

Hariadi Kartodihardjo
Editor

KEMBALI KE JALAN LURUS

Kritik Penggunaan Ilmu
dan Praktek Kehutanan
Indonesia


DEVELOPMENT
Center for Human Development Capacity and Welfare Development
Faculty of Forestry Bogor Agricultural University

*tanah air
Beta*

Kembali Ke Jalan Lurus

Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia

Diterbitkan Oleh



Kembali Ke Jalan Lurus

Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia

Editor: Hariadi Kartodihardjo

Penulis: Azis Khan, Branasto Nugroho, Didik Suharjito, Dudung Darusman, Ervizal A M vZuhud, Hardjanto, Hariadi Kartodihardjo, Hendrayanto, Mohamad Shohibuddin, Mustofa Agung Sardjono, Myrna A Safitri, San Afri Awang, Sofyan P Warsito, Soeryo Adiwibowo, Sudarsono Soedomo, Sulistya Ekawati.

Diterbitkan Oleh



Perpustakaan Nasional, Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kembali Kejalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia, 2013
Khan, Azis, Bramasto Nugroho, Didik Suharjito, Dudung Darusman, Ervival A M Zuhud,
Hardjanto, Hariadi Kartodihardjo, Hendrayanto, Mohamad Shohibuddin, Mustofa Agung
Sardjono, Myrna A Safitri, San Afri Awang, Sofyan P Warsito, Soeryo Adiwibowo, Sudarsono
Soedomo, Sulistya Ekawati

ISBN: 978-979-9337-52-8

XIV+ 504 Halaman, 16 x 24 cm

Cetakan Pertama, Januari 2013,
Editor: Hariadi Kartodihardjo
Editor Bahasa: Handyan A Putro,
Mohammad Sidiq
Rancang Sampul: Kurnianto
Tata Letak: Sugeng Riyadi

Diterbitkan pertama kali oleh:
FORCI DEVELOPMENT
Bekerja sama Dengan
Tanah Air Beta
Gedung Amal Insani, No 04
Lantai 3, Maguwoharjo, Sleman Yogyakarta
Telp (0274) 7422761

Dicetak Oleh:
Nailil Printika
Yogyakarta

KATA PENGANTAR

Gagasan Pembuatan Buku dan Situasi Pendorongnya

Lebih dari satu tahun yang lalu, tepatnya Juni 2011, gagasan pembuatan buku ini dicanangkan. Gagasan tersebut ditumbuhkan terutama dari akumulasi adanya persoalan-perosalan pengelolaan sumberdaya alam, khususnya hutan. Setelah memahami persoalan-persoalan itu bukan langsung menyampaikan pendapat kepada pembuat kebijakan atau kegiatan semacamnya—yang biasanya telah dilakukan, melainkan didahului dengan mempertanyakan kepada diri sendiri, apakah ada kesalahan ilmu pengetahuan atau kesalahan menggunakan ilmu pengetahuan itu dalam praktek-praktek kehutanan ?

Pertanyaan seperti itu didorong oleh suatu kenyataan bahwa perubahan-perubahan yang terlihat, termasuk perubahan Undang-undang Kehutanan, tidak mengubah secara signifikan tataran praktis seperti yang dikehendaki. Dengan bahasa lain, adanya perubahan struktur ternyata tidak disertai perubahan perilaku, sehingga kinerjanya tidak signifikan menjadi lebih baik. Format pemikiran dalam konsep kelembagaan S-B-P yaitu struktur (*Structure*) mempengaruhi perilaku (*Behavior*) dan perilaku mempengaruhi kinerja (*performance*) tidak berjalan. Untuk menjawab mengapa demikian, tentu tidak mudah, atau setidaknya-tidaknya memerlukan konfirmasi banyak teman. Itulah gagasan pembuatan buku ini.

Pemikiran yang Mempengaruhi

Menyampaikan gagasan penyusunan buku ini kepada teman dan sahabat calon penulis pada mulanya penuh keraguan. Apakah benar teman-teman tertarik untuk bersama-sama menulis buku atau tulisan yang sudah dimikilinya rela diberikan menjadi bagian dari buku ini. Hal itu disebabkan terutama buku ini bukan untuk menjawab pertanyaan praktis masalah-masalah kehutanan, melainkan menjawab pertanyaan umum yang terkesan sebagai pertanyaan akademis: Apakah mungkin dengan cara penggunaan ilmu dan praktek kehutanan saat ini, keberlangsungan kehutanan itu akan terwujud? Cara penggunaan ilmu pengetahuan dianggap menjadi titik kritis, karena perubahan tindakan secara mendasar hampir mustahil dapat dilakukan tanpa perubahan cara berfikir.

Mungkin apabila tidak disertai suatu tinjauan yang berbeda, pertanyaan seperti itu tidak akan ada. Hal ini disebabkan oleh suatu anggapan umum bahwa peran dan penggunaan ilmu pengetahuan itu sudah demikian adanya, sudah *given*. Sehingga ketidak-sesuaian kinerja kehutanan dengan harapan dianggap sebagai masalah praktek kehutanan dan bukan masalah penggunaan ilmu pengetahuan.

Bukan baru saat ini, namun sudah sekitar 20 tahun yang lalu, pemikiran-pemikiran sosial dan lingkungan hidup sudah mewarnai arah kebijakan kehutanan, namun pemikiran-pemikiran itu berpengaruh baru sebatas menjadi tambahan kegiatan-kegiatan dan belum menuju rekonstruksi pembaharuan kerangka pikir yang diharapkan. Dengan mengamati perkembangan di wilayah-wilayah pinggiran penggunaan ilmu pengetahuan, ilmu-ilmu non-*mainstream* khususnya bagi pendidikan dan penelitian kehutanan, seperti kelembagaan, politik, antropologi, sosiologi, hukum transformatif, termasuk teori-teori sosial kritis serta bidang-bidang “campuran” seperti ekonomi politik dan ekologi politik, pada kalangan yang masih terbatas, telah membuka perdebatan baru tentang kecukupan penggunaan ilmu-ilmu yang berbasis ke-alam-an yang digunakan dunia kehutanan saat ini, untuk mampu memecahkan persoalan riil pembangunan.

Isi Buku

Tiga bagian yang dipaparkan di dalam buku, belum dapat dikatakan sebagai mencukupi isi buku ini sesuai tujuannya. Sifatnya masih

eksploratif dan indikatif, setidaknya mengukur apakah kerangka pemikiran dan tinjauan atas masalah-masalah yang diuraikan dalam buku ini cukup kuat untuk menjadi jawaban atas persoalan penggunaan ilmu pengetahuan dan praktek kehutanan Indonesia.

Bagian pertama dengan penulis Myrna A Safri, Hardjanto, Sudarsono Sodomomo, Sanafri Awang dan Azis Khan mengeksplorasi berbagai fakta dan memberikan ide-ide tentang artikulasi ulang mengenai pemaknaan terhadap hutan, hukum dan masyarakat berdasarkan pendekatan transdisiplin dalam studi sosio-legal; masalah-masalah mendasar penggunaan ilmu kehutanan dan revolusinya; kritik terhadap *scientific forestry*¹ yang dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan pelepasan kawasan, hutan tanaman, tata niaga kayu, sistem verifikasi legalitas kayu, ekspor kayu dan industri pulp; keadilan dan pendidikan kehutanan dengan kerangka ilmu kehutanan dan ekonomi politik neoliberalisme serta rekonstruksi ilmu kehutanan; telaah pemikiran mendasar atau diskursus dan hegemoni kekuasaan yang dibangkitkan dari diskursus itu, yang berpengaruh terhadap bentuk-bentuk kebijakan yang dilahirkan.

Meskipun dapat dibuktikan bahwa penggunaan ilmu pengetahuan kehutanan saat ini sangat lemah untuk dapat memecahkan masalah kehutanan, dalam bagian ini diuraikan mengapa kritik penggunaan ilmu pengetahuan yang mendasari berbagai definisi dan pengaturan kehutanan itu lemah. Penyebab yang terungkap, misalnya bahwa ilmu itu dianggap netral. Sementara itu bagi pengguna ilmu pengetahuan dan dapat mempertahankan dominasi ekonomi maupun politik berdasarkan praktek ilmu pengetahuan itu cenderung akan mempertahankannya. Dalam banyak hal lain, ilmu pengetahuan itu dianggap identik dengan lembaga pendidikan tinggi dimana para profesional dilahirkan, dan oleh karenanya mereka enggan mengkritisi "rumahnya" sendiri. Alasan lainnya, dengan penguasaan ilmu pengetahuan secara spesifik dan terbatas, cenderung akan menutup diri terhadap pengetahuan lainnya, dan akibatnya pengetahuan sendiri dianggap lebih benar dan enggan untuk mengkritisinya.

1 *Scientific forestry* merupakan paradigma ilmu, kebijakan dan industri kehutanan yang berkembang pada abad ke-19, dengan muasal yang marak di Jerman. Secara ringkas paradigma ini ingin memisahkan hutan dari kehidupan masyarakat setempat, dari ekonomi pedesaan dan menjadikan kekayaan hutan sebagai alat memenuhi kebutuhan industrial yang disokong dan digerakkan negara (Lang dan Pye, 2001:26)

Bagian kedua dari buku ini mengeksplorasi peran ilmu institusi/kelembagaan dan ilmu politik dalam mengupas proses pembuatan kebijakan, meletakkan masalah institusi dan tata pemerintahan sebagai pusat perhatian yang memungkinkan terwujudnya pengelolaan hutan lestari, menelaah konsep institusi berdasarkan teori permainan (*game theory*), menelaah ekologi politik dalam pengelolaan hutan berbasis komunitas, serta penerapan ilmu insitusi dan ilmu politik dalam menelaah pembuatan dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi kehutanan.

Bagian kedua yang ditulis oleh Hariadi Kartodihardjo, Bramasto Nugroho, Sudarsono Soedomo, Soeyo Adiwibowo, Mohamad Shohibuddin dan Sulistya Ekawati ini memaparkan bagaimana perluasan ilmu kehutanan dikembangkan dengan mengadopsi berbagai konsep/teori yang selama ini cenderung tidak digunakan, serta implikasi perluasan ilmu kehutanan itu bagi, baik pembuatan maupun implementasi kebijakan.

Secara operasional, dengan memperluas ilmu kehutanan—dalam hal ini ilmu kelembagaan dan ekologi politik, dengan metoda-metodanya seperti aksi bersama, permainan, diskursus, jaringan, dan lain-lain—sebagai cara pandang baru untuk menelaah masalah-masalah kehutanan dan pemerintahan, akan diperoleh pembaruan cara kerja, karena perbedaan masalah yang dihadapi. Klaim yang diajukan disini bahwa dengan memperluas ilmu kehutanan, masalah kehutanan dapat didefinisikan lebih tepat, sedangkan sebelum itu, bisa jadi salah dalam mendefinisikan masalah. Maka mudah diduga, kebijakan yang diterapkan untuk masalah yang salah tidak akan punya makna dalam memperbaiki keadaan.

Bukan hanya itu, perluasan ilmu pengetahuan tersebut juga dapat mewujudkan kesadaran betapa penjajahan fisik yang sudah lewat masanya itu, kini digantikan oleh penjajahan kerangka berfikir melalui ilmu pengetahuan, yangmana media (sosial), kebijakan internasional, buku-buku populer dan lain-lain sebagai alat komunikasinya. Ilmu pengetahuan itu adalah sumber sekaligus kekuasaan itu sendiri yang dalam prakteknya membentuk kelompok-kelompok pendukungnya (*epistemic community*). Maka dibalik kebijakan publik (internasional, nasional) yang didukung ilmu pengetahuan dapat terkandung hegemoni kekuasaan atas kelompok tertentu terhadap kelompok lainnya. Disamping itu, perluasan penggunaan ilmu kehutanan sekaligus dapat menggeser pandangan terhadap fakta kehutanan yang selama ini cenderung hanya dianggap sebagai fakta hukum dan administrasi.

Bagian ketiga buku ini ditulis oleh Sofyan Warsito, Ervizal AM. Zuhud, Mustofa Agung Sarjono, Didik Suharjito dan Hendrayanto. Pada bagian ini kita diminta untuk menggunakan segenap pengetahuan untuk mencermati sumberdaya hutan, yang mempunyai karakteristik tertentu, baik apabila dipandang sebagai modal ekonomi, modal sosial maupun modal ekologi. Tanpa harus memperhatikan kelemahan kebijakan kehutanan akibat terbatasnya pengetahuan yang digunakan untuk mendefinisikan dan menetapkan kebijakan kehutanan, ketidaktercermatan dalam menafsirkan, misalnya cara menentukan kriteria kelestarian hutan—apakah berdasarkan kelestarian produksi atau tegakan, akan melahirkan kebijakan-kebijakan keliru. Kesalahan dalam menentukan batasan produksi (AAC) misalnya, telah menjadi bagian dari tragedi kerusakan hutan alam produksi selama ini, dan hal demikian itu disebabkan oleh kesalahan memaknai pelajaran dasar ilmu kehutanan tentang penetapan produksi lestari. Kekeliruan yang sifatnya paling elementer seperti itu tentunya mudah diduga jikalau mudah menular pada persoalan-persoalan yang lebih pelik, misalnya mengkaitkan karakteristik hutan, yaitu adanya stimulus-stimulus alami dari berbagai sifat biologi flora dan fauna, yang perlu difahami dan diperhatikan dalam pengelolannya.

Sifat mengutamakan hutan secara bio-fisik itu juga melahirkan persoalan-persoalan sosial yang dalam hal ini dibuktikan oleh adanya hambatan perkembangan perhutanan sosial maupun pemberdayaan masyarakat hingga saat ini. Kembali, akan mudah diduga apabila persoalannya dibalik, bukan masuk kepada relung-relung karakteristik hutan secara detail, tetapi hutan harus dilihat sebagai bagian dari DAS atau ekoregion yang lebih luas, maka pada posisi ini juga belum terfikirkan jenis ilmu pengetahuan apa yang perlu digunakan untuk menafsirkan hutan sebagai bagian dari bentang alam itu.

