



## RELASI KUASA ANTARA PERHUTANI DAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN DI BANYUMAS: KEPENTINGAN BISNIS VS COMMUNITY EMPOWERMENT

Slamet Rosyadi<sup>1</sup>✉, Khairu Roojiqien Sobandi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED), Indonesia

<sup>2</sup>Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED), Indonesia

Permalink/DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/komunitas.v6i1.2939>

### Article History

Received : Desember 2013  
Accepted : Januari 2014  
Published : Maret 2014

### Keywords

governance; PHBM;  
policy implementation;  
power relations; stakeholders

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pandangan masyarakat dan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) dalam merespons orientasi Perhutani yang memprioritaskan pengembangan usaha (*profits/bisnis*) daripada pemberdayaan masyarakat desa hutan. Pendekatan studi menggunakan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa LMDH tidak dilibatkan secara signifikan dalam perencanaan program pengelolaan hutan bersama masyarakat (PHBM). Lebih dari 12 tahun, Perhutani masih menjadi aktor dominan dengan kekuasaan besar menentukan pemangku kepentingan mana yang dikehendaki untuk terlibat dalam perencanaan programnya. Akibatnya, LMDH (masyarakat) merasa Perhutani tidak lagi menganggap serius peran LMDH dalam proses pengelolaan program-program PHBM. Dengan kata lain, peran LMDH hanya ada diatas kertas tetapi realitasnya tidak banyak berperan. Perhutani lebih fokus mengejar target keuntungan untuk kepentingan perusahaan tetapi di pihak lain tidak meningkatkan pembagian peran dengan LMDH sebagai mitra sejajar dalam program PHBM.

## POWER RELATION BETWEEN PERHUTANI AND COMMUNITY IN MANAGING FOREST RESOURCES IN BANYUMAS: BUSINESS VS COMMUNITY EMPOWERMENT

### Abstract

*This paper explores the power relations between state and society, specifically, after 12 years of implementing the policy of community-based forest management (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat, known as PHBM). It investigates how villagers and its local institutions (Lembaga Masyarakat Desa Hutan, LMDH), and street-level bureaucracy (SLB) responses toward the current development of State Forest Cooperation (Perum Perhutani, SFC) orientation in generating profit rather than the people and the planet/environment. The result shows that the villagers through LMDHs are, in fact, never closely engage in planning PHBM activities. Over 12 years, the SFC is still become the dominant actor who have dominant power in determining which stakeholders that they wanted to be involved in planning PHBM activities. Consequently, LMDH feels that SFC is reluctant in taking seriously the roles of LMDH in planning the PHBM activities. SFC is pursuing their target in generating benefits merely for their own benefits without taking LMDH as their equal partner in PHBM activities.*

© 2014 Universitas Negeri Semarang

✉ Corresponding author :  
Address: Jl. HR Bunyamin No. 993  
Purwokerto 53122 Jawa Tengah, Indonesia  
E-mail: slametrosyadi@yahoo.com

ISSN 2086-5465

## PENDAHULUAN

Laju deforestasi di Indonesia yang masih melebihi 1,17 juta ha/tahun tergolong tinggi (FAO, 2011). Untuk meredam laju deforestasi yang tinggi khususnya di Jawa, Pemerintah melalui Perhutani telah mengimplementasikan kebijakan pengelolaan hutan bersama masyarakat (PHBM) sejak 2001. Tujuan utama dari kebijakan tersebut adalah untuk memulihkan kondisi hutan dengan pendekatan pelibatan masyarakat dan berbagai pemangku kepentingan (*multistakeholders*). Apalagi angka kemiskinan di sekitar hutan negara yang masih tinggi, yaitu sekitar 2,1 juta jiwa merupakan isu penting lainnya yang dihadapi negara (Perhutani). Intinya, kebijakan PHBM berupaya untuk mempertemukan kepentingan masyarakat dan negara sehingga tidak terjadi lagi konflik yang memberikan tekanan terhadap kondisi hutan (Setiahadi, 2012).

