

Embarking on komuniti forestri: five points to keep in mind

Memahami KF: lima hal pokok yang perlu dipertimbangkan

Sonja Vermeulen, IIED, July 2001

1. *Community forestry* memiliki pengertian yang berbeda untuk orang-orang yang berbeda

Di dunia internasional, istilah *community forestry* secara sederhana berarti pengelolaan sekumpulan pepohonan oleh sekelompok orang yang memiliki tujuan yang sama. Pada umumnya, *community forestry* digunakan dalam dunia kehutanan dengan pengertian yang sama dengan *social forestry* (perhutanan sosial), sementara di sisi lain dibedakan dari istilah *farm forestry* yang merujuk pada pengelolaan pohon-pohonan oleh pengelola lahan individual.

Tatkala frasa *community forestry* (atau dalam istilah Indonesia, kehutanan masyarakat) muncul pertama kali ke hadapan kita, banyaklah interpretasi yang terbuka untuk kedua kata yang menyusunnya. Seseorang yang bekerja dengan kehutanan masyarakat akan sering bertanya dalam diri, “Apa yang dimaksud dengan masyarakat (*community*) ?” dan “Apa itu hutan ?” Keduanya adalah pertanyaan yang sangat penting dan bagaimana orang-orang yang berlainan menjawab pertanyaan itu akan berdampak luas pada distribusi tanggung jawab dan keuntungan yang dihasilkan lewat pengelolaan hutan itu.

Masyarakat dipahami sebagai sekelompok orang yang hidup dan saling berinteraksi --yang umumnya di sini diartikan-- secara damai. Meskipun demikian, kekeliruan umum yang biasa dibuat orang luar adalah mengasumsikan bahwa orang-orang itu hidup akrab satu sama lain, seperti halnya orang-orang kampung, dan berperilaku bersama

selayaknya masyarakat yang ideal – suatu kelompok yang demokratis dan egaliter. Tentu saja, masyarakat di suatu kampung tidaklah homogen, melainkan terdiri dari orang-orang dari berbagai umur, kelamin, marga, religi, tingkat pendidikan dan seterusnya; yang memiliki tingkat interaksi, pengaruh dan kerjasama yang berlain-lainan dengan warga kampung yang lainnya.

Beberapa pengamat kini sampai pada suatu kesimpulan yang meragukan apakah ada yang dapat betul-betul disebut sebagai ‘komunitas’ dalam arti yang sebenarnya. Barangkali pendapat ini terlampau pesimistik bagi kebanyakan situasi lokal, yang meskipun ada perbedaan-perbedaan kekuatan di dalamnya masyarakat itu tetap dapat berjalan dengan baik; setidaknya tetap dapat menghasilkan keputusan bersama. Namun biasanya kelompok yang betul-betul dapat bekerjasama secara efektif adalah lebih kecil daripada keseluruhan masyarakat di sebuah desa. Sejalan dengan uraian ini, kehutanan masyarakat sering terbaik bekerja ketika ‘masyarakat’ pengelola hutannya merupakan kelompok kecil yang berjaln erat, seperti halnya kelompok pemanfaat hasil hutan (misalnya, para pengumpul madu hutan), atau malahan kelompok yang tujuan awalnya bukan kehutanan (misalnya perkumpulan sepakbola, atau kelompok PKK).

Seperti halnya pengertian masyarakat, hutan bisa mempunyai arti yang berbeda untuk orang-orang yang berlainan. Sebagai contoh, sebagian orang menyebut berbagai tahap perkembangan lahan dalam sistem perladangan (hutan primer, kebun, ladang, hutan sekunder) dalam satu katagori yang sama: *hutan*. Sementara yang lain berpendapat bahwa lahan-lahan itu tidak semuanya bisa disebut hutan, karena hutan haruslah terdiri dari pepohonan. Namun, apakah dengan demikian perkebunan termasuk hutan ? Bagaimana halnya dengan kebun sawit ? Pertanyaan-pertanyaan ini bukan hanya akademis sifatnya, karena berkait langsung dengan siapa yang melakukan klaim atas sumberdaya itu dan apa macam input dan manfaat yang bisa didapat oleh kelompok-kelompok yang berbeda itu.

Menggabungkan kedua kata, kehutanan dan masyarakat bersama-sama telah membawa kepada suatu konsep yang luas pengertiannya, yang memiliki interpretasi yang kurang lebih serupa bagi orang-orang di berbagai belahan dunia (lihat Kotak 1). Komuniti forestri dapat mencakup praktek-praktek pengelolaan hutan yang telah berumur ratusan tahun sampai ke skema-skema inovatif yang relatif baru berkembang; pengelolaan hutan tanaman maupun hutan alam (termasuk lahan belukar), dan semua macam metode pengorganisasian kelompok masyarakat pengelola hutan.

