SISTEM INSENTIF KEGIATAN REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN BERBASIS MASYARAKAT : STUDI KASUS PROYEK RHL KECAMATAN NGLIPAR KABUPATEN GUNUNG KIDUL, DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Community-based Incentive System of Rehabilitation Area (Forest and Land) : Case Study of Forest and Land Rehabilitation at Nglipar Sub District, Gunung Kidul District, Yogyakarta Province

Oleh/*By*:
Fitri Nurfatriani[1)], Dudung Darusman[2)], Hendrayanto

ABSTRACT

Community at Nglipar Subdistrict, Gunung Kidul District have positive preception on the Forest and Land Rhabilitation (FLR) activity which is shown by the height of importance level of FLR based on community perception. It is caused by some benefits which is received by the community, e.g. economic and ecological benefits. Those benefits shown that the community have high initiative in FLR activity, so that it is need to arrange the incentive system as a reward for the community. The arrangement based on some steps : 1) Information collection about the background of means of livelihood and the natural resource characteristics, 2) Analysis of the effect of community economic activity into the natural resource, 3) Identification of incentive needs, 4) Choose the community based incentive for FLR activity. Data is collected by doing interview and data analysis is conducted by descriptive analysis and descriptive statistic. The incentive action which is choosen by the community are : 1) Means of livelihood incentive that are the training of sustainable natural resource using, the training of the efficient harvesting techniques, the training of commodity processing (44%); 2) Financial incentive that are : funding for FLR development, reward for the FLR actor, soft loan for FLR activity (43%); 3) Property right and management right (10%); 4) Market action that are : the increasing of channel and information market (2%) and 5) Fiskal action that are : subsidy and FLR technology (1%).

Key words : Rehabilitation, incnetive, community

ABSTRAK

Masyarakat di Kecamatan Nglipar Kabupaten Gunung Kidul memiliki presepsi yang positif terhadap kegiatan RHL yang ditunjukkan dengan tingkat kepentingan yang tinggi terhadap kegiatan RHL berdasarkan presepsi masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena masyarakat menerima manfaat berupa manfaat ekonomi dan ekologi. Berbagai manfaat yang dirasakan masyarakat tersebut menunjukkan bahwa masyarakat di Kecamatan Nglipar telah memiliki inisiatif

[1] Puslit Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan
[2] Staf Pengajar Sekolah Pasca Sarjana IPB

yang tinggi dalam kegiatan RHL sehingga perlu disusun suatu sistem insentif RHL sebagai suatu penghargaan bagi masyarakat. Penyusunan rancangan sistem insentif berdasarkan pada tahapan-tahapan : 1) Pengumpulan informasi yang melatarbelakangi mata pencharian masyarakat dan karakteristik sumberdaya alam, 2) Analisis pengaruh ekonomi masyarakat terhadap sumberdaya alam, 3) Indentifikasi kebutuhan dan relung insentif, 4) Memilih insentif ekonomi untuk rehabilitasi hutan dan lahan berbasis masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan analisa data dilakukan secara eskriptif disertai perhitungan statistik deskriptif. Tindakan insentif ekonomi untuk RHL yang dipilih berdasarkan presepsi masyarakat yaitu : (1) insentif mata pencaharian berupa pelatihan pemanfaatan SDA berkelanjutan, pelatihan teknik pemanenan yang efisien, pelatihan pengolahan hasil komoditas RHL (44%), (2) tindakan finansial berupa dana bantuan pengembangan RHL, target hadiah untuk aktivitas RHL, kompensasi atas aktivitas RHL, kredit lunak untuk kegiatan RHL (43%), (3) hak kepemilikan berupa hak pengelolaan, hak milik (10%), (4) tindakan pasar berupa peningkatan saluran dan informasi pemasaran (2%), dan (5) tindakan fiskal berupa subsidi untuk teknologi RHL (1%).

Kata kunci : Rehabilitasi, insentif, masyarakat

I. PENDAHULUAN

Berdasarkan hasil penafsiran citra landsat tahun 1999-2000 oleh Badan Planologi Departemen Kehutanan, diketahui bahwa indikatif lokasi yang perlu direhabilitasi di seluruh Indonesia adalah seluar 101,73 juta ha yang terdiri atas 59,62 juta ha di dalam kawasan hutan dan 42,11 juta ha di luar kawasan hutan. Salah satu upaya untuk mengembalikan fungsi hutan dan lahan yang rusak tersebut adalah dengan melaksanakan kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL). Pemerintah telah mencanangkan berbagai program RHL baik untuk lahan negara (dalam kawasan hutan) maupun untuk lahan di luar kawasan hutan (lahan milik masyarakat). Kegiatan RHL baik berupa penghijauan maupun reboisasi diharapkan akan meningkatkan fungsi lahan baik fungsi produksi, ekologi dan sosial. Berbagai fungsi lahan tersebut merupakan manfaat yang dihasilkan dari kegiatan RHL. Manfaat dari hasil kegiatan RHL ini memang masih merupakan manfaat jangka panjang yang akan diterima khususnya untuk manfaat ekologi. Kenyataannya kebutuhan akan hasil cepat yang mencukupi dan tidak adanya sumber pendapatan tetap bagi masyarakat telah menjadikan kegiatan RHL dalam banyak kasus kurang berhasil dalam mencapai tujuan untuk memulihkan fungsi lahan.

Implementasi RHL saat ini menunjukkan bahwa efisiensi dan efektivitas kegiatan tersebut hanya dinilai dari realisasi kegiatan berupa pengukuran keberhasilan tanam-tumbuh saja tanpa mengukurnya dari tingkat pemulihan fungsi lahan. Idealnya kegiatan RHL akan mampu mengurangi tingkat degradasi hutan dan lahan saat ini, tetapi kondisi di lapangan menunjukkan bahwa tingkat kerusakan hutan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Salah satu faktor penyebabnya diduga adalah kegiatan RHL tersebut tidak menarik bagi pengguna lahan untuk terlibat karena tidak memberikan manfaat langsung yang memperbaiki hidup mereka dari tindakannya itu. Keengganan masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan RHL tersebut disebabkan pula karena mereka tidak mendapatkan insentif yang memadai untuk melakukan praktek-praktek pengelolaan lahan dengan kaidah konservasi tanah dan air.