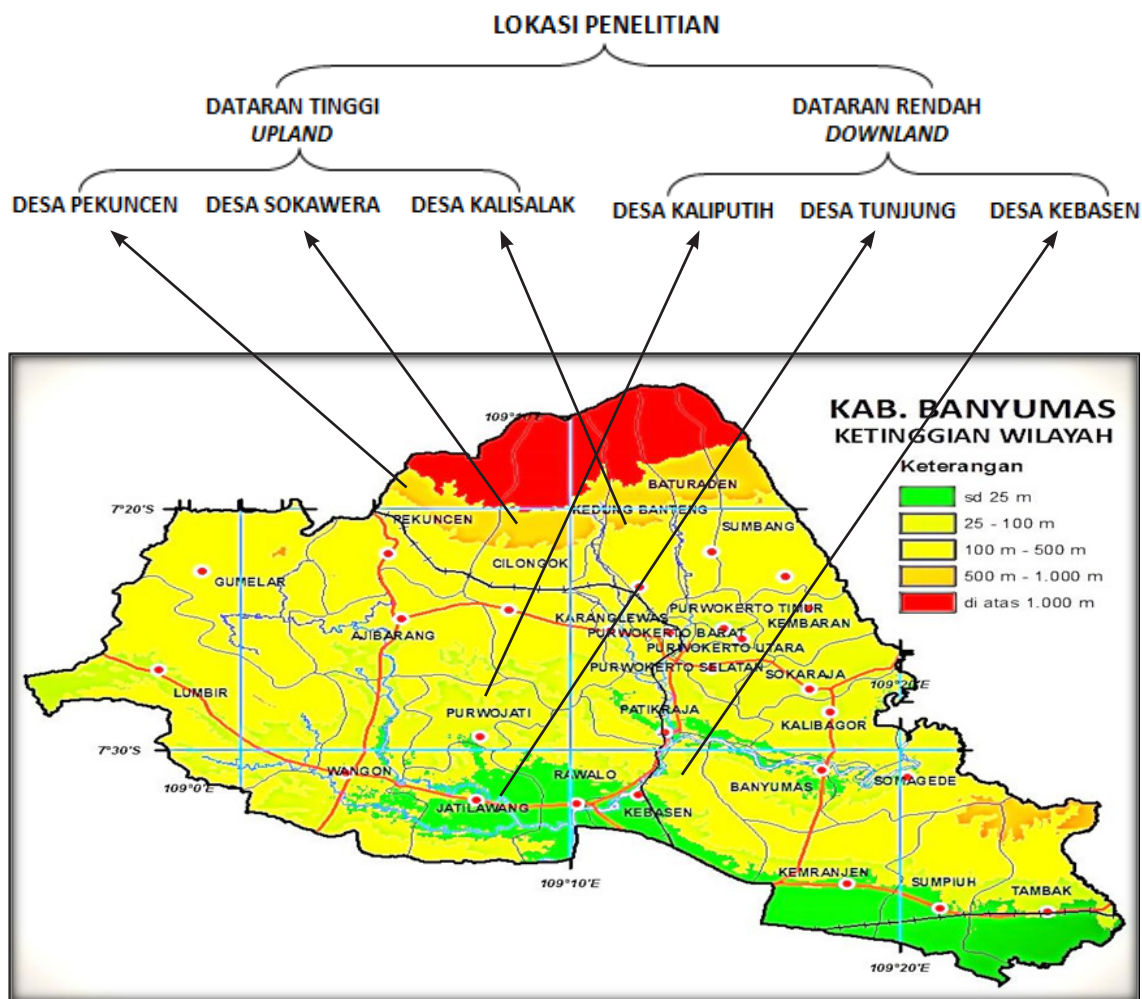
Beberapa studi tentang pelaksanaan kebijakan PHBM menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan telah memberikan manfaat seperti pengembangan kerjasama kemitraan (Rosyadi, 2010), namun masih bermasalah dalam beberapa hal seperti: kapasitas LMDH yang lemah (Pambudiarto, 2009), dominasi perhutani yang masih sangat besar (Cahyono, 2011), dan kelembagaan PHBM yang belum mantap (Setiahadi, 2012).

Secara keseluruhan, pelibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan PHBM mendapatkan kritik yang tajam dari beberapa sudut pandang. Setiahadi (2012) berpendapat bahwa substansi pelibatan masyarakat dalam PHBM hanya sekedar sebagai “katup pengaman” atau “pemadam kebakaran” mengatasi deforestasi dan konflik, bukan menjadi bagian dari sistem perencanaan sumber daya hutan di Jawa secara menyeluruh. Peneliti lain seperti Nawir dkk (2008) melaporkan bahwa MoU dan LoA/SPKS sering disusun tanpa banyak melibatkan masyarakat, sehingga masyarakat tidak menghargai atau mempercayai bentuk pemberian/pengakuan hak tersebut. Rosyadi (2009) juga menemukan bahwa negara (Perhutani) cenderung memilih pendekatan legalistik daripada sosial dalam pelaksana-

naan PHBM. Orientasi bisnis sebagai salah satu tujuan yang diusung oleh Perhutani ditengarai menjadi motif di pihak perhutani untuk melindungi kontrak kerjasamanya dengan lembaga masyarakat desa hutan.

Berkembangnya orientasi bisnis negara dalam pengelolaan hutan dapat berpotensi menyingkirkan kepentingan dan kearifan lokal. Negara dalam hal ini dapat terjebak dalam hubungan yang bias dengan para pemodal. Akibatnya, peran dan kekuasaan masyarakat yang akan dikuatkan dalam kebijakan PHBM dapat semakin melemah sehingga konflik kepentingan berpotensi untuk muncul. Studi yang dilakukan oleh Nathaniel dan Bruce (2009) menguatkan asumsi bahwa ketidakjelasan dan ketidakpastian kekuasaan dan tujuan organisasi pengelolaan sumber daya hutan kemasyarakatan sebagaimana hubungan kekuasaan dalam organisasi akan menciptakan konflik terhadap proses berjalannya *community forest management*.

Dalam pandangan Sepphard (2005), terjadinya berbagai konflik bisa disebabkan oleh ketiadaan model yang kuat untuk menjadi fondasi bagi meningkatkannya partisipasi publik dalam pengelolaan sumber daya hutan secara berkelanjutan. Dengan demikian, berdasarkan bukti-bukti studi sebelumnya menunjukkan bahwa desain pelaksanaan kebijakan PHBM belum didukung dengan model relasi kekuasaan dan kelembagaannya maupun pengembangan kapasitas organisasi lokal yang kuat. Atas dasar bukti-bukti tersebut, studi tentang relasi kekuasaan antara negara dan masyarakat pasca implementasi kebijakan PHBM ini signifikan untuk dilakukan. Jika pola relasi kekuasaan dapat dirumuskan baik di tingkat lembaga masyarakat desa hutan maupun birokrasi kehutanan, maka kedua lembaga akan menemukan peran-peran baru yang lebih akuntabel, efektif, adaptif dan demokratis dalam pengelolaan sumber daya hutan. Oleh karena itu, secara spesifik tujuan dari studi adalah untuk mengkaji secara mendalam persepsi yang berkembang di tingkat masyarakat dan LMDH terhadap orientasi bisnis yang dikembangkan oleh Perhutani dalam implementasi kebijakan



Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Banyumas berdasarkan Ketinggian Wilayah sebagai lokasi penelitian (Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, 2012).