Kotak 1. Beberapa contoh pengertian *community forestry*

Definisi pemerintah: *Community forestry* adalah sistem kehutanan yang didesain dan diterapkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, rumahtangga dan lingkungan lokal dan untuk mengembangkan ekonomi lokal. (*White Paper on Sustainable Forest Development, Government of South Africa*).

Definisi peneliti: *Community forestry* berbasis pada penguasaan lokal atas, dan pemanfaatan keuntungan dari, sumberdaya hutan lokal. Keuntungan-keuntungan itu bukan semata bersifat moneter, dan bukan pula semata dari produksi kayu, namun dapat bervariasi menurut banyaknya nilai manfaat yang bisa didapat dari ekosistem hutan, termasuk nilai-nilai kultural, spiritual, sosial, kesehatan, ekologis, rekreasional, estetika dan ekonomi. (Curran and M'Gonigle 1997, dalam *the Forests and Communities website*, <http://www.forestsandcommunities.org/ecosystem.html>).

Definisi lokal: Pengelolaan masyarakat atas hutan telah mengubah konsep kehidupan masyarakat. Warga desa tidak lagi berpikir soal manfaat perorangan, namun lebih pada manfaat kolektif. Kami gunakan dana yang diperoleh dari pengelolaan hutan untuk pembangunan di masyarakat, seperti memperbaiki jalan-jalan dan penyediaan air minum. (Tik Karki, *Jaykot Forest Users' Group*, Nepal, dalam Poffenberger 2000).

Di Indonesia situasinya sedikit berbeda. *Community forestry* yang diterjemahkan sebagai kehutanan masyarakat merupakan istilah yang

membawa beban pengertian tersendiri. Pengertian ini seringkali secara sempit merujuk pada bentuk khusus pengelolaan hutan bersama yang diinisiasi Pemerintah, misalnya bentuk-bentuk *hutan kemasyarakatan* (HKm) sebagaimana yang diatur dalam SK Menhut no 633. Karena itu di sini digunakan istilah *komuniti forestri* untuk menggambarkan pengertian yang lebih luas, yang mencakup berbagai bentuk yang berbeda dari pengelolaan hutan komunal yang dipraktekkan di seluruh kepulauan Indonesia.

2. Peserta KF mengharapkan adanya keuntungan yang cukup, yang bisa diperoleh dari sistem pengelolaan, untuk mengimbangi biaya-biaya yang dikeluarkan

Kesertaan seseorang dalam suatu kegiatan umumnya dilandasi harapan bahwa apa yang akan didapat bisa mencukupi, yakni apabila dibandingkan dengan upaya yang telah dilakukan, atau apa yang telah dikorbankan, guna melakukan aktifitas itu. Tanpa adanya harapan itu, tentu kegiatan ini tidak akan menarik.

Dalam KF, sebagian dari biaya dan manfaat itu akan muncul dari kegiatan pengelolaan aktual terhadap pohon-pohon dan tanaman lainnya. Umpamanya, seberapa banyak tenaga kerja yang diperlukan dan apa hasil panen yang bisa diperoleh. Manfaat yang diperoleh bisa saja berupa adanya hak atau pilihan-pilihan masa depan ketimbang suatu perolehan langsung; dan biaya-biaya itu bisa saja berupa resiko atau tanggung jawab yang mesti dicurahkan. Biaya-biaya dan manfaat yang lain berkait dengan cara-cara pengaturan yang dipakai kelompok dalam pengambilan keputusan. Kelompok atau masyarakat perlu berdiskusi dan mengaturnya sendiri. Biasanya mereka juga perlu untuk bekerjasama dengan pihak-pihak lainnya, khususnya petugas kehutanan atau pemerintah dalam kaitannya dengan pengelolaan kolaboratif lahan hutan negara.

Di dalam masyarakat –yakni kelompok masyarakat yang bertanggung jawab secara kolektif dalam pengelolaan hutan– terdapat tarik ulur

yang jelas antara manfaat yang didapat dari pengambilan keputusan secara demokratis, yakni dalam hal kesetaraan dan keterbukaan, dengan waktu dan usaha yang harus dicurahkan anggota komunitas (biasa disebut biaya transaksi). Seperti yang disitir penulis Inggris abad ke-19 Oscar Wilde, *“The trouble with socialism is that it takes up too many evenings”*, masalah dengan sosialisme adalah karena ia terlalu banyak makan waktu. Setiap komunitas perlu menetapkan apa yang paling cocok untuk dirinya sendiri, keseimbangan antara pengambilan keputusan yang dilakukan secara langsung dan yang didelegasikan.

