

SEJARAH HUKUM PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

Dr. I Nyoman Nurjaya, SH., MHum.

**Fakultas Hukum dan Program Studi Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang**

Abstract

For a long time, the government of Indonesia had maintain government-based development policy, characterized with centralist and economic growth orientation, which later on took implication that the tropical forest zone had been degraded in all aspects. It seem that the government should leave the former policy – the government-based forest management and change to community-based forest management. Related to this purpose, it is useful to reevaluate and restructure the legal instrument which had been constructed and implemented for supporting on the management of forest resources, from repressive type of law to responsive as the ideal type of law instrument.

Kata kunci: hutan tropis, konsesi, reforestasi, hukum represif, hukum responsif

Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki kawasan hutan tropis basah (*tropical rain forest*) terluas kedua di dunia setelah Brazilia (Barber, 1989; Gillis & Repetto, 1988; Poffenberger, 1990). Namun demikian, sejak tiga dekade terakhir ini kawasan hutan di Indonesia mengalami degradasi yang sangat serius dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Hal ini selain karena jumlah penduduk yang mengandalkan hutan sebagai sumber penghidupan terus meningkat dari tahun ke tahun, juga terutama karena pemerintah secara sadar telah me-ngeksplorasi sumber daya hutan sebagai sumber pendapatan dan devisa negara (*state revenue*) yang paling diandalkan setelah sumber daya alam minyak dan gas bumi

(Repetto, 1988; Barber, 1989; Zerner, 1990; Peluso, 1992).

Dari sisi pembangunan ekonomi, eksploitasi sumber daya hutan yang dilakukan pemerintah telah memberi kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Melalui kebijakan pemberian konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), atau konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) pemerintah mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan dan devisa negara, menyerap tenaga kerja, menggerakkan roda perekonomian dan meningkatkan pendapatan asli daerah. Tetapi, dari sisi yang lain, pemberian konsesi HPH dan HPHH serta HTI kepada pihak Badan Usaha Milik Suasta (BUMS) maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga menimbulkan bencana nasional, karena kerusakan sumber daya hutan akibat eksploitasi yang tak terkendali dan tak terawasi secara konsisten selain menimbulkan kerugian ekologi (*ecological cost*) yang tak terhitung nilainya, juga menimbulkan kerusakan sosial dan budaya (*social and cultural cost*), termasuk pembatasan akses dan penggusuran hak-hak masyarakat serta munculnya konflik-konflik atas pemanfaatan sumber daya hutan di daerah.

Studi-studi terdahulu mengenai kebijakan pengusahaan sumber daya hutan yang dilakukan pemerintah membuktikan bahwa degradasi kualitas maupun kuantitas sumber daya hutan di Indonesia terjadi bukan semata-mata karena faktor kepadatan penduduk, rendahnya tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat, yang cenderung dikaitkan dengan kehidupan masyarakat di dan sekitar hutan yang memiliki tradisi perladangan gilir balik (*shifting cultivation*). Tetapi, kerusakan sumber daya hutan justru terjadi karena pilihan paradigma pembangunan yang berbasis negara (*state-based resource development*), penggunaan manajemen pembangunan yang bercorak sentralistik dan semata-mata berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, yang didukung dengan instrumen hukum dan kebijakan yang bercorak represif (Bodley, 1982; Repetto & Gillis, 1988; Barber, 1989; Zerner, 1990; Poffenberger, 1990; Peluso, 1992).

Makalah ini mencoba untuk memaparkan kronologi sejarah hukum pengelolaan sumber daya alam, khususnya sumber daya hutan di Indonesia, yang dimulai dengan paparan mengenai

produk hukum pada masa pemerintahan kolonial Belanda, pemerintahan bala tentara Dai Nippon Jepang, sampai instrumen hukum yang digunakan pemerintah pada masa pasca kemerdekaan Indonesia, termasuk pada masa pemerintahan orde lama, orde baru, dan masa pemerintahan orde reformasi.

Kinerja untuk menelusuri sejarah perkembangan produk hukum pengelolaan sumber daya hutan dari masa ke masa paling tidak dapat memberi pema-haman tentang ideologi, politik hukum, bentuk dan substansi hukum yang di-implementasikan pada masing-masing era pemerintahan, serta implikasi ekonomi, ekologi, sosial, dan budaya yang ditimbulkan dari implementasi instrumen hukum tersebut.

Hukum Pengelolaan Hutan pada Masa Kolonial Belanda

Upaya untuk mengelola sumber daya hutan pada masa pemerintahan kolonial Belanda dimulai dari pengelolaan hutan jati (*Tectona grandis*) di Jawa dan Madura pada pertengahan abad ke-19, setelah lebih dari 200 tahun lamanya hutan alam jati dieksploitasi secara besar-besaran oleh pemerintah Hindia Belanda untuk memasok bahan baku industri-industri kapal kayu milik pengusaha Cina dan Belanda, yang tersebar di sepanjang pantai Utara Jawa mulai dari Tegal, Jepara, Juwana, Rembang, Tuban., Gresik, sampai Pasuruan (Peluso, 1990, 1992; Simon, 1993, 1999).