PHBM.

**METODE PENELITIAN**

Pendekatan studi kasus dipilih dalam penelitian ini. Pertimbangan ini didasarkan alasan bahwa metode studi kasus mampu menyajikan bentuk holistik (menyeluruh) dalam menganalisis suatu fenomena dan lebih peka menangkap informasi kualitatif diskriptif, dengan secara relatif tetap mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek, artinya bahwa data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi (Vredenberg, 1984).

Lokasi penelitian ini meliputi beberapa desa hutan di Kabupaten Banyumas yang terletak di 108° 39' 17" – 109° 27' 15" Bujur

Timur dan 7° 15' 05" – 7° 37' 1" Lintang Selatan (Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, 2012), 1. Desa hutan yang dimaksud adalah desa hutan yang mewakili dataran tinggi (*upland*) seperti Desa Kalisalak, Desa Sokawera, dan Desa Pekuncen yang merentang dari Timur ke Barat Kaki Gunung Slamet. Sedangkan untuk dataran rendah (*downland*) diwakili oleh Desa Kaliputih, Kebasen, dan Tunjung. Lokasi penelitian berada di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Banyumas Timur. Penetapan lokasi *upland* dan *downland* dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran yang representatif tentang relasi kekuasaan antara negara dan masyarakat. Pemilihan desa-desa hutan di Kabupaten Banyumas sebagai lokasi penelitian didasari atas informasi hasil

penelitian sejak 2001 di mana untuk pertama kalinya rumusan konsep PHBM didiskusikan di Banyumas dengan melibatkan *stakeholders* yang luas dan dinamika sosial dan politiknya yang cukup beragam.

Pengumpulan data dilakukan sejak Juni-Oktober 2013. Teknik pengumpulan data berdasar pada jenis dan sumber data yang diperlukan yaitu dengan melakukan observasi langsung (partisipasi pasif), wawancara mendalam (*indepth interview*), dan analisis dokumentasi. Para informan penelitian dipilih secara *purposive sampling* dari para aktor terlibat dalam pelaksanaan program PHBM. Mereka adalah pengelola LMDH, aparat Perhutani, dan tokoh-tokoh masyarakat desa hutan. Dalam penelitian ini data dianalisis dengan mengikuti prosedur *open coding*, *axial coding*, dan *selective coding* (Strauss dan Corbin, 1990). Keabsahan data dalam penelitian kualitatif dijamin dengan teknik triangulasi sumber data.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berikut ini diuraikan paparan hasil penelitian dan pembahasan dengan memfokuskan pada temuan-temuan penting yang menyangkut relasi kekuasaan antara Perhutani dan masyarakat desa hutan dalam implementasi kebijakan/program PHBM di Kabupaten Banyumas.

### Pelemahan pemberdayaan masyarakat desa hutan

Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan melalui kebijakan dan program PHBM telah berlangsung lebih dari 12 tahun sejak diimplementasikan tahun 2001. Bentuk keterlibatan masyarakat setelah tahun 2001 dalam pengelolaan hutan negara merupakan hasil negosiasi antara Perum Perhutani sebagai representasi perusahaan milik negara (*state-owned cooperation*) dengan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan negara pasca berlangsungnya reformasi tahun 1998 yang disertai angka penjarahan hutan yang sangat besar.

Kebijakan PHBM ini dirumuskan dalam SK Nomor 136/KPTS/DIR/2001. Dalam perkembangannya, kebijakan PHBM telah mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga)

kali sejak tahun 2001. Perubahan tersebut ditunjukkan dengan adanya kebijakan baru untuk merevisi kebijakan PHBM yang dibuat tahun 2001 dengan Kebijakan PHBM Plus pada tahun 2007 (Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor: 268/KPTS/DIR/2007) dan terakhir dengan dicabutnya kebijakan PHBM plus yang diganti dengan kebijakan PHBM tahun 2009 (Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor: 682/KPTS/DIR/2009). Perkembangan perubahan kebijakan ini menunjukkan adanya dinamika dalam pengelolaan sumberdaya hutan selama lebih dari 12 tahun ini.

