

**Diskursus dan Aktor dalam Pembuatan dan Implementasi Kebijakan Kehutanan:  
Masalah Kerangka Pendekatan Rasional**  
*(Discourses and Actors in the Forest Policy **Formulation**:  
Problems of Rational Framework)*

**Hariadi Kartodihardjo\***

Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB,

**Abstract**

*This study was conducted to acquire how forest policy making process and implementation have been going on. The role of discourses, knowledge, actors and their networks determine effectiveness of policy debate to meet its goal. Forest policy making process and implementation was not occurred in a linear process as **constructed** in the rational framework. **Imperfected** knowledge creates dispute resolution. Effective interaction among actors to solve their diverse perception was determined by knowledge as well as discourses. The strength of actors and their networks and gap of their interest are significant factors to meet their agreed solution. The facts of forest policy process and implementation are expected to be understood by stakeholders and they should bear in mind that effort to improve performance of forestry development based on implementation of existing policy and policy reform remain unpredictable. This analysis are also expected to be used by stakeholders to get better policy intervention strategy.*

**Keywords:** *policy, discourses, rational framework*

**Pendahuluan**

**Latar Belakang**

Praktek pengurusan dan pengelolaan hutan antara lain ditentukan oleh kebijakan pemerintah maupun pemerintah daerah serta implementasinya di lapangan. Dengan penurunan kinerja pembangunan kehutanan yang telah terjadi, implementasi kebijakan tersebut terbukti belum efektif. Efektifitas implementasi suatu kebijakan dapat terjadi hanya apabila kebijakan dirumuskan atas dasar masalah yang tepat serta terdapat kemampuan menjalankan solusinya di lapangan (Dunn, 1994). Apabila pandangan ini diikuti, maka terdapat masalah-masalah pokok, yaitu belum tepat dalam mendefinisikan masalah.

Selama periode tahun 1998–2003, kebijakan pengurusan dan pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia telah banyak mengalami perubahan, termasuk terjadinya pembaruan Undang-undang Kehutanan. Dalam periode berikutnya, tahun 2004–2006, masukan dan rekomendasi bagi pembaruan kebijakan kehutanan banyak pula dibahas.

Dari hasil analisis 324 paper dan non paper yang dilakukan sebagai bahan evaluasi kebijakan dapat ditunjukkan bahwa hampir seluruh aspek pembangunan kehutanan telah dibahas selama periode tersebut (Kartodihardjo, *et al.*, 2006). Masalah-masalah kehutanan telah dirumuskan dan solusi untuk mengatasinya telah pula direkomendasikan. Namun, rekomendasi tersebut belum efektif sebagai bahan pembaruan kebijakan maupun pembaruan praktek kehutanan di lapangan. Hal demikian itu disebabkan oleh alasan yang terkait dengan proses pembaruan dan implementasi kebijakan, sebagai berikut (Kartodihardjo, *et al.*, 2006):

1. Adanya jaringan kekuasaan dan kepentingan maupun hambatan birokrasi–baik dalam lingkungan pemerintahan maupun swasta dan BUMN Kehutanan–tidak menjadi faktor yang dibahas secara mendalam dalam menentukan masalah-masalah kehutanan.
2. Prasyarat berjalannya suatu kebijakan, seperti anggaran dan administrasinya, kemampuan lembaga, informasi, proses sosial, tekanan politik, belum dipertimbangkan sebagai bagian dari masalah-masalah pokok dalam implementasi suatu program pembangunan kehutanan.

---

\*Penulis untuk korespondensi,  
Email: [hkartodihardjo@yahoo.com](mailto:hkartodihardjo@yahoo.com)

3. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan dan bukan kelemahan proses dan substansi kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan tinjauan proses pembaruan kebijakan di atas, berbagai ide dari diskusi-diskusi dengan kerangka pemikiran rasional terhadap masalah kehutanan dan saran solusinya dipandang tidak banyak bermanfaat. Karena hanya akan mengulang apa yang sudah dibahas selama ini. Masalah yang dihadapi selama ini ternyata bukan tidak ada pengetahuan dan informasi yang diperlukan untuk melakukan pembaruan kebijakan dan praktek-praktek kerja di lapangan, melainkan lemahnya prakondisi, cara, maupun pembaruan kerangka pemikiran yang memungkinkan pengetahuan dan informasi dapat diadopsi secara benar sebagai dasar pembaruan kebijakan dan praktek-praktek kerja di lapangan (Lackey, 2007).

## Tujuan

Salah satu penyebab mengapa kebijakan kehutanan dalam hal ini berupa peraturan-perundangan tidak efektif sebagai solusi atas masalah-masalah kehutanan terletak pada proses merumuskan dan implementasi kebijakan tersebut (Sutton, 1999; IDS, 2006). Studi ini dilaksanakan untuk memahami bagaimana kebijakan kehutanan dirumuskan dan diimplementasikan, untuk kemudian diambil pelajaran yang diharapkan berguna bagi semua pihak yang terkait dengan proses perumusan dan implementasi kebijakan.

