

## Kepastian hak-hak tenurial di Maluku, Indonesia Menemukan jalan untuk aksi bersama

Nining Liswanti<sup>a</sup>, Martina Tjoa<sup>b</sup>, Thomas Silaya<sup>b</sup>, Mani Ram Banjade<sup>a</sup> dan Esther Mwangi<sup>a</sup>

### Pesan utama

- Analisis Prospektif Partisipatoris (PPA) merupakan alat yang efektif dalam memperkuat kapasitas para pemangku kepentingan, yaitu badan pemerintah, LSM, akademis, sektor swasta dan perwakilan masyarakat dalam analisis dan pemecahan masalah bersama. Analisis ini memungkinkan interaksi intensif antar pemangku kepentingan, dan membantu mengembangkan pemahaman bersama mengenai situasi terkini, merencanakan masa depan dan mulai membangun kesepakatan kolektif seputar pengelolaan sumber daya hutan.
- Para ahli memandang kepastian tenurial secara multi dimensi. Lebih dari sekadar pelimpahan kumpulan hak, namun mencakup pembentukan kelembagaan dan proses yang diperlukan agar hak lokal bisa diterapkan dan terjamin. Bagi mereka, kepastian tenurial mencakup dimensi tata kelola yang menjadi bagian proses implementasi, dan intervensi yang siap mempertinggi nilai/penghasilan dari hak yang dimiliki masyarakat.
- Pendorong utama kepastian tenurial di Maluku adalah: tata kelola daerah, anggaran pemerintah daerah, potensi wisata, hak dan lembaga adat, penguatan hak dan suara perempuan adat, konversi lahan dan tata ruang, peraturan lokal, pengetahuan masyarakat, kesadaran dan pemberdayaan masyarakat.
- Lima skenario kontras telah dibuat oleh anggota kelompok ahli. Tiap skenario menangkap harapan mereka terhadap kepastian tenurial masyarakat lokal di masa depan melalui kombinasi delapan faktor berbeda yang mendorong kepastian tenurial. Salah satu skenario dipilih sebagai skenario yang diinginkan untuk diimplementasikan di masa depan. Rencana aksi disusun berdasarkan skenario yang dipilih untuk menjamin hak tenurial lokal melalui konsultasi publik dan diintegrasikan dengan program pemerintah daerah.
- Skenario yang diinginkan memiliki penekanan pada tata kelola yang baik, kolaborasi, penghormatan dan pengakuan atas hak dan lembaga adat. Sementara skenario yang tidak diinginkan menekankan pada situasi yang secara eksklusif didominasi oleh pemerintah atau aktor sektor swasta.
- Terlepas dari kepentingannya masing-masing, kelima skenario ini menggambarkan isu utama dalam kemampuan reformasi tenurial dalam mewujudkan kepastian tenurial masyarakat lokal di Maluku. Kendala utama dalam implementasi reformasi tenurial hutan adalah alokasi anggaran, koordinasi, perubahan kebijakan dan regulasi, lemahnya data rencana tata ruang dan kurang diakuinya hak adat. Faktor-faktor tersebut penting dalam implementasi reformasi hutan dan dapat menjadi ancaman bagi kepastian tenurial.

### Pendahuluan

Dekade terakhir membuktikan bahwa kolaborasi, dialog dan konsensus yang terbangun antar pemangku kepentingan menjadi penting dalam mengatasi kompleksitas isu kebijakan publik dan mengembangkan dukungan luas, yang mengikat keberlanjutan jangka panjang. Di Indonesia, terjadi peningkatan pengakuan tentang pentingnya pendekatan kolaboratif dalam pengambilan keputusan publik. Oleh karena itu, proses

kolaboratif di bidang kehutanan bukan hal baru bagi Indonesia. Kolaboratif menonjol di tingkat nasional, namun kurang terlihat di tingkat sub-nasional dan masyarakat. Reformasi hutan pada 1990-an dan awal 2000-an tidak terjadi di Maluku disebabkan karena kuatnya sistem adat. Meski Undang-Undang Kehutanan 1999 memungkinkan klaim adat, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan baru-baru ini mengelaborasi bagaimana masyarakat dapat mengklaim hak mereka, melalui Peraturan No.32/2015. Keputusan Mahkamah Konstitusi 2013, yang mengharuskan hutan negara dilimpahkan pada masyarakat adat, memperkuat aspirasi sebagian masyarakat Maluku. Kini, mereka mengharapkan kepemilikan penuh atas lahan.

<sup>a</sup> Pusat Penelitian Kehutanan Internasional, Bogor

<sup>b</sup> Universitas Pattimura, Ambon

Namun, mengklaim hak adalah proses yang panjang dan rumit (Dewi, 2016).<sup>1</sup>

Info ringkas ini menyajikan proses dan hasil dari proses kolaboratif yang diharapkan mempertinggi pemahaman lintas-sektor mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kepastian tenurial masyarakat di provinsi Maluku dalam mengembangkan opsi mendapatkan hak tenurial masyarakat adat. PPA, pendekatan berbasis-skenario (Bourgeois dan Jesus 2004), digunakan untuk menarik keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam mengidentifikasi kekuatan pendorong yang mempengaruhi kepastian tenurial hutan, menyusun skenario kepastian tenurial masa depan dan membuat rencana aksi untuk skenario masa depan yang diinginkan oleh para pemangku kepentingan.

