

Soal Tenurial, KPH dan "The Trapped Administrators"

Hariadi Kartodihardjo¹

Kerusakan hutan disebabkan oleh tindakan manusia dan tindakan manusia akibat cara pikir yang digunakannya. Untuk itu bisa jadi kerusakan hutan bukan masalah penting, karena hanya soal kerusakan fisik. Sangat berbahaya apabila kerusakan cara pikir – di balik tindakan-tindakan manusia itu – tidak dapat diperbaiki. Dan memang terbukti sangat sulit memperbaikinya, daripada sekedar membangun tegakan hutan untuk mengganti hutan yang rusak. Tulisan ringkas ini menunjukkan hal tersebut.

Penyebab kerusakan hutan

Meskipun banyak faktor sebagai penyebab kerusakan hutan, namun ketidak-pastian status kawasan hutan dan lemahnya pengelola hutan di tingkat tapak/lapangan – Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) – diketahui sebagai akar masalahnya. Kenyataan-kenyataan berikut dapat dipertimbangkan sebagai argumen:

- a. Kawasan hutan seluas 55,93 juta Ha (46,5%) tidak dikelola secara intensif. Diantaranya seluas 30 juta Ha, dikelola Pemda (DepHut, 2009a).
- b. Antara 17,6-24,4 juta Ha kawasan hutan terdapat konflik: tumpang-tindih klaim, desa/kampung (19.410 desa di 32 prop), serta izin sektor lain (kebun/tambang) (BPS dan DepHut, 2007 dan 2009).
- c. Data nasional, Desember 2007, luas kawasan hutan produksi yang dikonversi dan telah dilepaskan/dicadangkan oleh Menteri Kehutanan untuk budidaya perkebunan seluas 8.772.989,16 Ha untuk 806 unit perusahaan. Dari luas tersebut, tanaman yang telah direalisasikan hanya 1.629.110,06 ha (\pm 18,5%). Fakta tersebut menunjukkan bahwa ijin untuk pembangunan perkebunan ternyata hanya dalih untuk memperoleh kayu. Kawasan hutannya sendiri akan ditelantarkan atau bahkan ijin pelepasan kawasan hutan diperjual-belikan (Sudharto, 2008).
- d. Selama 2004-2008, anggaran Departemen Kehutanan rata-rata sebesar Rp. 3.303 milyar per tahun, untuk mengurus kawasan hutan hanya 6,07 % (DKN, 2009).

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan hutan – juga sumberdaya alam lainnya – tidak benar-benar dilakukan, dan secara politik belum pernah mendapat prioritas. Seluruh lembaga Pemerintah/Pemda sesuai UU No 39/2009 tentang Kementerian Negara dan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah lebih berfungsi mengadministrasikan ijin pemanfaatan sumberdaya alam dan bukan mengelola sumberdaya alam. Untuk bidang kehutanan, Kementerian Kehutanan mengatasi masalah tersebut dengan membangun organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang berfungsi mengelola hutan di tingkat tapak/lapangan.

Disamping itu belum ada mekanisme penyelesaian konflik penggunaan dan pemanfaatan kawasan hutan, dan perambahan hutan pada umumnya cenderung dibiarkan. Sejumlah 19.410 desa di dalam kawasan hutan di atas menjadi bukti demikian itu.

Kerusakan hutan juga disebabkan oleh pembiaran terhadap pemegang ijin perusahaan hutan alam (HPH/IUPHHK-HA) yang kinerjanya buruk. Dari penilaian kinerja 2008-2009 diperoleh

¹ Pengajar pada Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor dan Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor dan Universitas Indonesia, anggota Presidium Dewan Kehutanan Nasional <hariadi@indo.net.id>.

hasil penilaian berkinerja baik 15%, sedang 45%, dan buruk 40%. Hal ini berarti bahwa dari 301 perusahaan seluas 26,2 juta Ha sekitar 10,5 juta Ha (40% x 26,2 juta) hutan alam produksi akan rusak, karena kinerja usahanya buruk, tanpa ada solusi kebijakannya (Ismanto, 2010).

Penyebab kegagalan menanam

Kementerian Kehutanan dalam lima tahun ke depan akan menggalakkan kegiatan penanaman melalui berbagai skema yang melibatkan masyarakat, seperti: Hutan Kemasyarakatan, Hutan Rakyat, Hutan Tanaman, Hutan Rakyat Kemitraan, Restorasi Ekosistem serta Rehabilitasi Daerah Aliran Sungai. Ditargetkan sampai dengan tahun 2020 akan ditanam setiap tahun berkisar 1,6 juta hektar sampai dengan 2,2 juta hektar, dan sampai 2020 diharapkan mencapai seluas sekitar 21 juta hektar.

