

PEMBANGUNAN KEHUTANAN DI ERA DESENTRALISASI

Kondisi kawasan dan sumberdaya hutan sejak terjadinya krisis multi dimensi pada tahun 1997 menunjukkan gejala yang sangat mengkuatirkan. Kondisi ini semakin diperburuk dengan pelaksanaan desentralisasi sebagian besar kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten yang oleh banyak pihak dinilai sangat ambisius dan dilakukan secara kurang berhati-hati (*euphoria*) sehingga menimbulkan *rent seeking behavior* yang melibatkan banyak pelaku. Apakah kondisi ini merefleksikan kinerja yang buruk dari pemerintah c.q Departemen Kehutanan semenjak era reformasi? Nampaknya perlu kehati-hatian sebelum melakukan penilaian kinerja tersebut.

KONDISI SAAT INI

Meski pemerintah pada tahun 2000 telah menunjuk kawasan hutan seluas kurang lebih 109 juta hektar¹⁾ untuk kepentingan perlindungan alam dan kenakeragaman hayati serta produksi hasil hutan, namun eksistensi kawasan tersebut sudah sangat memprihatinkan. Laju *deforestasi* meningkat dari tahun ketahun, sementara *illegal logging* dan penyelundupan kayu ke luar negeri semakin sulit dihentikan. Pada periode tahun 1985 sampai 1997 laju *deforestasi* sudah mencapai tingkat yang mengkuatirkan yaitu sekitar 1,6 juta hektar per tahun; namun sekarang laju *deforestasi* tersebut bahkan semakin mencemaskan, dengan taksiran konservatif mencapai 3,7 juta per tahun.

Di sisi lain *illegal logging* dan penyelundupan kayu, memperlihatkan fakta yang sangat menteror. Dari data Organisasi Kayu Tropis Internasional (ITTO) diketahui bahwa ekspor kayu

bulat Indonesia ke Malaysia, China, Jepang, Thailand dan Filipina pada tahun 2001 sampai dengan 2002 secara resmi hanya tercatat sekitar 6,4 ribu m³, sedangkan catatan penerimaan di negara-negara tersebut sekitar 1.385,1 ribu m³. Hal ini menunjukkan adanya penyelundupan kayu yang sangat besar dan sangat merugikan negara. Hal sama juga terjadi pada ekspor kayu gergajian yang hanya tercatat sebesar 101,2 ribu m³, dimana ternyata negara penerima mencatat sebanyak 1.879,1 ribu m³, adapun ekspor kayu lapis yang secara resmi dilaporkan sebesar 4.006,7 ribu m³ ternyata diterima oleh negara importir sebanyak 4.767,7 ribu m³.

Hal lain yang tak kalah penting untuk disimak adalah terjadinya konversi kawasan hutan untuk penggunaan lain, serta keinginan beberapa pemerintah kabupaten untuk merancang tata ruang wilayahnya, terlepas dari tata ruang wilayah provinsi yang telah ada. Fenomena ini telah membawa berbagai dampak negatif terhadap lingkungan internal kabupaten maupun ke wilayah yang lebih luas. Di sisi lain tuntutan masyarakat untuk mendapat akses yang adil atas sumberdaya hutan hingga kini masih belum dapat dipecahkan, sehingga masyarakat telah mengambil tindakan-tindakan sendiri dan menimbulkan berbagai konflik yang tidak produktif.

MENGAPA INI TERJADI

Secara umum krisis multi dimensi dan *euphoria* desentralisasi memang bisa dijadikan kambing hitam atas kondisi tersebut di atas, karena dalam situasi seperti itu kawasan hutan dan sumberdaya alam selalu dijadikan tumpuan untuk