Kegiatan menjadikan kegiatan RHL sebagai pilihan rasional masyarakat maka kegiatan RHL harus mampu memberikan manfaat nyata yang diterima masyarakat baik berupa manfaat finansial maupun manfaat secara sosial. Dengan demikian perlu disusun suatu sistem insentif bagi masyarakat agar kegiatan RHL benar-benar menjadi pilihan rasional masyarakat. Khususnya untuk kegiatan RHL di Kabupaten Gunung Kidul, Prop. DI Yogyakarta yang telah mendapat respon positif dari masyarakat perlu ada suatu sistem penghargaan yang mendorong masyarakat untuk terus terlibat dalam kegiatan RHL. Sistem penghargaan yang diberikan melalui sistem insentif bagi pihak yang terlibat dalam kegiatan RHL ini diharapkan akan mampu mengurangi tingkat kerusakan hutan dan lahan yang terus meningkat saat ini, dengan memberikan pilihan bagi masyarakat untuk mau terlibat dalam kegiatan RHL atas pilihan sendiri berdasarkan manfaat yang diterima. Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan tingkat kepentingan kegiatan RHL berdasarkan presepsi masyarakat serta menyusun suatu rancangan sistem insentif untuk kegiatan RHL bagi masyarakat di Kecamatan Nglipar.

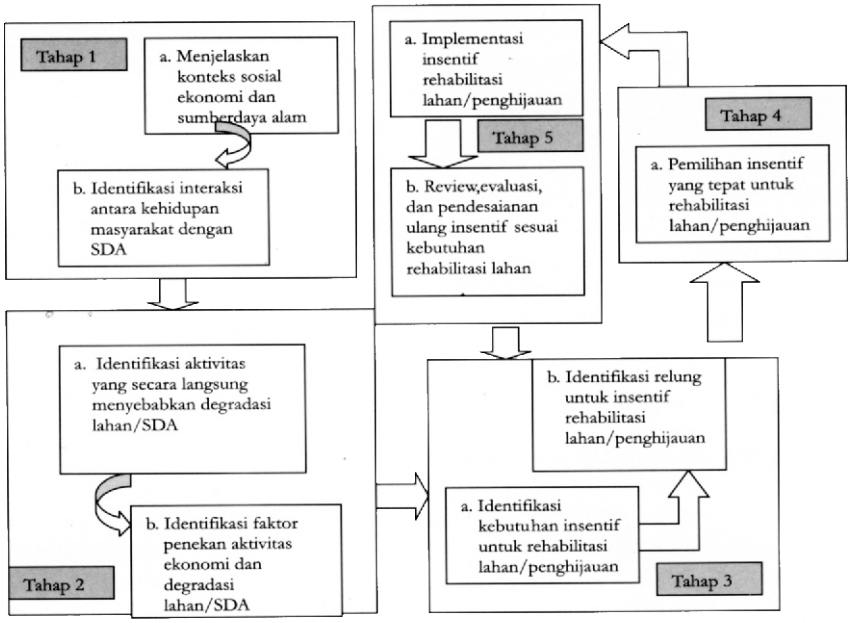
II. METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan di Kecamatan Nglipar, Kabupaten Gunung Kudul yaitu di desa Kedungpoh, Katongan, Pilangrejo dan Kedungkeris. Waktu pengumpulan data dilaksanakan pada bulan Maret sampai dengan April 2005. Obyek penelitian atau unit contoh pada penelitian ini adalah petani hutan rakyat dan hutan kemasyarakatan yang berada di lokasi penelitian. Pemilihan contoh desa dan pengambilan contoh responden dilakukan secara purposive serta teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan responden. Rancangan insentif untuk RHL berbasis masyarakat disusun berdasarkan tahapan-tahapan yang telah disusun oleh Putro *et al.* (2003) yang dikembangkan dari dokumen "Community Based Incentive For Nature Conservation" (Emerton, 1999). Tahapan dalam penyusunan sistem insentif RHL tersebut adalah sebagai berikut :

- Tahap 1 : Pengumpulan informasi yang melatarbelakangi mata pencaharian masyarakat dan karakteristik sumberdaya alam dalam DAS
- Tahap 2 : Analisis pengaruh ekonomi masyarakat terhadap sumberdaya alam
- Tahap 3 : Identifikasi kebutuhan dan relung insentif
- Tahap 4 : Mimilih insentif ekonomi untuk rehabilitasi hutan dan lahan berbasis masyarakat
- Tahap 5 : Pertimbangan praktis dalam penerapan tindakan insentif

Secara rinci tahap-tahap dalam pengembangan insentif rehabilitasi hutan dan lahan dapat dilihat pada Gambar 1.

Selanjutnya data yang terkumpul dianalisa secara deskriptif berdasarkan tahapan-tahapan di atas, disertai dengan perhitungan statistik deskriptif untuk meringkas data sehingga memberikan informsi.



Gambar 1. Tahapan-tahapan dalam pengembangan insentif rehabilitasi hutan dan lahan (Putro *et al.*, 2003)

Figure 1. The steps of forest and land rehabilitation incentive development (Putro et al., 2003)

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Presepsi Masyarakat

Untuk memahami seberapa besar tingkat kepentingan kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar maka perlu diidentifikasi jenis-jenis manfaat dari kegiatan RHL yang diterima oleh berbagai pihak. Dari hasil pengamatan di lapangan, sebagian besar responden mengidentifikasi manfaat yang diterima dari kegiatan RHL yaitu hasil tumpang sari, hasil hutan non kayu, hasil kayu dan jasa lingkungan. Dengan penerima manfaat terbesar adalah petani (67%), Pemerintah Daerah Propinsi (13%), perusahaan swasta (11%) dan Pemerintah Daerah Kabupaten (9%). Khusus untuk Pemerintah Daerah manfaat tersebut diperoleh dari retribusi dan pungutan hasil hutan kayu dan non kayu sebagai PAD.

Kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar telah berhasil mengurangi luas lahan kritis di luar kawasan dari seluas 1.608 ha pada tahun 1997 (BP DAS Serayu Opak Progo, 2003) menjadi 585 ha pada tahun 2004 (Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunung

relatif telah berhasil mengurangi lahan kritis di wilayahnya. Menurut presepsi masyarakat fkator terpenting yang mendorong terlaksananya kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar adalah adanya inisiatif masyarakat karena masyarakat telah menyadari akan kepentingan menjaga lingkungan dengan kondisi alam yang kerap mengalami kekeringan. Faktor-faktor lain menurut presepsi masyarakat yang mendorong keberhasilan kegiatan RHL dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Faktor-faktor pendorong terlaksananya RHL menurut presepsi masyarakat

Table 1. Forest and land rehabilitation supporting factors based on community's preception

No	Faktor pendorong terlaksananya RHL	Prosentase (%)
1	Sumber mata pencaharian	21
2	Hilangnya/menurunnya penutupan lahan	2
3	Inisiatif masyarakat	33
4	Inisiatif pemerintah	8
5	Berkurangnya penyimpanan sumber air	11
6	Kekurangan air/kekeringan	3
7	Menurunnya produktivitas hutan dan atau lahan	3
8	Menurunnya produksi hutan	6
9	Kemiskinan/pendapatan rendah	5
10	Berkurangnya biodiversitas	2
11	Kekurangan kayu	2
12	Kurangnya regenerasi spesies komersial potensial	1
13	mengembangkan proyek	2
14	Erosi tanah tinggi	1

Sumber : Analisa data primer, 2005

Fenomena lain yang menjadi faktor pendorong kegiatan RHL adalah berkurangnya tenaga kerja usia produktif karena mereka lebih banyak mencari nafkah ke luar kota/desa sehingga tenaga kerja yang tersisa lebih memilih untuk menanam tanaman kayu-kayuan karena pemeliharaan tanamannya lebih mudah.

