Kertas Posisi

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM[1]

Hariadi Kartodihardjo

Latar Belakang

Sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa dan rakyat Indonesia yang tak ternilai harganya. Sumber daya alam memiliki kedudukan. fungsi dan peran nyata selain bagi kehidupan dan penghidupan bangsa dan rakyat Indonesia. juga bagi masyarakat internasional. Selain itu, sumberdaya alam yang dapat memperbarui diri, selama pemanfaatannya tidak melampaui batas kritis daya pulihnya, manfaat gandanya akan terus mengalir bagi daya dukung kehidupan.

Dewasa ini, sumber daya alam baru sebagian kecil yang telah diketahui manfaatnya. Sebagian besar jenis flora, fauna dan mikroorganisme masih belum diketahui kedudukan. fungsi dan perannya dalam sistem kehidupan. Namun, tingkat pemanfaatan sumber daya alam sudah sedemikian intensif atau bahkan telah menyebabkan terjadinya kerusakan dan penurunan fungsinya sebagai daya dukung kehidupan. Apabila hal ini berlanjut, maka kelestarian sumber adaya alam dan fungsinya secara keseluruhan akan terancam. Hal ini akan menyebabkan hilangnya nilai sumber daya alam bagi kesejahteraan generasi masa mendatang, yang akan memiliki potensi yang lebih besar untuk dapat memanfaatkan kekayaan alam dan potensinya. sejalan dengan meningkatnya kemajuan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sumber daya alam memegang peranan penting dalam meningkatkan pendapatan, menciptnkan kesempatan kerja. menghasilkan devisa dan dalam menghasilkan bahan bnku industri. Namun. manfaat ekonorni tersebut dirasakan belum optimal dan belum menciptakan rasa keadilan. Sebagian besar manfaat ekonomi baru pada pemanfaatan komoditi sebagai hasil utama. Padahal. sumber daya alam sebagai suatu ekosistem memiliki nilai ekonomi yang bukan hanya terdiri atas komoditinya saja.

Pemanfaatan sumber daya alam selama ini belum memenuhi asas keadilan sebagaimana diperlihatkan oleh keberadaan sebagian besar masyarakat di dalam dan di sekitar lokasi sumber daya alam yang masih hidup dalam keterbelakangan dan kemiskinan. Situasi ini merupakan pencerminan bahwa sumber daya alam belum menjadi sumber dayn bagi masyarakat setempat. Di pihak lain terjadi sekelornpok masyarakat yang kesejahteraannya meningkat sebagai hasil dari pernanfaatan sumber daya alarn. Kesenjangan ini telah memicu dan memacu hidupnya suasana yang tidak sejalan dengan kondisi yang diperlukan untuk terselenggaranya pengurusan, pengelolaan serta pemanfaatan sumberdaya alam yang dapat menjamin keberlanjutannya. Hal ini merupakan suatu tantangan bagi pengelolaan sumber daya alam pada era mendatang dimana sumber daya alam memegang peranan strategis dalam menyumbangkan kontribusinya untuk meningkatkan kemampuan ekonomi rakyat yang sekaligus pula memperkuat ekonorni wilayah dan ekonomi nasional.

2

[1] Bahan diskusi oleh Pokja PA-PSDA-Bappenas-KLH di Jakana. 8 Desember 2006

Pengertian ekonomi rakyat tidak berarti bahwa pelaku ekonomi dipertentangkan, misalnya, antara pelaku ekonomi skala kecil dengan skala besar. Pengertian ekonami rakyat mencakup keseluruhan ekonomi rakyat Indonesia dalam satu kesatuan. Namun, dalam mata rantai kesatuan ekonomi rakyat tersebut, kelompok usaha kecil dan tradisional merupakan mata rantai yang paling lemah. Oleh karena itu, pemberdayaan ekonomi rakyat berarti pemberdayaan bagi mata rantai ekonomi yang terlemah, yaitu kelompok usaha kecil dan tradisional tersebut. Hal ini bukan suatu tindakan diskriminatif, melainkan lebih merupakan amanat kostitusi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.

