

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN HUTAN BERSAMA MASYARAKAT

Studi Kasus Di Kecamatan Karanggayam, Kebumen

Endah Tri Anomsari

E-mail: endaht.anomsari@yahoo.com

This qualitative descriptive research aims to understand citizen participation in Community Based Forest Management (PHBM) case study in Karanggayam, Kebumen. Participation media consists of Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH), Communication Forum, Non-governmental organization, and others. Citizen participation in planning process is scarce in grass root level. Communication Forum is the media in which PHBM stakeholders can have deliberative dialogue but the forum is not implemented as expected. Meanwhile, people participate in PHBM implementation as they charge responsibility to manage and maintain forest safety. They also support the program by providing labors and cooperating with Perhutani such as making communal farm and making land rent contract. Citizen participation also includes sharing profit and benefits of PHBM. The obstacles of participation is ineffective stakeholders' dialogue, dependent civil society, and Perhutani's domination over other stakeholders.

Keywords: citizen participation, PHBM.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia memiliki hak untuk mengelola tanah yang berada di dalam wilayahnya dan dimanfaatkan di antaranya sebagai wilayah hutan. Dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) disebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebuah organisasi keseluruhan rakyat. Pasal ini merupakan konstitusi tertinggi yang melegitimasi kekuasaan negara atas tanah. Dalam UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA Pasal 1 disebutkan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai sebuah bangsa. Klaim atas wilayah kehutanan semakin kukuh dengan pembuatan berbagai aturan sektoral seperti UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan dan direvisi menjadi UU No. 41/1999 tentang Kehutanan

Di Pulau Jawa dan Madura, terdapat Perum Perhutani sebagai badan usaha milik negara yang berwenang untuk mengelola lahan seluas 2.446.907,27 Ha (Perum Perhutani, 2014) tanah untuk dijadikan kawasan kehutanan. Perum Perhutani telah

memiliki sejarah panjang yaitu dimulai sejak Gubernur Jenderal Daendels (1808-1811) yang mendirikan jawatan pengelola hutan (*Dienst van het Boschwezen*). Daendels memiliki empat konsep pengelolaan hutan yaitu kawasan hutan sebagai tanah negara (*landstaatsdomein*), otoritas pengelolaan hutan ada pada jawatan yang memang dibentuk untuk itu, mengintroduksi pendekatan teknis rotasi tebang yang disesuaikan dengan pembagian petak kawasan, dan mencegah masyarakat yang hidup di dalam atau sekitar hutan untuk mengakses hasil hutan (Nancy Peluso, 1992: 45-46). Saat ini, Perhutani dijalankan dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 72/2010.

Dengan bergulirnya reformasi politik tahun 1998, Indonesia memasuki babak baru demokrasi. Gelombang reformasi ini ikut memicu kemunculan berbagai kebijakan negara untuk melibatkan masyarakat. Perhutani kemudian mengeluarkan program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) pada tahun 2001. Program ini diharapkan dapat menjawab berbagai permasalahan pengelolaan hutan yang sebelumnya seringkali muncul, yaitu: keterbatasan akses masyarakat atas wilayah hutan dan sumber daya di dalamnya, kemiskinan masyarakat yang hidup di sekitar hutan, kerusakan ekosistem di dalam hutan, ketimpangan kepemilikan lahan antara negara dan masyarakat, serta adanya arogansi sektoral para pengelola hutan. Berbagai masalah tersebut dicoba diatasi dengan pembentukan program PHBM.

PHBM dirancang sebagai sebuah program yang memberi ruang bagi masyarakat desa hutan untuk berpartisipasi dalam pengelolaan hutan. Konsep program ini sejalan dengan demokrasi yang menuntut adanya partisipasi aktif masyarakat dalam urusan pemerintahan. Hak dan tanggung jawab pengelolaan hutan tidak dianggap sebagai milik mutlak Perum Perhutani tetapi juga masyarakat, swasta, dan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya. Tujuan yang diharapkan PHBM tidak terbatas pada keuntungan Perhutani tetapi memperhatikan kesejahteraan sosial. Namun, setelah tiga belas tahun diberlakukan, masih banyak masalah pengelolaan hutan yang dihadapi. Konsep PHBM yang mencoba menggantikan konsep *timber management* yang sebelumnya populer belum dapat diimplementasikan dengan baik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam sistem pemerintahan yang melibatkan lebih dari satu pihak yang berkepentingan, dibutuhkan adanya dialog antarpihak dan pembagian peran dan tanggung jawab yang proporsional. Dalam PHBM, kedua hal tersebut belum terpenuhi secara optimal sehingga Perhutani menunjukkan dominasi atas *stakeholders* lainnya. Dominasi

Perhutani muncul karena badan usaha tersebut memiliki modal yang lebih banyak dari *stakeholders* lain baik modal finansial maupun sumber daya manusia. Sejarah juga telah membentuk badan usaha tersebut sebagai pihak yang dianggap paling mampu untuk mengelola hutan.

Partisipasi masyarakat dibutuhkan untuk mencapai tujuan PHBM. Moeljarto Tjokrowinoto (1978: 29) memaknai partisipasi sebagai penyertaan mental dan emosi seseorang didalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan ide, pikiran dan perasaan yang terciptanya tujuan bersama-sama bertanggung jawab terhadap tujuan tertentu. Sedangkan menurut (Koentjoroningrat, 1981: 79) partisipasi berarti frekuensi tinggi sertanya rakyat dalam aktivitas-aktivitas bersama.

