

Penataan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Gagasan Prof. Emil Salim dan Implementasinya

Hariadi Kartodihardjo

Asep Sugih Suntana

Pendahuluan

MANTRA pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) semestinya menjadi acuan dalam setiap gerak langkah pembangunan di Indonesia. Agar lebih sangkil dan mangkus, mantra itu—meliputi keberlangsungan fungsi ekonomi, keberlanjutan fungsi sosial, dan keberlangsungan fungsi lingkungan—perlu memperoleh dukungan signifikan dari beberapa isu penting lainnya, di antaranya tersedianya kebijakan pengembangan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata pemerintahan yang baik ini menjadi syarat keharusan agar pemerintahan berfungsi sebagai lembaga publik yang mampu mengoreksi kelemahan pasar, menanggapi isyarat skala preferensi masyarakat terhadap kebutuhan jasa sosial dan jasa lingkungan, serta sebagai pen-

dorong pencapaian keberlanjutan ekonomi, sosial, maupun ekologi.

Dalam konteks Indonesia, prinsip pembangunan tiga mantra tersebut diharapkan dapat menopang terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat dan ketahanan ekonomi nasional dalam menghadapi persaingan regional dan global, mengurangi kemiskinan, kepincangan, dan konflik sosial, serta meningkatkan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, keadilan dan solidaritas sosial, serta hak-hak dan martabat kehidupan rakyat kecil. Di samping itu, dalam waktu yang sama, mantra itu diharapkan dapat menopang keberlanjutan ekosistem yang dapat menunjang kehidupan alami di mana manusia merupakan bagian penting di dalamnya. Ketiga mantra memberi ruang demi tercapainya kelestarian kekayaan alam (baca: sumber daya alam) di ranah publik, seperti keajekkan suhu udara, ketersediaan oksigen, udara, tanah, air, serta aneka ragam sumber daya hayati.¹

Prof. Emil Salim, tidak dapat dipungkiri, berada di tengah-tengah arena perumusan, pengejawantahan, dan pelaksanaan ketiga mantra tersebut. Ruang kiprah Prof. Emil Salim demikian luas, beragam, dan meliputi tingkatan pemikiran dan aksi yang beragam pula. Walau banyak yang skeptis, gagasan dan usulan program aksinya secara konsisten disampaikan dengan runut, menggairahkan, dan memenuhi asas-asas keilmuan.

Dari sekian ragam peran Prof. Emil Salim, tulisan ini hanya membatasi pada tiga gagasan: pengelolaan hutan lestari, pembaruan kebijakan agraria, dan pengelolaan sumber daya alam (SDA), serta pengendalian alokasi penggunaan kawasan hutan bagi pembangunan sektor lain melalui penataan ruang. Walau berada dalam ranah yang luas, ketiga

¹ Penjabaran implementasi tiga mantra pembangunan berkelanjutan ini dinyatakan dalam surat Yayasan Kehati kepada Presiden pada September 2004.

gagasan tersebut dapat berjalan dengan baik, beriringan, dan saling menguatkan. Pelaku dan pendukungnya tersebar dari berbagai kalangan, baik dari kelompok kerja yang sengaja dibentuk, kumpulan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi, maupun dari berbagai gerakan peduli lingkungan hidup yang cukup cair. Bentuk dan pola perjuangan dapat berbeda, namun para pihak yang terlibat mengetahui dan dapat merasakan warna, peran, dan gagasan Prof. Emil Salim dalam gejolak diskusi dan aksi-aksi yang dilakukan.

Gagasan pertama, yang terkait dengan pengelolaan hutan lestari, telah terlembaga secara nasional dan difasilitasi oleh Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI). Gagasan kedua telah mempengaruhi secara signifikan pergulatan pemikiran pembaruan pengelolaan sumber daya alam. Gagasan ini sedikit banyak telah melahirkan sebuah gerakan yang mendorong lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA). Gagasan ketiga sampai saat ini masih menjadi pergulatan banyak kepentingan dan belum diketahui hasilnya.

Ketiga gagasan tersebut bukan hanya terkait dengan implementasi instrumen teknis dan produk hukum pada penerapan kebijakan ekonomi lingkungan, melainkan juga mendasari pembaruan pemikiran untuk memasukkan unsur-unsur ekologi dalam ranah ekonomi, terutama yang terkait perkembangan investasi, pendekatannya maupun gerakan yang dijalankan; serta mendasari integrasi gerakan sosial dengan dunia bisnis dan pemerintah yang biasanya cenderung terpisah. Tulisan ini mencatat secara ringkas perjalanan ketiga gagasan di atas beserta tahapan implementasinya selama sekitar 20 tahun terakhir di mana Prof. Emil Salim menjadi motor penggeraknya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Gagasan dan Pelaksanaannya

Pada akhir 1993 Prof. Emil Salim meminta sejumlah akademisi dan penggiat LSM untuk turut serta dalam pembentukan dan pelaksanaan kegiatan oleh Kelompok Kerja Ekolabel (Pokja Ekolabel) Indonesia. Prakarsa ini, tahun 1993-1998, bertujuan mendesain sebuah sistem penilaian yang berlandaskan prinsip-prinsip pengelolaan hutan secara lestari dan membangun sebuah tatanan kelembagaan penilaian yang bersifat independen, tidak mempunyai bias kepentingan dan dipercaya oleh publik Indonesia maupun publik luar negeri.

