

SISTEM KELEMBAGAAN HUTAN ALAM PRODUKSI DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

Oleh
Riga Adiwoso Suprpto

Dosen Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

'Apakah kondisi alam Indonesia di tahun 3000 tak ubahnya dengan Afrika kini? Akankah anak cucu kita bertanya 'apa itu hutan'? Akankah mereka mewarisi gurun dan padang rumput alang-alang dan bukan kesejukan hutan balantara?'

I. PENDAHULUAN

Di mata akademisi dan pakar mengenai kawasan Asia Tenggara Indonesia sebagai suatu republik hingga kini masih saja menyang predikat: **'a state in transition'**¹. Setelah 55 tahun proklamasi kemerdekaan, Indonesia kinipun masih tetap berada dalam klasifikasi yang sama. USAID, misalnya, kini memberikan dana bantuan bagi negara dalam transisi untuk pengembangan institusi. Kategorinya tidak berbeda dengan Bosnia dan beberapa negara baru di Afrika yang dalam transisi Singkatnya, Indonesia hingga kini belum 'naik kelas'.

Sementara itu, selama 55 tahun, Indonesia 'berhasil' menguras dan mengeksploitasi sumber daya alamnya hingga mencapai titik-titik krisis. Eksploitasi sumber daya minyak bukan membuat Indonesia makin mandiri, malah menjadikan Indonesia 'net importir' minyak untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Padahal Indonesia anggota OPEC. Apakah ini suatu prestasi besar Indonesia?

Di bidang kelautan, diperkirakan hanya 6,2% trumbu karang Indonesia yang sehat². Tingkat ke tidak-pastian kekayaan sumber kelautan tinggi. Data akurat sukar diperoleh. Penangkapan ikan tidak resmi (*illegal fishing*) oleh armada luar negeri dengan menggunakan pukat harimau maupun peralatan yang canggih terus berjalan. Benarkah 'di laut kita Jaya' ataukah hanya slogan saja seperti nasib sekian banyak slogan yang digembar-gemborkan tanpa tindakan yang berarti? Bukankah yang mencuat justru kelemahan kemampuan Indonesia mengontrol dan mengawasi lautnya sendiri?

¹ Lihat Wertheim, "Indonesia in Transistion", Den Haag: Velsivies, 1955

² Suara Pembaruan, 14 Agustus 2000.

Eksplorasi hutan alam Indonesia tidak beda. Menyedihkan. Tingkat kerusakan hutan di Indonesia, hilangnya plasma nutfah yang terus-menerus, makin menurunnya kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan, dan tingkat kebakaran hutan yang tinggi karena ulah penguasa hutan, membuat Indonesia terus-menerus disoroti dan dicaci-maki di dunia internasional. Setimpalkah 'biaya' yang harus dibayar untuk keuntungan yang diperoleh? Lebih parah lagi bila dipertanyakan siapa yang untung? Publik? Masyarakat lokal? Generasi mendatang? Ataupun segelintir dan sekelompok orang saja?

Patut dipertanyakan mengapa kekayaan sumber alam yang telah digali yang seharusnya menjadi sarana menciptakan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi rakyat tak kunjung tercapai? Apakah pembangunan selama masa Orde Baru telah gagal? Dimana kesalahan yang dilakukan bangsa Indonesia dan mengapa rakyat terus menerus menjadi obyek bukan subyek dalam republik ini?

Indonesia diklasifikasikan dalam kondisi transisi karena pada hakekatnya transformasi kelembagaan sosial budaya tetap dipertanyakan apakah secara hakiki telah mengalami perombakan. Gelombang reformasi murni melihat bahwa dekonstruksi kehidupan bangsa Indonesia sebagai suatu bangsa maupun dekonstruksi hubungan sosial dan kelembagaan menjadi penting agar bisa dilakukan penataan baru terhadap tatanan kehidupan khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam hutan. Ini menuntut keberanian untuk menegakkan visi jauh ke depan dan mengakui kesalahan dan kegagalan di masa lalu. Hutan alam Indonesia yang makin menciut dan dalam kondisi kritis, nampaknya menuntut adanya 'paradigma baru' pengelolaannya, yaitu menjadikannya tetap sebagai hutan alam dan 'pristine forest' untuk warisan anak cucu kita. Singkatnya, 'stop ekstraksi dan eksploitasi hutan' dan arahnya menjadi 'konservasi hutan'. Hal ini hanya mungkin bila secara sistematis dilakukan sejumlah dekonstruksi terhadap pola berfikir mengenai bernegara dan pembangunan serta peran rakyat dan penataan kembali kelembagaan kita sebagai suatu bangsa yang secara langsung maupun tidak langsung menentukan aktivitas di bidang kehutanan.