Dalam bidang pemerintahan, partisipasi masyarakat merupakan salah satu dimensi *governance*. Menurut Warsito Utomo (2012: 212), *governance* merupakan konsep yang menggambarkan kondisi ketika pemerintah (*government*) bukan lagi satu-satunya pihak yang menjalankan pemerintahan. Miftah Thoha (2010: 91) mengemukakan bahwa konsep *governance* merupakan konsep demokratis. Menurutnya konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara kohesif, selaras, kongruen dan sebanding. Apabila sistem keseimbangan di antara ketiganya tidak berjalan baik, berbagai penyimpangan dapat terjadi.

Ketika dalam Administrasi Negara muncul konsep *New Public Service* yang memandang pemerintahan bukan sebagai bisnis melainkan demokratis. Mempraktikkan demokrasi tidak dimulai dan diakhiri hanya dengan memberikan pelayanan publik tetapi lebih kepada melibatkan proses partisipasi masyarakat (Paul R. Lachapelle dan Elizabeth A. Shanahan, JPAE 16(3): 401). Dalam konsep NPS, keterlibatan masyarakat menjadi esensi demokrasi.

Konsep partisipasi masyarakat dalam pemerintahan sendiri dalam pemerintahan telah ada sejak sebelum reformasi tahun 1998. Pada masa Orde Baru, partisipasi telah didengungkan untuk mendukung program pembangunan pemerintah. Definisi partisipasi yang berlaku di lingkungan aparat perencana dan pelaksana pembangunan adalah kemauan masyarakat untuk *mendukung* secara mutlak program-program pemerintah yang *dirancang* dan *ditentukan tujuannya* oleh pemerintah (Lukman Soetrisno, 1995: 207). Definisi tersebut jelas mengasumsikan bahwa masyarakat merupakan pihak yang disubordinasikan. Menurut Lukman Soetrisno (1995: 207) definisi yang berlaku universal

adalah partisipasi sebagai kerja sama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan.

Studi Universitas Oregon mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses yang menyediakan kesempatan bagi individu untuk mempengaruhi keputusan publik dan telah lama menjadi komponen dari proses pengambilan keputusan yang demokratis. Partisipasi masyarakat berarti memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyalurkan suaranya dalam proses pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan yang teknokratis, masyarakat diasumsikan tidak memiliki hak untuk berpartisipasi. Sebaliknya, dalam pengambilan keputusan yang demokratis, siapapun yang dipengaruhi oleh suatu keputusan dianggap memiliki hak untuk berpartisipasi.

Sherry Arnstein (1969) menggambarkan tingkatan dalam partisipasi masyarakat. Partisipasi menurutnya dibagi-bagi ke dalam tiga level utama, yaitu: *nonparticipation* (*manipulation* dan *therapy*), *degree of tokenism* (*informing*, *consultation*, *placation*), dan *degree of citizen power* (*partnership*, *delegated power*, dan *citizen control*). Secara lebih spesifik, *partnership* mengasumsikan bahwa kekuasaan didistribusikan antara masyarakat dan pemegang kekuasaan lainnya. Sedangkan menurut Hetifah Sj Sumarto, *partnership* dilaksanakan untuk mencapai tujuan *governance* dan memiliki tiga prinsip dasar. Ketiga prinsip dasar dalam *partnership* tersebut adalah prinsip kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian (Hetifah Sj Sumarto, 2009: 16).

Sejalan dengan perkembangan politik dan pemerintahan, partisipasi kemudian lebih condong pada pengertiannya sebagai bagian dari demokrasi. Dalam masyarakat demokratis, orang berpartisipasi melalui cara yang berbeda. Misalnya dengan cara voting, mengungkapkan pendapat tentang isu-isu publik dan tindakan pemerintah, membentuk kelompok-kelompok kepentingan, mempengaruhi keputusan dengan melobi, mengajukan tuntutan hukum untuk melawan, atau membangun kemitraan dengan instansi pemerintah (NRC, 2008). Partisipasi dapat dilaksanakan dalam tiga tahap, yaitu: tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pemanfaatan (Y Slamet, 1993: 3).

Partisipasi masyarakat madani dapat menjadi kekuatan penyeimbang (*balancing forces*) bagi pemerintah. Dalam penelitian ini, partisipasi dimaknai sebagai kerja sama antara masyarakat dan swasta yang terbentuk memungkinkan pemerintahan dijalankan bersama menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Partisipasi bukan hanya peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tetapi juga merujuk pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pemanfaatan hasilnya. Pada tahap perencanaan,

pihak yang berkepentingan melakukan identifikasi masalah dan kebutuhan kemudian membuat rencana program untuk mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhan semua pihak. Pada tahap pelaksanaan, pihak berkepentingan berbagi tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana. Ketika program membuahkan hasil, ada pembagian hasil dan manfaat yang dibagi secara proporsional.

Kecamatan Karanggayam merupakan wilayah administratif Kabupaten Kebumen. Kecamatan ini terdiri dari sembilan belas desa yang keseluruhannya berbatasan langsung dengan hutan negara di bawah kewenangan Perhutani. Hutan di wilayah kecamatan Karanggayam berada di bawah kewenangan Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Selatan dan Bagian KPH Karanganyar. Hanya Desa Giritirto yang berada di bawah kewenangan BKPH Kebumen.