Kotak 2. Ketika pemerintah menarik kembali keuntungan yang didapat dari hutan

Terima kasih kepada Undang-undang Kehutanan Nepal 1993. Hampir 10.000 komunitas pelestari hutan, masing-masing terdaftar sebagai Forest Users' Group (FUG, kelompok tani hutan), telah mengelola 750.000 ha dari total 4,9 juta ha hutan Nepal. Karenanya Nepal dipandang dunia sebagai pelopor KF. Sayangnya, keadaan itu kini sedang berubah. Parlemen Nepal saat ini sedang mempertimbangkan RUU Kehutanan (Amandemen Kedua) 2001, yang jelas-jelas akan mengurangi kewenangan dan lingkup kegiatan FUG. Salah satu perubahan besar ialah bahwa nantinya FUG harus menyerahkan 65% dari hasil yang diperoleh dari hutan ke Pemerintah, padahal sebelumnya hasil-hasil itu adalah sepenuhnya milik mereka. Meskipun dijanjikan 50% dari pungutan itu akan kembali ke masyarakat dalam bentuk proyek-proyek pembangunan, keputusan ini jelas merupakan pukulan keras bagi kemandirian lokal.

Mengapa Pemerintah Nepal memilih untuk mangkir dari komitmennya dalam kebijakan kehutanan yang paling progresif di dunia ini ? Nampaknya ada dua alasan di belakangnya. Pertama, di bawah rejim terpusat yang lama, 30% pendapatan nasional datang dari sektor kehutanan, namun kini telah menyusut hingga tinggal 2%. Sebagian penyebabnya adalah karena keuntungan yang diperoleh dari hutan diambil oleh FUG, dan sekarang nampaknya Pemerintah ingin meminta kembali keuntungan itu. Yang kedua, dan ini mungkin yang lebih penting, undang-undang yang baru ini membedakan kondisi KF untuk wilayah-wilayah *chure* (pegunungan), di mana kebanyakan FUG berada, dengan wilayah *terai* (dataran) yang hutan-hutannya lebih kaya namun lebih cepat habis. Para ahli menyatakan bahwa RUU Kehutanan yang baru itu merupakan taktik untuk menegatkan kontrol terhadap hutan-hutan di wilayah *terai*, dari penguasaan komunitas lokal yang agresif dan terorganisir, yang sebetulnya ingin melindungi hutan dari kartel kayu yang dibekingi para politisi.

Sumber: Mahapatra 2001

Pada umumnya, kelembagaan-kelembagaan masyarakat yang bertanggung jawab atas pengelolaan sumberdaya alam telah menyiapkan, atau mempertahankan, sistem aturan yang membatasi

aktifitasnya. Sistem yang efektif memiliki tiga tipe aturan: aturan menyangkut aksi atau kegiatan (misalnya, tidak boleh ada penebangan pohon pada radius 5 meter dari tepi sungai); aturan menyangkut bagaimana peraturan-peraturan baru bisa dibuat (misalnya, persetujuan dua-pertiga suara diperlukan untuk mengubah rencana penebangan); dan aturan menyangkut siapa saja yang boleh serta dalam pembuatan aturan (misalnya, keanggotaan kelompok pengelola hutan terbuka bagi semua penduduk desa berusia 16 tahun ke atas).

Ketika komunitas perlu membuat kesepakatan dengan pihak lain, akan ada biaya transaksi yang perlu dikeluarkan oleh kedua belah pihak. Begitu pula agar manajemen kolaboratif dapat berjalan, perlu ada keuntungan yang dapat diperoleh setiap pihak yang terlibat yang melebihi ongkos yang harus dibayar. Cara yang paling meyakinkan untuk memperkuat dan meluaskan KF dengan melibatkan pemerintah dan swasta adalah dengan menunjukkan bahwa manajemen kolaboratif dapat memberikan manfaat finansial yang lebih baik daripada keadaan sebelumnya.

Walaupun manfaat ekonomis merupakan alat yang kuat untuk pengembangan KF, tidak berarti bahwa semua keuntungan dari pengelolaan hutan secara komunal harus bersifat finansial atau langsung. Di dunia, dua di antara motif-motif utama untuk terlibat dalam pengelolaan hutan bersama adalah untuk mengurangi resiko (dengan membaginya bersama) dan untuk menjaga agar pilihan-pilihan masa depan tetap terbuka. Terutama ketika kebijakan berubah, dan industri kehutanan berharap tetap memiliki sumber bahan baku di masa mendatang. Banyaknya manfaat non-materi yang bisa diperoleh dari manajemen kolaboratif, seperti misalnya gengsi sebagai wakil dari masyarakat, juga merupakan hal yang penting; yang bagi sebagian orang dapat mengalahkan manfaat yang bersifat finansial.