Tingkat kepentingan kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar berdasarkan presepsi masyarakat yaitu sangat penting (86,21%) sedangkan sisanya berpendapat tingkat kepentingan kegiatan RHL adalah penting (13,79%). Masyarakat memiliki presepsi yang positif terhadap kegiatan RHL karena merasakan manfaatnya berupa manfaat ekonomi yaitu sebagai sumber mata pencaharian, sebagai sumber pendapatan dan tabungan masa depan. Manfaat ekonomi ini dirasakan oleh 64,29% dari responden. Sedangkan manfaat lain yang menjadi alasan pentingnya kegiatan RHL menurut presepsi masyarakat (21,43%) adalah karena kegiatan RHL menghasilkan manfaat ekologi yaitu dapat mengendalikan erosi, menyimpan air/mempertahankan sumber-sumber air, menghijaukan lahan, menggemburkan tanah.

Sedangkan sebanyak 14,29% dari responden berpendapat bahwa kegiatan RHL sangat penting karena menghasilkan manfaat ekonomi dan ekologi. Dengan demikian kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar telah mendapatkan pengakuan dari masyarakat untuk itu perlu ada sistem *reward dan punishment* untuk terus mendukung keberlanjutan kegiatan RHL. Salah satu bentuk system reward yang ditawarkan dalam kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar adalah dengan menerapkan system insentif berbasiskan masyarakat untuk kegiatan RHL.

B. Rancangan Sistem Insentif untuk Rehabilitasi Hutan dan Lahan

Mengutip hasil kajian Putro et al. (2003), pengertian dari insentif rehabilitasi hutan dan lahan adalah : semua bentuk dorongan spesifik atau rangsang/stimulus, umumnya berasal dari institusi eksternal (pemerintah, LSM atau lainnya), yang dirancang dan diimplementasikan untuk mempengaruhi atau memotivasi masyarakat baik secara individu maupun kelompok, untuk bertindak atau mengadopsi teknik dan metode baru yang bertujuan untuk memperbaiki pengelolaan DAS melalui rehabilitasi hutan dan lahan.

Rancangan sistem insentif RHL disusun berdasarkan tahapan-tahapan yang berurutan dengan berlandaskan pada suatu latar belakang informasi dan analisis. Pada bagian berikut disusun suatu rancangan insentif RHL berdasarkan pada presepsi masyarakat dengan tahapan berikut :

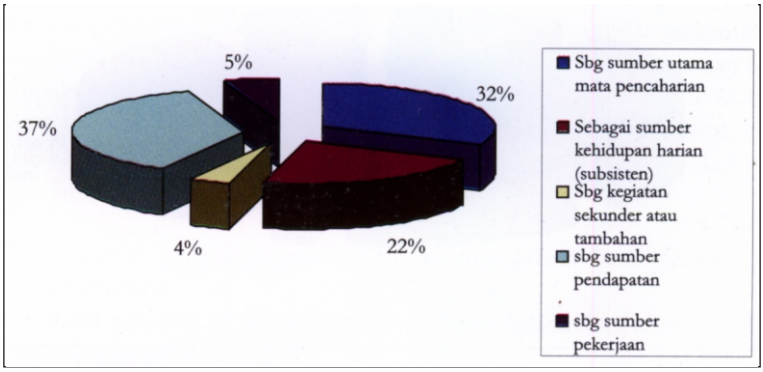
1. Lata belakang mata pencaharian masyarakat dan karakteristik sumberdaya alam dan DAS

   Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan sebanyak 85% dari responden memiliki pekerjaan utama sebagai petani. Demikian pula dari data yang dikeluarkan oleh BPS Kabupaten Gunung Kidul (2003) sumber penghasilan utama keluarga di Kecamatan Nglipar adalah dari hasil pertanian. Kegiatan bercocok tanam dilakukan di lahan milik dan sebagian ada pula yang mengelola lahan negara melalui program Hutan Kemasyarakatan (HKM). Pola pengelolaan lahan di Kecamatan Nglipar terdiri pengelolaan lahan kering dengan bentuk penggunaan lahan berupa pekarangan, tegal, sawah (didominasi oleh sawah tadah hujan) dan hutan negara. Pengelolaan lahan tegal dilakukan dengan sistem agroforestry, yaitu dengan menanam lahan tegal dengan tanaman semusim seperti palawija dan tanaman kayu-kayuan. Demikian pula sebagian pekarangan ditanami dengan tanaman semusim dan tanaman kayu-kayuan.

   Hasil dari pengelolaan lahan tersebut menjadi sumber penghidupan sehari-hari bagi petani, baik yang bersifat komersial yaitu hasil dari sumberdaya hutan dan lahan yang dijual maupun yang bersifat "natura" yaitu hasil dari sumberdya hutan dan lahan yang dikonsumsi sendiri. Hasil sumberdaya hutan dan lahan yang bersifat komersial adalah hasil kayu pertukangan, sebagian hasil tanaman semusim seperti padi dan palawija, dan tanaman tahunan seperti buah-buahan. Sedangkan yang bersifat "natura" adalah hasil dari tanaman semusim seprti pada dan palawija, tanaman tahunan seperti buah-buahan, pakan ternak, dan kayu bakar. Hasil dari sektor pertanian dan kehutanan ini menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat di Kecamatan Nglipar.

Kondisi di atas sesuai dengan hasil pengamatan di lapangan, dimana dari hasil wawancara dapat diketahui tingkat ketergantungan masyarakat terhadap sumberdaya hutan dan lahan seperti yang digambarkan oleh Gambar 1.