Sebagai kecamatan yang keseluruh desanya memiliki lahan Perhutani, Kecamatan Karanggayam telah melaksanakan program PHBM sejak tahun 2004. Dalam program ini, masyarakat setempat berpartisipasi dalam pengelolaan hutan. Partisipasi yang dilakukan meliputi proses perencanaan, pelaksanaan program kerja, dan keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat program PHBM.

METODE

Desain penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Penelitian dilakukan di Kecamatan Karanggayam, Kabupaten Kebumen yang memiliki lahan Perhutani dalam wilayah kewenangan KPH Kedu Selatan, BKPH Karanganyar. Penelitian dilaksanakan pada Desember 2013 sampai Februari 2014. Informan penelitian terdiri dari masyarakat setempat, pengurus Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH), karyawan BKPH Karanganyar, dan LSM Kembang Mas. Teknik pengambilan data menggunakan wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Data yang didapatkan terdiri dari data primer hasil dari wawancara dan observasi dilengkapi data sekunder dari dokumen dan buku. Instrumen penelitian ini adalah peneliti sendiri setelah melakukan validasi logistik dan akademik. Uji keabsahan data menggunakan triangulasi sumber sedangkan teknik analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Saluran Partisipasi Masyarakat dalam PHBM

Masyarakat Karanggayam menurut Keputusan Direksi Perhutani No. 682/2009 Pasal 1 ayat (4) dapat dikategorikan sebagai masyarakat desa hutan. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa masyarakat desa hutan adalah kelompok orang yang tinggal di desa hutan dan melakukan kegiatan berinteraksi dengan sumber daya hutan atau di sekitar kawasan hutan. Kesembilan belas desa yang berada di Kecamatan Karanggayam seluruhnya memiliki petak lahan negara di bawah kewenangan BKPH Karanganyar dan BKPH Kebumen dan dapat disebut sebagai masyarakat desa hutan. Dalam program PHBM, masyarakat desa hutan memiliki hak dan kewenangan untuk berpartisipasi.

Dalam melakukan partisipasi di dalam program PHBM, masyarakat Karanggayam memiliki beberapa saluran. Saluran-saluran tersebut meliputi Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH), Forum Komunikasi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan saluran partisipasi lainnya.

Pertama, masyarakat Karanggayam berpartisipasi melalui LMDH, yaitu lembaga yang dibentuk pada masing-masing desa yang di wilayahnya terdapat lahan Perhutani. LMDH berperan sebagai representasi masyarakat desa hutan dan memiliki kewenangan untuk bekerja sama dengan Perhutani dalam melaksanakan kegiatan apapun terkait dengan petak hutan negara yang berada di wilayah desa tempat LMDH tersebut berada. Pembentukan LMDH di Kecamatan Karanggayam dimulai pada tahun 2004 dan pembentukannya menandai pelaksanaan PHBM di wilayah tersebut.

Proses pembentukan LMDH diawali dengan pengumpulan para tokoh di desa yang memiliki hutan pangkuan oleh BKPH Karanganyar selalu pihak yang pertama berinisiatif mendirikan LMDH. Tokoh masyarakat seperti tokoh agama, tokoh pemuda, aparatur desa, sampai anggota masyarakat yang berkepentingan langsung dengan hutan seperti petani, penyadap getah, dan pesanggem diundang untuk membahas pembentukan LMDH. Setelah para tokoh masyarakat terkumpul, dibentuk Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) sebagai dasar sebuah lembaga. Setelah memiliki format kepengurusan, keanggotaan dan AD/ART, LMDH kemudian diresmikan sebagai sebuah lembaga dengan akta notaris.

Sebagai organisasi masyarakat desa hutan, LMDH di Kecamatan Karanggayam belum secara komplit merepresentasikan masyarakat setempat. Sejalan dengan O'neil (2001) bahwa meskipun partisipasi sering terinspirasi dari keinginan untuk membuat proses pengambilan keputusan yang terbuka, jelas tidak mungkin untuk melibatkan semua orang sehingga keterwakilan semua orang tidak pernah komplit. Keterwakilan

yang tidak komplit ini muncul karena adanya lapisan sosial di dalam masyarakat Karanggayam. Tidak seluruh anggota masyarakat dapat aktif dalam organisasi kemasyarakatan. Kurangnya sosialisasi dan pendidikan masyarakat yang belum memadai juga menyebabkan banyak anggota masyarakat belum mengetahui keberadaan LMDH atau kegiatan-kegiatannya.

Kedua, masyarakat dapat berpartisipasi melalui Forum Komunikasi (Forkom). Forum ini sengaja dibentuk untuk mempertemukan pihak yang berkepentingan dalam PHBM pada tingkat desa, kecamatan, kabupaten, dan provinsi. Forum ini menjadi ruang dialog berbagai pihak terkait dengan masalah, kebutuhan, kegiatan, sampai pada evaluasi dan masukan kegiatan-kegiatan PHBM. Keanggotaan forum komunikasi berbeda-beda pada tiap tingkatan. Pada tingkat desa, keanggotaan Forkom terdiri dari pemerintahan desa, organisasi-organisasi di desa dan Perhutani dengan diketuai oleh Sekretaris Desa. Kepala Desa tidak dapat menjadi ketua Forkom tingkat desa karena secara otomatis berperan sebagai penanggung jawab. Pada tingkat kecamatan, pemerintahan yang bergabung adalah pemerintahan kecamatan dan diketuai oleh Sekretaris Kecamatan. Pada tingkat kabupaten, ketuanya adalah Sekretaris Daerah.