Sampai akhir abad ke-18 kondisi hutan jati di Jawa mengalami degradasi yang sangat serius, sehingga mulai mengancam kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan kapal kayu yang mengandalkan pasokan kayu jati dari kawasan hutan. Karena itu, ketika pemerintah kolonial Belanda kemudian mengangkat Herman Willem Daendels sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda pada awal abad ke-19, tepatnya pada tanggal 14 Januari 1808, salah satu tugas yang dibebankan kepada Daendels adalah merehabilitasi kawasan hutan melalui kegiatan reforestasi pada lahan-lahan hutan yang mengalami degradasi serius.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas rehabilitasi dan reforestasi yang menjadi bagian dari tugasnya, maka Daendels membentuk *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan),

membuat perencanaan reforestasi untuk kawasan hutan yang mengalami degradasi, dan juga mengeluarkan peraturan mengenai kehutanan, yang membatasi pemberian izin penebangan kayu jati, dan memberi sanksi pidana bagi penebang kayu-kayu jati tanpa seijin Jawatan Kehutanan. Pada tanggal 26 Mei 1808 Daendels mengeluarkan Peraturan Pemangkuan Hutan di Jawa yang memuat prinsip-prinsip seperti berikut: (1) Pemangkuan hutan sebagai domein Negara dan semata-mata dilakukan untuk kepentingan Negara; (2) Penarikan pemangkuan hutan dari kekuasaan Residen dan dari yurisdiksi wewenang Mahkamah Peradilan yang ada; (3) Penyerahan pemangkuan hutan kepada dinas khusus di bawah Gubernur Jenderal, yang dilengkapi dengan wewenang administratif dan keuangan serta wewenang menghukum pidana; (4) Areal hutan pemerintah tidak boleh dilanggar, dan perusahaan dengan eksploitasi secara persil dijamin keberadaannya, dengan kewajiban melakukan reforestasi dan pembudidayaan lapangan tebangan; (5) Semua kegiatan teknis dilakukan rakyat desa, dan mereka yang bekerja diberikan upah kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (6) Kayu-kayu yang ditebang pertama-tama harus digunakan untuk memenuhi keperluan Negara, dan kemudian baru untuk memenuhi kepentingan perusahaan swasta; (7) Rakyat desa diberikan izin penebangan kayu menurut peraturan yang berlaku.

Kebijakan yang dilakukan Daendels pada masa pemerintahannya di Hindia Belanda dengan melakukan reforestasi dan menetapkan peraturan hukum yang membatasi eksploitasi sumber daya hutan jati di Jawa, dipandang sebagai awal dari kegiatan pengelolaan hutan yang menggunakan teknik ilmu kehutanan dan institusi modern di Indonesia, terutama setelah Daendels membentuk *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan) yang diberikan wewenang mengelola hutan di Jawa (Supardi, 1974).

Peraturan hukum mengenai pengelolaan hutan di Jawa dan Madura untuk pertama kali dikeluarkan pada tahun 1865, yang dinamakan *Boschordonantie voor Java en Madoera 1865* (Undang-Undang Kehutanan untuk Jawa dan Madura 1865), dan kemudian disusul dengan peraturan agraria disebut *Domeinverklaring 1870* yang mengklaim bahwa setiap tanah (hutan) yang tidak dapat dibuktikan adanya hak di atasnya maka menjadi domain pemerintah

(Peluso, 1990).

Namun demikian, upaya Daendels untuk melakukan reforestasi dan membatasi penebangan kayu jati di Jawa dan Madura tidak dapat berlanjut dan mencapai hasil yang optimal, selain karena keterbatasan tenaga kehutanan, pengetahuan dan teknologi kehutanan yang dimiliki petugas-petugas Jawatan Kehutanan, juga karena pada tahun 1830-1870 van den Bosch memberlakukan sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*) yang menimbulkan perubahan drastis terhadap kondisi hutan di Jawa, di mana banyak kawasan hutan dibuka dan dikonversi menjadi perkebunan-perkebunan kopi untuk meningkatkan komoditi ekspor. Sementara itu, kebutuhan kayu jati untuk memasok perusahaan-perusahaan kapal kayu, membangun gudang-gudang pengeringan tembakau, pabrik gula, dan membangun barak-barak pekerja dan perumahan pegawai perkebunan, terus meningkat pada periode *cultuurstelsel* (Schuitemaker, 1950. seperti dikutip Simon, 993:31).

Untuk mendukung pelaksanaan reforestasi dan pengelolaan hutan dengan menggunakan pengetahuan dan teknologi kehutanan modern, maka pada tahun 1873 Jawatan Kehutanan membentuk organisasi teritorial kehutanan. Berdasarkan *Staatsblad* No. 215 maka kawasan hutan di Jawa dibagi menjadi 13 Daerah Hutan yang masing-masing mempunyai luas 70.000 sampai 80.000 hektar untuk daerah hutan di kawasan hutan jati, dan lebih luas dari 80.000 hektar untuk daerah hutan di kawasan hutan non jati. Tiga belas daerah hutan tersebut adalah : Karesidenan Banten dan Kabupaten Cianjur; Karesidenan Priangan, Kerawang, dan Cirebon; Karesidenan Tegal dan Pekalongan; Karesidenan Semarang; Karesidenan Kedu, Bagelen, dan Banyumas; Karesidenan Jepara; Kabupaten Rembang dan Blora; Karesidenan Surabaya, Madura, dan Pasuruan; Karesidenan Probolinggo, Besuki, dan Banyuwangi; Karesidenan Kediri; Karesidenan Madiun; Kabupaten Ngawi dan Karesidenan Surakarta (Departemen Kehutanan, 1986).

Untuk melancarkan pekerjaan operasional di lapangan maka di masing-masing daerah hutan dibentuk unit-unit pengelolaan hutan. Pada setiap unit pengelolaan hutan dilakukan penataan kawasan hutan (*Boschinrichting*), dengan membuat petak-petak

hutan dan pemancangan pal-pal batas kawasan hutan. Kemudian, untuk kepentingan pekerjaan bagian perencanaan hutan, maka dibentuk unit-unit perencanaan yang disebut Bagian Hutan (*Boschafdeling*) dengan luas masing-masing antara 4000 sampai 5000 hektar, atau maksimal seluas 10.000 hektar seperti di Bagian Hutan Sedayu Lawas, Caruban, dan Gunung Kidul.