II. DEKONSTRUKSI HUBUNGAN NEGARA, PEMERINTAH DAN RAKYAT

Kelembagaan Masa Lalu

Secara kelembagaan, sejak masa Orde Lama, Sukarno mengawali sebenarnya keterpusatan kekuasaan di tangan Presiden. Baik Sukarno maupun Suharto mengumpulkan dan memupuk kekuasaan pada diri mereka. Menciptakan anggapan bahwa mereka tidak dapat membuat kesalahan dan tidak dapat disalahkan. Lembaga Kepresidenan menentukan segalanya. Menjadikan Republik ini suatu 'Machtstaat' dan membuat badan legislatif maupun yudikatif

sama-sekali tidak berfungsi. Berbagai undang-undang, peraturan maupun alat hukum lainnya dibelokkan demikian rupa sehingga memperkuat dan mempertegas kelembagaan pemusatan kekuasaan pada Presiden. Sukarno dan Suharto tidak bedanya dengan Louis VI, raja Perancis yang menyatakan '*L'etat est moi*'. Namun perbedaannya, Louis VI adalah raja sedangkan Sukarno dan Suharto bukan.

Esensi suatu negara berbentuk republik dalam perjalanan sejarah dibelokkan. Bahkan dapat dipertanyakan 'apakah benar negara Indonesia selama ini berjalan sebagai suatu negara republik'? Dalam retorika politik Indonesia menyatakan diri sebagai 'republik dengan kedaulatan di tangan rakyat'. Dalam 'real-politik' justru sistem kelembagaan kerajaan dan kesultanan yang menguat. Hegemoni kekuasaan dan hubungan 'patron-client' yang sangat paternalistik yang mengakar-urat dalam tradisi Jawa justru diperkuat kelembagaannya. Tanpa petunjuk, pengarahan dan keputusan serta restu ridoi Presiden tidak ada yang berani bertindak. Kalaupun anggota masyarakat atau rakyat bisa berperan-serta, ini berpaling dan bergantung lagi dari 'restu' dan 'petunjuk' Presiden seberapa besar 'pintu peran-serta dibuka', dan 'siapa' atau 'kelompok mana' yang boleh masuk.

Implikasi kelembagaan sistem negara 'quasi-kerajaan' ini adalah sistem pengambilan keputusan yang (1) sentralistis, (2) hubungan antara lembaga negara dengan rakyat yang bersifat vertikal dan 'top-down', (3) kehampaan kontrol rakyat, (4) pengenyalan kelompok 'elit lingkaran dalam', dan (5) proses-proses yang tidak transparan. Sistem 'quasi kerajaan' yang berbentuk autocracy ini secara langsung telah mewarnai proses dan sistem kelembagaan pengelolaan hutan alam di Indonesia.

Pertama, perencanaan pemanfaatan hutan alam Indonesia dilakukan tanpa partisipasi atau peran serta penuh rakyat, dan dilakukan di tingkat atas secara teknokratis. Akibatnya, terjadi konflik antara sistem penentuan kawasan dari atas dengan sistem hak ulayat masyarakat setempat. Penafsiran terhadap pasal 33 UUD 1945 dibelokkan untuk menjustifikasi dan membenarkan tindakan perencanaan teknokrasi ini. Pelembagaan sistem teknokrasi ini mengental di masa Orde Baru. Hal ini dimungkinkan karena 'negara' diidentikkan dengan 'pemerintahan', bukan 'negara' sebagai bentuk republik dengan kedaulatan di tangan rakyat. Kemandulan MPR dan DPR untuk mewakili suara dan aspirasi rakyat makin mengkokohkan proses pembangunan top-down yang teknokratis baik di sektor kehutanan maupun di sektor lainnya.

Kedua, konsekuensi lanjutan dari sistem teknokrasi ini adalah tingkat ketergantungan yang sangat besar untuk 'merasionalikan' tindakan dan pengambilan keputusan dengan ukuran-ukuran yang dianggap dapat didukung secara ilmiah. Kalangan akademisi digiring dan didorong untuk melakukan perencanaan pembangunan atas landasan dasar teori ilmiah yang dianggap sebagai 'kebenaran semesta' (*the whole truth, nothing but the truth*) tanpa

mempertimbangkan tingkat apakah dapat diterapkan dan diterjemahkan ke dalam kebijakan dan teknis pelaksanaan. Tahapan pembangunan model Rostow begitu saja diambil alih sebagai suatu kebenaran dalam arah pembangunan. Terdorong untuk segera mengeluarkan Indonesia dari tingkat inflasi yang tinggi warisan Orde Lama, pembangunan menjadi ekonomik-sentris di masa Orde Baru. Hutan ditransformasikan dari penyangga kehidupan yang multifungsi menjadi komoditi ekonomi.