Di dunia yang rasional, para pihak yang terlibat dalam skema manajemen bersama biasanya berharap mendapat keuntungan yang

proporsional dengan input yang diberikannya masing-masing, atau – menggunakan bahasa ekonomi– sesuai dengan produktifitas marjinalnya. Hal ini sebetulnya jarang terjadi di dunia nyata. Di samping adanya kenyataan bahwa distribusi input dan manfaat ini cenderung lebih sebagai hasil tawar menawar di antara para pihak.

Kesepakatan-kesepakatan yang diambil dapat terus berlangsung sepanjang masing-masing pihak masih merasa puas. Pihak yang tidak merasa puas dapat menyebabkan kesepakatan menjadi batal atau melakukan perubahan sepihak, terutama jika pihak-pihak yang tidak puas ini mempunyai kekuatan besar; seperti yang kini sedang terjadi di Nepal (lihat Kotak 2 di atas). Upaya renegotiasi yang berulang secara teratur bisa menjadi cara yang efektif bagi komunitas untuk mendapatkan posisi kemitraan yang setara, sejalan dengan meningkatnya pemahaman dan kemampuan dalam politik dan bisnis.

3. Mengajak orang-orang duduk bersama tidak berarti secara otomatis membangun pengambilan keputusan bersama

Satu tema yang sekarang sedang populer dalam pengelolaan sumberdaya alam adalah “mengajak para pihak untuk duduk bersama dalam satu meja”. Diskusi dan negosiasi terbuka di antara pihak-pihak yang berkepentingan tentu saja berguna, atau bahkan penting. Misalnya saja ketika para pihak itu perlu bekerjasama sebagai mitra, sebagaimana yang terjadi pada masyarakat sekitar hutan dan aparat pemerintah dalam KF.

Namun demikian, dalam kegembiraan kita bisa membawa para pihak berdiskusi di meja yang sama, kita sering terlenta mengasumsikan bahwa para pihak itu berada dalam posisi setara. Realitasnya, negosiasi para pihak merupakan proses tawar-menawar dengan kekuatan yang berbeda-beda (dan bedanya terkadang sangat mencolok) pada masing-masing individu dan organisasi yang terlibat.

Dalam negosiasi dengan pemerintah menyangkut KF, komunitas cenderung berada pada posisi yang kurang menguntungkan, dengan kekuatan yang lebih lemah dan kurang berpengalaman untuk menguasai dinamika pertemuan formal. Kelompok yang lemah cenderung akan memperoleh hasil sedikit, atau bahkan kalah dalam kesepakatan-kesepakatan besar, dalam proses-proses multipihak. Pertama-tama adalah karena adanya potensi biaya-biaya transaksi yang tinggi untuk berpartisipasi dalam negosiasi yang tengah berlangsung. Negosiasi di mana para pihak yang sanggup memikul biaya lebih banyak (misalnya, sektor swasta) akan cenderung sengaja mengulur-ulur waktu dan pembicaraan, dengan harapan bahwa pihak-pihak yang lemah dan tidak memiliki kesanggupan akan mundur dan tersingkir dengan sendirinya.

Berikutnya adalah problem kerukunan yang palsu. Keluaran yang umum dari suatu proses multipihak adalah pernyataan menyangkut suatu kebijakan, dengan melampirkan daftar peserta untuk menyatakan luasnya mandat kesepakatan tersebut. Suatu komunitas bisa saja tiba-tiba menemukan dirinya berada dalam situasi harus mendukung suatu kesepakatan yang dibuat bersama, walaupun pada kenyataannya kesepakatan itu dilahirkan tanpa atau hanya dengan sedikit input dari mereka. Ini bisa jadi perangkap ganda. Karena jika komunitas memilih untuk mundur dari dialog dengan para pihak untuk menghindari kerugian di atas, maka akibatnya mereka bisa tidak disertakan dalam pembahasan-pembahasan selanjutnya, karena dianggap telah menarik diri dari suatu forum terbuka multipihak.

Tingkat keterwakilan dari gabungan multipihak ini juga suatu hal yang patut dipertanyakan. Sederet wakil pihak-pihak yang berkepentingan, yang diidentifikasi dan diundang oleh fasilitator bisa jadi tak sama dengan pandangan umum mengenai siapa saja yang legitim (sah, diakui) menjadi stakeholder. Menghadapi persoalan-persoalan dalam negosiasi multipihak itu, pihak yang posisinya dirugikan bisa saja lebih baik memilih untuk tidak hadir dalam pertemuan, dan menggunakan energinya untuk mencari cara lain dalam mencapai maksudnya.