Terhadap isi buku yang tertuang dalam tiga bagian di atas, pada ujungnya dilakukan pemikiran reflektif untuk memosisikan ilmu pengetahuan dan praktek kehutanan saat ini dan di masa depan. Bagian akhir yang ditulis oleh Dudung Darusman dan Hariadi Kartodihardjo ini memberikan perhatian yang ditujukan pada ilmu pengetahuan dan keunggulan bangsa, peran dan tugas ilmuwan, doktrin yang ditimbulkan ilmu pengetahuan (*scientific forestry*), kekuasaan yang membonceng ilmu pengetahuan itu, dampak buruk bagi praktek kehutanan, perluasan ilmu pengetahuan itu sendiri untuk dapat memandang persoalan

menjadi lebih sesuai dengan kenyataan yang dihadapi, maupun menggalai tipe-tipe ilmuwan seperti apa yang sesuai dengan kondisi yang dihadapi.

Dengan demikian, buku berjudul “Kembali ke Jalan Lurus:....” ini sama-sekali tidak memaknai arti “lurus” secara fisik, melainkan suatu abstraksi agar dapat menghindari jalan berliku yang berkepanjangan untuk mengatasi persoalan-persoalan kehutanan. Modal utama untuk dapat mencapai jalan lurus itu bukan melalui materi atau kekuasaan, melainkan pembaruan kerangka berfikir melalui perluasan ilmu pengetahuan kehutanan yang digunakan selama ini.

Ucapan Terimakasih

Kepada ke-lima belas penulis sebagai teman, sahabat, dan guru saya, diucapkan terimakasih atas sumbangan pemikiran di dalam buku ini, serta secara khusus juga disampaikan kepada pembahas: Bapak-bapak Herman Haeruman, Nana Suparna, dan Mubariq Ahmad. Kepada Panitia Hari Pulang Kampus Alumni Fakultas Kehutanan ke XV-2012, Institut Pertanian Bogor serta Epistema Institute diucapkan terimakasih atas disediakannya ruang, waktu dan sumberdaya untuk membahas maupun menerbitkan buku ini.

Bogor, Januari 2013

Editor dan Penulis,
Hariadi Kartodihardjo

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	xi
Bagian I:	
Peran dan Perluasan Ilmu Pengetahuan Kehutanan	
Pengantar Bagian I: Hegemoni Ilmu Pengetahuan— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	3
Keniscayaan Transdisiplinaritas dalam Studi Sosio- Legal terhadap Hutan, Hukum, dan Masyarakat— <i>Myrna A Safitri</i>	9
Matinya Ilmu Kehutanan: Sebuah Esai Pendahu- luan— <i>Hardjanto</i>	21
Scientific Forestry: Sebuah Gugatan— <i>Sudarsono Soedomo</i>	49
Menggugat Ilmu Pengetahuan Kehutanan dan Eko- nomi Politik Pembangunan Kehutanan Indonesia— <i>San Afri Awang</i>	79
Menafsir Kebijakan Berujung Hegemoni Kekuasaan: Sebuah Telaah Diskursus— <i>Azis Khan</i>	99

Bagian II:

Peran Institusi dan Politik dalam Analisis Kebijakan Kehutanan

Pengantar Bagian II: Pendekatan Institusi dan Politik— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	141
Kepemerintahan dan Kebijakan Kehutanan: Peran Aktor, Kepentingan dan Diskursus Peraturan sebagai Alat Pemaksa— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	149
Reforma Institusi dan Tata Kepemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik— <i>Bramasto Nugroho</i>	177
Institusi dalam Perspektif Teori Permainan— <i>Sudarsono Soedomo</i>	225
Kontestasi Devolusi: Ekologi Politik Pengelolaan Hutan Berbasis Komunitas— <i>Soeryo Adiwibowo, Mohamad Shohibuddin, Hariadi Kartodihardjo</i>	255
Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan— <i>Sulistya Ekawati</i>	309

Bagian III:

Reforma Kebijakan Ekonomi, Sosial dan Pengelolaan Hutan Berbasis Ekoregion

Pengantar Bagian III: Integrasi Pendayagunaan Modal Ekonomi, Sosial dan Ekologi— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	325
Kesalahan Makna, Kesalahan Kebijakan: Review Konsep Kelestarian Tegakan Hutan, Dana Reboisasi dan PNBK dari Penggunaan Kawasan Hutan— <i>Sofyan P Warsito</i>	333
Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati— <i>Ervizal A.M. Zuhud</i>	357
Membawa Perhutanan Sosial Indonesia ke Upaya yang Lebih Menjanjikan— <i>Mustofa Agung Sardjono</i>	397
Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa— <i>Didik Suharjito</i>	423

Ekoregion, Bioregion dan Daerah Aliran Sungai dalam Pembangunan Nasional Berkelanjutan— <i>Hendrayanto</i>	451
Bagian IV:	
Penutup—Implikasi Kebijakan	
Penggunaan Ilmu Pengetahuan Kehutanan: Refleksi dan Evaluasi— <i>Dudung Darusman</i>	465
Masalah Cara Pikir dan Praktek Kehutanan: Refleksi dan Evaluasi— <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	477
Profil Penulis	499

Reformasi Kelembagaan Dan Tata Pemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan Yang Baik

Bramasto Nugroho

People often speak of 'balancing' economic, social and environmental needs ... And we need far more than balance: we need transformation, a wave of social, technical and economic innovation that will touch every person, community, company, institution and nation on the Earth. Alan Atkisson, 2005

Pendahuluan

Penguasaan atas bumi dan air dan kekayaan alam oleh Negara dalam penyelenggaraan kehutanan di Indonesia diterjemahkan dalam UU No 41/1999 tentang Kehutanan. Pasal 4 UU tersebut menyebutkan bahwa "*Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan (b) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut, terlihat bahwa peran pemerintah baik pusat maupun daerah dalam pengurusan dan pengelolaan sumberdaya hutan (SDH) sangatlah dominan. Penguru-

san meliputi kegiatan penyelenggaraan (UU 41/1999 pasal 10): (a) perencanaan kehutanan, (b) pengelolaan hutan, (c) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan (d) pengawasan. Sedangkan pengelolaan hutan meliputi kegiatan (UU 41/1999 pasal 21): (a) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, (b) pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, (c) rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan (d) perlindungan hutan dan konservasi alam.

Dominasi pemerintah mempunyai implikasi bahwa pemerintah harus mampu menjadi *leading agency* untuk pencapaian tujuan-tujuan pengurusan dan pengelolaan hutan. Dalam UU 41/1999 pasal 3 disebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan: (a) menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; (b) mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; (c) meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; (d) meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan (e) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Tampaknya masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, mengingat kinerja pengurusan dan pengelolaan SDH hingga saat ini masih banyak menghadapi persoalan. Pertama, persoalan yang berkaitan dengan terganggunya kelestarian SDH yang berimplikasi kepada keberlanjutan aliran manfaat yang dapat dinikmati oleh masyarakat, dan kedua adalah distribusi aliran manfaat SDH yang belum adil dan merata.

Dari berbagai kasus di lapangan, menunjukkan bahwa mengatasi persoalan-persoalan tersebut dengan orientasi teknis seperti gerakan rehabilitasi lahan, gerakan penanaman sejuta pohon, operasi-operasi kepolisian pemberantasan *illegal logging*, introduksi-introduksi teknik/sistem silvikultur dan pemanenan ramah lingkungan, banyak mengalami hambatan implementasi. Mayers et al. (2002) menemukan bahwa banyak persoalan pencapaian pengelolaan hutan lestari (PHL) berakar pada masalah yang jauh dari SDH itu sendiri. Dari berbagai pengala-

man menunjukkan (a) lemahnya kelembagaan pemerintahan menyebabkan ketidakmampuan menegakkan peraturan formal; (b) lemahnya kelembagaan sosial-masyarakat menyebabkan *stakeholders* tidak bersedia memberi sanksi kepada pihak-pihak yang merusak SDH; dan pada akhirnya (c) kelemahan tata kelola kehutanan (*forestry governance*) menjadikan persoalan kehutanan semakin kompleks seperti pengkonversian hutan alam tanpa proses konsultasi publik, penanaman hutan tanaman yang mengabaikan hak-hak dan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat sekitar hutan, dan teknik-teknik pengelolaan hutan yang diterapkan justru menyebabkan hilangnya keanekaragaman hayati (*biodiversity*). Dengan demikian kelemahan kelembagaan (*institutional weaknesses*) tidak hanya terjadi pada entitas pemerintahan, tetapi pada banyak kasus juga terjadi di masyarakat, di mana interaksi keduanya akan menghambat pembangunan tata kelola kehutanan yang baik (*good forestry governance* – GFG).

Untuk kasus Indonesia, kelemahan kelembagaan tidak saja terbatas pada ketidakmampuan menegakkan peraturan formal. Salah satu butir kesimpulan diskusi nasional yang dihadiri 12 Dinas Kehutanan Provinsi dan 12 Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota yang difasilitasi oleh Fakultas Kehutanan IPB pada Februari 2008 mengindikasikan bahwa kelembagaan kehutanan Indonesia gagal dalam menyediakan aturan main yang baik, di mana peraturan/perundangan di bidang kehutanan diindikasikan sebagai: (a) tidak memadai untuk mengatasi permasalahan, (b) struktur (isi) yang tidak konsisten, (c) konsisten namun berisiko dalam pelaksanaannya, (d) terlalu sering berubah dan tidak tersosialisasikan dengan baik, serta (e) masih berpotensi untuk menimbulkan biaya transaksi tinggi. Pada situasi demikian, keberadaan norma-norma, adat-istiadat, dan kebiasaan (*social/informal institutions*) seharusnya dapat berperan melalui mekanisme *self governing* atas SDH yang ada di sekitarnya, namun seperti yang diidentifikasi Mayers et al. di atas kondisi demikian tidak terjadi. Sebagai Negara hukum, peran masyarakat terbatas pada mengidentifikasi, melaporkan dan berpartisipasi mengatasi penyimpangan-penyimpangan, namun peran Negara tetap dominan dalam menindaklanjuti proses-proses hukumnya. Tatkala hasil identifikasi, laporan dan bentuk-bentuk partisipasi lainnya tidak memperoleh tanggapan yang proporsional dari Negara, maka akan mengakibatkan beban biaya partisipasi (*participation costs*) yang ditanggung masyarakat menjadi meningkat dan tidak tertanggungkan,

sehingga masyarakat secara rasional akan meninggalkan partisipasinya (Kasper dan Streit, 1998), dan bahkan akan mengalihkan upaya partisipasinya kepada pihak-pihak yang menyimpang dengan membangun kelembagaan alternatif seperti berbagai kelembagaan yang dikembangkan antara cukong dan masyarakat dalam kegiatan *illegal logging*.

Dari uraian tersebut di atas, terdapat 2 persoalan utama dalam kegagalan kelembagaan kehutanan di Indonesia yaitu kegagalan dalam menyediakan peraturan/perundangan/ kebijakan yang efisien dan efektif di satu sisi dan kegagalan dalam membangun kapasitas organisasi yang mampu menjalankan peraturan/ perundangan/ kebijakan untuk pencapaian tujuan hutan lestari dan masyarakat sejahtera. Kegagalan pertama berkaitan dengan *institutional arrangement* (Davis dan North, 1971) atau *rules of the game* (Williamson, 1996) dan yang kedua merujuk pada *institutional environment* (Davis dan North, 1971) atau *institutions of governance* (Williamson, 1996). Oleh karenanya Mayers et al. (2002) berkesimpulan bahwa pencapaian SFM tidak dapat dilepaskan dari *enabling policy*, *legal* dan *institutional conditions* untuk pencapaian *good forestry governance* (GFG). Hal ini akan dapat dicapai apabila Negara/pemerintah dan segenap *stakeholders* bersedia melaksanakan reformasi kelembagaan.

Reformasi kelembagaan bidang kehutanan telah menggejala di dunia selama dekade terakhir ini. Tidak saja dilakukan di Negara-negara yang sedang membangun, melainkan di Negara-negara maju (World Bank, 2005). Hal ini didorong oleh adanya (a) keinginan-keinginan lokal, regional maupun global untuk memperbaiki tata kelola kehutanan, (b) perbaikan tata kelola di tingkat lokal akan memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik, partisipasi lokal dan pembangunan sektor riil, dan (c) pada tataran global, perbaikan tata kelola yang mengadopsi standar-standar konservasi dan pengelolaan SDH mendukung kesepakatan-kesepakatan internasional yang relevan dengan konservasi SDH dan keanekaragaman hayati (kehati). Tekanan demokratisasi yang mengglobal dan melanda semua bidang kehidupan, berpengaruh pula terhadap Indonesia.

Tulisan berikut akan menyoroti perlunya reformasi kelembagaan untuk mencapai tata kepengurusan kehutanan yang baik (*good forestry governance*). Uraian mengambil konteks pengurusan dan pengelolaan kehutanan nasional, walaupun demikian konsep yang dikemukakan dapat juga dimanfaatkan untuk konteks-konteks *good governance* dalam skala

yang lebih mikro, misalnya untuk ekowisata, pengelolaan DAS, rehabilitasi lahan, dan pengusaha hutan.

