupun dengan masyarakat. Sumber perbedaan kepentingan seringkali mengemuka menjadi konflik terbuka, misalnya melalui sarana demonstrasi, perusakan fasilitas, maupun pertentangan fisik. Sumber perbedaan kepentingan dapat dipengaruhi oleh adanya kepentingan politik dan ekonomi oleh aktor-aktor tertentu di daerah maupun oleh adanya kebijakan program yang kurang tepat sasaran dan tempat. Hasil wawancara pendahuluan terhadap pihak pengelola perhutanan sosial di Sumba Timur Nusa Tenggara Timur tahun 2008 misalnya, mengungkap adanya penerapan standar-standar tertentu yang sangat memberatkan pihak pengelola di lapangan, padahal secara teknis standar tersebut tidak sesuai. Standar-standar dimaksud antara lain mencakup kesesuaian jenis

terhadap lahan, kelayakan sumber benih (biji), serta pemeliharaan tanaman (Sumanto, 2008). Penentuan jenis tanaman yang berasal dari pusat seperti Mahoni dan jenis-jenis introduksi lainnya, pemilihan biji yang sudah disertifikasi (padahal pada beberapa kasus masa dormansi biji sudah berkurang) serta metode teknis pemeliharaan sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan program di lapangan. Kebijakan pengelolaan sebagian besar bahkan seluruhnya bertumpu pada kebijakan pusat, sehingga akomodasi bagi kepentingan daerah diabaikan. Perbedaan kepentingan dan kebijakan ini pada dekade terakhir menjadi perbedaan wacana yang mengemuka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan hal ini dapat menjadi benih subur terjadinya konflik pengelolaan hutan.

II. PEMBERDAYAAN SEBAGAI RESOLUSI KONFLIK

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa pihak yang memiliki struktur sosial yang lebih tinggi biasanya menolak untuk mengubah struktur dan pola hubungan antara keduanya, sehingga menimbulkan pola pertukaran sosial yang asimetris. Untuk dapat mengatasi persoalan ini, salah satu strategi resolusi konflik yang memungkinkan adalah pemberdayaan (*empowerment*) pihak-pihak yang lemah sehingga setidaknya dapat mendekati pertukaran yang seimbang.

Definisi pemberdayaan yang mendekati ke arah ini antara lain disampaikan oleh Khan (1997) dalam Rokhman (2002) di mana konsep pemberdayaan didefinisikan sebagai penciptaan hubungan antar personal yang berkelanjutan untuk membangun kepercayaan antara pihak yang lemah dengan pihak yang kuat. Khan juga menawarkan konsep-konsep yang bekerja dalam proses pemberdayaan, yakni : *desire*---adalah keinginan untuk mendelegasikan dan melibatkan; *trust*---membangun kepercayaan; *confident*---menghargai kepercayaan diri; *credibility*---menjaga kredibilitas; *accountability*---pertanggungjawaban; dan *communication*---komunikasi yang dibangun. Berkaitan erat dengan konsep pemberdayaan adalah persoalan komitmen (*commitment*). Sebuah komitmen akan selalu berkaitan dengan pandangan atau stigma pihak-pihak yang terlibat. Stigma negatif yang disandangkan terlebih dahulu kepada pihak lawan masing-masing, pada akhirnya akan memperkuat komitmen negatif dan akan sulit untuk diubah atau diurungkan (*irrevocable commitment*) (Pruitt dan Rubin, 2004). Semakin keras komitmen negatif yang dibangun pada masing-masing pihak yang bertikai, maka kemungkinan untuk mencapai kesepakatan atau perdamaian menjadi semakin sulit.

Perhutanan sosial sebagai salah satu model pemberdayaan yang ditawarkan Departemen Kehutanan setidaknya merupakan langkah maju dalam mengatasi persoalan konflik pengelolaan hutan antara pihak departemen dengan masyarakat. Namun bukan berarti bahwa konsep tersebut merupakan obat mujarab yang langsung dapat mereduksi atau menghentikan konflik pengelolaan hutan, sebab persoalan konflik terjadi setelah implementasi program tersebut di lapangan. Adanya perbedaan kepentingan antara aktor-aktor yang terlibat program, persoalan teknis dan non teknis (administrasi, perijinan, dan lain-lain) di lapangan hingga persoalan hak-hak masyarakat menjadi sumber konflik baru dalam pengelolaan kawasan hutan.

