

PENGARUH POLITIK DALAM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN BIDANG KEHUTANAN

Oleh
Awal Kusumah

Ketua Komisi III DPR-RI

I. PENDAHULUAN

Sumberdaya hutan selama ini dipercaya sebagai salah satu modal dasar pembangunan bangsa dan negara Indonesia. Prinsip yang dianut tersebut telah menyebabkan pandangan dan pengertian masyarakat dan pemerintah atas sumberdaya hutan menjadi *misleading*. Kebijakan yang diterapkan dalam pengelolaan hutan pun menjadi salah. Hutan hanya dipandang sebagai penghasil kayu yang dapat mendatangkan pendapatan dan devisa bagi negara. Sementara fungsi lain dari hutan – yang tidak kalah pentingnya dari sekedar penghasil kayu, menjadi ditinggalkan dan terlupakan. Sistem politik yang diterapkan selama ini menyebabkan kegiatan pengelolaan hutan lebih menonjolkan sifat eksploitatif yang hanya mengarah pada upaya untuk mendapatkan kayu (*timber oriented*).

Kenyataan tersebut dapat menjadi contoh bahwa pasang surut kegiatan pembangunan di sektor kehutanan pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari orientasi politik yang berpengaruh dalam setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, orientasi politik akan sangat mempengaruhi keberadaan dan kelestarian hutan, misalnya kebijakan pembukaan lahan gambut seluas 1 juta hektar di Kalimantan Tengah yang mengalami kegagalan. IUCN menyebutkan bahwa karena kesalahan pengurusan hutan selama 200 tahun ini planet bumi telah kehilangan hutannya seluas 6 juta km²; sementara untuk Indonesia angka penyusutan diprediksi oleh Bappenas sebesar 700.000 – 1,2 juta hektar setiap tahun. Pemahaman atas situasi yang demikian ini seharusnya menyadarkan kita bahwa elit politik yang memegang peranan dalam penentuan arah kebijakan negara juga harus memahami perilaku dan karakteristik hutan, sehingga dalam penentuan arah kebijakan yang terkait dengan sumberdaya hutan benar-benar dapat menjamin kelestarian dan manfaat hutan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat.

Era reformasi yang sedang bergulir saat ini merupakan momentum yang baik untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh elit politik di masa lalu. Namun demikian, eforia reformasi ini juga telah dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk mengambil keuntungan dengan cara menggerakkan masyarakat yang kurang memahami politik dan konservasi

sumberdaya alam sehingga mengakibatkan semakin parahnya kerusakan sumber daya hutan. Perusakan tersebut tidak hanya terjadi pada kawasan hutan produksi tetapi juga pada kawasan-kawasan konservasi yang keberadaannya bahkan telah diakui oleh dunia internasional, seperti kerusakan di Taman Nasional Tanjung Putting dan Taman Nasional Gunung Leuser.

Apabila kejadian tersebut dibiarkan, maka bukan hanya kerugian ekonomi yang akan dialami (misalnya karena ketakutan investor menanamkan modalnya karena merasa tidak aman) tetapi kerugian yang lebih besar dan sulit untuk dipulihkan adalah rusaknya ekosistem hutan tropis dan punahnya sebagian kekayaan alam kita. Oleh karena itu, sudah saatnya semua pihak menyadari bahwa sumberdaya hutan adalah kekayaan bangsa yang harus dilestarikan dan harus dapat dimanfaatkan secara adil, bijaksana dan transparan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

II. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KEHUTANAN

Kebijakan pembangunan kehutanan yang diterapkan selama lebih dari 30 tahun ternyata belum mampu mewujudkan keberpihakan kepada rakyat dan masih berorientasi sentralistik. Oleh karena itu, dalam era reformasi ini rakyat menginginkan terjadinya perubahan dalam pembangunan kehutanan. Perubahan kebijakan yang diperlukan tersebut diharapkan mampu memenuhi harapan sebagai berikut:

- Menghilangkan dan mencegah terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) di lingkungan institusi kehutanan
- Menerapkan asas-asas profesionalisme dalam pelaksanaan pembangunan kehutanan;
- Memberikan manfaat maksimal dan berkelanjutan bagi rakyat serta mengembangkan peranserta rakyat dalam segala aspek pembangunan kehutanan;
- Menjaga dan menjamin terwujudnya kelestarian sumberdaya hutan

Kebijakan pembangunan yang merupakan cerminan kehendak politik bangsa dalam mengurus sumberdaya hutan sebenarnya sudah cukup jelas dan telah menampung aspirasi rakyat tersebut, terutama kebijakan yang ditetapkan/diterbitkan pada era reformasi. Kehendak politik bangsa dalam pengurusan hutan tersebut dapat dilihat dari beberapa sumber sebagai berikut:

1. Undang – Undang Dasar 1945

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Berdasar Pasal 33 ayat (3) ini telah cukup jelas mengatur bahwa sumberdaya hutan sebagai bagian dari kekayaan alam, pengurusannya dikuasai oleh Negara. Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan. Kewenangan yang diberikan oleh negara kepada pemerintah inilah yang harus dijalankan dengan adil, transparan, dan seksama agar perintah yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut dapat terwujud, yaitu manfaat hutan, harus dapat dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Ketetapan – Ketetapan MPR-RI

Amanat yang terkandung dalam UUD 1945 setiap lima tahun sekali dijabarkan dalam bentuk GBHN sebagai acuan bagi Pemerintah dalam menyusun rangkaian program-program pembangunan nasional, termasuk pembangunan di bidang kehutanan. Dalam Tap MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999 – 2004, arahan pembangunan kehutanan termuat dalam Bab Arah Kebijakan yang antara lain berisi sebagai berikut:

Bidang Ekonomi

- a. Mengembangkan system ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dalam memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan social, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.
- b. Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritime dan agraris sesuai kompetensi produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil dan kerajinan rakyat.
- c. Mengembangkan kebijakan industri, perdagangan dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi setiap rakyat dan seluruh daerah melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan.
- d. Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan

mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.

Bidang Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

- a. Mengelola sumberdaya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi.
- b. Meningkatkan pemanfaatan potensi sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi, dan penghematan penggunaan dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.
- c. Mendelegasikan secara bertahap wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga yang diatur dengan undang-undang.
- d. Mendayagunakan sumberdaya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahannya diatur dengan undang-undang.
- e. Menerapkan indikator-indikator yang memungkinkan pelestarian kemampuan keterbaharuan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dapat diperbaharui untuk mencegah kerusakan yang tidak dapat balik.

3. Undang Undang yang khusus mengatur tentang kehutanan

Undang-undang yang khusus mengatur tentang kehutanan adalah Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Perbedaan/perubahan mendasar yang terjadi dalam Undang-Undang 41 tahun 1999 ini diantaranya adalah:

- a. Secara tegas dinyatakan bahwa hutan adalah karunia dan amanah Tuhan YME, oleh karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemamuran rakyat, bagi generasi sekarang, maupun generasi mendatang;
- b. Bahwa hutan harus diurus dengan akhlaq mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung gugat.
- c. Kehendak mengurus hutan secara seimbang, baik dari aspek ekologi, sosial, maupun ekonomi.
- d. Dalam melaksanakan pengurusan hutan tersebut harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat dan budaya serta tata nilai masyarakat.
- e. Adanya pengakuan terhadap hutan adat.

Dengan Undang-undang ini negara memberikan wewenang kepada pemerintah untuk:

- a. Mengurus dan mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan.
- b. Menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah statusnya.
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan.
- d. Mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- e. Memberikan izin dan atau hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

4. Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait

Dalam melaksanakan pembangunan, tujuan akhir yang akan dicapai adalah tujuan nasional, yaitu masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dengan demikian semua sector harus mengarahkan setiap langkahnya ke arah tujuan nasional tersebut. Artinya, setiap langkah pembangunan harus sinergis dan oleh karenanya ego sektoral harus dihilangkan. Undang-undang adalah cerminan kehendak rakyat sehingga amanat yang termaktub didalamnya harus dihormati dan dipatuhi oleh semua sector.

Untuk bidang kehutanan, terdapat beberapa Undang-undang yang terkait dan harus menjadi acuan dalam penyusunan program dan kegiatan pembangunan bidang kehutanan, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

III. OTONOMI DAERAH DAN PEMBANGUNAN KEHUTANAN YANG BERPIHAK PADA KEPENTINGAN RAKYAT

Pada era reformasi ini, selain masalah KKN, paling tidak ada 2 (dua) hal menonjol yang disuarakan oleh rakyat, pertama adalah masalah pemberdayaan daerah melalui perwujudan otonomi daerah, sedang yang kedua adalah pembangunan yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Apabila kita cermati kembali kebijakan yang tertuang dalam Tap-Tap MPR-RI dan Undang-Undang

yang dikeluarkan pada era reformasi, dua hal yang menjadi tuntutan rakyat tersebut secara eksplisit sudah etrsurat dan tercermin dalam produk-produk kebijakan tersebut. Namun demikian, semuanya kembali lagi kepada ketulusan, kejujuran, kemampuan sumberdaya manusia yang akan mengimplementasikan di lapangan.

Tuntutan pemberdayaan daerah oleh MPR- RI telah diakomodasi melalui Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional uang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih rinci otonomi daerah tersebut selanjutnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 serta Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000.