Tulisan ini diawali dengan mengungkap mengapa di dalam pembangunan *good forestry governance*, reformasi yang diperlukan adalah kelembagaan (dalam tulisan ini akan digunakan pula istilah institusi untuk menyebut kelembagaan). Selanjutnya diuraikan tentang *governance*, *good governance* dan *good forestry governance*. Setelah diketahuinya kelembagaan dan *good forestry governance*, maka tulisan ini akan berlanjut dengan mengupas reformasi kelembagaan yang diperlukan dan bagaimana cara pencapaiannya. Di dalam mereformasi kelembagaan ada beberapa resiko-resiko yang muncul berkaitan dengan pentransformasinya. Untuk itu di bagian akhir tulisan ini (penutup) disajikan bagaimana hal-hal demikian perlu diantisipasi.

Mengapa Kelembagaan?

Karakteristik manfaat barang dan jasa SDH dan pengambilan keputusannya

Manfaat diartikan oleh Field (1994) sebagai segala sesuatu yang dapat membuat seseorang atau sekelompok orang diuntungkan (*better off*). Orang yang diberi sesuatu, dan oleh karenanya kesejahteraannya meningkat, maka orang tersebut diuntungkan (*better off*). Dan orang tersebut akan merasa dirugikan (*worse off*), apabila sejumlah manfaat diambil darinya. Konsep manfaat tersebut erat kaitannya dengan hak kepemilikan (*property rights*) yaitu hak yang dimiliki individu, masyarakat atau negara atas suatu sumberdaya (*asset/endowment*) untuk mengelola, memperoleh manfaat, memindahtangankan, bahkan untuk merusaknya. Di dalam konsep *property rights* juga terkandung kewajiban-kewajiban, bagi pemilik hak kewajiban tersebut dapat berupa beban (yang bila ditransformasi ke dalam satuan unit moneter berupa biaya-biaya) pengelolaan suatu sumber daya dan bagi bukan pemilik hak kewajiban tersebut berupa pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh pemilik hak tersebut.

Dari konsep manfaat tersebut di atas, karakteristik manfaat suatu barang dan jasa dapat ditentukan/dipilah berdasarkan sifat *excludability* dan *divisibility* dari manfaat barang dan jasa yang dimaksud. *Excludability* berkaitan tidak saja dengan kemampuan pemilik hak barang dan jasa

tersebut untuk mengeluarkan pihak-pihak lain yang tidak berhak, melainkan berkaitan pula dengan kewajiban eksklusif untuk menanggung biaya atas pemanfaatan barang dan jasa tersebut. Suatu barang dan jasa dikatakan *excludable* apabila pihak-pihak yang tidak berhak mampu dikeluarkan dan segala biaya yang berkenaan dengan pengelolaan dan kerugian-kerugian atas pengelolaannya sepenuhnya dapat dibebankan kepada pemilik hak. Sebaliknya, apabila manfaat barang dan jasa dapat dimanfaatkan oleh siapa saja tanpa ada yang memiliki tanggung jawab eksklusif untuk membangun supplynya, maka barang dan jasa tersebut dikatakan sebagai *non-excludable*. Sifat *excludability* merupakan prasyarat untuk internalisasi biaya dan manfaat atas pengelolaan sumberdaya (Kasper dan Streit, 1996). Barang dan jasa yang *excludable* memungkinkan swasta (*private*) untuk memproduksinya, sebaliknya barang dan jasa yang *non-excludable* sangat menggantungkan produksinya pada pemerintah sebagai representasi publik.

Divisibility berkaitan dengan sifat pemilahan kemanfaatan. Dengan sifat ini manfaat suatu barang dan jasa dapat (memungkinkan untuk) dipilah-pilah sesuai permintaan pihak-pihak yang memerlukan. Katakan suatu hamparan hutan yang dimiliki oleh seseorang, orang lain dapat menikmati manfaat rekreasi hutan tersebut setelah membayar karcis, dan yang lainnya dapat menebang pohon setelah membeli tegakannya atau berburu binatang setelah membayar *hunting fee*-nya. Pada kondisi demikian, manfaat barang dan jasa tersebut dikatakan *divisible* (Kasper dan Streit, 1996). Sebaliknya, apabila barang tersebut tidak dapat (atau berbiaya sangat mahal) untuk pemilahnya, manfaat barang dan jasa tersebut dikatakan *indivisible*. Contohnya adalah udara bebas yang dapat dihirup oleh siapa saja tanpa dapat dipilah-pilah, sinar matahari yang dapat dimanfaatkan oleh siapa saja tanpa membayar, jalan umum yang dapat digunakan sekaligus untuk mobil, sepeda motor, sepeda dan pejalan kaki.

Berdasarkan karakteristik barang dan jasa tersebut, terdapat 4 varian jenis barang dan jasa di mana masing-masing menentukan karakteristik pengambilan keputusan pemanfaatannya. Varian jenis barang dan jasa dan karakteristik pengambilan keputusannya disajikan pada Tabel 1.

Mengingat seluruh hutan dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara (UU 41/1999 pasal 4), maka hak kepemilikan hutan di Indonesia pada dasarnya merupakan hutan Negara

(*state forest atau state property*). Negara atau pemerintah merupakan representasi publik, dengan demikian hutan dan kekayaan yang terkandung di dalamnya juga merupakan *public property*. Dari penjelasan Tabel 1 menunjukkan bahwa dengan karakteristik institusi kepemilikan sumberdaya demikian, maka manfaat SDH memiliki ciri sebagai barang dan jasa *non-excludable* yang dalam pemanfaatannya dapat dipilah (*divisible*) maupun yang tidak dapat dipilah (*indivisible*). Dengan demikian, pengambilan keputusan produksi maupun pemanfaatannya seharusnya didasarkan pada keputusan bersama (*collective decisions*) yang memerlukan proses politik dan konsultasi publik dalam suatu aksi bersama (*collective action*).¹

Tabel 1. Varian barang dan jasa serta karakteristik pengambilan keputusan pemanfaatannya.

		Excludability	
		Excludable	Non-excludable
Divisibility	Divisible	Barang dan jasa milik pribadi (<i>Private goods and services</i>)	Barang dan jasa milik bersama yang aksesnya dapat diatur (<i>Common-pool resources</i>)
		Contoh: lahan, mobil, dls milik pribadi; hutan hak; kayu, HHNK, dls	Contoh: hutan produksi milik publik (Negara); air tanah dalam (artesis); ikan di laut; dls
		Keputusan: <i>Market mechanism; private domain</i>	Keputusan: <i>Private with collective (government) regulations</i>
	Indivisible	Barang dan jasa milik kelompok terdaftar (<i>Club goods and services</i>)	Barang dan jasa murni milik publik (<i>Pure public goods and services</i>)
		Contoh: fasilitas-fasilitas umum yang akses pemanfaatannya ditentukan oleh keanggotaan seperti sport clubs, TV cable, dls	Contoh: hutan lindung dan konservasi milik publik (Negara); air dan udara bersih; pemandangan indah; dls
		Keputusan: <i>Private domain; Collective funds possible: tax, retribution, advertisement, club memberships</i>	Keputusan: <i>Collective (government) domain; political process; subsidy; dls</i>

Sumber: Turner, et al. (1994); Ostrom dan Schlager (1996) dan Kasper dan Streit (1996) dengan beberapa modifikasi dan telaah penulis.

1 Aksi bersama (*collective action*) didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan bersama untuk kepentingan masyarakat/kelompok/bangsa/ negara.

Sumber-sumber *interdependency* dalam pengurusan dan pengelolaan SDH

Pengambilan keputusan berdasarkan keputusan bersama yang memerlukan proses politik dan konsultasi publik dalam suatu aksi bersama, memunculkan kesaling-terkaitan (*interdependencies*) antar aktor. Aktor-aktor dalam pengambilan keputusan publik semacam itu terdiri dari entitas birokrasi/eksekutif, legislative/politisi, pengusaha dan masyarakat (Steven, 1993).

Dari sudut pandang tatanan kelembagaan paling tidak terdapat 4 (empat) sumber *interdependencies* yang perlu mendapat perhatian dalam pengurusan dan pengelolaan SDH, yaitu:

1. Pemanfaatan SDH menyangkut alokasi-alokasi pilihan.
SDH dapat menghasilkan berbagai fungsi (konservasi, lindung dan produksi) dan manfaat (kayu, non-kayu, wisata, dan kehati). Fungsi dan manfaat mana yang akan ditetapkan tidak saja dipengaruhi oleh kondisi fisik, biotik dan sosial, tetapi pada banyak kejadian ditentukan oleh interest para aktor yang kadangkala menyimpang jauh dari kondisi fisik, biotik dan sosial SDH di lokus tertentu. Oleh karenanya rambu-rambu pengalokasian fungsi dan manfaat yang akan dimanfaatkan perlu ditetapkan, sehingga keputusan-keputusannya dapat mengarah pada pencapaian misi utama pengurusan hutan yaitu kesejahteraan masyarakat dan kelestarian sumberdaya.
2. Pemanfaatan SDH menyangkut kepentingan multi-pihak dan multi-sektor.
Kawasan hutan di Indonesia dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dominasi hak kepengurusan oleh negara mengindikasikan bahwa dalam pemanfaatannya perlu mengantisipasi kepentingan-kepentingan para aktor (birokrasi, politisi, pelaku usaha BUMS/BUMN /BUMD, dan masyarakat) dan seluruh sektor yang relevan dengan pemanfaatan lahan (misalnya pertanian, perkebunan dan pertambangan) yang secara rasional ingin memaksimalkan utilitasnya. Penonjolan kepentingan satu aktor atau sektor saja akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan dan akan merugikan eksistensi SDH itu sendiri. Begitu pula jika tanpa aturan main yang dapat mengendalikan perilaku para aktor dan sektor akan menjauhkan kegiatan pengurusan hutan dari tercapainya tujuan bersama. Sementara penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat mengindikasikan bahwa pembangunan kehutanan bukan hanya untuk kehutanan itu sendiri, melainkan untuk mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan.

3. Pengelolaan dan pemanfaatan SDH dapat mempengaruhi pihak lain secara positif (*externality economic*) maupun negatif (*externality dis-economic*) baik *intra* maupun *inter generation*.

Disadari bahwa pengelolaan dan pemanfaatan SDH oleh salah satu pihak akan berpengaruh kepada pihak lain. Pengaruh tersebut dapat berupa pengaruh yang sifatnya positif melalui *multiplier effect* yang diciptakan maupun jasa lingkungan yang dihasilkan, dapat pula bersifat negatif melalui dampak lingkungan yang merugikan masyarakat. Pengaruh dampak tersebut sangat mungkin bersifat lintas batas, baik lintas batas hak, maupun lintas batas wilayah administrasi pemerintahan bahkan lintas Negara. Untuk menguatkan dampak positif maupun menekan dampak negatif yang dihasilkan, memerlukan negosiasi-negosiasi. Negosiasi untuk penguatan dampak positif berkaitan dengan kompensasi-kompensasi yang harus dibayar oleh pengguna (*user/s*) kepada penyedia (*provider/s*) melalui mekanisme pembayaran jasa lingkungan (*payment for environmental services*) atau mekanisme lainnya, termasuk REDD dan *carbon trade*. Negosiasi untuk menekan dampak negatif berkaitan dengan kompensasi dari penghasil dampak (*polluter/s*) kepada pihak terkena dampak (*sufferer/s*) dengan berbagai mekanisme yang disepakati. Kondisi demikian menimbulkan kesaling-terkaitan baik antara pemanfaat dengan masyarakat, pemanfaat satu dengan lainnya, antar kabupaten/kota, dan antar Negara.

4. Hasil pemanfaatan SDH perlu didistribusikan secara adil.

Pada akhirnya hasil-hasil dari pemanfaatan SDH perlu didistribusi secara adil. Keadilan di sini mengandung arti bahwa sektor kehutan perlu berkontribusi secara positif terhadap pembangunan ekonomi masyarakat, namun tidak melupakan hak hutan untuk memperoleh pengembalian investasi. PSDH dan DR merupakan penerimaan pemerintah secara langsung dari pemanfaatan hutan yang sebagian di dalamnya merupakan nilai penyusutan (*depreciation*) SDH dan sebagian lainnya merupakan rente atas tanah dan hilangnya kesempatan publik memanfaatkan SDH (*opportunity costs*). Komponen yang berasal dari nilai penyusutan sepantasnya bila dikembalikan untuk membangun kembali *stock* SDH, dan rente hutan dapat dikonsumsi untuk kesejahteraan masyarakat. Kebijakan alokasi dan redistribusi manfaat hutan tersebut memerlukan proses politik dan konsultasi publik yang juga memunculkan kesalingterkaitan antar aktor.

Problem Penatakelolaan (*governing*) SDH

Selain persoalan-persoalan tersebut di atas, Brown et al. (2002) juga mengidentifikasi persoalan-persoalan pengurusan dan pengelolaan SDH dari perspektif *governance*. Terdapat 3 (tiga) kelompok persoalan, yaitu:

1. Persoalan yang terkait dengan karakteristik alami dari SDH:
 - a. Pepohonan tumbuh perlahan (kayu yang bernilai tinggi justru paling lambat tumbuhnya) dan menghasilkan kegunaan yang beragam.
 - b. Menyediakan kegunaan yang berbeda, dan tidak selalu kompatibel, untuk individu (orang) yang berbeda pula.
 - c. Sumberdaya hutan dapat menyimpan nilai kegunaan untuk jangka panjang, namun mudah juga untuk dilikuidasi (*easily liquidated*).
2. Persoalan yang terkait dengan karakteristik hak-hak atas sumberdaya:
 - a. Kawasan hutan (terutama yang dikuasai oleh negara) selalu berada pada situasi kompetisi pengakuan hak-hak (*competing claims of ownership*).
 - b. Pemanfaatan hutan, terutama di negara-negara tropis, cenderung melibatkan swasta pada hutan publik. Pada banyak kasus, kepemilikan publik ini merupakan warisan kolonial dan pasca-kolonial sebagai hasil pemaksaan, dan seringkali tidak disetujui oleh seluruh pemanfaat SDH (*users*).
 - c. Hak akses terhadap SDH seringkali tidak terjamin, terutama bagi masyarakat miskin di sekitar hutan, di mana mereka pada kondisi kritis.
3. Persoalan yang terkait dengan karakteristik nilai dari SDH:
 - a. Hutan menyediakan manfaat yang ada pasarnya (*marketable goods and services*) dan sekaligus manfaat yang tidak ada pasarnya (*non-marketable goods and services*), dan berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat subsisten, produksi barang-barang komersial, dan jasa lingkungan.
 - b. Manfaat-manfaat tersebut dinikmati oleh masyarakat lokal, nasional, dan internasional.
 - c. Walaupun hutan mempunyai nilai kegunaan penting sebagai barang publik global, namun dikelola sebagai wilayah yang berdaulat oleh suatu negara.
 - d. Umumnya, nilai kegunaan sebagai barang publik tidak memperoleh kompensasi, sehingga menimbulkan ketidakseim-

bangun antara biaya dan manfaat dalam pengelolaannya.