Berdasarkan *Staatsblad* No. 2 Tahun 1855 ditegaskan bahwa Gubernur Jenderal harus memberi perhatian dan memfokuskan tugasnya pada pengelolaan hutan jati, dan kawasan hutan jati yang belum diserahkan pengelolaannya kepada pihak lain dijaga dan dipelihara dengan baik. Karena itu, pengelolaan hutan pada tahun-tahun selanjutnya cenderung lebih difokuskan pada kegiatan reforestasi dalam kawasan hutan jati; pertama karena kayu jati mempunyai nilai ekonomis tinggi dibandingkan dengan kayu non jati; dan kedua karena industri-industri kapal kayu hanya menggunakan kayu jati sebagai bahan baku utamanya. Selanjutnya, pada tahun 1890 pemerintah Hindia Belanda mendirikan Perusahaan Hutan Jati (*Djatibedrijf*) untuk mengintensifkan pengelolaan hutan jati di Jawa dan Madura, sedangkan pengelolaan kawasan hutan rimba non jati diserahkan wewenangannya kepada Dinas Hutan Rimba (*Dienst de Wildhoutbossen*).

Untuk mendukung peningkatan kegiatan pemerintah dalam eksploitasi hutan maka berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jenderal No. 6 Tahun 1865 tanggal 10 September 1865 diundangkan suatu instrumen hukum yang dikenal dengan nama *Reglemen Kehutanan 1865*. Prinsip pokok yang diatur dalam *Reglemen Kehutanan 1865* bahwa eksploitasi hutan jati dilakukan semata-mata untuk kepentingan pihak partikelir, yang dapat dilaksanakan 2 (dua) cara. *Pertama*, pihak suasta yang diberikan konsesi penebangan hutan jati diwajibkan membayar *pachtschat* (uang sewa) setiap tahun kepada pemerintah Hindia Belanda, yang dihitung dengan taksiran nilai harga kayu dalam setiap persil menurut lamanya konsesi yang diberikan. *Kedua*, kayu-kayu yang ditebang pihak penerima konsesi diserahkan kepada pemerintah, dan pihak suasta penerima konsesi menerima uang pembayaran upah tebang, sarad, angkut dalam hitungan per *elo* kubik (1 *elo* = 68,8 cm), melalui tender terbuka dan penawaran yang diajukan dalam sampul

tertutup.

Dalam perkembangan selanjutnya, *Reglemen Hutan 1865* dipandang banyak mengandung kelemahan dalam mengantisipasi perkembangan pengelolaan hutan, sehingga dipandang perlu untuk segera diganti. Pada tanggal 14 April 1874 diundangkan *Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874*. Terdapat beberapa hal penting yang diatur dalam *Reglemen Hutan 1874* ini: (1) Pengaturan mengenai pemisahan pengelolaan hutan jati dengan hutan rimba non jati; (2) Hutan jati dikelola secara teratur dan ditata dengan pengukuran, pemetaan, dan pemancangan pal-pal batas, serta dibagi dalam wilayah distrik-distrik hutan; (3) Eksploitasi hutan jati diserahkan pengusahaannya kepada pihak swasta; (4) Pemangkuan hutan rimba yang tidak dikelola secara teratur diserahkan kepada Residen di bawah perintah direktur *Binnelands Bestuur*, dan dibantu seorang *Houtvester*.

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan menggunakan Ordonansi 6 Mei 1882 dan Ordonansi 21 Nopember 1894, dan kemudian dengan Ordonansi Kolonial 9 Pebreroari 1897, maka *Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874* diperbarui dengan *Boschreglement 1897 (Reglemen Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1897)*, dilengkapi dengan *Dienstreglement 1897 (Reglemen Dinas)* melalui Keputusan Pemerintah tanggal 9 Pebreroari 1897 No. 21 yang secara khusus memuat peraturan pelaksanaan *Boschreglement 1897* dan pengaturan organisasi Jawatan Kehutanan.

Setelah berlaku selama lebih dari 16 tahun lamanya, dan setelah dilakukan perubahan berulang kali dengan beberapa ordonansi, maka berdasarkan Ordonansi Kolonial tanggal 30 Juli 1913 *Reglemen Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1897 (Boschreglement 1897)* diganti dengan *Reglemen untuk Pemangkuan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1913*, tetapi baru diberlakukan mulai tanggal 1 Januari 1914.

Untuk mengantisipasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kehutanan, serta perkembangan kependudukan di Jawa, maka pada tahun 1927 *Boschreglement van Java en Madoera 1913* diganti dengan *Reglement voor het Beheer der bossen van den Lande*

op Java en Madoera 1927 (Peraturan Pengelolaan Hutan Negara di Jawa dan Madura 1927), atau disingkat *Boschordonantie voor Java en Madoera 1927* (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura 1927). *Boschordonantie 1927* diundangkan dalam *Staatsblad* Tahun 1927 No. 221, kemudian diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1931 No. 168, dan terakhir diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1934 No. 63. Sementara itu, peraturan pelaksanaan dari *Boschordonantie 1927* dituangkan dalam *Boschdienstreglement voor Java en Madoera 1927*, kemudian diganti dengan *Boschverordening voor Java en Madoera 1932*, dan menyusul diperbarui dengan *Boschverordening* tahun 1935, tahun 1937, dan tahun 1937.

Dalam kaitan ini, timbul pertanyaan perihal bagaimana pengaturan hukum pengelolaan hutan pada masa kolonial Belanda di daerah-daerah luar Jawa dan Madura. Pengelolaan hutan di daerah-daerah luar Jawa dan Madura, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan mengenai penunjukkan hutan tetap, perlindungan hutan, pemungutan retribusi untuk penebangan kayu dan pemungutan hasil hutan nonkayu, diatur dan ditetapkan dengan peraturan hukum seperti berikut, (1) *Agrarische Reglement* yang diberlakukan di Sumatera Barat, Menado, Riau dan pulau-pulau di sekitarnya, Bangka dan Belitung, Palembang, Jambi dan Bengkulu; (2) Ordonansi Perlindungan Hutan yang diberlakukan di Belitung, Palembang, Singkep, Lampung, dan Riau; (3) Peraturan Perladangan dan Reglemen Penebangan Kayu diberlakukan di Kalimantan. *Keempat*, Peraturan Panglong diberlakukan di Bengkalis, Indragiri, Lingga, Karimun, dan Tanjungpinang.