## Konteks

Seluruh hutan di Indonesia dikategorikan sebagai 'lahan negara dan hak'. Lahan negara berada di bawah yurisdiksi pemerintah, yang oleh Kementerian Kehutanan telah diperuntukkan sebagai hutan produksi (HP), hutan produksi terbatas (HPT), hutan lindung (HL) dan hutan konservasi (HK). Hak masyarakat memanfaatkan dan mengelola hutan tercantum dalam Undang Undang Kehutanan No.41 (1999) dengan memberi peluang beragam skema Perhutanan Sosial (PS), seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD) dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Skema-skema tersebut memberi hak pada masyarakat untuk mengelola hutan produksi (HKm dan HTR), dan mengelola hutan produksi dan lindung (skema HD). Durasi pengelolaan seluruh skema tersebut adalah 35 tahun<sup>2</sup>. Di Indonesia, tantangan besar dalam implementasi reformasi tenurial hutan adalah menginisiasi dan menjaga kolaborasi antar lembaga pemerintah dan memperkuat partisipasi institusi lokal (Wiratno 2016). Masyarakat sulit mendapatkan hutan adat di bawah payung hukum negara, karena persyaratannya meliputi bukti eksistensi dan fungsi lembaga adat, yang umumnya informal. Lebih jauh lagi, berdasarkan sistem adat yang kuat, sebagian masyarakat Maluku tidak tertarik pada hak sebagian pada skema PS.

Meski mendukung hak adat, badan pemerintah lokal tidak cukup disiapkan untuk memfasilitasi proses klaim hak.

Munculnya berbagai jenis hak dari beragam sistem dan otoritas (adat, reformasi kehutanan dan keputusan mahkamah konstitusi), diperburuk dengan meningkatnya marketisasi ekonomi lokal, telah menciptakan kebingungan mengenai otoritas yang berlaku dan ketidakpastian mengenai hak tenurial masyarakat lokal. Oleh karena itu, kami menyelenggarakan

1 [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rap/Asia-acific\\_Forestry\\_Week/doc/Stream\\_4/ST4\\_24Feb\\_Dewa\\_scalingup.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rap/Asia-acific_Forestry_Week/doc/Stream_4/ST4_24Feb_Dewa_scalingup.pdf)

2 Berdasarkan peraturan baru Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PERMENHLK No P83/2016), durasi skema tata kelola HTR diubah dari 60 tahun menjadi 35 tahun.

rangkainya lokakarya multi-pihak dalam upaya memberi wahana bagi berbagai aktor mempresentasikan pandangan mereka, memahami perspektif aktor lain dan secara bersama menyusun rencana dan aksi dengan pendekatan lebih terkoordinasi untuk mengamankan hak tenurial hutan masyarakat adat Maluku.

## Maluku

Provinsi Maluku memiliki luas 712.480 km<sup>2</sup>, namun hanya 7,6% berupa pulau, sisanya adalah lautan. Maluku terdiri dari 1412 pulau. Pulau Seram adalah pulau terbesar dengan luas 18.625 km<sup>2</sup> yang dihuni sekitar 625.387<sup>3</sup> orang.

Seram Barat dipilih sebagai lokasi penelitian<sup>4</sup> karena merepresentasikan kuatnya hak adat atas sumber daya hutan (Gambar 1). Hutan seluas 3.919.701 ha<sup>5</sup> di Maluku terbagi dalam beberapa fungsi, terutama fungsi konservasi, perlindungan dan produksi. Pemanenan kayu dan hasil hutan bukan kayu (HHBK) diizinkan di hutan produksi, sementara hutan lindung hanya untuk HHBK. HHBK hanya bisa diambil di hutan konservasi melalui pengaturan lokal.



**Gambar 1. Wilayah penelitian proyek di Pulau Seram**  
(Dibuat oleh A.M. Salim, Spesialis GIS CIFOR, 2016)

3 Data dari Wikipedia (<https://en.wikipedia.org/wiki/>).

4 Proyek Tenurial Global Komparatif Studi (GCS-Tenure project) yang dilakukan di Indonesia, Peru dan Uganda adalah proyek penelitian yang berupaya untuk menginvestigasi implementasi reformasi tenurial dan kepastian tenurial hutan bagi masyarakat sekitar hutan. Lihat: [www.cifor.org/gcs-tenure/](http://www.cifor.org/gcs-tenure/). Di Indonesia, proyek GCS-Tenure bekerja dengan masyarakat yang memiliki perbedaan rejim tenurial di empat provinsi, Lampung, Maluku, Kalimantan Barat dan Sulawesi Selatan.

5 Berdasar Peraturan Menteri Kehutanan No. 871/Menhut-II/2013, dikeluarkan pada 6 Desember 2013.

## Participatory Prospective Analysis (PPA)

### Tinjauan

*Participatory Prospective Analysis* (PPA) atau diterjemahkan Analisis Prospektif Partisipatif adalah suatu pendekatan untuk membentuk masa depan, berbasis scenario, yang telah digunakan untuk memperkuat kapasitas para pemangku kepentingan (Bourgeois dan Jesus 2004; Laumonier et al 2008, 2008; Liswanti 2012; Bourgeois et al. in press). PPA sudah banyak diterapkan di berbagai domain seperti pertanian cerdas iklim, rantai nilai pertanian dan perencanaan penggunaan lahan. PPA dirancang untuk mengeksplorasi dan mengantisipasi perubahan, dan untuk memfasilitasi interaksi di antara banyak pemangku kepentingan dengan kepentingan yang berbeda dan sering bertentangan. Dalam konteks proyek GCS-Tenure, pendekatan ini telah digunakan sebagai langkah awal untuk melibatkan pemangku kepentingan utama di dalam kegiatan implementasi proyek dan memastikan suara lokal terdengar.

