

ANALISIS KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN RAKYAT UNTUK MENDORONG FUNGSI LINDUNG

(*Policy Analysis on Private Forest Management to Promote its Protectional Function*)

Alan Purbawiyatna¹, Hariadi Kartodihardjo², Hadi Sukadi Alikodra³, Lilik Budi Prasetyo⁴

¹Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Dramaga, Bogor, 16680, e-mail: alanp@lei.or.id

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Dramaga, Bogor, 16680

^{3,4}Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Dramaga, Bogor, 16680

Abstract

Community forest that privately owned at Kuningan Regency, West Java Province, have showed forest cover improvement at average of 5.86% during 2003 –2009. The main factor which contributes to this improvement was economic motivation of owners as a response to growing market of timber originated from community forest. This forest potentially serves as protected area outside state forest in land use plan of Kuningan district. Due to its characteristic as common-pool resources in the context of its protection function, privately owned community forest requires certain institutional arrangement to enable sustainable forest management resulting sustainable benefit for public. The aim of this study is to assess policy framework and its implementation designed to promote sustainable community forest development. The framework for implementation analysis was applied in this research with emphasis on the policy variable. The result showed that existing policy framework is weak to support sustainable management of community forest. They were characterized by unclear formulation of concepts in policy documents, inappropriate causal theory, unbalance financial resource allocation, very much detail and almost rigid in technical guidelines thereby hindering the achievement of policy objectives.

Keywords: *community forest, sustainable forest management, policy variable, policy analysis*

Pendahuluan

Pengelolaan kawasan lindung di berbagai belahan dunia mengalami berbagai masalah sehingga tujuan pengelolaan tidak tercapai. Mascia & Pailler (2011) menyatakan terdapat tiga bentuk umum kerusakan kawasan lindung yang merupakan sejarah panjang sejak 1900-an, yaitu kerusakan kawasan (*downgrading*), pengurangan luas (*downsizing*) dan alih fungsi secara formal (*degazettement*) kawasan lindung menjadi peruntukan lain. Tiga faktor utama penyebabnya adalah produksi dan ekstraksi komoditi skala industri, pembangunan infrastruktur, permukiman, dan klaim lahan oleh masyarakat lokal. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam yang lebih luas, beberapa penelitian menyatakan bahwa fenomena akses terbuka (*open access*) terhadap sumber daya alam merupakan salah satu penyebab banyaknya kegagalan pengelolaan sumber daya alam (Ostrom 1999a; Anderson & Hugins 2003; Breckenridge 2005; Scott 2008). *Open access* adalah situasi tidak ada seorangpun yang memiliki hak legal untuk mengeluarkan siapapun dari penggunaan suatu sumber daya (Ciriacy-Wantrup & Bishop 1975 *dalam* Ostrom 1999a).

Kondisi pengelolaan kawasan lindung di Indonesia pun mengindikasikan adanya masalah-masalah tersebut. Laju kerusakan hutan lindung pada

periode 1997–2002 mencapai 10% per tahun, sedangkan hutan produksi 5% per tahun (Badan Planologi Kehutanan 2002 *dalam* Ginoga *et al.* 2005). Sedangkan secara keseluruhan deforestasi di dalam kawasan lindung mencapai lebih dari 18%, meski data ini pun hampir dapat dipastikan masih terlalu rendah (Kurniawan 2003 & Brown 2006 *dalam* Bickford *et al.* 2008).

Kebijakan yang secara khusus menjadi acuan dalam pengelolaan kawasan lindung di Indonesia adalah Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Dalam Keppres tersebut diantaranya dirumuskan bentuk-bentuk kawasan lindung terdiri dari (1) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, (2) kawasan perlindungan setempat, (3) kawasan suaka alam dan cagar budaya, dan (4) kawasan rawan bencana alam. Pada tingkat pemerintahan daerah salah satunya adalah Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, yang menjadi rujukan bagi pengaturan pengelolaan kawasan lindung di kabupaten/kota. Dalam Perda ini, pada bentuk kawasan lindung yang memberikan perlindungan kawasan di bawahnya, disebutkan terdiri dari (1) hutan lindung, (2) kawasan berfungsi lindung di luar kawasan hutan lindung, dan (3) kawasan resapan air. Kriteria kawasan

berfungsi lindung di luar hutan lindung berbeda dengan kriteria hutan lindung, namun demikian tujuan pengelolaannya serupa yaitu mencegah kerusakan lingkungan lebih jauh yang diakibatkan oleh terganggunya fungsi tata air, peningkatan erosi dan resiko banjir serta longsor yang dapat merugikan masyarakat sekitar hutan maupun di hilirnya.

Di tengah kenyataan tingginya tingkat kerusakan kawasan lindung, beberapa studi melaporkan bahwa dewasa ini terdapat perkembangan baru berupa pendekatan konservasi di luar kawasan lindung negara melalui pendekatan insentif (Langholz *et al.* 2000; Dudley & Stolton 2003). Perda tersebut di atas dapat menjadi pintu masuk untuk mendorong fungsi dan peran hutan rakyat sebagai kawasan berfungsi lindung di luar kawasan hutan lindung. Hal ini penting sebagai salah satu alternatif untuk meningkatkan pencapaian tujuan pengelolaan kawasan lindung yang melindungi kawasan di bawahnya.

Hutan rakyat di Jawa biasanya dibangun di atas tegalan dan pekarangan ataupun talun. Pola pekarangan di Jawa Tengah dan Jawa Timur serta talun di Jawa Barat sudah berkembang sejak awal abad ke 20, sedangkan pola tegalan berkembang kemudian (Simon 1999 *dalam* Awang 2007a). Dalam konteks manfaat lingkungan hutan rakyat, pembangunan hutan rakyat melalui program penghijauan dalam jangka pendek ditujukan untuk perbaikan lingkungan dan dalam jangka panjang untuk meningkatkan kesejahteraan (Awang 2007a), dan dengan menanam berbagai jenis tanaman melalui pola *agroforestry* telah meningkatkan kestabilan ekosistem (Iskandar & Ellen 2000; Bismark *et al.* 2007; Widiarti & Pradjadinata 2008), serta sebagian besar hutan rakyat (85%) di Jawa berada pada bagian tengah dan hulu daerah aliran sungai atau DAS (BPKH-XI & MFP-II 2009a). Namun demikian kajian potensi hutan rakyat sebagai kawasan berfungsi lindung dengan potensi kekuatan hak kepemilikannya belum pernah dilakukan.