- e. SDH menghasilkan manfaat yang ada pasarnya dengan nilai yang tinggi, dan melibatkan para pihak yang memiliki kekuasaan. Pada kondisi demikian, mereka memiliki kekuatan yang besar untuk menekan pemerintah agar mensentralisasi pengawasan, mengelola hutan secara tidak transparan, dan beraliansi dengan kepentingan-kepentingan industri.
- f. Hutan sangat terbuka untuk disalahgunakan bagi kegiatan-kegiatan *illegal*, terutama pada negara-negara yang kapasitas penegakan hukumnya lemah (*lawlessness state*).

Pengungkapan persoalan *governance* dalam pengelolaan SDH tersebut menjadi menarik untuk dikaji lebih jauh. Karakteristik SDH yang dapat menghasilkan manfaat yang dapat diperjual-belikan (terutama kayu) dengan harga yang mahal, akan menggoda para pihak yang memiliki kekuasaan menguasai sumber-daya hutan (*resources capture*) dan sekaligus menguasai proses pembuatan keputusan dalam menyusun kebijakan-kebijakan alokasinya (*regulatory capture*). Fenomena munculnya kebijakan/peraturan/perundangan yang secara substansial tidak mampu mengatasi masalah, efektifitas implementasinya berisiko menimbulkan konflik, dan organisasi tidak memiliki kapasitas untuk mengimplementasikannya boleh jadi sebagai akibat adanya *regulatory capture* tersebut.

Kelembagaan

Perlunya *collective actions* dalam pembuatan keputusan, adanya *interdependency* antar aktor dan munculnya risiko terkuasainya kebijakan alokasi (*regulatory capture*) dalam pengurusan dan pengelolaan SDH, memerlukan aturan main (*rules of the game*) dan sekaligus organisasi yang mampu mengawal, mengawasi dan memberi sanksi bagi pelanggar aturan main. Aturan main dan organisasi merupakan dua komponen penting dalam kelembagaan, sebagaimana disebutkan oleh North (1990) dan Rodgers (1994) bahwa kelembagaan adalah aturan main, norma-norma, larangan-larangan, atau kontrak-kontrak untuk mengatur dan mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat atau organisasi. Kelembagaan dibangun untuk menghambat munculnya perilaku oportunistik dan saling merugikan, sehingga perilaku manusia dalam memaksimalkan kesejahteraan individualnya lebih dapat diprediksi (Kasper dan Streit, 1998); menekan *free riding* dan *rent seeking*;

memfasilitasi koordinasi, termasuk dalam pertukaran (*exchange*); dan menekan biaya koordinasi sehubungan kelangkaan informasi yang dimiliki oleh masing-masing pihak yang berhubungan (Eggertson, 1990).

Kelembagaan (institusi) erat kaitannya dengan *governance*. Kaufman et al. (2000) menyebutkan bahwa *governance* terdiri dari tradisi dan institusi yang menentukan bagaimana kewenangan-kewenangan dijalankan di suatu Negara. Institusi yang dimaksud adalah aturan-aturan (formal dan informal) yang berkembang di suatu masyarakat yang mampu menetapkan insentif kerangka kerja perilaku individu (Duncan dan Toatu, 2004).

Dalam perspektif *governance*, kelembagaan tersebut meliputi: (a) aturan-aturan bagaimana pemerintahan (*governments*) dipilih, menjalankan fungsinya secara akuntabel, dapat dimonitor dan diganti; (b) kapasitas pemerintahan mengelola sumberdaya secara efisien dan memformulasikan, mengimplementasikan dan menegakkan kebijakan dan peraturan; dan (c) bagaimana masyarakat dan negara dapat menghormati kelembagaan (formal dan informal) yang mengatur interaksi kegiatan ekonomi dan sosial di antara mereka. Selain itu Duncan dan Toatu (2004) menyebutkan bahwa ada dua aturan penting dalam ekonomi yang berorientasi pasar yang perlu didefinisikan yaitu kesempurnaan dan kepastian hak (*well defined and secure property rights*), kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum. Tanpa kedua hal tersebut sulit untuk mewujudkan sistem pemerintahan, birokrasi, hukum dan keadilan yang memadai dan efektif.

Tata Kelola Kehutanan yang Baik (*Good Forestry Governance*)

Tata Kelola (*Governance*)

Kata tata kelola (*governance*) dikenal luas sejak 30 tahun terakhir, tepatnya sejak tahun 1980an. Kata *governance* dipilih untuk menggambarkan perubahan kedudukan dan peran negara dari yang bersifat birokratis otoriter ke mekanisme pasar dan penguatan jaringan antar sektor maupun aktor, terutama dalam pelayanan publik. Pemilihan kata tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan terminologi yang halus menggantikan kata reformasi, perubahan, dan pembaharuan yang dirasa cukup radikal saat itu, mengingat di era 1980an masih banyak Negara yang berada di bawah kekuasaan rezim yang otoriter. Namun demikian, setelah demokratisasi di segala bidang menggejala di seluruh dunia, kata *governance*-pun tetap dipakai.

Dalam perjalanannya konsep *governance* tidak hanya digunakan untuk pemerintahan nasional atau lokal, tetapi juga untuk reformasi program-program berskala global seperti pemberantasan kemiskinan, keadilan gender, keadilan perdagangan dan kelestarian sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan, bahkan untuk bidang korporasi. Luasnya penggunaan konsep *governance* menyebabkan definisi *governance* menjadi variatif disesuaikan sektor/bidang yang menggunakannya dan konteks penggunaannya, selain mazhab² yang dianut oleh penyusun konsep. Berikut adalah beberapa definisi *governance*:

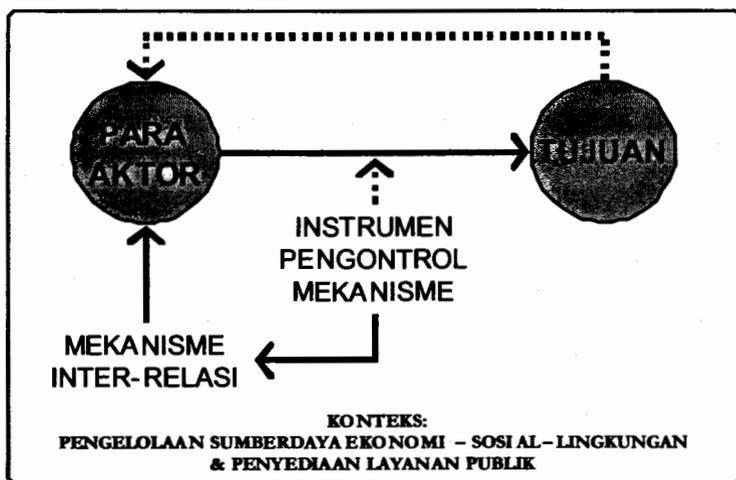
- a. Kualitas pengelolaan ekonomi, sosial dan hubungan-hubungan politik suatu bangsa yang merupakan faktor penting yang mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam untuk kemaslahatan semua orang, saat ini dan masa akan datang (UNDP, 1996).
- b. Aturan yang mengatur hubungan-hubungan antar aktor (yang secara potensial memungkinkan terjadinya konflik) agar terhindar dari konflik atau menghilangkan gangguan terhadap peluang-peluang pencapaian hasil yang saling menguntungkan (Williamson, 1996).
- c. Proses mengatur pemerintahan terdiri dari pengumpulan pendapat, fasilitasi, mediasi dan memberi arahan para aktor yang terlibat yang berimplikasi pada kerja sama dalam pemecahan masalah melalui partisipasi masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasi kebijakan dan program (VanSant, 2000).
- d. Aturan-aturan yang mengatur bagaimana kekuasaan (*power*) dijalankan untuk mengelola sumberdaya Negara, mengatur hubungan-hubungan antara Negara dengan warga/masyarakatnya, *civil society* dan pelaku usaha (*private sector*) (Mayers et al./IIED, 2002).

2 Paling tidak dikenal 5 mazhab, yaitu: (1) neoliberalisme yang mendasarkan pada teori *rational choice*, di mana *social outcome* ditentukan oleh individual behavior yang diasumsikan akan menentukan pilihannya berdasarkan preferensi individual, di sini Negara sebaiknya berkonsentrasi dalam pembuatan kebijakan daripada menyediakan barang dan jasa; (2) ilmu-ilmu sosial yang mengandalkan jaringan kerja (*networking*) antar kelompok masyarakat dan antar sektor; (3) kemandirian *civil society* yang menawarkan konsep *democratic governance* dengan *civil society*, *social movements*, and *active citizenship* sebagai komponen utamanya; (4) *the new institutionalism* yang menganggap bahwa keberhasilan implementasi konsep *governance* sangat ditentukan oleh perilaku para aktor dengan fokus: *formal and informal rules, procedures, and organizations*, termasuk konstitusi, sistem pemilu dan kepartaian; (5) *the new governance* yang menggabungkan keempat konsep tersebut.

- e. Suatu konsep yang luas dalam penetapan rumusan dan pelaksanaan aksi bersama (*collective actions*) yang meliputi penetapan peran formal baik langsung maupun tidak langsung dari pemerintah (pusat dan daerah) dan peran norma-norma informal, *networks*, organisasi masyarakat dan asosiasi-asosiasi rukun tetangga untuk mendorong aksi bersama melalui penetapan tata hubungan antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan Negara, pembuatan keputusan bersama dan pemenuhan layanan publik, hingga terbentuknya masyarakat yang mampu mengurus dirinya sendiri (*self governing communities*) baik dalam tata kehidupan, pekerjaan maupun pengelolaan lingkungan hidup (World Bank, 2006).
- f. Sistem tata kelola pemerintahan yang tidak saja menyangkut proses yang efisien, melainkan meliputi pula pengembangan prinsip-prinsip dan kelembagaan-kelembagaan yang menjamin hak-hak warga dan kebebasan bagi semua orang, termasuk masyarakat miskin dan kelompok-kelompok termajinalkan (UNDP, 2006).

Selanjutnya Kaufmann (2003) menyebutkan bahwa paling tidak terdapat 6 dimensi *governance*, yaitu: (1) akuntabilitas internal dan eksternal; (2) stabilitas politik dan rendahnya tingkat kekerasan, kriminalitas dan terorisme; (3) pemerintahan yang efektif, termasuk pula kualitas pembuatan kebijakan, birokrasi dan penyediaan layanan publik; (4) masyarakat tidak terbebani oleh regulasi; (5) kepastian hukum yang meliputi perlindungan terhadap *property rights*, dan independensi peradilan; serta (6) pengendalian terhadap korupsi. Dengan demikian, Kaufmann menyimpulkan bahwa konsep *governance* jauh lebih luas dari sekedar pemberantasan korupsi.

Dari penjelasan-penjelasan tersebut di atas, tampak bahwa *governance* merupakan tatanan kelembagaan yang melibatkan para aktor yang relevan untuk mencapai suatu tujuan sesuai konteks pengembangannya. Pelibatan para aktor membawa konsekuensi, pertama memerlukan penataan mekanisme inter-relasi para aktor yang terlibat dan kedua mekanisme inter-relasi para aktor memerlukan instrumen pengontrol untuk memastikan bahwa keterlibatan para aktor tersebut sinergis mencapai tujuan-tujuan bersama (*common goals*) yang ditetapkan. Secara skematis penjelasan tersebut digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kaitan pelibatan para aktor, tujuan, mekanisme interrelasi dan instrumen pengontrol mekanisme.

Mekanisme inter-relasi mencakup:

- a. Kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi
- b. Tanpa tekanan
- c. Penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat
- d. Keberimbangan antara hak dan tanggung jawab (penataan peran dan tanggung jawab)
- e. Kepatuhan terhadap kesepakatan dan hukum

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi, mencakup:

- a. Akuntabilitas dan transparansi
- b. Kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum
- c. Mediasi terhadap perbedaan-perbedaan
- d. Efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya
- e. Kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/ organisasi dan *responsiveness*
- f. Visi strategis pemimpin

Dengan merujuk pada pendekatan tersebut, maka secara umum *governance* dapat dirumuskan sebagai suatu tatanan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (sesuai konteks) yang melibatkan para aktor yang relevan (entitas publik, dunia usaha dan masyarakat) melalui mekan-

isme inter-relasi kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi; tanpa tekanan; peng-hormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat; keberimbangan antara hak dan tanggung jawab; dan kepatuhan semua pihak terhadap kesepakatan dan hukum yang dikontrol dengan instrumen akuntabilitas dan transparansi; adanya kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum; kemampuan memediasi atas perbedaan-perbedaan; efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya; memadainya kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/organisasi dan responsiveness; serta adanya visi strategis pemimpin perubahan.