Beramai-ramailah akademisi Indonesia mencari jalan mengukur dan menilai keberhasilan pembangunan atas dasar konsepsi Rostow tersebut. Kegandrungan pada pengembangan kriteria dan indikator kuantitatif tanpa memahami apa makna dari simbol matematis tersebut makin menjauhkan peran rakyat dalam proses pembangunan. Tanpa angka jangka coba berbicara. Memudarlah 'empati' dan kemampuan menjelami aspirasi masyarakat. Fokus diarahkan pada efisiensi ekonomi eksplotasi hutan alam demi pertumbuhan ekonomi. Kepentingan rakyat serta masyarakat dalam pengelolaan hutan alam sirna dalam konsepsi pembangunan. Bahkan dalam upaya merubah konsepsi pembangunan kehutanan yang lestari, peran masyarakat masih tetap marginal dan dalam posisi sebagai obyek pembangunan.

Kekaburan batasan antara dunia ilmiah dan politik nyata makin melemahkan kemampuan dunia ilmu pengetahuan Indonesia berkembang dan melakukan penelitian akademik yang berarti. Hal inipun di alami dunia akademik kehutanan di Indonesia karena tersibukkan oleh arus kencang menjadi 'sosok-sosok yang berguna dalam pembangunan'. Kesempatan kontemplasi, berfikir secara luas mencari alternatif menjadi suatu hal yang 'mewah' atau terlupakan.

Ketiga, sistem dan proses pengambilan keputusan penentuan perolehan HPH tidak jelas dan tidak gamblang. Tanpa transparansi ini tidak diketahui apa yang menjadi landasan pemikiran memberikan hak konsesi HPH pada kelompok A dan tidak pada kelompok lainnya. Proses tender merupakan hal yang asing. Lebih asing lagi penyertaan masyarakat dan pihak pemangku ('*stakeholders*') setempat untuk menentukan hak konsesi ini. Tidak mengherankan bila terjadi penguatan 'kekuasaan' dan pengenyalan 'kelompok elit lingkaran dalam'.

Hubungan patron-client kuat melembaga dalam sistem bernegara di Indonesia sebagai khususnya warisan kebudayaan Jawa. 'Patron' mengayomi keseluruhan kehidupan 'client' dan sebaliknya 'client' menunjukkan loyalitas penuh pada 'patron'. Hubungan timbal-balik ini dilembagakan dalam struktur dan sistem birokrasi pemerintahan dari puncak hingga bawah. Kabinet diisi oleh orang-orang yang loyal dan dapat 'bekerja sama' dengan Presiden. Gubernur bahkan anggota badan legislatif serta pimpinan partai maupun Golkar secara langsung atau tidak langsung dipilih dan/atau direstui oleh Presiden. Dalam sistem demikian tidaklah mengherankan bila kedudukan kunci dan penting diserahkan kepada mereka yang loyal yang dapat 'sambung rasa' dan tidak

mempertanyakan 'legitimasi' perintah yang diberikan. Hak konsesi HPH dianugerahkan kepada mereka yang cocok dan tepat sesuai sistem ini.

Dengan kata lain, suasana atau 'Zeitgeist' masa Orde Baru demikian dan nampaknya sebagian besar para elit Indonesia terperangkap ke dalamnya. Karena lebih mudah mengikuti arus utama daripada melawannya, termasuk di sektor kehutanan.

Dekonstruksi Kelembagaan

Jika bangsa Indonesia menginginkan bentuk negara 'republik', hakekat suatu 'republik' perlu ditegakkan. **Pertama, kedaulatan dikembalikan kepada rakyat.** Ini berarti di sektor kehutanan perlu proses yang melembagakan penegakkan kembali hak ulayat masyarakat setempat dan hak mengambil keputusan oleh rakyat. Secara langsung, perencanaan pembangunan maupun pemanfaatan hutan tidak dapat lagi dilakukan secara 'top-down' melainkan 'bottom-up'. Ini berarti, diperlukan lembaga-lembaga baru di dalam masyarakat yang memungkinkan proses 'bottom-up' tercipta. Hak untuk membangun ataupun untuk 'tidak hendak membangun' merupakan putusan rakyat. Tidak dapat lagi penentuan pemanfaatan lahan ataupun hutan dilakukan tanpa keterlibatan masyarakat termasuk masyarakat sekitar dan dalam hutan. Warga masyarakat ini sebenarnya adalah pemilik (*shareholders*) dari tanah leluhurnya dan memiliki hak utama dalam pengambilan keputusan.