Beberapa sumber persoalan yang seringkali memicu perselisihan dan konflik dalam program pemberdayaan masyarakat melalui perhutanan sosial antara lain:

a. Kebijakan program masih bersifat sentralistik, di mana secara administrasi maupun teknis mengacu dan dikendalikan oleh standar-standar yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Akibatnya model-model kapital sosial yang memiliki basis dan berkembang pada masyarakat lokal sering terabaikan. Pada hakikatnya masing-masing daerah telah memiliki nilai dan praktek lokal dalam mengelola lingkungan. Sistem nilai dan bentuk-bentuk kearifan lokal berkembang sesuai interaksi sosial masyarakat dengan lingkungannya. Sistem adat 'sasi' (Wibowo, *et al*., 2000; Pujiono, 2008; dan Prasetyo, 2008) di Maluku Tenggara Barat, Sistem adat 'suf' di Timor Tengah Selatan (Watan, 2008), sistem 'mamar' di Timor dan Rote (Burke, *et al*., 1994; Njurumana, 2007; Njurumana, 2008), sistem pengelolaan hutan pada masyarakat Nuaulu di Seram Tengah (Ellen, 1999) merupakan beberapa contoh nilai-nilai lokal yang seyogyanya menjadi pertimbangan bagi penyusunan program pemberdayaan. Prinsip dan spirit yang tertanam pada masyarakat lokal dalam mengelola lingkungan, pada setiap daerah tentu sangat berlainan tergantung pada model dan intensitas interaksi masyarakat itu sendiri dengan lingkungannya. Oleh karena itu kebijakan pengembangan yang sentralistik justru bertentangan dengan prinsip dan semangat program pemberdayaan itu sendiri.
b. Model tahapan pemberdayaan yang dikembangkan oleh pengelola program masih bersifat prosedural dan belum menyentuh konsep pemberdayaan sesungguhnya. Hal ini sangat berkaitan dengan teknik atau metode pendekatan yang digunakan. Walaupun metode pemberdayaan yang menerapkan teknik adopsi inovasi sering diketengahkan, namun kegiatan tersebut biasanya berjalan dalam jangka waktu yang singkat. Salah satu kelemahan program hutan kemasyarakatan (HKm) misalnya adalah ketergesaan pelaksanaan kegiatan yang langsung menuju pada pemenuhan aspek ekonomi dengan melupakan tahapan pengembangan institusi dan ekologi. Dua aspek yang sangat penting yang harus diselesaikan sejak awal adalah menyamakan visi dan menciptakan kondisi saling percaya (*trust*) antara departemen dengan masyarakat lokal (Roy, 1999). Setidaknya kajian dan riset kolaboratif yang banyak diperkenalkan oleh lembaga-lembaga riset swasta atau NGO (HPH Bina Desa, CIFOR, dan lain-lain) dapat menjadi rujukan perencanaan program tanpa mengesampingkan hasil kajian dan riset lembaga pemerintah.
c. Penerapan batas atau arena aksi (*boundary),* aturan-aturan main (*rules*), dan penetapan *stakeholders* yang terlibat belum menjadi prioritas perencanaan. Batas atau arena aksi memfokuskan pada analisis, prediksi, dan eksplanasi perilaku atau negosiasi pada proses pembuatan arena aksi termasuk komponen *stakeholders*/aktor-aktornya. Pembentukan batas atau arena aksi, merupakan dasar dalam membangun kerangka pengelolaan sumberdaya (*goods*) yang dapat mengadopsi berbagai faktor termasuk aturan main (*rule*), kondisi-kondisi sumberdaya dan komunitasnya (Ostrom, 1994). Menilik dari sifat sumberdayanya, kawasan hutan dapat dikategorikan sebagai jenis *common-pool resources* (CPR), di mana kemampuan individu untuk meniadakannya relatif sulit, tetapi untuk menguranginya relatif mudah. Pengelolaan CPR seperti