## Kerangka Pendekatan

Pengakuan tiga peserta pelatihan proses pembuatan kebijakan di Afrika (IDS, 2006), sebagai berikut:

- "...Sebelumnya saya pikir membuat kebijakan hanya pekerjaan di atas meja, tetapi sekarang saya sadar bahwa jauh lebih rumit, perubahan kebijakan hanya terjadi apabila terdapat ruang (*policy space*) untuk itu..."
- "...Proses pembuatan kebijakan sangat dinamis dan apa yang diketahui saat ini dapat berbeda dengan apa yang telah terjadi pada waktu sebelumnya. Kebijakan itu hidup dan perlu ruang untuk beradaptasi terhadap situasi baru..."
- "...Saya biasanya frustrasi ketika saya melihat kemandegan proses pembuatan kebijakan, tetapi kini saya sadar bahwa proses tersebut memang

tidak mudah. Apabila tidak berhasil di awalnya, itu hanya merupakan bagian dari proses yang akan terus berlanjut ...".

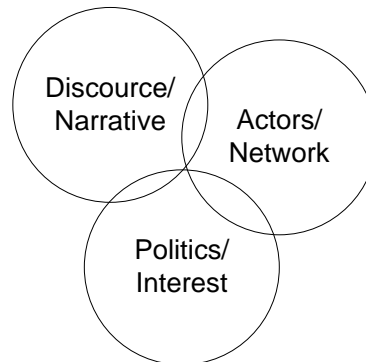
Sementara itu, proses pembuatan kebijakan biasanya difahami berdasarkan urutan yang dikenal sebagai pendekatan rasional atau linier, yang terdiri dari: mengenali dan merumuskan isu yang diperkirakan sebagai masalah, kesenjangan atau *gap* antara kondisi saat ini dan kondisi harapan yang diinginkan, merumuskan tindakan untuk mengatasi masalah atau *gap*, memberi bobot terhadap alternatif tindakan dengan mengenali resiko dan hambatan yang mungkin terjadi, memilih tindakan, pelaksanaan kebijakan, serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan (Grindle dan Thomas, 1990). Namun demikian, pembuatan atau perbaikan suatu kebijakan dalam prakteknya tidak mengikuti pendekatan rasional tersebut (Sutton, 1999; IDS, 2006).

Dalam studi ini ditelaah kasus perumusan kebijakan dilakukan terhadap peraturan pemerintah (PP) No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, ditelaah pula reaksi atas terbitnya PP. No. 8/2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di Luar Kawasan Kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan, serta implementasi Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 10.1/Kpts-II/2000 tentang Pedoman Pemberian Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman, untuk menggambarkan kenyataan sesungguhnya yang telah terjadi.

Dalam menelaah kasus tersebut digunakan pendekatan evaluasi proses perumusan kebijakan yang telah dikembangkan oleh Institute of Development Studies (IDS, 2006). Dalam pendekatan ini diyakini bahwa penetapan masalah serta solusi atas suatu fenomena tertentu seringkali melibatkan berbagai kepentingan, kerangka pikir (*discourse/narrative*) maupun aktor dan jaringan (Gambar 1), sehingga tidak lagi dapat menggunakan kerangka pendekatan rasional sebagaimana diuraikan di atas.

## Evaluasi Kasus

Berikut ini diuraikan tiga kasus sebagai telaah empiris yang dievaluasi berdasarkan pendekatan IDS (2006):



Gambar 1. Pendekatan Evaluasi Proses Pembuatan Kebijakan (IDS, 2006)

#### Perumusan PP. No. 6/2007

Undang-undang Kehutanan No. 41/1999 memandatkan terbentuknya PP, antara lain berupa PP No. 6/2007 yang diterbitkan sebagai pengganti PP. No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Perubahan PP No. 34/2002 tersebut bertujuan meningkatkan investasi (*pro-investment*) dan menanggulangi kemiskinan (*pro-poor*). Untuk mencapai tujuan tersebut, pada awalnya tidak dimaksud mengganti PP, melainkan hanya melakukan addendum melalui perubahan beberapa pasal. Oleh karenanya, pada awalnya, diharapkan dalam waktu 3–4 bulan addendum PP No. 34/2002 dapat diselesaikan.

Rencana addendum PP di atas tidak terlaksana. Pengamat dan penggiat kehutanan pada umumnya memanfaatkan kesempatan perubahan PP No. 34/2002 sebagai wahana mengurai akar masalah kehutanan selama ini, antara lain lemahnya pengelolaan hutan, rendahnya akses masyarakat terhadap hutan negara, tingginya biaya transaksi, rendahnya kepastian usaha, sambil memantau kemungkinan lebih terbukanya hutan bagi perluasan pertambangan melalui perubahan PP tersebut. Disinilah berbagai kepentingan dalam merumuskan masalah tampil ke permukaan.