Otonomi daerah merupakan bentuk pemberdayaan daerah dan peningkatan kualitas peranserta masyarakat dalam menetapkan arah kebijakan dan pembangunan yang sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik daerah. Khusus dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya hutan, maka keputusan politik tersebut perlu dimanfaatkan dalam rangka mewujudkan keinginan agar hutan tersebut dapat dimanfaatkan secara rasional, bertanggungjawab dan sesuai dengan karakteristik spesifik sumberdaya hutan di daerah tersebut.

Dalam melaksanakan pengelolaan hutan, sekali lagi harus disadari bahwa pengelolaan hutan berurusan dengan seluruh isi hutan dan harus memperhatikan berlangsungnya aspek ekologi, sosial, dan ekonomi secara seimbang. Oleh karena itu, hasil dari suatu pengelolaan hutan adalah terpeliharanya atau bahkan meningkatnya kapasitas, produktivitas, dan kualitas sumberdaya hutan, potensi hutan atau kekayaan alam hutan. Kapasitas, produktivitas, dan kualitas hutan ini merupakan modal bagi berlangsungnya aliran manfaat hutan sesuai dengan fungsi pokoknya secara lestari. Jaminan akan kelestarian hutan dan fungsi pokoknya adalah jaminan agar generasi mendatang dapat menikmati kualitas peran dan fungsi hutan paling tidak sama seperti kondisi saat ini.

Dalam melaksanakan pengelolaan tersebut perlu diingat bahwa selama ini peningkatan skala luas dan jenis usaha dalam pemanfaatan sumberdaya hutan ternyata juga telah menimbulkan bias bagi pembangunan daerah. Artinya meskipun pemanfaatan sumberdaya hutan telah berperan dalam perekonomian nasional, namun bagi daerah memberikan dampak (*multiplier*) yang kurang memuaskan. Ketimpangan manfaat yang diperoleh dalam pengelolaan sumberdaya alam ini dapat terlihat dalam bentuk kesenjangan yang terjadi antara pusat dan daerah, khususnya pada pendapatan daerah maupun masyarakat dan rendahnya keterkaitan sektor kehutanan dengan sektor perekonomian lainnya di daerah.

Rendahnya kontribusi dari pemanfaatan sumberdaya hutan pada skala daerah sebenarnya tidaklah terlepas dari sistem politik yang berlaku dimana pendapatan dari hasil ekspor (internasional) jatuh ke tangan masyarakat secara nasional, dengan hanya sebagian kecil yang diterima kembali oleh masing-masing daerah yang menjalankan ekspor. Sistem politik ini mengakibatkan perencanaan pengelolaan hutan selama ini lebih terfokus pada teknis kehutanan dan bagaimana meningkatkan produksi hasil hutan untuk mengejar devisa (*profit oriented*). Perhatian perencanaan kehutanan terhadap peran sumberdaya hutan pada perekonomian wilayah penghasil sumberdaya tersebut masih sangat kecil. Pemanfaatan komoditas hutan yang kurang menguntungkan bagi pembangunan daerah tersebut dikhawatirkan menjadi salah satu faktor pemicu percepatan kerusakan hutan serta mengancam disintegrasi bangsa.

Khusus dari sisi pengelolaan hutan dan pemanfaatan sumberdaya hutan, sebenarnya ketentuan otonomi daerah tersebut juga masih mengandung polemik antara harapan bahwa pengelolaan hutan akan menjadi semakin lebih baik ataukah sebaliknya menjadi semakin tidak dapat dikendalikan dan akan mengancam kelestarian sumberdaya alam tersebut. Isu daerah ini harus dicermati dengan seksama karena pada hakekatnya pembangunan nasional adalah merupakan resultante dari pembangunan daerah.

Teori kehutanan yang diharapkan dapat menjadi kontrol pengelolaan hutan dikhawatirkan tidak akan mampu berhadapan dengan kepentingan daerah yang akan mengambil manfaat ekonomi secara maksimal dari komoditas hutan guna mengejar pendapatan daerah. Namun demikian harus kita sadari bahwa pengembangan pengelolaan hutan yang komprehensif dalam skala daerah mutlak diperlukan dalam rangka memperkuat kebijakan dan strategi pembangunan kehutanan di masa datang yang berbasis pada peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat (*Indegenous Community Welfare*).

Peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pelaksanaan pembangunan yang berorientasi pada rakyat merupakan agenda reformasi lainnya yang juga sangat menonjol disuarakan oleh masyarakat. Tuntutan ini sebenarnya tidak terlepas dari praktek-praktek pembangunan yang terjadi selama ini, dimana kegiatan pembangunan dan manfaat yang diperoleh daripadanya hanya dilaksanakan dan dirasakan oleh sekelompok individu dan golongan tertentu saja. Di bidang kehutanan, sudah menjadi rahasia umum bahwa kegiatan eksploitasi hutan yang dilaksanakan dengan sistem HPH sebagian besar dikuasai oleh individu dan kelompok tertentu, sementara masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan bukannya semakin sejahtera tetapi menjadi semakin miskin dan sengsara.

