

Kebijakan Usaha Kehutanan Indonesia: Sebuah Analisis Diskursus

Indonesian Forestry Utilization Policy: A Discourse Analysis

Azis Khan^{1*}, Hariadi Kartodihardjo², Sudarsono Soedomo², dan Dudung Darusman²

¹Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

Abstract

A series of discourse have constructed a social reality underlining the fact that Indonesian natural forestry experienced a serious negative stigma. The stigma appeared due to its deforestation and forest degradation rate, likely un-ending multi-dimensional conflicts, the increase of natural forest threat, the decrease of natural forest roles, and function in terms of social, economic and environment. This was addressed mainly to those of forestry utilization policies. This research has a look to analyse forestry utilization policies as an essential point, especially with regard to the discourse trend and to the frame of forestry stakeholder minds involving in the discourse which was focused on key policy milestones and its implementation. It is considered to be essential since after much efforts of wiping the stigma off seemed to be unsuccessfully. The results indicated that there was a problem on stakeholders' minds frame, which was considered to be a stagnant, especially on positioning and understanding forest utilization and sustainability. To cope with such a problem, it would need to improve at least four things, i.e: the link of science/knowledge-skills-policy, political interest, public participation, and actor networks. Improving the fourth could be an essential key for having another three.

Keywords: discourse analysis, minds frame, sustainability, forestry utilization policy

**Penulis untuk korespondensi, email: a_jazz44@yahoo.com.au*

Pendahuluan

Latar belakang Laju deforestasi dan kerusakan hutan alam Indonesia mencapai rentang angka 1,08 juta ha tahun⁻¹ (Dephut 2008) hingga 1,8 juta ha tahun⁻¹ (Anonimous 2008) untuk periode yang sama (2000–2005). Maraknya multidimensi konflik di hutan alam produksi (Wulan *et al.* 2004), semakin meningkatnya kualitas dan kuantitas tekanan atas hutan alam produksi (World Bank 2006b; Resosudarmo 2005; White *et al.* 2006), dan semakin menurunnya peran ekonomi dan lingkungan hutan alam (World Bank 2006a) telah menjadi stigma negatif yang muncul dalam berbagai diskursus terkait hutan alam produksi Indonesia dalam hampir 2 dekade terakhir ini. Situasi demikian menggiring 2 kemungkinan sekaligus bagi usaha kehutanan di hutan alam produksi di Indonesia selama ini yakni sebagai faktor penyebab dan sekaligus korban. Pada hakekatnya hal ini adalah simbol untuk menyatakan bahwa pengusahaan hutan alam produksi Indonesia berada dalam alur yang tidak lestari (*unsustainable path*) sebagaimana dilaporkan World Bank (1995) pada 15 tahun lalu. Artinya, kebijakan usaha kehutanan pada hutan alam produksi tidak bisa lepas dari 2 keadaan tersebut di atas.

Permasalahan tidak lestari pengelolaan hutan alam produksi di atas mendapat tanggapan yang sangat beragam. Dari perspektif teknikal, pengelolaan hutan alam produksi dipandang tidak cukup disertai ilmu dan pengetahuan keteknikan hutan yang memadai, termasuk dalam hal ini

teknik penetapan angka riap tahunan yang dinilai tidak mencerminkan kelestarian. Dalam cakupan yang lebih luas, pengelolaan hutan alam produksi tidak disertai teknik silvikultur yang memadai yang termasuk di dalamnya adalah teknik pemanenan yang dianggap penuh dampak dan tidak ramah lingkungan. Kondisi ini disarikan dari berbagai kesempatan diskusi dengan praktisi kehutanan di Kalimantan Timur dan kunjungan ke lokasi Reduced Impact Logging (RIL) GTZ-SFMP medio Agustus 2003. Latar belakang munculnya proyek-proyek RIL antara lain untuk menyempurnakan sistem silvikultur khususnya yang terkait dengan teknik pemanenan.

Dari perspektif hukum, tanggapan atas situasi masalah itu lebih erat berkaitan dengan kualitas, efektivitas, dan keragaan pelaksanaan aturan hukum yang dipandang tidak kondusif tidak saja atas pencapaian pengelolaan hutan lestari tetapi juga atas syarat minimal berjalannya usaha kehutanan untuk mencapai keuntungan normal para praktisi usaha kehutanan. Di sisi lain, tanggapan itu juga berkaitan dengan para penegak hukum dan birokrat kehutanan yang menempatkan aturan secara *zaklijk* sebagai sesuatu yang “begitu seharusnya” dengan alasan “sekedar melaksanakan tugas”. Dari berbagai diskusi, seminar, dan lokakarya, termasuk tentang Lokakarya Gerhan di Jakarta sepanjang tahun 2005 diketahui bahwa sering berbagai tanggapan itu memberikan ilustrasi situasi masalah lain yakni kekhawatiran bahwa para praktisi dapat terjerat hukum apabila tidak

melaksanakan teks-teks aturan yang sebenarnya sering dipandang tidak realistis dari sisi pelaksanaan di lapangan. Dari perspektif ini pula, Sfeir (1991) melihat bahwa ketidaklestarian lebih disebabkan tidak dijalankannya sejumlah aturan kerja, akibat kualitas aturannya itu sendiri. Sfeir (1991) mengaitkan “kualitas” itu dengan tidak masuknya berbagai pertimbangan ekonomi dalam banyak substansi aturan. Tanggapan atas situasi masalah di atas juga berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan, khususnya dari perspektif politik dan institutional. Dari perspektif ini ketidaklestarian pengelolaan hutan alam produksi lebih disebabkan karena proses pembuatan kebijakan yang lebih didominasi pandangan teknikal dan hukum. Kartodihardjo (1998) dan Ismanto (2010) menguatkan hal ini.