Gambar 1. Tingkat ketergantungan masyarakat terhadap sumberdaya hutan dan lahan
Figure 1. Community's dependency level on forest and land resources



Sumber : Analisa data primer, 2005

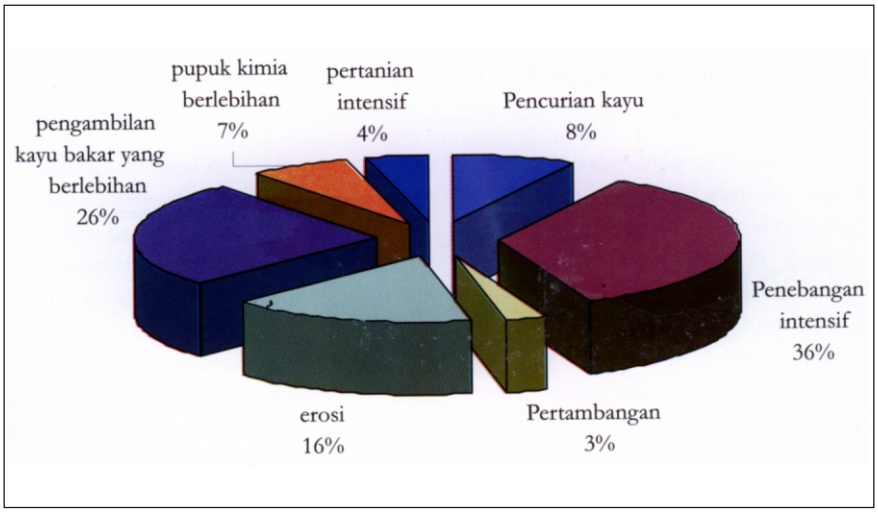
Dari Gambar 1 dapat dilihat bahwa proporsi terbesar dari responden menjadikan hasil dari sumberdaya hutan dan lahan sebagai sumber pendapatan, sumber utama mata pencaharian dan sumber kehidupan harian (subsisten). Hanya 4% dari responden yang menjadikan hasil dari sumberdaya hutan dan lahan sebagai kegiatan sekunder atau kegiatan tambahan. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat sangat bergantung sepenuhnya kepada sumberdaya hutan dan lahan.

2. Pengaruh ekonomi masyarakat terhadap sumberdaya alam

Kegiatan ekonomi masyarakat di Kecamatan Nglipar adalah sepenuhnya dari hasil budidaya tanaman baik tanaman semusim, tahunan ataupun kayu-kayuan. Kegiatan ekonomi tersebut dianalisa lebih lanjut untuk mengetahui pengaruhnya terhadap degradasi hutan dan lahan. Sampai dengan tahun 2004 luas lahan kritis di Kecamatan Nglipar mencapai 585 ha. Di samping faktor iklim dan biofisik tanah yang kurang mendukung, diduga terdapat beberapa faktor lain sebagai penyebab terjadinya lahan kritis di Kecamatan Nglipar. Untuk mengetahui pengaruh kegiatan ekonomi masyarakat terhadap degradasi sumberdaya hutan dan lahan maka dilakukan wawancara terhadap 60 responden. Hasil wawancara di lapangan dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Penyebab langsung degradasi hutan dan lahan berdasarkan presepsi masyarakat

Figure 2. Direct causing of forest and land degradation based on community's preception



Sumber : Analisa data primer, 2005

Berdasarkan presepsi masyarakat terhadap penyebab langsung degradasi hutan dan lahan di Kecamatan Nglipar, maka penyebab langsung yang memiliki proporsi terbesar adalah penebangan intensif (36%), kemudian diikuti dengan pengambilan kayu bakar yang berlebihan (26%), erosi (16%), pencurian kayu (8%), penggunaan bahan kimia berlebihan (7%), pertanian intensif (4%) dan pertambangan (3%). Penebangan intensif menjadi faktor penyebab degradasi hutan dan lahan terbesar disebabkan karena para petani belum menerapkan prisip kelestarian hasil dalam melakukan penebangan. Hal tersebut ditunjukkan dengan belum adanya daur yang teratur dalam memanen hasil kayu sehingga cenderung penebangan yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan.

Demikian pula dengan kegiatan pengambilan kayu bakar yang berlebih menjadi penyebab kedua degradasi hutan dan lahan, karena tingginya tingkat kebutuhan petani akan sumber energi. Pengambilan kayu bakar berupa ranting dan dahan pohon yang jatuh ke tanah mengurangi ketersediaan bahan organik di tanah, dan pada akhirnya akan mengurangi tingkat kesuburan tanah dengan minimnya bahan organik yang terdekomposisi. Erosi yang terjadi di Kecamatan Nglipar terjadi karena faktor kemiringan lahan yang tinggi (15-45%) hal tersebut dapat terlihat dari tingkat kekeruhan air sungai yang masih tinggi karena membawa hasil sedimentasi.

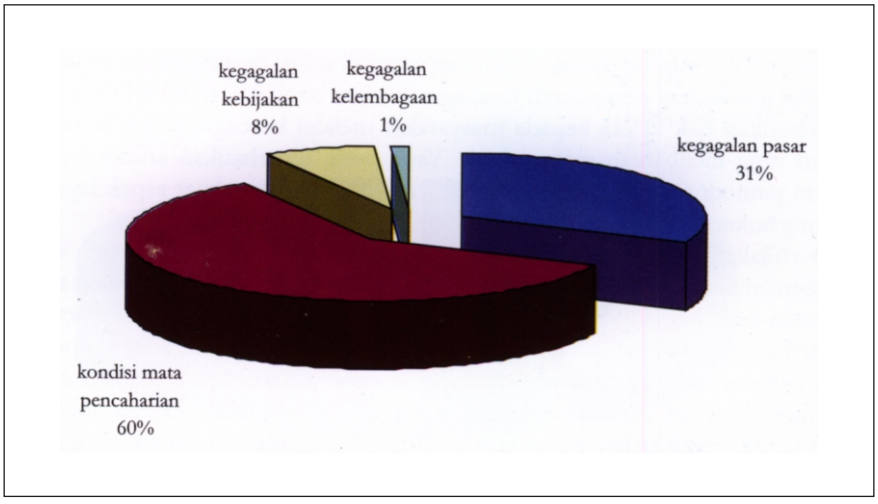
Khusus untuk kawasan hutan negara, saat ini mengalami masalah yang besar dengan menurunnya potensi sumber daya hutan untuk kayu pertukangan. Hal

tersebut disebabkan karena tingkat pencurian kayu yang sangat tinggi khususnya setelah masa krisis moneter dimulai. Sedangkan kegiatan pertanian intensif tanpa disertai kaidah pelestarian tanah dan air telah menyebabkan fungsi lahan menurun. Penggunaan bahan kimia berlebih, seperti pupuk buatan telah menyebabkan pencemaran dan lama kelamaan akan menurunkan fungsi kesuburan tanah, demikian pula dengan penanaman tanaman yang sama secara terus menerus akan mengurangi ketersediaan unsur hara tanah. Kegiatan ekonomi masyarakat ternyata tidak hanya menghasilkan pendapatan bagi masyarakat tetapi juga menimbulkan dampak kerusakan terhadap hutan dan lahan.

Setelah faktor-faktor penyebab langsung degradasi hutan dan lahan diketahui maka perlu dianalisa lebih lanjut faktor-faktor penyebab pokok (utama) degradasi hutan dan lahan berdasarkan presepsi masyarakat. Penyebab pokok degradasi hutan dan lahan ini merupakan akar penyebab degradasi hutan dan lahan dan dapat dikelompokkan menjadi 4 kategori yaitu : kegagalan kebijakan, kegagalan kelembagaan, kegagalan pasar dan kondisi mata pencaharian. Selengkapnya faktor penyebab pokok degradasi hutan dan lahan dapat dilihat pada Gambar 3.