### Metodologi, kebutuhan data dan kemampuan

Implementasi lokakarya PPA meliputi proses lima langkah (Bourgeois et al. in press). Langkah pertama adalah menentukan sistem, termasuk pertanyaan utama yang harus dijawab (mis. "Bagaimana masa depan kepastian tenurial hutan di Maluku?"), batas geografis wilayah (mis. Kabupaten Seram Barat), horizon waktu kerja (mis. 20 tahun dan usulan evaluasi tiap 5 tahun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten), dan pemangku kepentingan terkait, wilayah berpenduduk dan melakukan pekerjaan terkait wilayah. Langkah kedua adalah mendeteksi dan menentukan kekuatan perubah (variabel) dengan mendefinisikan secara jelas setiap kekuatan perubah terkait kepastian tenurial. Langkah ketiga adalah mengidentifikasi dan memilih kekuatan perubah yang menjadi kunci kepastian tenurial melalui analisis dan interpretasi bagaimana kekuatan perubah itu saling mempengaruhi. Langkah keempat adalah menyusun skenario menggunakan kekuatan perubah utama. Langkah terakhir adalah mengelaborasi rencana aksi berlandaskan skenario yang diinginkan. Fasilitator menjaga agar para pemangku kepentingan dapat memahami setiap langkah dan memandu mereka dalam membuat konsensus. Proses ini dapat membantu pengambil keputusan memahami penyebab utama, tantangan dan konsekuensi masa depan kepastian tenurial lokal dan mengeksplorasi opsi kebijakan di tingkat lokal regional dan nasional (Bourgeois dan Jesus 2004).

## Hasil PPA

### Proses

Kegiatan PPA dilakukan melalui pertemuan kelompok ahli pada tiga rangkaian lokakarya, dimulai 2015 (November) dan berakhir pada 2016 (Januari). Setiap lokakarya PPA

melibatkan 14 – 19 peserta dari berbagai pemangku kepentingan yang dipilih sesuai dengan keahlian mereka dalam pengelolaan hutan. Mereka antara lain dari badan pemerintah lokal terkait, perwakilan masyarakat, akademisi, perwakilan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sektor swasta. Dari hasil PPA teridentifikasi 53 kekuatan perubah yang dikendalikan oleh aktor di tingkat regional dan 3 kekuatan perubah yang dikendalikan di tingkat pusat terkait kepastian tenurial hutan. Setiap kekuatan perubah (variabel) dilakukan analisis pengaruh relatif untuk mengidentifikasi hubungan satu kekuatan perubah terhadap kekuatan perubah lainnya. Kekuatan perubah yang dominan dipilih dan digunakan untuk menyusun skenario kepastian tenurial hutan. Pada Agustus 2016, konsultasi publik dilakukan di tingkat kabupaten dan provinsi untuk menentukan implikasi dari skenario kepastian tenurial di masa depan dan mengidentifikasi aksi dalam mencapai skenario yang diinginkan<sup>6</sup>.

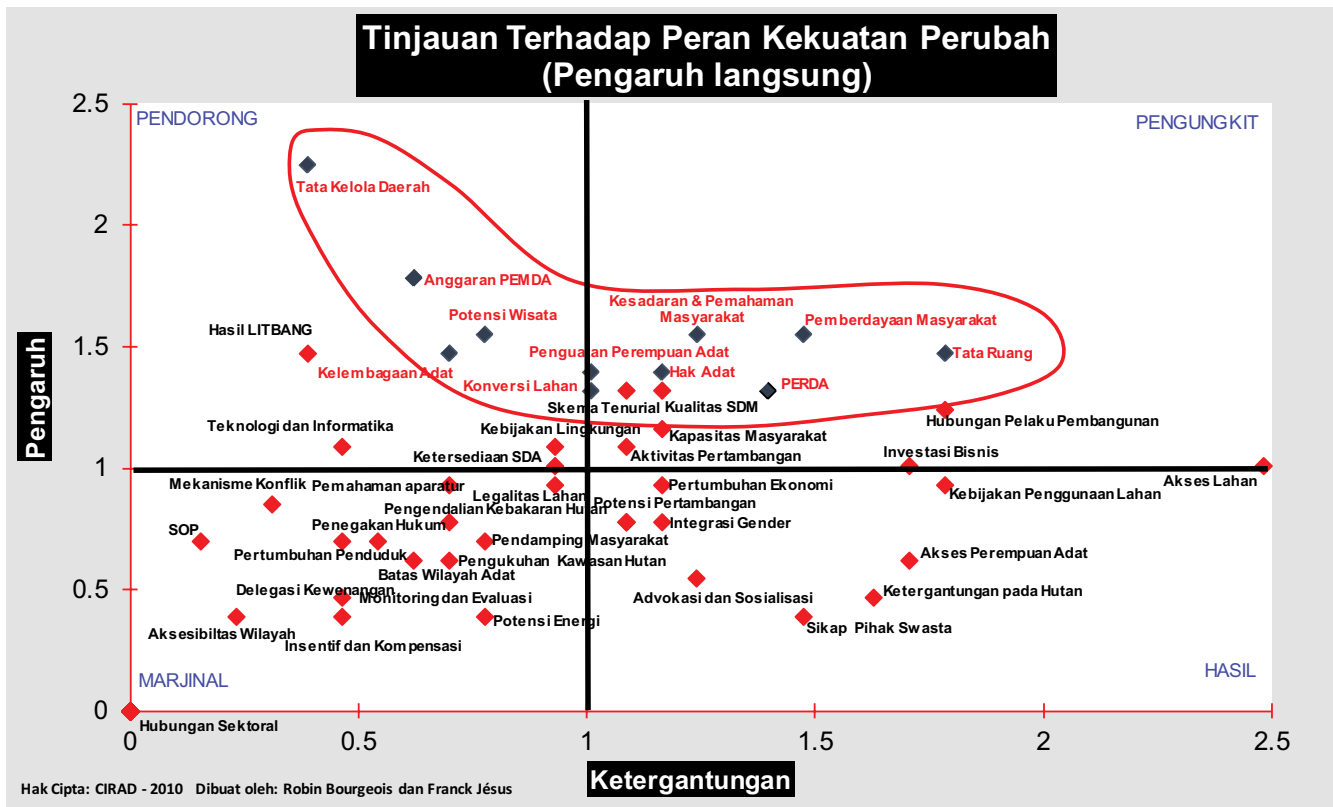
### Kekuatan pendorong kepastian tenurial hutan