Perdebatan isi untuk revisi PP No. 34/2002 cukup banyak. Dua diantaranya, *pertama*, antara interpretasi substansi hukum Undang-undang No 41/1999 tentang Kehutanan yang telah direvisi dengan UU No 19/2004 dan telah dijabarkan lingkungnya dalam PP No. 34/2002,

dengan interpretasi ulang untuk kebutuhan arah revisi PP No. 34/2002 tersebut. *Kedua*, argumentasi perubahan PP akibat perbedaan kedalaman pengetahuan lapangan terhadap pelaksanaan pengelolaan hutan oleh pihak-pihak yang melakukan pembahasan.

Untuk yang pertama, pandangan lama terhadap interpretasi UU Kehutanan sebagaimana sudah tertuang dalam PP No. 34/2002. Pandangan ini terutama oleh Biro Hukum Departemen Kehutanan secara kokoh mempertahankan lingkup PP No. 34/2002, yang mana pengelolaan hutan sebagai "rumah" pelaksanaan tata hutan, penyusunan rencana, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan tidak dapat dinyatakan secara eksplisit dalam UU Kehutanan. Dari perdebatan mengenai substansi tersebut, ada indikasi kuat bahwa pandangan tersebut lahir akibat pengaruh struktur organisasi tingkat Eselon I di Departemen Kehutanan, yang memang memisahkan unsur-unsur pengelolaan hutan. Hal lain akibat berpegang pada "kata" yang secara eksplisit tertulis dalam UU Kehutanan dan bukan "makna pasal-pasal" yang tersusun dari kata-kata dalam UU tersebut.

Pandangan lainnya lebih melihat kebutuhan untuk melakukan interpretasi ulang isi UU Kehutanan, terutama untuk memastikan adanya "rumah" yang bernama pengelolaan hutan. Pandangan ini terutama yang dimotori oleh para akademisi pernah mengajukan judul baru, bukan lagi PP mengenai tata hutan, perencanaan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan,

melainkan PP mengenai Pengelolaan Hutan. Secara substansial, sebenarnya pandangan ini didukung oleh banyak kalangan, termasuk pejabat Departemen Kehutanan. Seluruh pihak pada dasarnya paham bahwa pembangunan kehutanan selama ini lebih berorientasi pada pemanfaatan dan ijin, sebaliknya tidak memperkuat aspek kepastian kawasan dan pengelolaan hutan. Namun di tengah-tengah proses ini kembali pada "makna kata", yang mana dalam UU Kehutanan yaitu tidak ada mandat untuk membentuk PP mengenai Pengelolaan Hutan.

Dari perdebatan di atas dapat ditunjukkan bahwa adanya ide revisi PP 34/2002 di awalnya belum dilandasi oleh pengetahuan yang cukup, apa sebenarnya masalah yang hendak dipecahkan oleh PP baru yang akan dilahirkan dan apa masalah-masalah kehutanan ke depan yang perlu diantisipasi dan dipecahkan oleh PP baru tersebut. Masalah lainnya adalah sempitnya inovasi pengaturan yang sebenarnya dapat dilakukan, akibat keterbatasan menginterpretasikan pasal-pasal dalam UU Kehutanan yang menjadi rujukan utama.

#### Reaksi atas Terbitnya PP. No. 2/2008

Sepanjang tahun 2004, perhatian banyak pihak tertuju pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan. Pemerintah mengeluarkan Perpu tersebut karena UU Kehutanan dianggap tidak memberi kepastian hukum bagi ijin pertambangan di kawasan hutan lindung yang dikeluarkan sebelum UU No. 41/1999 tersebut diberlakukan. Perpu tersebut menuai kontroversi pro-kontra yang kemudian diselesaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR menyetujui Perpu tersebut melalui *voting* dalam rapat paripurna, dengan mengesahkan UU No. 19 tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Kartodihardjo dan Jhamtani, 2006).

Pada awal 2005 sejumlah aktivis lingkungan mengajukan UU No. 19 tahun 2004 kepada Mahkamah Konstitusi untuk uji formal dan material (*judicial review*), yang kemudian dimenangkan pemerintah. Dengan tidak dipenuhinya permintaan para pemohon uji materi (*judicial review*) tersebut maka 13 perusahaan pertambangan yang telah mendapat izin menambang di hutan lindung terus beroperasi dan disahkan melalui Keputusan Presiden No. 41/2004. PP No 2/2008 merupakan bagian

yang tidak terpisahkan dari peraturan-perundangan sebelumnya, terutama yang berkaitan dengan penggunaan kawasan hutan.