Perkembangan terakhir pada tahun 2013 dari implementasi kebijakan PHBM menunjukkan kecenderungan sikap Perhutani yang menganggap kebijakan PHBM ini sudah tidak lagi menjadi fokus utama dalam pengelolaan hutan Jawa. Perhutani sebagai pemegang otoritas pengelolaan hutan Jawa, dalam 7 tahun terakhir sejak tahun 2007, tidak lagi berinteraksi secara intensif dengan LMDH sebagai mitra utama dalam PHBM. Aktivitas interaksi hanya terjadi untuk hal-hal yang berkaitan dengan pemenuhan target bisnis Perhutani seperti pembuatan perjanjian kerjasama (Pks) baru atas tanaman yang sudah dianggap menguntungkan bagi perhutani untuk dimasukkan dalam perjanjian bagi hasil sesuai dengan Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor: 436/KPTS/DIR/2011 tentang Pedoman Berbagi Hasil Hutan Kayu. Hal ini terjadi karena Perhutani telah menetapkan pengembangan usaha kehutanan (bisnis) dan pemenuhan target Perhutani sebagai Pengelola Hutan Lestari (PHL). Oleh karena itu, munculah persepsi masyarakat dan LMDH terhadap orientasi bisnis Perhutani dalam implementasi kebijakan PHBM yang menunjukkan bahwa masyarakat dan LMDH merasa dipinggirkan peranannya dalam implementasi kebijakan PHBM. Hal ini mengindikasikan bahwa Perhutani memang tidak menghendaki adanya peran besar yang setara dari masyarakat desa hutan dalam pengelolaan hutan negara.

Argumentasi ini didukung oleh hasil evaluasi 10 tahun kebijakan PHBM yang dilakukan oleh Paguyuban LMDH Jawa Te-



ngah, yang lebih dikenal sebagai GUGAH Jateng, bekerjasama dengan LSM ARuPA pada tanggal 4-5 April 2012 di Argowilis Desa Sokawera, Kecamatan Cilongok Kabupaten Banyumas menyimpulkan bahwa Perhutani dalam kurun waktu 10 tahun sejak diimplementasikannya kebijakan PHBM, terutama untuk fase kedua (2006-2011), tidak pernah lagi memberikan pelatihan, pendampingan, atau bahkan koordinasi dengan LMDH. Kerenggangan hubungan interaksi ini terjadi karena Perhutani lebih memfokuskan pada pengembangan usaha melalui pendirian Kesatuan Bisnis Mandiri (KBM) sebagai badan kerja yang terpisah manajemennya dengan KPH, Pengembangan hutan rakyat di luar kawasan hutan, serta pemenuhan prinsip-prinsip dalam sertifikasi Pengelolaan Hutan Lestari (PHL), termasuk mendirikan koperasi (ARuPA, 12 April 2012, <http://arupa.or.id/bedah-10-tahun-phbm/>).

Dalam Laporan tahunan Perum Perhutani yang terakhir dipublikasikan yaitu tahun 2012 (<http://perumperhutani.com>, 2013) menunjukkan orientasi dari Perum Perhutani yang mengarah pada korporasi negara (BUMN) yang berorientasi bisnis dengan menggunakan model manajemen hutan lestari (*Sustainable Forest Management*) sebagai syarat keberlangsungan bisnis Perum Perhutani. Dalam manajemen hutan lestari ini, terdapat tiga (3) nilai penting dalam menjamin berjalannya manajemen hutan lestari yaitu dengan memperhatikan: 1) nilai ekologis; 2) nilai ekonomi; dan 3) nilai sosial. Secara spesifik Perum Perhutani melakukan sertifikasi kayu sebagai langkah strategis untuk mendapatkan kembali keuntungan di level global atas kayu yang diproduksinya di pulau Jawa dan Madura.

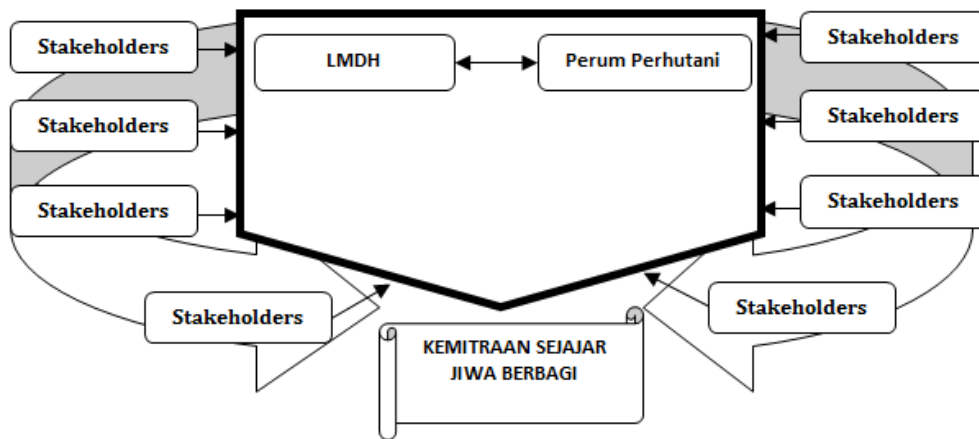
Namun dalam perjalanannya, sertifikasi ini mendapatkan tantangannya ketika hutan rusak dan bermasalah dengan masyarakat desa hutan. Secara resmi sertifikasi atas kayu Perhutani dicabut pada tahun 2002 dan sampai sekarang hanya sebagian KPH yang mendapatkan sertifikasi kayu. Dalam pengelolaan hutan lestari ini tampaknya Perhutani lebih mengedepankan nilai ekonomi yang ditopang dengan bung-

kus label ekologis daripada nilai sosial. Hal ini ditunjukkan dengan tidak harmonisnya hubungan birokrasi pelaksana KPH dalam menjalin hubungan dengan masyarakat desa hutan sehingga nilai sosial yang dapat menyelesaikan persoalan penjarahan masalah seperti yang terjadi pada awal reformasi dan keamanan menjadi dalam kondisi rentan karena masyarakat sekitar hutan melalui LMDH enggan untuk kembali menjaga hutan Perhutani karena tidak mendapatkan keuntungan bagi masyarakat lokal ketika berkontribusi dalam menjaga keamanan hutan disekitar tempat tinggalnya.