^{*)} Mahasiswa Program Doktor Ekonomi Pertanian, IPB, staf Departemen Kehutanan

¹⁾ Tidak termasuk kawasan Taman Nasional Laut yang dikelola Departemen Kehutanan

MESKIPUN DEMIKIAN BILA DICERMATI KE PANGKAL PERMASALAHAN, KRISIS EKONOMI DAN DESENTRALISASI BUKANLAH SATU-SATUNYA PENYEBAB MEMBURUKNYA KONDISI KAWASAN DAN SUMBERDAYA HUTAN INDONESIA. BANYAK HAL YANG BELUM ATAU BAHKAN TIDAK DILAKUKAN OLEH DEPARTEMEN KEHUTANAN DI MASA LALU SEHINGGA KRISIS DAN DESENTRALISASI TIDAK BISA DIATASI DENGAN BAIK. BISA DIKATAKAN BAHWA PADA AWAL DIGULIRKANNYA ISU DESENTRALISASI DEPARTEMEN TERLALU SIBUK BERWACANA UNTUK MENOLAK ATAU MEMBATASI KEWENANGAN YANG AKAN DISENTRALISIKAN. SEHARUSNYA PADA SAAT ITU DEPARTEMEN MEMIKIRKAN BAGAIMANA MENYIASATI DESENTRALISASI SECARA CERDIK; SEHINGGA BILA DESENTRALISASI TERSEBUT DIBERLAKUKAN MAKA DEPARTEMEN SUDAH SIAP MENGAWAL PROSESNYA SECARA EFEKTIF. PADA KENYATAANNYA DESENTRALISASI TELAH DIBERLAKUKAN SEJAK 2001, DAN DEPARTEMEN KEHUTANAN TELAH GAGAL DALAM MEMPERSIAPKAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK MELAKSANAKAN KEWENANGANNYA DALAM PENGURUSAN HUTAN.

'memulihkan ekonomi'. Pertimbangan kelestarian dan ekologi selalu dilupakan masyarakat dan pemerintah karena tuntutan ekonomi keluarga masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah harus dipenuhi. Dalam situasi seperti ini terjadi peningkatan jumlah pelaku legal maupun ilegal, yang membuat permasalahan menjadi semakin kompleks; dan sayangnya tidak diikuti oleh *law enforcement* karena adanya kecenderungan 'perebutan kewenangan'.

Departemen Kehutanan, setelah kehilangan sebagian besar kewenangannya, semakin tidak dapat mencegah terjadinya konversi kawasan hutan, penebangan dan pemungutan kayu, perdagangan ilegal, serta tidak dapat mengarahkan secara efektif upaya-upaya reinvestasi untuk merehabilitasi kawasan yang terdegradasi. Sementara itu ide dasar untuk melakukan pengelolaan semua sumberdaya, bukan hanya kayu, terkendala oleh ketiadaan biaya dan dukungan daerah.

Meskipun demikian bila dicermati ke pangkal permasalahan, krisis ekonomi dan desentralisasi bukanlah satu-satunya penyebab memburuknya kondisi kawasan dan sumberdaya hutan Indonesia. Banyak hal yang belum atau bahkan tidak dilakukan oleh Departemen Kehutanan di masa lalu sehingga krisis dan desentralisasi tidak bisa diatasi dengan baik. Bisa dikatakan bahwa pada awal digulirkannya isu desentralisasi Departemen terlalu sibuk berwacana untuk menolak atau membatasi kewenangan yang akan disentralisasikan. Seharusnya pada saat itu Departemen memikirkan bagaimana menyiasati desentralisasi secara cerdas; sehingga bila desentralisasi tersebut diberlakukan maka Departemen sudah siap mengawal prosesnya secara efektif. Pada kenyataannya desentralisasi telah diberlakukan sejak 2001, dan Departemen Kehutanan telah gagal dalam mempersiapkan

pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya dalam pengurusan hutan.