Gagasan ini mengemuka sejalan dengan denyut gerakan lingkungan di tingkat global yang mendorong penggunaan mekanisme pasar untuk pencapaian pengelolaan hutan secara lestari di hutan tropis. ITTO (*International Tropical Timber Organization*) dan Bank Dunia menyambut gagasan ini dengan memberi dukungan finansial dan politis. Departemen Kehutanan, yang biasanya mengambil jarak dari kegiatan seperti ini, memberi dukungan signifikan dalam proses-proses diskusinya. Ir. Djamaluddin Suryohadikusumo, Menteri Kehutanan saat itu, dengan tangan terbuka menyambut gagasan ini. Asosiasi pengusaha hutan, kalangan akademisi, dan LSM menyambut gagasan ini dengan menempatkan wakil-wakilnya di setiap pokja yang sesuai dengan bidang garapannya. Pada 6 Februari 1998, kelompok kerja tersebut secara formal dideklarasikan sebagai Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia (YLEI). Prof. Emil Salim, yang sebelumnya menjadi Ketua Pokja Ekolabel, dikukuhkan sebagai Ketua Dewan Penyantun YLEI.

Tujuan akhir proses ini adalah pemberian sertifikat PHL (Pengelolaan Hutan Lestari) dan Lacak Balak/penelusuran kayu (*Chain of Custody*) kepada unit pengelola hutan dan unit usaha kehutanan yang dapat mengelola hutan dan industri

kehutanannya secara lestari. Di balik pelaksanaan teknis penilaian sertifikasi PHL tersebut, desain sistem sertifikasi dirancang untuk mampu menampung aspirasi masyarakat sipil dalam menentukan penilaian kinerja perusahaan hutan di Indonesia, serta ikut mempengaruhi kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia.² Oleh karena itu, tata laksana penilaian sertifikasi ecolabel dirumuskan dengan melibatkan masyarakat luas melalui pengumuman di berbagai media, penilaian oleh panel ahli yang mencerminkan kepentingan para pihak, serta mekanisme penyelesaian keberatan atas hasil penilaian tersebut. Melalui pelaksanaan tata cara ini, diharapkan tidak hanya pengakuan oleh pasar internasional yang diperoleh, namun juga ruang bagi penyusunan rekomendasi untuk perbaikan kinerja pengelolaan hutan yang dinilai dan penyempurnaan kebijakan kehutanan di Indonesia. Harapannya, sistem seperti itu pada gilirannya dapat menjadi bagian penting dalam pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), sesuai komitmen nasional dan global terkait Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro 1992; sebuah komitmen yang digagas ketika Prof. Emil Salim mewakili Indonesia sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Pada 2004, YLEI dilebur dan tata laksana tanggung gugatnya diatur melalui kongres yang dihadiri oleh konstituennya. Para pihak yang menentukan tata pemerintahan LEI adalah kelompok masyarakat adat/lokal, para pengusaha, LSM, dan kelompok eminen yang diundang sebagai bagian dari konstituen sertifikasi ecolabel. Sejak saat itu, LEI menjadi orga-

² Pernyataan demikian senantiasa disampaikan Prof. Emil Salim dalam rapat-rapat Kelompok Kerja tersebut. Hal ini menegaskan bahwa sertifikasi ecolabel saja tidak dapat dipandang sebagai upaya teknis menilai kinerja usaha kehutanan. Perlu pula dilakukan penguatan jaringan antara Kelompok Kerja dengan berbagai inisiatif serupa di berbagai daerah.

nisasi berbasis konstituen sekaligus menjadi inspirasi bagi kelahiran organisasi berbasis konstituen lainnya di Indonesia.

Dalam perkembangannya, implementasi gagasan sertifikasi tersebut tidak hanya menjadi instrumen pasar semata, namun telah menjadi: a) pintu masuk prakarsa masyarakat sipil ke ranah kebijakan pemerintah; b) pendorong keterlibatan publik dalam keputusan penilaian pengelolaan hutan, dan; c) alat penting dalam mendorong pengakuan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal atas pengelolaan sumber daya hutan. Gagasan ini telah memberi wadah penggunaan aspirasi pasar dan publik dalam mendorong perjuangan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Gagasan brilian ini telah membuka peluang para pihak yang terlibat, termasuk pemerintah, untuk secara bersama-sama menggunakan alasan-alasan ilmiah dan gagasan (kearifan) tradisional dalam pencapaian pengelolaan hutan secara adil dan lestari. Prakarsa ini juga, menurut Elliot dan Schlaepfer (2003), mendorong terbitnya pembenahan dan penyusunan kebijakan baru dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Selain gagasan di atas, melalui Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI), Prof. Emil Salim telah pula mendorong prakarsa ditetapkannya kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam (PA-PSDA).³ Melalui Kongres PSDA tahun 2000 yang dihadiri Presiden sebagai wakil pemerintah, serta wakil-wakil dari LSM, pengusaha, dan masyarakat adat, disimpulkan antara lain bahwa

³ Seperti halnya dalam penyusunan tata kelembagaan LEI, Prof Emil Salim selalu bekerja sama erat dengan Prof. Koesnadi Hardjasoemantri, mantan rektor Universitas Gadjah Mada. Pada saat itu, Prof. Koesnadi, yang menjabat Ketua Dewan Pembina Yayasan Kehati, senantiasa memimpin prakarsa penyusunan Draf Akademik sampai dengan Draf Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Sumber Daya Alam, sampai akhir hayat beliau pada akhir 2007.