Analisis terhadap kebijakan usaha kehutanan penting dilakukan dan karenanya menjadi bahasan utama dalam penelitian ini, dengan beberapa pertimbangan kunci. Selain bahwa kebijakan kehutanan itu sendiri telah menjadi bagian dari masalah pengelolaan hutan, dalam kebijakan inilah instrumen pencapaian kelestarian dikonstruksi dan sekaligus digariskan sebagai *legal authority and operational basis* bagi para pemangku kepentingan usaha kehutanan. Disamping itu, seperti apa konstruksi kebijakan itu sesungguhnya, bagaimana proses konstruksi dilakukan, dan apakah konstruksi itu bisa dijalankan di tataran operasional perlu dipahami lebih jauh antara lain dengan mempelajari diskursus yang telah berlangsung di balik substansi kebijakan tersebut. Selanjutnya, pengetahuan yang diperoleh dari analisis diskursus ini diharapkan dapat menjadi opsi bagi upaya pembaharuan kebijakan berikutnya, setelah berbagai langkah pembaharuan sebelum ini (termasuk langkah “pembaharuan” kebijakan yang pernah dilakukan) dianggap tidak memperlihatkan hasil yang menggembirakan, relatif terhadap realitas kinerja usaha kehutanan sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Mengapa diskursus? Dalam pandangan Arts dan Buizer (2009) politik kehutanan dapat dianalisis dalam banyak cara, dalam tatanan yang lebar, dari model-model kebijakan dan teori-teori politik di “luar sana”. Arts dan Buizer (2009) menyatakan bahwa teori diskursus telah menjadi populer baru-baru ini. Menurut Fischer (2003a,b) Kecenderungan ini berkaitan dengan “*argumentative turn*” dalam ilmu-ilmu politik dan sosial. Fischer (2003a,b) juga menyatakan bahwa pilihan rasional dan pendekatan-pendekatan kelembagaan telah begitu dominan dalam berbagai disiplin ini. Para ahli materi mereka, para *pos-positivist*, dan berbagai pondasi yang berorientasi sumberdaya dan berbasis kepentingan, telah banyak dikritik. Sebagai alternatif, muncul teori diskursus yang juga berada dalam cabang disiplin analisis kebijakan kehutanan (Selby *et al.* 2007). Fischer (2003a) menyebutkan bahwa perspektif para *constructivist* dan perspektif yang lebih ideal baik pada penelitian ilmiah maupun pada praktek-praktek sosial umumnya diusulkan sebagai fakta, yang merupakan titik berangkat. Asumsi dasarnya adalah bahwa sejarah dan manusia tidak begitu

banyak “didorong” oleh kepentingan-kepentingan objektif, kalkulasi-kalkulasi rasional, norma-norma sosial atau kekuatan keuangan, tetapi lebih oleh upaya memproduksi pengetahuan dan oleh berbagai tafsiran (kolektif) tentang dunia.

Analisis diskursus tidak hanya dilakukan melalui 1 pendekatan sebagaimana ditekankan Arts dan Buizer (2009). Menurut mereka, setidaknya ada 4 pendekatan berbeda dari diskursus yaitu sebagai komunikasi, sebagai teks-teks, sebagai kerangka, dan sebagai praktek sosial. Berbasis pada diskursus sebagai kerangka dan sebagai praktek sosial, Arts dan Buizer (2009) mengusulkan pendekatan yang disebutnya sebagai kelembagaan-diskursif (*discursive-institutional*). Pendekatan ini dibangun atas kerja-kerja pihak lain di bidang kehutanan global. Karena analisis diskursus dalam penelitian ini mengadopsi pendekatan tersebut maka diskursus diposisikan lebih sebagai kerangka dasar pembaruan kebijakan yang mengutamakan pemahaman pengetahuan dan kontestasinya di tingkat lapangan, bukan hanya dari isi kebijakan yang ada.

Konteks dan fokus penelitian Penelitian ini merupakan eksplorasi dalam ranah telaah kebijakan (*policy analysis*) terkait usaha kehutanan pada hutan alam produksi Indonesia di luar Jawa. Salah satu esensi analisis kebijakan menurut Dunn (2000) adalah menggali dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dalam penelitian ini, kecenderungan diskursus para pemangku kepentingan kehutanan dieksplorasi dengan mengadopsi metodologi analisis kebijakan yang telah dikembangkan Blaikie dan Soussan (2001) dan Baginski dan Soussan (2002), serta analisis diskursus White (2002) dan Reda (2004). Hasil analisis kemudian dikompilasi sebagai akumulasi peta pengetahuan sekaligus peta kerangka pikir para pemangku kepentingan tentang kelestarian hutan dan usaha kehutanan dalam konteks kebijakan usaha kehutanan dimaksud.

Kelestarian menjadi koridor kunci dalam keseluruhan eksplorasi untuk memastikan posisi, orientasi, pemahaman, dan kerangka pikir pemangku kepentingan dalam diskursus. Dengan mengadopsi Blaikie dan Soussan (2001) maupun Baginski dan Soussan (2002), penelitian ini hanya berkonsentrasi pada 2 fokus (Tabel 1) sesuai kekhususan dan pertimbangan yang dikemukakan Blaikie dan Soussan (2001) bahwa kedua fokus tersebut merupakan kunci yang kritis dan penting dalam analisis proses kebijakan.

Dari kedua fokus tersebut, penelitian ini menggali dan memahami berbagai informasi untuk kemudian dipetakan, kerangka pikir para pihak terkait dalam hal bagaimana kebijakan dikonstruksi, ditafsir, diimplementasikan, dan dicermati pula bagaimana dampaknya. Peneliti menyadari, bahwa agar pembenahan kebijakan usaha kehutanan lebih mampu mengarus kepada kelestarian diperlukan ikhtiar yang lebih dari sekedar sebuah penelitian seperti ini. Namun demikian, diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi satu upaya dalam menyusun strategi yang menyeluruh dalam

upaya memikirkan pengarusutamaan dalam agenda pembaruan kebijakan usaha kehutanan berikutnya.

Metode

Analisis proses kebijakan, analisis diskursus Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis proses kebijakan yang telah dikembangkan Blaikie dan Soussan (2001) serta Baginski dan Soussan (2002). Metode yang digunakan dalam pendekatan analisis berbeda untuk setiap fokus analisis proses kebijakan (Tabel 2).

Dalam analisis diskursus, kedua fokus analisis proses kebijakan yang berkaitan dengan telaah dokumen maupun hasil wawancara diorientasikan kepada pemaknaan, batas, peran pengetahuan, serta representasi kelestarian dalam diskursus yang terjadi sebagaimana dikerangkakan oleh White (2002) dan Reda (2004). Makna dan batas pengetahuan berkaitan dengan atribut dari pengetahuan dalam memaknai dunia keilmiah dan peran ilmuwan dalam proses pembuatan kebijakan. Peran pengetahuan berkaitan dengan seberapa jauh pengetahuan kelestarian dimanfaatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Representasi kelestarian berupa strategi argumentatif para pemangku kepentingan dalam melakukan klaim atas makna kelestarian tertentu yang diyakininya sebagai fakta yang mendukung atau menolak klaim pihak lain dalam diskursus. Pengetahuan adalah kepercayaan tentang kebenaran yang masuk akal (*plausible*) daripada kepastian Dunn (2000).