Selain itu, sebelum terjadi krisis dan implementasi desentralisasi sektor kehutanan berada dalam situasi lengah, perolehan dari harga produk kayu yang tinggi tidak dimanfaatkan untuk *reinvestasi* ke kawasan hutan dan industri pengolahan kayu dengan tepat, agar *sustainability* produksi terjaga. Sementara itu, hubungan manajemen hutan dengan masyarakat tidak terbentuk secara mutualistik sehingga masyarakat merasa tercabut dan tidak lagi memiliki sumberdaya yang selama ini merupakan bagian dari kehidupan mereka. *Euphoria* reformasi kemudian merangsang masyarakat untuk melakukan tindakan 'balas dendam' melalui okupasi dan ekstraksi secara sepihak tanpa mengingat kearifan tradisional yang selama ini mereka anut. Langkah-langkah untuk menciptakan struktur industri yang solid selama ini juga terasa sangat minimal. Industri dibiarkan berjalan seperti apa adanya tanpa dukungan riset dan pengembangan dalam rangka meningkatkan daya saing, sehingga dengan adanya goncangan akibat resesi ekonomi maka industri tersebut menjadi lumpuh.

Upaya untuk mempertahankan eksistensi kawasan hutan juga terkendala oleh adanya 'pemberontakan' masyarakat dan pemerintah daerah atas pengalokasian kawasan hutan di tiap wilayah yang pada masa lampau sering bersifat *top down*. Saat ini sangat sulit mengajak masyarakat dan pemerintah daerah untuk mematuhi Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP), maupun produk-produk hukum dalam rangka penetapan kawasan hutan, karena di masa lampau kegiatan ini dilakukan tanpa konsultasi dan partisipasi yang cukup dengan masyarakat dan pemerintah daerah. Di berbagai wilayah terjadi pelanggaran pemberian ijin pemanfaatan di atas kawasan Hutan Lindung yang semestinya tidak boleh dieksploitasi. Selain itu di berbagai lokasi juga dijumpai penolakan masyarakat atas penetapan suatu kawasan konservasi.

PERLU VISI DAN MISI BERSAMA

Sudah barang tentu Departemen Kehutanan secara tersendiri tidak dapat dikenai *stick*, atau penalti, atas kondisi ini karena keberadaan dan kondisi hutan tidak pernah terlepas dari hajat dan kepentingan berbagai pihak. Namun demikian, dimasa mendatang Departemen berpeluang untuk menerima carrot, atau acungan jempol bila bisa mengubah situasi ini menjadi peluang untuk membangun kesepakatan bersama dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Kesepakatan ataupun kesepahaman bersama ini tidak pernah dibangun di masa lalu; dan kini sebagian besar masyarakat dan pihak-pihak yang terkait (*stakeholder*) telah memahami bahwa pengelolaan sumberdaya hutan memerlukan kebersamaan dan kesepahaman seluruh pihak.

Berbagai studi juga telah membuktikan bahwa keberadaan hutan sangat ditentukan oleh berbagai kebijakan sektoral dalam penggunaan ruang dan pemanfaatan sumberdaya alam. Dengan demikian pada saat ini seharusnya bisa dibangun suatu visi dan misi bersama secara lintas sektor dan strata, mengenai posisi hutan dalam pembangunan nasional dan dalam keseluruhan kehidupan bangsa.

Secara ideal dalam pembangunan visi dan misi tersebut ditemukan suatu kesepahaman bahwa keberadaan hutan dan pemanfaatan hutan secara hati-hati bukanlah merupakan penghambat bagi investasi bidang lainnya. Hutan harus dipahami bisa memberikan dukungan dan jaminan bagi investasi lain melalui stabilisasi lingkungan fisik dan mensubsidi *maintenance cost*. Selain itu, seluruh pihak juga harus disadarkan bahwa industri kehutanan merupakan suatu kegiatan ekonomi yang mempunyai keterkaitan sektoral yang sangat baik, yang dicirikan dengan *output* yang tinggi, serta serapan tenaga kerja dan *income multiplier* yang sangat substansial dalam keseluruhan ekonomi nasional.