PA-PSDA menjadi keniscayaan apabila Indonesia ke depan menjalankan pembangunan berkelanjutan. Satu tahun setelah kongres tersebut, melalui dukungan dari berbagai pihak, lahir Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No.IX/MPR/2001 tentang PA-PSDA (MPR, 2001). Ketetapan ini memandatkan pemerintah meninjau kembali semua kebijakan sektoral dan semua peraturan-perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan SDA maupun lingkungan hidup, yang jiwanya tidak sejalan dengan isi TAP MPR tersebut.

Berdasarkan mandat TAP MPR itu, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN), sejumlah LSM, dan akademisi melakukan konsultasi publik dan menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) PSDA. Rancangan Undang-Undang ini, yang berbasis *eco-region*, memberi mandat kepada pemerintah untuk melakukan inventarisasi SDA, membentuk lembaga pengelola SDA, melakukan penetapan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Hijau, anggaran berbasis lingkungan hidup, serta mekanisme penyelesaian berbagai bentuk konflik atas tanah dan SDA di masa lalu.⁴ Rancangan Undang-Undang yang secara fungsional dapat digunakan sebagai rujukan penyusunan dan pelaksanaan undang-undang sektoral ini pada 2007 secara tidak resmi ditolak pemerintah.⁵ Dengan kenyataan seperti itu, ketika DPR-RI periode 2004-2009 menggunakan hak inisiatif untuk mengganti Undang-Undang No. 23/2007 tentang Lingkungan Hidup, kelompok LSM dan akademisi, yang semula mendorong ditetapkannya RUU PSDA,

⁴ Uraian ini selengkapnya ada dalam publikasi Kelompok Kerja PA-PSDA berjudul "Di Bawah Satu Payung" (2004) dan draf naskah akademis RUU PSDA tahun 2006.

⁵ Pernyataan ini dinyatakan oleh pejabat Eselon I Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KNLH) pada Juli 2007 dalam rapat dengan Kelompok Kerja PSDA. KNLH secara resmi tahun 2000 ditunjuk sebagai lembaga tinggi negara yang memprakarsai dirumuskannya RUU PSDA.

memasukkan sebagian prinsip-prinsip yang tertuang di dalam RUU PSDA tersebut ke dalam Rancangan Undang-Undang Lingkungan Hidup. Undang-undang yang dimaksud saat ini telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH).

Dengan adanya UU PPLH tersebut, Indonesia telah memiliki basis hukum untuk lebih mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan, baik yang terkait dengan instrumen ekonomi lingkungan, perencanaan wilayah dengan basis daya dukung dan daya tampung lingkungan, anggaran dan peraturan-perundangan, maupun kelembagaan yang mengaturnya. Hasil pelaksanaan UU tersebut belum dapat diketahui hingga saat ini, mengingat turunan perangkat hukum belum juga disusun secara paripurna.

Ketika proses ini masih berjalan, eksploitasi bahan mentah seperti bahan tambang maupun perluasan perkebunan, terutama perkebunan kelapa sawit melalui konversi hutan alam, terus terjadi hampir di semua wilayah negeri. Akibatnya, pelanggaran rencana penataan ruang terjadi hampir di seluruh wilayah di Indonesia (Dephut, 2009). Hambatan pelaksanaan UU PPLH ini akan semakin mengemuka ketika terdapat desakan serius agar kelapa sawit ditetapkan menjadi bagian dari ekosistem hutan.⁶

Gagasan ketiga terkait dengan upaya konsistensi penataan dan penggunaan ruang, terutama masalah penggunaan kawasan hutan bagi kepentingan sektor lainnya. Gagasan ini terkait dengan desakan Prof. Emil Salim tentang pentingnya penyusunan data dasar (*database*) atas sumber daya alam di

⁶ Kebijakan ini lahir akibat adanya revisi Peraturan Pemerintah No. 6/2007 melalui Peraturan Pemerintah No. 3/2008. Dalam peraturan pemerintah ini terdapat ketentuan bahwa di hutan produksi dapat ditanam bahan baku.

Indonesia, serta terkait erat dengan dua gagasan sebelumnya, yaitu pembaruan agraria dan pengelolaan SDA serta penilaian pengelolaan SDA secara mandiri, independen, dan dapat dipercaya. Konflik alokasi dan penggunaan ruang telah menjadi faktor penentu di dalam pencapaian kelestarian usaha kehutanan dan menjadi indikator kunci dalam program sertifikasi hutan dan SDA. Di sisi lain, konflik ruang itu sendiri terjadi sebagai akibat dari lemahnya kebijakan PSDA dan implementasinya di lapangan.