Peraturan-peraturan hukum tersebut di atas pada dasarnya selain mengandung banyak kelemahan dan tumpang tindih, juga tidak sesuai dengan kondisi sosial-budaya masyarakat adat setempat, sehingga tidak berlaku secara efektif sebagai landasan hukum untuk mengoperasikan pemangkuan dan perusahaan hutan seperti yang diharapkan pemerintah Hindia Belanda (Departemen Kehutanan, 1986).

Hukum Pengelolaan Hutan pada Masa Pendudukan Jepang

Pada tanggal 8 Maret 1942 pemerintah kolonial Belanda takluk

dengan tanpa syarat kepada Bala Tentara Dai Nippon Jepang. Taktik perang bumi hangus yang dilakukan pemerintah Belanda sebelum menyerah kepada Dai Nippon telah menimbulkan kerusakan sarana dan prasarana produksi, perhubungan, telekomunikasi, sarana pertanian, termasuk perusakan kawasan hutan jati terutama di Karesidenan Semarang, Jepara, Rembang, Telawa, dan Bojonegoro. *Boschwezen* (Dinas Kehutanan) juga tidak luput dari sasaran taktik penghancuran bumi hangus, agar tidak dapat digunakan dan dinikmati oleh bala tentara Jepang. Karena itu, kilang-kilang penggergajian kayu di Saradan dan di Cepu serta los-los tempat penimbunan kayu di Madiun dengan sengaja dirusak dan dibakar. Selain itu, jembatan rel gantung di Payak Sonde dalam kawasan hutan Ngawi juga dengan sengaja dirusak dan dihancurkan sebagai bagian dari taktik bumi hangus (Supardi, 1974).

Pada masa pendudukan tentara Dai Nippon Jepang (1942-1945) Jawatan Kehutanan Belanda (*Dient van het Boschwezen*) diganti namanya menjadi *Ringyo Tyuoo Zimusyo*. Semua pegawai Jawatan Kehutanan diminta untuk terus melaksanakan tugasnya di posnya masing-masing, dan Ordonansi Hutan Jawa dan Madura 1927 (*Staatsblad* 1927 No. 221 serta *Verordening* Kehutanan tahun 1932 (*Staatsblad* 1932 No. 446) dinyatakan tetap berlaku oleh pemerintah Dai Nippon untuk mengelola hutan di Jawa dan Madura. Sementara itu, urusan pengelolaan hutan di luar Jawa dan Madura ditangani oleh Pemerintah Pusat, tetapi sebagian juga ditangani oleh Pemerintah Swapraja (*Zelf besturende Landschappen dan Inheemse Rechtsgemeenschappen*).

Selama masa pendudukan tentara Jepang pengelolaan hutan jati di Jawa mengalami masa surut, dalam arti tidak berjalan seperti pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini selain karena hanya sebagian kecil dari bekas pegawai Jawatan Kehutanan Belanda yang mau bekerja untuk kepentingan pemerintah Dai Nippon, juga karena keadaan *chaos* akibat perang gerilya rakyat Indonesia untuk merebut kemerdekaan, sehingga tidak memungkinkan dapat dilakukan kegiatan pengelolaan hutan seperti yang diharapkan pemerintah Dai Nippon.

Di sisi lain, pemerintah Dai Nippon melakukan eksploitasi hutan

secara besar-besaran terutama di kawasan hutan jati Jawa dan Madura, untuk membangun industri kapal kayu di bawah kewenangan *Sangyobu* (Departemen Ekonomi) dan *Zoosen Kyo Ku* (Departemen Perkapalan). Kawasan hutan juga banyak dibuka untuk ladang-ladang palawija, tanaman jarak, kebun kopi, dan gua-gua perlindungan maupun untuk membangun gudang-gudang penyimpanan logistik dan amunisi mesin perang Jepang. Karena itu, sampai menjelang jatuhnya kekuasaan Jepang, urusan kehutanan yang menjadi salah satu sumber keuangan untuk membiayai perang tentara Jepang di Asia dimasukkan ke dalam urusan *Gonzyuseizanbu* (Departemen Produksi Kebutuhan Perang).

Hukum Pengelolaan Hutan Pasca Kemerdekaan: dari Orde Lama, Orde Baru, sampai Masa Pemerintahan Orde Reformasi

Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dengan mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pemerintah mulai menata pengaturan hukum pengelolaan hutan yang sesuai dengan kondisi Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat penuh. Namun demikian, peralihan kekuasaan atas Jawatan Kehutanan dari pemerintah Jepang kepada pemerintah Republik Indonesia baru diselenggarakan pada tanggal 1 September 1945 berdasarkan Surat Ketetapan *Gunseikanbu Keizaibutyo* Nomor 1686/G.K.T. tanggal 1 September 1945.

Upaya pertama yang dilakukan pemerintah adalah pada bulan Desember 1946 Jawatan Kehutanan membentuk satu tim pemerjemah yang ditugaskan menerjemahkan peraturan-peraturan hukum kehutanan yang diproduksi pada masa pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini dimaksudkan untuk memberi pemahaman dan sebagai bahan pembentukan peraturan hukum kehutanan yang sesuai dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pembukaan UUD 1945. Sebelum itu, rapat dinas Jawatan Kehutanan pada tanggal 20-22 Maret 1946 yang diselenggarakan di Madiun telah berhasil membentuk Pedoman Kerja Jawatan Kehutanan tahun 1946, sebagai penjabaran dari kebijakan politik pemerintah di bidang pengelolaan hutan. Kemudian, berdasarkan Surat Ketetapan Kepala Jawatan Kehutanan tanggal

4 Juli 1947 Nomor 2758/KBK/Yg. dibentuk satu Panitia Peraturan Kehutanan, yang diberikan tugas untuk menyusun rancangan peraturan-peraturan di bidang kehutanan.