Bahan empiris Bahan empiris terdiri dari dokumen tertulis, dokumen hasil wawancara mendalam, dan hasil verifikasi lapangan. Dokumen tertulis terdiri dari peraturan perundangan, peraturan turunannya, dan beberapa dokumen terkait yang keseluruhannya mengatur dan atau memiliki keterkaitan substantif dan historis dengan kebijakan usaha kehutanan. Termasuk dalam dokumen ini adalah sejumlah surat perjanjian kehutanan (*forestry agreement*) serta surat keputusan pemberian hak pengusahaan hutan (HPH) dan IUPHHK-HA. Dokumen tertulis lainnya mencakup dokumen yang bukan merupakan peraturan perundangan namun mengandung diskursus penting dan unsur historis yang relevan dengan dan mempengaruhi isu kebijakan usaha

kehutanan. Bahan empiris ini dipilah dalam kurun sebelum dan sesudah 1998 (Tabel 3).

Hasil wawancara berupa pandangan langsung para informan kunci yang diperoleh secara triangulasi atas sejumlah pertanyaan kritis yang disintesis dari hasil telaah dokumentasi tertulis. Para informan kunci yang diwawancarai mewakili kelompok-kelompok utama para pemangku kepentingan dalam usaha kehutanan yang terdiri atas birokrat, akademisi, praktisi, dan organisasi masyarakat sipil. Hasil verifikasi lapangan ditekankan untuk mengkonfirmasi kebenaran, koherensi, konsistensi kebijakan, upaya implementasi, dan dampak kebijakan.

Prosedur analisis Sesuai pendekatan Blaikie dan Soussan (2001) serta Baginski dan Soussan (2002), penelitian ini mencakup 2 fokus dengan metode yang berbeda untuk setiap fokus. Untuk memposisikan kelestarian sebagai koridor kunci keseluruhan eksplorasi dilakukan sintesis kerangka teoretis dan konsep kelestarian usaha kehutanan dari berbagai pustaka yang sesuai. Dalam analisis diskursus telaah dokumen dilakukan melalui penyiapan ikhtisar disusul dengan analisis isi dan narasi. Mengacu pada Holsti (1969), analisis isi yang dilakukan berupa penarikan inferensia (*inferences*) dengan mengidentifikasi ciri-ciri khusus dari pesan-pesan setiap paragraf hasil ikhtisar. Analisis narasi merujuk pada Bernard (2000) dan Denzin (1989), terutama dalam menentukan pola-pola pokok dalam narasi. Peneliti menggunakan Sistem Ikhtisar Dokumen Bahasa Indonesia (SIDoBI) ver 2009 dalam membaca, menyarikan, dan mensintesis bahan-bahan empiris. SIDoBI ver 2009 merupakan *online static software* yang telah dikembangkan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) Jakarta, Indonesia. Adapun software N-Vivo Ver 2002 buatan QSR International Pty Ltd, Melbourne, Australia digunakan untuk pengkodean dan pengkategorian bahan-bahan empiris.

Untuk melihat kecenderungan diskursus dan peta kerangka pikir para pihak, hasil analisis proses kebijakan ditransformasi dalam *frame A* (Alvesson dan Karreman 2000) dan *frame B* (Bolman & Deal 1984). Alvesson dan Karreman (2000) menggunakan 2 dimensi (absis dan ordinat) dengan 4 kuadran (Gambar 1). Dimensi pertama (absis)

Tabel 1 Fokus analisis proses kebijakan dan deskripsinya

| Fokus analisis proses kebijakan | Deskripsi |
|---|--|
| Penetapan tonggak kunci kebijakan (<i>key policy milestone</i>) | Memahami historis kebijakan, sejauh mana pendekatan kelestarian dalam usaha kehutanan sedang atau sudah disesuaikan. Hal ini merupakan akumulasi dari kejadian-kejadian masa lalu yang dianggap penting dalam mendefinisikan/menentukan proses-proses kebijakan yang ada yang terdiri dari warisan kebijakan (kebijakan lama), perundangan, kejadian-kejadian bersifat katalis, dan proyek-proyek penting. Dalam analisis proses kebijakan ini, merupakan hal yang menarik untuk mengamati dampak momentum pergantian kepemimpinan nasional pada 1998 menyusul krisis multidimensi 1997 terhadap arah dan substansi kebijakan usaha kehutanan lestari. |
| Implementasi kebijakan (<i>policy implementation</i>) | Identifikasi aksi-aksi implementasi kebijakan terkait untuk <i>output</i> , <i>outcome</i> , dan dampak atas capaian kelestarian. |

Tabel 2 Metode yang digunakan untuk setiap fokus analisis

| Fokus analisis proses kebijakan | Metode |
|-----------------------------------|---|
| Penetapan tonggak kunci kebijakan | Telaah dokumen Wawancara para pihak pemangku kepentingan |
| Implementasi kebijakan | Telaah dokumen Wawancara para pihak pemangku kepentingan Verifikasi lapangan untuk melihat kebenaran implementasi kebijakan |

Tabel 3 Bahan empiris yang digunakan dalam analisis

| Bahan empiris | Sebelum 1998 | Sesudah 1998 |
|-----------------------------------|---|--|
| Dokumen peraturan perundangan | UU 5/67, PP 22/67, PP 21/70 (jo PP 18/75) <i>Forestry Agreement (FA)</i> , SK HPH | UU 41/99 PP 6/99, PP 34/2002 (jo PP 6/2007 jo PP 3/2008), SK IUPHHK |
| Dokumen non peraturan perundangan | Buku Kehutanan Indonesia: Soedjarwo Sampai MS Kaban (isi dipilah sesuai periodisasi yang digunakan dalam analisis). Buku Nuansa dan Harapan Reformasi Kehutanan dan Perkebunan: Perjalanan 250 Hari Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan. | |

menggambarkan hubungan antara diskursus dengan makna sedangkan dimensi kedua (ordinat) menggambarkan lawas diskursus yang merentang dari diskursus mikro (*micro discourse*) di ekstrim atas sampai diskursus mega (*mega discourse*) di ekstrim bawah. Adapun dalam frame B, analisis difokuskan pada dimensi keorganisasian dengan mengidentifikasi 4 dimensi penting (terdiri atas dimensi rasional, dimensi manusia, dimensi politik, dan dimensi simbolik) untuk memahami organisasi yang saling terkait dan dalam beberapa hal tumpang tindih (Bolman & Deal 1984). Prosedur analisis secara skematik disajikan dalam Gambar 2.

