

PERANSERTA MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN KEHUTANAN¹

Jufrina Rizal²

Policies in forestry development have been based solely upon a view that forestry resources are assets of national development. The implication of such approach, among others, is that the business involved only a few people with big money. At the same time, indigenous people living in the forest can only be spectators. With the reform in all sectors, the development paradigm in forestry sector changed. The forestry development today and in the future is directed toward conservation, resources rehabilitation, and public participation in forestry development. This article is to expose how to involve the public in forestry development.



A. Pembangunan kehutanan

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu konsep politik-sosial dan ekonomi untuk mengarahkan proses perubahan ke arah yang diinginkan melalui kebijakan-kebijakan atau perundang-undangan. Pada masa lampau, kebijakan pembangunan kehutanan yang dikembangkan berdasarkan pandangan ekonomi politik terhadap sumber daya hutan yang dianggap suatu modal pembangunan nasional. Pandangan tersebut melahirkan kebijakan yang memandang hutan semata-mata sebagai aset ekonomi yang dimanfaatkan untuk menghasilkan barang dan jasa yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional. Sebagai akibat dari kebijakan tersebut, maka yang terlibat dalam pembangunan

¹ Dalam rangka Lokakarya Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Kehutanan, yang diselenggarakan oleh Biro Hukum Departemen Kehutanan RI. Hotel Wisata, 23 Desember 2002.

² Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

kehutanan sangat terbatas, hanya segelintir orang, yaitu pelaku ekonomi yang memiliki modal yang besar. Sedangkan sebagian masyarakat, khususnya yang hidup di dalam dan di sekitar hutan hanya menjadi penonton saja.

Dengan adanya reformasi di segala bidang, maka paradigma pembangunan juga berubah, tidak terkecuali pembangunan di bidang kehutanan. Pembangunan kehutanan kini dan masa akan datang diarahkan untuk tujuan konservasi dan kelestarian hutan, rehabilitasi sumber daya yang sudah terdegradasi dan pemerataan pembangunan³. Dalam paradigma baru tersebut peranserta masyarakat dalam pembangunan menjadi menonjol.

B. Peran-serta Masyarakat

Dalam proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat memegang peranan yang sangat penting. Proses pemberdayaan ini dapat berjalan dan membuahkan hasil yang diharapkan, apabila dalam setiap kegiatan pengelolaan kehidupan bernegara terdapat pelibatan peranserta masyarakat. Pelibatan peran serta masyarakat ini harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yang berupa peningkatan kesejahteraan mereka. Adanya peningkatan ini akan berdampak positif bagi kehidupan bernegara, karena dengan demikian diharapkan terjadi pemerataan kemakmuran di masyarakat. Dalam pembangunan kehutanan, dampak yang diharapkan dari peran serta masyarakat tidak saja kesejahteraan masyarakat sendiri, juga kelestarian hutan dan sebagainya.

Konsep masyarakat dalam pembangunan kehutanan, hendaklah jelas. Masyarakat dapat terdiri dari berbagai pihak, antara lain kelompok masyarakat disekitar hutan, masyarakat lokal dan tradisional yang mempunyai interaksi dan kepentingan dengan hutan, disamping kelompok-kelompok lainnya seperti lembaga masyarakat pemerhati hutan.

Proses pelibatan masyarakat ini dimaksudkan agar masyarakat mempunyai perasaan "memiliki" atau *sense of belonging* dan mempunyai tanggung jawab terhadap pembangunan kehutanan itu sendiri. Proses ini diperlukan karena selama ini sebagian besar masyarakat hanyalah menjadi penonton. Proses agar merasa "memiliki" dan bertanggung jawab perlu

³ Rancangan Akademik Peraturan Pemerintah tentang Peran serta Masyarakat dalam Pembangunan Kehutanan.

dibangun dan dimotivasi oleh pemerintah. Proses ini mungkin tidak dapat diwujudkan seketika. Perlu waktu untuk penyadaran tentang pentingnya peranserta masyarakat, yang dilakukan dengan berbagai cara, baik tertulis maupun lisan melalui pertemuan-pertemuan, rembuk desa dengan berbagai kelompok masyarakat. Selama lebih 30 tahun berbagai lembaga-lembaga masyarakat (adat/tradisional) yang diharapkan dapat mengembangkan proses peranserta secara aktif dalam pembangunan umumnya dan kehutanan khususnya telah banyak hilang atau pudar. Oleh karena untuk dapat mengaktifkan kembali dan meningkatkan peranserta tersebut diperlukan suatu strategi dan pendekatan.

C. Bentuk-bentuk peranserta masyarakat

Dalam pembangunan umumnya, peran serta masyarakat dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, baik dilakukan secara pasif maupun secara aktif. Secara pasif berarti, masyarakat dalam sikap, perilaku, tindakannya tidak melakukan tindakan-tindakan mengganggu pembangunan sedangkan secara aktif dengan turut serta memperlancar aktifitas pembangunan pada umumnya dan pembangunan hutan pada khususnya.