Pada tanggal 12 Agustus 1947 pemerintah Indonesia membentuk Jawatan Kehutanan Sumatera berdasarkan Surat Keputusan Wakil Presiden R.I. Nomor I/WKP/SUM/47 yang berkedudukan di Bukittinggi. Wilayah kerja Jawatan Kehutanan Sumatera meliputi, (1) Daerah Pengawasan (Inspeksi) Kehutanan Sumatera Utara, yang berkedudukan di Tarutung, meliputi Karesidenan Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli; (2) Daerah Pengawasan (Inspeksi) Kehutanan Sumatera Tengah, yang berkedudukan di Bukittinggi, meliputi Karesidenan Sumatera Barat, Riau, dan Jambi; (3) Daerah Pengawasan (Inspeksi) Sumatera Selatan, yang berkedudukan di Lubuklinggau, meliputi Karesidenan Palembang, Bengkulu, dan Lampung.

Setelah peristiwa pengakuan kedaulatan Negara Republik Indonesia dari pemerintah Belanda pada tanggal 27 Desember 1949, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1952 Jawatan Kehutanan diberikan wewenang untuk menguasai dan mengelola tanah-tanah Negara yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Kemudian, wewenang penguasaan tanah-tanah hutan oleh Jawatan Kehutanan semakin dipertegas dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (Lembaran Negara No. 14 Tahun 1953), yang pada masa pemerintahan kolonial Belanda diatur dengan Surat Keputusan Gubernur Jenderal tanggal 25 Januari 1919 No. 33 (*Staatsblad* 1911 No. 110).

Sementara itu, hukum pengelolaan hutan yang berlaku dalam wilayah Negara Republik Indonesia masih berupa peraturan perundang-undangan kehutanan peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Di Jawa dan Madura, misalnya, masih diberlakukan *Boschordonantie voor Java en Madoera 1927* (*Staatsblad* 1927 No. 221), *Boschverordening voor Java en Madoera 1932*, dan *Provinciale Boschbesehermings-verordening* (Peraturan Perlindungan Hutan Daerah). Sementara itu, untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura masih diberlakukan beberapa peraturan berikut, (1)

Agrarische Reglement Sumatera Barat, Menado, Riau, dan pulau-pulau dalam lingkungan masing-masing, Bangka dan Belitung,, Palembang, Jambi dan Bengkulu. Di daerah-daerah tersebut setiap pemungutan hasil hutan pada umumnya memerlukan ijin dari Pamong Praja; (2) Undang-undang Perlindungan Hutan Belitung, Palembang, Singkep, Lampung, dan Riau; (3) Peraturan Panglong yang diberlakukan di Bengkalis, Indragiri, Lingga, Karimun, dan Tanjungpinang; (4) Peraturan Panglong yang diberlakukan untuk penebangan kayu di Kalimantan.

Usaha untuk merumuskan dan membentuk peraturan hukum pengelolaan hutan yang berlaku secara seragam di luar Jawa dan Madura dimulai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kepala Jawatan Kehutanan tanggal 25 Oktober 1951 No. 1767/KD/I/4 tentang Pembentukan Panitia Penyusunan Rancangan Undang-undang dan Peraturan Hutan Luar Jawa dan Madura, yang diketuai oleh E.J. Wind dan dibantu oleh anggota-anggota Panitia seperti Ronggur Patuan Malaon, R. Soepardi, R.O. Noerhadi, Song Tjoe Gie, Ir. C. Gartner, dan Mr. H. Leau. Kemudian, dengan Surat Keputusan Kepala Jawatan Kehutanan tanggal 21 Nopember 1951 No. 4274 Kepala Jawatan Kehutanan membentuk Panitia Peraturan Kehutanan, yang ditugaskan untuk, (1) dalam jangka pendek merencanakan peraturan-peraturan darurat/ sementara untuk memenuhi kebutuhan peraturan hukum kehutanan; dan (2) dalam jangka panjang meninjau kembali semua peraturan dan pedoman yang telah ada dan berlaku di wilayah kerja Jawatan Kehutanan.

Untuk merealisasikan asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan negara, dan mengakomodasi kepentingan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk sumber daya hutan, maka pada tahun 1957 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 No. 169) tentang Penyerahan Sebagian dari Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan, Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat I. Di sisi lain, untuk memperkuat kelembagaan di bidang pengelolaan hutan, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Pertanian tanggal 17 Maret 1951 No. 1/1951 tentang Lapangan Pekerjaan, Susunan, dan Tugas Kementerian Pertanian, yang menegaskan tugas dan kewajiban

Jawatan Kehutanan yang berada di dalam lingkungan Kementerian Pertanian. Menurut PP No. 1/1951 di atas ditegaskan bahwa tugas dan kewajiban Jawatan Kehutanan adalah: (1) Memelihara tanah dengan jalan mempertahankan nilai hidrologi dan orologi hutan, mengadakan persediaan air, mengendalikan erosi dan kerusakan tanah; (2) Menghasilkan kayu untuk mencukupi kebutuhan kayu bangunan, kayu bakar, kulit penyamak, dan hasil hutan lainnya bagi kepentingan masyarakat; (3) Menyelenggarakan pendidikan kehutanan untuk memenuhi kebutuhan tenaga Jawatan Kehutanan; (4) Memberi penerangan kepada masyarakat tentang arti, fungsi, dan manfaat hutan bagi perlindungan alam dan pemenuhan kebutuhan ekonomi rakyat.