Permasalahan lingkungan hidup juga menjadi permasalahan utama yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam selama ini. Hal tersebut mencakup dampak pemanfaatan sumber daya alam terhadap proses terjadinya kepunahan, baik dalam bentuk tingkat kepunahan ekosistem, jenis atau tingkat kepunahan plasma nutfah. Apabila proses ini tidak dapat ditanggulangi, maka kesempatan bangsa dan rakyat Indonesia untuk dapat memperoleh manfaat dari kekayaan yang dikandung di dalam sumber daya alam akan hilang. Selanjutnya, kesalahan dalam praktek-praktek pengelolaan sumber daya alam juga dapat berdampak negatif terhadap lingkungan yang jaub berada di luar kawasan di mana kerusakan terjadi, bahkan dapat mengancam kualitas lingkungan global.

Oleh karena itu, sumber daya alam harus dimanfaatkan secara arif dan bijaksana serta bertanggung jawab. Pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia harus menjamin keserasian, keselarasan dan keseimbangan baik antara manusia dengan Tuhan penciptanya, antara manusia dengan masyarakatnya maupun antara manusia dengan ekosistemnya. Oleh karena itu, diperlukan pembaharuan datam pengelolaan sumber daya alam.

Pengelolaan dan Usaha Pemanfaatan SDA

Permasalahannya adalah pengelolaan sumber daya alam merupakan hal yang sangat kompleks. Luas dan ragamnya sumber daya alam menyebabkan biaya, tenaga, serta prasarana dan sarana untuk dapat melakukan pemantauan, pengawasan, pengendalian, perlindungan, rehabilitasi dan pemanfaatan sumber daya alam yang sangat besar. Keanekaragaman sumber daya dam dan ekosistemnya akan memerlukan ruang lingkup pengelolaan sumber daya alam yang jauh lebih rumit dibandingkan dengan kondisi dimana hanya satu atau dua jenis komoditi sumber daya alam yang ditangani.

Dengan adanya karakteristik yang melekat dengan sumber daya alam di atas, pengelolaan kawasan produksi/budidaya, walaupun motivasi dan tujuan utamanya adalah untuk memperoleh manfaat ekonomi dan finansial secara langsung dari adanya pemanfaatan sumber daya alam, tidaklah akan layak secara ekonomi apabila kelestarian, fungsi pokok, dan ekosistemnya harus dijamin secara utuh. Hal tersebut terlebih lagi apabila fungsi sosial juga menjadi tanggung jawab institusi ekonomi yang tujuan utamanya untuk memperoleh laba. Namun, akan berbeda halnya apabila yang diusahakan itu terbatas pada komoditi-komoditi tertentu yang sudah tersedia pasar serta teknologi pemanfaatannya. Oleh karena itu, perlu ditegaskan inti perbedaan antara pengelolaan kawasan sumber daya alam dengan usaha pemanfaatan sumber daya alam, sehingga dapat diidentifikasi institusi yang sesuai untuk masing-masing tugas tersebut.