Dengan demikian, target bisnis Perhutani yang mengandalkan konsep Hutan Lestari sebagai ikon Perhutani dalam mencapai keberlanjutan target bisnisnya telah mengesampingkan pemberdayaan masyarakat desa hutan dengan institusi lokalnya (LMDH) yang pada awalnya dianggap sebagai mitra namun di anggap oleh perhutani sebagai pihak eksternal yang tidak memberikan kontribusi keuntungan bisnis bagi perhutani.

### **Kerjasama yang asimetris antara LMDH dan Perhutani**

Setidaknya ada 3 aktor penting dalam kebijakan PHBM yang secara eksplisit disebutkan dalam Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor: 682/KPTS/DIR/2009, khususnya pada Bab 1 mengenai Ketentuan Umum Pasal 1, yaitu: 1) *Perum Perhutani*; 2) *Aktor masyarakat desa hutan (MDH) melalui Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH)*; 3) *pihak yang berkepentingan (stakeholder)* misalnya, Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Ekonomi Masyarakat, Usaha Swasta, Lembaga Pendidikan, dan Lembaga Donor. Ketiga aktor utama kebijakan PHBM ini menjalin kemitraan sejajar dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan proporsional. Dalam hal ini, secara spesifik, kegiatan dalam kebijakan PHBM ini, ketiga aktor utama ini bersama-sama membuat 1) penyusunan rencana pengelolaan sumberdaya hu-



**Gambar 2.** Pola relasi dua Aktor kunci (Perum Perhutani dan LMDH) dalam Kerangka Implementasi Kebijakan PHBM

tan, 2) pemanfaatan sumberdaya hutan dan kawasan hutan, serta 3) perlindungan sumberdaya hutan dan konservasi alam. Dengan demikian, ketiga aktor dalam kebijakan PHBM ini merupakan aktor penting yang menentukan keberhasilan dari berjalannya kebijakan PHBM secara nyata. Apabila dibuat skema atas relasi ketiga aktor dalam kebijakan PHBM ini disajikan pada Gambar 2.

Idealnya, implementasi Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor: 682/KPTS/DIR/2009 tetap menempatkan LMDH dengan Perhutani sebagai mitra sejajar dalam mengelola hutan negara yang berada di wilayah pangkuan desa dengan prinsip keadilan dan demokratis, keterbukaan dan kebersamaan, pembelajaran bersama dan saling memahami, dan kejelasan hak dan kewajiban. Namun, dalam praktiknya aktor negara dalam hal ini Perhutani ternyata lebih menekankan pada aspek pengembangan usaha (bisnis) untuk mendapatkan profit yang telah menjadi target tahunan dari Perhutani sebagai perusahaan milik negara dengan status Perusahaan umum. Tuntutan untuk memenuhi target bisnis ini justru memperburuk relasi Perhutani dengan LMDH sebagai mitra dalam kerangka kebijakan PHBM.

Gambaran ideal kemitraan sejajar yang merupakan harapan masyarakat desa hutan ini menjadi pudar dalam kenyataannya Perhutani cenderung menganggap LMDH sebagai lembaga lokal masyarakat

desa hutan yang membutuhkan pekerjaan, yang kemudian dimaknai sebagai tenaga kerja Perhutani. Hal ini dikonfirmasi oleh beberapa ketua LMDH di KPH Banyumas Timur yang melihat Perhutani ternyata menganggap LMDH dan para petani hutannya hanya sebagai pekerja, bukan sebagai mitra sejajar. Kenyataan ini ditunjukkan dengan banyaknya petani hutan khususnya para pesanggem yang kesehariannya bekerja mengambil getah pinus saja. Mereka sangat minim dilibatkan dalam pengelolaan LMDH di desanya dan terlebih ketika LMDH melakukan kerjasama dalam bentuk program-program dalam kerangka PHBM. Fenomena ini menunjukkan bahwa para petani sangat minim dilibatkan dalam pengelolaan LMDH sebagai institusi lokal dan juga minim dilibatkan dalam perencanaan program-program kegiatan PHBM.

Kemitraan sejajar yang dijanjikan Perum Perhutani melalui kebijakan PHBM ternyata tidak berjalan karena Perhutani memiliki orientasi sendiri yang tidak terintegrasi dengan program dan tujuan adanya kebijakan PHBM. Hal ini dikuatkan dengan pandangan informan unsur pimpinan KPH Banyumas Timur yang menyatakan bahwa: “Selama PHBM belum masuk dalam penyusunan RPKH RTT dan PRA, maka PHBM hanya sebagai konsep yang sebenarnya bagus tetapi terkesan PHBM sebagai program tambal sulam dengan icon Bagi Hasil”.