Implementasi ketiga gagasan besar ini masih terus diupayakan, dipromosikan, dan dijalankan di berbagai wadah dan ruang. Sejauh ini, belum ada kegiatan evaluasi bersama terkait dengan tahapan pencapaiannya.

Kerusakan Hutan dan Politik Lingkungan

Gejala umum dalam pelanggaran penataan ruang antara lain dapat dilihat dari ketelanjuran pelanggaran yang terjadi. Dephut (2009) mengidentifikasi terjadinya konflik penggunaan di 17,6 juta ha hutan secara nasional. Data berbeda dilaporkan oleh Fakultas Kehutanan IPB (2008) yang mengidentifikasi bahwa konflik terjadi di 24,1 juta ha hutan secara nasional. Data lain menyebutkan bahwa 16.760 desa berada di dalam kawasan hutan di 15 provinsi di Indonesia (BPS, 2007).⁷ Data BPS ini memperoleh dukungan dari Tim

⁷ Kelima belas provinsi tersebut yaitu Sumatra Barat, Sumatra Utara, Riau, Kepulauan Bangka Belitung, Jawa Tengah, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara dan Maluku. Sejumlah 5.234 desa yang berada di dalam dan di tepi kawasan hutan tersebut telah menjadikan kawasan hutan sebagai lahan tanaman pangan, dan 3.162 desa menjadikan kawasan hutan sebagai lahan perkebunan. Legalitas desa yang telah ditetapkan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap desa-desa di atas belum mendapat kepastian legalitasnya terkait dengan kawasan hutan negara yang ditempatinya.

Terpadu,⁸ yang dibentuk sesuai mandat UU No. 41/1999, yang melakukan identifikasi detail di Kalimantan Tengah. Menurut Tim Terpadu (2009) seluas 7,8 juta ha hutan, atau separuh lebih luas daratan provinsi itu, telah mengalami konflik penggunaan ruang.

Situasi tersebut secara langsung atau tidak langsung telah melahirkan konflik yang lebih luas. Center for International Forestry Research (CIFOR, 2004) melaporkan bahwa antara tahun 1997-2003, terdapat 359 konflik yang dihimpun di beberapa provinsi terpilih. Sekitar 65% sumber konflik bersumber dari ketidakpastian kawasan hutan, yaitu persoalan tata batas dan akses (36%), penjarahan hutan (26%), dan alih fungsi hutan (3%). Konflik terbanyak terjadi dalam perizinan kawasan untuk hutan tanaman (39%), kawasan konservasi (34%), dan perizinan di hutan alam (27%). Konflik pada umumnya terjadi antara masyarakat lokal dan pemegang izin (swata/BUMN) atau pengelola hutan (pemerintah/pemda). Sementara itu, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat 1.753 kasus konflik agraria struktural telah terjadi antara tahun 1970 hingga 2001. Kasus konflik ini tersebar di 2.834 desa dan 1.355 kecamatan di 286 kabupaten/kota, dengan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang daripada 10.892.203 ha dan telah mengorbankan setidaknya 1.189.482 kepala keluarga.

Ketelanjuran pelanggaran penggunaan ruang membuat arah solusinya bersifat dilematis. Lokakarya koordinasi penyelesaian masalah kawasan hutan di Jakarta (2009), yang dihadiri semua pihak yang terkait konflik penggunaan ruang,⁹

⁸ Tim Terpadu bekerja untuk menentukan rancangan alokasi ruang dalam penetapan tata ruang provinsi. Tim ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, yang terdiri dari unsur-unsur pemerintah, pemerintah daerah dan lembaga yang mempunyai otoritas ilmiah seperti LIPI dan Perguruan Tinggi.

⁹ Yaitu Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri, Badan Perencanaan Nasional, Departemen Pertanian, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Asosiasi Pertambangan, Asosiasi Perkebunan, Asosiasi Pengusahaan Hutan,

melahirkan tiga opsi arah penyelesaian konflik beserta konsekuensi-konsekuensinya. Alternatif pertama, seluruh pelanggar tata ruang—terutama pemberi izin—dipidana. Keputusan ini memerlukan dukungan politik, mengingat banyaknya pejabat negara yang diperkirakan terlibat. Kedua, seluruh ketelanjangan, baik yang terkait izin maupun perkembangan desa, diputihkan. Namun alternatif kedua ini susah dilaksanakan karena dua alasan. Selain memerlukan revisi Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (karena UU No. 26/2007 mengenai Penataan Ruang tidak memberi ruang bagi pelaksanaan alternatif kedua ini), usulan pemutihan juga akan menuai banyak penolakan, terutama dari kalangan LSM. Alternatif ketiga dilakukan dengan menggunakan keputusan Tim Terpadu dan sejalan dengan penetapan penataan ruang yang baru. Keputusan ini, karena melibatkan keputusan DPR dalam perubahan peruntukan kawasan hutan, dapat membuka perdebatan politik.