hutan, kerapkali menimbulkan konflik, karena pihak pengelola harus berhadapan dengan hak-hak dan nilai lokal (*property rights*), komunitas dalam arti luas, dan aturan formal pemerintah. Untuk itu konsep pembentukan *boundary* sebagai arena aksi merupakan langkah awal untuk dapat menentukan siapa yang dapat terlibat, aturan apa yang dipakai dan mekanisme apa yang digunakan (Suharso, 2005). Tidak dipungkiri bahwa kewenangan pengelolaan kawasan hutan sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah (pusat atau daerah), namun di sisi lain eksistensi kawasan hutan juga berdampingan dengan eksistensi masyarakat di sekitar atau di dalamnya. Masyarakat juga membutuhkan kawasan hutan untuk mendukung kehidupannya. Oleh karena itu penerapan aturan-aturan yang jelas dan berimbang menjadi pilar keberhasilan pengelolaan hutan. Kasus-kasus kegagalan program HKm di beberapa tempat, mengindikasikan bahwa penerapan aturan-aturan tidak berjalan dengan baik, disebabkan oleh kesulitan implementasi, transparansi, dan ketidaktegasan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar. Pada kasus pengembangan HR di Amarasi, Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur, aturan-aturan yang dibuat bersama sangat sulit untuk diimplementasikan di lapangan dan memberatkan pihak masyarakat karena sanksi-sanksi yang diterapkan sangat berat jika dibandingkan dengan kondisi masyarakat dan hasil yang hendak dicapai (Anonim, 2007). Keberhasilan kebijakan program perhutanan sosial bukan hanya tergantung pada seberapa banyak/luas program tersebut dibangun, tetapi bagaimana pihak-pihak yang terlibat dapat saling bahu-membahu, bersinergi dan berkolaborasi dalam mencapai keberhasilan program dan tidak tergantung sepenuhnya pada pemerintah. Studi-studi pemberdayaan perhutanan masyarakat yang diperkenalkan CIFOR di beberapa negara setidaknya dapat menjelaskan tentang bagaimana aturan-aturan lokal diadopsi dalam proses pengelolaan hutan, pengenalan teknik-teknik manajemen konflik yang efektif, teknik-teknik *adaptive collaborative* (Prabhu, *et al.*, 2007).

Hal lain yang menyangkut penerapan arena aksi dan aturan main adalah manajemen konflik atau pengelolaan perselisihan yang sangat mungkin terjadi antara pihak-pihak yang terlibat program pemberdayaan. Biasanya dalam pembuatan aturan-aturan bersama selalu dikaitkan dengan forum atau pertemuan pihak-pihak yang terlibat program. Walaupun seringkali pihak-pihak yang terlibat melakukan pembahasan-pembahasan aturan tata kerja, tetapi sedikit sekali forum tersebut melakukan pembahasan dan pelaporan tentang penyelesaian konflik atau perselisihan. Perencanaan dan sarana-sarana penyelesaian konflik sangat minim dan kurang menjadi prioritas program. Akibatnya, apabila program mengalami kebuntuan atau ketidakcocokan antar pihak-pihak yang terlibat, penyelesaiannya melalui teknik atau sarana penyaluran yang tidak baik atau terkadang merusak, seperti demonstrasi atau pengerahan massa, pembakaran fasilitas atau penganiayaan fisik. Pada program pengembangan GNRHL di Kupang tahun 2004, pihak-pihak yang terlibat sebelumnya tidak memiliki sarana atau perangkat penyelesaian konflik, sehingga akses dan peluang bagi terciptanya konflik kemudian merambah pada pihak-pihak lain, di samping karena adanya faktor depresi relatif (*relative*

deprivation) terhadap pihak pengelola secara keseluruhan (Sumanto, 2006).

Melalui uraian di atas, konsep pemberdayaan memiliki dua dimensi pemahaman bagi resolusi konflik, yakni: *pertama*, dimensi eksistensi kawasan hutan dan masyarakat, di mana sebelum kita melakukan tindakan pemberdayaan pada hakikatnya kita sudah menemukan adanya eksistensi interaksi manusia dan lingkungannya. Pihak pengelola seharusnya sudah memahami akan hal itu, sehingga tidak serta merta menganggap bahwa apa yang hendak dilaksanakan sudah pasti diterima oleh masyarakat. Yang *kedua*, dimensi perubahan (inovasi), dimana ada sesuatu yang baru yang hendak kita perkenalkan dan transformasikan kepada masyarakat. Dalam pada itu pihak pengelola harus memiliki pandangan bahwa tidak semua masyarakat, apalagi masyarakat di sekitar kawasan hutan, akan dengan mudah menerima perubahan atau proses transformasi itu (Kraybill *et al.*, 2001). Oleh karena itu, tindakan yang matang dan antisipasi terhadap kemungkinan-kemungkinan negatif yang timbul merupakan langkah yang bijaksana.