Dalam konteks ini, pandangan pihak Perhutani pun menganggap PHBM bukan merupakan bagian dari rencana program Perhutani yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara. Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa PHBM bukan menjadi prioritas Perhutani dalam perencanaannya sehingga menjadi sangat sulit melihat Perhutani dapat menempatkan LMDH sebagai mitra yang sejajar dalam mengelola hutan negara. Fakta ini juga mengindikasikan bahwa PHBM hanya akan berujung pada bagi hasil yang identik dengan *Corporate Social Responsibilities* (CSR) dari Perhutani untuk memberikan dana sumbangan pada masyarakat desa hutan melalui LMDH. Persepsi ini juga berkembang dalam paguyuban pengurus LMDH melalui forum paguyuban LMDH yang juga melihat bahwa PHBM hanya dijadikan semacam program CSR. Padahal menurut forum ini, bagi hasil dalam kerjasama berdasarkan kebijakan PHBM merupakan konsekuensi logis atas terjadinya kerjasama antara Perhutani dengan LMDH.

Dampak yang sangat memungkinkan karena anggapan bagi hasil PHBM sama CSR adalah muncul kembalinya masalah sosial, ekonomi, dan politik karena masyarakat tidak juga meningkat kesejahteraannya dan secara politik masyarakat merasa tidak dihargai karena tidak dilibatkan dalam perencanaan program PHBM. Padahal ketika awal reformasi masyarakat menjadi pihak yang paling cepat diakomodasi oleh Perhutani untuk mengurangi dampak gejala stabilitas sosial politik dan lingkungan pada masa reformasi. Hal ini pun diakui oleh informan unsur pimpinan KPH Banyumas Timur bahwa:

“Problem di KPH rimba juga tidak kalah, membuat lahan hutan pinus dan damar juga semakin sulit, ditandai dengan kegagalan tanaman yang tinggi. Apa yang menyebabkan kegagalan membuat tanaman sampai akhir daur? Satu hal yang pasti adalah masalah sosial [politik] di pulau Jawa [termasuk di Banyumas], mulai kekurangan lahan garapan, problem pangan, energi, tingkat pengangguran

yang tinggi..... Selama kita [Perhutani] tidak bisa memecahkan masalah sosial di Pulau Jawa maka hutan *full stocked* tidak akan tercapai. ... masalah sosial politik dapat diselesaikan dengan rekayasa sosial dan rekayasa teknis.... PHBM sebagai sebuah rekayasa sosial terintegrasi dalam sistem perencanaan [Perhutani]”.

Perum Perhutani, lebih jauh, dalam pelaksanaan programnya lebih berorientasi pada bisnis seperti yang diarahkan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2010 tentang Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara. Hal ini juga dikemukakan oleh informan unsur pimpinan KPH Banyumas Timur dalam pernyataannya sebagai berikut: “... perusahaan memang harus dapat profit kalau bicara PP 72 [tahun 2010] yang terbaru Perum Perhutani memang harus menghasilkan Profit”.

Orientasi bisnis seperti yang dikemukakan oleh Perhutani ini menunjukkan adanya target yang harus dicapai oleh Perhutani sebagai perusahaan milik negara. Namun sayangnya, dalam pelaksanaannya kebijakan PHBM tidak terintegrasi dalam perencanaan sistem kehutanan Perhutani terutama dengan LMDH sehingga LMDH justru melihat orientasi bisnis yang dikembangkan oleh Perhutani hanya untuk kepentingan dan keuntungan perusahaan. Padahal secara teoritik kebijakan PHBM menjadi harapan yang akan menguntungkan baik untuk masyarakat desa hutan maupun Perhutani.

Menguatnya orientasi bisnis Perhutani juga tergambar dari hasil wawancara mendalam dengan informan pimpinan LMDH yang menunjukkan fakta bahwa ketika LMDH mengajukan perjanjian kerjasama dengan Perum Perhutani atas tanaman kopi di daerah tegakan selama 3 tahun, dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2010, justru tidak disetujui pihak Perum Perhutani tanpa memberikan keterangan yang memadai. Lebih jauh, berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan koordinator LMDH Banyumas Timur menyatakan bahwa tidak disetujuinya pengajuan perjanjian kerjasama untuk kopi lebih dikarenakan Perum Perhutani tidak melihat potensi keun-

tungan yang akan didapatkan dengan cepat. Hal ini dikarenakan tanaman kopi ini baru akan menghasilkan paling awal pada tahun ke-4 sehingga biaya ekonomi yang harus dikeluarkan Perum Perhutani pada saat itu dianggap tidak ekonomis sehingga proposal perjanjian kerjasama ditolak.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah tanaman kopi ini tumbuh selama 4 tahun (sejak dari tahun 2008), baru kemudian Perum Perhutani merespons proposal diajukan oleh LMDH karena dianggap telah akan memasuki masa panen. Dengan memasuki masa panen artinya Perum Perhutani tanaman kopi akan mendapatkan keuntungan secara bisnis. Namun karena kurangnya perawatan atas tanaman kopi ini menyebabkan hasil yang didapatkan masih minim.