Tata Kelola yang Baik (*Good governance*)

Tata kelola yang baik (*good governance*) menunjuk pada kualitas tata kelola pemerintahan (*governance*). Bukan saja sebagai bentuk perwujudan proses demokratisasi di segala bidang, tetapi kualitas tata kelola pemerintahan sangat mempengaruhi efisiensi ekonomi dan efektifitas penggunaan sumberdaya dan dana pembangunan suatu negara dalam penyediaan layanan publik.

Berangkat dari definisi umum *governance* sebagaimana dijelaskan di atas, maka *good governance* dapat diidentifikasi dari bagaimana kualitas mekanisme inter-relasi (kebersamaan, partisipatif dan non-alienasi; tanpa tekanan; penghormatan terhadap posisi dan peran masing-masing aktor yang terlibat; keberimbangan antara hak dan tanggung jawab; dan kepatuhan semua pihak terhadap kesepakatan dan hukum) ditata/ dibangun, dan sejauh mana instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi (akuntabilitas dan transparansi; adanya kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum; kemampuan memediasi atas perbedaan-perbedaan; efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumberdaya; memadainya kapasitas para aktor baik individual maupun kelompok/organisasi dan *responsiveness*; serta adanya visi strategis pemimpin perubahan) tersebut dapat memastikan bahwa tujuan-tujuan bersama dapat dicapai. Tujuan-tujuan bersama tersebut secara umum dapat diturunkan dari fungsi-fungsi pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan mencakup:

1. Fungsi alokasi. Pemerintah sebagai representasi publik diberi kewenangan untuk menetapkan sumberdaya apa akan dimanfaatkan untuk apa dan bagaimana cara pemanfaatannya. Katakan dalam hal pemanfaatan sumberdaya lahan, pemerintah mempunyai kewenangan menentukan tata ruang wilayah sebagai pemukiman,

kawasan budidaya non-kehutanan, kawasan budidaya kehutanan, kawasan lindung dan konservasi. Selanjutnya masing-masing kawasan tersebut ditentukan bagaimana cara pemanfaatannya agar pemanfaatan oleh satu pihak tidak merugikan pihak lain.

2. Fungsi distribusi. Di sini mencakup fungsi untuk menetapkan bagaimana sumberdaya yang telah dialokasikan dan pendapatan-pendapatan Negara didistribusikan kepada masyarakat. Di sini prinsip-prinsip keadilan distribusi (*redistributional equity*) sangat diperlukan.
3. Fungsi produksi. Fungsi ini mencakup fungsi untuk menetapkan barang dan jasa apa yang akan diproduksi oleh sektor publik dan privat/swasta. Berdasarkan telaah di muka, terdapat dua titik ekstrim kelompok jenis barang dan jasa, yaitu barang dan jasa privat (*private goods and services*) dan barang dan jasa publik (*public goods and services*). Sesuai karakteristiknya barang dan jasa privat menyediakan insentif bagi swasta untuk memproduksinya melalui sifat *excludable* dan *divisible* yang dimilikinya. Sebaliknya pada barang dan jasa publik sifat yang melekat padanya adalah *non-excludable* dan *indivisible*, sehingga tidak ada insentif bagi swasta untuk memproduksinya. Oleh karenanya, keterlibatan pemerintah dalam memproduksi jenis barang dan jasa publik merupakan suatu keharusan.
4. Fungsi stabilisasi. Merupakan fungsi untuk menstabilkan ekonomi dan capaian-capaian pembangunan, meliputi pemanfaatan instrumen fiskal dan moneter untuk meningkatkan produksi dan investasi, mengatasi pengangguran, menjaga stabilitas ekonomi, sosial dan politik.
5. Fungsi perlindungan. Fungsi pemerintah untuk melindungi seluruh warganya dari berbagai ancaman, melindungi kedaulatan wilayah Negara, termasuk pula melindungi warga yang lemah dan kurang beruntung.

Selanjutnya UNDP (2006) menguraikan fungsi-fungsi utama pemerintah yang didasarkan pada pendapat Arthur Lewis (pemegang South's Nobel Prize) yang pada dasarnya merupakan penjabaran terinci dari fungsi-fungsi pemerintah seperti disebutkan di atas. Fungsi-fungsi yang dimaksud meliputi:

1. Mengelola layanan publik (kepastian dan kesetaraan hukum, *basic social services*, perlindungan terhadap warga Negara, membuat traktat-traktat dan mempertahankan kedaulatan wilayah Negara)

2. Mempengaruhi sikap masyarakat (dalam bekerja, jumlah keluarga, ketidakadilan pendapatan, mensikapi teknologi baru, kehidupan beragama dan budaya)
3. Membangun kelembagaan sosial dan ekonomi (membangun kerangka kerja legislasi dan administrasi, penyediaan insentif untuk kewirausahaan, menyelaraskan antara tradisi dan kebiasaan-kebiasaan dengan kegiatan-kegiatan kontemporer)
4. Mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya (pengendalian pemanfaatan lahan (*land use*); menetapkan kawasan industri dan fasilitas rekreasi; menetapkan standar lingkungan rumah tangga, kawasan komersial dan industri; pengendalian pertukaran barang dan jasa)
5. Mempengaruhi distribusi pendapatan (penetapan pengupahan yang adil; pengadministrasian pajak; memastikan pemerataan kesejahteraan masyarakat)
6. Mengendalikan jumlah uang beredar dan fluktuasi ekonomi (menstabilkan ekonomi, meminimalkan dampak fluktuasi ekonomi)
7. Menekan pengangguran dan mempengaruhi tingkat investasi (menyelesaikan hambatan politik dan ekonomi dalam pembentukan modal; menambah sumberdaya baru; dan mengupayakan sumberdaya yang ada saat ini menjadi lebih bermanfaat).

Dari penjelasan tersebut di atas, maka *good governance* perlu diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan:

1. Alokasi sumberdaya yang berimbang dan berkelanjutan bagi generasi kini dan akan datang,
2. Pendistribusian sumberdaya dan pendapatan yang adil dan merata,
3. Produksi barang dan jasa publik dan penyediaan layanan publik yang prima,
4. Penciptaan stabilitas ekonomi, sosial dan politik, dan
5. Perlindungan warga dari segala ancaman dan kedaulatan wilayah negara yang handal.

Mengingat bahwa tujuan harus sesuai dengan konteks dan sektor yang mengembangkan *good governance*, maka pembobotan kepentingannya perlu pula disesuaikan dengan konteks dan mandat sektor. Hal ini mengindikasikan bahwa kelima tujuan *good governance* tersebut tidak harus diartikan mempunyai bobot yang sama.

Tata Kelola Kehutanan yang Baik (*Good forestry governance*)

Mayers et al. (2002) mendefinisikan tata kelola kehutanan (*forestry governance*) sebagai kebijakan, peraturan dan kelembagaan kehutanan yang mempengaruhi pemanfaatan SDH, baik pada *local level* (seperti aturan masyarakat dan norma sosial pemanfaatan SDH), *national level* (seperti hak kepemilikan SDH dan kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi keuntungan relatif dari berbagai bentuk pemanfaatan) maupun *global level* (seperti kesepakatan multi/bilateral tentang kehutanan, aturan perdagangan, dan kebijakan-kebijakan yang mengatur keberadaan perusahaan multinasional dan investasi).

Perhatian sektor kehutanan pada tata kelola kehutanan (*forestry governance*) merupakan proses evolutif yang dipengaruhi oleh wacana yang berkembang di seputar pembangunan kehutanan baik nasional, regional maupun global. Brown et al. (2002) mencatat proses evolutif tersebut sebagai berikut:

- a. Pada awalnya fokus kehutanan terutama tertarik pada masalah-masalah deplesi SDH. Sejalan dengan wacana tersebut, upaya-upaya difokuskan untuk membangun sediaan (*stocks*) melalui penanaman, pembangunan hutan desa dan hutan tanaman (skala besar dan kecil).
- b. Selanjutnya perhatian bergeser ke wacana pembangunan masyarakat lokal. Tantangan yang mengemuka adalah bagaimana memperluas akses masyarakat miskin di dalam dan sekitar hutan memperoleh manfaat dari pengelolaan hutan (terutama hutan tropis), kapitalisasi pengetahuan lokal untuk pengelolaan SDH, dan menjaga kepentingan mereka dari perubahan-perubahan yang sangat cepat.
- c. Sejak Earth Summit di Rio de Jenairo (1992), perhatian berkembang ke arah konservasi keanekaragaman hayati terutama di wilayah hutan tropika basah, jasa-jasa lingkungan hutan (*forest environmental services*), dan pengelolaan hutan lestari.
- d. Pada era tahun 2000an, fokus perhatian mengalami pergeseran kembali, bahkan kali ini tidak menyangkut sektor kehutanan saja, melainkan melibatkan banyak sektor. Issue yang berkembang adalah kepastian hak akan menjamin keberhasilan pengelolaan hutan publik. Kehutanan di wilayah-wilayah tropis mengembangkan *issue* tersebut ke dalam kerangka rujukan (*frame of reference*) yang lebih luas yaitu terciptanya tata kelola kehutanan yang baik (*good forestry governance*).

Evolusi wacana tersebut merupakan hal yang wajar, namun tentu bukan karena pohon-pohon yang ditanam dan dipelihara di hutan terus tumbuh, melainkan pengetahuan manusia yang senantiasa berkembang. Perkembangan pengetahuan manusia akan memperkaya paradigma dalam pengelolaan SDH di satu sisi, tetapi berisiko menimbulkan *cognitive conflict* yang berpeluang untuk menghambat pengambilan keputusan untuk kebijakan-kebijakan yang mendesak dan memerlukan konvergensi. *Cognitive conflict* terjadi apabila perbedaan-perbedaan paradigma para aktor utama pengambil keputusan mengarah pada divergensi kebijakan pengelolaan sumberdaya.

Mayers et al. (2002) mengidentifikasi kaitan paradigma *governance* dengan wacana yang berkembang dalam perdebatan pengambilan keputusan. Hasil identifikasi tersebut secara ringkas disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Paradigma *governance* VS wacana yang mengemuka dalam perdebatan pengambilan keputusan

Paradigma <i>governance</i>	Wacana yang mengemuka
1. Aturan yang dikomando dan diawasi (<i>Command and control</i>)	a. Peran, kekuasaan dan akuntabilitas pihak berwenang b. Penguatan legislasi c. Penyuluhan dan penegakan aturan/hukum
2. Privatisasi korporasi dan kepentingan publik (<i>Privatization to corporate or civil society interests</i>)	a. Deregulasi b. Standart and sertifikasi c. Reformasi pasar, royalties and rents d. Ombudsman e. Monitoring
3. Nasionalisasi perusahaan dan layanan publik (<i>Nationalization of enterprises and services</i>)	a. Major institutional and legal changes b. Hak pemanfaatan (User rights) c. Mekanisme kompensasi
4. Devolusi kewenangan (<i>Devolution of power to local authorities and/or civil society groups</i>)	a. Pemberdayaan (<i>Empowerment</i>) b. Costs/ transition problems of divestment c. Pembangunan kapasitas
5. Desentralisasi (<i>decentralization</i>)	a. Pemberdayaan (<i>Empowerment</i>) b. Jaminan kepastian hak c. Pembangunan kapasitas d. Negosiasi
6. Kerjasama antar sektor (<i>Cross-sectoral consensus and partnerships</i>)	a. Partisipasi, keterwakilan sektor b. Ketersediaan dan pembagian informasi c. Pembangunan kapasitas kelompok masyarakat sipil

Sumber: Ma yers et. al. (2002)

Namun dalam prakteknya paradigma dan wacana tersebut saling kait mengkait dan melengkapi. Hal ini dapat dilihat dari definisi-definisi *governance*, *good governance* dan *forestry governance* seperti telah dijelaskan di atas. Fenomena tersebut dapat dipahami, mengingat inti dari *governance* adalah penggalangan aksi bersama³ di mana mekanisme inter-relasi para aktor yang terlibat dapat ditata/dibangun dan sejauh mana instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi tersebut secara sinergis mengarah pada tujuan-tujuan bersama yang disepakati. Pada situasi demikian pasti terjadi proses-proses mediasi perbedaan paradigma, kepentingan, tata nilai, serta latar belakang lingkungan sosial, ekonomi dan budaya para pihak yang terlibat, termasuk karakteristik sumberdaya yang menjadi objek.

Oleh karenanya, menetapkan definisi *good forestry governance* bukanlah hal yang mudah. Berbagai kompleksitas melingkupi, baik yang berkenaan dengan konsep *governance* yang sesuai dengan kehutanan, maupun kompleksitas yang berkaitan dengan karakteristik sumberdaya hutan itu sendiri. Beberapa kompleksitas tersebut antara lain meliputi:

1. Tidak seluruh elemen *governance* yang berlaku umum sesuai untuk kehutanan sebagai implikasi dari konsep *good governance*, yang pada dasarnya merupakan proses aspirasional, dipengaruhi oleh distribusi kewenangan dan kekuasaan pada berbagai level pemerintahan dan masyarakat untuk meningkatkan pelayanan masyarakat secara luas.
2. *Governance* itu sendiri merupakan konsep yang kompleks yang tidak dapat ditentukan hanya oleh suatu sektor, melainkan harus memperhatikan keterkaitan lokal – nasional – regional – global dan antar sektor.
3. Pendefinisian melibatkan proses-proses yang hierarkis mulai dari masyarakat dan pemerintah lokal, nasional hingga global dan melibatkan interdependency multi-pihak, multi-sektor dan multi-kepentingan dalam kerangka tata nilai, struktur masyarakat, dan paradigma yang beragam.
4. Pada implementasinya, *forestry governance* diarahkan oleh kebijakan, ditegakkan dengan hukum dan dilaksanakan berdasarkan aturan main yang pada banyak kasus berskala nasional, tetapi diaplikasikan pada level lokal.
5. *Forestry governance* pada akhirnya perlu dikerangkai dalam kelembagaan. Untuk mendapatkan kerangka kelembagaan yang mampu men-

3 *Governance is something more than the familiar processes of governments. Governance refers to all the ways in which groups of people collectively make choices (Florini, 2003).*

jawab persoalan nyata perlu memperhatikan dan melibatkan berbagai level kelembagaan yang meliputi kelembagaan lokal misalnya aturan dan norma pengelolaan dan pemanfaatan SDH yang berkembang di masyarakat; kelembagaan nasional seperti undang-undang/peraturan/kebijakan sektoral yang berhubungan dengan pemanfaatan lahan dan hutan, dan lingkungan; dan kelembagaan global seperti perjanjian multilateral maupun bilateral untuk konservasi hutan, perdagangan, dan pengatasan dampak lingkungan.