Dalam pembangunan kehutanan, masyarakat dapat dilibatkan mulai tahap perencanaan pembangunan, pelaksanaan, pengelolaan dan evaluasi pembangunan, termasuk di dalamnya pengawasan. Dalam proses perencanaan, peran serta masyarakat dapat dilakukan dengan memberikan masukan dalam rangka penyusunan kebijakan program dan kegiatan pembangunan kehutanan. Disamping itu memberikan informasi dan saran-saran tentang sumberdaya, potensi hutan di lingkungannya. Dalam tahap pelaksanaan dan pengelolaan, misalnya dilibatkan dalam kontrol dan pengawasan. Dalam tahap evaluasi diberi kesempatan untuk memberikan masukan apakah pelaksanaan hutan sudah sesuai dengan rencana semula dan sesuai dengan harapan masyarakat.

Dalam pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, maka seluruh keterlibatan masyarakat dalam proses sebelumnya dalam rangka pembangunan kehutanan memiliki makna. Oleh karena itu bukanlah hal yang berlebihan apabila masyarakat dimungkinkan melakukan pengawasan. Namun demikian dalam melakukan pengawasan perlu diatur sedemikian rupa sehingga penyelesaian masalah yang ditemukan dalam rangka pengawasan tersebut dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Berdasarkan pemikiran yang demikian ini wujud pengawasan oleh

masyarakat harus dipilah-pilah menurut lingkupnya, serta melalui mekanisme yang jelas.

Dalam rangka pengawasan, masyarakat dapat berperan serta apabila ada kelalaian dan pelanggaran dalam pengurusan hutan, yang mengakibatkan kerusakan hutan dan lingkungan. Kerusakan tersebut dapat menimbulkan kerugian finansial atau sosial atau lingkungan hidup di pihak masyarakat baik jangka pendek ataupun jangka panjang baik secara langsung ataupun tidak langsung. Dalam pengawasan dapat dilakukan oleh perorangan, kelompok masyarakat atau lembaga masyarakat. Warga desa dapat secara langsung melaporkan kerusakan di wilayahnya. Pengawasan tersebut juga terkait dengan pelestarian lingkungan hidup dalam penelitian lapangan dijumpai konsep-konsep adat untuk keseimbangan dengan alam sekitarnya⁴

Berkaitan dengan hutan dan lingkungan umumnya, sebenarnya selama ini, berbagai suku bangsa di Indonesia mengenal apa yang disebut "kearifan tradisional" dalam mengelola lingkungan, termasuk hutan. Dalam pendekatan antropologis, disebut juga *local knowledge*⁵. Bentuk-bentuk yang demikian masih banyak kita lihat pada berbagai suku di Indonesia, misalnya suku Dayak di pedalaman Kalimantan, Bali dsbnya. Nilai-nilai tradisional yang bersifat positif dan yang hidup di masyarakat tradisional tersebut sebenarnya dapat dikembangkan dalam rangka peranserta masyarakat dalam pembangunan kehutanan.

Peranserta ini dapat berupa keikutsertaan dalam pembangunan sebagai suatu kegiatan yang didasarkan pada kemampuan dirinya sendiri. Peran serta ini tidak dapat dipandang begitu saja sebagai suatu pengorbanan yang harus diberikan oleh masyarakat. Sebagai gantinya, peranserta tersebut akan memberikan suatu keuntungan yang positif pada masyarakat yaitu akan mensejahterakan masyarakat.

Wujud konkrit peranserta masyarakat di atas secara berurutan adalah sebagai berikut :

- a. berupa usulan, bentuk peranserta yang berupa pemikiran-pemikiran
- b. tenaga, merupakan bentuk peranserta fisik.

⁴ Dalam konsep agama dan adat Bali dikenal konsep Tri Hita Karana, dimana manusia harus menjaga keseimbangan dengan Yang Maha Kuasa, dengan sesama manusia dan dengan alam.

⁵ Geertz, *Local Knowledge Further Essay in Interpretive Anthropology*, 1986, page 100.

- c. material, merupakan peranserta kontribusi masyarakat yang berupa benda bergerak seperti bahan-bahan, dana/uang maupun benda tidak bergerak seperti menyumbangkan tanah miliknya.
- d. teknologi yang dimiliki masyarakat tersebut.

Beberapa hal yang harus ditempuh oleh pemerintah agar terwujudnya peranserta dalam pembangunan adalah :

- a. memberikan informasi kepada masyarakat
- b. memberikan motivasi kepada masyarakat

Sedangkan pengarahannya tentang pokok-pokok program tidak lagi dikehendaki oleh masyarakat, kemungkinan karena dianggap masih seperti pola lama yang *top-down*, masyarakat lebih menginginkan yang berasal dari bawah atau *bottom-up*.

Di bidang pembangunan kehutanan cara yang ditempuh agar peranserta dapat terwujud adalah melibatkan kelompok masyarakat dan badan hukum serta dimungkinkan perorangan. Untuk itu perlu pemberdayaan masyarakat.⁶ Pemberdayaan dalam hal ini berarti suatu proses untuk peningkatan kemampuan dan pengembangan diri masyarakat agar mampu berperanserta dalam pembangunan.