Dimaklumi, bahwa ini merupakan suatu tantangan besar. Lebih dari lima dasa warsa telah membudaya dan melembaga dalam kehidupan masyarakat Indonesia kecendrungan untuk melakukan 'pembinaan', 'pengarahan' indoktrinasi dari atas ke bawah. Perlu diupayakan penggunaan konsepsi dan tolok ukur perencanaan yang 'fit' dan 'proper' dari perspektif masyarakat setempat. Saat ini, dalam kondisi transisi lembaga-lembaga perwakilan rakyat masih bersifat 'semu'. Artinya, dalam proses pemilihan anggota wakil rakyat di DPR maupun MPR kekenyalan konco-dan nepotisme masih kuat dan elit-elit politik pusat dan daerah bukanlah sosok yang mengenal dari dekat konstituennya serta problematik daerah yang diwakilinya.

Kedua, implikasi kedaulatan rakyat ini juga memberikan legitimasi bagi rakyat untuk melaksanakan dan menciptakan sistem kontrol terhadap proses kerja pemerintahan. Perlu dibangun kelembagaan negara yang memungkinkan rakyat melakukan 'check and balances'. Sejumlah lembaga yang menjadi **pemantau ('watchdogs')** yang independen perlu diperdayakan sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi dan pandangan dari berbagai pihak. Agar masyarakat setempat dapat menjadi '*shareholders*' diperlukan upaya untuk meningkatkan '*bargaining power*' mereka sehingga dapat bernegosiasi dalam posisi yang sama. Tanpa kemampuan dan kekuatan yang sama, masyarakat setempat hanya akan menjadi bulan-bulanan permainan kelompok yang lebih

kuat yang menarik manfaat dari ketidak-tahuan (*'ignorance'*) masyarakat. Dalam kondisi demikian, pemanfaatan hutan alam akan terus menerus diawasi dan dikontrol oleh masyarakat setempat yang secara langsung menanggung akibatnya.

Ketiga, konsekwensi lain pengembalian kedaulatan kepada rakyat **perkembangan masyarakat madani** (*civil society*) tidak mungkin dihindarkan, tetapi juga tidak mungkin direayasa dan direncanakan. Masyarakat madani menjembatani hubungan negara dan individu karena merupakan pembentukan wadah secara spontan atas dasar kebutuhan bersama. Baik berbentuk panguyuban tradisional, LSM ataupun ikatan profesi yang dapat menggalang kekuatan kelompok bersama menyuarakan aspirasinya. Dalam negara yang merdeka, individu sebagai warga negara memberikan kemerdekaan dan peluang sebesar-besarnya perkembangan lembaga asosiatif. Anggotanya menciptakan sistem regulatif sendiri sehingga kontrol sosial dapat tercipta. Hal ini berbeda dengan wadah-wadah yang dibentuk dari atas seperti LKMD, PKK dengan tingkat dependensi yang besar pada 'uluran tangan' dari atas. Tantangan utama adakah ruang gerak bagi inisiatif dari bawah ini untuk berkembang?

Keempat, konsekwensi langsung dari pengembalian kedaulatan pada rakyat dan perkembangan masyarakat madani adalah kehendak daerah untuk dikembalikan kekuasaan mengatur dan menata dirinya sendiri. **Otonomi daerah** tidak terelakkan, dan dorongan untuk membentuk negara federasi bukanlah suatu hal yang mustahil. Walaupun undang-undang 22/1999 telah dibuat, tantangan terbesar adalah bagaimana 'otonomi daerah' tersebut benar-benar menjadi proses pengembalian kedaulatan rakyat dan bukan mandeg sebagai pembagian kekuasaan bagi elit daerah, dan sistem 'patron-client' tidak berubah. Tantangannya adalah bagaimana pemerintah daerah dapat mengembangkan upaya-upaya pelestarian lingkungan dan tidak mengeksploitasi sumber alam khususnya hutan alam demi peningkatan pendapatan ekonomi semata-mata. Juga, sejauh mana pemerintah daerah dapat konsisten mengembalikan kedaulatan kepada rakyat.

Jika kondisi pengembalian kedaulatan pada rakyat ini berjalan baik, jelas akan ada implikasi politis maupun pemerintahan. Selanjutnya, tidak dapat dihindarkan dekonstruksi kelembagaan di bidang kehutanan akan terjadi. Yang jelas perencanaan kehutanan harus dengan partisipasi penuh rakyat dan masyarakat setempat sebagai shareholders dari hutan tersebut. Dengan makin kritisnya hutan alam Indonesia hutan alam justru perlu dilestarikan dan dilakukan konservasi. Menjadi tantangan bagi LSM dan pemerhati lingkungan untuk meluncurkan upaya persuasi pada masyarakat maupun pemerintah daerah bahwa konservasi hutan alam penting bagi kesejahteraan mereka kini dan di masa mendatang.