6. SDH itu sendiri menyediakan berbagai manfaat yang berbeda, dan dikonsumsi oleh individu atau kelompok yang berbeda, serta untuk maksud dan tujuan yang berbeda-beda pula.

Di tengah kompleksitas tersebut, *good forestry governance* perlu didefinisikan. Dengan kerangka pikir yang telah dibangun (Gambar 1), batasan *good forestry governance* akan ditelusuri yang mencakup tujuan, identifikasi aktor, mekanisme inter-relasi dan instrumen pengontrol mekanisme untuk konteks pengurusan dan pengelolaan SDH dan penyediaan barang dan jasa kehutanan.

Tujuan

Tujuan *good forestry governance* dapat diadopsi dari fungsi pemerintahan seperti dijelaskan di muka, yaitu:

1. Alokasi SDH sesuai fungsi (produksi, lindung dan konservasi) yang berimbang dan diakui/dihormati oleh *stakeholders* agar fungsinya berkelanjutan untuk generasi kini dan akan datang,
2. SDH dan pendapatan yang dapat diperoleh darinya terdistribusi secara adil dan merata,
3. Tersedianya barang dan jasa serta layanan publik bidang kehutanan yang prima,
4. Berkembangnya sektor riil bidang kehutanan tanpa dibebani biaya transaksi tinggi,
5. Terlindunginya keutuhan dan fungsi kawasan hutan yang telah dialokasikan.

Secara akumulatif tujuan-tujuan tersebut perlu dipastikan pencapaiannya agar "*outcome*" pengelolaan hutan lestari dan masyarakat sejahtera dapat diwujudkan.

Aktor

World Bank (2005) mengidentifikasi 5 aktor yang berpengaruh dalam pewujudan *good forestry governance*, yaitu:

1. Politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya: semua organisasi politik dan/atau kelompok penekan yang dapat berperan sebagai penampung aspirasi masyarakat.
2. Pembuat kebijakan: pimpinan negara; menteri kehutanan, pertanian, lingkungan hidup dan menteri lain yang terkait; parlemen (lokal dan nasional); pimpinan pemerintahan daerah; dan kelompok-kelompok *interest*.
3. Organisasi penyedia layanan: Departemen Kehutanan; Badan-badan penyuluh kehutanan; Dinas-dinas kehutanan provinsi dan kabupaten; Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).
4. *Frontline professionals*: rimbawan; *environmentalist*; inspektur kehutanan; penyuluh kehutanan; pengelola taman nasional dan balai konservasi SDA.
5. *Client*: pemilik hutan hak, pemegang hak konsesi; industri hasil hutan; kelompok pencinta lingkungan; masyarakat internasional yang memiliki kerjasama lingkungan; masyarakat yang memanfaatkan barang dan jasa hutan; dan semua orang yang mendapat manfaat dari jasa hutan.

Mekanisme inter-relasi

Mekanisme inter-relasi yang perlu dibangun dalam *good forestry governance*, adalah:

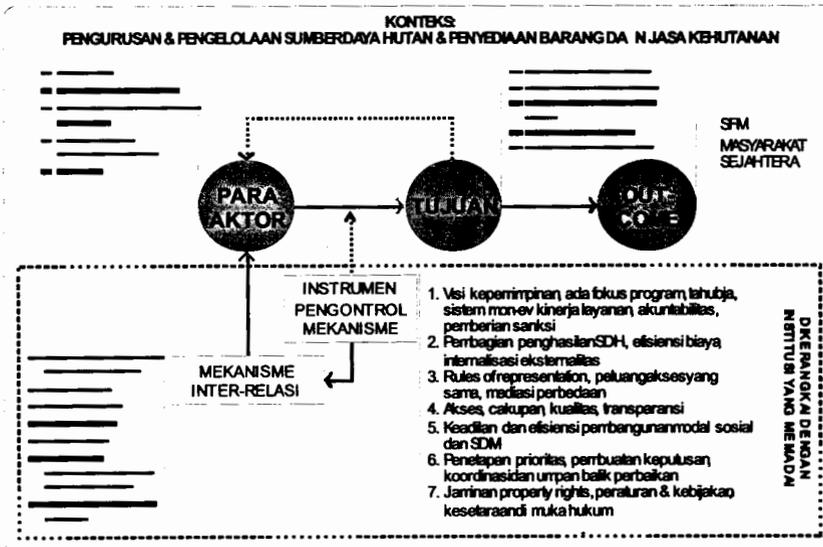
1. Kejelasan peran dan kewenangan,
2. Keuangan (pendanaan, penghasilan, pembagian hasil),
3. Partisipatif,
4. Informasi yang setara di antara aktor,
5. Kapasitas (entitas publik, swasta dan masyarakat) yang memadai,
6. Proses perencanaan dan pengelolaan yang inklusif, dan
7. Kepastian hak dan hukum.

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi

Instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi yang digunakan dalam *good forestry governance*, meliputi:

1. Visi kepemimpinan, ada fokus program, tata hubungan kerja (tahubja), sistem monitoring dan evaluasi kinerja layanan, akuntabilitas, sistem/ mekanisme pemberian sanksi sebagai pertanggung-jawaban atas peran dan kewenangan yang dimiliki,
2. Pembagian penghasilan SDH, efisiensi biaya dan akuntabilitas dalam keuangan/pendanaan serta internalisasi eksternalitas biaya dan manfaat,
3. Aturan perwakilan (*rules of representation*), peluang akses yang sama, mediasi perbedaan-perbedaan dalam partisipasi,
4. Akses, cakupan, kualitas, dan transparansi informasi,
5. Keadilan dan efisiensi pembangunan modal sosial dan SDM dalam penguatan kapasitas para aktor, dengan *responsiveness* layanan publik sebagai indikatornya,
6. Penetapan prioritas, pembuatan keputusan, koordinasi dan umpan balik perbaikan dalam perencanaan dan pengelolaan SDH, dan
7. Jaminan *property rights*, peraturan dan kebijakan, kesetaraan di muka hukum untuk memastikan adanya kepastian hak dan hukum.

Penjelasan-penjelasan tersebut dapat digambarkan dalam skema seperti terlihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Komponen *good forestry governance*

Reformasi Kelembagaan

Arti penting reformasi kelembagaan

Perkembangan pengetahuan masyarakat dan proses demokratisasi di segala bidang menghendaki sektor publik termasuk kehutanan lebih responsif dan akuntabel terhadap penyediaan layanan publik dan berpandangan luas dalam mencari solusi atas masalah-masalah yang melingkupinya. Dalam situasi demikian organisasi kehutanan harus mampu mentransformasikan dirinya dari organisasi yang berorientasi pada pengawasan, pengaturan dan hanya fokus pada aspek-aspek teknis kehutanan dan berorientasi kepada objek dalam mengatasi masalah-masalah, menjadi organisasi yang berorientasi pada penyediaan layanan publik, lebih terbuka terhadap pandangan-pandangan keilmuan non-kehutanan dan berorientasi kepada subjek (aktor yang terlibat).

Transformasi tersebut memerlukan perubahan *mindset* para pendukungnya dan pembangunan kapasitas organisasi (*organizational development*). Perubahan *mindset* akan memakan waktu yang lama apabila hanya disandarkan pada himbauan (*moral suasion*) tanpa dikerangkai aturan main yang dapat mengubah perilaku subjek, sementara pembangunan kapasitas organisasi hampir tidak mungkin dapat dijalankan tanpa mereformasi kelembagaan. Organisasi selalu dipengaruhi oleh peraturan/perundangan, kebijakan, budaya, tata nilai, dan norma-norma yang merupakan komponen kelembagaan dalam arti luas, dan organisasi akan berjalan bila kelembagaan mengizinkan dan memungkinkan (DFID, 2003). Kelembagaan yang dimaksud selalu memiliki karakteristik antara lain (1) memuat tentang *incentives* (juga *disincentives*) yang dapat mengendalikan perilaku dan kinerja para pihak (subjek), (2) merupakan rambu-rambu tentang hak (*rights*) dan kewajiban (*obligations*), sehingga hubungan-hubungan antar manusia menjadi lebih terprediksi, dan (3) mekanisme penegakan aturan main, tanpa sanksi-sanksi yang dapat ditegakkan kelembagaan tidak akan berguna.

Reformasi kelembagaan umumnya dipaksa oleh adanya krisis seperti krisis multidimensi seperti krisis legitimasi kekuasaan dan stabilitas sosial-ekonomi-politik atau oleh keadaan di mana biaya-biaya yang ditanggung tanpa mereformasi kelembagaan akan lebih besar dibandingkan dengan mereformasinya. Namun demikian, reformasi kelembagaan juga dapat didorong oleh:

- a. Adanya pemimpin suatu bangsa yang membawa agenda politik dan visi baru. Pemimpin demikian biasanya akan bertindak sebagai sponsor perubahan yang secara konsisten mempertajam usulan-usulan perubahan dan mengawal perubahan-perubahan hingga menghasilkan perubahan kelembagaan yang diinginkan.
- b. Munculnya ide-ide baru perubahan institusi. Hal ini akan terjadi bila masyarakat yakin bahwa ide baru akan membawa perubahan menuju pelayanan publik yang lebih baik. Ide-ide ini tidak harus berasal dari dalam negeri, tetapi dapat berasal dari kebutuhan global (internasional), di mana seringkali standar-standar atau aturan-aturan internasional dijadikan *entry point* untuk perubahan.
- c. Tuntutan masyarakat yang kuat akan perubahan. *Entry point* yang umum digunakan sebagai landasan tuntutan adalah menyangkut isu kemiskinan dan kesenjangan sosial. Mengingat bahwa umumnya anggota masyarakat (terutama kelas menengah) bersifat otonom satu dengan lainnya baik dalam hal pilihan-pilihan keputusan maupun kepentingan-kepentingannya, maka keinginan perubahan perlu pengawalan proses agar masyarakat tidak terdistorsi dan terokupasi oleh kekuasaan yang ada serta terlupakan dalam im-plementasinya.

Perubahan-perubahan itu sendiri ada yang bersifat gradual bertahap yaitu suatu perubahan yang berorientasi pada perbaikan dari kelembagaan yang ada, maupun perubahan radikal yang berorientasi membongkar total kelembagaan yang ada dan diganti dengan kelembagaan yang baru. Dari kedua ekstrim pilihan tersebut, umumnya masyarakat lebih menerima perubahan yang bersifat bertahap ketimbang yang radikal. Ada beberapa alasan yang menyebabkan masyarakat cenderung menerima perubahan yang bertahap, antara lain:

- a. Kelembagaan yang disusun umumnya dipengaruhi oleh praktik masa lalu dan saat ini untuk mengatasi masalah akan datang. Dalam kondisi demikian kebijakan masih dipengaruhi oleh norma, standar dan persepsi yang berlangsung di masa lalu dan saat ini. Sementara perubahan radikal mengusung ide baru yang kadang masih asing pada arena cara berpikir konvensional, sementara resiko-resiko perubahan dikalkulasi secara berlebihan (*over valued*) sebagai implikasi dominannya masyarakat yang pada umumnya tidak suka akan resiko (*risk averter*).
- b. Kelembagaan merupakan produk negosiasi dari banyak pihak. Masing-masing kelompok memiliki *interest*, dan pada banyak ke-

jadi kelompok utama – yang biasanya sebagai penikmat kondisi status quo, lebih terorganisasi, memiliki kekuasaan dan dana – justru lebih banyak terakomodasi kepentingannya.

- c. Kelompok-kelompok utama dalam pengambilan keputusan pada dasarnya terdiri dari politisi, birokrat dan pengusaha, di mana masyarakat umumnya berada pada lingkaran luar (*periphery*). Perubahan kelembagaan secara radikal akan mengurangi/menghilangkan otoritas politik yang telah ada dan mengganggu sistem patronase yang telah dibangun. Oleh karenanya segala bentuk perubahan yang tidak mendukung agenda politik politisi pendukung kelompok utama dan yang mengganggu sistem patronase politisi – birokrasi – pengusaha akan ditolak dengan berbagai alasan. Pengalaman otonomi daerah (otoda) di Indonesia sebagai salah satu bentuk reformasi kelembagaan selalu mendengarkan 3 (tiga) kelemahan utama otoda yaitu skala dan komoditas publik, kapasitas lokal yang rendah dan intervensi politik lokal (Larson, 2006). Namun pada kenyataannya, ketiga hal tersebut tidak pernah dicarikan alternatif jalan keluarnya, kecuali menggaungkan wacana resentralisasi pengelolaan SDA untuk mempertahankan kepentingan dan kebijakan pusat⁴.