Dalam penjelasannya, Departemen Kehutanan menyatakan bahwa dengan adanya PP No. 2/2008 tidak mengubah ketentuan mengenai perijinan pinjam pakai kawasan hutan (PPKH) yaitu Keppres No. 41/2004, Permenhut No. P. 12/2004, dan Permenhut No. P. 14/2006. Dalam ketentuan ini antara lain disebutkan bahwa:

1. Untuk PPKH di hutan lindung dengan metoda tambang terbuka hanya diperuntukkan bagi 13 perusahaan tambang. Untuk PPKH di hutan produksi luas maksimum PPKH 10% dari luas Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu atau luas Kesatuan Pemangkuan Hutan Perum Perhutani;
2. Pemegang PPKH tetap harus membayar ganti rugi tegakan, PSDH dan DR, IHPH dan biaya investasi pengelolaan hutan.

Dalam penjelasannya yang lain, Departemen Kehutanan menyebutkan bahwa nilai tarif di dalam PP No. 2/2008 tersebut tidak didasarkan pada kajian akademis, namun lebih bersifat dinamis Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral menyebutkan hal yang sama, dan dikatakan pula bahwa pada prinsipnya yang dikehendaki adalah adanya kedaulatan perusahaan tambang untuk melakukan usahanya di dalam kawasan hutan.

Penjelasan pemerintah di atas tidak sejalan dengan isi PP No 2/2008, terutama dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Dari penjelasan PP tersebut secara implisit menunjukkan bahwa nilai pengganti hilangnya fungsi hutan merupakan nilai *tangible* dan *intangibile* dari manfaat hutan. Implikasi dari pernyataan ini adalah bahwa tarif dalam PP No 2/2008 merupakan nilai pengganti atas hilangnya fungsi hutan tersebut. Sementara itu pemerintah dalam menetapkan nilai tarif tersebut tidak dihitung berdasarkan manfaat hutan (Warsito, 2008).
2. Dalam PP No 2/2008, untuk penggunaan hutan lindung, tidak dijelaskan secara eksplisit hanya berlaku bagi 13 perusahaan saja. Sebagaimana diketahui, dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan *judicial review* UU No. 19 tahun 2004 tentang penetapan Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan:

"Bahwa dari sudut materi muatannya, Pasal 83A Perpu No. 1 tahun 2004 memang merupakan penyimpangan sementara ketentuan Pasal 38 ayat 4 yang berbunyi "Pada kawasan hutan

*lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola penambangan terbuka". Sifat sementara adalah pada kata-kata "sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud". Sehingga, pada dasarnya penambangan dengan pola pertambangan terbuka di kawasan lindung tetap dilarang di Indonesia, walaupun ada penyimpangan sifatnya adalah transisional (sementara)".*

Pola penambangan terbuka di hutan lindung diperbolehkan sebagai bentuk penyimpangan dari Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Kehutanan bagi 13 perusahaan tambang yang telah masuk dalam tahap eksplorasi, dan bagi perusahaan yang masih dalam tahap studi kelayakan dan tahap eksplorasi, diharuskan tunduk pada ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-undang Kehutanan. Dalam hal ini terdapat perbedaan pendapat. Departemen Kehutanan menyatakan bahwa penggunaan hutan lindung dalam PP ini hanya bagi 13 perusahaan tambang sesuai Keppres No 41/2004, sedangkan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral menyatakan bahwa perusahaan lainnya dapat memanfaatkan PP ini untuk melakukan penambangan di hutan lindung.

Dewan Kehutanan Nasional (DKN) juga membahasnya dengan seluruh kamar (*chambers*) dan menyampaikan pandangannya sebagai berikut (DKN, 2008):

1. Pemerintah perlu melakukan kajian menyeluruh (*general review*) tentang kebijakan pertambangan, khususnya yang berada di dalam kawasan hutan. Hal ini diperlukan untuk memberi kepastian pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara keseluruhan dan agar masyarakat mengetahui strategi usaha tambang dalam jangka pendek maupun strategi pencadangan kekayaan alam dalam jangka panjang;
2. Perlu dilakukannya penyempurnaan atas PP No. 2/2008 dengan memperhatikan perkembangan dan praktek-praktek pertambangan di lapangan, melakukan kajian akademis, serta melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan sehingga tidak lagi terdapat perbedaan interpretasi dan sejalan dengan tujuan untuk menyeimbangkan manfaat ekonomi, lingkungan dan sosial dalam pelaksanaan penggunaan kawasan hutan bagi sektor lain di luar kehutanan.

Terhadap perdebatan mengenai PP tersebut, Dewan Penasihat Presiden dalam pertemuannya

dengan wakil-wakil Departemen Keuangan, Sekretaris Negara dan Departemen Kehutanan menyatakan perlunya dilakukan revisi atas PP tersebut untuk menghindari kerancuan interpretasi.