Dipandang dari sudut tujuannya, pengelolaan kawasan sumber daya alam jauh lebih luas daripada usaha pemanfaatan sumber daya alam. Secara umum dapat dinyatakan bahwa tujuan pengelolaan kawasan sumber daya alam adalah untuk memperoleh manfaat yang optimal dipandang dari sudut ekonomi, sosial dan lingkungan hidup secara simultan. Dalam pandangan ini sumber daya alam harus dilihat secara utuh, bukan komoditi atau salah satu hasilnya saja, yaitu sebagai satu kesatuan ekosistem. Manfaat optimal tersebut tidak tergantung apakah kondisi pasar sedang baik atau sebaliknya. Oleh karena itu, pengelolaan kawasan sumber daya alam tetap harus dijalankan, tidak memandang apakah kondisi pasar sedang baik atau tidak. Usaha pemanfaatan sumber daya alam tidak demikian halnya. Suatu usaha harus tetap berlandaskan akan keuntungan atau laba, sebab kalau tidak begitu, bukan hanya pelaku usaha yang bersangkutan akan merugi, tetapi secara keseluruhan perekonomian juga merugi. Oleh karena itu, diperlukan dua bentuk institusi yang berbeda yaitu (a). institusi untuk melaksanakan pengelolaan kawasan sumber daya alam yang lebih berorientasi pada pencapaian efektifitas pelaksanaan dengan meminimalkan pembiayaannya dan (b). institusi sebagai pelaku usaha pemanfaatan sumber daya alam yang lebih berorientasi pada perolehan laba dan nilai tambah usahanya. Dengan demikian masing-masing institusi pelaku dapat menyumbangkan perannya sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Untuk kawasan lindung jelas tujuan utamanya adalah bukan untuk memperoleh manfaat ekonomi secara langsung. Manfaat dari kawasan-kawasan tersebut adalah untuk meningkatkan kemampuan ekosistem sebagai penyangga sistem kehidupan. Kawasan-kawasan dengan fungsi tersebut juga dapat berada dalam penguasaan hak milik. Oleh karena itu, peranserta masyarakat menjadi hal yang harus diutamakan.

Atas dasar pemikiran di atas, pengelolaan sumber daya alam perlu dipandang sebagai suatu sistem yang bersangkut paut dengan sumber daya alam, kawasan sumber daya alam, komoditi yang dihasilkannya, manusia dan masyarakat serta pengurusannya. Manusia dan masyarakat sebagai sumber dinamika perubahan perlu menjadi inti dalam proses pengelolaan sumber daya alam. Manusia dan masyarakat perlu membangun pranata dan kelembagaan serta organisasi yang mampu mengatur atau mengendalikan saling hubungan antar manusia dan masyarakat terhadap sumber daya alam. Pengaturan atau pengendalian tersebut harus mampu mewujudkan perilaku para pihak yang terkait dengan sumber daya alam sejalan dengan tuntutan keberadaan dan kelestarian fungsi sumber daya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak Penguasaan

Salah satu pranata sosial yang sangat penting adalah institusi kepemilikan. Kepemilikan ini merupakan sumber kekuatan yang mengatur hak dan kewajiban serta tanggungjawab terhadap sumber daya alam. Hubungan individu atau masyarakat dengan individu atau masyarakat lainnya terhadap sumber daya alam merupakan hasil evolusi sosial-budaya yang lama. Dalam hubungan ini, realitas menunjukkan bahwa di lingkungan budaya Indonesia terdapat tiga golongan besar bentuk hak kepemilikan, yaitu hak milik, hak adat, hak pemanfaatan dan hak kelola. Adanya realitas ini perlu dipandany sebagai modal sosial dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Selain merupakan realitas sosial, diundangkannya hak adat setara dengan hak-hak lainnya, merupakan legitimasi hukum untuk lebih memperoleh dukungan yang sebesar-besarnya dari masyarakat hukum adat dan komunitas lokal yang berada di sekitar dan di dalam kawasan sumber daya alam. Selain dukungan tersebut sangat diperlukan untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang memenuhi azas keadilan, keterbukaan, keterpaduan, dan kelestarian, juga sesuai dengan kebutuhan pengelolaan sumber daya alam yang lebih berorientasikan pada kekuatan yang berbasis pada kekuatan ekbnomi rakyat. Kedekatan hubungan batin antara masyarakat adat dan komunitas lokal dengan sumber daya alam, merupakan kekuatan untuk tingginya rasa kepemilikan *(sense of belonging)* dari masyarakat terhadap sumber daya alam, sehingga masyarakat dengan sendirinya akan bertanggungjawab dan menjaga sumber daya alamnya. Masyarakat adat yang dimaksud adalah masyarakat yang, antara lain, masih menjalankan peradilan adatnya dan memiliki wilayah yang batas-batasnya jelas dan diakui.