Purbawiyatna *et al.* (2011) menyatakan bahwa pada lahan masyarakat yang sesuai dengan karakteristik kawasan berfungsi lindung di luar hutan lindung di wilayah kabupaten Kuningan menunjukkan perbaikan tutupan lahan sebesar 5.86% pada periode 2003–2009 yang terutama dipicu oleh motivasi untuk mendapatkan manfaat ekonomi kayu sebagai respons atas permintaan pasar yang meningkat. Beberapa masalah dalam pengelolaan hutan rakyat tersebut adalah (1) lemahnya kelembagaan pengelolaan hutan rakyat, (2) lemahnya kemampuan teknis pengelolaan hutan, dan (3) lemahnya kerangka insentif untuk pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Peran penting hutan rakyat dalam pembangunan kehutanan Indonesia dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2006–2025 (Permenhut No. P.27/Menhut-II/2006), yang menyatakan bahwa salah satu sasaran pokok pembangunan kehutanan jangka panjang adalah mewujudkan kesejahteraan dan peran aktif masyarakat dalam pengelolaan hutan yang adil dan bertanggungjawab yang diantaranya dilakukan melalui peningkatan luas hutan rakyat yang mandiri dan lestari yang mendukung fungsi hutan sebagai

penyangga kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, apakah kebijakan-kebijakan tentang hutan rakyat yang ada telah sejalan dan dilaksanakan dengan tepat untuk mencapai tujuan tersebut?

Studi pendekatan implementasi kebijakan memandang bahwa *outcome* merupakan hasil dari proses tawar-menawar (*bargaining*) di antara aktor, menekankan pada proses pelaksanaan kebijakan dan mengeksplorasi alasan-alasan terjadinya penyimpangan dari tujuan awal, dan dengan demikian mengasumsikan bahwa tujuan secara alami akan mengalami perubahan selama proses realisasi program (Maresi 1984). Secara garis besar terdapat tiga model pendekatan dalam analisis implementasi kebijakan yaitu (1) pendekatan manajerial atau rasional atau *top-down*, (2) pendekatan interaksi atau tawar-menawar, dan (3) pendekatan evolusioner atau proses pembelajaran (Maresi 1984, Parsons 2001).

Implementasi kebijakan adalah mengenai apa yang dibangun di antara perumusan maksud yang jelas dari bagian pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dengan dampak utama dalam dunia aksi (O'Toole 2000 *dalam* deLeon & deLeon 2002). Model pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah model pendekatan manajerial atau rasional, dengan isu sentral menganalisis hubungan antara tujuan dengan hasilnya dan hal-hal yang menyebabkan kesenjangananya (Maresi 1984). Dalam model pendekatan ini Mazmanian & Sabatier (1983) mengembangkan kerangka analisis implementasi yang mengidentifikasi variabel-variabel implementasi (1) kemudahan kontrol atas masalah atau karakteristik masalah, (2) variabel kemampuan perundangan untuk menstrukturkan implementasi atau variabel karakteristik kebijakan, dan (3) variabel lingkungan yang mempengaruhi proses implementasi. Variabel karakteristik kebijakan meliputi (1) kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, (2) digunakannya teori kausal yang memadai, (3) alokasi sumber daya finansial, (4) integrasi hierarkis di dalam dan diantara pihak pelaksana, (5) pengambilan keputusan pada pihak pelaksana, (6) komitmen aparat pelaksana terhadap pencapaian tujuan kebijakan, dan (7) akses formal bagi pihak lain untuk terlibat.

Berdasarkan latar belakang dan kerangka teoritis di atas maka hal yang ingin dieksplorasi dalam penelitian ini adalah (1) apakah kebijakan-kebijakan mendukung pengelolaan hutan rakyat berkelanjutan dan diimplementasikan dengan tepat di lapangan, (2) bagaimanakah perspektif masyarakat dan masalah kebijakan dalam pengelolaan rakyat, dan (3) bagaimanakah pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan rakyat untuk pengelolaan berkelanjutan.

Metode Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Kuningan, Provinsi Jawa Barat pada 16 desa yang tersebar di 8 wilayah kecamatan. Pemilihan lokasi didasarkan pada kondisi lokasi yang memiliki kawasan hutan rakyat yang sesuai dengan kriteria kawasan berfungsi lindung di luar kawasan hutan lindung serta memperhatikan

potensi pengembangan wilayah pembangunan dalam tata ruang daerah. Waktu penelitian dilakukan selama 8 bulan sejak Juni 2009 hingga Januari 2010.

Karena tujuan penelitian difokuskan pada eksplorasi bagaimanakah sebetulnya kerangka kebijakan yang ada atas masalah-masalah hutan rakyat di lapangan, maka analisis tidak dilakukan dengan cara menguji implementasi satu kebijakan tertentu dengan variabel-variabel implementasi yang dirumuskan Mazmanian & Sabatier (1983) di atas secara lengkap, melainkan dengan menjelaskan posisi masalah tertentu dalam berbagai kebijakan yang ada. Hal ini didasarkan pada alasan (1) bahwa suatu masalah sering dicoba diatasi dengan berbagai alat kebijakan atau regulasi baik dari sektor yang sama maupun sektor yang berlainan yang belum tentu konsisten, (2) masalah yang ada di lapangan belum tentu terakomodasi hanya dalam satu kebijakan. Dengan demikian analisis difokuskan pada identifikasi kesenjangan pelaksanaan kebijakan pada masalah-masalah hutan rakyat dalam kerangka variabel kebijakan sedangkan dua variabel lainnya digunakan sebagai informasi pendukung.

Pengumpulan data primer dan sekunder untuk menjelaskan hubungan masalah-masalah di apangan dengan kerangka kebijakannya dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus kelompok tani yang juga pemilik hutan, pengamatan lapangan dan wawancara mendalam dengan informan yang berasal dari tokoh setempat baik tokoh formal maupun informal di lokasi penelitian, penilaian dokumen-dokumen pengelolaan hutan maupun dokumen lain yang relevan dari berbagai instansi terkait.