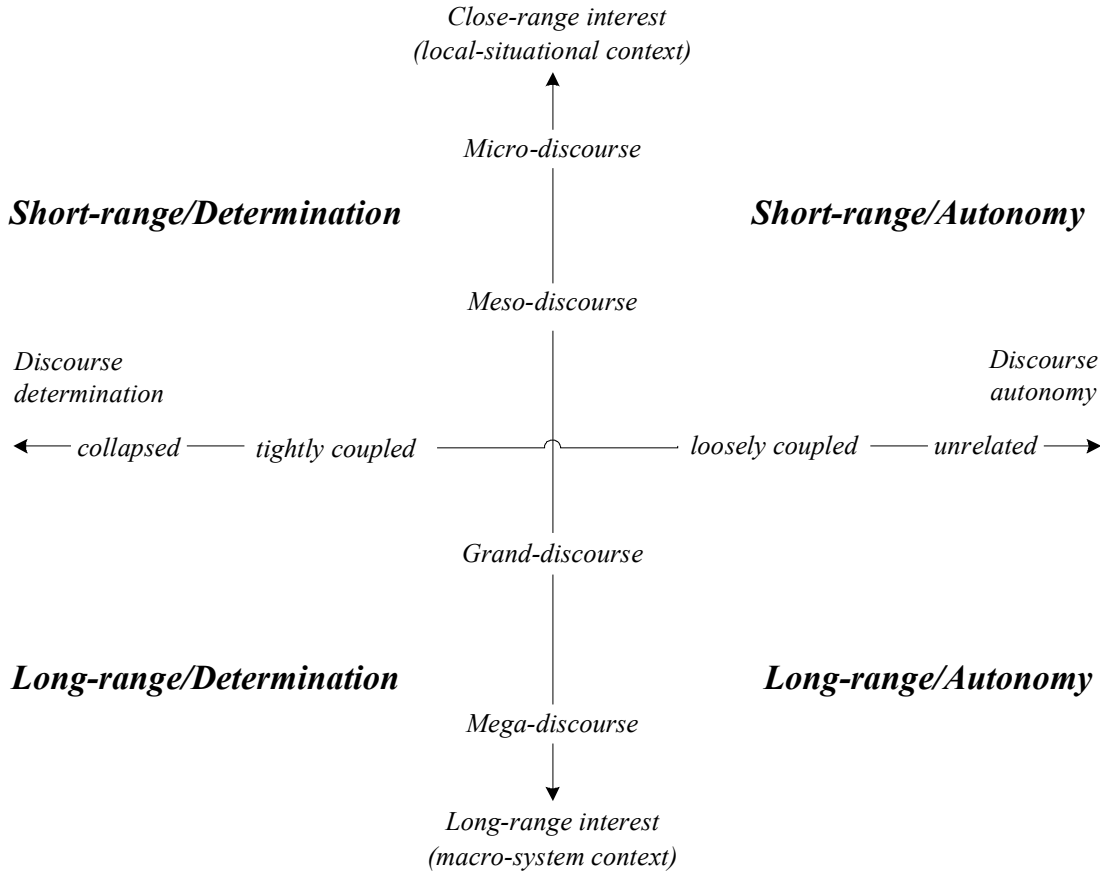
Hasil dan Pembahasan

Hutan alam produksi Indonesia Kecenderungan eksploitasi atas hutan alam terus berjalan sekalipun peran hutan baik secara ekonomi, sosial, dan lingkungan mengalami penurunan yang signifikan (World Bank 2006b), selain maraknya penebangan ilegal (FWI/GFW 2002), multidimensi konflik (Wulan *et al.* 2004), dan semakin besarnya tekanan atas hutan alam (World Bank 2006b). Hal ini terus berlangsung walaupun World Bank (1995) telah mengingatkan bahwa pengelolaan hutan alam Indonesia berada pada jalur tidak lestari. Kartodihardjo (1998), Atje dan Roesad (2004), serta World Bank (2006b) telah tegas menyatakan bahwa kelembagaan usaha kehutanan (memang) tidak mampu menggiring pelaku usaha kehutanan untuk berorientasi pada kelestarian.

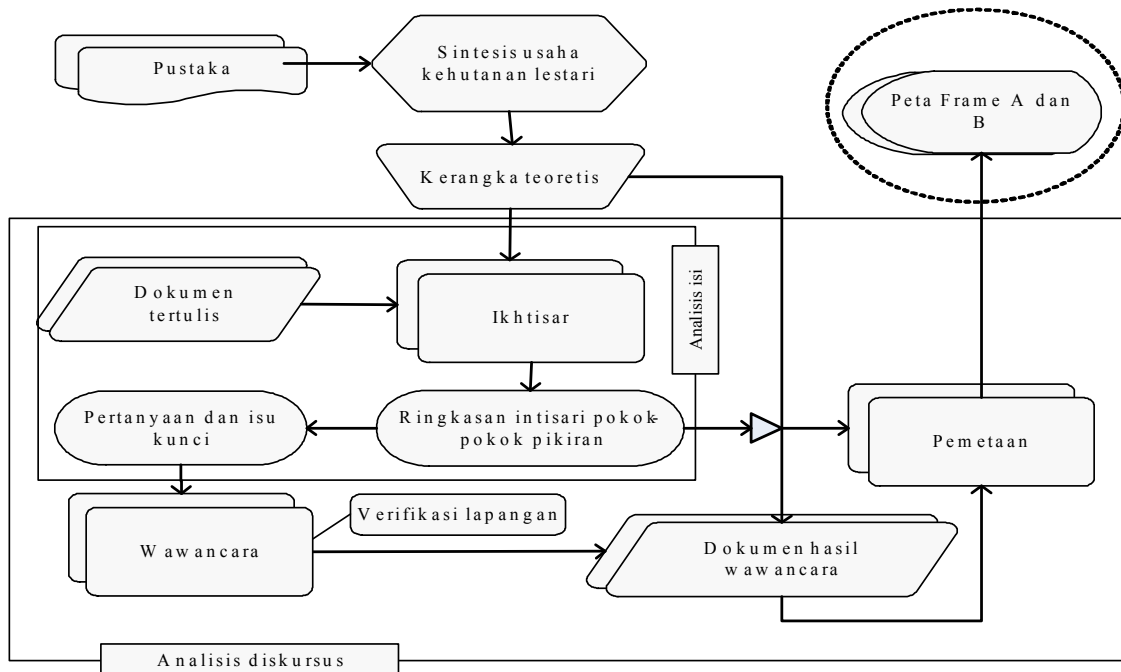
Mengacu pada North (1990), kelembagaan yang mencakup aturan main dan organisasi dibangun dari teori perilaku manusia yang dipadu dengan teori biaya transaksi. Bila kedua teori ini kemudian dipadukan dengan teori ekonomi produksi, maka peran institusi dalam kinerja perekonomian dapat dipahami. Pertanyaan-pertanyaan yang meliputi mengapa kelembagaan ada dan apa perannya dalam