Gambar 3. Penyebab pokok degradasi hutan dan lahan berdasarkan presepsi masyarakat

Figure 3. Main causing of forest and land degradation based on community's preception



Sumber : Analisa data primer, 2005

Sebanyak 60% dari responden berpendapat bahwa penyabab pokok dari degradasi hutan dan lahan adalah kondisi mata pencaharian yang terbatas. Kondisi tersebut berdasarkan presepsi masyarakat dapat dijelaskan dari terbatasnya sumber mata

pencaharian, tingkat kemiskinan yang tinggi, terbatasnya ketersediaan sumber kehidupan dan tingginya tekanan atas lahan. Kondisi di atas menjadikan masyarakat tidak memiliki pilihan lain kecuali bergantung sepenuhnya kepada hasil sumberdaya hutan dan lahan. Intensitas pemanfaatan sumber daya hutan dan lahan yang tinggi ini sering tidak disertai dengan praktek pelestarian alam yang ramah lingkungan sehingga menyebabkan terjadinya degradasi hutan dan lahan.

Kegagalan pasar menjadi penyebab pokok kedua terjadinya degradasi hutan dan lahan (31%). Kondisi yang mencerminkan terjadinya kegagalan pasar ini dapat dilihat dari adanya monopoli pasar oleh tengkulak sehingga para petani memiliki posisi tawar yang lebih rendah dibandingkan para pedagang dan tengkulak atau industri pengolahan kayu secara keseluruhan. Rendahnya posisi tawar petani ini disebabkan oleh jumlah petani yang sangat banyak dan masing-masing hanya memiliki sumber daya terbatas, tidak membentuk ushaa bersama dan tidak menguasai informasi pasar. Hal tersebut jelas menjadi disinsentif bagi petani untuk mengembangkan usaha penanaman yang secara simultan akan mengembangkan kegiatan RHL.

Kegagalan kebijakan dan kelembagaan memegang proporsi terkecil dari penyebab pokok degradasi hutan dan lahan (8% dan 6%). Berdasarkan presepsi masyarakat, kegagalan kebijakan tercermin dari adanya kebijkan lingkungan yang gagal mempertimbangkan isu pengelolaan sumberdaya lokal dan penguasaan sumber daya (*tenure*), kebijakan pertanian yang mendorong produksi dengan input tinggi, serta kebijakan industri dan perkotaan yang mendorong pembangunan dan pemukiman di wilayah yang sensitif secara ekologi.

Belum mantapnya aturan "property right" atas penguasaan lahan menjadi disinsentif bagi masyarakat untuk mau terlibat dalam kegiatan RHL. Dalam jangka menengah upaya yang diharapkan dapat menjadi solusi permasalahan tersebut adalah dengan melakukan pengaturan hasil agar tercipta pengelolaan hutan yang lestari dan memberikan hak kelola kepada masyarakat melalui berbagai program pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat. Yang perlu diperhatikan aturan *benefit sharing* antara pemerintah (pengelola) dan masyarakat perlu diperkuat aspek legalitas serta payung hukumnya.

Kebijakan pertanian yang hanya berorientasikan pada "output" saja tanpa mengindahkan kaidah kelestarian secara ekologi mendorong petani untuk melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang tidak konstruktif terhadap kelestarian alam. Sementara itu, kegagalan kelembagaan dapat terlihat dari adanya monopoli control dari pemerintah yang menyebabkan peran kelembagaan lokal menjadi terabaikan. Kondisi tersebut menjadi disinsentif bagi kegiatan RHL karena menyebabkan banyaknya terjadi pelanggaran atas ketentuan yang telah dibuat akibat tidak adanya kepercayaan masyarakat terhadap pihak pemegang control dalam hal ini adalah pemerintah.

3. Kebutuhan insentif untuk RHL

Setelah informasi tentang penyebab langsung dan pokok dari degradasi hutan dan lahan diperoleh maka informasi tersebut dapat membantu untuk mengidentifikasi bentuk insentif yang paling sesuai. Bentuk insentif yang dipilih akan ditentukan

berdasarkan kebutuhan para pihak yang terlibat dalam RHL. Berdasarkan presepsi masyarakat, dapat diidentifikasi kebutuhan insentif untuk RHL.

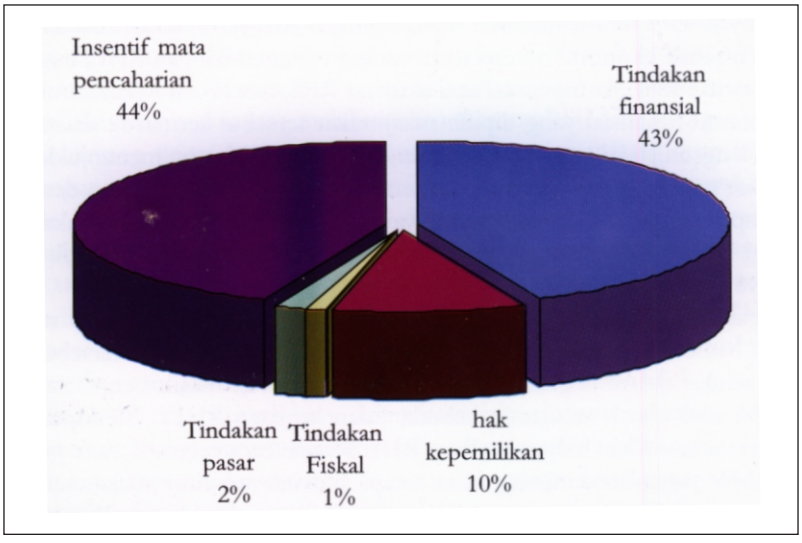
Insentif RHL dibutuhkan untuk mendorong masyarakat agar mau terlibat dalam kegiatan RHL dan mengurangi aktivitas merusak yang menjadi penyebab degradasi hutan dan lahan. Seperti telah dijelaskan di muka, aktivitas-aktivitas pertanian dan pemanfaatan hasil hutan masih belum memperhatikan kaidah kelestarian lingkungan sehingga perlu ada suatu insentif yang mendorong masyarakat untuk mau memodifikasi aktivitas-aktivitasnya sehingga lebih memperhatikan kaidah konservasi tanah dan air.

Perbaikan atas kondisi mata pencaharian, kebijakan, pasar dan kelembagaan yang menjadi disinsentif bagi kegiatan RHL perlu diatasi dengan penerapan insentif. Diharapkan dengan adanya perbaikan atas berbagai penyebab pokok degradasi hutan dan lahan akan mendorong masyarakat untuk mau bertindak atas pilihannya sendiri, sesuai dengan kaidah kelestarian lingkungan.