Berbagai peristiwa yang mengakibatkan pelanggaran tata ruang pada dasarnya mendikotomikan dan mempertentangkan tiga mantra pembangunan berkelanjutan di atas. Di balik berbagai konflik tersebut, biasanya terdapat pertentangan di antara para pihak yang mengutamakan fungsi ekonomi SDA (asosiasi bisnis, pemerintah, pemerintah daerah) dengan para pihak yang mengarusutamakan kepentingan sosial dan lingkungan (LSM, akademisi, dan wakil masyarakat lokal). Namun demikian, saat ini terjadi ketegangan yang cukup besar antara pemerintah dan pemerintah daerah berkenaan dengan tata ruang. Meskipun keduanya cenderung sama-sama lebih mendukung kepentingan ekonomi, dalam praktiknya terdapat hal lain yang secara signifikan mendorong lahirnya konflik kepentingan.¹⁰

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, LSM, dan Akademisi.

¹⁰ Kasus-kasus yang muncul dalam diskusi-diskusi lingkup Dewan Kehutanan

Konflik bahkan telah diperdebatkan di ruang Pengadilan Negeri maupun di Mahkamah Konstitusi. Kasus-kasus sengketa tanah, pencemaran lingkungan, pelanggaran HAM, pertambangan di kawasan lindung, maupun perdebatan filosofi dan konseptual dalam *judicial review* Undang-Undang¹¹ telah terjadi secara cukup masif dalam 10 tahun terakhir.

Kerusakan SDA tidak hanya akibat kesalahan alokasi dan penggunaan ruang melainkan juga akibat pencurian SDA. Indonesia telah kehilangan sumber daya alam senilai lebih daripada 30,6 miliar dolar AS atau sekitar Rp288 triliun per tahun dalam beberapa tahun terakhir, akibat eksploitasi dan perdagangan pasir laut, bahan bakar minyak, kayu, kekayaan laut maupun satwa langka secara ilegal (Ama dan Muhtadi, 2004). Jumlah tersebut sekitar 78% dari nilai anggaran belanja dan pendapatan negara (APBN) sebesar Rp370,6 triliun pada 2003. Ironisnya, pada tahun itu Indonesia mengalami defisit APBN sebesar Rp27 triliun, dan harus meminjam ke CGI sebesar US\$2,71 miliar.

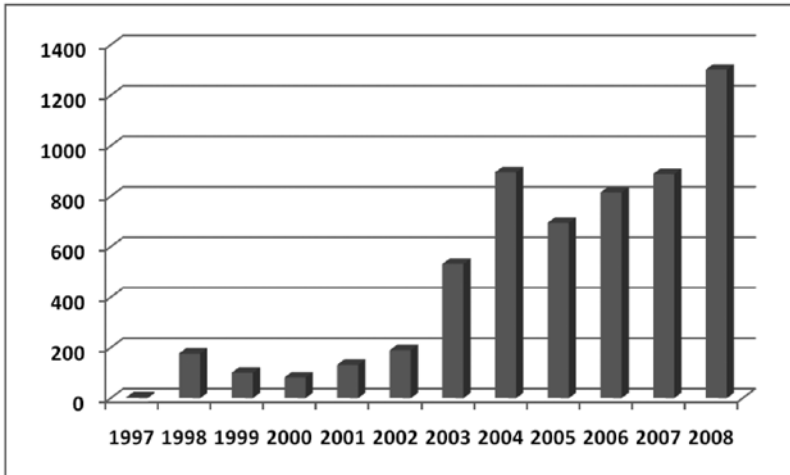
Bersamaan dengan berbagai peristiwa di atas, terjadi pula peningkatan jumlah bencana alam di tanah air. Sejak tahun 1997 sampai dengan 2008 terdapat 5.813 bencana alam di

Nasional (DKN) menunjukkan banyaknya rekomendasi lokasi perizinan yang diberikan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur yang tumpang tindih dengan lokasi pemanfaatan sumber daya alam yang telah ada. Akibatnya, banyak perusahaan kehutanan, pertambangan maupun perkebunan yang telah sah izinnya diharuskan untuk mendapatkan izin baru di lokasi kerjanya. Rekomendasi ini menjadi sumber keuangan para penguasaan di daerah. Hasil studi DKN (2008) menyebutkan besarnya kompensasi izin antara Rp300 juta sampai Rp3 miliar.

¹¹ Di tingkat nasional Mahkamah Konstitusi membuat keputusan untuk membatalkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan merevisi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas dengan menekankan bahwa pemerintah perlu campur tangan dalam kebijakan penetapan harga minyak dan gas. Selain itu DPR menyetujui disahkannya PERPU No. 1/2004 tentang pengganti UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dari PERPU ini pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 41/2004 yang membolehkan 13 perusahaan pertambangan bekerja di hutan lindung.

seluruh Indonesia (Gambar 1), dengan jumlah dari tahun ke tahun semakin meningkat (BNPB, 2010). Bencana alam tersebut sebagian besar terjadi di Pulau Jawa, yakni 3.017 kejadian (52%), dengan sisanya tersebar di luar Pulau Jawa. Sebagian besar kejadian bencana tersebut berupa banjir (2.035 atau 35%), kekeringan (1.046 atau 18%), longsor, kebakaran, angin topan, masing-masing sebanyak 639 kejadian atau 11%, dan bentuk kejadian lainnya sebanyak 815 kejadian atau 15% (BNPB, 2010).