Pada tahun 1957 dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 1957 (LN. No. 169 Tahun 1957) mengenai Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Pusat di bidang Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat kepada Pemerintah Swatantra Tingkat I. Sedangkan, urusan pengaturan pengelolaan hutan di wilayah Indonesia bagian Timur, yang menjadi bekas wilayah Negara Indonesia Timur (NIT), berdasarkan Surat Kepala Jawatan Kehutanan tanggal 31 Desember 1958 No. 1765/KD/I/5 dan surat tanggal 12 Maret 1959 No. 1954/KD/I/I diusulkan kepada Menteri Pertanian agar pemangkuan hutan di Indonesia bagian Timur dialihkan kepada daerah Tingkat I.

Pada tahun 1960 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Untuk mewujudkan status Jawatan Kehutanan menjadi Perusahaan Negara, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 17 sampai No. 30 Tahun 1961 tentang Pembentukan Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara (PERHUTANI), yang meliputi Badan Pimpinan Umum (BPU) Perhutani dan Perhutani-Perhutani Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Riau, Sumatera Utara, Aceh, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan/Tenggara, dan Maluku. Kemudian, untuk menegaskan kawasan hutan yang menjadi wilayah kerja Perhutani maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1963 (LN. Tahun 1963 No. 57) tentang Penunjukan

Hutan-hutan yang Pengusahaannya diserahkan kepada Perhutani.

Usaha untuk melakukan konsolidasi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan kewajiban pengelolaan hutan di seluruh wilayah Indonesia, maka pada bulan Nopember 1963 di Bogor diselenggarakan Konferensi Dinas Instansi-instansi Kehutanan. Ini menjadi konferensi dinas yang pertama setelah diberlakukan desentralisasi urusan kehutanan dan perusahaan-perusahaan kehutanan negara. Setelah Kabinet Dwikora dibentuk oleh Presiden Soekarno pada tahun 1964, maka dari sisi kelembagaan pengelolaan hutan di Indonesia, untuk pertama kalinya pemerintah membentuk Departemen Kehutanan sebagai institusi negara yang diberi wewenang mengelola dan mengusahakan hutan di seluruh wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Kehutanan No. 1 Tahun 1964 ditegaskan bahwa salah satu tugas Departemen Kehutanan adalah merencanakan, membimbing, mengawasi, dan melaksanakan usaha-usaha pemanfaatan hutan dan kehutanan, terutama produksi dalam arti yang luas di bidang kehutanan, untuk meningkatkan derajat kehidupan dan kesejahteraan rakyat dan Negara secara kekal.

Empat belas bulan setelah Departemen Kehutanan menjadi bagian dari Kabinet Dwikora yang dibentuk Presiden Soekarno, maka terjadi prahara nasional yang dinamakan pemerintah Orde Baru sebagai peristiwa pemberontakan Gerakan 30 September PKI (G-30-S PKI). Singgasana kekuasaan pemerintah negara R.I. kemudian beralih dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto dengan menggunakan Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) yang dikukuhkan Sidang Umum IV MPRS menjadi Ketetapan No. IX/MPRS/1966, sebagai landasan hukum pengangkatan Soeharto menjadi Presiden R.I. menggantikan Soekarno.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto dicanangkan sebagai era pemerintahan Orde Baru (OrBa) menggantikan masa pemerintahan Orde Lama (OrLa) sebagai masa pemerintahan mantan Presiden Soekarno. Kemudian, dengan berlandaskan pada Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966 Presiden Soeharto membentuk kabinet pemerintahan yang dinamakan Kabinet Ampera (Amanat Penderitaan Rakyat). Kabinet Ampera membubarkan Departemen Kehutanan yang dibangun pada masa pemerintahan

Orde Lama. Urusan kehutanan selanjutnya dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Kehutanan yang secara kelembagaan berada dalam struktur Departemen Pertanian.

Era Amanat Penderitaan Rakyat kemudian dilaksanakan oleh pemerintahan Orde Baru melalui pembangunan ekonomi nasional yang diorientasikan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi (*Economic Growth Development*). Untuk mewujudkan tingkat pertumbuhan ekonomi secara cepat, maka pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijakan untuk: (1) membuka peluang ekonomi dan kesempatan berusaha dengan mengundang sebanyak mungkin pemilik modal di dalam maupun di luar negeri untuk menanamkan modalnya di Indonesia; dan (2) dengan secara sadar pemerintah mengeksploitasi sumber daya hutan dan kekayaan alam lainnya, terutama minyak dan gas bumi, sebagai sumber pendapatan dan devisa negara (*state revenue*) untuk membiayai pembangunan nasional.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan yang bercorak kapital (*capita oriented*) dan berorientasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi semata dengan mengutamakan pencapaian target-target pertumbuhan tertentu, maka pemerintah membuat instrumen hukum (*legal instrument*) yang dimulai dengan pengesahan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), kemudian disusul dengan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Segera setelah UU PMA diundangkan pemerintah, pemilik modal asing berbondong-bondong menanamkan modalnya di Indonesia, paling tidak karena 3 (tiga) daya tarik utama, yaitu: (1) dari segi bisnis kesempatan untuk berusaha di Indonesia pasti sangat menguntungkan, lantaran kekayaan alam Indonesia yang akan dieksploitasi mempunyai prospek pasar yang dibutuhkan masyarakat internasional; (2) pemerintah memberikan kemudahan-kemudahan dan fasilitas serta jaminan stabilitas politik dan keamanan bagi investasi modal asing di dalam negeri; dan (3) sumber daya tenaga kerja selain mudah didapatkan juga dikenal sangat murah untuk mengembangkan bisnis maupun industri di Indonesia.