4. Memilih insentif ekonomi untuk RHL berbasis masyarakat

Setelah kebutuhan akan insentif RHL teridentifikasi, maka insentif ekonomi secara spesifik dapat ditentukan selanjutnya. Tindakan insentif ekonomi yang dipilih berdasarkan pada presepsi masyarakat, dapat dijelaskan pada Gambar 4.

Gambar 4. Tindakan insentif ekonomi untuk RHL
Figure 4. Economic incentive action for forest and land rehabilitation



Sumber : Analisa data primer, 2005

a. Insentif mata pencaharian

Berdasarkan pada kondisi di lapangan dimana kondisi mata pencaharian yang terbatas menjadi faktor penyebab utama terjadinya degradasi hutan dan lahan, maka responden dengan jumlah terbanyak (44%(memilih tindakan insentif mata pencaharian sebagai bentuk insentif untuk RHL. Bentuk insentif mata pencaharian yang dipilih oleh masyarakat adalah pelatihan pemanfaatan SDA berkelanjutan, pelatihan teknik pemanenan yang efisien dan pelatihan pengolahan hasil komoditas RHL. Bentuk tindakan insentif mata pencaharian yang dipilih merupakan insentif mata pencaharian langsung yang biasanya menitikberatkan pada efisiensi dari kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat berupa peningkatan nilai tambah dari produk hasil sumber daya hutan dan lahan tersebut serta upaya untuk menjaga kelestariannya.

Bentuk-bentuk pelatihan kepaa masyarakat seperti pelatihan pemanfaatan SDA berkelanjutan, pelatihan teknik pemanenan yang efisien dan pelatihan pengolahan hasil komoditas RHL merupakan kebutuhan masyarakat yang harus diakomodasi oleh pemerintah maupun lembaga eksternal lain seperti perguruan tinggi, LSM dan lembaga penelitian. Pada dasarnya masyarakat sangat ingin meningkatkan kemampuan mereka dengan harapan hal tersebut akan merubah kehidupan mereka menjadi lebih baik dengan memperoleh nilai tambah dari sumber daya hutan dan lahan yang diusahakan serta mereka masih mempunyai harapan dan niat yang baik untuk mengubah aktivitas ekonominya ke arah pengelolaan yang lebih lestari apabila tidak berbenturan dengan kebutuhan hidup sehari-hari.

b. Tindakan finansial

Sebanyak 43% dari responden menginginkan adanya tindakan finansial sebagai tindakan insentif ekonomi berupa dana bantuan pengembangan RHL, target hadiah untuk aktivitas RHL, kompensasi atas aktivitas RHL dan kredit lunak untuk kegiatan RHL. Insentif finansial yang dipilih masyarakat tersebut termasuk dalam insentif financial langsung. Hal tersebut berkaitan dengan kondisi yang menunjukkan bahwa masyarakat mendapatkan keuntungan tunai (*cash*) yang kecil berkaitan dengan RHL dan mempunyai akses dana yang buruk yang dapat diinvestasikan pada aktivitas atau teknologi pemanfaatan yang lestari atau dalam aktivitas dan produk ekonomi alternative (Putro *et al*., 2003).

Dengan demikian dapat dilihat pula bahwa tingkat ketergantungan masyarakat terhadap bantuan pihak eksternal (pemerintah) masih tinggi. Hal tersebut menjadi kendala sendiri dalam kegiatan RHL bahwa masyarakat masih bergantung kepada pihak eksternal untuk menjamin keberlanjutan kegiatan RHL. Meskipun fkata di lapangan menunjukkan bahwa kegiatan RHL dengan cara vegetatif yaitu penanaman hutan rakyat terus berkembang, akan tetapi aktivitas tersebut adalah semata-mata karena tuntutan untuk memnuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dengan tingkat kesejahteraan yang relative rendah ditandai dengan kepemilikan keuntungan tunai yang rendah, masyarakat masih membutuhkan bentuk insentif financial secara langsung untuk aktivitas RHL secara berkelanjutan.

Target hadiah untuk aktivitas RHL menjadi salah satu pendorong bagi masyarakat untuk mau terlibat dalam kegiatan RHL. Hal tersebut menjadi suatu pengakuan dari pihak lain akan aktivitas yang mendukung RHL. Di Kabupaten Gunung Kidul telah banyak dilaksanakan lomba penghijauan baik untuk tingkat kabupaten, propinsi bahkan nasional. Bentuk penghargaan seperti ini dapat menjadi motivator petani untuk terlibat aktif dalam kegiatan RHL.

Pemberian kompensasi atas aktivitas RHL menjadi satu wacana yang diharapkan dapat diwujudkan untuk mendorong masyarakat terlibat dalam aktivitas RHL. Khususnya terkait dengan pembayaran kompensasi pada pihak-pihak yang melaksanakan RHL sehingga menghasilkan jasa lingkungan yang dapat dinikmati oleh pihak-pihak yang jauh dari wilayahnya (masyarakat hulu-masyarakat-hilir).

Salah satu mekanisme financial yang dapat diterapkan untuk pembayaran kompensasi atas aktivitas jasa lingkungan ini adalah skema pemayaran publik (Conservation Alliance, 2003 dalam Chandler dan Suyanto, 2005). Hal tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa jasa lingkungan yang dihasilkan merupakan barang publik (*public good*). Pada skema pembayaran publik pemerintah dapat memperoleh dana melalui penerapan iuran atau pajak. Salah satu bentuk kebijakan financial dalam skema pembayaran publik yang tepat untuk studi kasus di Kecamatan Nglipar adalah dengan memberikan insentif untuk pemilik lahan agar mau melaksanakan aktivitas RHL berupa pengembangan hutan rakyat dengan menyediakan bantuan dana pengembangan RHL yang mekanisme distribusinya transparan, aktivitas RHL tepat sasaran yaitu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dapat dilaksanakan sehingga bersifat aspiratif, aplikatif dan akomodatif.

Salah satu bentuk kompensasi untuk aktivitas RHL adalah dengan memberikan fasilitas dan infrastruktur sosial bagi masyarkat di wilayah tempat aktivitas RHL berlangsung. Bentuk kompensasi yang diberikan memang tidak secara langsung diterima oleh masyarakat yang melaksanakan aktivitas RHL yaitu dengan memberikan dukungan yang tinggi bagi pembangunan fasilitas dan infrastruktur sosial seperti pembangunan fisik sekolah, penyediaan layanan pendidikan yang murah, penyediaan layanan kesehatan yang memadai dan dapat terjangkau masyarakat serta pengembangan fasilitas untuk suplai air, listrik dan infrastruktur sosial lainnya.