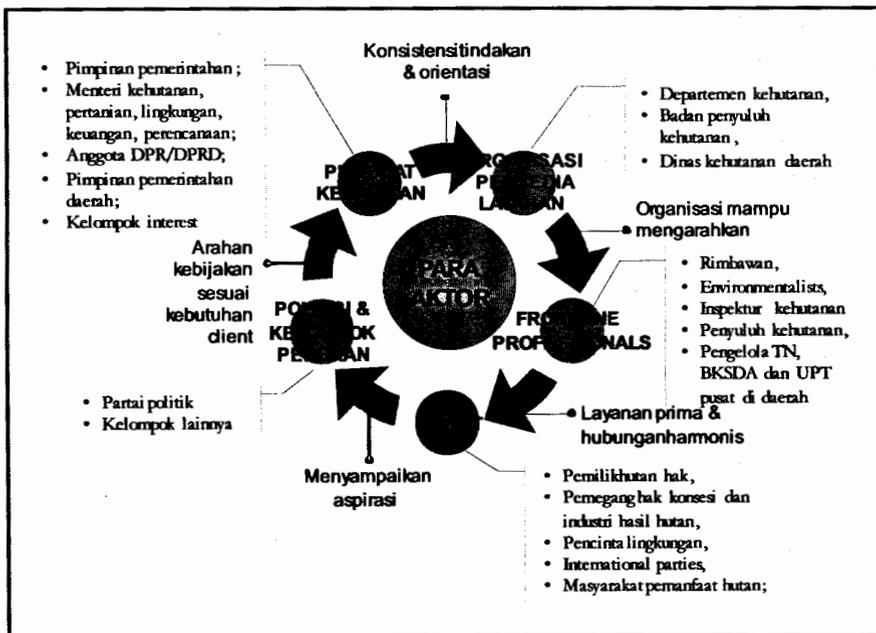
Proses kelembagaan ideal

Inti *good forestry governance* adalah bagaimana para aktor yang terlibat dapat ditata mekanisme inter-relasinya melalui berbagai instrumen pengontrol mekanisme inter-relasi tersebut untuk mencapai tujuan-tujuan bersama dalam pengurusan dan pengelolaan SDH dan penyediaan barang dan jasa kehutanan secara lestari. Kegagalan membangun hubungan yang harmonis atau lemahnya kapasitas para aktor akan menyebabkan tujuan-tujuan tersebut sulit untuk dicapai.

Sebagaimana dijelaskan di atas aktor-aktor terlibat meliputi politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya; pembuat kebijakan; organisasi penyedia layanan; *frontline professionals*; dan *client*. Proses kelembagaan ideal secara ringkas dapat dijelaskan sebagai mana penjelasan pada Gambar 3.

4 Euforia daerah dalam memanfaatkan kewenangan bupati untuk menerbitkan izin perusahaan hutan skala kecil (HPHH dan IPPK) yang mengakibatkan kerusakan hutan di mana-mana disikapi oleh pemerintah pusat dengan membekukan kewenangan tersebut dengan meresentralisasi sektor kehutanan pada tahun 2004, wewenang penerbitan izin penebangan kembali menjadi hak eksklusif pemerintah pusat (Haug, 2007).

Dari gambar 3 tersebut dapat dijelaskan bahwa proses kelembagaan ideal terjadi apabila (1) *client* mempunyai akses dan mampu menyampaikan aspirasinya secara jelas kepada politisi dan kelompok-kelompok penekan yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan publik lainnya; (2) politisi dan kelompok-kelompok penekan mampu menjadikan aspirasi seluruh *client* sebagai arahan bagi pembuat kebijakan publik sektor kehutanan; (3) organisasi penyedia layanan kehutanan konsisten dalam tindakan maupun orientasi untuk menterjemahkan kebijakan-kebijakan yang dibuat pengambil keputusan yang telah menampung aspirasi-aspirasi *client*; (4) selanjutnya organisasi penyedia layanan memobilisasi kebijakan untuk dapat diterjemahkan ke dalam aksi-aksi oleh para profesional kehutanan di lapangan; dan (5) penterjemahan kebijakan ke dalam aksi-aksi tersebut dikatakan berhasil apabila *client* merasakan adanya layanan yang prima dari dan dapat berhubungan secara harmonis dengan profesional kehutanan. Untuk mencapai kondisi demikian, maka diperlukan (1) kejelasan peran dan kewenangan, (2) ketersediaan dan mekanisme pendanaan yang memadai, (3) partisipasi, (4) informasi yang setara di antara aktor, (5) kapasitas (entitas publik, swasta dan masyarakat) yang memadai, (6) proses perencanaan dan pengelolaan yang *inklusif*, dan (7) kepastian hak dan hukum.

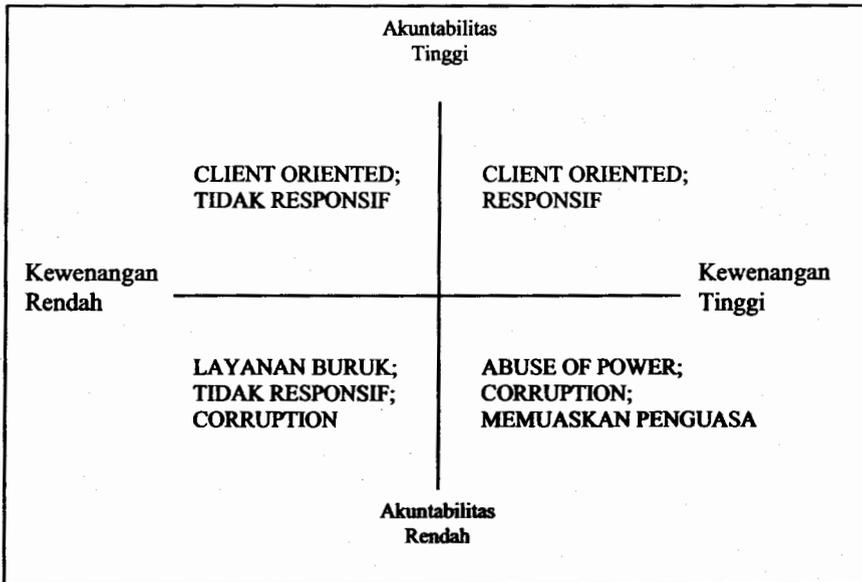


Gambar 3. Proses kelembagaan ideal

Kewenangan *versus* akuntabilitas

Dalam situasi paradigma *governance* yang masih menitikberatkan pada mekanisme aturan yang dikomando dan diawasi (*command and control*), penataan peran dan kewenangan (*power*) selalu menjadi wacana yang menarik diperbincangkan (Mayers et al., 2002), mengingat kewenangan akan menentukan derajat responsiveness birokrasi (penguasa) untuk merespon tuntutan-tuntutan masyarakat (Ribot, 2006). Bagaimana organisasi penyedia layanan dan *frontline professionals* dapat memenuhi tuntutan *client*, ketika kewenangan organisasi atau profesional untuk memenuhi suatu tuntutan tidak dimilikinya. Katakan LSM menuntut untuk perbaikan tutupan lahan pada lahan-lahan kritis, sementara masyarakat menuntut bahwa sektor riil bidang kehutanan perlu segera digerakkan dan ada investor yang bermaksud menginvestasikan dananya pada hutan tanaman dengan memanfaatkan lahan kritis di kawasan hutan, namun pemerintah daerah tidak akan segera dapat memenuhi tuntutan tersebut, karena kewenangan pemberian izin konsesi di kawasan hutan Negara berada di pusat.

Namun demikian, pemberian kewenangan tidak dapat berdiri sendiri, perlu diikuti dengan jaminan bahwa akuntabilitas dapat berjalan. Pemerintah daerah yang diberi kewenangan harus akuntabel ke bawah dan masyarakat lokal dapat mengenakan sanksi kepada penguasa melalui berbagai mekanisme akuntabilitas (Ribot, 2006). Dengan demikian, yang diperlukan adalah pemerintahan yang memiliki kewenangan dan akuntabilitas tinggi. Pada kondisi demikian, pemerintahan akan berorientasi pada tuntutan *client* dan *responsif* (Gambar 4). Tanpa akuntabilitas, kewenangan yang tinggi akan menjebak pemerintah dalam penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), korupsi, dan layanan yang dihasilkan hanya memuaskan selera penguasa. Sebaliknya, pemerintahan yang dapat dikontrol dengan baik (akuntabilitas tinggi) tetapi tidak memiliki kewenangan, akan menghasilkan pemerintahan yang tidak responsif walaupun selalu mendengarkan tuntutan *client*-nya (*client oriented*). Situasi yang paling tidak menguntungkan adalah apabila pemerintahan tidak memiliki kewenangan (kewenangan rendah) dan tidak akuntabel juga, di sini layanan publik dapat dipastikan buruk, tidak responsif dan sedikit dana yang dimiliki akan digerogoti oleh korupsi.



Gambar 4. Kewenangan *versus* akuntabilitas dan karakteristik layanan publik yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan.

Symptom dan sumber kegagalan kelembagaan

Lemahnya kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan di Indonesia dicirikan oleh tingginya tingkat deforestasi, semakin menurunnya produksi hasil hutan, semakin rendahnya kapasitas ekosistem hutan dalam menopang kehidupan manusia, kontribusi manfaat dari pengurusan dan pengelolaan hutan terhadap kesejahteraan masyarakat belum mampu menciptakan insentif bagi masyarakat untuk mempertahankan kelestarian hutan, dan kontribusi sektor kehutanan terhadap pembangunan nasional juga terus mengalami penurunan (Departemen Kehutanan RI, 2007). Hasil-hasil penelitian CIFOR antara lain di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur (Samsu et al., 2005), di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur (Haug, 2007) dan di Papua (Tokede, 2005) menunjukkan bahwa kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan di era desentralisasi diwarnai dengan masalah-masalah ketidakjelasan pembagian kewenangan, hak dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah; sehingga terjadi tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang pengurusan hutan; IPPK (Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu) memberi kesempatan kepada masyarakat lokal untuk memperoleh manfaat sumberdaya

hutan, namun ketidakjelasan kewenangan dan lemahnya penegakan sanksi, serta kurangnya kemampuan instansi yang bertanggung jawab dalam memantau dan mengendalian kebijakan IPPK telah menjadi penyebab kurang berhasilnya pelaksanaan IPPK; keuntungan finansial IPPK sifatnya jangka pendek dan distribusinya kurang adil antara masyarakat dengan mitra perusahaan kayu; IPPK juga telah memunculkan masalah tumpang tindih batas dan ketidakpastian status lahan, serta telah memicu konflik baik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pihak mitra investor. Kegagalan IPPK tersebut mendorong pemerintah pusat untuk "meresentralisasi" kebijakan pemberian izin konsesi. Setelah kewenangan pemda dalam mengeluarkan kebijakan perusahaan hutan skala kecil ditarik kembali oleh pemerintah pusat, mendorong pemda mencari peluang-peluang sumber PAD alternatif yaitu dengan mendorong pembangunan perkebunan kelapa sawit skala besar (Samsu et al., 2005) yang pada akhirnya banyak mengkonversi hutan alam.

Dalam hal pertimbangan keuangan, Subarudi dan Dwiprabowo (2007) melaporkan bahwa pelaksanaan kebijakan pertimbangan keuangan pusat dan daerah di sektor kehutanan, khususnya DAK-DR, masih diwarnai persoalan. Di satu pihak kerusakan hutan semakin meningkat, di lain pihak jumlah dana penerimaan di sektor kehutanan semakin menurun. Upaya perbaikan dan rehabilitasi hutan yang rusak masih menjadi kendala. Saat ini luas kawasan hutan kritis telah mencapai 59,2 juta ha dan membutuhkan biaya untuk RHL yang sangat besar, yaitu Rp 296 trilyun dengan asumsi biaya per ha Rp 5 juta. Biaya RHL tersebut tidak akan tertutupi dengan jumlah DR yang tersisa sekitar Rp 10 trilyun dengan penambahannya antara Rp 1 - 2 trilyun per tahun.

Dari penjelasan tersebut di atas baik yang berasal dari hasil penelitian maupun hasil diskusi tentang desentralisasi kehutanan, menunjukkan bahwa terdapat dua gejala (*symptom*) utama kegagalan *forest governance*, yaitu:

- a. Terganggunya kelestarian SDH seperti degradasi hutan, *deforestasi*, kebakaran hutan, *illegal logging*, *over exploitation*, menurunnya fungsi-fungsi hutan, dan menurunnya kontribusi hutan terhadap pendapatan nasional, dan
- b. Tidak sempurnanya *public service delivery* seperti pencegahan dan penanganan bencana lingkungan, penyangga kehidupan tidak berfungsi, perizinan, biaya transaksi tinggi, penegakan hukum (*law enforcement*) lemah, ketidakmampuan menyediakan dana bagi pembangunan kehutanan secara memadai, hubungan kontrak

antara masyarakat dan pengusaha yang tidak adil, ketiadaan koordinasi dalam penanganan masalah, rendahnya kemampuan menyelesaikan konflik tenurial dan penciptaan insentif bagi investasi kehutanan, dan buruknya penataan tahubja pusat dan daerah.

Kegagalan pencapaian *good forestry governance* tersebut menunjukkan adanya kegagalan institusi (aturan main dan organisasi) dalam pengurusan dan pengelolaan hutan. Pertama, kegagalan tersebut bersumber pada ketidaksempurnaan aturan main (*institutional arrangement* menurut North (1990), atau Williamson (1996) menyebutnya sebagai *rules of the game*), di mana kebijakan dan peraturan/perundangan tidak mampu menjawab persoalan, menimbulkan biaya transaksi tinggi, perilaku aktor tidak terkendali, *property rights* tidak terdefinisi dengan baik, dan internalisasi eksternalitas tidak berjalan. Kedua, bersumber pada lemahnya kapasitas organisasi (*institutional environment* menurut North (1990) atau *institutions of governance* menurut Williamson (1996)), di mana organisasi tidak mampu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan yang disebabkan oleh: (1) lemahnya kapasitas internal organisasi dalam memobilisasi sumberdayanya yang menimbulkan ketidakmerataan beban kerja dan alokasi pendanaan; (2) *institutional environment* tidak memadai/memungkinkan, sehingga penataan peran dan kewenangan antar sektor dan strata pemerintahan yang tidak jelas, lemahnya membangun koordinasi, ketiadaan sistem insentif dan disinsentif yang memadai, lemahnya monitoring dan evaluasi kinerja, dan lemahnya kemampuan para aktor menegakkan aturan main (*enforceability*); (3) tidak memadainya pendanaan (*financing*) baik yang menyangkut sistem pendanaan, mekanisme penghimpunan pendapatan/ penghasilan, sistem pembagian hasil, jumlah dan jadwal (*timing*) pengadaannya; (4) lemahnya informasi untuk perbaikan dan pengambilan keputusan; dan (5) ketiadaan mekanisme untuk menjamin adanya akuntabilitas.