memfungsikan masyarakat khususnya dalam mengendalikan sikap atau perilaku pelaku ekonomi akan dapat terjawab. Sejalan dengan hal ini, Sfeir (1991) menegaskan bahwa kegagalan dalam mencapai pelestarian hutan alam produksi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tidak diimplementasikannya sejumlah aturan kerja usaha kehutanan. Namun, Sfeir (1991) menegaskan pula bahwa walaupun aturan kerja tersebut dilaksanakan maka hutan alam produksi masih belum dapat dipastikan lestari. Kesimpulan Sfeir (1991) ini dapat dipahami sebagai isyarat pembedaan adanya persoalan proses penataan aturan kerja dan aturan main umumnya, terutama dalam ikhtiar mengarusutamakan kelestarian ke dalamnya. Hadirnya sejumlah tekstual dan frase “kelestarian” dalam dokumen aturan main, tidak serta merta menjamin kelestarian dapat diimplementasikan dan tujuan kelestarian dapat dicapai. Hal ini merupakan isyarat banyaknya aturan main yang tidak dapat dilaksanakan termasuk oleh pemerintah sendiri. Dari pendekatan analisis diskursus (Wynee 1995; Reda 2004; Talja 1997; Liang & Ling 2008) diketahui bahwa hal ini berkaitan dengan sejumlah diskursus dan sekaligus kerangka pikir di baliknya dari para pemangku kepentingan yang mempengaruhi atau bahkan mengkonstruksi tatanan aturan main sebagai instrumen kebijakan. Dalam IDS (2006), hal ini berkaitan tidak saja dengan diskursus/narasi, tetapi juga interkoneksinya dengan aktor-jaringan dan politik-kepentingan.

Kebijakan, diskursus, dan kerangka pikir Fokus analisis dititikberatkan pada aspek historis di balik teks kebijakan, yakni sejauh mana hutan alam dan pendekatan kelestarian dalam usaha kehutanan diposisikan. Termasuk di dalamnya adalah akumulasi berbagai kejadian masa lalu yang relevan dan penting sebagai gambaran interaksi dan sekaligus transaksi yang terjadi terutama dalam mendefinisikan



Gambar 1 Peta kerangka pikir para pemangku kepentingan usaha kehutanan lestari menurut dimensi diskursus Alvesson dan Karreman (2000).



Gambar 2 Prosedur analisis diskursus.

Tabel 4 Hubungan narasi kebijakan, diskursus, dan kerangka pikir (sebelum 1998)

| Narasi kebijakan | Diskursus | Kerangka pikir |
|---|--|--|
| Pemosisian dan pandangan atas hutan alam | Hutan alam sebagai anugerah Tuhan YME, sumber kekayaan alam dengan manfaat serba guna, antara lain sebagai basis pertahanan nasional. Hutan dengan multimanfaat itu mutlak dibutuhkan umat manusia sepanjang masa, sehingga harus dilindungi dan dimanfaatkan secara lestari. Hutan alam memiliki potensi ekonomi yang perlu segera dimanfaatkan secara maksimal dan lestari dalam rangka pembangunan nasional dan menyelesaikan revolusi untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. | Begitu yakin dan percaya, bahwa karena hutan itu dengan segala multimanfaat dan multifungsinya merupakan anugerah, dan karena pertimbangan kepentingan pembangunan—termasuk menyelesaikan revolusi—pantas untuk dimanfaatkan dan dikelola, dengan tetap dilindungi agar lestari. |
| <p>Sintesis: Belum jelas apa makna lestari dan macam apa pendekatan untuk mewujudkannya. Artinya, narasi kebijakan dan kerangka pikir di baliknya sesungguhnya mencerminkan belum dipenuhinya kebenaran substantif sebagaimana dimaksud Dunn (2000).</p> | | |
| Konsep dan pendekatan kelestarian | Kelestarian sebagai koridor atau pembatas dalam pemanfaatan, namun tidak tampak secara rinci gambaran keterlaksanaannya. Selain itu disiapkannya mekanisme pungutan yang mengatur adanya bagian dari jumlah pungutan itu yang harus dikembalikan ke hutan untuk dialokasikan sebagai biaya pembangunan rehabilitasi kehutanan dalam arti luas. | Kelestarian dipercaya sebagai sebuah keharusan adanya dokumen perencanaan dalam pemanfaatan hutan yang didalamnya dipastikan masuk unsur kelestarian, serta keterlibatan ahli kehutanan dalam pemanfaatan hutan. |
| <p>Sintesis: Mengisyaratkan betapa kelestarian mengalami simplifikasi menjadi sebatas "keharusan administratif dan mekanistik".</p> <p>Pendekatan baru memenuhi sebatas kebenaran hukum dan menyiapkan aspek legalitas bagi upaya kelestarian sebagai instrumen pengendali pemanfaatan. Pendekatan belum memiliki rasionalitas substantif sebagaimana dimaksud (Dunn 2000).</p> <p>Pendekatan tidak lengkap karena tidak didukung penyiapan sejumlah prakondisi pemungkin, misal terkait yurisdiksi, representasi, bahkan interdependensi antar para pihak yang terlibat atas sumber daya hutan yang diusahakan.</p> | | |

berbagai proses kebijakan yang ada. Untuk tujuan praktis dan penyederhanaan, analisis dibagi dalam 2 periode yakni sebelum dan sesudah 1998.

Sebelum 1998, Undang-Undang No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK), dan perundangan turunannya antara lain Peraturan Pemerintah (PP) No. 22/1967 tentang Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan PP No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) dapat dianggap sebagai tonggak kunci kebijakan usaha kehutanan untuk hutan alam produksi di luar Jawa. Tonggak ini sekaligus awal dimulainya pengusahaan hutan alam produksi di luar Jawa secara besar-besaran. Hubungan antara narasi kebijakan, gambaran diskursus dibalik narasi itu, dan karakteristik kerangka pikir yang relevan dalam periode ini terutama dipandang dari atribut pengetahuan (Dunn 2000) secara ringkas disajikan pada Tabel 4.

Setelah 1998, kebijakan usaha kehutanan lebih lanjut diatur melalui UU 41/99 tentang Kehutanan sebagai