Banyak cara pendekatan lain yang dimungkinkan, termasuk protes dan kampanye kesadaran, upaya mempengaruhi pilihan konsumen, penolakan pasif, atau aksi langsung dengan atau tanpa kekerasan.

Adalah bukan maksudnya untuk menyatakan bahwa negosiasi di antara pihak-pihak yang berkepentingan tak pernah memberikan manfaat. Faktanya, cara ini bisa jadi merupakan jalan yang paling produktif untuk membangun sistem yang dapat melayani pengelolaan sumberdaya alam. David Edmunds dan Eva Wollenberg menyarankan kepada pihak yang memiliki posisi lemah untuk menggunakan pendekatan strategis dalam bernegosiasi: “Kami sarankan daripada berupaya mengeliminir atau menetralkan sementara perbedaan-perbedaan politis dalam negosiasi untuk mencapai kesepakatan yang lebih luas, mungkin lebih baik bernegosiasi untuk membentuk aliansi, mengumpulkan informasi dan menguji gagasan secara strategis, dengan tujuan yang tegas untuk meningkatkan posisi tawar pihak-pihak yang lemah dalam negosiasi”.

Kotak 3. Si lemah punya kekuatan

Banyak LSM diposisikan untuk berpartisipasi dalam proyek-proyek yang, baik mereka maupun masyarakat dampungannya, tidak disertakan dalam pembuatan kerangka kerjanya. Konsepsi mereka mengenai kekuatan (power) sebagai sesuatu yang “dipunyai” oleh sedikit pihak minoritas (pihak yang kuat) dan yang “tidak dipunyai” oleh pihak-pihak lainnya (yang lemah), memberikan gagasan bahwa partisipasi dalam proyek-proyek itu adalah salah satu dari sedikit cara di mana mereka dapat mendesakkan pengaruhnya.

Meski demikian di sini terdapat suatu ironi besar. Gambaran “punya”/“tidak punya” dari peta kekuatan itu ialah salah satu hal di mana si kuat tidak pernah memberikan sumbangannya. Industri dan pemerintah, sebagai contoh, menampakkan kedegilan dan keasyikannya sendiri menghadapi resistensi di tingkat akar-rumput (masyarakat bawah) dan opini publik umumnya. Mereka sebetulnya sangat sadar bahwa harus berbuat sesuatu terhadap kondisi yang melatar belakangi penolakan-penolakan itu, dan bahwa ada kebutuhan untuk mengelola oposisi itu.

Sumber: kutipan langsung dari Hildyard et al. 1998

Secara khusus, pihak-pihak yang lemah harus waspada terhadap perilaku politik dalam proses negosiasi – agar dapat menilai keterbatasan-keterbatasan dalam derajat dan daya tahan dalam tiap-tiap kesepakatan yang dicapai, dan melihat bahwa negosiasi hanyalah salah satu dari banyak pilihan yang tersedia. Juga penting bahwa komunitas dapat mengumpulkan kekuatan sedikit demi sedikit dengan mengubah persepsi pihak-pihak lain mengenai dirinya. Pihak-pihak yang kuat akan mempertimbangkan kekuatan nyata dan potensial dari suatu komunitas, terutama jika komunitas itu mampu mengatur dirinya sendiri (Kotak 3).

4. Adalah perorangan, lebih daripada kelembagaan, yang membawa perubahan

Apa yang membuat kolaborasi antar organisasi bisa berjalan ? Anthony Bebbington dan Adalberto Kopp mengajukan pertanyaan ini di Bolivia dan muncul dengan pengamatan berikut: “Satu petunjuk adalah bahwa hubungan kolaboratif yang saling menguntungkan antar organisasi nampaknya merupakan hasil jaringan kerja antar individu yang bergerak melintasi batas-batas kelembagaan”. Dengan kata lain, keberagaman di antara organisasi terbaik berfungsi tatkala hubungan antar-orang berjalan dengan baik. Hal yang penting di sini adalah pertukaran gagasan, norma, dan rasa saling percaya di antara orang-orangnya; tidak peduli apapun bentuk pertalian antar organisasinya.

Jika pluralisme itu tidak menimbulkan masalah tatkala orang perorang mampu membangun hubungan interpersonal yang baik, lalu apa yang bisa kita lakukan untuk memfasilitasi hubungan-hubungan itu ? Jawaban menurut nalar, yang juga didukung oleh temuan riset di Bolivia, adalah bahwa kita perlu memberikan ruang bagi orang-orang itu untuk berbicara – dan untuk berbicara pada landasan yang

menetap. Fasilitasi mendasar yang diperlukan adalah dukungan forum dan jaringan kerja yang memungkinkan orang-orang untuk berkomunikasi satu sama lain, dan membangun rasa saling percaya dan kerjasama timbal-balik. Inilah apa yang disebut sebagai *modal sosial*. Dengan demikian di sini akan ada hubungan timbal balik yang melingkar – suatu penguatan yang bersifat positif– antara hubungan personal yang baik dengan kelembagaan yang baik (forum-forum dan jaringan kerja).