### **Analisis Interpretasi Isi SK Menhut No. 10.1/2000**

Sejak pertengahan 2007, beberapa perusahaan Hutan Tanaman Industri di Riau diduga melakukan pelanggaran terhadap peraturan mengenai konversi hutan alam dan *illegal logging*. Isi kebijakan pembangunan hutan tanaman tertuang dalam berbagai Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, serta Peraturan Daerah. Dalam kasus ini, isi peraturan perundangan yang dibahas hanya mengenai penetapan lokasi pembangunan HTI, yaitu kriteria hutan alam yang tidak produktif yang dapat dikonversi menjadi hutan tanaman (SK Menhut No. 10.1/2000).

Perbedaan interpretasi mengenai penggunaan peraturan-perundangan terjadi diantara lembaga negara, terutama antara Polda Riau dan Departemen Kehutanan. Perbedaan interpretasi tersebut terutama mengenai (Kartodihardjo, 2007):

1. Penggunaan peraturan perundangan sebagai acuan. Dalam hal penetapan kawasan lindung gambut/KLG dalam RTRWP, DepHut menganggap bahwa RTRWP tidak dapat dipergunakan sebagai acuan, karena padu-serasi antara TGHK dan RTRWP belum pernah dilakukan. Oleh karena itu seluruh ijin HTI di Riau, menurut DepHut, menggunakan acuan TGHK dan bukan RTRWP. Hal ini membawa konsekuensi tuduhan pelanggaran peraturan-perundangan menjadi rancu akibat ketidak-pastian acuan hukum, sebelum masalah penggunaan acuan TGHK atau RTRWP tersebut diselesaikan;
2. Perbedaan interpretasi mengenai kriteria hutan tidak produktif yang dapat dilakukan pembangunan HTI. Polda Riau, yang menggunakan data dari LSM (Walhi Riau dan Jikalahari Riau) serta tenaga ahli, menemukan lokasi-lokasi di beberapa perusahaan, bahwa beberapa perusahaan HTI dibangun di dalam kawasan hutan produksi yang masih produktif. Hal ini dipandang menyalahi kriteria lokasi HTI seperti tertuang dalam SK Menhut No. 10.1/2000. Sementara itu Dephut juga menggunakan acuan lain yaitu PP No. 6/1999. Terdapat perbedaan interpretasi antara DepHut dan Polda Riau dalam memaknai SK Menhut No. 10.1/2000

tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman yang berisi mengenai pedoman pemberian ijin HTI.

Dalam SK Menhut No. 10.1/Kpts-II/2000 dinyatakan pada Pasal 3 Ayat (4) bahwa: “Penutupan vegetasi berupa non hutan (semak belukar, padang alang-alang, dan tanah kosong) atau areal bekas tebangan yg kondisinya rusak dengan potensi kayu bulat berdiameter 10 cm untuk semua jenis kayu dengan kubikasi tidak lebih dari 5 m<sup>3</sup> per hektar”.

Dalam konsep biometrika, diameter pohon merupakan peubah acak kontinyu (*continuous variable*) yang artinya: peluang untuk mendapatkan pohon (atau tumbuhan berkayu) yang berdiameter 10 cm adalah 0 (nol). Dengan kriteria itu, besarnya volume areal bekas tebangan akan selalu 0 m<sup>3</sup>/ha untuk semua keadaan areal bekas tebangan. Maka kriteria areal yang dapat dimohon untuk usaha hutan tanaman yang tercantum dalam SK Menhut tersebut dipandang dari terminologi teknis baku yang lazim dipergunakan dalam ilmu kehutanan selama ini menjadi tidak bermakna atau sulit untuk diartikan maksudnya dan tidak dapat diukur (Suhendang, 2008). Apabila dipaksakan dimaknai, akan menghasilkan volume kayu tebal pada areal bekas tebangan 0 m<sup>3</sup>/ha atau sangat rendah (diduga < 5 m<sup>3</sup>/ha). Sehingga semua areal bekas tebangan boleh dimohon untuk usaha hutan tanaman.

Dalam pembuatan kebijakan yang dipilih untuk mengatasi suatu permasalahan atau mengembangkan suatu gagasan baru, haruslah dapat diterapkan dalam praktek. Dalam kasus perumusan kriteria untuk areal bekas tebangan yang dapat dimohon untuk usaha hutan tanaman di atas, kriteria areal yang dapat dilelang untuk dibebani IUPHHK pada hutan tanaman berupa lahan kosong, padang alang-alang, dan semak belukar, sudah tepat. Namun yang kurang tepat adalah kriteria (ketentuan) yang operasional untuk ketiganya. Untuk ini dapat dilihat dari sifat tegakan yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kerusakan areal hutan bekas tebangan yaitu dapat berupa: volume tegakan (m<sup>3</sup>/ha), luas bidang dasar tegakan

(m<sup>2</sup>/ha), jumlah batang pohon dalam tegakan (batang/ha), dan penutupan tajuk tegakan (%).