Kawasan sumber daya alam, baik di dalam kawasan hak milik, hak adat, hak pemanfaatan maupun hak kelola dapat berada pada kawasan sumber daya alam yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan produksi/budidaya maupun kawasan lindung. Pendekatan ini memungkinkan untuk menerapkan pengelolaan sumber daya alam pada seluruh kawasan baik menurut kepemilikannya maupun menurut fungsinya. Dengan adanya ketegasan hak kepemilikan, maka selain hak, kewajiban dan tanggung jawab menjadi jelas, juga membuka peluang agar penyelenggaraan, pengurusan dan pengelolan sumber daya alam dilaksanakan secara lebih utuh dan terpadu. Apabila pengurusan dan pengelolaan sumber daya alam itu hanya menyangkut kepemilikan tertentu, maka kepemilikan lainnya dapat terabaikan. Dengan pendekatan holistik di atas, asas keterpaduan dapat dipenuhi dan potensi pengembangan sumber daya alam akan lebih berkembang. Perlindungan terhadap fungsi sumber daya alam tersebut dilandasi oleh bekerjanya mekanisme insentif dalam menggerakkan peranserta masyarakat, bukan melalui mobilisasi massa. Hal ini sangat penting dalam upaya memenuhi kebutuhan daya dukung kehidupan maupun pemanfaatan komoditi dari sumber daya alam pada era mendatang. Oleh karena itu diperlukan pendekatan pengelolaan sumber daya alam yang mampu mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Penyelenggaraan Pengelolaan SDA

Dalam Undang-undang ini penyelenggaraan pengelolaan sumber daya alam dilakukan melalui inventarisasi, penetapan kawasan, pengembangan kelembagaan, perencanaan, pendaya-gunaan, perlindungan dan pelestarian, pengendalian dan pengawasan, serta pemantauan dan evaluasi. Untuk pertama kalinya, penetapan kawasan dan pengembangan kelembagaan ditetapkan oleh Presiden untuk tujuh wilayah di Indonesia. Ketujuh wilyah tersebut yaitu Sumatera, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua. Badan Pengelolaan Kawasan Sumber Daya Alam di tujuh wilayah tersebut menyelesaikan prakondisi pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam untuk memastikan di satu sisi tidak terjadinya konflik pemanfaatan sumber daya alam, dan di sisi lain dapat digunakannya daya dukung dan daya tampung sebagai pengendali pemanfaatan sumber daya alam. Prakondisi tersebut berupa organisasi, data, informasi, peta, rencana, maupun rancang bangun pengelolaan sumber daya alam. Badan ini juga mempunyai tugas untuk mendorong terbentuknya Sub Pengelolaan Kawasan Sumberdaya Alam. Sub Pengelolaan ini dapat dibentuk pemerintah daerah dan atau masyarakat secara sukarela.

Kedua lembaga di atas, diharapkan mempuyai informasi untuk menetapkan potensi dan lokasi sumber daya alam, pencadangan dan pemanfaatan sumber daya alam, daya dukung dan daya tampung sumber daya dam, kepastian hak-hak atas sumber daya alam. serta prosedur dan mekanisme penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam. Informasi ini dapat dipergunakan untuk melakukan revisi tata ruang baik dalam skala kabupaten, propinsi, maupun nasional. Dengan demikian, kedua lembaga di atas lebih merupakan organisasi berbasis pengetahuan.

Peran dan fungsi pemerintah maupun pemerintah daerah tetap bertumpu pada peraturan-perundangan yang berlaku, terutama berperan dalam pemberian dan penetapan perijinan pemanfaatan sumberdaya alam. Hanya saja penetapan perijinan tersebut wajib memperhatikan perencanaan yang telah dibuat oleh Badan Pengelola Kawasan Sumber Daya Alam atau Sub Badan Pengelola Kawsan Sumber Daya Alam. Untuk menghindari keterlanjuran penetapan perijinan pemanfaatan sumberdaya Jam yang melampuai daya dukung maupun terdapat sengketa hak yang belum terselesaikan, instansi yang berwenang dilarang menetapkan perijinan pemanfaatan sumber daya alam, sebelum rencana pengelolaan sumberdaya alam ditetapkan.