Hasil dan Pembahasan

Masalah pengelolaan hutan rakyat dan kerangka kebijakannya

Analisis kerangka kebijakan pengelolaan hutan rakyat difokuskan pada masalah pengelolaan hutan rakyat yang diidentifikasi pada studi sebelumnya yaitu masalah kelembagaan, teknis pengelolaan hutan dan insentif, yang didahului dengan bahasan isu kepastian kawasan.

a) Kepastian hukum atas kawasan hutan rakyat dan kawasan lindung

Meskipun secara *de facto* hutan rakyat menunjukkan peningkatan luas yang cukup menggembirakan (Nugroho 2010) namun secara *de jure* kepastian hukum status hutan rakyat lemah. Status hutan yang dimaksud di sini adalah merujuk pada Undang-undang (UU) Nomor 41/1999 Pasal 5 Ayat 1 yaitu status hutan terdiri dari hutan negara dan hutan hak, serta pemerintah menetapkan status hutan (Pasal 5 Ayat 3). Hal ini perlu dibedakan dengan status kepemilikan lahannya karena dalam hal kepemilikan lahannya, hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat (penjelasan Pasal 5), merupakan hak milik (*private property*) sesuai dengan bukti kepemilikannya. Penetapan status hutan hak oleh pemerintah (Pasal 5 Ayat 3) dengan demikian seharusnya didasarkan pada

bukti hak kepemilikan dan membedakannya dari hutan negara.

Secara teknis untuk memberikan kepastian hukum mengenai kawasan hutan dilakukan melalui kegiatan pengukuhan hutan yang terdiri dari kegiatan-kegiatan penunjukan kawasan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan (UU Nomor 41/1999 Pasal 14 dan 15). Pengertian kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (UU Nomor 41/1999 Pasal 1 Ayat 3). Dalam kegiatan pengukuhan hutan kewenangan penetapan berada pada pemerintah (dilakukan oleh Menteri), sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang mengusulkan penunjukan kawasan hutan berdasarkan fungsinya (Peraturan Pemerintah 38/2007 lampiran AA).

Dari rumusan peraturan perundangan di atas nampak bahwa kepastian hukum status hutan hak akan sulit diperoleh karena (1) pengukuhan dilakukan untuk menetapkan kawasan hutan yang implikasi harus dipertahankannya sebagai hutan tetapkan berbenturan dengan hak-hak kepemilikan privat sebagaimana dirumuskan Ostrom & Schlager 1996 dalam Ostrom 1999a, (2) secara teknis tidak bisa dilakukan karena kriteria penunjukan kawasan hutan sebagai tahap awal pengukuhan hutan hanya untuk areal yang tidak dibebani hak atau bukan hutan rakyat (Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan). Dengan demikian amanat Undang-Undang Kehutanan pada Pasal 5 Ayat 3 tersebut dalam hal menetapkan status hutan hak tidak dapat dijalankan.

Implikasinya di lapangan dapat dilihat dalam peta rencana tata ruang wilayah yang tidak ada peta lokasi hutan rakyat karena memang tidak pernah ditetapkan. Pemetaan lokasi hutan hak dalam peta tata ruang tidak lantas membatasi hak-hak pemiliknya untuk mengalokasikannya menjadi peruntukan lain sesuai kebutuhan pemiliknya seperti pada lahan-lahan milik lainnya. Adanya penetapan status hutan hak dan dipetakan diperlukan untuk menyusun rencana pembinaannya oleh pemerintah termasuk pemberian insentif yang diperlukan serta untuk melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan-kebijakan atas hutan rakyat. Kebijakan-kebijakan insentif baik dalam pengelolaan hutan maupun tata ruang didasarkan atas kejelasan status kawasan (Permenhut No. P.26/Menhut-II/2005, PP No. 26 Tahun 2008, Permen PU No. 16/PRT/M/2009).

Implikasi lainnya adalah kebijakan-kebijakan di atas tidak mendorong masyarakat pemilik hutan hak untuk melakukan pengelolaan secara kolektif dalam suatu kawasan unit pengelolaan hutan. Sebagian besar hutan rakyat masih dikelola secara individual dengan keputusan sepenuhnya pada pemilik. Model pengelolaan individual ini jika tidak terkendali dapat menyebabkan *over exploitation* pada sumber daya alam, oleh karena itu perlu segera diarahkan menjadi tindakan *collective action*, lembaga pengelola merupakan kumpulan individu-individu pemilik yang diharapkan mampu menjamin kelestarian sumber daya

alam demi kepentingan pemilik dan ekonomi rakyat serta lingkungan hidup sekitarnya (Awang 2007b).

Dalam hal kawasan lindung pun ketidakjelasan kewenangan penetapan kawasan ini terjadi. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan peraturan-peraturan di bawahnya mengatur tentang kawasan lindung dan kewenangan penetapannya dalam konteks sebagai kawasan strategis. Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang menetapkan kawasan strategis yaitu kawasan yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh penting terhadap kedaulatan negara, hukum, ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia. Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah menetapkan kawasan strategis dalam rencana tata ruang wilayahnya potensial menimbulkan benturan kewenangan dengan pemerintah ketika pertimbangan kawasan strategis itu berdasarkan kepentingan lingkungan dan berada pada kawasan hutan namun di luar kriteria kawasan lindung yang diatur dalam sektor kehutanan.

b) *Kelembagaan pengelolaan hutan rakyat*

Pengelolaan hutan rakyat perlu dilakukan secara berkelanjutan untuk menjamin keberlanjutan manfaatnya bagi pemiliknya maupun bagi masyarakat yang lebih luas. Hal ini membutuhkan kelembagaan mengingat sifat hutan tersebut sebagai *common-pool resources* yang dicirikan oleh sulitnya membatasi akses pemanfaatan oleh pihak lain dan pengambilan manfaat oleh satu pihak akan mengurangi manfaat yang tersedia bagi pihak lain, dan oleh karena itu pengelolaannya memerlukan kelembagaan kolektif yang membangun tata aturan untuk pemanfaatan secara berkelanjutan (Ostrom 1999a). Kelembagaan atau institusi adalah aturan-aturan main di masyarakat, baik formal maupun informal, serta karakteristik penegakannya dan merupakan produk dari interaksi sosial manusia (North 1994).

Pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota wajib mengembangkan hutan rakyat melalui fasilitasi, pengembangan kelembagaan, dan sistem usaha (PP 6/2007 Pasal 103). Kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengembangan hutan rakyat dirumuskan dalam PP 38/2007. Namun kedua peraturan pemerintah tersebut tidak merumuskan integrasi hierarkisnya bagi pelaksanaan kebijakan tersebut, sehingga pada tingkat daerah belum ada peraturan daerah tentang pengembangan hutan rakyat yang dapat menjadi acuan operasional bagi perumusan program pelaksanaannya. Mazmanian & Sabatier (1983) menyatakan bahwa untuk menjamin integrasi hierarkis di dalam dan di antara institusi pelaksana, kebijakan dapat memfasilitasinya melalui rumusan insentif maupun sanksi yang memadai.