Berdasarkan kenyataan di atas, dalam perumusan kebijakan pembangunan kehutanan, pemahaman tentang konsep dan penguasaan metode untuk mengukur setiap terminologi teknis (*technical term*) dalam bidang ilmu kehutanan sangat diperlukan. Selain hal teknis tersebut, dalam perumusan Kepmenhut No. 10.1/2000 belum memperhatikan aspek lain, misalnya persoalan ekologi lingkungan dengan makin terfragmentasinya hutan alam.

## Pembahasan

Ketiga unsur yang ditelaah, yaitu diskursus, aktor dan jaringannya serta politik dan kepentingannya dari ketiga kasus di atas diringkas dalam Tabel 1. Ketiga unsur tersebut berperan, yang pada akhirnya menghasilkan cara-cara untuk mencapai tujuan kebijakan atau menginterpretasikan naskah peraturan untuk pelaksanaan kebijakan. Realitas berdasarkan telaah tiga kasus di atas menunjukkan bahwa perumusan kebijakan sangat jauh dari sekedar isu teknis, informasi akurat atas suatu sasaran yang cukup jelas, melainkan melibatkan pertentangan aktor-aktor yang terlibat, sebagaimana diulas dalam IDS (2006) dan Sutton (2009).

Dalam hal ini, konflik kebijakan bukan masalah sederhana akibat pilihan rasional di antara alternatif pilihan yang tersedia. Perumusan kebijakan lebih merupakan kontestasi dari kepentingan politik, pengetahuan dan kekuasaan. Perubahan-perubahan kebijakan sangat tergantung pada kemampuan suatu diskursus tertentu apakah dapat membangkitkan ide-ide baru dan diterima berbagai aktor atau tidak (Lubell, 2004). Suatu kebijakan tertentu dibangun oleh peran aktif dari berbagai aktor-akademisi, lembaga donor, politisi, LSM, dan lain-lain—serta jaringan yang dapat mereka bangun, sehingga dapat memanfaatkan ruang yang tersedia dalam konteks, situasi, dan waktu tertentu.

Tabel 1. Ringkasan analisis diskursus, aktor/jaringan, politik/kepentingan dan keberadaan informasi/peran pengetahuan terhadap tiga kasus

Analisis	Kasus
----------	-------

	Proses penyusunan PP No. 6/2007	Reaksi terhadap PP No. 2/2008	Pelaksanaan SK Menhut No. 10.1/Kpts-II/2000
Discourses/ Narrative	Argumen penolakan KPH berdasarkan UU Kehutanan sebenarnya karena KPH berpotensi menggeser ijin pemanfaatan kayu oleh Pemerintah (masalah kewenangan). Argumen pentingnya KPH karena alasan konseptual lemahnya pengelolaan hutan di lapangan.	Perbedaan tafsir kebijakan tambang dalam kawasan hutan berujung di satu sisi pada perbedaan instrumen pengendalian penggunaan kawasan hutan antara bentuk tarif dan lahan pengganti (masalah administratif), dan di sisi lain pada diterima-ditolaknya tambang di hutan lindung itu sendiri (masalah lingkungan dan keadilan).	Ketidak-jelasan atau kesalahan isi (teks) peraturan tidak menghentikan pelaksanaannya, berarti bahwa kebenaran administratif mengalahkan kebenaran teknis. Hal ini menyebabkan perbedaan klaim atas pelanggaran yang terjadi di lapangan.
Aktor/ Network	Kelompok yang berangkat dari pengertian isi (teks) Undang-undang (birokrasi pemerintah) berbeda pendapat dengan kelompok yang berangkat dari pendekatan masalah di lapangan (akademisi, birokrasi pemerintah).	Kelompok yang melakukan proses eksklusif dalam pembuatan peraturan menarik “masa” birokrasi pemerintah (DepHut, MenESDM, Presiden/Wapres) untuk mendukung, sementara kelompok lain (LSM, akademisi, pemerintah) berangkat dari tekanan perusakan hutan oleh tambang di lapangan dan desakan investasi tambang.	Kelompok yang berangkat dari pendekatan masalah di lapangan (Kapolda, LSM, akademisi) berbeda pendapat dengan kelompok yang berangkat dari kedudukan hukum dan isi (teks) peraturan (DepHut, Dishut, pengusaha, akademisi).
Politik/ Interest	Dalam perdebatan ini tidak terlihat kepentingan yang menyangkut kekuasaan yang terkait dengan aspek ekonomi/materi. Kelompok aktor mencapai tujuannya melalui argumen pengetahuan dan dukungan secara struktural.	Pemerintah mendapat tekanan dari investor tambang untuk segera menyelesaikan proses perijinan tambang di dalam kawasan hutan. Bentuk tarif sebagai kompensasi tidak cukup diterima pengusaha, juga oleh para LSM dan akademisi meskipun dengan alasan berbeda. Media cetak mengambil peran dalam perdebatan ini.	Kondisi ini terkait dengan keberadaan 2 perusahaan besar pulp dan kertas. Kepentingan elit politik yang mendukung dan tidak mendukung praktek konversi lahan dengan perbedaan sumber informasi sebagai argumen.
Keberadaan informasi/ peran pengetahuan	Perdebatan mengenai obyek yang dibicarakan sangat fokus dengan informasi relatif lengkap serta pengetahuan yang cukup. Proses perumusan peraturan dilakukan secara partisipatif.	Perdebatan mengenai obyek yang dibicarakan tidak fokus dengan informasi dan dasar pengetahuan yang tidak setara. Proses perumusan peraturan tidak dilakukan secara partisipatif.	Perdebatan mengenai obyek yang dibicarakan dengan informasi dan dasar pengetahuan yang sama sekali berbeda. Proses perumusan peraturan tidak dilakukan secara partisipatif.