Bentuk Badan Pengelola Kawasan SDA

Pengelolaan kawasan sumber daya alam merupakan proses pembinaan sumber daya alam sebelum komoditasnya, baik berupa benda hayati. benda nonhayati atau jasa diperoleh. Artinya. pengelolaan sumber daya alam berurusan dengan sumber daya alam baik sebagai kekayaan, sumber daya maupun potensinya. Oleh karena itu, hasil dari suatu pengelolaan kawasan sumber daya alam adalah terpeliharanya atau bahkan meningkatnya kapasitas. produktivitas dan kualitas sumber daya alam, potensi atau kekayaan sumber daya alam. Knpasitas. produktivitas dan kualitas sumber daya alam ini merupakan modal bagi berlangsungnya aliran manfaat sumber daya alam sesuai dengan fungsi pokoknya secara berkelanjutan. Mengingat upaya mempertahankan atau meningkatkan kapasitas, produktivitas dan kualitas sumber daya alam ini merupakan kegiatan jangka panjang dan sebagian besar wujud manfaatnya bersifat publik serta terdapatnya unsur-unsur sumber daya alam yang memerlukan biaya pengelolaan yang tinggi, maka upaya ini tidak sejalan dengan kondisi yang diperlukan untuk menarik dunia usaha melakukan investasi di bidang ini.

Di pihak lain, institusi pemerintah pun kurang sesuai untuk menjalankan aktifitas yang langsung secara fisik berurusan dengan kegiatan riil pengelolaan kawasan sumber daya alam. Selain akan memperbesar dan makin membuat kompleks intitusi pemerintahan, penanganan langsung juga kurang sejalan dengan semangat debirokratisasi. Oleh karena itu, apabila institusi ekonomi murni yaitu dunia usaha dengan motivasi utamanya mencari keuntungan tidak sesuai dengan kebutuhan pengelolaan kawasan surnber daya alam. maka jalan tengahnya adalah pengelolaan kawasan sumber daya alam dilaksanakan oleh lembaga negara non eselon.

Dengnn terselenggaranya pengelolaan kawasan sumher daya alam yang profesional dan bertanggungjawab. maka peluang usaha bukan hanya terbuka semakin lebar, tetapi juga akan lebih terjamin keberlanjutannya. Obyek usaha sumber daya alam adalah seluruh hasil, baik benda hayati, nonhayati, maupun jasa, yang berasal dari sumber daya alam. Ragam komoditas dan ruang lingkup usaha tersebut dikondisikan oleh pengelolaan kawasan sumber daya alam yang dilaksanakan Badan Pengelola Kawasan maupun Badan Pengelola Sub Kawasan. Dunia usaha, baik koperasi, usaha kecil, menengah dan usaha tradisional serta usaha berskala besar dibuka kesempatan sebesar-besarnya untuk berpartisipasi. Usaha yang dimaksud merupakan suatu sistem usaha produksi, usaha jasa, usaha pemasaran, usaha industri, maupun usaha-usaha pendukungnya.

Ooo

Pembahasan dan Input bagi
Studi Dinamika Kebijakan Kehutanan di Nusa Tenggara:
Peluang dan Tantangan[i]

Hariadi Kartodihardjo

Umum

01. Kajian ini sangat penting, terutama untuk tiga hal. *Pertama*, dapat menjawab apa yang sedang berjalan di tingkat kabupaten dalam pengelolaan hutan, terutama ditinjau dari perkembangan peraturan daerah (perda) yang pembuatannya dilakukan atas inisiatif multi pihak (tujuan i). *Kedua*, dapat menjawab mengapa proses-proses yang telah berjalan selama ini belum dapat mewujudkan langkah operasional yang efektif (tujuan ii, iii. iv) . *Ketiga*, pelajaran yang dapat diambil dari penjelasan pertama dan kedua, terutama untuk menentukan langkah tidak dari apa yang sedang berjalan di tempat studi ini dilakukan dan pengetahuan bagi kegiatan serupa di tempat lain (tujuan v dan vi).