Ketiga, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan PHBM melalui LSM. Di Kecamatan Karanggayam, ada satu LSM yang aktif mendampingi pelaksanaan PHBM yaitu LSM Kembang Mas. LSM tersebut tidak menjadi anggota Forkom tetapi mendampingi desa-desa secara independen. Namun, LSM ini memiliki sumber daya yang sangat terbatas. Satu penggiat LSM ini mendampingi LMDH di wilayah BKPH Karanganyar dan BKPH Gombong Utara, tidak hanya Kecamatan Karanggayam saja. Dengan sumber daya manusia yang secara kuantitas kurang ini, pendampingan LSM untuk desa-desa di Kecamatan Karanggayam masih belum optimal.

Keempat, partisipasi masyarakat lainnya yang tidak terorganisasi. Untuk masyarakat desa hutan, keberadaan hutan negara merupakan bagian terintegrasi dari mereka. Partisipasi masyarakat yang tidak terorganisasi lebih banyak berkaitan dengan keamanan hutan dan aspek lingkungan. Masyarakat desa hutan setelah adanya PHBM saling mengawasi dan mencegah terjadinya perusakan hutan baik sengaja ataupun tidak sengaja. Selain itu, masyarakat setempat juga dapat berpartisipasi dalam PHBM dengan menempatkan diri sebagai pihak swasta. Pihak swasta yang dibutuhkan dalam program PHBM di Kecamatan Karanggayam masih terbatas pada jasa angkutan saja. Sedangkan untuk media massa sebagai salah satu saluran partisipasi masyarakat dalam berbagai

bidang kehidupan, masyarakat di Kecamatan Karanggayam belum memanfaatkannya dengan optimal.

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan Program Kerja PHBM

Rangkaian program kerja dalam PHBM dapat diidentifikasi menjadi beberapa program kerja berdasarkan pihak yang memiliki inisiatif untuk mengagendakan kegiatan, yaitu: program rutin Perhutani, program kerja PHBM oleh KPH Kedu Selatan, dan program PHBM oleh LMDH. Dua program pertama lebih banyak dirancang oleh Perhutani sedangkan program terakhir dirancang oleh LMDH dengan pendampingan mandor tingkat desa yang dipekerjakan oleh Perhutani.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program kerja PHBM sangat minim karena mayoritas kegiatan telah ditentukan oleh Perhutani. Kawasan Kecamatan Karanggayam oleh Perhutani difungsikan sebagai hutan produksi (pinus). Kegiatan seperti penyadapan getah dan pengangkutannya, penebangan dan penanaman kembali, penentuan petak lahan yang akan ditanami dan jenis tanamannya telah ditentukan oleh Perhutani dan merupakan program rutin. Keputusan tidak dihasilkan dari dialog di tingkat Forkom Kecamatan melainkan telah ditentukan oleh Perhutani baik di tingkat BKPH maupun KPH.

Program yang dibuat pada tingkat KPH adalah program kerja yang dirancang Mandor Pendamping PHBM tingkat KPH Kedu Selatan yang ditempatkan di BPKH Karanganyar. Pembuatan program ini menjadi hak mandor berdasarkan tugas pokok dan fungsinya. Kegiatan yang dibuatnya meliputi pendampingan LMDH melalui pertemuan-pertemuan, pelatihan, maupun pengawasan.

Pada tingkat LMDH, program kerja PHBM dibuat oleh masyarakat sendiri dengan mempertimbangkan kebutuhan Perhutani. Program kerjanya tidak terbatas pada pengelolaan hutan tetapi juga pemberdayaan masyarakat. Program LMDH tidak dibatasi hanya pada kegiatan yang direncanakan oleh Perhutani tetapi juga pada kegiatan lain yang dipilih masyarakat setempat.

Berdasarkan tujuan PHBM, program kerja yang dikembangkan Perhutani dan LMDH seharusnya memenuhi beberapa unsur, yaitu: peningkatan pendapatan, pemberdayaan masyarakat, dan kelestarian lingkungan. Namun, LMDH yang ada di Kecamatan Karanggayam belum mengembangkan program kerja PHBM dengan baik. LMDH Rimba Sejahtera di Desa Logandu merupakan contoh LMDH yang telah

membuat program kerja secara lengkap sedangkan LMDH desa lain hanya menjadikan agenda rutin Perhutani sebagai program kerjanya.

Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Program Kerja PHBM

Ada berbagai program kerja dalam PHBM yang melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat. Masyarakat Karanggayam bersedia bekerja sama dengan Perhutani dalam melaksanakan PHBM terutama berkaitan dengan pemanenan getah pinus dan sewa atau kontrak lahan Perhutani untuk kepentingan masyarakat setempat.