Agar KF, atau skema pengelolaan berbasis pluralisme yang lain, dapat sukses maka berbagai organisasi yang bermitra harus bernegosiasi dan menyesuaikan diri. Bicara mengenai “kelembagaan pembelajaran (*learning institutions*)”, nampak benar di permulaan, namun istilah itu bisa jadi kosong arti. Kelembagaan tak pernah belajar, orang-oranglah yang belajar. Pembelajaran institusional, dan adaptasi institusional, adalah hasil akibat orang-orang yang saling berbagi pelajaran dan kepercayaan.

Kotak 4. Ketika “birokrat-birokrat jalanan” membuat perubahan

Pengelolaan hutan bersama (*joint forest management, JFM*) di Bengkulu Barat, India, merupakan kerja sukses ditinjau baik dari segi manajemen maupun kinerjanya. Keberhasilan besar itu secara umum dikaitkan dengan dua penjelasan berikut: visi dari beberapa pejabat pemerintah yang progresif, dan lainnya pengaruh dari bawah (*bottom-up*) masyarakat lokal yang terorganisasi baik secara politik. Pandangan alternatif melihat bahwa sebetulnya ada hal penting ketiga (yang terlupakan) sebagai sumber dorongan bagi JFM: petugas kehutanan tingkat desa dan ikatannya, Asosiasi Petugas Kehutanan Bawah di Bengkulu Barat.

Para petugas hutan ini termotivasi untuk memajukan JFM, sebetulnya hanya karena keinginan sederhana untuk memperbaiki kondisi pekerjaannya. Kebijakan dalam JFM telah memberikan peluang bagi para petugas hutan itu untuk mengganti banyak tugas-tugas kepolisian yang tidak menyenangkan dengan kegiatan yang lebih kooperatif, dan mengubah kehidupan sehari-harinya di desa tempat mereka bertugas menjadi jauh lebih mudah dan aman. Itu sebabnya maka mereka begitu

antusias dengan peran barunya, yang juga banyak didukung oleh ikatannya yang sangat peduli untuk meningkatkan keamanan dan keselamatan di tempat kerja. Komitmen para petugas hutan –garda depan kebijakan-kebijakan pemerintah, atau “birokrat-birokrat jalanan”– itu merupakan tenaga penggerak penting di belakang kemajuan JFM. Sebagai contoh, ketika para penduduk desa mulai berharap atas keuntungan yang bisa didapat dari tebangan akhir tegakan, para petugas ini memanfaatkan ikatan pekerjaannya untuk menekan kantor kehutanan di pusat bagi kepentingan warga desa.

Sumber: Joshi 1999

Individu-individu yang bertanggung jawab terhadap perubahan institusional tidak harus mereka yang memiliki status tinggi, dan bukan pula mereka yang harus dimotivasi dengan kesetiaan terhadap organisasi (lihat Kotak 4). Semua orang turut menyumbang pada perubahan: dalam proses pengembangan program kehutanan nasional Malawi, di antara yang turut ambil bagian dalam merancangannya termasuk orang-orang kawakan yang bijak, pencetus, penyabot dan ‘maverick’. Interaksi yang bervariasi di antara karakter-karakter yang berbeda-beda itu menentukan bagaimana organisasi dan kebijakan-kebijakannya berubah menurut waktu.

5. Pertanggung jawaban ke bawah adalah sangat penting

Merasa berhutang kepada upaya dan waktu yang dicurahkan orang-orang untuk membuat keputusan dalam pengelolaan sumberdaya alam, kebanyakan kelompok masyarakat memilih untuk membangun suatu sistem kepanitiaan yang bertanggung jawab untuk banyak aktifitas pengambilan keputusan. Ini lebih merupakan bentuk demokrasi perwakilan daripada demokrasi langsung. Dengan sistem perwakilan ini muncul kebutuhan adanya akuntabilitas terhadap orang-orang yang diwakilinya – suatu sistem koreksi yang layak untuk menyeimbangkan hak dengan tanggung jawab, dan untuk

menghentikan perorangan dari tindakan-tindakan di luar kewenangannya.