02. Studi ini telah mendeskripsikan ketiga hal di atas. Yang kiranya dapat dilakukan untuk mempertajam informasi dari hasil studi ini adalah memperkuat analisisnya.

03. Lingkup masukan ini lebih melihat subtansi yang dianggap penting untuk dapat diungkap dari hasil studi ini dan tidak memberi masukan terhadap kerangka isi laporan maupun kesalahan ketik/susunan kalimat yang ditemui.

Analisis Pengembangan dan Implementasi Kebijakan

01. Secara umum untuk mengarahkan perilaku pelaku-pelaku di bidang kehutanan dapat dilakukan melalui empat aspek, yaitu: 1/. pendekatan hukum (peraturan), 2/. mekanisme pasar termasuk insentif, 3/. meningkatkan kemampuan menjalankan sesuatu yang diperlukan, dan 4/. memperkuat nilai-nilai yang telah ada atau membangun nilai baru sebagai landasan langkah tindak. Ini sejalan dengan referensi dari Pretty (1990) yang diungkap dalam studi ini (hal 158). Pengembangan kebijakan (sebagai "resep" untuk mengobati "penyakit") perlu memperhatikan keempat aspek di atas. Peraturan, hanya salah satu yang diperlukan. Disamping itu, dalam pembuatan dan implementasi kebijakan diperlukan informasi dan pengetahuan untuk menyambungkan pengertian,

pemikiran, diskursus, dari berbagai pihak dalam pembuatan dan implementasi kebijakan, sehingga terbangun argumen yang kuat dan pihak-pihak mempunyai pengertian mendalam tentang argumen tersebut. Dalam konteks ini diperlukan pula mekanisme transaksi yang memerlukan leverage, waktu, momentum, tekanan, termasuk kejadian-kejadian (mungkin juga tragedi) yang diangkat ke permukaan sebagai dasar transaksi.

02. Secara umum lingkup "Pengembangan dan Implementasi Kebijakan" dalam kajian ini adalah evaluasi pembuatan Perda dan implementasinya. Dengan kata lain, lebih berfokus pada pendekatan hukum. Dengan demikian, meskipun terdapat beberapa rekomendasi yang menyangkut keterbukaan, komitmen, birokrasi, namun belum didasarkan pada penjelasan mendalam terhadap soal-soal terakhir itu. Untuk seluruh lokasi (kabupaten) dalam studi ini perlu disampaikan secara spesifik apa masalah pokok yang berkaitan dengan keempat aspek di atas (butir 01). Apabila sudah ditetapkan masing-masing masalah pokoknya, dapat ditelaah lebih jauh, apakah masalah pokok tersebut secara konseptual dapat diselesaikan oleh Perda yang ada. Atau, apakah isi Perda mencakup masalah-masalah pokok yang telah ditetapkan.

03. Yang disebut sebagai faktor "ghoib/politik" (hal 57) perlu dijadikan faktor penting yang dapat dideskripsikan dalam studi ini. Policy narrative dan diskursus (Rebeca Sutton, 1999 – paper pernah saya sampaikan), menjadi salah satu rujukan untuk meneropong soal-soal ini. Dalam pandangan Sutton tersebut, bisa jadi sebagian penggiat kebijakan termasuk ke dalam *epistemic community* – yaitu kelompok dari luar pemerintah/pemda sebagai pembawa pengaruh, yang dapat mempunyai hubungan erat (di kabupaten tertentu) atau tidak (di kabupaten lain/NTT). Yang perlu disampaikan adalah: baik untuk yang mempunyai hubungan erat maupun tidak, bagaimana transaksi-traksaksi yang selama ini berjalan. Untuk bahan pembelajaran dapat dikemukakan mengapa hubungannya kuat dan mengapa lemah. Transaksi antara pemda dan kelompok *epistemic community* – untuk pengembangan dan implementasi kebijakan – dapat diarahkan pada tingkat adopsi pemikiran-pemikiran pokok yang diperjuangkan untuk kepentingan masyarakat adat dan lokal lainnya oleh Pemda. Pengetahuan mengenai transaksi ini berguna untuk menjelaskan mengapa meskipun sudah ada Perda tetapi tetap tidak mendorong terjadinya perubahan di lapangan. Adanya Perda baru sebenarnya membentuk nilai-nilai baru, yang perlu dievaluasi keberadaannya.