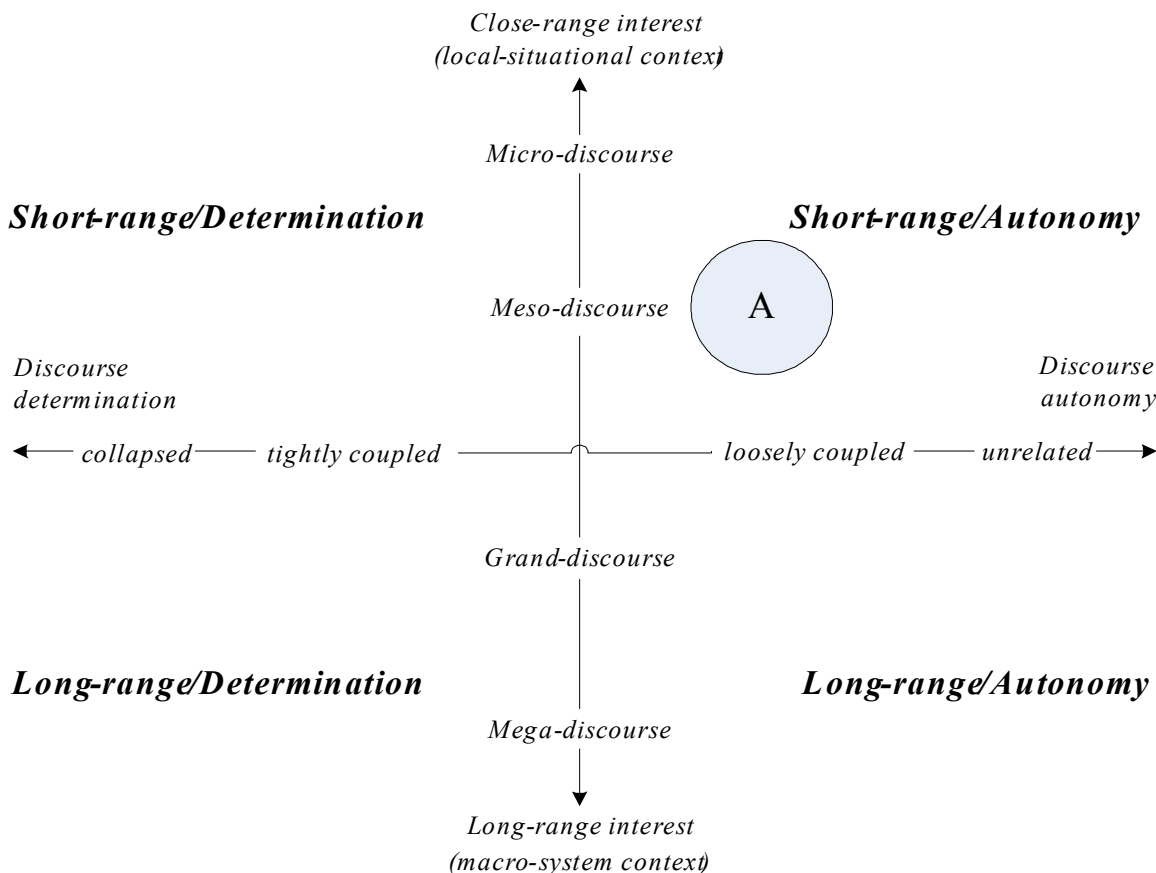
pengganti UUPK 5/67 yang dengan tegas dinyatakan sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan dan tuntutan perkembangan keadaan saat itu. Sebelum pergantian UU tersebut, terjadi penggantian PP 21/70 melalui penerbitan PP 6/99 dengan tetap merujuk pada UU 5/67. Kurang dari setahun setelah penggantian PP 21/70 menjadi PP 6/99, keluarlah UU 41/99. PP 6/99 kemudian disempurnakan, diganti dengan PP 34/2002 dengan merujuk pada UU 41/99 sampai kemudian diganti dengan PP 6/2007 yang akhirnya diganti dengan PP 3/2008. Seluruh PP di atas merupakan tonggak kunci kebijakan usaha kehutanan pada periode ini. Dalam periode setelah 1998, UU 41/99 sebetulnya mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Perpu 1/2004 tentang Perubahan atas UU 41/99 tentang Kehutanan yang ditetapkan kemudian melalui UU 14/2004 tentang Penetapan Perpu 1/2004 menjadi UU. Sekalipun kedua produk perundangan ini juga menjadi bagian dari tonggak kunci kebijakan usaha kehutanan dalam periode ini, materinya tidak banyak dibahas dalam analisis ini terutama

karena perubahannya terfokus hanya pada perbaikan kepastian usaha pertambangan di kawasan hutan yaitu untuk usaha-usaha pertambangan yang izinnnya keluar sebelum pemberlakuan UU 41/99. Narasi kebijakan yang ada, diskursus, dan peta kerangka pikir di baliknya disajikan pada Tabel 5.

Dengan menggunakan pendekatan Alvesson dan Karreman (2000) kerangka pikir yang dibahas di atas memperlihatkan longgarnya (*loosely coupled*) hubungan diskursus dengan makna usaha kehutanan, khususnya terkait representasi kelestarian. Hal ini dicirikan dari lebarnya

Tabel 5 Hubungan narasi kebijakan, diskursus, dan kerangka pikir pada periode setelah 1998

| Narasi kebijakan | Diskursus | Kerangka pikir |
|--|--|--|
| Pemosisian dan pandangan atas hutan alam | Hutan alam sebagai karunia, amanah, dan anugerah Tuhan YME; salah satu penyangga kehidupan, sumber kemakmuran rakyat; memberi manfaat serbaguna bagi umat manusia, dikuasai Negara cenderung menurun kondisinya; perlu prinsip keterbukaan, profesionalisme, dan tanggung gugat dalam pengelolaan hutan; perlunya menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat, budaya, tata nilai masyarakat berdasarkan norma hukum nasional. Dengan menjaga lingkungan, hutan alam tetap diusahakan bagi kemakmuran rakyat lintas generasi dalam koridor kelestarian. Prinsip usaha kehutanan tidak bergeser jauh: dengan menjaga lingkungan, hutan alam tetap diusahakan bagi kemakmuran rakyat lintas generasi dalam koridor kelestarian. | Setelah diktum pengakuan bahwa kondisi hutan alam mengalami penurunan, artinya setelah 2 dekade lebih usaha kehutanan dilakukan, hutan masih tetap dipandang sebagai pontesi ekonomi yang perlu dimanfaatkan secara optimal untuk alasan pembangunan. Usaha kehutanan tetap sebagai pemanfaatan hutan yang bertujuan memperoleh manfaat optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. |
| <p>Sintesis: Setidaknya secara tekstual, istilah kelestarian masih melekat dalam narasi kebijakan. Namun, tetap masih belum jelas apa makna lestari dan macam apa pendekatan untuk mewujudkannya, terutama dikaitkan relevansinya dengan kondisi hutan yang diakui sudah menurun. Artinya, fokus pembaruan sebagaimana terungkap dalam narasi kebijakan dan kerangka pikir di baliknya tetap belum menyentuh kebenaran substantif sebagaimana dimaksud Dunn (2000).</p> | | |
| Konsep dan pendekatan kelestarian | Kelestarian sebagai batasan bagi 2 hal sekaligus: pengelolaan hutan dan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan yang diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, kini dan mendatang. Kelestarian mengerucut sebagai instrumen tidak saja dalam pemanfaatan hutan, tapi mencakup pula upaya memastikan kelayakan Kesatuan Pemangkuan Hutan Produksi (KPHP) dan pencairan dana jaminan kinerja HPH. Perubahan lain yang relatif signifikan terletak pada upaya untuk lebih melibatkan dan membuka hak dan akses masyarakat dalam usaha kehutanan dicirikan antara lain dengan menata ulang besaran luas HPH dan struktur kepemilikannya. | Kelestarian adalah keharusan dalam pemanfaatan hutan adanya dokumen perencanaan yang didalamnya dipastikan masuk unsur kelestarian, serta keterlibatan ahli kehutanan dalam pemanfaatan hutan. Kelestarian akhirnya dimaknai dan diposisikan sebagai kewajiban para pemegang hak konsesi untuk memenuhi kriteria dan indikator pengelolaan hutan secara lestari (PHAPL) yang mencakup aspek ekonomi, sosial, dan ekologi. |
| <p>Sintesis: Dalam euforia perubahan, pemaknaan kelestarian tidak beranjak banyak, di tingkat pelaksanaan justru cenderung semakin menukik pada hal-hal teknis, mekanistik-instrumentatif, dan administratif. Sulit dihindari munculnya pandangan bahwa indikator-indikator kelestarian sangat teknis, cenderung administratif, lebih bersifat disinsentif, dan mempersempit (bahkan menutup) ruang kreativitas unit usaha pemegang konsesi dalam mewujudkan PHAPL, terlebih pemenuhan kriteria dan indikator ini bersifat <i>mandatory</i>.</p> <p>Pendekatannya sendiri masih tetap sebatas memenuhi kebenaran hukum, mempersiapkan aspek legalitas bagi upaya kelestarian sebagai instrumen pengendali (2000). Masih ditemukan ketidaklengkapan dalam hal yang berkaitan dengan penyiapan sejumlah prakondisi pemungkin, misalnya terkait yurisdiksi, representasi, bahkan interdependensi antar pihak yang terlibat atas sumber daya hutan yang diusahakan.</p> | | |