Gambar 2 menunjukkan bagaimana kelompok ahli memilih delapan kekuatan pendorong kepastian melalui proses analisis yang tervalidasi di diskusi kelompok. Grafik pengaruh menunjukkan bagaimana kekuatan pendorong didistribusi dalam kuadran (pendorong, pengungkit, hasil, dan marjinal) yang dipisahkan dua sumbu. Pendorong, ditempatkan di kuadran atas-kiri, memiliki tingkat pengaruh di atas rata-rata dan tingkat ketergantungan di bawah rata-rata.

Pengungkit ditempatkan di kuadran kanan-atas, bersifat mempengaruhi dan tergantung pada kekuatan pendorong yang lain, mereka mendorong sistem dan didorong oleh perubahan sistem. Hasil, di kuadran kanan-bawah, memiliki pengaruh kecil dan ditentukan oleh apa yang terjadi pada kekuatan lain dalam sistem. Marjinal, di kuadran kiri-bawah, adalah untuk kekuatan independen dalam sistem dan seringkali terkait pada isu yang diyakini merupakan kekuatan penentu (Bourgeois et al. in press).

Delapan kekuatan pendorong tersebut meliputi tata kelola daerah, anggaran pemerintah daerah, potensi pariwisata, hak dan lembaga adat, penguatan hak dan suara perempuan adat, konversi dan tata ruang, regulasi lokal, pengetahuan dan kesadaran masyarakat, serta pemberdayaan masyarakat. Menurut kelompok ahli, kekuatan pendorong tersebut penting dalam menjamin

<sup>6</sup> Konsultasi publik membawa hasil PPA pada para pemangku kepentingan di kabupaten dan provinsi untuk mendapatkan umpan balik, mendapatkan bantuan dari mereka dalam menyusun rencana aksi dan memastikan pihak yang akan melakukan rencana aksi tersebut dan mendapat dukungan yang lebih luas dari para pakar. Dihadiri oleh seluruh pemangku kepentingan terkait, termasuk 20 orang di Kabupaten Seram Barat dan 16 orang di Provinsi Ambon, mulai dari pemerintah, masyarakat, dan pengusaha lokal, LSM, dan universitas.



**Gambar 2. Grafik empat kuadran menampilkan perbedaan kekuatan perubahan utama yang mempengaruhi kepastian tenurial hutan di Maluku.**

hak masyarakat di masa depan.<sup>7</sup> Misalnya, kepastian tenurial dapat dicapai jika tata kelola pemerintah daerah lebih baik (mis. koordinasi dan konsultasi regulasi reformasi tenurial hutan lebih baik). Tidak kunjung jelas, aksi yang diambil dalam implementasi reformasi hutan sejalan dengan perubahan undang-undang 23/2014<sup>8</sup>). Regulasi lokal diperlukan untuk mendukung reformasi tenurial.

Terdapat pula kebutuhan peningkatan pemberdayaan masyarakat (mis. masyarakat yang belum cukup memiliki pengetahuan atas hak<sup>9</sup> mereka dan atau proses reformasi hutan. Semua ini perlu didukung oleh kecukupan anggaran. Kekuatan-kekuatan pendorong tersebut menunjukkan bahwa kepastian tenurial dipandang secara multidimensi. Proses ini mentransformasi sekadar kumpulan pelimpahan hak menjadi pelembagaan dan proses aktual yang diperlukan demi terjaminnya hak tersebut. Kepastian tenurial meliputi

7 Kelompok ahli menyepakati kerangka waktu sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Seram Barat yang berakhir 2029 dan mengusulkan kajian ulang tiap 5 tahun (RPJMD).

8 Undang-undang no 23/2014 mengenai Pemerintahan Daerah terkait pergeseran kekuasaan dari kabupaten ke provinsi dalam mengeluarkan izin pertambangan dan penebangan.

9 Pada awal proses PPA, kepastian tenurial didefinisikan sebagai risiko kehilangan hak atau kepastian bahwa masyarakat akan mendapatkan hak di masa depan. Kepastian hak bergantung pada bagaimana persepsi dan pengalaman atas hak, terlepas bahwa hak tersebut umum atau adat.

dimensi tata kelola yang menjadi bagian implementasi hak dan proses yang telah disiapkan dalam meningkatkan nilai/penghasilan dari hak yang dimiliki.

### Lima skenario kepastian tenurial hutan

Sebuah skenario adalah deskripsi bagaimana masa depan bisa diungkap sesuai dengan sekumpulan asumsi yang eksplisit, koheren dan konsisten secara internal mengenai relasi-relasi kunci dan kekuatan pendorong (Bourgeois et al. in press), yang disusun dari kombinasi delapan kekuatan pendorong. Untuk Maluku, berbagai skenario tersebut dimaksudkan memberi gambaran kepastian tenurial hutan masa depan untuk masyarakat yang bergantung pada hutan melalui implementasi reformasi tenurial hutan, mis. hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan desa, kemitraan dan hutan adat. Kekuatan pendorong utama yang memiliki pengaruh terkuat pada sistem dapat dilihat di Gambar 2 (lihat area lingkaran merah). Misalnya, 'Tata Kelola Daerah' dalam kuadran berlabel 'Pendorong' memiliki pengaruh langsung yang kuat dan ketergantungan yang rendah pada kekuatan pendorong lainnya. Peserta memilih delapan kekuatan pendorong untuk menyusun lima skenario yang berbeda dan kontras untuk Maluku, seperti ditunjukkan di kotak bawah.

Lima skenario ini mengungkap tema berbeda seputar hak tenurial masyarakat lokal dan implementasi program PS di

**Skenario 1: Perempuan Adat Berdaya<sup>a</sup>**

*Skenario ini berada di seputar pemberdayaan dan peningkatan masyarakat adat, terfokus pada perempuan, dengan mengakui sistem tenurial adat mereka, memperkuat dan mendukungnya untuk menjalankan fungsi tenurial dalam alokasi sumber daya alam dan menjamin hak secara adil, inklusif dan efektif.*

Karakteristik utama:

- Mengakui dan menghormati masyarakat adat (termasuk perempuan) dan lembaga tradisional.
- Mempromosikan kesetaraan perempuan dan menggunakan sistem adat dalam mengelola sumber daya alam.
- Kerjasama masyarakat adat (termasuk perempuan) dan pemerintah lokal secara transparan dan akuntabel.
- Kebijakan rencana tata ruang tata kelola hutan dan sumber daya alam diimplementasikan sesuai konteks lokal dan menjamin keberagaman konteks lokal terintegrasi dalam kebijakan regional.
- Jaminan legal atas sumber daya lahan hutan diberikan pada seluruh masyarakat di Maluku.
- Reformasi tenurial hutan diimplementasikan secara partisipatoris dan berkelanjutan, dengan dukungan anggaran dari pemerintah lokal.

**Skenario 2: Kepastian tenurial hutan yang diharapkan**

*Skenario ini berada di seputar isu tata kelola lahan dan sumber daya yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, kerjasama dan koordinasi. Seperti pada Skenario 1, skenario ini menekankan pada pengakuan hak adat, selain juga mengakui pentingnya alokasi dana untuk implementasi reformasi tenurial hutan.*

Karakteristik utama:

- Tata kelola yang baik: (i) tidak ada korupsi, kolusi atau nepotisme; (ii) partisipatoris dan dari bawah-ke-atas; (iii) fleksibel, efektif dan kredibel dengan komitmen terhadap aturan dan menjamin hak tenurial hutan.
- Mengakui dan menghormati hak dan lembaga adat; regulasi lokal hak adat disusun sebagai panduan proses reformasi tenurial hutan.
- Lembaga adat sebagai otoritas di wilayah adat; terbuka, fleksibel, jelas dan efektif dalam memanfaatkan dan mengelola hutan, serta melibatkan ‘Kewang’ (seorang penanggungjawab penyelamatan hutan) yang dipilih oleh ketua adat.
- Dukungan pemerintah lokal dalam bentuk alokasi dana untuk reformasi tenurial hutan, meliputi penelitian, program pemberdayaan masyarakat, insentif untuk masyarakat dan promosi pariwisata.
- Hubungan yang baik antar badan pemerintah.

**Skenario 3: Badai tak pernah berlalu**

*Skenario ini mengutamakan pemberdayaan sektor swasta dalam memimpin implementasi reformasi tenurial untuk kepentingan bisnis, meski hutan dikontrol oleh negara. Komunitas adat (termasuk perempuan) tidak diakui dan tidak ada kebutuhan menyusun regulasi lokal untuk kelompok tertentu.*

Karakteristik utama:

- Reformasi hutan diinisiasi oleh sektor swasta dengan keterlibatan LSM, masyarakat dan pemerintah, karena pemerintah tidak memiliki anggaran cukup untuk mendukung implementasi reformasi.
- Kontrol negara atas hutan adat, pemanfaatan dan pengelolaan hutan diberikan untuk kepentingan bisnis dengan mengabaikan masyarakat tradisional.
- Sektor swasta tidak mempertimbangkan hak tenurial hutan masyarakat dan diskriminasi terhadap perempuan adat berlanjut.
- Regulasi lokal dibuat untuk melegitimasi tata kelola hutan yang berpihak pada sektor swasta dan bukan kemanfaatan masyarakat.

**Skenario 4: Mentari redup di siang hari**

*Skenario ini berkisar pada pemerintahan yang kuat namun tidak memprioritaskan implementasi reformasi tenurial, tidak mengalokasikan anggaran untuk implementasi reformasi, tidak memiliki kejelasan rencana tata ruang dan alokasi lahan, mengabaikan masyarakat adat, mengontrol penuh hutan namun umumnya tidak efektif dalam mengimplementasikan reformasi tenurial hutan.*

Karakteristik utama:

- Pemerintah dominan, represif, dan otoriter, mengakibatkan kurangnya dukungan untuk reformasi tenurial dari para pemangku kepentingan, relasi lintas-sektor tidak berjalan dan regulasi tata kelola hutan hanya mencerminkan kepentingan politis; tidak ada alokasi anggaran untuk reformasi tenure; perubahan pemanfaatan lahan, rencana tata ruang dan pemerintah cenderung mengabaikan masyarakat dan melayani kepentingan otoritas dan kroni-kroninya.
- Pemerintah memiliki kontrol penuh atas seluruh hutan dan mendukung penyusunan regulasi lokal atas wilayah adat; hanya mendukung investasi yang mengakomodasi kepentingan politik lokal, hingga mengakibatkan kerusakan hutan, hilangnya potensi aset alam, tidak diterapkannya kelembagaan tradisional, dan terjadi diskriminasi termasuk pada perempuan adat.
- Regulasi lokal hanya mengakomodasi kepentingan birokrat, mengabaikan masyarakat sebagai pemilik lahan tradisional dan lembaga adat tidak diakui oleh Negara dan tidak hadir dalam tata kelola hutan; masyarakat adat kehilangan legitimasi dalam pengambilan keputusan terkait isu reformasi tenurial hutan.
- Pemerintah lokal tidak memiliki kejelasan informasi rencana tata ruang dan alokasi lahan, oleh karena itu, alokasi anggaran jadi tidak efektif, program pemberdayaan tidak diarahkan pada kemandirian, namun menciptakan ketergantungan pada pemerintah.

**Skenario 5: Hilangnya kedaulatan**

*Masyarakat bergantung pada pemerintah, masyarakat kehilangan peluang mengelola hutan akibat perubahan kebijakan dan nomenklatur; alokasi anggaran tidak cukup; pemerintah mengontrol hutan, termasuk juga wilayah adat; penerapan kebijakan pemerintah untuk pemberdayaan masyarakat; kebijakan dan regulasi yang rumit.*

Karakter utama:

- Ketergantungan tinggi masyarakat pada pemerintah dalam mengelola hutan, namun pemerintah lokal kurang anggaran, lemah dalam rencana tata ruang dan alokasi lahan dalam mendukung implementasi reformasi tenurial hutan.
- Perubahan kebijakan mencabut peluang institusi lokal untuk mengelola hutan.
- Lahan adat dikontrol oleh Negara dan digunakan sebagai alat kekuasaan kepentingan politik, bukan untuk kemanfaatan masyarakat.
- Kebijakan pemberdayaan masyarakat pemerintah tidak diarahkan untuk membangun kemandirian, tetapi pada bantuan pemerintah; masyarakat menjadi pasif dan tak peduli ketika berhadapan dengan rumitnya kebijakan dan regulasi.

Catatan:

a Judul skenario dibuat oleh para pemangku kepentingan dan menggambarkan satu kalimat kesimpulan dari inti skenario.

masa depan di Maluku. Di seluruh skenario, hutan dikontrol oleh negara dan pemerintah juga yang memimpin implementasi reformasi tenurial hutan (skenario 1, 2, 4 dan 5). Perbedaannya terkait pada peran hak adat, pemerintah dan perempuan. Skenario 1 dan 2 mengutamakan pengakuan hak dan lembaga adat. Skenario tersebut juga memprioritaskan alokasi anggaran pemerintah yang cukup bagi implementasi reformasi tenurial. Skenario 1 menjadi satu-satunya yang mendorong hak perempuan, sementara hanya Skenario 3 yang menempatkan dominasi sektor swasta dalam menentukan hak lokal. Skenario 5 menempatkan masyarakat yang tidak diberdayakan, tidak ada kelembagaan dan sangat bergantung pada arahan pemerintah. Skenario 2 menjadi skenario yang diinginkan oleh seluruh pemangku kepentingan. Skenario besar dan idealis ini mengarah pada pencarian solusi menang-menang untuk kepastian dan hak tenurial dengan memasukkan sistem adat. Skenario 4 dan 5 tidak dipilih oleh seluruh pemangku kepentingan, dan seharusnya dihindari dalam aksi perencanaan masa depan. Lima skenario ini menunjukkan isu-isu kunci bagaimana reformasi tenurial mampu mewujudkan kepastian tenure bagi masyarakat lokal di Maluku. Pertimbangan penting dalam implementasi reformasi meliputi alokasi anggaran, koordinasi, perubahan kebijakan dan regulasi, lemahnya data rencana tata ruang dan kurangnya pengakuan hak adat. Faktor-faktor tersebut menjadi vital dalam implementasi reformasi tenurial hutan dan bisa menjadi ancaman bagi kepastian tenurial di masa depan.

## Rencana aksi

Memanfaatkan kekuatan pendorong dari skenario yang diinginkan terjadi di masa depan, pemerintah lokal dan masyarakat menyusun sebuah rencana aksi untuk mengatasi masalah kepastian tenurial pada tingkat sub-nasional yang mungkin muncul di Kabupaten Seram Barat. Proses penyusunan rencana aksi mencakup implikasi skenario masa depan kepastian tenurial dan mengidentifikasi aksi dalam mewujudkan skenario yang diinginkan dalam konsultasi publik di tingkat kabupaten dan provinsi. Rencana aksi merepresentasikan konsensus pemangku kepentingan dalam aksi dan tanggungjawab/akuntabilitas yang diperlukan pada tingkat nasional dan sub-nasional dalam menjamin skenario yang diinginkan terwujud yaitu Skenario 2. Rencana aksi ditandai dukungan oleh beragam pemangku kepentingan yang mengidentifikasi solusi dalam memitigasi ancaman terhadap kepastian tenurial lokal (Tabel 1). Seperti diindikasikan sebelumnya, pemangku kepentingan mengadopsi pandangan luas kepastian tenurial, yang dicerminkan dalam aksi yang dipandang perlu dalam menjamin hak tenurial masyarakat lokal. Rencana aksi, misalnya, mengakui pentingnya undang-undang dan regulasi pada tingkat sub-nasional dan nasional, memperkuat hak dan partisipasi perempuan, serta

menjamin masyarakat memahami hukum dan regulasi. Rencana aksi juga memasukkan anggaran implementasi dan perlunya koordinasi lintas-sektor. Rencana aksi juga mengusulkan bahwa cara dan maksud pengembangan nilai melalui penerapan hak (seperti pengembangan infrastruktur, mendistribusikan benih pohon bernilai tinggi dan pengembangan usaha) menjadi bagian dan tahap proses pengamanan hak sebagai jalan peningkatan penghidupan, yang menjadi insentif untuk hutan dan tata kelola lahan berkelanjutan.

## Kesimpulan dan rekomendasi

PPA memungkinkan interaksi secara intensif antar para pemangku kepentingan, yang jarang terjadi dalam kondisi normal.

Melalui penerapan PPA, kelompok ahli mengidentifikasi variabel-variabel yang bisa mempengaruhi kepastian tenurial masyarakat lokal. Para aktor memiliki beragam persepsi terhadap kepastian tenurial. Bagi masyarakat lokal, hak kepemilikan penuh dan pengakuan lembaga adat menjadi kunci, sementara bagi pemerintah daerah, pemanfaatan berkelanjutan sumber daya hutan dan lahan menjadi pertimbangan utama. Aktor non-pemerintah merasakan ambiguitas peraturan dan praktik lintas lembaga pemerintah akan menjadi ancaman bagi kepastian tenurial, sementara pemerintah pusat memandang praktik adat sebagai kekhawatiran utama. Di Maluku, di mana hak dan otoritas adat telah diterima dan memiliki otoritas legal, skema PS belum diimplementasikan secara luas. Terdapat peluang melompati skema PS dan mengimplementasikan pengelolaan hutan oleh masyarakat dengan memberi hak penuh pada masyarakat adat.

Anggota kelompok ahli sepakat bahwa, jika masyarakat diberikan kepemilikan secara hak penuh dan terjamin, akan memperkuat pemanfaatan dan pengelolaan sumber hutan secara berkelanjutan. Peserta setuju untuk mengintegrasikan rencana aksi, hasil proses PPA, ke dalam aktivitas program jangka menengah pemerintah daerah. Hal ini dilakukan agar aksi-aksi tersebut dapat diimplementasikan. Namun, perlu dinegosiasikan lebih jauh oleh para aktor terkait.

## Ucapan terima kasih

Kami berterima kasih pada Uni Eropa, Global Environment Facility (GEF), Dana Internasional Pembangunan Pertanian (IFAD) dan Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) atas dukungannya pada penelitian ini. Seluruh pandangan dalam publikasi ini menjadi tanggung jawab penulis, tidak lantas merepresentasikan pandangan CIFOR, editor, lembaga para peneliti, sponsor pembiayaan atau para pengkaji. Kami juga berterima kasih pada kelompok ahli PPA di Maluku yang merepresentasikan berbagai

**Tabel 1. Rekomendasi rencana aksi untuk implementasi reformasi tenurial hutan masa depan dalam memperkuat kepastian tenurial hutan di Kabupaten Seram Bagian Barat (SBB), Maluku.**

No	Kekuatan pendorong	Isu utama	Rencana aksi	Lembaga penanggung jawab
<b>Nasional dan sub-nasional</b>				
1	Pemerintah daerah	Undang Undang Perubahan No 23/2014	Mendirikan lembaga pengelolaan hutan di lapangan yang bertanggung jawab untuk proteksi, produksi dan konversi hutan	Dinhut Propinsi, BPKH, BPHP, BPSKL, BPDAS, BPDASHL, BTN
		Koordinasi dan kesadaran terhadap regulasi skema Perhutanan Sosial (PS)	Membentuk Kelompok Kerja untuk koordinasi lintas sektor Melaksanakan program penyadaran skema PS di lapangan dan mengembangkan koordinasi lintas-sektor dalam implementasi regulasi skema PS	
		Lemahnya keselarasan tenurial hutan dari pimpinan tertinggi di tingkat kabupaten	Advokasi di tingkat pemimpin daerah	
2	Anggaran pemerintah lokal	Komitmen pemerintah lokal dalam penyiapan anggaran untuk skema PS masih belum optimal.	Program PS terintegrasi ke dalam regulasi lokal atau rencana jangka menengah (RJM) di tingkat provinsi terkait regulasi baru.	Dinhut dan BTN
		Kebutuhan bibit pohon (gaharu, damar, dll.)	Mengembangkan lokasi percontohan minyak kayu putih di SBB	Dinhut dan Dintan
		Kebutuhan akses jalan menuju lokasi untuk program PS	Memfaatkan dana desa untuk infrastruktur	Dinhut dan PU
		Desa di dalam wilayah hutan masih perlu perhatian	Menyediakan infrastruktur agar masyarakat memiliki akses lebih mudah ke hutan dan lahan tanpa izin	Dinhut, PU, BPKH
3	Alokasi lahan dan tata ruang	Koordinasi antar sektor terkait belum optimal	Meningkatkan koordinasi lintas sektor	Dinhut
		Inkonsistensi tata ruang kabupaten	Optimisasi pengawasan implementasi dan penegakkan hukum	Dinhut dan BPKH
		Alokasi lahan dari konversi hutan produksi menjadi wilayah pemanfaatan lain di Kabupaten belum optimal	Revisi tata ruang kabupaten dengan lebih banyak mengalokasikan konversi hutan produksi menjadi area penggunaan lain (APL)	
<b>Tingkat sub-nasional</b>				
4	Regulasi lokal	Tidak ada regulasi lokal yang bisa mengakomodasi implementasi reformasi tenurial hutan	Penyusunan regulasi lokal	Dinhut, BAPPEDA, DPRD, Universitas
5	Lembaga adat dan hak adat	Belum ada regulasi untuk mendukung lembaga adat dan hak ada	Menyusun regulasi lokal di tingkat kabupaten	Firma hukum lokal, DPRD, Universitas
		'Kewang' sebagai penanggung jawab mengawasi hutan sudah tidak aktif lagi.	Menyusun regulasi desa yang mengakomodasi insentif bagi Kewang	Pemerintah Desa, Firma Hukum Kabupaten
		Kapasitas hak adat masih rendah	(sumber daya manusia, infrastruktur, organisasi dan regulasi)	BPMPD kabupaten dan provinsi
6	Potensi daya tarik pariwisata	Potensi daya tarik wisata belum sepenuhnya dimanfaatkan dan dikelola dengan baik	Identifikasi dan promosi potensi daya tarik wisata yang diintegrasikan dengan program PS Kolaborasi dengan lembaga terkait (Dinpar ASITA dan PHRI)	Dinhut, BPSKL, Dispar
			Inisiasi pengembangan kebun raya dan kebun binatang (Badan Kehutanan, Dinpar, LIPI, Unpatti)	Dispar, API, PHRI
		Masalah transportasi (sulit dan mahal)	Menyediakan infrastruktur	Dinhut, BAPPEDA, DPU
7	Memperkuat perempuan adat	Kurangnya keterlibatan perempuan adat dalam tata kelola kehutanan sosial	Pelibatan perempuan adat dalam implementasi reformasi tenurial hutan Penguatan setiap program yang melibatkan perempuan adat.	BPPA, Pemerintah Desa

Tabel 1. Lanjutan

No	Kekuatan pendorong	Isu utama	Rencana aksi	Lembaga penanggung jawab
<b>Tingkat sub-nasional</b>				
8	Pengetahuan, kesadaran dan pemberdayaan masyarakat	Kurangnya pemahaman yang jelas mengenai program perhutanan sosial di tingkat masyarakat	Sosialisasi atau konsultasi mengenai program PS	Dinhut, BPSKL, CIFOR
		Kurangnya akses informasi mengenai regulasi dan pasar	Sosialisasi atau konsultasi mengenai regulasi di tingkat masyarakat	BPSKL, Disperindag, Dinkop, dan UMKM
		Perlunya pemberdayaan masyarakat untuk pengembangan bisnis HHBK	Mengembangkan bisnis HHBK atau pelatihan kewirausahaan	
			Aktivitas terkait pertemuan bisnis di lapangan	

Catatan:

Dinas Kehutanan Propinsi (Dinhut Prop), Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Badan Pengelola Hutan Produksi (BPHP), Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (BPSKL), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung (BPDASHL), Balai Taman Nasional (BTN), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Pertanian (Dintan), Dinas kehutanan (Dinhut), Dinas Pekerjaan Umum (PU), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD), Badan Pemberdayaan Perempuan Adat (BPPA), Dinas Pariwisata (Dispar), Asosiasi Pariwisata Indonesia (API), Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI), Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag), Dinas Koperasi (Dinkop), Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), Asosiasi Tours dan Travel Indonesia (ASITA)

pemangku kepentingan, termasuk pejabat pemerintah dan non-pemerintah atas kontribusinya. Kami berterima kasih kepada Steve Lawry dan Safia Aggarwal atas kajian dan komentar, serta Mohammad Agus Salim untuk penyusunan peta. Penelitian ini didukung oleh CGIAR Fund Donors. Daftar penyumbang dana bisa dilihat di: [www.cgiar.org/about-us/our-funders](http://www.cgiar.org/about-us/our-funders)

## Referensi

Bourgeois R dan Jesus F. 2004. *Participatory prospective analysis: exploring and anticipating challenges with stakeholders*. CGPRT Publication (ESCAP) No. 46. Bogor: ESCAP.

Bourgeois R, Liswanti N, Zamora A, Mukasa C, Herawati T, Monterosso I, Mshale B, Banjade MB, Mwangi E dan Larson A. In press. *Guide for Co-elaboration of Scenarios: Facilitating Future-oriented Shared Understanding and Joint Action in the Context of Forest Tenurial Reforms and Tenurial Security*. Bogor: CIFOR.

Dewi SN. 2016. *Exercising customary forest policies: insights and the way forward*. Presentation, Asia Pacific Forestry Week, Philippines, 22–26 February 2016. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Laumonier Y, Bourgeois R dan Pfund JL. 2008. Accounting for the ecological dimension in participatory research and development: lessons learned from Indonesia and Madagascar. *Ecology and Society* 13(1):15.

Liswanti, N. 2012 Building a shared vision: Scenarios for collaborative land use planning in Central Moluccas Regency, Indonesia. *The Futures of Agriculture*. Brief No. 39 - English. Rome: Global Forum on Agricultural Research (GFAR).

Siscawati M, Banjade MB, Liswanti N, Herawati T, Mwangi E, Wulandari C, Tjoa M dan Silaya T. 2017. Overview of forest tenurial reforms in Indonesia. CIFOR Working Paper. Bogor: CIFOR. In press. CIFOR Working Paper.

Wiratno 2016. *Social Forestry policy in Indonesia: Challenges and opportunities*. Presentation, IUFRO Regional Congress of Asia and Oceania, Beijing, 24–27 October 2016.



**PROGRAM PENELITIAN PADA Hutan, Pohon dan Wanatani**

Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon, dan Wanatani (FTA) adalah penelitian terbesar di dunia dalam program pembangunan guna meningkatkan peran hutan, pohon, dan wanatani dalam pembangunan berkelanjutan dan ketahanan pangan, serta untuk mengatasi perubahan iklim. CIFOR memimpin FTA dalam kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, INBAR, Tropenbos International, dan the World Agroforestry Centre.



[cifer.org](http://cifer.org)

[blog.cifer.org](http://blog.cifer.org)



### Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya; Yaounde, Kamerun; dan Lima, Peru.