Gambar 1. Jumlah Bencana Alam di Indonesia, 1997-2008.



Kondisi Pulau Jawa seperti itu tidak pernah menjadi perhatian para penguasa pemerintahan di daerah. Hasil studi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (2007-2008) tentang daya dukung Pulau Jawa menunjukkan bahwa dari 278 Peraturan Daerah (Perda) di Pulau Jawa yang terkait dengan PSDA, 125 di antaranya berisi eksploitasi SDA tanpa memperhatikan daya dukung lingkungan.

Prof. Emil Salim memainkan peran sangat besar dalam

mengurai benang merah persoalan sekaligus memberikan pencerahan dalam persoalan ini. Beliau berperan aktif sebagai narasumber, saksi ahli, dan pemasaran di berbagai forum. Prof. Emil Salim memaparkan pola-pola pikiran baru dan melakukan curah pendapat dengan para akademisi, kalangan pemerintah, LSM, dan berbagai lembaga internasional. Dalam sebuah seminar mengenai Penataan Ruang Wilayah Provinsi Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia di awal Januari 2010, Prof. Emil Salim menegaskan bahwa kekeliruan telah terjadi dalam pola pembangunan Pulau Jawa sehingga pola ini tidak dapat dijadikan teladan bagi pembangunan di luar Pulau Jawa. Seminar ini, yang dilatarbelakangi oleh buntunya (*deadlock*) penanganan masalah penataan ruang, menjadi ajang perdebatan antara Kementerian Kehutanan, yang mempertahankan kawasan hutan, dan pemerintah provinsi yang melakukan alih fungsi kawasan hutan untuk kegiatan pembangunan. Pemerintah provinsi berketetapan bahwa alih fungsi hutan merupakan basis perekonomian daerah.

Alasan konversi hutan tersebut menjadi kurang relevan manakala Prof. Emil Salim menunjukkan bahwa investasi perusahaan besar, khususnya bagi tambang dan kebun sawit, seperti terjadi di Kalimantan Tengah, tidak banyak berarti bagi pengembangan ekonomi wilayah maupun pendapatan daerah. Peran sektor pertanianlah yang signifikan. Sektor ini, yang tergantung pada perbaikan infrastruktur ekonomi, justru tidak mendapat perhatian serius di daerah. Fenomena ini semakin menegaskan terjadinya iklim *rent seeking behavior* di kalangan pemerintah daerah (lihat penelitian Kartodihardjo (1998), Mardipriyono (2004), FOReTIKA (2006), dan DKN (2008).

Konversi hutan sering diniatkan hanya untuk dipanen kayunya sehingga diperoleh keuntungan secara cepat; izin

usahanya sendiri menjadi tidak penting untuk diwujudkan. Sampai dengan Desember 2007 data nasional luas kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan telah dilepaskan/dicadangkan oleh Menteri Kehutanan untuk budidaya perkebunan tercatat seluas 8.772.989,16 ha untuk 806 unit perusahaan. Dari luas tersebut, tanaman yang telah di-realisasikan hanya 1.629.110,06 ha ($\pm 18,5\%$). Fakta tersebut menunjukkan bahwa izin untuk pembangunan perkebunan ternyata hanya dalih untuk memperoleh kayu. Kawasan hutannya sendiri akan ditelantarkan atau malah izin pelepasan kawasan hutan diperjualbelikan (Sudharto, 2008).

Masalah "Teknis" yang Diabaikan

Selama ini tinjauan kerusakan hutan dan SDA pada umumnya cenderung dimaknai sebagai akibat kurangnya pengawasan dan masalah penegakan hukum. Kajian lebih mendalam mengenai kerusakan hutan menunjukkan adanya akar masalah yang lebih substansial, yaitu lemahnya tata kelembagaan dan lemahnya peraturan-perundangan yang menaungi pengelolaan hutan. Kedua hal tersebut ditengarai menjadi penyebab terjadinya biaya transaksi tinggi, tidak adanya kepastian hak dan akses masyarakat lokal terhadap sumber daya hutan, serta timbulnya konflik penggunaan ruang.

Persoalan ini terkait dengan kesalahan fundamental dalam pengelolaan SDA. Pemerintah yang mendapat mandat dari Undang-Undang Dasar 1945 untuk menguasai SDA bagi kepentingan hajat hidup orang banyak tidak menjalankan mandat tersebut dengan baik, malah menyerahkannya kepada pihak lain (swasta) melalui mekanisme politik perizinan yang rumit dan mahal. Akibatnya, informasi potensi maupun kekayaan SDA ada di tangan pemegang izin. Para pemegang izinlah yang sebenarnya menentukan lokasi izinnya, adapun Pemerintah Daerah hanya memberikan rekomendasi untuk

kemudian ditetapkan legalitasnya oleh pemerintah.