Pertama, masyarakat Karanggayam berpartisipasi dalam pemanenan getah pinus. Dalam pemanenan getah pinus, masyarakat berpartisipasi dengan menyediakan tenaga kerja yang berperan sebagai penyadap getah sedangkan segala keperluan lainnya telah diatur dan disediakan oleh Perhutani. Perhutani menyediakan alat sadapan getah dan menghitung target produksi. Penyadap hanya perlu untuk menyadap pohon-pohon pinus yang telah ditentukan di petak lahan yang telah ditentukan Perhutani. Masing-masing penyadap mendapatkan upah Rp2.500,00 per kilogram getah yang berhasil disadapnya.

Kedua, masyarakat Karanggayam bekerja sama dalam sistem kontrak Perhutani. PHBM di Kecamatan Karanggayam memiliki sedikitnya dua macam kontrak lahan. Kontrak lahan yang pertama adalah kontrak tumpangsari atau penggarapan lahan kosong antara Perhutani dan Kelompok Tani Hutan (KTH). Perhutani telah menentukan tanaman apa yang ditanam dan lahan mana yang akan disewakan atau ditanami tumpangsari. KTH dan Perhutani kemudian menandatangani perjanjian kerja sama kontrak lahan tersebut. Sebagai contoh, ada kontrak tumpangsari antara Perhutani dan KTH Petak 121e di Desa Karanggayam. KTH mendapatkan Rp80.000,00 sebagai biaya kontrak dari Perhutani dan seluruh hasil tumpangsari dinikmati oleh KTH tanpa perjanjian bagi hasil dengan Perhutani. Kontrak jenis lain ada di Desa Karanggayam, yaitu Perhutani menyewakan lahannya untuk dimanfaatkan sebagai pasar rakyat. Masyarakat membayar Rp6.000.000,00 setiap tahun untuk menyewa lahan tersebut.

Ketiga, BKPH Karanganyar dan masyarakat Karanggayam menggagas kerja sama dalam program peternakan rakyat. Masyarakat menyediakan lahan untuk kandang komunal sedangkan Perhutani menyediakan lahan untuk ditanami pakan ternak. Kerja sama ini direncanakan akan dikembangkan tahun 2014 antara BKPH Karanganyar dengan LMDH di Kecamatan Karanggayam.

Keempat, masyarakat Karanggayam berpartisipasi dalam pengawasan keamanan hutan. Sebelum ada program PHBM, masyarakat memiliki akses yang sangat terbatas terhadap sumber daya hutan. Masyarakat dianggap tidak mampu mengelola hutan dan apabila diberi akses mereka akan merusak hutan. Puncaknya pada masa reformasi, masyarakat melakukan pembakaran hutan secara sengaja dan menjadikannya lahan pertanian. Setelah adanya program PHBM, masyarakat telah mendapat sosialisasi tentang pentingnya menjaga hutan. Masyarakat diperbolehkan untuk memasuki hutan dan memanfaatkan sumber dayanya selama tidak melanggar peraturan yang ditetapkan Perhutani. Apabila ada masyarakat yang merusak hutan baik sengaja atau tidak, Perhutani bukan satu-satunya pihak yang mengawasi. Masyarakat juga ikut mengawasi dan mencegah karena perusakan akan mengurangi keuntungan yang didapat dari petak lahan bersangkutan.

Partisipasi Masyarakat dalam Memetik Hasil dan Manfaat PHBM

Bagi hasil di Kecamatan Karanggayam paling banyak berasal dari bagi hasil getah pinus. Dalam sistem bagi hasil ini, Perhutani adalah pihak yang menentukan persentase bagi hasilnya. Peraturan ini berasal dari tingkat pusat (Direksi Perum Perhutani) sehingga di tingkat Resor Pemangkuan Hutan (RPH) di Kecamatan Karanggayam dan BKPH Karanganyar hanya mengikuti aturan tersebut.

Berdasarkan keterangan dari BKPH Karanganyar, bagi hasil getah pinus bagi masyarakat sebesar 5% jika target penyadapan tercapai 95% atau lebih dari target per tahun. Jika panen getah pinus hanya 90-94% dari target hak bagi hasil untuk LMDH adalah 2,5%. Jika getah yang dihasilkan kurang dari 90% target per tahun, hak bagi hasil untuk LMDH hanya 1,5%. Semua persentase diambil dari pendapatan dari getah pinus selama satu tahun setelah dikurangi biaya operasional dan administrasi.

Hutan di Kecamatan Karanggayam selain memberikan keuntungan bagi hasil nonkayu seperti getah pinus juga memberikan bagi hasil kayu. Bagi hasil diberikan kepada LMDH jika selama setahun petak pangkuan di desa LMDH bersangkutan memiliki kayu yang dipanen. Panen kayu dilakukan atas hutan produksi yang tanamannya telah mencapai usia boleh tebang. Pemanenan tidak dilakukan secara rutin tetapi insidental berdasarkan usia pepohonan/kelompok umur (KU) atau sebab lain seperti bencana alam.