04. Sejauh ini, pada umumnya, pengembangan/pembuatan kebijakan evaluasinya dipisahkan dengan implementasi kebijakan. Para analis kebijakan pada

umumnya memberi alasan-alasan secara terpisah untuk mengevaluasi keduanya, seolah-olah antara pembuatan dan implementasi kebijakan tidak berkaitan satu dengan lainnya. Pelaksanaan evaluasi demikian itu mempunyai dua kelemahan. *Pertama*, suatu implementasi tidak hanya tergantung adanya peraturan/hukum, tetapi juga ada faktor lain (empat aspek dalam butir 01). Yang tidak disebut biasanya adalah apakah dalam pembuatan kebijakan juga mempertimbangkan aspek-aspek lain tersebut. *Kedua*, kelemahan implementasi dapat dijelaskan oleh isi kebijakan itu sendiri. Biasanya, secara eksplisit atau implisit, pelaksanaan suatu kebijakan mempunyai hambatan yang perlu diselesaikan sebagai prasyarat atau pendukung. Apabila kegiatan ini tidak dilaksanakan, maka kebijakan tidak akan berjalan.

Sutton *(1999)* memberi istilah pintu darurat *(escape hatches)* yang menyebabkan pemisahan atau dikotomi antara pembuatan dan implementasi kebijakan. Pembuat kebijakan cenderung melempar persoalan implernentasi kepada pihak lain - sebagai upaya "melarikan diri", padahal kelemahan implernentasi kebijakan juga disebabkan oleh isi maupun proses pembuatan kebijakan. Dalam studi ini nkan sangat baik apabila dikemukakan secara eksplisit, apa kelemahan pembuatan kebijakan (isi dan proses) yang menyebabkan lemah dalam implementasinya. Informasi ini sangat berguna bagi semua pihak yang sedang berinisiatif dalam pembuatan kebijakan.

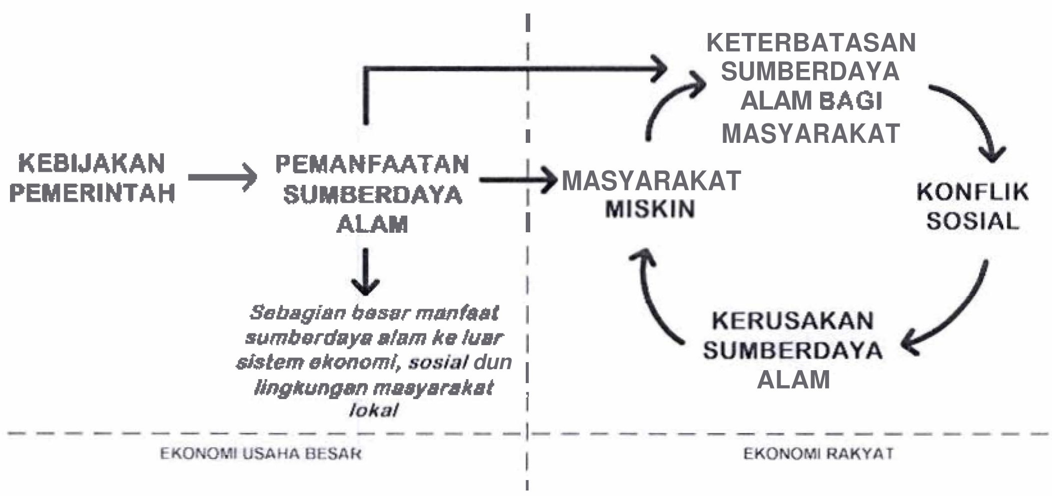
Pandangan "Pusat"