Tiga kasus seperti pada Tabel 1 juga menunjukkan bagaimana kondisi tertentu terjadi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan, seperti:

1. Diskursus yang didasarkan oleh kekuatan konsep mengalahkan diskursus yang didasarkan oleh pendekatan administratif dan dapat menjadi dasar pembaruan kebijakan manakala

- didukung oleh kekuasaan. Kekuasaan dapat mendukung hal demikian itu apabila konsep yang ditawarkan diterima oleh logika umum (*common sense*) dari suatu proses secara partisipatif dan terdapat waktu cukup untuk membahas konsep tersebut. Realitas tersebut terjadi dalam perdebatan pro-kontra dimasukkannya KPH dalam PP. No. 6/2007;
2. Sebaliknya dalam kasus PP No. 2/2008, proses dialog antara pembuat kebijakan dan reaksi yang kontra tidak cukup efektif, karena obyek yang diperdebatkan sebenarnya tidak sama. Penyusun PP berargumen atas dasar alasan-alasan hukum dan administratif sebagai dasar pembatasan tambang dalam kawasan hutan, sedangkan kelompok kontra berpendapat bahwa hukum dan administrasi sebagai dasar pembatasan tersebut justru secara politik mudah diubah, sehingga tidak layak sebagai dasar pembatasan tambang dalam kawasan hutan;
  3. Dalam kasus konversi hutan, pihak yang kontra menggunakan temuan-temuan lapangan atas kerusakan hutan yang telah terjadi dan dengan fakta yang sama ditolak sebagai argumen oleh pihak yang pro. Sementara itu, peraturan yang digunakan sebenarnya tidak dapat diterapkan karena kesalahan teks. Dalam proses perdebatan itu, kesalahan teks justru tidak diperdebatkan, melainkan diinterpretasikan dengan memperbaiki teks yang salah sehingga seolah-olah dapat diterapkan. Oleh karenanya, hampir serupa dengan kasus PP No. 2/2008, dalam kasus ini sebenarnya tidak cukup jelas, materi apa yang sebenarnya diperdebatkan;
  4. Ketiga kasus di atas menggambarkan pula bahwa terdapat variasi kelompok pro dan kontra dalam perdebatan kebijakan, yaitu antara akademisi dan pemerintah dalam PP No. 6/2007, antara LSM dan pemerintah untuk kasus PP No. 2/2008, dan antara sesama lembaga pemerintah untuk kasus konversi hutan. Dalam pelaksanaannya, masing-masing pihak yang pro dan kontra membangun jaringan pendukung. Argumen untuk melakukan intervensi juga beragam berdasarkan: ilmu dan pengetahuan, pengalaman lapangan, ideologi, maupun politik;
  5. Aspek-aspek seperti kepentingan, asumsi dasar yang digunakan, visi dan landasan kerja yang digunakan oleh pihak-pihak yang mempunyai pengaruh sangat menentukan dalam pembuatan maupun pembaruan kebijakan.

Pertanyaannya kemudian, bagaimana menggunakan pengetahuan mengenai proses

pembuatan dan implementasi kebijakan di atas, bagi siapapun yang sedang terlibat dan ingin mempengaruhi proses pembuatan kebijakan agar upayanya berjalan efektif?