Kebanyakan struktur pengendalian, dari kepanitiaan lokal sampai ke perkumpulan internasional, memiliki sistem akuntabilitasnya masing-masing. Dalam hal ini sering ada satu masalah besar, yakni pada prakteknya para wakil-wakil itu sering harus bertanggung jawab kepada pihak eksternal (misalnya, badan dana asing), organisasi mitra atau wakilnya dalam kepanitiaan yang sama, namun tidak harus bertanggung jawab secara langsung kepada masyarakat yang memilihnya. Sering pula, pertanggung jawaban kepada konstituen ini dilakukan melalui perwalian (*proxy*), misalnya melalui suatu panitia ombudsman atau LSM.

Pertanggung jawaban ke atas atau ke samping seperti itu selalu penting. Namun yang jauh lebih penting dan mendasar bagi umumnya sistem pengaturan dan pengendalian yang demokratis, di

Kotak 5. Harapan terhadap wakil-wakil rakyat di Papua Nugini

Meskipun [dalam hal ini di Papua Nugini] terdapat sistem perwakilan rakyat yang efisien dan demokratis –dan kondisi yang tidak berbeda juga dijumpai di Solomon dan Vanuatu– belum tentu hal itu akan menyelesaikan sebagian besar persoalan umum yang dihadapi pemerintahan, karena sebetulnya permasalahannya bukan pada *perwakilan*. Negara-negara itu semua sangat demokratis, setidaknya dalamacamata keperwakilan rakyat.

Masalahnya terletak pada sifat harapan publik terhadap peranan politisi. Jabatan politik diperoleh dengan menunjukkan kekuatan melalui kemampuannya untuk mengundang dan menghimpun dana, dan meredistribusi setidaknya sebagian darinya untuk mendapatkan kemasyhuran. Ini merupakan perkembangan yang logis dari pola-pola kegiatan politik yang lama. Sebagaimana banyak komunitas pedesaan di Papua Nugini yang menyembunyikan dan melindungi para bandit (yang diterima dan diakui masyarakat agar mau membagikan hasil rampokannya kepada komunitasnya), masyarakat di seluruh Melanesia akan memilih ulang politisi-politisi korup yang mau berbaik hati mendermakan kekayaannya kepada mereka yang memilihnya.

Seorang Melanesia berpendidikan tinggi yang sangat memahami teori negara demokratis modern sekalipun harus menempuh cara-cara itu apabila ingin mendapatkan suara publik. Dengan demikian sejumlah penting dana publik yang disalurkan bagi kepentingan pribadi politisi atau kemenangan pemilu di PNG dan Solomon, umumnya tak lagi dipertanyakan oleh mereka yang memiliki aspirasi politik. Ini juga turut menjelaskan mengapa masyarakat sering merasa tak punya kewajiban untuk mengembalikan pinjaman bank untuk pembangunan, khususnya apabila pinjaman itu diberikan sebagai bagian dari dana pembangunan lokal yang dipandang sebagai hadiah dari dukungannya terhadap politisi. Dalam cara pandang ini, program-program bantuan secara sistematis dipadukan dengan sistem politis ambil-dan-beri.

Sumber: kutipan langsung dari Schoeffel 1997

mana-mana adalah pertanggung jawaban ke bawah – kepada masyarakat atau kelompok yang diwakilinya. Agar KF bisa sukses

dan berlanjut, masyarakat perlu lebih dari sekedar penghargaan atas hak-hak mereka dalam pengelolaan hutan. Mereka perlu agar dapat terus mengetahui perkembangan prosesnya, menghentikan hal-hal yang tidak cocok dengan keinginannya, dan mencari jalan keluar untuk menghindari aksi-aksi yang membahayakannya.

Satu penghalang bagi pertanggung jawaban ke bawah, khususnya pada masyarakat-masyarakat miskin, adalah bahwa dengan keterpilihannya itu wakil masyarakat memperoleh semacam kenaikan status, yang justru memisahkannya dari warga yang diwakilinya. Hal ini bisa jadi disebabkan oleh sifat posisi yang baru itu, misalnya banyak berinteraksi dengan petugas pemerintah atau orang luar lainnya, atau bisa juga disebabkan oleh persepsi menyangkut keperwakilan dan kepemimpinan di masyarakat. Seorang kepala desa atau pimpinan panitia secara praktis adalah politisi. Biasanya politisi itu memiliki peran yang ditentukan oleh budayanya sendiri untuk dimainkan, dan hal ini dapat bertentangan dengan akuntabilitas tadi (lihat Kotak 5).

Dalam pembicaraan mengenai pertanggung jawaban itu, kita cenderung untuk menekankan metoda-metoda penyelesaian dan –jika perlu– menghukum kesalahan-kesalahan yang dilakukan pemimpin atau wakil yang terpilih (penegakan aturan negatif), namun barangkali cara-cara itu perlu diimbangi dengan pemberian imbalan atau penghargaan bagi upaya-upaya dan capaian yang memuaskan (penegakan positif). Komunitas yang terlibat dalam KF akan perlu mengimbangi upaya-upaya koreksi dan kontrol terhadap wakil-wakilnya dengan mengembangkan dukungan dan insentif bagi yang berhasil.