III. DEKONSTRUKSI HUBUNGAN PEMERINTAHAN, MILITER, DUNIA BISNIS DAN RAKYAT

Kelembagaan Masa Lalu

Akibat langsung dari kelembagaan negara dengan 'quasi kerajaan' dengan kekuasaan terpusat pada pimpinan adalah birokrasi pemerintahan yang sangat hirarkis, sentralistis dan 'ngawula' atau tunduk pada atasan. Permasalahan utama bukan perse struktur pemerintahan ini melainkan penggunaan kekuasaan mengambil keputusan di atas dan sistem hubungan 'patron-client' yang dilekatkan di birokrasi pemerintahan. Akibatnya, bawahan meniru atasan. Bawahan menurut atasan. Bawahan melepaskan tanggung jawab pada atasan. Terlembagakan struktur mekanistik di dalam pemerintahan. Daya kreatifitas, kemampuan kritis, dan kehendak mengambil inisiatif menjadi terbatas. Terlembagakan sistem komando yang tidak demokratis di dalam struktur dan tatanan organisasi pemerintahan. Rata-rata di semua lembaga pemerintahan tercipta budaya birokrasi demikian, termasuk di Departemen Kehutanan.

Strategi pemerintahan Orde Baru adalah '**stabilitas dan pertumbuhan ekonomi**'. Ini menyebabkan distorsi dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya yang mengatur dan menata roda kehidupan masyarakat. Departemen atau lembaga pemerintahan yang tidak secara langsung menentukan pertumbuhan ekonomi menjadi marginal dan kurang mendapat perhatian Presiden.

Upaya percepatan pertumbuhan ekonomi ini telah meletakkan sumber daya hutan sebagai primadonna kedua andalan pemasukan pemerintah setelah minyak. Yang mencuat ke permukaan adalah nilai ekonomis hutan, tersisihkan pertimbangan nilai-nilai lainnya khususnya nilai penyangga kehidupan. Pada upaya eksploitasi 'green gold' ini nampaknya Suharto melihat bahwa militer yang dengan cepat dan mudah dikerahkan. Bukan saja karena Suharto lebih percaya pada militer dan pertimbangan bahwa diperlukan pemasukan dana tambahan '*non-budgeter*' bagi kesejahteraan militer, tetapi juga karena infrastruktur militer memasuki dan mengeksploitasi hutan alam dianggap lengkap dan telah ada. Konsep dwifungsi militer telah membuka pintu bagi militer masuk ke dalam bisnis kehutanan. Tidak heran bila terjadi kolusi antara fungsi militer dan fungsi bisnis di sini. Di awal tahun 1970-an konsesi HPH banyak diserahkan pada berbagai yayasan di bawah naungan ABRI dan para jenderal dalam masa MPP ditempatkan untuk memimpin perusahaan-perusahaan tersebut. Penjatahan konsesi HPH kepada ABRI dibarengi pula dengan penjatahan HPH pada 'lingkaran dalam' atau para kroni-kroni Suharto yang dapat menjamin kebutuhan pembiayaan '*non-budgeter*' Suharto agar dapat menjadi '*the benevolent Presiden*'.

Secara kelembagaan di sini sebenarnya awal 'benang kusut' kondisi pengelolaan hutan alam Indonesia. Ternyata bisnis kehutanan tidaklah semudah mengerahkan pasukan militer dan masuk sistem kontrak bagi hasil dengan kontraktor asing untuk melaksanakan kerja lapangan. Alternatif lain adalah melakukan secara tidak langsung melakukan 'sub-leasing' atau 'merger' dengan pelaku bisnis kehutanan. Terjadi proses simbiosis yang kenyal antara pemerintahan-militer-dan pelaku bisnis kehutanan. Di lapangan, peran militer diletakkan untuk 'menjaga keamanan' kerja di areal HPH, dan replikasi dari sistem simbiosis pengelolaan hutan alam di pusat diterapkan di daerah.

Peran aparat militer di lapangan untuk mengamankan produksi kayu ini telah menjauhkan rakyat, khususnya masyarakat sekitar hutan dari sumber kehidupannya. Areal-areal HPH praktis tertutup bagi masyarakat dan keberpihakan militer pada pengusaha HPH telah meletakkan masyarakat makin jauh dari pemerintah dan makin lemah dalam hubungannya dengan pengusaha.

Dalam budaya birokrasi pemerintahan *patron-client*, kompetisi tidak diinginkan karena dapat menggoyahkan kedudukan di atas. Karena itu, terlembaga upaya menghindarkan konflik, dan semua pihak harus terlihat berada dalam hubungan 'serasi'. Sebenarnya, secara sistematis terjadi proses 'peredaman' terhadap perbedaan dan kompetisi apalagi kritikan. Langkah peredaman utama terhadap kompetisi adalah melalui pembentukan 'cartel' bidang kehutanan. Kesepakatan antar pengusaha hutan alam ini bukan hanya penetapan harga, telah berdampak luas pada kemudahan proses KKN di dalam bidang kehutanan. Hal ini makin melemahkan pula fungsi kontrol departemen Kehutanan terhadap pelaku bisnis karena telah ada 'kesepakatan' antar pengusaha kehutanan untuk 'saling melindungi'.