Gambar 3 Peta kerangka pikir para pemangku kepentingan usaha kehutanan lestari menurut dimensi diskursus Alvesson dan Karreman (2000).

kesenjangan antara narasi kebijakan yang merepresentasikan kelestarian dengan kerangka teoretik kelestarian. Kerangka pikir di balik narasi kebijakan yang ada justru luput dari keharusan mengatur dan mempersiapkan hal-hal mendasar atau kondisi pemungkin bagi tercapainya kelestarian. Dari unsur ukuran atau lawasnya, diskursus yang terjadi tergolong diskursus *meso*, yang antara lain dicirikan oleh orientasi praktisnya yang cenderung mendekati kepentingan jangka pendek (*close-range interest*) dan teknis, misal diskursus kelestarian begitu mengerucut kepada pemenuhan hal teknik dan administratif di tingkat unit usaha. Berdasarkan 2 dimensi ini peta kerangka pikir untuk kedua periode ini berada pada radian 2, lingkaran A (Gambar 3).

Dengan mengacu pada Bolman dan Deal (1984) dimensi keorganisasian kehutanan lebih dialamatkan kepada institusi kehutanan pemerintah c.q. departemen yang mengurus kehutanan (nama institusi untuk kedua periode adalah Departemen Kehutanan, Departemen Kehutanan dan Perkebunan, lalu kembali Departemen Kehutanan). Alasan utama adalah karena institusi tersebut berperan sebagai pemain dominan yang berperan ganda yakni sebagai regulator dan sebagai eksekutor dalam usaha kehutanan. Dalam posisi demikian, dalam menjalankan dan menegakkan aturan

mainnya departemen dimaksud lebih cenderung ke dimensi simbolik karena beberapa pertimbangan (Tabel 6).

Kesimpulan

Analisis menunjukkan adanya persoalan kerangka pikir yang terjadi pada para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan kebijakan usaha kehutanan, terutama dalam memposisikan usaha kehutanan dan memaknai kelestarian. Kerangka pikir di balik representasi kelestarian yang terekspresikan baik dalam narasi kebijakan maupun diskursus yang berkembang cenderung memperlihatkan rasionalitas sempit yang cenderung teknis dan miopik. Dapat dikatakan bahwa cakupan dimensi tidak lengkap dan justru tidak mencakup upaya mempersiapkan kondisi pemungkin. Di sisi lain, diketahui bahwa basis pengetahuan teramat senjang. Peran pengetahuan dan ilmuwan hampir tidak bisa teridentifikasi dalam proses konstruksi kebijakan, terutama untuk periode sebelum 1998. Setelah 1998, hampir keseluruhannya sama sekalipun telah ada dinamika keterlibatan para pihak pemangku kepentingan yang lebih besar dalam mengkonstruksi kebijakan menyusul *euforia* reformasi. Namun demikian, tidak tampak terjadi perubahan kerangka pikir atau paradigma secara signifikan. Justru

Tabel 6 Peta kerangka pikir di balik kebijakan usaha kehutanan

| Pendekatan | Dimensi | Sintesis |
|------------------------------|---|---|
| Alvesson dan Karreman (2000) | Longgar (<i>loosely coupled</i>), hubungan diskursus dengan makna usaha kehutanan, khususnya terkait representasi kelestarian. Lawas diskursus tergolong diskursus <i>meso</i> antara lain karena orientasi praktisnya cenderung jangka pendek (<i>close-range interest</i>). | Narasi kebijakan luput dari keharusan mengatur dan mempersiapkan hal-hal mendasar atau kondisi pemungkin bagi tercapainya kelestarian. Diskursus kelestarian begitu mengerucut kepada pemenuhan hal teknis dan administratif di tingkat unit usaha. (Berdasarkan 2 dimensi ini, peta kerangka pikir kedua periode terletak pada radian 2, lingkaran A; Gambar 3). |
| Bolman dan Deal (1984) | Cenderung lebih ke dimensi simbolik, dengan catatan: Tidak berangkat dari sebuah strategi yang memadai, peran manajemen menyeimbangkan "strategi" dan "struktur" dengan lingkungan eksternal adalah kurang. Tidak cukup kuat dan tegas dalam mensinergikan berbagai kebutuhan para pihak dengan rasionalitas keorganisasian yang tidak memadai. Tidak merespon secara seksama kesenjangan kepentingan dan kelangkaan sumber daya hutan (seolah lepas dari politik organisasi). | Lebih tertuju kepada institusi kehutanan pemerintah c.q. departemen yang mengurus kehutanan. Lebih memosisikan diri (secara dominan) pada proses pengambilan keputusan, yang tak ubahnya sebagai arena aksi simbolik, relatif terhadap hasil akhir dari putusan yang diambil. |

terindikasi kuat bahwa paradigma yang ada terhegemoni oleh satu komponen pemangku kepentingan yakni pemerintah. Oleh karena itu, tidak muncul secara tegas gambaran relativitas atas *plausability* di balik dinamika pengetahuan yang muncul.