Strategi pemberdayaan masyarakat, misalnya melalui program perhutanan sosial, sudah seyogyanya berpijak pada langkah-langkah yang fleksibel, menghargai proses alamiah yang terjadi dalam masyarakat serta berjalan dalam tujuan dan peran yang berimbang. Tahapan proses belajar bersama (*learning together*), membangun komunikasi yang efektif, melakukan strategi bagi tindakan, pembuatan perangkat-perangkat aturan atau sarana, pemantauan dan evaluasi serta pemberlakuan sanksi-sanksi yang membangun, merupakan beberapa langkah yang mungkin dapat ditawarkan. Proses belajar bersama dapat melalui pengertian terhadap proses-proses tradisional/lokal yang berkembang, penghargaan terhadap setiap individu/kelompok yang terlibat, dan pemilihan isu atau strategi yang dapat mewakili semua kelompok/individu yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan (Crowfoot, *et al.*, 1987). Sebab pada intinya, program perhutanan sosial memiliki tujuan yang baik, meningkatkan taraf kehidupan masyarakat sekitar hutan menjadi lebih baik dengan bersama-sama memanfaatkan sumberdaya hutan yang ada, sekaligus juga mereduksi gejolak dan ketimpangan sosial yang ada sehingga perselisihan atau konflik pengelolaan hutan dapat dihindari.

Salah satu contoh kasus resolusi konflik dalam program pemberdayaan melalui perhutanan sosial adalah penanganan konflik model 'suf' di Kabupaten Timor Tengah Selatan (Watan, 2008). Sejak tahun 2006 beberapa warga di Desa Nenas Kecamatan Fatumnasi melakukan penyerobotan di Cagar Alam Gunung Mutis, yang menurut pengakuan mereka tanah tersebut merupakan 'suf' (tanah adat) marga Oenob yang menaungi mereka sehingga mereka memandang berhak mengelola kawasan tersebut. Dinas Kehutanan setempat melakukan penangkapan dan memberikan sanksi adat bukan berupa uang atau hewan ternak tetapi berupa bibit tanaman yang bernilai ekonomis tinggi dan sesuai dengan kondisi alam. Anakan tersebut wajib ditanam di lokasi bekas penyerobotan. Saat ini tanaman yang diusahakan tersebut sudah mencapai tinggi dua meteran, terdiri dari tanaman kemiri, kelapa, kopi, sirih, pinang, jeruk, dan tanaman pangan (ubi jalar, padi, jagung, kacang, dan sebagainya).

Persoalan yang menarik di sini adalah terletak pada dua hal penting, yaitu batas atau arena aksi dan aturan-aturan main yang ditetapkan, serta teknik pengelolaan konflik yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan setempat. Aturan yang ditegakkan oleh pengelola kawasan disesuaikan dengan kondisi dan aturan adat yang ada dalam masyarakat. Sanksi

yang diterapkan tidak memberatkan secara fisik tetapi cukup membantu proses tanggung jawab dan pembelajaran pada masyarakat. Di lain pihak Dinas Kehutanan tidak memperlakukan masyarakat yang menyerobot dengan perlakuan yang impresif, tetapi menggunakan pola pendekatan dengan pemahaman bahwa masyarakat memang pada dasarnya telah memiliki hubungan emosional yang kuat dengan kawasan hutan yang ada dan sulit untuk ditiadakan. Aturan formal tetap dijalankan, tetapi aturan adat yang berlaku dalam masyarakat juga tidak ditiadakan, tetapi dimodifikasi untuk tujuan yang lebih bermanfaat. Proses-proses pembelajaran tentang resolusi konflik melalui program perhutanan sosial pada dasarnya lebih adaptabel apabila dilakukan langsung di tingkat lapangan. Aktor saling belajar bagaimana menemukan saluran atau sarana penyelesaian yang tepat sesuai karakteristik dan dimensi konflik yang terjadi. Pada akhirnya memang sarana atau saluran penyelesaian konflik diharapkan dapat diterapkan dalam pengelolaan pembangunan secara umum.