Dicampuk untuk menutupi 'overhead cost' dan 'biaya siluman' yang tinggi serta nilai kayu yang 'undervalued' di satu sisi dan di sisi lain, harus tetap menjadi 'green gold' bagi perekonomian Indonesia, produksi hutan alam makin ditingkatkan. Dalam pengertian 'produksi' ini bukanlah 'efisiensi' tetapi pembabatan hutan alam. Selain itu, ketentuan bahwa HPH harus melakukan 'integrasi vertikal' bisnisnya yaitu memproses kayu glondongan menjadi kayu lapis dan produk lainnya makin tidak mengefisienkan produksi bidang kehutanan. Industri pengolahan kayu tidak dapat bekerja pada kapasitas maksimalnya karena bahan baku kurang. Ini telah memacu lebih lanjut pembabatan hutan alam.

Instruksi Departemen Kehutanan agar pengusaha HPH menerapkan Bina Desa sebagai wujud tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*) pada hakekatnya tidak berdasarkan kesadaran etis bisnis. Bagi pengusaha ketentuan demikian merupakan hanya 'biaya tambahan' sebagai biaya 'hubungan luar' atau 'public relations'. Pelaksananya dilakukan seminim mungkin 'asalkan memenuhi dan berada dalam koridor-koridor hukum. Prinsipnya menjadi asal jangan dianggap tidak memenuhi ketentuan dari atas.

Nasib yang sama dialami ketentuan reboisasi. Kegagalan melakukan reboisasi bukan hanya karena masa konsesi HPH tidak memberikan insentif untuk menanam kembali, tetapi juga karena iuran dana reboisasi dianggap sebagai pengganti kegiatan reboisasi ini.

Tuntutan yang mendua kepada Departemen Kehutanan yaitu untuk mengatur eksploitasi hutan bagi pemasukan devisa di satu sisi dan untuk melestarikan dan mengkonservasi hutan membuat kerja Departemen Kehutanan sukar. *'Conflict of interest'* dalam Departemen Kehutanan ini telah menyingkirkan kepentingan konservasi dan mengutamakan kepentingan ekonomis.

Dekonstruksi Kelembagaan

Warisan benang kusut pengelolaan hutan alam ini menuntut dekonstruksi kelembagaan yang radikal. **Pertama, hutan alam tidak lagi dieksploitasi** tetapi dikonservasi. Penghentian izin HPH yang telah dilakukan menuju arah yang benar dan seyogyanya berlanjut. Lahan-lahan bekas hutan alam dikonversi menjadi hutan kerakyatan atau HTL. Langkah dalam kabinet Pasca-MPR untuk menggabungkan kehutanan dengan pertanian memberi signal bahwa ke depan tantangan adalah menciptakan *'forest plantations'* yang dapat menunjang kesejahteraan masyarakat setempat. Dari segi kelembagaan, pengawasan konservasi hutan diletakkan di bawah Menteri Negara Lingkungan Hidup. Hal ini menuntaskan problem *'conflict of interest'* dalam tubuh bagian kehutanan di pemerintahan.

Kedua, mengembalikan tugas utama militer untuk mempertahankan dan menegakkan pertahanan dan keamanan negara. Dwifungsi ABRI khususnya dalam bisnis telah merancukan kondisi kehidupan bisnis di Indonesia. Persoalannya adalah terjadi tumpang tindih penggunaan kekuatan militer untuk kepentingan bisnis. Dalam kerangka otonomi daerah agar para pelaku bisnis memiliki akses dan peluang yang sama berkompetisi dalam pengelolaan hutan ataupun bisnis lainnya peran ABRI dalam bisnis harus dihentikan. Bila tidak, maka pelaku bisnis di daerah tidak berada pada *'equal playing field'* dengan ABRI yang berbisnis.

Ketiga, kolusi pemerintah dan pelaku bisnis dihapus. Kelembagaan simbiosis antara pemerintah dan pelaku bisnis perlu dihapuskan agar dunia bisnis dapat berkompetisi secara sehat. Fungsi pemerintah memantau dan mengatur sepak terjang pelaku bisnis agar terpelihara *'keadilan'* (*'fairness'*) dalam berbisnis. Harus diakui bahwa dekonstruksi ini akan mengalami banyak tantangan dalam kerangka otonomi daerah mengingat kentalnya kolusi ini telah merasuk dalam sistem kelembagaan pemerintah daerah. Hal ini berkaitan erat dengan budaya di Indonesia dan Asia umumnya yang mengedepankan hubungan

pribadi daripada hubungan kontraktual. Yang diutamakan adalah mengenal siapa orangnya daripada apa kemampuan seseorang.