Selain terhegemoni hanya oleh 1 komponen pemangku kepentingan, beberapa gambaran empiris memperlihatkan bahwa proses konstruksi kebijakan selama ini tidak ditunjang secara memadai setidaknya oleh 4 hal berupa (1) eratnya keterkaitan ilmu/pengetahuan, dan keahlian dengan kebijakan itu sendiri, (2) kepentingan politik yang kondusif, (3) partisipasi publik yang suportif, dan (4) jaringan aktor dan mekanisme jejaringnya. Ketidakhadiran hal keempat dapat menjadi penegas terjadinya hegemoni dalam proses konstruksi kebijakan tersebut.

Ketidakhadiran keempat hal di atas dapat menjadi sebab-utama (*underlying causes*) tidak tercapainya pengarusutamaan kelestarian dalam pembaruan kebijakan usaha kehutanan, termasuk untuk menukik pada hal-hal fundamental, sehingga substansi kebijakan betul-betul pro-kelestarian. Logika ini dapat juga digunakan untuk menjawab isu-isu kontemporer, termasuk pertanyaan "mengapa kebijakan usaha kehutanan selama ini tidak bisa mengkondisikan perilaku para pelaku usaha kehutanan pada kelestarian".

Rekomendasi

Perlu langkah kolektif yang konkret untuk menempatkan posisi persoalan kerangka pikir dan stagnasi berpikir dalam proses pembaruan kebijakan usaha kehutanan sebagai kepedulian kolektif untuk kemudian dipecahkan secara kolektif pula terutama dalam memecah hegemoni proses konstruksi kebijakan. Membangun jaringan aktor dan menata mekanismenya menjadi prioritas yang perlu disegerakan, sebelum menyelesaikan hal lainnya berupa peran pengetahuan dan ilmuwan dalam proses kebijakan, kepentingan politik, dan partisipasi publik. Konkretnya, pemerintah perlu memfasilitasi prosesnya secara inklusif, terbuka, dan partisipatif. Untuk itu, pemerintah dituntut untuk memperkecil atau bahkan meniadakan sifat dominan dan hegemoninya dalam proses penyusunan kebijakan, seperti kecenderungannya selama ini.

Daftar Pustaka

- Anonimous. 2008. Deforestation in Indonesia referred in the Guinness Book. <http://news.worldwild.org/deforestation-in-indonesia> [2 Mei 2008].
- Art B, Buizer M. 2009. Forest, discourses, institutions: a discursive-institutional analysis of global forest

- governance. *Forest Policy and Economics* 11:340–347.
- Atje R, Roesad K. 2004. Who Should Own Indonesia's Forests? Exploring The Links Between Economic Incentives, Property Rights And Sustainable Forest Management. Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Working Paper Series: WPE 076. Jakarta: CSIS.
- Alvesson M, Karreman D. 2000. Varieties of discourse: on the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations* 53(9):1125–1149.
- Bernard HR. 2000. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publication.
- Bolman L, Deal T. 1984. Reframing organizations. Di dalam: White, editor. *A Discourse Analysis of Stakeholders' Understandings of Science in Salmon Recovery Policy*. Blackburg: Virginia Polytechnic Institute & State University.
- Denzin NK. 1989. *Interpretive Biography*. California: Sage Publication.
- [DEPHUTBUN] Departemen Kehutanan dan Perkebunan. 1999. *Nuansa dan Harapan Reformasi Kehutanan dan Perkebunan: Perjalanan 250 Hari Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan*. Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan RI.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2007. *Kehutanan Indonesia: Soedjarwo Sampai M.S. Kaban*. Jakarta: Pusat Informasi Kehutanan, Departemen Kehutanan.
- Dunn W. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi 2 Bahasa Indonesia. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Fischer. 2003a. *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer. 2003b. Beyond Empiricism: Policy Analysis as Deliberative Practice. Di dalam: Hajer M, Wagenaar H, editor. *Deliberative Policy Analysis; Understanding Governance in the Networks Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FWI/GFW. 2002. *The State of the Forest: Indonesia*. Bogor: Forest Watch Indonesia. Washington DC: Global Forest Watch.
- Holsti OR. 1969. Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. Di dalam: Liang, Lin S, editor. *Erroneous Learning from the West? A Narrative Analysis of Chinese MBA Cases Published in 1992, 1999, and 2003. Management International Review*. Shanghai: Gabier Verlag.
- IDS. 2006. *Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on the Environment*. Institute of Development Studies. UK: University of Sussex.
- Ismanto ADJ. 2010. Permasalahan insitusi pengelolaan dan pemanfaatan hutan alam produksi [disertasi]. Bogor: Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Kartodihardjo H. 1998. Peningkatan kinerja perusahaan hutan produksi melalui kebijakan penataan kelembagaan [disertasi]. Bogor: Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Kartodihardjo H. 1999. *Belenggu IMF dan World Bank. Hambatan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia*. Bogor: Latin.
- Liang N, Lin S. 2008. *Erroneous Learning from the West? A Narrative Analysis of Chinese MBA Cases Published in 1992, 1999, and 2003. Management International Review*. Shanghai: Gabier Verlag.
- North DC. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reda AA. 2004. *Discourse Analysis on the Ethiopian Government's National Action Program to Combat Desertification*. Sweden: Linkoping Universitet.
- Resosudarmo, Budy P, editor. 2005. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Selby A, Koskela T, Petajisto L. 2007. Evidence of lay and professional forest-based development discourses in three contrasting regions of Finland. *Forest Policy and Economics* 9(6): 1275-1300.
- Sfeir A. 1991. The Economics of Sustainability in Forestry Development. Proceeding 2 Discussion Area Sector A-B. The 10th World Forestry Congress. Paris, France.
- Talja. 1997. *Analyzing Qualitative Interview Data: The Discourse Analytic Method*. Finland: University of Tampere. (White Paper).
- White A et al. 2006. China and the Global Market for Forest Products: transforming trade to benefit forests and livelihoods. Washington DC: Forest Trend.
- White, Dave D. 2002. *A Discourse Analysis of Stakeholders' Understandings of Science in Salmon Recovery Policy*. Blackburg, Virginia. USA: Virginia Polytechnic Institute & State University.

World Bank. 1995. *The Economic of Long Term Management of Indonesia's Natural Forests*. Jakarta: The World Bank Office Jakarta.

World Bank. 2006a. *Sustaining Indonesia's Forests: Strategy for The World Bank, 2006–2009*. Jakarta: The World Bank Office Jakarta.

World Bank. 2006b. *Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits: Strategic Options for Forest Assistance in Indonesia*. Jakarta: The World Bank Office Jakarta.

Wulan, Cahya Y, Yasmi Y, Purba C, Wollenberg E. 2004. *Analisis Konflik Sektor Kehutanan 1997–2003*. Bogor: Center for International Forestry Research.