Sejalan dengan kasus di atas, di Desa Sokawera yang hasil hutannya sangat minim bagi masyarakat telah menyebabkan masyarakat desa enggan untuk mengambil manfaat dari getah pohon pinus. Kendala faktor geografis dengan jarak tempuh yang cukup jauh antara pemukiman masyarakat desa hutan dengan areal hutan pinus yaitu sekitar 5 (lima) kilometer dari pemukiman warga dengan akses jalan dianggap sulit untuk mencapai lokasi penyadapan. Jalan setapak yang terjal menanjak sekitar 45 derajat menambah medan yang sulit dan waktu yang banyak untuk membawa getah tersebut ke desa tetangga (Sunyalangu). Masyarakat desa menganggap biaya, tenaga dan waktu yang dikeluarkan tidak setimpal dengan hasil yang didapatkan masyarakat. Konsekuensinya, rencana pengembangan usaha perhutani yang hendak meningkatkan produktifitas getah pinus tidak mendapat respons dari masyarakat desa Sokawera. Warga desa lebih memilih usaha pembuatan gula kristal yang lebih mudah didapatkan bahan bakunya dengan bubuk kayu dan ranting pohon yang juga mudah didapatkan di sekitar pekarangan rumah mereka. Tidaklah mengherankan data bagi hasil untuk desa Sokawera dari hasil hutan per tahun melalui LMDHnya hanya mendapatkan Rp. 500.000. Dengan bagi hasil tersebut tentu membuat LMDH di Sokawera tidak banyak

mendapatkan keuntungan ekonomis dan begitu pula dengan Perhutani yang tidak mendapatkan hasil non kayu dari tanaman pinus. Dengan demikian, program Perhutani untuk mendapatkan keuntungan tidak mendapat respons dari masyarakat yang diharapkan mengikuti program Perhutani dengan menjadi “pekerja/tenaga kerja” yang dibayar murah.

Selain itu, LMDH melihat bahwa Perhutani telah menyingkirkan peran LMDH dalam perjanjian kerjasama, terutama apabila ada kerjasama dengan investor (masyarakat ekonomi), dengan cara menggunakan hasil monitoring dan evaluasi tahunan yang dilakukan Perhutani. Berdasarkan laporan monitoring dan evaluasi, mayoritas LMDH di KPH Banyumas Timur telah berstatus “Mandiri”. Oleh Perhutani, hasil monev ini membentuk persepsi bahwa LMDH tidak memerlukan pendampingan atau asistensi dari Perhutani melalui berbagai macam pelatihan, kelembagaan, bantuan pemasaran dalam melakukan berbagai kegiatannya. Hal ini ditunjukkan dengan hasil monitoring dan evaluasi terhadap LMDH yang secara rutin setiap tahun dibuat oleh Perum Perhutani dengan memberikan kategorisasi atas LMDH. Data monitoring dan evaluasi 5 (lima) tahun terakhir dari Perum Perhutani mulai tahun 2008 sampai dengan 2012 menunjukkan LMDH di wilayah Banyumas Timur telah dianggap dan mengarah pada LMDH mandiri yang merupakan tingkatan tertinggi dari LMDH yaitu dengan status LMDH mandiri (Data Monitoring dan Evaluasi LMDH Perum Perhutani tahun 2008-2012).

Dengan status LMDH “Mandiri”, Perhutani memandang bahwa LMDH telah dapat bekerja sendiri tanpa harus mendapatkan bantuan dan kerjasama dari Perhutani kecuali untuk masalah bagi hasil dan pembuatan kerjasama baru untuk berbagai macam tanaman yang sebelumnya tidak masuk dalam perjanjian kerjasama dalam kerangka PHBM. Sehingga posisi LMDH adalah sebagai pihak semacam “penyewa” lahan hutan perhutani atau layaknya investor yang harus memberikan proporsi keuntungan bagi Perhutani.



Dengan tidak seajarnya kerjasama antara Perhutani dan LMDH telah menyebabkan LMDH tidak berdaya dan secara institusional terhambat kemampuannya untuk memberikan kesejahteraan masyarakat desa hutan. Dengan demikian, kemitraan antara LMDH dengan Perhutani dalam kerangka kebijakan PHBM tidak berjalan dengan baik karena adanya orientasi bisnis yang dikembangkan oleh Perhutani yang tidak melibatkan LMDH dalam posisi yang setara/sejajar dalam bekerjasama. Ketidaksetaraan dalam bekerjasama ini mengakibatkan orientasi bisnis Perhutani hanya untuk kepentingannya sendiri dengan konsekuensi menyingkirkan peran LMDH. Pola relasi kerjasama yang asimetris ini telah menyebabkan perencanaan pengembangan sumber daya hutan tidak terintegrasi dengan kepentingan LMDH.

### Revitalisasi Peran Modal Sosial

Relasi kekuasaan antara Perhutani dan masyarakat desa hutan dalam implementasi kebijakan PHBM selama kurun waktu 12 tahun terakhir tidak menunjukkan derajat peningkatan yang lebih baik. Kepentingan bisnis untuk mengejar profit perusahaan telah membuat Perhutani meninggalkan peran penting LMDH sebagai mitra strategis Perhutani. Ketika relasi Perhutani dan LMDH mengendur, maka hal ini akan berdampak negatif terhadap jejaring (*network*) yang selama ini dibangun oleh kedua belah pihak. Menurut Narayan (1999), kekuatan jejaring atau *bridging capital* berperan penting dalam menghubungkan dan menguatkan dua aktor atau lebih dalam konteks eksternal. Ironisnya, hasil penelitian ini menemukan bahwa jejaring antara Perhutani dan LMDH mengendur di saat situasi sosial ekonomi dan politik di kawasan hutan negara stabil.