IV. KESIMPULAN

Beberapa hal penting dapat disimpulkan dari uraian di atas antara lain sebagai berikut :

a. Eksistensi hutan dan dinamika masyarakat di sekitarnya berlangsung tidak seimbang, yang menyebabkan kawasan hutan mengalami tekanan, ancaman dan sangat rentan (*vulnerable*). Adanya ancaman dan kondisi yang rentan itu tidak serta merta mengharuskan pihak pengelola meniadakan komponen yang mengancam tersebut, tetapi seharusnya bersama-sama menggandengnya untuk memperbaiki dan membangun hutan agar tetap lestari dan bermanfaat.
b. Pada hakikat dasarnya, penetapan kawasan hutan mengandung pembedaan peran antara aktor pengelola dan masyarakat, sehingga secara alamiah keduanya bisa saling berbeda pandangan, persepsi atau tindakan terhadap sumber daya hutan. Hal ini dapat menjadi sebab dan sumber terjadinya konflik pengelolaan hutan. Salah satu strategi bagi resolusi konflik pengelolaan hutan adalah program pemberdayaan, yang bertujuan untuk meningkatkan peran dan persepsi yang mendekati keseimbangan antar peran pemerintah dengan masyarakat sekitar hutan dalam mengelola hutan.
c. Program perhutanan sosial yang ditawarkan melalui berbagai kegiatan (HKm, HTR, HR) merupakan strategi Departemen Kehutanan yang bertujuan untuk meningkatkan peran serta dan tingkat kehidupan masyarakat sekitar hutan dalam mengelola hutan, juga ditujukan sebagai sarana reduksi gejala dan kemungkinan konflik. Namun, kebijakan pengembangan program tersebut juga mengandung unsur-unsur konflik, baik disebabkan karena ruang lingkup program maupun fakta historis pengelolaan yang berbeda antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa. Walaupun spesifikasi dan dimensi konfliknya berbeda-beda tetapi pada intinya pengembangan perhutanan sosial baik di pulau Jawa maupun luar pulau Jawa memiliki potensi konflik karena selalu menyangkut aktor dan kepentingan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

d. Pemberdayaan melalui program perhutanan sosial sebagai sebuah resolusi konflik seyogyanya selalu memperhatikan unsur eksistensi masyarakat dan kebudayaannya serta unsur perubahan itu sendiri. Oleh karena itu tahapan-tahapan pengelolaan yang memiliki dasar pertimbangan matang melalui tahapan proses belajar bersama (*learning together*), membangun komunikasi yang efektif, melakukan strategi bagi tindakan, pembuatan perangkat-perangkat aturan atau sarana, pemantauan dan evaluasi serta pemberlakuan sanksi-sanksi yang membangun, merupakan strategi pengelolaan yang bijaksana. Proses belajar bersama dapat melalui pengertian terhadap proses-proses tradisional/lokal yang berkembang, penghargaan terhadap setiap individu/kelompok yang terlibat, dan pemilihan isu atau strategi yang dapat mewakili semua kelompok/individu yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim. 2007. Laporan Akhir Pelaksanaan : *Sosialisasi Program Pemberdayaan dan Pendampingan Masyarakat Melalui Budidaya Cendana di Lahan Masyarakat Kecamatan Amarasi, Kabupaten Kupang, NTT*, Kerjasama Lembaga Penelitian UNDANA dengan Balai Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Bali dan Nusa Tenggara, Kupang.

Boulding, K. 1962. *Conflict and Defense; A General Theory*. Harper Torchbooks, New York.

Burke, T., M. Sinaga, and S. Martina Pa. 1994. *Indigenous Management of Natural Water Resources in Dryland Areas of NTT, A Case of Mamar*. *Buletin Savana*, Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.

Crowfoot, J. E. and J. M. Wondolleck. 1987. *Environmental Disputes : Community Involvement in Conflict Resolution*. Island Press, Washington, DC., Covelo-California.

Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial Departemen Kehutanan. *Statistik Kehutanan*. 2006. Departemen Kehutanan, Jakarta.

Ellen, R. 1999. *Pengetahuan Tentang Hutan, Transformasi Hutan; Ketidakpastian Politik, Sejarah, Ekologi dan Renegosiasi Terhadap Alam di Seram Tengah*, *dalam* Li, T. M. 2002. *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, terjemahan dan diterbitkan oleh Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Kraybill, R. S., A. F. Evans dan R. A. Evans. 2001. *Peace Skills* : Panduan Mediator; Terampil Membangun Perdamaian. Terjemahan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Li, T. M. 2002. *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*. Terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Miall, H., O. Ramsbotham, dan T. Woodhouse. 2002. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*. Terjemahan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Mugasejati, N. P. 2005. *Pengantar ke CEWERS*. Makalah disampaikan dalam Workshop Manajemen EWS. UGM, Yogyakarta.