Dalam kaitan ini maka Departemen Kehutanan mempunyai tugas untuk *lead* dalam

membangun visi dan misi tersebut. Dengan *expertise* yang ada, Departemen harus bisa menjelaskan: i) kondisi kawasan hutan saat ini, ii) peluang yang tersedia, serta iii) prakiraan dampak dan *opportunity cost* yang akan ditanggung dalam implementasi opsi-opsi pengurusan sumberdaya hutan. Dengan penjelasan ini seluruh sektor dan pihak yang terkait dapat mempertimbangkan dengan jernih fungsi dan posisi kawasan dan sumberdaya hutan dalam keseluruhan frame pembangunan nasional. Kemudian dari pertimbangan tersebut dapat disepakati bersama dalam suatu shared vision masa depan sumberdaya hutan nasional dalam jangka pendek maupun panjang.

HARUS SEGERA DIMULAI

Bila visi dan misi bersama belum sempat dibangun di masa lalu, maka tidaklah terlambat bila hal itu dilaksanakan sekarang, dengan penekanan pada rehabilitasi kawasan, konservasi keanekaragaman hayati, serta pemulihan produktivitas hutan.

Secara simplistik beberapa langkah diperlukan untuk membangun visi dan misi tersebut. **Pertama**, dengan teknologi penginderaan jauh yang sudah dikuasai oleh Departemen Kehutanan dan unit-unit pelaksana teknisnya di beberapa wilayah, seluruh *stakeholder*, baik secara sektoral maupun regional, **harus** disugahi data dan informasi mengenai kondisi sumberdaya hutan nasional beserta peluang dan tantangan yang dihadapi di masa mendatang. Termasuk dalam informasi tersebut adalah opsi-opsi pengelolaan yang mungkin dilaksanakan, serta kendala-kendala yang mungkin akan dihadapi dalam tiap opsi pengelolaan.

Kedua, berdasarkan informasi tersebut diharapkan semua pihak dapat memperbaiki persepsi mereka mengenai sumberdaya hutan yang selama ini hanya diketahui secara tidak lengkap. Tanpa bermaksud menilai rendah atas kapasitas pemerintah daerah, dapat dikatakan bahwa selama ini pemerintah daerah belum memahami peran dan posisi sumberdaya hutannya dalam konteks

pembangunan daerah dan wilayah. Dari perbaikan persepsi ini kemudian dapat dikembangkan berbagai harapan dan keinginan yang lebih realistis dari keberadaan dan pemanfaatan hutan, baik bagi kepentingan internal daerah, maupun bagi kepentingan wilayah yang lebih luas.

Ketiga, yang merupakan tahapan paling krusial, yaitu semua pihak menggabungkan berbagai persepsi dan harapan mereka untuk kemudian menyepakati pandangan dan arah pengelolaan hutan, sebagai suatu visi bersama. Sudah barang tentu proses ini disertai dengan pemahaman dan kesadaran bahwa tidak semua keinginan akan bisa dipenuhi dalam visi tersebut. Tahapan ini menjadi sangat krusial karena dengan berbagai perbedaan pendapat yang sangat kompleks, harus dilahirkan suatu komitmen bersama untuk ditaati oleh seluruh pihak.

Keempat, dari visi bersama kemudian dikembangkan menjadi misi bersama, yang sekali lagi akan melalui wacana perdebatan yang tidak sederhana, karena pada tahap ini akan disusun berbagai tujuan dan sasaran yang kerap kali dipengaruhi oleh berbagai kepentingan yang saling tidak sejalan.

Sudah barang tentu keempat tahapan sederhana di atas tidak akan sesederhana dalam proses implementasinya. Ketidakpercayaan antar pihak masih menjadi kendala yang paling sulit dihilangkan, karena pembangunan kehutanan di masa lalu masih meninggalkan keraguan bagi beberapa pihak, yang menyaksikan bahwa pembangunan kehutanan di masa lalu tidak pernah berhasil melestarikan hutan dan menyejahterakan masyarakat saat ini. Namun demikian, bila saat ini pembangunan visi dan misi bersama tersebut tidak dilakukan, maka Departemen Kehutanan akan mengulang kesalahan yang pernah dilakukan di masa lalu.