Dalam jangka panjang pengelolaan modal sosial sangat penting untuk mengatasi persoalan-persoalan pengelolaan sumber daya hutan yang cakupannya tidak dapat diatasi sendiri oleh negara (perhutani) (Hyakamura dan Inoue, 2006). Lebih jauh, kolaborasi negara dan masyarakat sangat dibutuhkan dalam pengelolaan sumberdaya hutan terutama dalam mengatasi persoalan

degradasi karena alam maupun perilaku manusia (Matose, 2008). Dengan demikian, perilaku negara (Perhutani) yang cenderung meninggalkan peran LMDH dalam pengelolaan sumberdaya hutan justru akan memberikan beban yang semakin berat kepada negara. Apalagi kapasitas negara untuk mengelola aset hutan yang sangat luas tidak mungkin dilakukan sendiri oleh para aparatnya. Dengan kata lain, tata kelola kehutanan negara menuntut pola kemitraan yang strategis dengan pembagian peran yang jelas sehingga memberikan efek positif terhadap pemberdayaan organisasi lokal dan pemupukan *bridging capital*.

### SIMPULAN

Kepentingan profit yang diusung oleh Perhutani dalam pengelolaan sumberdaya hutan ternyata telah berdampak negatif terhadap kualitas implementasi kebijakan PHBM. Ikon bagi hasil yang dipromosikan dalam implementasi kebijakan PHBM ternyata telah mereduksi tujuan jangka panjang pengelolaan sumberdaya hutan secara kolaboratif. Padahal, esensinya tujuan kebijakan PHBM adalah untuk membangun tata kelola kehutanan yang lebih baik dan partisipatif.

Studi ini menemukan bahwa jejaring kerjasama yang sudah dibangun antara Perhutani dan LMDH tengah mengalami proses degradasi. Perilaku Perhutani tidak lagi menempatkan LMDH sebagai mitra strategis dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Sebagian besar anggota LMDH lebih banyak mengambil peran sebagai pekerja daripada sebagai aktor yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan pengelolaan sumberdaya hutan.

Kontrol Perhutani yang kembali menguat dalam pengelolaan sumberdaya hutan setelah 12 tahun diimplementasikannya kebijakan PHBM menunjukkan bahwa kolaborasi antara negara (Perhutani) dan masyarakat hanya terjalin dengan baik pada saat situasi sosial ekonomi dan politik sedang labil, tetapi ketika berada pada situasi yang stabil Perhutani cenderung tidak membutuhkan peran LMDH dan masyarakat desa hutan. Perilaku negara yang oportunis ini

sangat kontraproduktif terhadap usaha-usaha pemberdayaan masyarakat desa hutan dan pengembangan jejaring secara berkelanjutan.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Dikti yang telah memberikan fasilitas pendanaan melalui skema riset fundamental pada tahun anggaran 2013 sehingga peneliti memiliki kesempatan untuk menyusun artikel jurnal ini. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada ketua LPPM Unsoed yang telah memfasilitasi seminar hasil-hasil penelitian sebagai ajang untuk mendapatkan koreksi yang membangun.

#### DAFTAR PUSTAKA

- ARuPA. 2012. *Bedah 10 tahun PHBM* [Diunduh 10 Juli 2013]. <http://arupa.or.id/bedah-10-tahun-phbm/>.
- Badan Pusat Statistik Jawa Tengah. 2012. Jawa Tengah dalam Angka 2012. Jawa Tengah: Badan Pusat Statistik Jawa Tengah.
- FAO. 2011. Deforestation and Net Forest Area Change. (Diunduh 12 Januari 2012). <http://www.fao.org/forest>
- Hyakamura, K dan Inoue, M. 2006. The Significance of Social Capital in Forest Management in Laos: Overcoming Latent Conflict Between Local People and Local Forestry Officials. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 13, 16-24.
- Matose, F. 2008. Institutional Configurations around Forest Reserves in Zimbabwe: The Challenge of Nested Institutions for Resource Management. *Local Environment* Vol. 13, No. 5, 393-404.
- Narayan, D. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Poverty Group, PREM, Washington, DC.
- Nathanial, M dan Bruce, M. 2009. Social accountability and community forest management: the failure of collaborative governance in the Wombat Forest. *Development in Practice* Vol. 19 Issue 8, 1052-1063.
- Nawir, Ani Adiwinata dkk. (eds.) 2008. *Rehabilitasi Hutan di Indonesia: Akan kemanakah arahnya setelah lebih dari tiga dasawarsa?* Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Pambudiarto. 2009. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Melalui Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) (Suatu Kajian Penguatan Kapasitas LMDH dan Peningkatan Efektivitas PHBM di Desa Glandang, Kecamatan Bantarbolang, Kabupaten Pemalang). *Tesis*. Sekolah Pascasarjana IPB.
- Rosyadi, S. 2009. Development of Forest Resource Conservation Behaviour in Upland: Some Implications for Improving Food Security Policy. *Proceedings of International Seminar on "Upland for Food Security"* at Faculty of Agriculture, Soedirman University, Purwokerto.
- . 2010. Management of Local Forestry Resources in Overcoming Poverty and Environmental Issues: A Case Study from Banyumas, Central Java, Indonesia. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 2 (2): 23-35.
- Setiahadi, R. 2012. Modal Sosial dalam Pembangunan Hutan di Jawa (Penyelesaian Deforestasi dan Konflik PHBM ). *Ringkasan Disertasi*, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.
- Sheppard, SRJ. 2005. Participatory decision support for sustainable forest management: a framework for planning with local communities at the landscape level in Canada. *Canadian Journal of Forest Research* 35(7): 1515-1526.
- Strauss, A dan Corbin, J. 1990. *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Vredenberg, J. 1984. *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*. PT Gramedia, Jakarta.