Setelah sumber daya alam minyak dan gas bumi yang menjadi andalan utama pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan

ekonomi, maka menyusul giliran sumber daya hutan Indonesia yang dieksploitasi, melalui pemberian konsesi-konsesi perusahaan hutan. Untuk mendukung peningkatan penanaman modal asing maupun modal dalam negeri di bidang perusahaan sumber daya hutan, maka pemerintah membangun instrumen hukum yang dimulai dengan pembentukan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (LN. Tahun 1967 No. 8 dan Tambahan LN. No. 2823). Kemudian, untuk melaksanakan ketentuan mengenai perusahaan hutan yang mendasari kebijakan pemberian konsesi eksploitasi sumber daya hutan, maka dikeluarkan PP No. 21 Tahun 1970 yurto PP No. 18 Tahun 1975 tentang Hak Perusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPH dan HPHH). Segera setelah Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan, mulailah kegiatan eksploitasi sumber daya hutan secara besar-besaran dilakukan pemerintah, terutama di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya (Papua), melalui pemberian konsesi HPH dan HPHH kepada pemilik modal asing maupun modal dalam negeri dalam bentuk Badan Usaha Milik Suasta (BUMS) maupun kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dari segi ekonomi pemberian konsesi HPH dan HPHH kepada BUMS maupun BUMN memang secara nyata memberi kontribusi yang positif bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Tetapi, dari segi yang lain kebijakan pemberian konsesi perusahaan hutan yang tidak terbuka dan tidak selektif, karena mengandung unsur KKN sehingga konsesi dikuasai oleh orang-orang atau yayasan-yayasan tertentu yang memiliki akses kuat pada elit penguasa, ditambah lagi dengan lemahnya aspek pengawasan (*control*) dan penegakan hukum (*law enforcement*) di Indonesia, maka terjadilah eksploitasi sumber daya hutan yang tak terkendali dan tak tersentuh oleh hukum oleh para pemegang konsesi HPH dan HPHH. Konsekuensi yang muncul kemudian adalah: (1) Dari segi ekologi terjadi degradasi kuantitas maupun kualitas hutan tropis di berbagai kawasan di Indonesia; (2) Dari segi ekonomi terjadi keterbatasan dan semakin hilangnya sumber-sumber kehidupan masyarakat setempat; (3) Dari segi sosial dan budaya muncul kelompok masyarakat lokal, terutama masyarakat yang secara turun-temurun hidup dan tinggal di dan sekitar hutan, sebagai

korban-korban pembangunan (*victims of development*), yang tergusur dan terabaikan serta terbekukannya akses dan hak-hak mereka atas sumber daya hutan. Selain itu, terjadi konflik-konflik yang berkepanjangan atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan antara masyarakat local dengan pemerintah maupun pemegang konsesi-konsesi kehutanan.

Satu hal penting yang perlu memperoleh perhatian dalam konteks instrumen hukum untuk melaksanakan kebijakan pengusahaan hutan di Indonesia adalah kejanggalan yuridis dan sistematis berdasarkan waktu dari produk hukum yang dikeluarkan pemerintah Orde Baru, yaitu: (1) Instrumen hukum yang mengatur perencanaan hutan dalam hal ini PP No. 31 Tahun 1971 tentang Perencanaan Hutan baru dikeluarkan setahun setelah kegiatan eksploitasi sumber daya hutan berlangsung melalui pemberian konsesi HPH dan HPHH. Jadi, secara jelas dapat diketahui bahwa kebijakan pengusahaan hutan seperti dimaksud UU Kehutanan 1967 tidak dilandasi dengan kebijakan perencanaan pengelolaan sumber daya hutan; (2) Instrumen hukum yang mengatur perlindungan hutan *in casu* PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan baru dikeluarkan pemerintah setelah operasi pemegang HPH dan HPHH berlangsung selama lebih dari 15 tahun lamanya. Jadi, pelaksanaan kebijakan pengusahaan hutan seperti yang dimaksud UU Kehutanan 1967 selama lebih dari 15 tahun tanpa didukung dengan instrumen hukum yang mengatur perlindungan hutan. Karena itu, secara mudah dapat diprediksi dan dipahami jika kemudian terjadi eksploitasi sumber daya hutan secara tak terkendali oleh para pemegang konsesi HPH dan HPHH, dan konsekuensinya kondisi hutan tropis Indonesia secara berkesinambungan mengalami degradasi kuantitas maupun kualitas dari tahun ke tahun.

Selain kejanggalan dari fenomena yuridis dalam konteks produk hukum yang dikeluarkan pemerintah Orde Baru untuk mendukung kebijakan pengusahaan hutan di Indonesia, maka secara ideologis produk hukum pengelolaan hutan terutama yang berbentuk undang-undang mencerminkan ideologi pengelolaan hutan yang berbasis Negara (*State-based Forest Management*), yang kemudian diinterpretasikan secara tunggal dan sempit atau

dianalogikan pemerintah sebagai pengelolaan hutan yang berbasis Pemerintah (*Government-based Forest Management*). Karena itu, peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan hukum negara (*State Law*) di bidang pengelolaan sumber daya hutan yang diproduksi selama pemerintahan Orde Baru, termasuk yang menyusul kemudian PP No. 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Tanaman Industri (HP-HTI), sarat dengan penonjolan peran dan kekuasaan pemerintah dalam menentukan kebijakan dan implementasi kebijakan pengelolaan sumber daya hutan. Instrumen hukum pengelolaan hutan yang diproduksi pemerintah juga lebih merupakan hukum pemerintah (*Government Law*), atau lebih konkrit lebih merupakan hukum birokrasi (*Bureaucratic Law*), bukan hukum negara (*State Law*) seperti yang diamanatkan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan ini, hukum pemerintah atau hukum birokratik cenderung sarat dengan muatan penekanan, pengabaian, penggusuran, dan bahkan pembekuan akses serta hak-hak masyarakat lokal atas sumber daya hutan. Model produk hukum seperti digambarkan di atas dikenal sebagai produk hukum yang bercorak represif (*Repressive Law*) seperti dimaksud Nonnet & Selznick (1978).