Keempat, perampingan divisi kehutanan dalam departemen Pertanian dan Kehutanan: Harus diakui bahwa struktur dan kelembagaan Departemen Kehutanan di masa lalu demikian kompleksnya sehingga koordinasi dan kontrol menjadi permasalahan besar. Jika konservasi dan pemanfaatan hutan dipisahkan, maka perampingan dapat dilakukan. Pengaturan pengelolaan HTI dan hutan kerakyatan di bawah koordinasi Menteri Muda Kehutanan. Penentuan teknis pengaturan pengelolaan HTI dan hutan kerakyatan menjadi wewenang daerah karena dalam kerangka otonomi daerah, pertimbangan faktor-faktor setempat akan mewarnai penanganan hak atas pengelolaan HTI. Disini menjadi penting bagi staf Menteri Muda Kehutanan untuk melakukan kontrol terhadap proses transparansi pemberian hak pengelolaan HTI.

Gagasan melakukan 'perumisasi' atau 'memperhutankan' mungkin justru akan counter-produktif untuk mengembangkan kompetisi yang sehat dalam pengembangan sistem manajerial HTI yang efisien karena tetap bersifat top-down. Dalam lingkup otonomi daerah, dan komitmen pada proses 'bottom-up' seyogyanya HTI dibuka untuk masyarakat dan pelaku bisnis setempat untuk mengembangkannya. Ini memungkinkan pemisahan yang tegas antara fungsi jawatan kehutanan setempat untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaku bisnis.

Kelima, transparansi pemberian hak pengelolaan HTI dan sejenisnya. Desentralisasi pemerintahan kepada pemerintah daerah tidak otomatis menghapus kemungkinan timbulnya KKN di tingkat lokal. Agar transparansi terjaga dalam pemberian hak pengelolaan HTI dan sejenisnya di tingkat pemerintahan daerah dapat terlaksana dengan baik sesuai prinsip '*good governance*', kelembagaan dua sistem diperlukan yaitu (1) **tender terbuka**, dengan parameter jelas pihak mana saja yang berhak mengikutinya, dan (2) '**public hearing**' atau forum konsultasi dengan warga masyarakat setempat untuk menilai 'business plan' yang sesuai dan dapat diterima masyarakat. Dalam tender terbuka sebenarnya warga masyarakat lokal dapat memilih untuk mengambil bagian. Kunci persoalannya tentu adalah bagaimana memberdayakan ('*empower*') mereka agar dapat bersaing dengan pelaku bisnis lainnya. Peran LSM sebagai pendamping dan membantu dalam penyusunan business plan dan proposal sangat substansial. Strategi memberikan prioritas kepada masyarakat setempat dapat menjadi salah satu alternatif untuk menciptakan 'leverage' bagi mereka. Kesempatan mengelola HTI pada masyarakat setempat ini membuka peluang bagi pengembangan sistem jaminan sosial yang mandiri dan berkembangnya kekuatan masyarakat madani di daerah tersebut. Melalui '*public hearing*' dengan warga masyarakat setempat dapat dihindari terjadinya konsentrasi penguasaan kegiatan bisnis pada kelompok elit lokal. *Public hearing*

sangat penting karena pada dasarnya bila ini menyangkut lahan konversi dan menyangkut 'common goods' warga setempat bukan saja menjadi 'stakeholders' tetapi 'shareholders' dari 'common goods' tersebut.

Keenam, pengembangan kelembagaan sistem 'external auditor'. Sejalan dengan upaya 'good governance' pemerintah daerah akan memerlukan kelembagaan sistem external auditing. Hal ini penting bagi **accountabilitas** kegiatan yang dilakukan. Untuk melaksanakannya diperlukan badan yang independen yang dapat secara objektif melakukan penilaian mengenai pengelolaan HTI dan sejenisnya berdasarkan standard dan kriteria yang jelas. Perlu pula dilembagakan dalam proses penilaian tersebut keterlibatan masyarakat setempat dalam menentukan pelaksanaan 'tanggung jawab sosial' pengelola HTI. Manajemen audit terhadap HTI menjadi masukan bagi pemerintah daerah untuk menindak lanjuti konsultasi dengan HTI.