Perincian bagi hasil kayu telah ditentukan oleh Perhutani, yaitu LMDH di desa bersangkutan berhak mendapatkan maksimal 25% dari total pendapatan panen kayu. Total pendapatan tersebut telah dikurangi biaya operasional yang mungkin muncul selama proses penebangan. Total pendapatan tersebut juga telah dikurangi faktor koreksi. Perhitungan ini berlaku apabila tanaman yang dipanen mulai ditanam setelah Perhutani bekerja sama dengan LMDH setempat. Perhitungan berbeda dilakukan apabila saat LMDH didirikan pepohonan bersangkutan telah ditanam. Ketentuan tersebut telah dibuat oleh Perhutani melalui SK Direksi Perum Perhutani No. 436/KPTS/DIR/2011 tentang Pedoman Berbagi Hasil Hutan Kayu.

Tiap LMDH di Kecamatan Karanggayam menerima bagi hasil setiap tahun. Nominal yang diterima masing-masing LMDH kurang dari Rp1.000.000,00 per tahun. Jumlah tersebut dihasilkan dari hasil yang didapat di petak lahan masing-masing desa tempat LMDH tersebut berada. Nominal tersebut termasuk kecil karena setiap desa di kecamatan tersebut hanya memiliki luas lahan yang relatif kecil dibandingkan wilayah lain di KPH Kedu Selatan. Desa Selogiri dengan luas 1.081,595 Ha memiliki lahan Perhutani seluas 332,0 Ha merupakan wilayah terluas. Desa dengan wilayah Perhutani terkecil adalah Desa Pagebangan yaitu hanya 54,4 Ha (BPKH Karanganyar, 2014). Nominal tersebut harus dialokasikan untuk kas LMDH, iuran paguyuban, alokasi untuk pemerintah desa, alokasi untuk pengurus LMDH, dan lain sebagainya sesuai AD/ART yang ditetapkan masing-masing LMDH.

Dari sisi ekonomi, bagi hasil yang didapat masyarakat tidak besar dan hanya dirasakan anggota masyarakat yang aktif di dalam LMDH. Namun, keuntungan ekonomi lain dapat didapat oleh masyarakat dari program kontrak atau sewa lahan baik lahan kosong ataupun tumpangsari. Bagi para pesanggem dan penyadap getah, program PHBM juga telah memberikan mata pencaharian.

Selain bagi hasil, manfaat PHBM lain yang dapat dinikmati masyarakat Karanggayam adalah peningkatan keamanan hutan. Sebelum adanya PHBM, kontrol terhadap hutan hanya dilakukan oleh Perhutani. Masyarakat yang memasuki wilayah hutan seringkali dianggap sebagai perusak karena menggarap lahan hutan atau mengambil sumber daya dari dalamnya. Setelah ada PHBM, ada pembagian kontrol dengan masyarakat sehingga masyarakat tidak lagi dianggap sebagai perusak hutan tetapi agen pengawas keamanan hutan.

Dalam pelaksanaannya, masyarakat memang tidak lagi dianggap perusuh atau musuh Perhutani. Sebaliknya, Perhutani meminta masyarakat setempat untuk proaktif menjaga keamanan hutan. Semenjak adanya LMDH, masyarakat telah mendapatkan sosialisasi untuk berhenti melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat merusak hutan dan melaporkan kepada Perhutani apabila terjadi kegiatan yang merusak tersebut, baik disengaja ataupun tidak.

Kawasan hutan Perhutani di Kecamatan Karanggayam berada di wilayah pegunungan yang seringkali sulit untuk dijangkau. Perhutani kesulitan melakukan kontrol sampai ke pelosok-pelosok hutan di bawah kewenangannya. Namun, masyarakat setempat sering menjangkau hutan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup mereka. Masyarakat bersentuhan dengan hutan lebih intens daripada Perhutani. Kemitraan dengan masyarakat membawa keuntungan penjagaan keamanan karena jika sesuatu terjadi di dalam hutan, masyarakat dapat menginformasikan Perhutani atau menyelesaikannya masalahnya sendiri sebelum berkembang lebih jauh.

Perhutani menyebut kegiatan kontrol atau pengawasan atas keamanan hutan tersebut merupakan peningkatan tanggung jawab dan peran pihak yang berkepentingan khususnya masyarakat. Perhutani bukan lagi satu-satunya pihak yang melakukan kontrol atas kondisi lingkungan dan keamanan hutan tetapi didukung oleh masyarakat sekitar hutan. Peningkatan tanggung jawab dan peran inilah yang membuat keamanan hutan meningkat sejak adanya PHBM. Pengawasan masyarakat juga meningkatkan keamanan hutan dari adanya kemungkinan pencurian, penjarahan, dan pengrusakan hutan. Berdasarkan kondisi di lapangan, keamanan hutan meningkat sejak PHBM diberlakukan di wilayah Kecamatan Karanggayam

Hambatan Partisipasi Masyarakat dalam PHBM

Ada beberapa tujuan PHBM yang telah dirumuskan sejak pertama kali program tersebut dibentuk. Dalam pengelolaan hutan, PHBM melibatkan masyarakat masyarakat sekitar hutan mulai dari perencanaan, pengelolaan sampai dengan pengawasan (Perum Perhutani, 2014). Sedangkan maksud dan tujuan yang tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1) Keputusan Direksi Perhutani Tahun 2009 meliputi peningkatan peran dan tanggung jawab Perhutani, masyarakat desa hutan, dan pihak berkepentingan lain, perluasan akses masyarakat terhadap hutan, sinergitas dan keselarasan dengan pembangunan daerah, dan peningkatan usaha produktif.