Secara sosiologis pemberdayaan masyarakat hanya akan berhasil apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. masyarakat mengerti, dalam arti mampu menangkap maksud program yang diperkenalkan .
2. program tersebut tidak bertentangan dengan sistem nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat.
3. program tersebut bermanfaat untuk masyarakat.
4. pelaksanaan program tersebut menerapkan teknologi yang tidak melampaui kemampuan masyarakat⁷.

Peran serta masyarakat pada dasarnya dimulai dengan melibatkan masyarakat dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pemanfaatan,

⁶ Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo, *Sosiologi Pedesaan*, Jilid 2, cet.I, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1996), hal.142.

⁷ Selo Soemardjan, *Jufriana Rizal dan Desiree Zuraida*, Ed., "Aspek-aspek Sosial Budaya dalam Pembangunan Desa", dalam *Masyarakat dan Manusia dalam Pembangunan : Pokok-pokok Pikiran Selo Soemardjan*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 159.

dengan dasar pemikiran bahwa masyarakat itu sendiri yang memahami watak dan lingkungan ulayatnya melalui forum rembuk desa dengan instansi terkait.⁸ Untuk itu perlu digali kemampuan masyarakat agar pemberdayaan masyarakat menjadi lebih efektif.

Dalam lingkup ini merupakan kewajiban Pemerintah untuk memberdayakan masyarakat setempat.⁹ Pemberdayaan masyarakat disini bukan sekedar memacu kemajuan, tetapi lebih menekankan pada pengembangan. Dalam pengertian yang terakhir ini, maka setiap kegiatan dalam pembangunan Kehutanan melibatkan masyarakat dan keseluruhan kegiatan tersebut menjadi kegiatan masyarakat yang menguntungkan mereka.¹⁰ Dengan demikian, maka pemberdayaan masyarakat mengarah menguatnya kemampuan kelompok-kelompok masyarakat sebagai pelaku pembangunan secara terorganisir dan profesional, menjadi pendamping masyarakat lainnya dalam rangka meningkatkan kinerja secara bersama.¹¹

Selain itu perlu dipikirkan reward kepada masyarakat. Reward ini dapat bersifat positif maupun negatif berupa imbalan jasa atau ketaat yang dilakukan dan sanksi terhadap pelanggaran.

Dalam peranserta dilakukan didalam berbagai bentuk dan tahap terdapat kemungkinan adanya sengketa atau perselisihan. Untuk itu diperlukan suatu mekanisme penyelesaian sengketa antara berbagai pihak. Mekanisme penyelesaian sengketa seyogyanya diatur.

⁸ John Abbot, *Sharing the City, Community Participation in Urban Management*, (London : Eart Scan Publication Ltd, 1996), hal.3-44. Selo Soemardjan, Op. Cit., hal.122-127.

⁹ Gunawan Sumodiningrat, M.Ec. *Membangun Perekonomian Rakyat, Cet.I*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998), hal.151-152.

Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, (Bandung : Alumni, 1997), hal.8.

Kieron Walsh, *Public Service, Efficiency and Local Democracy*, (London : Macmillan Press Ltd, 1996), hal.28-49.

Taliziduhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat, Cet.II*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1990), hal.103.

¹⁰ S. Budhisantoso, "Pengembangan Perckonomian Di Daerah: Kelembagaan, Jaringan dan Budaya Kerja. Puslit Pranata Pembangunan UI", tanpa tahun. Makalah.

J.W. Schrool, *Modernisasi Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara sedang Berkembang*, Terjemahan R.G. Soekodijo, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1981), hal.236.

¹¹ Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, *Agenda 21 Indonesia, Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, (Jakarta: Pelangi Grafika, 1997), hal. 131.

D. Tanggapan terhadap Rancangan Peraturan Pemerintahan mengenai Peranserta Masyarakat dalam Pembangunan Hutan

Beberapa konsep yang disampaikan dalam rancangan Peraturan Pemerintah dengan perubahan paradigma baru dalam pembangunan dimana masyarakat hanya secara pasif, seyogyanya masyarakat lokal dapat berperan secara aktif dalam pembangunan kehutan. Disamping itu perlu ditambahkan dan diperhatikan agar pembangunan kehutanan berjalan dengan efektif, perlu dilakukan hal-hal berikut yaitu :

- a. mengembangkan peranserta masyarakat dengan mengangkat nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, yaitu kearifan tradisional yang menyangkut hutan.
- b. mengaktifkan fungsi pengawasan dalam peranserta masyarakat.
- c. reward system dalam pembangunan kehutanan, baik berupa imbalan maupun sanksi bagi pelanggarnya.
- d. Memikirkan mekanisme penyelesaian sengketa dalam masalah kehutanan, baik sengketa antara kelompok masyarakat, antara masyarakat dengan pengelola hutan, masyarakat dengan pemerintah.

Butir b dan c diperlukan dalam penegakan hukum, agar kepastian dan keadilan dapat tercapai.