Kondisi di atas mengakibatkan rumusan program pada tingkat pelaksana tidak memiliki acuan yang secara khusus untuk pengembangan hutan rakyat melainkan pada rencana strategis dan program pembangunan daerah yang bersifat umum. Kegiatan-kegiatan penguatan kelembagaan yang dilakukan

meliputi penyuluhan, fasilitasi pertemuan kelompok tani hutan dan pelatihan dalam rangka mendukung program Gerakan Rehabilitasi Lahan (Gerhan) dan Gerakan Rehabilitasi Lahan Kritis (GRLK) serta Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) antara masyarakat dengan Perhutani di kawasan hutan negara yang dikelola Perhutani (Dishutbun Kuningan 2008a). Masyarakat melakukan pengelolaan hutan secara sendiri-sendiri berdasarkan norma-norma yang diwarisi dari orang-orang tua terdahulu, dan masyarakat khawatir estafet sistem nilai ini ke generasi berikutnya tidak mulus karena sebagian besar kaum muda merantau ke luar daerah.

Realisasi anggaran dapat digolongkan pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya administratif sebesar 3.32%, penguatan kelembagaan 7.60 % dan kegiatan fisik 89.08%. Berdasarkan sumber dananya proporsi APBD kabupaten 44.32%, APBD propinsi 20.47% dan APBN 35.21%, dengan alokasi dana APBD provinsi dan APBN adalah untuk program GRLK dan Gerhan (Dishutbun Kuningan 2008a). Jika hanya melihat pada cara pencapaian sasaran pembangunan kehutanan jangka panjang melalui peningkatan luas hutan rakyat maka fokus alokasi anggaran tersebut di atas mungkin tepat. Namun jika dikaitkan dengan prasyarat pengelolaan yang lestari maka aspek pengembangan kelembagaan menjadi hal yang penting, yaitu terdapat tiga unsur penting yang menentukan keberhasilan pengelolaan sumber daya alam, yaitu nilai-nilai lokal, hak kepemilikan, dan kelembagaan (Gibson & Baker 2000 dalam Karmacharya *et al.*, 2003).

c) *Teknis pengelolaan hutan rakyat*

Teknis pengelolaan hutan rakyat yang dimaksud adalah dalam hal perencanaan, penanaman, pemeliharaan hutan, pemanenan dan penyiapan prasaranaanya sehingga dihasilkan hasil hutan bernilai ekonomis tinggi tanpa menimbulkan dampak merugikan bagi lingkungan maupun sosial. Namun demikian berbeda dengan masalah kelembagaan di atas, dalam hal pengelolaan hutan rakyat tidak ada rujukan kebijakan yang secara tegas menyebutkan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Undang-undang kehutanan dan peraturan dibawahnya pun tidak memberikan arahan pengelolaan hutan rakyat, namun mengatur pemanfaatan hutan rakyat pada apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan pada hutan hak.

Pada sisi lain, dalam rangka mendorong pemanfaatan optimal hutan rakyat dan meningkatkan daya saing usaha hutan rakyat pemerintah menerbitkan kebijakan tentang Surat Keterangan Asal-usul Kayu (Permenhut Nomor P.51/Menhut-II/2006) dan Verifikasi Legalitas Kayu (Permenhut Nomor P.38/Menhut-II/2009). Kedua kebijakan ini dilengkapi dengan petunjuk teknis yang rinci. Kebijakan ini lebih bersifat pengaturan administrasi hasil hutan kayu yang berasal dari hutan rakyat namun tidak jelas betul kaitannya dengan masalah pengelolaan hutan rakyat yaitu (1) lemahnya kelembagaan pengelolaan hutan rakyat, (2) lemahnya kemampuan teknis pengelolaan hutan, dan (3) lemahnya kerangka insentif untuk pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Dalam

pelaksanaannya pun kebijakan keterangan asal-usul kayu tersebut terkendala oleh kesiapan sumber daya manusia, lemahnya sistem dokumentasi pada pengelolaan hutan rakyat dan lemahnya pengawasan (Sahadat & Sabarudi 2007).

Lemahnya hubungan kausal dalam perumusan kebijakan di atas juga menyebabkan sasaran program pada tingkat pelaksana menjadi tidak menyentuh masalah-masalah pengelolaan hutan rakyat di lapangan. Hal ini nampak dari rancangan program pada tingkat pelaksana yang meliputi (1) program pemanfaatan potensi sumberdaya hutan yang terdiri dari kegiatan-kegiatan pengembangan hasil hutan nonkayu, pengembangan dan pengujian serta pengendalian peredaran hasil hutan, (2) program pembinaan dan penertiban industri hasil hutan yang terdiri dari kegiatan-kegiatan peningkatan penatausahaan dan peredaran hasil hutan, pengumpulan dan penyusunan *data base* industri primer hasil hutan kayu dan pola pemasaran, dan (3) program perencanaan dan pengembangan hutan yang terdiri dari kegiatan-kegiatan pembuatan data base lahan kritis dan penataan penggunaan lahan sesuai fungsinya untuk perencanaan kegiatan RHL, inventarisasi dan pemetaan potensi hutan rakyat, rekonstruksi tata batas hutan, dan evaluasi hasil penataan lahan (Dishutbun Kuningan 2008b).

d) Kerangkan insentif untuk pengelolaan hutan rakyat

Insentif didefinisikan sebagai dorongan yang dirancang dan diimplementasikan untuk mempengaruhi atau memotivasi individu maupun masyarakat untuk melakukan tindakan tertentu (Emerton 1999). Kebijakan isentif yang berkaitan dengan pengembangan hutan rakyat diantaranya adalah Kredit Usaha Hutan Rakyat atau KUHR (Kepmenhut No. 49/Kpts-II/1997), Gerakan Rehabilitasi Hutan Lahan atau Gerhan (Perpres No. 89/2007, Permenhut No. P.02/ Menhut-V/2004), Gerakan Rehabilitasi Lahan Kritis atau GRLK (Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 23 Tahun 2003), Penyelenggaraan Kebun Bibit Rakyat (Permenhut No. 24/ Menhut-II/2010) dan Insentif dari Pemerintah Daerah (Permenhut No. P.26/Menhut-II/2005). Namun menurut Nugroho (2010), pemerintah telah menghentikan program KUHR karena mengalami berbagai hambatan yang mengakibatkan gagalnya pengembalian kredit.