Tujuan yang ditetapkan belum sepenuhnya tercapai di Kecamatan Karanggayam. Banyak proses partisipasi bertujuan untuk menghasilkan konsensus karena dianggap sebagai basis kuat dari keputusan yang legitimate (Innes dan Booher, 2004). Namun, apa yang terjadi dalam pelaksanaan PHBM di tingkat akar rumput (*grass root level*) seperti Kecamatan Karanggayam partisipasi justru belum menitikberatkan pada proses pengambilan keputusan melainkan sebatas partisipasi fisik selama pelaksanaan kegiatan. Konsep-konsep kegiatan dan keputusan diambil di tingkat atasnya. Masyarakat Karanggayam memiliki partisipasi terbatas dan belum menyentuh esensi partisipasi publik yang diinginkan berupa suatu konsensus.

Partisipasi masyarakat Kecamatan Karanggayam dalam PHBM belum dapat menjadi kekuatan penyeimbang bagi Perhutani sebagai pihak yang telah memiliki sejarah panjang dalam memegang kewenangan pengelolaan hutan negara. Ada beberapa hal yang menjadi penyebab partisipasi masyarakat belum berjalan dengan optimal.

Pertama, dialog deliberatif antarpihak yang berkepentingan dalam PHBM belum berjalan dengan baik. Forum Komunikasi sebagai salah satu wadah untuk dialog deliberatif ini tidak berjalan dengan baik. Keberadaan Forkom di tingkat kecamatan dan desa sendiri baru sebatas formalitas program dan belum difungsikan sebagaimana mestinya. Selain itu, program PHBM yang lebih banyak mengacu pada program-program yang ditentukan di jajaran birokrasi tingkat atas membuatnya kurang inklusif. Program tidak dihasilkan dari keputusan bersama di tingkat Kecamatan Karanggayam sehingga komitmen bersama untuk mewujudkan program juga kurang. Komitmen akan terwujud apabila seluruh pihak merasa telah mencapai konsensus sehingga setiap keputusan yang dihasilkan merupakan tanggung jawab bersama.

Kedua, masyarakat Kecamatan Karanggayam belum mandiri sebagai masyarakat madani (*civil society*). Peran *civil society* dapat terlaksana dengan baik apabila *civil society* tersebut mandiri. Darmawan Triwibowo (2006: 2) mengutip Cohen kemudian menjelaskan bahwa *civil society* yang mandiri menembus batas-batas kelas yang ada di dalam masyarakat. Masyarakat sipil tersebut berdiri sebagai sebuah entitas yang memiliki kapasitas politik memadai sehingga dapat menempatkan diri sebagai kekuatan penyeimbang (*balancing forces*) bagi pemerintah yang memiliki kecenderungan mengintervensi pemerintahan.

Ada beberapa masalah yang dihadapi masyarakat Kecamatan Karanggayam sehingga mereka belum menjadi masyarakat madani yang mandiri, yaitu: sumber daya

manusia, modal finansial, dan modal sosial (*social capital*). Sumber daya manusia di kecamatan ini belum memadai karena tingkat pendidikannya rendah. Masyarakat Karanggayam adalah masyarakat desa hutan yang bermatapencaharian mayoritas sebagai petani dan sangat bergantung pada hutan. Mayoritas anggota masyarakat merupakan rakyat miskin yang jelas bermasalah dengan modal finansial untuk membangun masyarakat madani. Modal sosial juga menjadi komponen penting dalam masyarakat madani yang belum dapat dipenuhi oleh masyarakat Karanggayam. Menurut Hetifah Sj Sumarto (2009: 16) modal sosial terbangun melalui interaksi antarmanusia yang membentuk jaringan, norma-norma kepercayaan sosial dan memfasilitasi koordinasi dan kerja sama bagi kepentingan bersama. Kualitas yang baik dari modal sosial akan memiliki dampak positif terhadap kesejahteraan dan pembangunan di tingkat lokal. Dengan masalah pada SDM, finansial, dan modal sosial, masyarakat Karanggayam belum dapat berpartisipasi dengan optimal dalam program PHBM.

Ketiga, adanya dominasi Perhutani atas pihak berkepentingan lainnya dalam PHBM di Kecamatan Karanggayam. Di satu sisi, dominasi ini muncul karena keterbatasan masyarakat setempat dalam berpartisipasi dan minimnya peran pihak swasta. Di sisi lain, dominasi Perhutani atas pihak berkepentingan lain terjadi karena Perhutani memiliki keunggulan kekuasaan dalam sejarahnya, keunggulan kualitas SDM, dan keunggulan modal finansial.

Organisasi yang kini disebut Perhutani telah berwenang untuk mengelola hutan negara di Pulau Jawa dan Madura sejak masa penjajahan. Sejarah telah mencatat mereka sebagai pihak yang berwenang dan dianggap mampu mengelola hutan. Masyarakat Karanggayam menganggap bahwa Perhutani lebih tahu dan lebih mampu sehingga mereka tidak bersikap sebagai *partner* kerja sama yang mandiri melainkan menunggu instruksi dari Perhutani.

Pada bidang SDM, Perhutani memiliki karyawan yang masuk melalui proses seleksi dan telah melalui berbagai pelatihan. SDM yang direkrut memiliki kualifikasi pendidikan dan kemampuan. Perhutani menempatkan karyawannya sampai ke tingkat akar rumput, yaitu menempatkan Mantri di tingkat Resort Pemangkuan Hutan (RPH) dan Mandor pendamping PHBM di tingkat desa.