Di samping itu, beberpaa pungutan yang berkaitan dengan pengusahaan kayu rakyat dirasakan menjadi disinsentif bagi berkembangnya aktivitas RHL. Apabila dilakukan rasionalisasi ata pungutan-pungutan untuk kayu rakyat tersebut, maka hal tersebut akan mengurangi komponen biaya yang dikeluarkan oleh para pengumpul kayu yang biasanya membeli kayu dari petani dalam bentuk tegakan. Otomatis hal tersebut akan meningkatkan kemampuan pedagang untuk meningkatkan harga beli tegakan kepada petani kayu rakyat. Dengan demikian diharapkan para petani akan lebih menikmati margin yang dihasilkan dari usaha kayu rakyat tersebut melalui peningkatan harga jual tegakan kayu rakyat.

c. Hak kepemilikan

Lemahnya property right atas kemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan lahan

membuat masyarakat membutuhkan adanya tindakan insentif berupa hak kepemilikan. Sebanyak 10% dari responden memilih hak kepemilikan sebagai salah satu insentif untuk RHL berupa hak pengelolaan dan hak milik. Pilihan tersebut berdasarkan pada fakta bahwa keuntungan yang diperoleh dari hasil sumberdaya hutan dan lahan hanya dapat dinikmati oleh pihak-pihak yang memiliki hak yang jelas atas status kepemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan lahan tersebut. Ketidakjelasan atas hak-hak tersebut hanya akan menimbulkan adanya *free rider* sehingga terjadi alokasi yang tidak seimbang pada distribusi manfaat yang dihasilkan sumberdaya hutan dan lahan.

Tidak adanya kejelasan atas hak-hak tersebut di atas menjadikan hilangnya akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan dan lahan. Dalam kondisi di atas masyarakat kurang termotivasi untuk melakukan aktivitas RHL karena keuntungan ekonomi yang diperoleh dari aktivitas RHL tersebut kecil. Apabila diterapkan bentuk insentif berupa adanya hak milik yang kuat akan lahan, hak pengelolaan dan pemanfaatan yang jelas atas sumberdaya hutan dan lahan berupa konsesi, maka insentif tersebut akan menggerakkan masyarakat untuk lebih memilih aktivitas RHL agar memperoleh keuntungan ekonomi yang besar dari sumberdaya hutan dan lahan.

Kebijakan yang telah dikeluarkan dalam upaya melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan Negara di Kabupaten Gunung Kidul adalah dengan dilaksanakannya program Hutan Kemasyarakatan (HKM) seperti yang tertuang dalam SK Bupati Gunung Kidul Nomor 213/KPTS/2003 tentang Hutan Kemasyarakatan. Dalam SK Bupati tersebut diaturhak dan kewajiban dari pemegang ijin yaitu Kelompok Tani Hutan (KTH). Pemegang ijin mempunyai hak untuk memanfaatkan lahan di antara jalur tanaman pokok dan dapat memanfaatkan ruang di bawah tegakan, memanfaatkan sebagian pohon-pohon tanaman pokok, hasil penjarangan tanaman pokok dan hasil panen tanaman pokok, memanfaatkan hasil tumpangsari, hijauan pakan ternak dan tanaman penguat teras. Sedangkan kewajiban dari pemegang ijin adalah menjaga, memonitor, melaporkan kondisi pohon-pohon tanaman pokok, mengelola lahan sesuai dengan rencana kelola lahan yang telah disusun.

Aturan bagi hasil yang ditetapkan pada program HKM adalah seluruh hasil tumpangsari menjadi hak Kelompok Tani, sedangkan untuk tanaman pokok pengaturannya adalah apabila lahan tersebut dikelola dengan swadaya murni maka bagian Pemerintah Daerah (Pemda) 40% dan KTH 60%, bila lahan dikelola dengan bantuan bibit dari Pemda dan atau Pemerintah Pusat, bagian Pemda 50 % dan KTH 50%, dan terakhir bila lahan dikelola dengan bantuan penuh dari Pemda dan atau Pemerintah Pusat, bagian Pemda 75% dan KTH 25%. Dengan demikian, Pemda telah berupaya untuk mengakomodir pentingnya kejelasan akan pengaturan hak kepemilikan, pemanfaatan dan pengelolaan lahan dalam pengelolaan hutan Negara yang melibatkan masyarakat, melalui program HKM ini. Yang perlu diperhatikan pada akhir kontrak nanti, mekanisme *benefit sharing* yang sudah disepakati harus diimplementasikan dengan tepat, untuk menghindari adanya kerugian pada salah satu pihak khususnya masyarakat. Karena hal tersebut hanya akan melemahkan

kepercayaan masyarakat atas berbagai janji pemerintah yang dapat mengurangi *sense of belonging* masyarakat terhadap kelestarian sumberdaya hutan.

d. Tindakan pasar

Posisi petani dalam sistem usaha hutan rakyat di Kecamatan Nglipar masih marjinal. Pihak-pihak yang terlibat dalam usaha hutan rakyat selain petani yaitu tengkulak kayu, industri kecil dan besar bersifat lebih solid dalam arti telah memiliki perencanaan usaha yang baik karena lebih menguasai informasi pasar sehingga memiliki posisi tawar yang lebih kuat. Para petani di Kecamatan Nglipar memiliki jumlah yang banyak dan masing-masing hanya memiliki sumberdaya yang terbatas, tidak membentuk usaha bersama dan tidak menguasai informasi pasar sehingga posisi tawar petani lebih lemah. Akibat perbedaan posisi tawar itu, maka posisi petani masih lemah dalam usaha hutan rakyat dan akhirnya mengakibatkan pendapatan yang kecil bagi petani (Hardjanto, 2000). Kondisi tersebut menjadikan aktivitas petani cenderung ke arah pemanfaatan dan pengelolaan lahan yang tidak lestari.

Untuk itu, tindakan insentif pasar yang dibutuhkan oleh petani di Kecamatan Nglipar adalah adanya peningkatan saluran dan informasi pemasaran untuk meningkatkan posisi tawar petani. Apabila para petani telah dibekali informasi pasar yang memadai maka hal tersebut akan memperbaiki harga dan pasar untuk sumberdaya hutan dan lahan petani. Dengan meningkatkan harga sumberdaya hutan dan lahan sejalan dengan kelangkaan relatifnya maka akan mendorong pemakaian yang lebih bijaksana serta meningkatkan nilai tambah pada pendapatan petani dan membatasi konsumsi pada tingkat lestari.

e. Tindakan fiskal

Insentif fiskal untuk RHL biasanya ditargetkan pada produk-produk dan pasar tertentu dan dapat digunakan untuk sebagai salah satu insentif positif untuk RHL atau sebagai disinsentif untuk mencegah degradasi. Contoh-contoh insentif fiskal untuk RHL adalah subsidi untuk teknologi RHL atau produk-produk alternative dari sumberdaya hutan dan lahan, dan pembebasan pajak atau tingkat pajak yang yang relative lebih rendah pada penggunaan lahan dan sumberdaya lestari. Subsidi untuk teknologi RHL merupakan bentuk insentif fiskal yang dipilih oleh masyarakat di Kecamatan Nglipar.