05. Untuk memberi "arti" lebih tajam atas hasil wawancara dengan "pusat" (hal 138 - 145) dapat disarikan: pandangan pusat (tdk masalah sepanjang sesuai perUUan) - pandangan kabupaten - pandangan UPT - pandangan DPRD. Dengan adanya berbagai masalah ysng ada di daerah/lapangan, mungkin dapat dihasilkan pokok-pokok yang menjadi perhatian "pusat" bagaimana perUUan yang ada saat ini (semestinya) dijalankan. Isu yang dapat diangkat antara lain bahwa persoalan lemahnya lembaga masyarakat adalah juga menjadi tanggungjawab pemerintah/pemda. Maka program penguatan lembaga masyarakat oteh pemerintah/pemda perlu ada dan disinkronkan dengan aktivitas yang ada di lapangan.

Kemiskinan dan Kerusakan Hutan

06. Tidak mudah untuk menyatakan bahwa kemiskinan sebagai penyebab kerusakan hutan (hal 147), karena kemiskinan dapat menjadi *independent* atau *dependent variable*. Permasalahan kebijakan pembangunan merupakan akar penyebab kerusakan ekosistem {sumberdaya alam dan lingkungan hidup)

sehingga menimbulkan krisis ekologi. Pada gilirannya, krisis ekologi bermuara pada tiga hal utama: kelangkaan sumberdaya, bencana lokal dan pembangunan, serta konflik[1] wilayah hidup – ketiganya bisa berkaitan atau terjadi secara terpisah. Bencana (banjir dan longsor, misalnya) dan konflik wilayah hidup biasanya menimbulkan kerusakan ekosistem lebih jauh, sehingga memperburuk krisis ekologi yang ada. Demikian pula seterusnya. Dalam diskursus tentanp kegagalan kebijakan pembangunan dikenal istilah "siklus melingkar akumulasi masalah yang terus berputar" untuk menggambarkan kaitan kemiskinan struktural dan kerusakan sumberdaya alam. Siklus tersebut disajikan pada **Gambar 1.**



Gambar 1. Siklus Melingkar Akumulasi Masalah

Peran Partisipasi Para Pihak

07. Dalam hal bagi hasil yang timpang (hal 40) atau sistem bagi hasil yang menjadi kepentingan masyarakat tidak diakomodir (hal 159) dalam Perda No *1012003*, perlu ditegaskan apakah ini akibat dari lemahnya proses partisipasi para pihak (hal 159) atau akibat manufer politik di DPRD (hal 40). Apabila yang telah berjalan selama ini, proses partisipasi para pihak merupakan konsolidasi satu front tertentu tanpa menyertakan atau sounding dengan tokoh-tokoh DPRD, maka manufer politik di DPRD tidak akan terdeteksi. Dari sini dapat terlihat bahwa proses partisipasi para pihak untuk tingkat tertentu adalah proses politik. Adalah suatu kenyataan bahwa DPRD (dan pemerintah/pemda)

[1] Disini perlu dijelaskan bahwa sebagian besar konflik horizontal dan vertikal yang akhir-akhir ini marak terjadi juga berkaitan dengan perebutan sumberdaya dan ruang. Konflik tersebut berpotensi melestarikan krisis ekologi dan bencana pembangunan.

mempunyai kepentingan tertentu, yang tidak boleh Ranya disesalkan. Karena hal demikian ini adalan suatu kenyataan, mnka pengalaman demikian ini sangat penting dan perlu sampai kepada masyarakat peserta dan pihak-pihak pada umumnya. Bukan hanya soal kalah-menangnya, tetapi juga sebagai pendidikan politik yang mungkin dapat membangkitkan semangat berorganisasi. Apakah tidak aktifnya Forum yang telah terbentuk diakibatkan oleh lemahnya kesadaran politik ini, atau ada hal lain yang lebih mendasar?

Penutup

08. Ringkasan diperlukan dalam laporan ini. Disarankan substansi ringkasan diperoleh dari sub bab 4.5 (hal 146 - 162) yang diringkas dan ditajamkan.

ooo

[1] Paper disampaikan pada Diskusi di Mataram tanggal 14 Nopember *2006*