Tujuan Gerhan adalah terciptanya pranata sosial (sistem perilaku) yang berlaku dalam kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik dalam rangka kesejahteraan masyarakat dan pelestarian lingkungan (Permenhut No. P.03/Menhut-V/2004). Melalui program Gerhan dan GRLK periode 2004–2008 di kabupaten Kuningan telah dilakukan penanaman/pengkayaan seluas 5.152 ha (Dishutbun Kuningan 2008a). Kebijakan Gerhan dan GRLK dilengkapi dengan petunjuk teknis yang lengkap dan cenderung rigid sehingga terkadang menyulitkan pelaksana di lapangan. Sebagai contoh; syarat luas areal hutan rakyat untuk penanaman/pengkayaan adalah 25 ha efektif (Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008) akibatnya masyarakat yang memiliki lahan kritis kurang dari itu

tidak dapat dilayani, dan ini menimbulkan persepsi negatif masyarakat atas program tersebut. Skema insentif langsung seperti program Gerhan dan GRLK bagi masyarakat seolah-olah merupakan sumbangan, tidak menimbulkan rasa kepemilikan (*ownership*) yang kuat untuk melakukan pengelolaannya secara berkelanjutan. Analisis bentuk insentif bagi pengembangan hutan rakyat di Ciamis (Diniyati & Awang 2010) menyimpulkan bahwa bentuk insentif yang sesuai adalah berupa insentif tidak langsung berupa perbaikan prakondisi untuk melancarkan penerapan insentif langsung.

Insentif lainnya dalam kaitan hutan rakyat yang memiliki fungsi lindung adalah yang dirumuskan pada Permenhut No. P.26/Menhut-II/2005. Dalam peraturan menteri tersebut dinyatakan insentif diberikan oleh pemerintah daerah bagi pemegang hak yang memiliki fungsi lindung/konservasi jika telah dilakukan penunjukan fungsi lindung dan atau telah direboisasi. Implementasi hal ini di lapangan sulit karena (1) ketidakjelasan kewenangan penunjukan status dan fungsi hutan hak sebagaimana dijelaskan di atas, (2) reboisasi harus dilakukan oleh pemegang hak yang pengorbanannya belum tentu sebanding dengan insentif yang didapatkan, dan (3) jika pendapatan daerah dari sektor kehutanan minim maka daerah akan kesulitan mengalokasikan sumberdaya untuk pemberian insentif tersebut.

Perspektif masyarakat dan masalah kebijakan

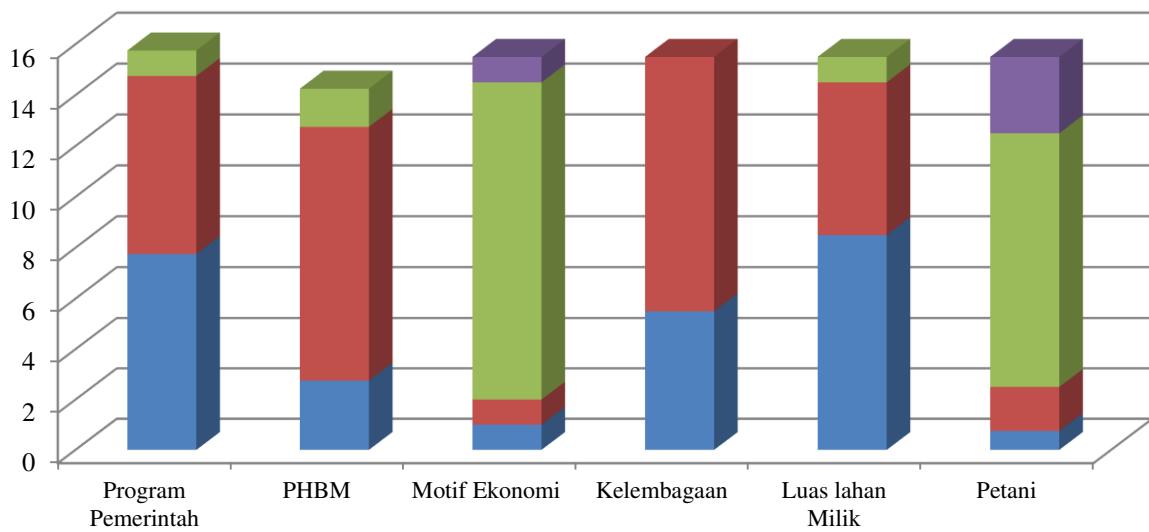
Hasil wawancara dan pengamatan di lokasi penelitian menunjukkan faktor-faktor pendukung yang mendorong peningkatan tutupan hutan rakyat adalah (1) program pemerintah berupa Gerhan dan GRLK, (2) program PHBM, (3) motif ekonomi, (4) kelembagaan informal masyarakat, (5) luas lahan milik, dan (6) jumlah masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani sebagaimana disajikan pada Gambar 1. Motif untuk memperoleh manfaat ekonomi merupakan faktor penting dominan yang terdapat pada 13 dari 16 desa-desa penelitian (81.25 %), kemudian adalah jumlah anggota masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani (62.50%). Faktor yang cukup penting adalah program PHBM dan kelembagaan informal masyarakat (62.50%). Bantuan program pemerintah berupa Gerhan dan GRLK bagi masyarakat dianggap tidak penting dalam arti tidak menjadi aset utama masyarakat, namun diakui juga cukup penting sebagai stimulus bagi masyarakat untuk menanami lahan mereka secara swadaya. Masyarakat mengakui tanaman swadaya lebih banyak dari sumbangan pemerintah, selain itu bantuan bibit datangnya sering tidak sesuai dengan masa tanam sehingga keberhasilan tumbuhnya rendah.

Dalam konteks tujuan pengelolaan hutan rakyat sebagai fungsi lindung, masyarakat menganggap penting untuk melindungi bagian-bagian hutannya terutama di lokasi-lokasi sekitar sumber mata air, areal berlereng curam dan areal dengan lapisan tanah yang tipis. Tujuan perlindungan adalah untuk menjaga kelangsungan suplai air, mencegah longsor dan menjadikan masyarakat mengelola hutan dengan baik. Meskipun demikian karena hutan tersebut bagi pemilik

fungsi utamanya adalah fungsi ekonomis maka mereka mengharapkan dukungan insentif berupa kompensasi atas kemungkinan hasil yang berkurang, adanya aturan main yang jelas dan sosialisasi untuk membangun prakondisinya. Analisis persepsi kebutuhan masyarakat menunjukkan gambaran persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat di lokasi penelitian sebagaimana disajikan pada Tabel 2, yaitu (1) perlu bantuan infrastruktur pengelolaan hutan untuk meningkatkan nilai ekonomis kayu, (2) perlu dukungan pengaman sumber-sumber pendapatan jangka pendek, (3) perlu bantuan peningkatan teknis pengelolaan hutan, dan (4)

perlu bantuan jenis-jenis tanaman cepat tubuh dan untuk perlindungan areal sekitar sumber-sumber air.