Terkait dengan hal tersebut, Pokja Kebijakan Kementerian Kehutanan (2010) melakukan telaah terhadap penilaian GERHAN yang dilakukan oleh PT Equality Indonesia (2007) tahun 2006/2007 di wilayah Propinsi Jabar, realisasi penanaman cukup tinggi melebihi 80%. Rata-rata realisasi penanaman di 13 kabupaten sekitar 84%. Namun tanaman yang hidup hanya sekitar 53%. Dari yang hidup sebagian besar kondisi pertumbuhannya tidak bagus atau tidak sehat. Rata-rata tanaman yang hidup dan sehat hanya sekitar 42%. Dengan kondisi ini maka diperkirakan tanaman program GERHAN yang berhasil hidup sampai mencapai tingkat pohon hanya sekitar 21% ($84 \times 56 \times 42 = 21\%$). Hal ini akibat dilakukan penanaman tetapi tidak dipelihara karena tidak ada pengelolanya (KPH) atau lahannya konflik.

Hal yang terkait rencana penanaman di atas adalah pentingnya menjawab pertanyaan dimana lokasi 21 juta Ha di tengah-tengah konflik penggunaan lahan saat ini dan siapa yang akan memelihara tanaman?

Birokrat terperangkap

Kondisi di atas sejalan dengan ide mengenai birokrat yang terperangkap (*the trapped administrators*), yaitu mereka yang setuju dengan perbaikan kebijakan namun ikut menghambat perubahan kebijakan ketika menghadapi konsekuensi negatif bagi dirinya (Fox and Staw, 1979). KPH dan penyelesaian masalah tenurial adalah bagian dari solusi kerusakan hutan maupun penyebab kegagalan penanaman, namun belum pernah mendapat dukungan signifikan untuk mewujudkannya. Orientasi jangka panjang pembangunan KPH dan penyelesaian masalah tenurial belum pernah menjadi pilihan, sebaliknya orientasi menanam pohon tanpa ada yang mengelolanya menjadi prioritas utama.

Realitas di atas sejalan dengan pendapat Niskanen (1968), bahwa birokrat yang terperangkap seolah tidak mempunyai pilihan lain, kecuali menjalankan kebiasaannya memaksimalkan anggaran tanpa memperhatikan efektivitas manfaatnya, karena lebih “menguntungkan” bagi dirinya. Akibat hal yang demikian itu, kebijakan kehutanan pada umumnya berisi prosedur administrasi birokrasi dan bukan solusi atas masalah nyata di lapangan. Untuk itu kebijakan prioritas Kementerian Kehutanan tidak akan efektif dijalankan apabila tidak disertai reformulasi peraturan-perundangan serta reformasi birokrasi.

Daftar pustaka

BPS (Biro Pusat Statistik), 2007. Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan. Kerja sama Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian, Badan Pusat Statistik, Jakarta

- BPS (Biro Pusat Statistik), 2009. Identifikasi Desa Dalam Kawasan Hutan. Kerja sama Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Departemen Kehutanan dengan Direktorat Statistik Pertanian, Badan Pusat Statistik, Jakarta
- Departemen Kehutanan (DepHut), 2009a. Rencana Kehutanan Tingkat Nasional Tahun 2010-2029. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- _____, 2009b. Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Direktorat Bina Pengembangan Hutan Tanaman. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- DKN (Dewan Kehutanan Nasional), 2009. Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Jakarta.
- Fox, F. V. and Staw, B. M. 1979. The traPerum Perhutani administrator: Effects of job insecurity and policy resistance upon commitment to a course of action. *Administrative Science Quarterly*, 24(3):449–471.
- Ismanto, A. D., 2010. Permasalahan Institusi Pengelolaan Hutan dan Pemanfaatan Hutan Alam Produksi. Disertasi. *Draft*. Sekolah Pascasarjana. IPB. Bogor.
- Kelompok Kerja Kebijakan, Kementerian Kehutanan. 2010. Skenario Emisi dan Penyerapan Karbon. Kementerian Kehutanan. Jakarta.
- Niskanen, W. A. 1968. The peculiar economics of bureaucracy. *American Economic Review*, 58(2):293–305.
- Sudharto, D., 2008. Hambatan Implementasi Kebijakan Kehutanan. paper sebagai bahan diskusiinformasi 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.

ooo