Perlunya pertanggung jawaban diterapkan bukan saja terhadap pemimpin yang dipilih langsung (atau tidak langsung) oleh komunitas, namun juga terhadap perorangan atau lembaga yang menempatkan diri pada posisi mewakili atau membela masyarakat; misalnya LSM. Organisasi-organisasi non pemerintah ini –baik lokal, nasional, maupun internasional – menghadapi pertanyaan-pertanyaan yang sangat riil

dan berkepanjangan soal besarnya mandat yang dipunyai dan didapat dari konstituennya. Sebagai contoh, suatu LSM yang memfasilitasi dialog multipihak mendapatkan tantangan bagaimana caranya untuk menyeimbangkan sikap netralnya sebagai mediator dengan sikap keberpihakannya pada komunitas yang diwakilinya; seperti juga bagaimana untuk merespons kecenderungan dan kebutuhan komunitas yang terus berkembang.

Terakhir, pemerintah –dari tingkat kabupaten hingga nasional; termasuk DPRD, pelayanan masyarakat dan pengadilan– memiliki mandat ofisial dari masyarakat untuk mewakili kepentingannya. Komunitas memiliki hak untuk meminta pertanggung jawaban pemerintah dalam berbagai bentuknya. Banyak pemerintah sekarang menyuarakan kebijakannya secara eksplisit menyangkut pembangunan masyarakat dan swakelola (*self-determination*). Pernyataan-pernyataan politik kebijakan yang tegas itu dapat menjadi alat yang berguna untuk membangun visi bersama antara pemerintah dengan masyarakat lokal. Akan tetapi agar dapat menggunakan alat itu, masyarakat perlu berjuang untuk membentuk pemerintah yang bertanggung-gugat, baik di dalam maupun di luar pemerintahan.

Referensi dan bahan bacaan

Bainbridge, V., Foerster, S., Pasteur, K., Pimbert, M., Pratt, G. and Arroyo, I.Y. 2000. Transforming bureaucracies: institutionalising participation and people-centred processes in natural resource management – an annotated bibliography. Institute of Development Studies, University of Sussex and International Institute for Environment and Development, London, UK.

Bebbington, A. and Kopp, A. 1998. Networking and rural development through sustainable forest management: frameworks for pluralistic approaches. *Unasylva* 49:3. <http://www.fao.org/docrep/w8827E/w8827e04.htm>

Curran, Deborah and M'Gonigle, Michael. 1997. First Nations forests: community management as opportunity and imperative. Discussion Paper

D97-7, Department of Environmental Law and Policy, University of Victoria, Canada.

Edmunds, D. and Wollenberg, E. 2001. A strategic approach to multistakeholder negotiations. *Development and Change* 32: 231-253.

Hildyard, N., Hegde, P., Wolvekamp, P. and Reddy, S. 1998. Same platform, different train: the politics of participation. *Unasylva* 49:3. <http://www.fao.org/docrep/w8827E/w8827e06.htm>

Joshi, A. 1999. Progressive bureaucracy: an oxymoron? The case of Joint Forest Management in India. Rural Development Forestry Network Paper 24a. Overseas Development Institute, London, UK. <http://www.odifpeg.org.uk/rdfn/englishfiles/networkpapers24english.html#TOP>

Khare, A., Sarin, M., Saxena, N.C., Palit, S., Bathla, S., Vania, F. and Satyanarayana, M. 2000. Joint forest management: policy, practice and prospects. Policy that Works for Forests and People Series no. 3. Forestry and Land Use Programme, International Institute for Environment and Development, London, UK.

Mahapatra, R. 2001. Betrayed: Nepal's forest bureaucracy prepares for the funeral of a much-hailed community forest management programme. *Down to Earth* (India) April 15 2001 edition.

Mayers, J., Ngalande, J., Bird, P., and Sibale, B. 2001. Forestry tactics: lessons from Malawi's National Forestry Programme. Policy that Works for Forests and People Series no. 11. Forestry and Land Use Programme, International Institute for Environment and Development, London, UK.

Poffenberger, M. (ed) 2000. Communities and forest management in South Asia. Regional Profile by the Working Group on Community Involvement in Forest Management. Contact mpoffen@aol.com

Schoeffel, P. 1997. Myths of community management: sustainability, the state and rural development in Papua New Guinea, Solomon Islands and Vanuatu. Discussion Paper 97/8, State Society and Governance in Melanesia Project, Australian National University, Australia. <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/Schoeffel.htm>