Pelaksanaan kegiatan pengusahaan hutan tersebut telah menimbulkan eksek terjadinya kesenjangan antara penanam modal dengan masyarakat sekitar hutan. Eksek tersebut tidak jarang menimbulkan kerawanan sosial yang berdampak negatif terhadap pengelolaan hutannya, misalnya terjadinya

perambahan dan penjarahan terhadap asset perusahaan dan terhadap sumberdaya hutan itu sendiri.

Berdasarkan kenyataan yang terjadi selama tiga dekade itulah maka pada era reformasi ini perlu diadakan reformasi secara total di dalam praktek-praktek pengelolaan hutan. Reformasi pembangunan kehutanan dituntut untuk dapat meningkatkan rasa keadilan dan keterjaminan diperolehnya kehidupan masa depan rakyat yang lebih baik; meningkatnya efisiensi, mafaat dan pengelolaan sumberdaya hutan; meningkatnya peran serta, hak dan tanggung jawab masyarakat terhadap sumberdaya hutan.

Tuntutan reformasi yang disuarakan masyarakat sebenarnya telah ditanggapi oleh MPR RI yaitu dengan menerbitkan Tap MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004, sebagaimana telah diuraikan di sepan. Dari pihak pemerintahpun, keinginan untuk memperbaiki langkah pengelolaan hutan telah diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 dimana didalamnya telah banyak sekali menyinggung upaya untuk pemberdayaan masyarakat.

Pemerintah juga telah merubah orientasi pelaksanaan pembangunan yang akan dilaksanakan, yaitu dengan menetapkan paradigma pembangunannya menjadi *Community Based Development*. Dengan perubahan paradigma ini pemerintah berharap akan dapat mewujudkan integritas dan sinergisitas pelaksanaan pembangunan kehutanan yang berazaskan pada kelestarian ekologi, kemajuan ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat khususnya yang berada di dalam dan di sekitar hutan dengan cara meningkatkan pemberdayaan ekonomi rakyat yang mencerminkan keberpihakan kepada masyarakat, antara lain dengan memberikan peranan yang lebih besar pada usaha skala kecil, menengah dan koperasi.

Secara politis, usaha koperasi, usaha kecil dan menengah sebenarnya sudah mendapat perhatian. Namun, secara riil perhatian kepada koperasi, usaha kecil dan menengah yang berorientasi pada pemanfaatan sumberdaya lokal, masih sangat terbatas. Padahal fakta menunjukkan bahwa golongan ekonomi inilah yang tahan terhadap gejolak ekonomi dan menjadi andalan perekonomian nasional dalam upaya menghadapi krisis. Hal ini juga dibuktikan bahwa sektor usaha pertanian dalam arti luas, khususnya kehutanan dan perkebunan, tetap menunjukkan pertumbuhan positif di tengah-tengah sektor usaha lainnya yang menunjukkan pertumbuhan negatif. Secara nyata upaya tersebut sudah pernah ditempuh oleh Departemen Kehutanan dan Perkebunan yaitu dengan cara melibatkan koperasi dan pondok pesantren dalam kegiatan pengusahaan hutan sebagai cerminan keterlibatan masyarakat dalam penguasaan hutan secara aktif. Upaya lain yang pernah ditempuh oleh Departemen kehutanan dan Perkebunan adalah pemberdayaan masyarakat dengan cara membangun dan membina kelembagaannya sehingga mereka siap untuk terlibat secara aktif dalam kegiatan pengelolaan hutan yang profesional, adil, dan transparan.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di depan, jelas kiranya bahwa peran politik sangat signifikan dan bahkan menentukan dalam berhasil atau tidaknya upaya untuk mencapai tujuan pengelolaan hutan secara lestari (*Sustainable Forest Management*) dan mampu mendatangkan manfaat yang berkelanjutan bagi kesejahteraan rakyat banyak.

Kesalahan-kesalahan yang pernah terjadi selama tiga dekade pengelolaan hutan Indonesia harus segera diakhiri dan diperbaiki pada era reformasi sekarang ini. Reformasi dilaksanakan melalui penataan kembali aspek-aspek yang selama ini menghalangi, menghambat, atau bahkan meniadakan upaya-upaya untuk mencapai tujuan di atas. Aspek tersebut mencakup aspek nilai, etika atau moral yang melandasi pengambilan keputusan dan perilaku para pelaku yang terlibat dalam pembangunan kehutanan, serta aspek struktural yang melandasi tindakan-tindakan operasional seperti peraturan perundangan dan organisasi dengan berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.