Praktik seperti itu telah berlangsung puluhan tahun dan menjadi penyebab tumpang-tindihnya perizinan dengan luas mulai dari 17,6 juta ha hingga 24,1 juta ha. Dalam kaitan ini, Departemen (Kementerian) Kehutanan pernah mengajukan penghapusan Pasal 37 dan Pasal 73, Undang-Undang No. 26/2007 mengenai Penataan Ruang. Pasal 37 berisi antara lain tentang pembatalan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan bahwa kerugian yang timbul akibat pembatalan izin dapat dimintakan kepada instansi pemberi izin, dan Pasal 73 mengenai sanksi pidana, denda, dan pemberhentian dengan tidak hormat pejabat pemerintah yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Permintaan yang menguntungkan pejabat pemberi izin bagi sektor tambang dan perkebunan yang telah menggunakan kawasan hutan tersebut ditolak, baik oleh Departemen/Kementerian Pekerjaan Umum maupun Kementerian Lingkungan Hidup.¹²

Mengapa tumpang-tindih izin terjadi? Selain persoalan kepentingan dalam penggunaan ruang, terdapat pula persoalan teknis yang tidak pernah diselesaikan. Secara umum, peta pola ruang—yaitu penetapan batas kawasan lindung dan kawasan budidaya—dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) atau Kabupaten/Kota (RTRWK) berbeda dengan peta Penetapan Kawasan Hutan dan Perairan (sebagai peta padu-serasi) dan dengan peta Penunjukan Kawasan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Peta pola ruang yang mempunyai skala 1:500.000 atau 1:250.000, misalnya, diacu begitu saja dalam penetapan tata batas suatu

¹² Peristiwa ini pernah menjadi pembahasan beberapa wartawan di Jakarta setelah menerima kabar mengenai rencana revisi Undang-Undang Penataan Ruang. Kabar itu sendiri telah dikonfirmasi kebenarannya baik oleh pejabat di Kementerian Negara Lingkungan Hidup maupun Kementerian Kehutanan.

perizinan dengan skala 1:50.000. Ketidaksesuaian ini kemudian menjadi dasar bagi Pemerintah Kabupaten dalam melakukan revisi tata ruangnya.

Hal yang hampir serupa terulang pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)—ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 26/2008—yang kini menjadi acuan bagi RTRWP dan RTRWK. Dalam kasus ini penetapan peta tata ruang nasional tidak sesuai dengan peta-peta perizinan yang telah dinyatakan sah sesuai dengan peta padu-serasi wilayah provinsi. Rafliis (2008), misalnya, melaporkan bahwa di Provinsi Riau, sekitar satu juta ha lebih izin Hutan Tanaman Industri berada pada kawasan lindung menurut RTRWN tersebut.

Dengan tanpa menyelesaikan masalah-masalah di atas, perizinan yang memanfaatkan sumber daya hutan, lahan, dan bahan tambang terus berjalan. Berbagai perizinan tersebut menggerakkan roda ekonomi dan politik lokal, daerah maupun nasional. Sebagian di antaranya dilakukan melalui perilaku *rent seeking* dan konspirasi serta menimbulkan ekonomi biaya tinggi (Lintong, 2005; Kuswijayanti, 2006; FOrE TIKA, 2006; Lahandu, 2007). Akibatnya, pengendalian pemanfaatan ruang menjadi bagian paling krusial dalam penataan ruang.

Pelanggaran terhadap rencana tata ruang di atas terjadi, di satu sisi, akibat adanya motif menetapkan penataan ruang atau revisi rencana tata ruang yang dilakukan dengan mengakomodasikan kesalahan penggunaan ruang—melalui perizinan—yang telah dilakukan. Di sisi lain, padu-serasi merupakan proses tanpa verifikasi lapangan secara teliti, sehingga, sebagaimana dikatakan Akbar (2009), rencana tata ruang disusun berdasarkan data yang ada, bukan data yang dibutuhkan. Kenyataan-kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan penataan ruang pada dasarnya hanya mampu di-

jalankan dengan baik secara administratif—yaitu hanya sebagai syarat adanya rencana tata ruang. Namun, kebijakan tersebut belum mampu diterapkan untuk mengendalikan pelanggaran terhadap rencana tata ruang.

Terkait dengan pengendalian terhadap pelanggaran rencana tata ruang tersebut, memang tidak ada organisasi yang menanganinya. Berdasarkan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, seluruh organisasi pemerintah maupun pemerintah daerah difungsikan menangani administrasi izin pemanfaatan komoditas SDA. Tidak ada organisasi yang melakukan pengelolaan SDA maupun mengendalikan penggunaan ruang. Keganjilan seperti ini belum ada yang memperhatikan. Pergantian kabinet di akhir tahun 2009 sama sekali tidak disertai restrukturisasi organisasi Kementerian Negara, padahal organisasi ini adalah kendaraan yang diharapkan mampu menyelesaikan persoalan.

Ketelanjuran pelanggaran tata ruang yang sangat luas juga belum diketahui bagaimana bentuk penyelesaiannya. Seandainya hukum ditegakkan, apakah berarti jutaan hektar kawasan hutan yang telah menjadi kebun dan menjadi ribuan desa akan diubah kembali menjadi kawasan hutan dan dihutankan kembali? Berapa besar kerugian ekonomi dan potensi konflik sosial-politik yang akan timbul? Lalu apakah para pelanggar akan memperoleh ganjaran setimpal? Seberapa jauh situasi politik nasional mampu menemukan solusi atas persoalan tersebut dan mampu mendorong pengelolaan SDA yang lebih adil dan berkelanjutan?