Ketujuh, alokasi sebagian dana reboisasi menjadi modal ventura bagi warga masyarakat setempat untuk pengelolaan HTI dan sejenisnya. Logika yang mendasari ini ada dua. Pertama, dana reboisasi diperuntukkan bagi 'menghentikan' kembali lahan-lahan bekas hutan alam. Kedua, dana reboisasi pada dasarnya 'milik' rakyat yang telah kehilangan sumber kehidupan dan terpaksa berkompromi dengan menurunnya kondisi lingkungan setempat. Karena itu, memiliki hak meminjamnya untuk menata hidup dari 'hutan lagi'. Dengan bergulirnya gagasan otonomi daerah sudah mulai bermunculan tuntutan pemerintah daerah agar dana reboisasi yang disetorkan ke pusat dikembalikan ke daerah. Persoalannya, apakah pemerintah daerah akan menggunakan untuk sektor kehutanan? Dengan alternatif dijadikan modal pinjaman bagi warga masyarakat setempat untuk mengelola HTI merupakan suatu bentuk 'pemberdayaan' sehingga mereka tidak perlu terkalahkan oleh 'investor' atau pelaku bisnis kehutanan yang memiliki sumber dana.

IV. DEKONSTRUKSI PENGELOLAAN HUTAN ALAM

Penghentian perpanjangan ataupun pemberian konsesi HPH seharusnya bersifat permanen bukan sementara. Kontroversi yang berkepanjangan dan tidak terselesaikan mengenai konversi hutan alam dengan sendirinya tamat bila secara konsisten penghentian dilaksanakan. Inti persoalannya bagaimana konservasi hutan alam dapat secara efisien dilakukan. Isyu mengenai pencurian kayu dari hutan konservasi merupakan permasalahan yang terkait dengan upaya konservasi ini yang perlu mendapatkan pertimbangan.

Jika konservasi hutan alam masuk dalam yurisdiksi Menteri Negara Lingkungan Hidup dan BAPPEDAL yang secara langsung mengawasi pengelolaan kerusakan sumber alam, koordinasi konservasi dilakukan dengan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah. Kunci persoalannya adalah apakah pejabat daerah dapat konsisten melakukan konservasi terhadap hutan

alam atukah justru pejabat daerah tetap menggunakan 'paradigma Orde Baru' dengan menganggap hanya eksploitasi hutan alam akan memberikan pendapatan daerah. Jika kedaulatan dikembalikan kepada rakyat dan ini dijalankan secara konsisten di daerah, rakyat kemungkinan besar tidak menginginkan eksploitasi demikian. Ini menuntut berkembangnya 'civil society' di daerah.

Alternatif lain adalah melihat hutan alam tetap sumber ekonomi tanpa melakukan penembangan terhadap pokok kayunya. Potensi hutan alam Indonesia sebagai taman wisata alam besar. Bahkan menjadi potensial pula untuk sumber plasma nutfah untuk penelitian genetika. Brasil telah berhasil sebagai negara berkembang memecahkan kode DNA untuk *Xylella fastidiosa* sehingga petani jeruk Brazil tidak perlu kehilangan \$ 100 juta tiap tahun. Dilanjutkan dengan pemetaan struktur EST sejenis kanker. Indonesia memiliki potensi besar untuk menjadi raja di hutan alamnya sendiri dalam hal penelitian plasma nutfah.

Hutan alam tetap dapat menjadi sumber bisnis pemerintah daerah jika yang dikembangkan adalah wisata alam. Wisatawan alam makin meningkat. Mereka berpergian ke manca negara untuk melihat dan menikmati alam bukan berada di hotel mewah. Potensi ini yang dapat digali dan pemerintah daerah akan memperoleh 100% dari pajak yang ditarik untuk bisnis demikian.

Wisata alam demikian sangat bergantung pada tenaga pemandu lokal yang memahami dan mengenal hutan alamnya. Untuk pakar kehutanan juga merupakan peluang mengelola pepohonan dan tanaman hutan alam, bukan merusaknya. Mungkin ini pola pelestarian hutan alam yang merupakan win-win solution.

Persoalannya bisnis wisata demikian sukar untuk berskala besar berbentuk konglomerasi atau '*shogo shosha*'. Yang dapat dilakukan adalah menciptakan organisasi 'jaringan' dengan hubungan alliansi antar mereka dalam bisnis yang sama di Indonesia sehingga wisatawan dapat melakukan kunjungan ke beberapa lokasi. Di pulau Moyo hal ini telah dilakukan dengan baik dan termasuk resort tarif tinggi. Mengapa ini tidak dapat dilakukan di lokasi konservasi alam lainnya? Mengapa masyarakat lokal tidak menjadi pengelolanya? Semua ini tantangan baru bagi pemerintah daerah, dan tantangan yang terpenting adalah 'dekonstruksi paradigma lama yang melihat hutan alam untuk dikonversi menjadi hutan alam untuk dikonservasi'.