Pada tingkat lapangan, berdasarkan struktur administrasi pemerintahan pihak-pihak yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan rakyat adalah Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun) dan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan (BP4K). Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dishutbun Kuningan terdiri dari 9 unit yang dibagi berdasarkan wilayah subDAS, jumlah staf setiap unit antara 3–5 orang dengan cakupan wilayah layanan 3–5 wilayah kecamatan.



Gambar 1 Faktor-faktor pendukung peningkatan tutupan lahan hutan rakyat. ■ Angat penting, □ Enting
■ Cukup penting ■ Tidak penting.

Tabel 2 Hasil analisis persepsi kebutuhan masyarakat untuk pengelolaan hutan berkelanjutan

No	Masalah	Kebutuhan	Frekuensi (%)
1	Harga kayu pada lokasi yang jauh dari jalan angkutan lebih murah sehingga keuntungan petani rendah dan dapat menurunkan minat untuk investasi, masyarakat juga kesulitan mengangkut pupuk untuk pemeliharaan tanaman di bawah tegakan.	Bantuan pembuatan jalan angkutan hingga ke lokasi hutan rakyat.	93.75
2	Umur panen kayu cukup panjang (6–8 th) untuk mendapatkan hasil yang baik dari jenis-jenis cepat tumbuh.	Bantuan teknis pengolahan dan pemasaran hasil-hasil produksi masyarakat untuk mendukung sumber pendapatan jangka pendek.	75.00
3	Kemampuan teknis pengelolaan hutan masih lemah termasuk kemampuan penaksiran nilai kayu, pengetahuan harga pasar dan penataan administrasi kayu di desa.	Bimbingan teknis perbaikan pengelolaan hutan dan peningkatan kapasitas penyuluhan kehutanan pada isu tersebut termasuk penaksiran nilai kayu, pengetahuan harga pasar dan penataan administrasi kayu di desa.	62.50
4	Modal untuk pembelian bibit tanaman.	Bantuan bibit jenis-jenis cepat tumbuh dan perlindungan sumber mata air.	18.75
5	Jaminan kepastian pemasaran hasil.	Kerjasama kemitraan dengan dunia usaha.	12.50
6	Antisipasi penjualan pohon yang masih kecil oleh masyarakat.	Ada aturan batas diameter bagi pembeli kayu dan membangun kesepakatan kelompok.	12.50

Tabel 3 Analisis masalah implementasi kebijakan tentang hutan rakyat

No	Variabel kebijakan	Analisis
1	Kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan: semakin jelas dan tepat rumusan serta instruksi bagi pelaksanaanya semakin mudah dimplementasikan.	Rumusan kebijakan untuk memberikan status hukum bagi hutan hak, baik dari segi teknis pelaksanaan maupun kewenangan pihak yang harus melaksanakannya, tidak dapat dilaksanakan di lapangan.
2	Digunakanannya teori kausal yang memadai: teori kausal yang memadai membutuhkan (1) dipahaminya prinsip hubungan kausal antara intervensi pemerintah dengan pencapaian tujuan, (2) pihak pelaksana memiliki kewenangan yang cukup untuk benar-benar mencapai tujuan.	Pengembangan hutan rakyat dilakukan melalui skema insentif langsung program Gerhan dan GRLK namun tidak membangun kelembagaan yang menumbuhkan tata aturan dan <i>ownership</i> kelompok atas bantuan program. Tujuan pemanfaatan optimal hutan hak dan peningkatan daya saing kayu rakyat didekati dengan kebijakan tata usaha kayu dan verifikasi legalitas kayu yang sifatnya lebih ke arah pengaturan administratif.
3	Alokasi sumberdaya finansial untuk administrasi, teknis pelaksanaan, dan monitoring program.	Alokasi sumberdaya finansial dari pemerintah daerah propinsi dan pemerintah mencapai 55.68% dengan fokus rehabilitasi lahan. Pada tingkat pelaksanaan proporsi realisasi anggaran untuk urusan administratif 3.32%, kelembagaan 7.60% dan fisik 89.08%.
4	Integrasi hierarkis di dalam dan diantara pihak pelaksana: kebijakan merumuskan integrasi hierarkis institusi pelaksana dengan menyediakan insentif maupun sanksi yang memadai.	PP tidak merancang integrasi hierarkis institusi pelaksana di bawahnya sehingga belum ada peraturan daerah tentang hutan rakyat untuk acuan perumusan program pelaksanaan di lapangan, koordinasi antar pihak pelaksana dalam perumusan masalah dan penyusunan program lemah, sehingga program tidak menyelesaikan masalah yang dipersepsikan masyarakat.
5	Pengambilan keputusan pada pihak pelaksana: untuk menjamin pelaksanaannya peraturan dapat mempengaruhi proses implementasi dengan membuat aturan formal pengambilan keputusan pada tingkat pelaksana.	Beberapa kebijakan dirumuskan dengan petunjuk teknis yang rinci dan cenderung rigid sehingga tidak memberikan ruang bagi pelaksana mengambil keputusan sesuai kebutuhan.
6	Komitmen aparat pelaksana terhadap pencapaian tujuan kebijakan: perumusan kebijakan dapat memilih pihak pelaksana yang memiliki komitmen untuk mensukseskan pencapaian tujuan kebijakan.	Pelaksana kebijakan mengikuti struktur administrasi pemerintahan, namun ketersediaan sumberdaya manusia terbatas dan koordinasi lemah.
7	Akses bagi pihak lain untuk terlibat: suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat.	Program yang memungkinkan akses masyarakat dalam pembangunan rakyat adalah pada program Gerhan, GRLK dan verifikasi legalitas kayu. Program tersebut belum menyentuh masalah-masalah yang dipersepsikan masyarakat.

BP4K memiliki 15 UPT dengan jumlah total staf pada tingkat UPT adalah 294 orang dimana 27 orang diantaranya adalah penyuluh kehutanan dan perkebunan (BP4K Kuningan 2009). Rumusan masalah hutan rakyat sebagai acuan penyusunan program BP4K berbeda dengan rumusan masalah menurut Dishutbun maupun persepsi masalah menurut masyarakat pada Tabel 3 di atas.