Akan tetapi pengenaan pajak atau subsidi oleh pemerintah ini akan berdampak pada kenaikan harga dan cenderung akan membebani anggaran pemerintah. Di samping itu insentif fiskal ini akan mendistorsi pasar karena dapat berpengaruh terhadap penurunan kesejahteraan masyarakat yang ditunjukkan dengan adanya *deadweight sosial loss*. Untuk itu insentif fiskal ini umumnya diterapkan sebagai tindakan jangka pendek saja.

Secara ringkas sistem insentif yang dibutuhkan untuk aktivitas RHL di Kecamatan Nglipar berdasarkan presepsi masyarakat dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Sistem insentif untuk aktivitas RHL di Kecamatan Nglipar berdasarkan presepsi masyarakat

Table 2. Incentive system for forest and land rehabilitation activity in Nglipar District based on community's preception

	Insentif langsung	Insentif tak langsung
Hak kepemilikan	contoh : hak pengelolaan,hak milik	
Insentif mata pencaharian	contoh : pelatihan pemanfaatan SDA berkelanjutan, pelatihan teknik pemanenan yang efisien, pelatihan pengolahan hasil komoditas RHL	
Tindakan pasar	contoh : peningkatan saluran dan informasi pemasaran	
Tindakan Fiskal	contoh : subsidi untuk teknologi RHL	
Tindakan finansial	contoh : dana bantuan pengembangan RHL, target hadiah untuk aktivitas RHL, kompensasi atas aktivitas RHL	contoh : kredit lunak untuk kegiatan RHL

Sumber : Analisa data primer, 2005

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Tingkat kepentingan kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar berdasarkan presepsi masyarakat yaitu sangat penting (86,21%), sedangkan sisanya berpendapat penting (13,79%). Hal itu disebabkan karena masyarakat menerima manfaat berupa manfaat ekonomi yaitu sebagai sumber mata pencaharian, sebagai sumber pendapatan dan tabungan masa depan (64,29%), menerima manfaat ekologi yaitu dapat mengendalikan erosi, menyimpan air/mempertahankan sumber-sumber air, menghijaukan lahan, menggemburkan tanah (21,43%), dan menerima manfaat ekonomi dan ekologi (14,29%).
2. Berbagai manfaat yang dirasakan masyarakat tersebut menunjukkan bahwa masyarakat di Kecamatan Nglipar telah memiliki inisiatif yang tinggi dalam kegiatan RHL sehingga perlu disusun statu sistem insentif RHL sebagai statu *reward* bagi masyarakaat.
3. Tindakan insentif ekonomi untuk RHL yang dipilih berdasarkan presepsi masyarakat yaitu : (1) insentif mata pencaharian berupa pelatihan pemanfaatan SDA berkelanjutan, pelatihan teknik pemanenan yang efisien, pelatihan pengolahan hasil komoditas RHL (44%), (2) tindakan finansial berupa dana bantuan pengembangan RHL, target hadiah untuk aktivitas RHL, kompensasi atas aktivitas RHL, kredit lunak untuk kegiatan RHL (43%), (3) hak kepemilikan berupa hak pengelolaan, hak milik

(10 %), (4) tindakan pasar berupa peningkatan saluran dan informasi pemasaran (2 %), dan (5) tindakan fiskal berupa subsidi untuk teknologi RHL (1 %).

B. Saran

1. Kebutuhan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan RHL yang tercermin dalam bentuk tindakan insentif yang dipilih masyarakat harus betul-betul direalisasikan, difasilitasi dan diakomodir oleh pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.
2. Perlu dilaksanakan penelitian lebih lanjut terhadap para pihak yang terlibat dalam RHL, khususnya pihak *user* dan *provider* yang menerima dan menyediakan manfaat ekonomi, ekologi dan sosial yang dihasilkan sumberdaya hutan dan lahan hasil kegiatan RHL di Kecamatan Nglipar agar mekanisme *benefit sharing* dapat dirumuskan dengan jelas dan transparan.

DAFTAR PUSTAKA

[BPS Kabupaten Gunung Kidul] Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunung Kidul. 2004. Kecamatan Nglipar Dalam Angka tahun 2003. Gunung Kidul : Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunung Kidul

[BP DAS SOP] Balai Pengelolaan DAS Serayu Opak Progo. 2003. Laporan Monitoring Evaluasi Penggunaan Lahan, RLKT dan Sosial Ekonomi Masyarakat DAS Opak Progo Serayu. Yogyakarta : BP DAS Serayu Opak Progo.

Chandler FJC, dan Suyanto. 2005. Pengakuan dan Imbalan Bagi Penyediaan Jasa Lingkungan Daerah Aliran Sungai (DAS). Di dalam : Lokakarya Nasional Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan; Jakarta, 14 -15 Februari 2005.

Dishutbun Kabupaten Gunung Kidul] Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Gunung Kidul. 2004. Pelaksanaan Pembangunan Hutbun tahun 2004 dan Rencana Pembangunan Hutbun tahun 2005 Kabupaten Gunung Kidul. Disampaikan dalam Workshop Perencanaan Pembangunan Hutbun Yogyakarta tanggal 11 13 Oktober 2004.

Ditjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. 2002. Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. http://mofrinet.cbn.net.id/INFORMASI/STATISTIK/Stat2002/RLPS/RLPS.htm. [25 Maret 2004].

Emerton. 1999. Community based Incentive For Nature Conservation dalam Sistem Insentif Rehabilitasi Lahan dalam Rangka Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (Putro *et. al).*

Hardjanto. 2000. Beberapa Ciri Pengusahaan Hutan Rakyat di Jawa. Di dalam: Suharjito D, editor. Hutan Rakyat di Jawa Perannya dalam Perekonomian Desa. Bogor : Program Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Masyarakat. hlm. 7-11.

[Pemkab Gunung Kidul] Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul. 2003. Keputusan Bupati Gunung Kidul Nomor 213/KPTS/2003 Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan. Gunung Kidul : Pemkab Gunung Kidul.

Putro HR, Saleh MB, Hendrayanto, Ichwandi I, dan Sudaryanto. 2003. Sistem Insentif Rehabilitasi Lahan dalam Rangka Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Bogor: Fakultas Kehutanan IPB.

Statistik Ditjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. 2004. Ikhtisar Luas Lahan Kritis Selama Tahun 1999/2000 S/D 2003. http://Mofrinet.Cbn.Net.Id/INFORMASI/STATISTIK/2003/RLPS/Ii_1_1.Htm.[16 Mei 2004].