Sebagai sebuah badan usaha milik negara, Perhutani memiliki keunggulan finansial dibandingkan pihak berkepentingan lain dalam PHBM terutama masyarakat sekitar hutan yang berada dalam kemiskinan. Sebagai pihak yang mendapat proporsi

besar dalam bagi hasil, Perhutani memiliki lebih banyak dana dari masyarakat. Dengan dana tersebut, sistem Perhutani mengalokasikan sebagian untuk menjalankan program PHBM. Dengan hambatan-hambatan tersebut di atas, partisipasi masyarakat Karanggayam dalam program PHBM belum berjalan optimal.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Ada beberapa saluran partisipasi masyarakat dalam PHBM, yaitu: LMDH, Forum Komunikasi, LSM, dan saluran partisipasi lainnya. Partisipasi masyarakat dalam program PHBM adalah sebagai berikut. *Pertama*, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan program kerja PHBM. Forum Komunikasi dapat menjadi saluran partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan tetapi belum dapat berjalan optimal. Program kerja PHBM lebih banyak ditentukan pada keputusan di level atas seperti jajaran direksi, unit, dan KPH. Sedangkan pada tingkat akar rumput di Kecamatan Karanggayam, partisipasi dalam proses perencanaan belum berjalan baik. *Kedua*, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program kerja PHBM. Partisipasi tersebut dilakukan melalui adanya kegiatan-kegiatan LMDH untuk mendukung program PHBM. Melalui LMDH, masyarakat bersedia bekerja sama dengan Perhutani untuk melaksanakan berbagai kegiatan seperti kerja sama peternakan rakyat dan penyewaan lahan Perhutani sebagai pasar tradisional. Masyarakat juga menyalurkan tenaga kerja kepada Perhutani dan ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap keamanan hutan. *Ketiga*, masyarakat ikut serta dalam memetik hasil dan manfaat PHBM. Keuntungan yang didapat dari petak lahan Perhutani dibagi antara Perhutani dan LMDH. Manfaat lain yang didapatkan oleh masyarakat adalah adanya peningkatan keamanan hutan di wilayah Karanggayam. Ada beberapa kekurangan atau hambatan partisipasi masyarakat yaitu meliputi dialog deliberatif yang berjalan kurang baik, masyarakat Karanggayam belum dapat menjadi masyarakat sipil yang mandiri, dan dominasi Perhutani atas pihak berkepentingan lainnya.

Saran

Saran yang dapat diberikan adalah perlunya meningkatkan peran Forum Komunikasi sebagai sarana partisipasi seluruh pihak yang berkepentingan dalam PHBM. Masyarakat dan pihak yang berkepentingan lain dapat menjadi lebih aktif apabila

memanfaatkan Forum Komunikasi dengan baik terutama yang berkaitan dengan proses perencanaan program kerja PHBM. Seluruh pihak juga diharapkan memberdayakan masyarakat Karanggayam agar dapat menjadi masyarakat sipil yang mandiri dan berperan sebagai kekuatan penyeimbang (*balancing force*) bagi pemerintah (Perhutani).

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad Sukardi. (2009). *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo Yogyakarta.
- BPS Kabupaten Kebumen. (2013). *Statistik Daerah Kecamatan Karanggayam.*, (Online), (http://kebumenkab.bps.go.id/data/publikasi/publikasi_54/publikasi/files/search/searchtext.xml, diakses pada 16 Desember 2013, pukul 06.30 WIB).
- Darmawan Triwibowo (Ed). (2006). *Gerakan Sosial Wahana Civil Society Bagi Demokratisasi*. Jakarta: LP3ES.
- Edah Jubaedah, Nugraha Lili & Haris Faozan. (2008). *Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota I*. Bandung: PKP2A I LAN.
- Gunawan Wiradi dkk. (2001). *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Hetifah Sj. Sumarto. (2009). *Inovasi, Partisipasi, Dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat.
- Lukman Soetrisno. (1995). *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Moleong, Lexy J.. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rosdakarya.
- Peluso, Nancy Lee. (1992). *Rich Forest, Poor People Resource Control and Resistance in Java*. Los Angeles: University of California Press.
- Pemerintah Kabupaten Kebumen. (2014). *Kecamatan Karanggayam*, (Online), (<http://www.kebumenkab.go.id/index.php/public/page/index/140>, diakses pada 16 Maret 2014 pukul 07.00 WIB).
- Hasanu Simon. (2008). *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat (Cooperation Forest Management) Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Perhutani. (2013). *Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM)*, (Online), (<http://perumperhutani.com/csr/phbm/> diakses pada 20 Desember 2013 pukul 07.00 WIB).
- Slamet, Y. (1993). *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Sugayo J. Adam dan Imam F. Raharjo. (2007). *Dialog Hutan Jawa Mengurai Makna Filosofis PHBM*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Turnhout, E., S. Van Bommel, and N. Aarts. 2010. How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society* **15**(4): 26. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art26/>.
- Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- University of Oregon. *Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation*, (Online), (<http://pages.uoregon.edu/rgp/PPPM613/class10theory.htm>, diakses pada 18 Agustus 2014 pukul 08.00 WIB).