Berdasarkan informasi faktor-faktor pendukung, persepsi atas kawasan lindung dan masalah serta kebutuhan masyarakat dikaitkan dengan kerangka kebijakan pengelolaan hutan rakyat nampak implementasi kebijakan tentang hutan rakyat belum cukup mendukung pengelolaan hutan rakyat berkelanjutan. Sebagai rangkuman Tabel 3 menyajikan analisis masalah kebijakan berdasarkan unsur-unsur variabel kebijakan yang dikemukakan oleh Mazmanian & Sabatier (1983).

Kemungkinan pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan rakyat sebagai kawasan berfungsi lindung

Fenomena peningkatan tutupan lahan hutan rakyat yang didukung faktor-faktor di atas serta persepsi masyarakat yang baik atas kawasan lindung dapat dipertimbangkan sebagai modal dasar untuk pengembangan hutan rakyat dalam mendukung fungsi lindung kawasan. Meskipun statusnya sebagai hak milik yang dalam konteks ekonomi pemilik berhak melakukan investasi dan mendapatkan keuntungan dari investasinya, hak menjual dan mengelurkan pihak lain yang tidak berhak, namun seharusnya tidak membatasi manfaat fungsinya bagi publik. Breckenridge (2005) mengemukakan bahwa dalam konteks ekosistem, hak-hak kepemilikan perlu dibatasi dengan memasukkan serangkaian tanggungjawab masyarakat dan meletakan konsep hak kepemilikan privat (*private ownership*) dalam pertimbangan ekologis yang lebih luas. Hal ini

sejalan dengan pendapat Ostrom (1999a) bahwa hutan rakyat sebagai *common pool resources*, memerlukan pengaturan yang membatasi akses maupun aturan-aturan lain dalam pemanfaatannya agar dapat diperoleh manfaat berkelanjutan.

Dalam konteks pengembangan kelembagaan ini Ostrom (1999b) menjelaskan pengorganisasian secara mandiri (*self-organisation*) sangat mungkin terjadi jika sumberdaya hutan sangat penting bagi para pemanfaat, memiliki pemahaman yang sama atas masalah yang dihadapi, memiliki sikap saling mempercayai satu sama lain, memiliki otonomi untuk mengembangkan beberapa aturannya sendiri dan memiliki pengalaman berorganisasi sebelumnya. Namun perubahan kelembagaan dari pengelolaan individual menjadi pengelolaan kolektif memerlukan waktu lama (Awang 2007b), dan karena pengelolaan ekosistem harus terintegrasi dengan kesejahteraan masyarakat maka perlu dibangun kapasitas yang memungkinkan penanganan multitujuan, mengaitkan lembaga lokal dengan lembaga lain baik secara horizontal maupun vertikal dan hal ini akan melibatkan distribusi kewenangan pada banyak lembaga (Berkes 2007).

Emerton (1999) menyatakan bahwa pertumbangan ekonomis memainkan peranan sentral dalam pengelolaan sumber daya alam, oleh karena itu pilihan paling strategis dalam hal konservasi adalah dengan melibatkan dan menguntungkan masyarakat secara ekonomis. Hasil studi Prihadi *et al.* (2010) menunjukkan bahwa kerjasama kemitraan antara petani dengan industri yang didasari kontrak formal telah memberikan insentif positif bagi para pelaku dan mendukung pembangunan hutan di Pulau Jawa. Demikian pula kegiatan sertifikasi pengelolaan hutan rakyat secara sukarela yang dilakukan Lembaga Ekolabel Indonesia, yang mengaitkan dukungan pasar dengan kinerja pengelolaan hutan, telah mendorong kerjasama antara masyarakat pemilik hutan rakyat di Jawa, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Barat dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk membangun kelembagaan kelompok pengelola dan meningkatkan kinerja pengelolaan hutannya. Kecuali hal tersebut memberikan manfaat ekonomis yang nyata bagi masyarakat, masyarakat tidak akan bersedia dan sering tidak bisa, untuk melindungi sumberdaya alam dalam kegiatan-kegiatan produksi dan konsumsi mereka (Emerton 1999).

Kesimpulan

Kerangka kebijakan yang ada belum mendukung pengelolaan hutan rakyat berkelanjutan dalam hal kejelasan status hukum hutan hak, kelembagaan pengelolaan hutan, teknis pengelolaan hutan serta kerangka insentif yang diperlukan. Kebijakan hutan rakyat dan program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan masalah yang dihadapi masyarakat. Motif ekonomi dan persepsi masyarakat yang baik atas pentingnya fungsi lindung hutan dapat menjadi modal dasar dalam pengembangan konservasi berbasis masyarakat dengan mengembangkan kelembagaan pengelolaan sumber daya bersama (*common-pool resources*) melalui pendekatan insentif ekonomi.

Saran

Dalam merumuskan kebijakan dan program pelaksanaannya pemerintah perlu didasarkan atas permasalahan yang sebenarnya dihadapi oleh masyarakat. Pelaksanaan program pengembangan kelembagaan perlu diarahkan pada menumbuhkan kelembagaan pengelolaan hutan secara kelompok guna membangun aturan-aturan yang memungkinkan perolehan manfaat hutan secara berkelanjutan oleh masyarakat luas. Perlu peningkatan kapasitas penyuluhan dengan kemampuan teknis pengelolaan hutan termasuk penaksiran nilai kayu, pengetahuan harga pasar dan penataan administrasi kayu di desa.

Daftar Pustaka

- Anderson TL, Huggins LE. 2003. The Property Rights Path to Sustainable Development. Di dalam: *Proceedings of Federal Reserve Bank of Dallas*. Tersedia pada: http://www.dallasfed.org/research/pubs/ftc/anderson_huggins.pdf
- Awang SA. 2007a. Manajemen Hutan Rakyat Kolaboratif di tingkat Kawasan. Di dalam: *Prosiding Lokakarya Hutan Rakyat Relung-PKHR*. Tersedia pada: <http://sanafriawang.staff.ugm.ac.id/>
- Awang SA. 2007b. Kontruksi Pengetahuan dan Manajemen Hutan Rakyat. Di dalam: *Prosiding Lokakarya Hutan Rakyat*; Ciamis 30 Oktober 2007. Tersedia pada: <http://sanafriawang.staff.ugm.ac.id/>
- Berkes F. 2007. Community-based conservation in a globalized world. In: *Proceedings of the National Academic of Science of the USA*. Vol.(104)39.
- Bickford D, Supriatna J, Andayani N, Iskandar Dj, Evans BJ, Brown RM, Townsend T, Umilaela AD, McGuire JA. 2008. In: Navjot S. Sodhi, Greg Acciaioli, Maribeth Erb and Alan Khee-Jin Tan, editor. *Indonesia's Protected Areas Need More Protection: Suggestions from Island Examples in Biodiversity And Human Livelihoods In Protected Areas: Case Studies from The Malay Archipelago*. Cambridge University Press.
- Bismark M, Sawitri R, Heriyanto NM. 2007. Zonasi dan Karakteristik Hutan Rakyat di Daerah Penyanga Taman Nasional Gunung Halimun. *Info Hutan*. IV(2):187–199. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hutan dan Konservasi.
- [BP4K] Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Kabupaten Kuningan. 2009. *Profil Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Kuningan 2009*.