Refleksi kritis terhadap tiga kasus di atas menunjukkan bahwa para pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan menghadapi situasi ketidakpastian, berbagai skenario muncul dengan berbagai perspektif yang senantiasa bersaing satu sama lain. Dengan mengerti bagaimana proses pembuatan dan implementasi kebijakan berlangsung, setiap pihak diharapkan dapat menjalankan suatu agenda untuk melakukan intervensi kebijakan yang lebih sesuai. Dalam hal ini, perlu dipisahkan antara masukan yang didasarkan pandangan keilmuan dengan ide yang didasarkan kepentingan politik (Lackey, 2007), perlu mendapat gambaran mengenai relasi dan jaringan aktor-aktor yang terlibat, siap dengan pertanyaan mengenai asumsi-asumsi dasar di balik kerangka pikir/diskursus yang ditawarkan oleh pihak lain serta mengidentifikasi alternatif diskursus yang dapat ditawarkan kepada pihak lain.

Identifikasi terhadap kasus-kasus pembuatan dan implementasi kebijakan di atas juga mempunyai implikasi terhadap upaya untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan, terutama berkaitan dengan: peningkatan kapasitas para pembuat kebijakan, upaya menguatkan persambungan antara hasil-hasil penelitian dengan pembuatan kebijakan, serta penetapan penelitian yang terkait dengan proses dan implementasi kebijakan.

## Kesimpulan

Studi tiga kasus di atas menunjukkan bahwa proses dan implementasi kebijakan tidak berlangsung secara linier sebagaimana dituangkan dalam kerangka pendekatan rasional. Peran diskursus, pengetahuan, kejelasan obyek yang dipermasalahkan, aktor dan jaringannya, menentukan efektivitas perdebatan kebijakan yang dilakukan. Pengetahuan yang tidak lengkap yang dimiliki oleh setiap pihak melahirkan ketidak-jelasan obyek yang dipermasalahkan. Efektivitas interaksi pihak-pihak untuk sampai pada pokok persoalan yang diperdebatkan disamping ditentukan oleh pengetahuan yang dimiliki juga ditentukan oleh diskursus masing-masing. Kekuatan masing-masing aktor dan jaringannya serta perbedaan kepentingan masing-masing aktor mempersulit dapat ditemukannya kesepakatan bersama.

Pemahaman terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses dan implementasi



kebijakan diharapkan dapat menyadarkan semua pihak, betapa tidak menentukannya perbaikan kinerja pembangunan kehutanan dapat dicapai melalui implementasi kebijakan yang ada atau yang akan dirumuskan. Pemahaman tersebut diharapkan menyadarkan pentingnya peningkatan kemampuan bagi semua pihak yang mempunyai kepentingan untuk melakukan intervensi kebijakan.

### Daftar Pustaka

- Dewan Kehutanan Nasional (DKN). 2008. Pendapat Dewan Kehutanan Nasional (DKN) terhadap PP No. 2/2008. Lampiran surat DKN yang ditujukan kepada Menteri Kehutanan, Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral dan Menteri Keuangan. Jakarta.
- Dunn, W.N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second Edition. Prentice-Hall Inc. New Jersey. 687hlm.
- Grindle, M. dan Thomas, J. 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. Vol. 18 (8): 54–72.
- Institut Hukum Sumberdaya Alam (IHSA). 2002. Buletin Advokasi Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam, *Lebah*, Vol. I No. 2 Oktober 2002. Jakarta.
- Institute of Development Studies (IDS), 2006. *Understanding Policy Process: A Review of IDS Research on the Environment*. University of Sussex. United Kingdom. 47hlm.
- Kartodihardjo, H., Saleh, M. B., Supardji, Beni, F. S., Prihanto, B. 2006. Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Menguak Masalah Institusi dan Politik Sumberdaya Hutan. Himpunan Alumni Fakultas Kehutanan IPB. Bogor. Hlm.144.
- Kartodihardjo, H. 2007. Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan Hidup: Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Riau. Bahan untuk Komisi VII DPR-RI. Tidak dipublikasikan.
- Lackey, R. T. 2007. Science, Scientists, and Policy advocacy. *Conservation Biology*. Vol. 21(1): 12–17.
- Lubell, M. 2004. Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action. *Jurnal of Policy Analysis and Management*. Vol. 23(3): pp 549–573.
- Suhendang, E. 2008. Peran Profesi Kehutanan dalam Pengembangan Kebijakan Pembangunan Kehutanan. Bahan Diskusi FOReTIKA, 19 Maret 2008. Bogor.
- Sutton, R. 1999. *The Policy Process: An Overview*. Working Paper 118. Overseas Development Institute. Portland House. London. 35hlm.
- Warsito, S. 2008. Analisis PP No. 2/2008. Paper yang diminta Dewan Kehutanan Nasional untuk menanggapi PP No. 2/2008. Tidak diterbitkan.
- Kartodihardjo, H. 2007. Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan Hidup: Kasus Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Riau. Bahan untuk Komisi VII DPR-RI. Tidak dipublikasikan.