Kendatipun era pemerintahan Orde Baru telah berakhir karena tergilas arus gerakan reformasi yang mencapai klimaks pada bulan Mei 1998, yang ditandai dengan lengsernya Soeharto dari singgasana kepresidenan setelah lebih dari 30 tahun lamanya menguasai dan mengendalikan pemerintahan negara, ternyata dapat dicermati bahwa fenomena hukum pengelolaan sumber daya hutan yang diproduksi pada era Orde Reformasi di bawah pemerintahan Bacharuddin Jusuf Habibie secara ideologis tidak mengalami perubahan. Produk hukum dalam bentuk PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi mengandung muatan jiwa, semangat, dan substansi yang secara prinsip tidak berbeda dengan PP No. 21 Tahun 1970 tentang HPH dan HPHH, alias tidak mencerminkan jiwa dan semangat serta cita-cita gerakan reformasi.

Lebih ironis lagi, produk hukum hasil karya lembaga legislatif dan eksekutif pada era reformasi dalam bentuk UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan secara ideologis dan substansial tidak berbeda alias sama dan sebangun dengan UU No. 5 Tahun 1967

sebagai produk hukum kehutanan pada era pemerintahan Orde Baru. Instrumen hukum seperti ini dapat diibaratkan sebagai sebuah karya musik yang dikemas dalam kaset atau CD baru, tetapi di dalamnya berisi serangkaian lagu-lagu lama (*the old songs*) yang disajikan dan dikemas dengan aransemen musik yang telah dimodifikasi sesuai dengan selera produsernya.

Penutup

Dari paparan di atas muncul pertanyaan, apakah pemerintah akan terus mempertahankan manajemen pembangunan yang berbasis negara, bercorak sentralistik, dan semata-mata berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sampai kawasan hutan tropis Indonesia yang masih tersisa menjadi terdegradasi secara keseluruhan? Kalau jawabannya tidak, maka tidak ada pilihan lain bagi pemerintah kecuali segera mengkaji ulang (*review*) dan mengganti ideologi pembangunan yang berbasis pemerintah (*government-based forest management*) ke pembangunan sumber daya hutan yang berbasis masyarakat (*community-based forest management*). Selain itu, pemerintah juga harus melakukan kajian ulang dan restrukturisasi atas pilihan instrumen hukum yang dibangun dan diimplementasikan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pengelolaan sumber daya hutan, dari bangunan hukum pengelolaan sumber daya hutan yang lebih bercorak represif (*repressive law*) ke instrumen hukum yang lebih bersifat responsif (*responsive law*).

Kronologi sejarah hukum pengelolaan sumber daya hutan yang diberlakukan pada masa Hindia Belanda sampai paska kemerdekaan Indonesia menjadi relevan dan krusial untuk dikaji dan dipahami secara kritis, sehingga dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai pengalaman pemerintah dalam membangun instrumen hukum pengelolaan hutan dari masa ke masa, serta implikasi ekonomi, ekologi, dan sosial-budaya dari implementasi instrumen hukum tersebut (Peluso, 1990, 1992; Fox, 1990, Poffenberger, 1990).

Secara substansial, dengan mengkaji instrument-instrumen hukum kehutanan yang diproduksi dan diimplementasikan

pemerintah dari masa kolonial dampai ke masa pasca kemerdekaan dapat diperoleh bahan-bahan (substansi) hukum yang relevan dan bermakna, sebagai masukan yang konstruktif untuk merumuskan dan membentuk instrumen hukum pengelolaan sumber daya hutan yang lebih akomodatif dan rensponsif dengan dinamika pengelolaan sumber daya hutan pada masa kini.

DAFTAR PUSTAKA

- Barber, Charles V., 1989, "The state, The Environment, and Development : The Genesis and Transformation of Social Forestry Policy in New Order Indonesia", unpublished Doctoral Dissertation, University of California, USA.
- Bodley, Jhon H., 1982, *Victims of Progress*, Mayfield Publishing Company, California.
- Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia I (Periode Prasejarah Tahun 1942)*, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III (Periode Tahun 1942 - 1983)*, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Fox, Jefferson, 1990, "Diagnostic Tools for Social Forestry", dalam Mark Poffenberger (Ed), *Keepers of The Forest, Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Ateneo de Manila University Press, pp. 119-133.
- Gillis, Malcolm, 1988, "Indonesia : Public Policies, Resource Management, and The Tropical Forest", dalam Robert Reppeto & Malcolm Gillis (Eds), *Public Policies and The Misuse of Forest Resources*, Cambridge University Press, New York, pp. 43-105.
- Nonnet, Philippe & Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*, Harper & Row Publisher, London.
- Peluso, Nancy Lee, 1990, "A History of State Forest Management in Java", dalam Mark Poffenberger (Ed), *Keepers of The Forest*,

- Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Ateneo de Manila University Press, pp. 27-55.
- Peluso, Nancy Lee, 1992, *Rich Forest, Poor People : Resource Control and Resistance in Java*, University of California Press at Barkeley, USA.
- Poffenberger, Mark, 1990, "Introduction", dalam Mark Poffenberger (Ed), *Keepers of The Forest, Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Ateneo de Manila University Press, pp. 3-5.
- Repetto, Robert, 1988, "Overview", dalam Robert Reppetto & Malcolm Gillis (Eds), *Public Policies and The Misuse of Forest Resources*, Cambridge University Press, New York, pp. 1-42.
- Simon, Hasan, 1993, *Hutan Jati dan Kemakmuran, Problematika dan Strategi Pemecahannya*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Simon, Hasan, 1999, *Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (Cooperative Forest Management), Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*, Bigraf Publishing, Yogyakarta.
- Soepardi, R., 1974, *Hutan dan Kehutanan dalam Tiga Jaman*, Vol. 1-Perum Perhutani, Jakarta.
- Zerner, Charles, 1990, "Legal Optionsfor The Indonesian Forestry Sector", Field Document No. VI-4 FAO The United Nation