Njurumana, G. N. 2007. Pengembangan Sistem Mamar sebagai Model *Agrosilvopasture* untuk Rehabilitasi Lahan dan Diversifikasi Pendapatan di Timor Barat. *Laporan Hasil Penelitian*. Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.

----------. 2008. Kajian Pola Komunitas Mamar dalam Mendukung Rehabilitasi Hutan. *Laporan Hasil Penelitian*. Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.

Ostrom, E., R. Gardner, and J. Walker. 1994. *Rules, Games and Common-Pool Resources.* The University of Michigan Press, Michigan, USA.

Panggabean, S. R. 1997. *Manajemen Konflik I.* Diktat Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik. UGM, Yogyakarta.

Prasetyo, B. A. 2008. Kajian Peran Kepemimpinan Lokal dalam Pengelolaan Hutan Rakyat di Yamdena, Maluku Tenggara Barat. *Laporan Hasil Penelitian.* Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.

Prabhu, R., C. MacDougall, and R. Fisher. 2007. Adaptive Collaborative Management : A Conceptual Model. Paper in *Adaptive Collaborative Management of Community Forests in Asia.* CIFOR, Bogor.

Pruitt, D. G. dan J. Z. Rubin 2004. *Teori Konflik Sosial.* Terjemahan. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Pujiono, E. 2008. Pengelolan Hutan Berbasis Masyarakat Adat di Maluku Tenggara Barat. *Laporan Hasil Penelitian.* Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.

Rokhman, W. 2002. Pemberdayaan dan Komitmen: Upaya Mencapai Kesuksesan Organisasi dalam Menghadapi Persaingan Global. *Dalam Paradigma Baru Manajemen SDM.* Editor A. Usmara. Amara Books, Yogyakarta.

Roy, S. B. 1999. *Joint Forest Management in India. Presentation Made for Workshop of Training to Social Forestry Official.* April 1999, Bogor.

Schmitt, C. 1996. The Concept of Political; *Translation, Introduction and Notes*, by George Schwab. The University of Chicago Press, Chicago and London.

Suharjito, D. dan D. Darusman. 1998. *Kehutanan Masyarakat; Beragam Pola Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan.* Diterbitkan Atas Kerjasama IPB dan The Ford Foundation, Bogor.

Suharman. 2004. Konflik Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Kawasan Gunung Kidul. *Dalam Konflik dan Kekerasan pada Aras Lokal,* editor Fera Nugroho, dkk, Penerbit Pustaka Percik. Salatiga.

Suharso, A. 2005. *Perbandingan Analisis Proses Negosiasi Boundary Rule; Prosedur dan Substansi pada Pembentukan Taman Nasional Gunung Merapi dan Taman Nasional Batang Gadis.* Tesis Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik UGM, Yogyakarta.

Sukadaryati. 2006. Potensi Hutan Rakyat di Indonesia dan Permasalahannya. Makalah *Prosiding Seminar Hasil Litbang Hutan "Kontribusi Hutan Rakyat dalam Kesinambungan Industri Kehutanan"*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Hasil Hutan, Bogor.

Sumanto, S. E. 2006. *Analisa Konflik Pengelolaan Hutan; Studi Kasus di Sikumana Kupang*. Tesis Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik UGM, Yogyakarta.

----------. 2008. Kajian Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HKm) di Nusa Tenggara Timur. Laporan Penelitian Sementara. Belum dipublikasikan.

Suryandari, E. Y. dan T. Puspitojati. 2003. Sistem Pengelolaan Hutan Rakyat ; Keragaman dan Kelestarian. *Buletin Penelitian dan Pengembangan Kehutanan* Vol 4 No. 2 Tahun 2003. Badan Litbang Kehutanan, Jakarta.

Watan B. 2008. *Menyongsong HKm Pola Suf*. Artikel dimuat pada Harian Umum Timor Expres tanggal 24 Nopember 2008, Kupang.

Wibowo, L. R., E. Sutrisno, dan N. Ramdhani. 2000. Kajian Sistem Sasi dalam Pemanfaatan Siput Lola (*Trochus niloticus*) di Pulau Yamdena. *Buletin Penelitian Kehutanan*. Balai Penelitian Kehutanan, Kupang.