[BPKH] Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI dan Multistake-holders Forestry Programme (MFP) - II. 2009. *Potensi Kayu dan Karbon Hutan Rakyat di Pulau Jawa Tahun 1990–2008*. BPKH Wilayah XI Jawa-Madura bekerjasama dengan MFP.

Breckenridge LP. 2005. Can Fish Own Water?: Envisioning Nonhuman Property in Ecosystem. *Journal of Land Use and Environmental Law*. 20(2). Florida State University.

deLeon P, deLeon L. 2002. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 12(4):467–492. Tersedia pada: <http://jpart.oxfordjournals.org>.

Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Kuningan. 2008a. *Laporan Kegiatan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Kuningan 2004-2008*.

Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Kuningan. 2008b. *Perencanaan Strategis Dinas Kehutanan dan Perkebunan 2009-2013*.

Diniyati D, Awang SA. 2010. Kebijakan Penentuan Bentuk Incentif Pengembangan Hutan Rakyat di Wilayah Gunung Sawal, Ciamis dengan Metoda AHP. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. 7(2):129–143. Bogor. Puslitsosek Dephut.

Dudley N, Stolton S. 2003. *Running Pure: The importance of forest protected areas to drinking water*. World Bank/WWF Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use.

Emerton L. 1999. Community-based Incentives for Nature Conservation. IUCN-The World Conservation Union - Eastern Africa Regional Office and Economics Unit. Tersedia pada: <http://economics.iucn.org>

Ginoga K, Lugina M, Djaenudin D. 2005. Kajian Kebijakan Pengelolaan Hutan Lindung. *Jurnal Penelitian Sosial & Ekonomi*. 2(2). 2005. Bogor: Puslitsosek Dephut.

Iskandar J, Ellen RF. 2000. The Contribution of Paraserianthes (Albizia) falcataria to Sustainable Swidden Management Practices among the Baduy of West Java. *Journal Human Ecology*. 28(1). Plenum Publishing Corporation.

Karmacharya M, Karna B, Ostrom E. 2003. Rules, Incentives and Enforcement: livelihood strategies of community forestry and leasehold forestry users in Nepal. Paper presented at International Conference on Rural Livelihoods, Forest and Biodiversity, Bonn, Germany.

JPSL Vol. (2)1 : 1–10, Juli 2012

Tersedia pada: <http://www.cifor.org/publications/>

Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 39 Tahun 2003 tentang *Petunjuk Pelaksanaan Gerakan rehabilitasi Lahan Kritis*.

Keputusan Menteri Kehutanan No. 49/Kpts-II/1997 tentang *Pendanaan dan Usaha Hutan Rakyat*.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/Kpts-II/2001 tentang *Kriteria dan Standar Pengukuran Kawasan Hutan*.

Langholz J, Lassoie J, Schelhas J. 2000. Incentives for Biological Conservation: Costa Rica's Private Wildlife Refuge Program. *Journal Conservation Biology*. 14(6):1735–1743.

Maresi N. 1984. *Implementation Analysis: a new magic tool for research in higher education*. Kassel University. West Germany. Tersedia pada: <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/>

Mascia MB, Pailler S. 2011. Protected area downgrading, down-sizing, and degazettement (PADDD) and its conservation implications. *Conservation Letters* 4 (2011):9–20. Wiley Periodicals, Inc.

Mazmanian DA, Sabatier PA. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illinois: Scott, Foresman and Company

North DC. 1994. *Institutional Change: A Framework of Analysis*. Tersedia pada: <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/> 9412/9412001

Nugroho B. 2010. Pembangunan Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir Hutan Rakyat. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. XVI(3):118–125.

Ostrom E. 1999a. Private and Common Property. Tersedia pada: <http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>

Ostrom E. 1999b. Self-governance and Forest Resources. Occasional Paper No. 20. Bogor: CIFOR.

Parsons W. 2001. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media. Terjemahan.

Peraturan Menteri Kehutanan No.P.03/Menhut-V/2004 tentang *Pedoman dan Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan*.

Peraturan Menteri Kehutanan No.P.70/Menhut-II/2008 tentang *Pedoman Teknis Rehabilitasi Hutan dan Lahan*.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.26/Menhet-II/2005 tentang *Pedoman Pemanfaatan Hutan Hak*.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.27/Menhet-II/2006 tentang *Rencana Pembangunan Kehutanan Jangka Panjang 2006-2025*.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.38/Menhet-II/2009 tentang *Standard dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada Pemegang Izin atau pada Hutan Hak*.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor. P.51/Menhet-II/2006 tentang *Penggunaan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) untuk Pengangkutan Hasil Hutan Kayu yang Berasal dari Hutan Hak*.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2009 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten*.

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang *Tata Ruang Wilayah Nasional*.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang *Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan*.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 89 Tahun 2007 tentang *Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan*.

Prihadi N, Darusman D, Nugroho B, Wijayanto H. 2010. Kelembagaan Kemitraan Industri Pengolahan Kayu Bersama Rakyat Untuk Membangun Hutan Di Pulau Jawa. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*. 7(2): 127–138. Bogor: Puslitosek Dephut.

Purbawiyatna A, Kartodihardjo H, Alikodra HS, Prasetyo LB. 2011. Analisis Kelestarian Pengelolaan Hutan Rakyat di Kawasan Berfungsi Lindung: studi kasus di kabupaten Kuningan propinsi Jawa Barat. *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. 1(2):84–92.

Sahadat E, Sabarudi. 2007. Kajian Dampak Pelaksanaan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.51/2006 Terhadap Efektifitas Penatausahaan Hasil Hutan di Hutan Rakyat. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*. 4(2): 177–191. Bogor: Puslitosek Dephut.

Scott A. 2008. *The evolution of resource property rights*. New York: Oxford University Press Inc.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 41 tahun 1999 tentang *Kehutanan*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 26 Tahun 2007 tentang *Tata Ruang*.

Widiarti A, Pradjadinata S. 2008. Karakteristik Hutan Rakyat Pola Kebun Campuran. *Jurnal Penelitian Hutan dan Konservasi Alam*. 5(2):145–156. Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan.