

Pilihan kebijakan untuk meningkatkan integrasi pasar kayu domestik di bawah tatanan Kerjasama Kemitraan Sukarela (VPA)

Berbagai pelajaran dari studi kasus formalisasi

Louis Putzel, Paolo Omar Cerutti, Yustina Artati dan Alice Kelly

Hal Pokok

Terdapat sejumlah manfaat sekaligus risiko dalam proses-proses formalisasi, yang mengharuskan adanya penilaian, pemantauan dan mitigasi secara terus menerus. Studi kasus formalisasi yang dilakukan di berbagai sektor sumberdaya alam menunjukkan bahwa proses-proses yang dilakukan dengan maksud baik sekalipun dapat mengarah kepada pengucilan, kriminalisasi, hambatan untuk memasuki pasar dan manfaat yang hanya dinikmati kaum elite, yang secara negatif dan tak sepadan dapat memengaruhi pemangku kepentingan dan pelaku usaha skala kecil, serta berdampak negatif bagi lingkungan. Jika direncanakan secara mendalam dan dipantau dengan baik, formalisasi dapat meningkatkan transparansi dan kejelasan hak-hak pengguna, mengurangi konflik dan meningkatkan kondisi kerja serta memberikan berbagai manfaat bagi ekonomi lokal.

Pendahuluan

Infobrief ini menyajikan beberapa pelajaran yang diperoleh dari proses formalisasi yang sudah dan sedang berlangsung. Pelajaran ini diperoleh dari lima studi kasus dan sebuah sintesis laporan yang dilakukan untuk menimba pelajaran dari sektor pertambangan, perikanan, produk hutan nonkayu serta sektor pertanian (*International Peace Information Service* 2012; McGrath 2012; Peluso dkk. 2012; Spiegel 2012; Wynberg dkk. 2012; Putzel dkk. 2014, tersedia di www.cifor.org/pro-formal). Tujuan-tujuan eksplisit formalisasi yang ditemukan dalam berbagai studi kasus ini mengungkap banyaknya kemiripan proses yang hasilnya menunjukkan bahwa hal-hal berikut perlu mulai dilakukan di negara-negara VPA, antara lain konservasi dan pengelolaan sumberdaya alam, hak-hak lokal untuk memanfaatkan dan mengakses sumberdaya, serta resolusi konflik. Untuk itu, di bawah ini kami menyusun daftar manfaat dan risiko aktual maupun potensial yang terkait formalisasi.

Pelajaran dari berbagai negara dan studi mengenai formalisasi

Proses-proses formalisasi terkait pengembangan tatanan internasional yang mampu mengatasi masalah sosial dan lingkungan mungkin bermaksud baik, misalnya mencegah perdagangan kayu ilegal. Namun proses-proses semacam ini, selain mendatangkan manfaat juga mengandung sejumlah risiko.

Berikut ini adalah ringkasan manfaat dan risiko formalisasi yang perlu dipertimbangkan ketika reformasi diberlakukan pada pasar kayu domestik.¹

Sejumlah manfaat nyata atau potensial atas formalisasi

- **Meningkatkan visibilitas.** Formalisasi kepemilikan, akses dan perdagangan lahan serta sumberdaya alam akan meningkatkan kemampuan institusi, termasuk kemampuan lembaga-lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan koperasi, untuk mendapatkan lebih banyak informasi mengenai kepemilikan lahan dan sumberdaya, serta perdagangan berbagai komoditas tersebut. Informasi alur perdagangan akan meningkatkan kesempatan lembaga penegak hukum untuk menghalangi dan menahan sumberdaya, termasuk sejumlah spesies yang terancam punah, yang diangkut oleh orang-orang yang tidak memiliki hak yang legal untuk melakukannya.
- **Memperjelas hak guna.** Jika akses dan hak guna diperjelas, maka kemampuan negara dan lembaga-lembaganya untuk mengeluarkan ijin tersebut bisa menjadi sebuah sumber pendapatan, yang jika dikelola dengan baik, bisa digunakan untuk kebaikan seluruh warga negara. Kejelasan hak guna juga akan

¹ Versi lebih rinci dari berbagai hal yang dibahas di sini, tersedia di www.cifor.org/pro-formal (Putzel dkk. 2014).



Perdagangan kayu menopang mata pencaharian ribuan orang di daerah pedesaan
Foto oleh Paolo Omar Cerutti, CIFOR

memungkinkan negara mengatur apa yang dipanen dan berapa jumlahnya, yang dapat memberikan berbagai keuntungan lingkungan. Kejelasan hak dan tanggung jawab berbagai pihak yang mewakili berbagai kepentingan dalam hubungannya dengan lahan atau sumberdaya tertentu juga dapat membantu mengurangi konflik.

- **Pemberdayaan dan manfaat finansial untuk pengguna sumberdaya lokal.** Jika formalisasi dirancang dengan maksud memberikan keuntungan bagi pengguna sumberdaya lokal yang sering terpinggirkan secara ekonomi, maka keuntungan yang mengalir kepada para pengguna ini akan meningkat dan mereka menjadi diberdayakan. Membaiknya informasi dan penambahan keuntungan finansial bisa meningkatkan kapasitas pengguna hutan lokal untuk terlibat dalam perdagangan dan pemanenan kayu, sehingga semakin memberikan dampak positif dalam meningkatkan mata pencaharian mereka. Sebagai peringatan bagi negosiasi VPA, perlu diketahui bahwa manfaat finansial yang bersumber dari sektor hutan informal yang diberikan kepada ekonomi lokal sebenarnya cukup besar. Oleh sebab itu proses formalisasi harus menghindari berkurangnya manfaat tersebut, sekaligus meningkatkan bagian dari manfaat tersebut untuk penerimaan negara, terutama dengan mengurangi korupsi oleh para petugas negara.
- **Pencegahan kerusakan lingkungan.** Dengan memasukkan ekstraksi sumberdaya informal ke dalam kerangka kerja regulasi formal yang juga mengamankan praktik yang berkelanjutan, maka dampak negatif aktivitas informal dapat dicegah atau dihapuskan melalui perencanaan dan pengawasan. Hasil-hasil penelitian menunjukkan bahwa di beberapa wilayah tempat pembalakan kayu telah beroperasi dalam jangka waktu yang lebih lama, pemanenan umumnya terfokus hanya pada sejumlah spesies yang bernilai ekonomi tinggi, meskipun diameter kayu yang dipanen semakin kecil.

- **Penerapan praktik ketenagakerjaan yang lebih baik.** Formalisasi memungkinkan para pekerja terlindungi dalam ketentuan tentang ketenagakerjaan, yang dapat mendatangkan sejumlah manfaat penting. Regulasi ini mencakup peraturan keselamatan kerja, seperti penggunaan peralatan yang memadai dan pakaian pelindung; penanganan yang memadai atas materi berbahaya; akses ke berbagai bentuk asuransi, seperti asuransi kesehatan dan jaminan sosial; dan peraturan yang menjamin berkembangnya kepastian kerja (mis. *International Peace Information Service* 2012). Hukum-hukum ketenagakerjaan umumnya juga mencegah penganiayaan tenaga kerja anak, dan di beberapa negara (dalam tingkat yang berbeda) mencegah diskriminasi berdasarkan gender dan kategori identitas lainnya.
- **Penegakan hukum.** Formalisasi memberikan dasar untuk menahan, menuntut dan menghukum orang-orang yang beroperasi di luar sistem formal. Meskipun demikian, persyaratan etis dan moral yang melahirkan hukuman ini perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh (mis. Spiegel 2012). Hal ini terutama benar untuk tatanan VPA di negara-negara yang mungkin memilih untuk memberikan pengawasan ketat untuk bagian terlemah (secara politik) dari sektor kehutanan untuk menunjukkan bahwa mereka benar-benar secara "positif" menerapkan komitmen VPA.

Risiko potensial formalisasi

- **Pengucilan, kehilangan hak dan konflik.** Proses formalisasi kadang-kadang mengucilkan orang-orang yang sebelumnya terlibat dalam sektor yang bersangkutan, termasuk orang yang bergerak di bidang usaha kecil, kelompok-kelompok terpinggirkan serta kaum wanita. Di bawah tatanan VPA, risiko ini harus dipantau secara hati-hati seiring dengan penegakan hukum, sebab bisa saja berbagai kepentingan pribadi yang memiliki kaitan dengan kekuasaan bisa mendorong

pengucilan para pelaku usaha yang ada. Jika hak-hak yang sebelumnya ada tidak diperhatikan secara memadai karena mereka “merumitkan peraturannya dan menyulitkan penerapannya” (Peluso dkk.2012), maka ingatan akan hak-hak itu bisa menghasilkan persepsi bahwa hak-hak mereka telah dirampas sehingga dapat menimbulkan konflik atau resistensi terhadap sistem yang sudah diformalisasikan tersebut.

- **Menguatnya kriminalisasi.** Kriminalisasi pelaku usaha sektor informal merupakan potensi risiko yang berat dalam proses formalisasi. Berbagai studi kasus yang meneliti beragam komoditas telah mendokumentasikan sejumlah dampak sosial langsung kriminalisasi berbagai praktik informal yang sudah lazim dijalankan. Misalnya, terganggunya kehidupan para pelaku informal karena mereka ditangkap atau ditahan (Spiegel 2012), dan pengusuran pasar-pasar ‘liar/ilegal’ yang memperburuk kemiskinan di wilayah perkotaan tempat konsumsi akhir berlangsung (International Peace Information Service 2012; Peluso dkk. 2012; Wynberg dkk. 2012). Dalam kasus aktivitas yang didorong oleh kebutuhan yang biasanya dilakukan oleh sebagian besar pelaku di sektor kayu domestik di negara-negara VPA, kriminalisasi semacam ini bisa berdampak negatif yang serius bagi mata pencaharian keluarga.
- **Kegagalan-kegagalan penegakan hukum.** Jika penegakan hukum gagal dan kriminalisasi tidak dihindari, hal ini dapat mengarah pada terbentuknya budaya ‘mengelak’, sehingga mengurangi kesempatan penerapan proses formalisasi secara efektif (mis. Spiegel 2012). Risiko lain kegagalan penegakan hukum terjadi ketika para pelaku lokal menghentikan aktivitas informal mereka, namun wilayah kerjanya justru diserbu oleh orang luar (mis. Wynberg dkk. 2012). Di negara-negara

VPA, ‘pihak luar’ diwakili oleh banyak pelaku usaha yang memiliki kaitan politik sehingga dapat melihat kerangka kerja legal ‘yang telah direformasi ini’ sebagai kesempatan untuk melakukan ‘serbuan legal’ ke hutan-hutan yang sebelumnya dimanfaatkan oleh operator lokal secara informal.

- **Hambatan untuk memasuki pasar.** Penerapan standar atas akses atau perdagangan sumberdaya, khususnya yang membutuhkan ijin atau sertifikasi yang mahal, dapat menghambat kelompok pengguna untuk memasuki pasar, terutama mereka yang tidak memiliki sumberdaya keuangan, pengetahuan atau keterampilan yang dibutuhkan untuk memenuhi persyaratan. Sebagai contoh, hasil-hasil penelitian menunjukkan bahwa di sebagian besar negara, para pembalok hutan informal harus mendapatkan ijin serupa dengan yang diberikan kepada operator berskala-besar. Ini adalah salah satu hambatan untuk memasuki pasar yang perlu dihilangkan dalam tatanan VPA.
- **Penangkapan manfaat oleh kaum elite dan bentuk korupsi baru.** Ketika sistem akses sumberdaya dan perdagangan yang baru diperkenalkan, maka kaum elite di tingkat lokal, regional maupun nasional dapat melihat peluang baru untuk mendapatkan keuntungan bagi mereka sendiri dengan merugikan pelaku usaha skala kecil. Hal ini bisa melibatkan korupsi, ketika petugas menarik suap dari para pelaku usaha untuk seolah-olah menyatakan bahwa mereka telah melakukan praktek yang sesuai dengan ketentuan yang baru. Berbagai contoh korupsi dan manfaat bagi kaum elite bisa ditemukan dalam berbagai studi kasus (mis. McGrath 2012; Peluso dkk. 2012) dan penelitian tambahan yang dilakukan oleh CIFOR (lihat Cerutti dkk. 2013). Perilaku semacam ini telah didokumentasikan di beberapa negara VPA.



Kayu gergajian siap untuk dijual di pasar lokal
Foto oleh Ahmad Dermawan, CIFOR

Misalnya, di pasar kayu domestik di Kamerun, para penjual melaporkan bahwa mereka dimintai uang untuk membayar 'ijin FLEGT yang baru' yang mereka perlukan di bawah tatanan VPA, jika mereka ingin 'dilegalisasi'. Pada kenyataannya, dokumen-dokumen 'baru' semacam ini hanya merupakan cara baru dari para petugas negara untuk mengumpulkan pembayaran informal dari para operator skala kecil.

- **Gangguan ekologis akibat perebutan akses dan pengajuan klaim.** Pengumuman berlakunya proses formalisasi dapat memicu perusakan lingkungan yang dilakukan oleh para pihak yang ingin mendapatkan lahan atau sumberdaya sebelum proses mulai dilaksanakan (sehingga mereka tidak kehilangan kesempatan) atau untuk mengklaim kepemilikan dengan cara menunjukkan riwayat keberadaan atau akses mereka (mis. Wynberg dkk. 2012).

Pustaka

Cerutti PO, Tacconi L, Lescuyer G dan Nasi R. 2013. Cameroon's hidden harvest: Commercial chainsaw logging, corruption and livelihoods. *Society & Natural Resources* 26(5):539–53.
International Peace Information Service. 2012. *The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

McGrath DG. 2012. *Case analyses on experiences of formalization of informal sectors. Development of a formal co-management system for floodplain fisheries in the Lower Amazon Region of Brazil*.

Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Peluso NL, Kelly AB dan Woods K. 2012. *Context in land matters. The effects of history on land formalisations*. Bogor, Indonesia:

Center for International Forestry Research.

Putzel L, Kelly A, Cerutti P dan Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade – Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Spiegel SJ. 2012. *Formalisation policies, informal resource sectors and the de-/re-centralisation of power. Geographies of inequality in Africa and Asia*. Bogor,

Indonesia: Center for International Forestry Research.

Wynberg R, van Niekerk J, Kozanayi W dan Laird S. 2012.

Formalisation and the non-timber forest product sector.

Experiences from Southern Africa. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Bacaan Tambahan

Wit M dan van Dam J, eds. 2011. *Chainsaw milling: Supplier to local markets*. Wageningen, the Netherlands: Tropenbos International.

Proyek Pro-Formal yang didanai Uni Eropa (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS) dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) di tiga kawasan (Asia Tenggara, sub-Sahara Africa dan Amerika Latin) dan lima negara (Indonesia, Kamerun, Republik Demokratik Kongo, Gabon dan Ekuador) selama Juli 2010 sampai Desember 2013. Proyek ini dilaksanakan bersama beberapa mitra utama, dan sejumlah hasilnya sudah disebarluaskan melalui sejumlah makalah khusus CIFOR, *Infobrief*, artikel jurnal ilmiah dan materi-materi lain yang diunggah ke jaringan (tersedia pada situs jaringan proyek: www.cifor.org/pro-formal).



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (CRP-FTA). Program kolaboratif ini bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, wanatani, dan sumber daya genetik pohon yang mencakup lanskap dari hutan sampai ke lahan budidaya. CIFOR memimpin CRP-FTA melalui kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, International Center for Tropical Agriculture dan World Agroforestry Centre.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang membantu membentuk kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR adalah anggota Konsorsium CGIAR. Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