Rupanya menyelesaikan satu masalah akan merangsang timbulnya ide untuk memperbaiki masalah-masalah lainnya. Dalam kerangka berpikir Prof. Emil Salim, situasi ini justru diharapkan terjadi dan secara terbuka didiskusikan seluas-luasnya. Semua pihak perlu membuka data dan informasi

yang relevan, sehingga diskusi dan perumusan ide mengarah kepada “akar” persoalan, bukan hanya *symptom*. Penerapan etika lingkungan penting disisipkan dalam pencarian solusi itu agar komprehensif. Karena, menurut Prof. Emil Salim (2000), substansi etika lingkungan melahirkan tindak-tanduk dan perilaku manusia yang melihat posisi manusia sebagai makhluk sosial yang bertanggung jawab tidak hanya kepada sesama manusia, tetapi juga kepada Tuhan yang Maha Pencipta dan kepada makhluk lain hasil ciptaan-Nya.

Daftar Pustaka

- Ama, Kornelis Kewa dan Dedi Muhtadi. 2004. *Ketika Maling Kurus Kekayaan Negara dalam Surga Para Koruptor*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Akbar, Ross. 2009. “Perencanaan Tata Ruang: Konsep, Pengalaman Empiris dan Kebijakan Publik”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Jakarta 9 Januari 2009.
- BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana Alam). 2010. Diunduh dari <http://dbi.bnpb.go.id> pada tanggal 15 Februari 2010.
- BPS (Biro Pusat Statistik). 2007. *Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan*. Jakarta: Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Departemen Kehutanan dan Direktorat Statistik Pertanian, Badan Pusat Statistik.
- Dephut (Departemen Kehutanan). 2009. “Perspektif Kehutanan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Provinsi dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penataan Ruang Wilayah Provinsi, Jakarta 9 Januari 2009.
- DKN (Dewan Kehutanan Nasional). 2008. *Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi*

- Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman*. Jakarta: DKN.
- Elliot, Chris dan Rodolphe Schlaepfer. 2003. "Global Governance and Forest Certification: A Fast Track Process for Policy Change". Dalam Errol Meidinger, Chris Elliot, dan Gerhard Oesten (ed.), *Social and Political Dimensions of Forest Certification*, edisi pertama. Remagen-Oberwinter: Verlag Kessel.
- Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. 2008. *Penyusunan Rencana Makro Pemanfaatan Sumber Daya Hutan*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- FOReTIKA (Forum Pimpinan Lembaga Pendidikan Tinggi Kehutanan). 2006. *Kajian Penerimaan Perkebunan Kelapa Sawit: Implikasi bagi Kebijakan Fiscal dan Konversi Hutan sebagai Strategi untuk Revenue Watch*. Jakarta: FOReTIKA dan Yayasan TIFA.
- Kartodihardjo, Hariadi. 1998. "Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijaksanaan Penataan Institusi". Disertasi, Institut Pertanian Bogor.
- Kompas, 2004. "Undang-Undang Listrik dan Migas, Sebuah Koreksi MK". 23 Desember 2004, hlm. 9.
- Kuswijayanti, Elisabet. 2006. "Repelita, Konservasi Sumber Daya Alam di Taman Nasional Gunung Merapi: Analisis Ekologi Politik". Tesis, Institut Pertanian Bogor.
- Lintong, Eirene Eister. 2005. "Resolusi Konflik Pertambangan di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone, Sulawesi Utara". Tesis, Institut Pertanian Bogor.
- Lahandu, Jamlis. 2007. "Analisis Kebijakan Pengelolaan Akses Sumber Daya Alam oleh Masyarakat Kaili di Taman Hutan Raya Sulawesi Tengah". Tesis, Institut Pertanian Bogor.
- Mardipriyono, Bambang. 2004. "Biaya Transaksi dan Pengaruhnya dalam Pengelolaan Hutan Produksi Lestari". Tesis, Institut Pertanian Bogor.
- MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). 2001. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. IX/MPR/2001 tentang PA-PSDA. Diunduh dari <http://hukum.unsrat.ac.id/uu/>

mpr_9_01.htm, terakhir tanggal 15 Februari 2010.

Purbawiyatna, Alan, Asep S. Suntana, Dwi R. Muhtaman, Daru Asycarya, Wahyu F. Riva, Indra S. Dewi, Aditya Bayunanda, Luhut Simanjuntak, Sugianto, Dwiyana Hendrawati, Baroto M. Abimanyu, Ferry, Gladi Hardiyanto, dan Heru Pamuji. 2004. *Memoar Satu Dekade Pergulatan Sertifikasi di Indonesia: Dari Formasi ke Transformasi Lembaga Ekolabel Indonesia*. Bogor: Pustaka LEI.

Salim, Emil. 2000. *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-esai 1966-1999*. Jakarta: Alvabet.

Sudharto, Dwi. 2008. "Hambatan Implementasi Kebijakan Kehutanan". Paper sebagai bahan diskusi informasi oleh Pusat Kajian Agraria/PKA-IPB yang dihadiri oleh wakil-wakil dari Departemen Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 19 Mei 2008. Tidak diterbitkan.