Intervensi kelembagaan yang diperlukan

Dengan demikian intervensi kelembagaan seharusnya diarahkan untuk memperbaiki kegagalan-kegagalan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Untuk mencapai *good forestry governance* diperlukan serangkaian tindakan-tindakan, yaitu:

Penataan peran, kewenangan dan tanggungjawab

Sesuai karakteristik barang dan jasa kehutanan, penataan ulang peran dan kewenangan fundamental yang perlu dilakukan adalah menata peran Negara/pemerintah dalam hal produksi barang dan jasa SDH. Di dalam menjalankan fungsi produksinya, apakah Negara harus memproduksi barang dan jasa privat sekaligus publik? Hal ini sangat terkait dengan pemakaian terminologi “menguasai hajat hidup orang banyak” dalam UUD 1945 pasal 33(2). Apakah terminologi tersebut merujuk pada “dikonsumsi oleh banyak orang” walaupun untuk mengkonsumsinya harus membayar, dengan perkataan lain “barang dan jasa privat yang dikonsumsi oleh orang banyak” seperti hasil hutan kayu dan non kayu atau “dikonsumsi oleh banyak orang” dan untuk mengkonsumsinya tidak perlu membayar, dengan perkataan lain “barang dan jasa publik murni (*pure public goods and services*)” seperti manfaat-manfaat hutan lindung dan konservasi?

Sifat *excludable* dan *divisible* barang dan jasa privat menyediakan insentif bagi swasta untuk memproduksinya dan sekaligus mengindikasikan bahwa untuk mengkonsumsinya diperlukan persaingan (*rivalry*) yang melibatkan proses-proses bisnis dan transaksi-transaksi, dan hanya orang-orang tertentu yang memenuhi syarat (misal memiliki uang) yang dapat mengkonsumsinya (*dollar vote*). Dengan demikian, pelibatan negara/ pemerintah sebagai pelaku ekonomi langsung untuk memproduksi barang dan jasa privat tidak akan menguntungkan, karena tidak akan menghasilkan persaingan yang dapat mengefisienkan pasar⁵, tidak responsif terhadap sinyal harga/pasar dan selalu rentan kekurangan akan pasokan (*lack of supply*).

Contoh paling kasat mata adalah telekomunikasi, di masa lalu produksi telekomunikasi (*telephone*) dikuasai hanya oleh PT Telkom. Pada saat itu terjadi kelangkaan *supply* yang sangat parah, sehingga untuk memperoleh sambungan telpon harus mengantri dengan biaya sambungan sangat mahal, hingga PT Telkom membuat motto “bicaralah seperlunya”. Setelah ada reformasi kelembagaan (dan ditemukan teknologi *cellular phone*) dengan membuka akses kepada swasta untuk terjun di bidang telekomunikasi, maka masyarakat dengan mudah mendapatkan sambungan telpon selular tanpa harus mengantre dan biayanya murah. Para *service pro-*

5 Rachbini (2002) menyebutkan bahwa iklim ekonomi yang sehat dan agar mekanisme pasar merupakan suatu energi sosial, memerlukan prinsip kesukarelaan. Hubungan individu dengan negara/pemerintah bukanlah didasari oleh kesukarelaan, karena negara memiliki kekuatan memaksa (*power to coerce*) melalui instrumen legal, hukum, atau lainnya, sehingga negara/pemerintah dapat melakukan apa saja yang diinginkan

vider berlomba untuk memberikan layanan yang prima dengan tarif yang terjangkau. Begitu pula dengan PT Telkom, motto “bicaralah seperlunya” telah ditinggalkan diganti dengan “*committed 2 you*”, mungkin kalau tidak malu motto akan diubah menjadi “bicaralah kapan saja, dan di mana saja, termasuk di toilet”. Kondisi serupa ditemui pada bisnis layanan transportasi pesawat terbang. Namun, hal sebaliknya terjadi pada bisnis tenaga listrik (PT PLN), bahan bakar minyak (PT Pertamina) dan kayu (Departemen Kehutanan)⁶.

Sebaliknya untuk *pure public goods and services* di mana melekat karakteristik *non excludable* dan *indivisible*, maka Negara/pemerintah sebagai representasi publik wajib menye-diakannya, karena swasta/individu tidak akan tertarik untuk memproduksinya di satu sisi, sementara kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa ini sangat tinggi dan semua orang memerlukan tanpa membedakan punya uang atau tidak di sisi yang lain. Semua orang memerlukan udara bersih, pasokan air yang cukup, terbebas dari bahaya kekeringan, banjir dan tanah longsor, dan kelestarian keanekaragaman hayati. Yang kesemuanya itu dapat diproduksi dari hutan yang dikelola dengan baik.

Dengan demikian, hutan lindung dan konservasi merupakan domain utama organisasi kehutanan yang harus menjadi fokus perhatian pengurusan dan pengelolaannya. Bahkan hutan produksi alam yang tinggal sedikit tersisa, sudah waktunya untuk dikelola sebagai hutan lindung atau konservasi. Kayu sebagai barang privat harus dihasilkan dari hutan-hutan hak dan kawasan hutan terdegradasi yang dipercayakan pengelolaannya kepada masyarakat (termasuk pengusaha kecil, menengah dan besar) dengan rancangan hak yang terjamin kepastiannya. Namun ini tidak berarti bahwa pemerintah harus lepas tangan dalam produksi kayu. Dalam konteks produksi kayu, pemerintah tetap masih harus berperan dalam men-

6 Pada situasi kelembagaan (aturan main dan organisasi) saat ini, pada dasarnya pemegang IUPHHK (HPH) hanya sebagai branch managers atau kontraktor, di mana *holding company*-nya atau pemilik usahanya adalah Kementerian Kehutanan. Bisnis yang sesungguhnya adalah apabila pemilik usaha mampu menentukan *inputs*, proses dan *output*. Dalam pengusahaan hutan, kebijakan alokasi input (jumlah SDM kehutanan, jumlah dan kualifikasi alat berat, hingga laporan keuangan), proses (pembatasan teknologi dengan suatu sistem silvikultur tertentu) dan output (hasil usaha dibatasi hanya yang ditentukan dalam izin) semuanya ditentukan oleh Kementerian Kehutanan. Hasilnya, biaya transaksi tinggi; pemegang IUPHHK kehilangan insentif untuk menginvestasikan dananya untuk membangun supply; dan bisnis kehutanan menjadi *extra ordinary business* di mana *demand* kayu yang tinggi menjadi bencana, bukan sebagai berkah sebagaimana selalu didambakan oleh entitas *ordinary business* pada umumnya.

jalankan fungsi-fungsi lain selain produksi, seperti alokasi, distribusi, stabilisasi dan pemihakan/perlindungan terhadap petani hutan.

Setelah penataan peran Negara/pemerintah dapat ditetapkan, langkah selanjutnya adalah menata peran dan kewenangan yang akuntabel antar strata pemerintahan dan antar aktor yang terlibat dalam pencapaian *good forestry governance*. Di antara berbagai persoalan otonomi daerah seperti telah dikemukakan di atas, terdapat satu yang menonjol yaitu ketidakpastian peran dan kewenangan pengelolaan SDH. Ketidakpastian peran dan kewenangan tersebut muncul sebagai akibat belum adanya keselarasan peraturan/perundangan kehutanan seperti UU 41/1999 dan peraturan-peraturan turunannya (PP 6/2007 dan PP 3/2008) yang masih bernafaskan sentralistik, dengan peraturan dan perundangan yang berkenaan dengan otonomi daerah seperti UU 32/2004, UU 33/2004, PP 38/2007 dan PP 41/2007 yang sangat mendorong proses desentralisasi. Akibatnya muncul pertentangan antara pengelola hutan di pusat dan di daerah, hal ini menyebabkan kedua belah pihak dihadapkan pada ketidakpastian (*uncertainty*). Pemerintah pusat (Dephut) dihadapkan pada ketidakpastian bahwa peraturan yang dikeluarkannya akan dipatuhi di lapangan dan sampai kapan kewenangan pusat dapat dipertahankan. Demikian pula dengan daerah yang dihadapkan pada ketidakpastian apakah proses otonomi daerah akan bergulir seperti yang mereka harapkan atau bahkan akan segera diresentralisasi.

Ketidakpastian akan mempengaruhi *time preference*⁷ seseorang atau organisasi. Semakin tidak pasti, semakin pendek *time preference*-nya. Logikanya adalah apabila seseorang memiliki sejumlah uang tertentu dan kemudian beredar *issue* bahwa bulan depan pemerintah akan melakukan sanering, maka orang tersebut akan memilih untuk segera membelanjakan uangnya daripada menabungnya untuk keperluan masa akan datang. Pada kasus desentralisasi pengelolaan SDH, ketidakpastian kewenangan akibat struktur aturan yang saling bertentangan menyebabkan pendeknya *time preference* daerah (dan pusat) terhadap manfaat SDH, terutama kayu yang berasal dari SDH milik negara yang didominasi oleh hutan alam. Akibatnya dapat diduga bahwa SDH alam akan semakin terkuras, sementara hutan tanaman dan kemampuan pemerintah untuk merehabilitasi hutan sangat terbatas. Selain itu ketidakpastian kewenangan juga akan menyebabkan munculnya apatisisme daerah, ketidakpedulian dan ketidakresponsifan daerah terhadap situasi ma-

7 Kesiediaan seseorang untuk menunda konsumsi sumberdaya ekonomi yang dimilikinya.

salah pengelolaan SDH di daerahnya dan sulitnya para pihak untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pengelolaan SDH. Hanya saja perlu disadari bahwa penguatan kewenangan daerah tidak dapat menjadi solusi tunggal. Solusi tersebut perlu diikuti dengan penguatan akuntabilitas, sebagaimana telah dijelaskan pada uraian terdahulu.

Kejelasan tata hubungan para aktor yaitu antara pembuat kebijakan, organisasi penyedia layanan dan profesional di lapangan perlu ditetapkan untuk meminimalkan konflik kepentingan di antara para aktor tersebut. Pembagian tanggung jawab pengelolaan (perencanaan, implementasi, dan monitoring-evaluasi) sering dijadikan solusi, walaupun sebenarnya kepentingan pembagian tanggungjawab tersebut sangat dipengaruhi situasi akuntabilitas yang melingkupinya. Pada situasi akuntabilitas⁸ tinggi, maka pembagian tanggungjawab menjadi kebutuhan yang sekunder. Penyatuan peran bahkan dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi. Namun, pada situasi akuntabilitas yang rendah pembagian tugas menjadi sangat diperlukan, sehingga antar satu organ dengan organ yang lain dapat saling mengontrol.

Penataan peran dan kewenangan juga ditujukan untuk memperoleh kejelasan layanan jasa apa yang didelegasikan, siapa yang bertanggungjawab dan bagaimana layanan diberikan. Dengan demikian monitoring dan evaluasi kinerja mudah dilakukan, termasuk pengembangan sistem *reward and punishment*-nya. Selain itu, penataan peran diarahkan pula agar komponen organisasi kehutanan fokus pada persoalan kehutanan yang ditanganinya dan memudahkan evaluasi kinerja.

Keterlibatan para aktor memerlukan adanya koordinasi yang baik di antara para aktor yang terlibat. Egoisme sektoral, perbedaan interpretasi untuk peraturan/perundangan yang sama, dan lemahnya mobilisasi kebijakan-kebijakan nasional ke daerah, merupakan indikasi bahwa koordinasi masih menjadi barang langka dalam pengurusan dan pengelolaan SDH.

Inti dari koordinasi adalah ketergantungan (*dependencies*). Menurut Cwroston dan Osborn (1998), ada 2 jenis ketergantungan meliputi *flow dependencies* yaitu sumberdaya yang dihasilkan oleh satu kegiatan dimanfaatkan/diperlukan oleh satu atau lebih kegiatan lanjutan dan *shared resource dependencies* yaitu dua atau lebih kegiatan menggunakan sumberdaya yang

8 Dalam hal ini dimaksudkan sebagai situasi di mana terdapat transparansi dan keikutsertaan masyarakat madani (*civil society*) dalam mengawasi kinerja pengelolaan hutan serta potensi konflik kepentingan antar pihak dapat ditekan (World Bank, 2005).

sama. Kegiatan-kegiatan pengurusan dan pengelolaan SDH mencakup 2 jenis tersebut. Mobilisasi kebijakan nasional untuk diimplementasikan di tingkat tapak misalnya, merupakan *flow dependency*. Sedangkan pengelolaan DAS, di mana memerlukan keterlibatan banyak sektor untuk mengurus ruang dan sumberdaya yang sama merupakan *shared resources dependency*. Pengalokasian anggaran umumnya juga mengikuti mekanisme ini.

Koordinasi pada *flow dependency* akan berjalan apabila (1) terdapat aliran informasi yang lancar, jelas dan tidak menimbulkan multi-interpretasi; (2) masing-masing aktor/organisasi mempunyai kapasitas untuk menangkap informasi; (3) informasi yang ditangkap mampu diterjemahkan ke dalam instruksi; dan (4) instruksi mampu diterjemahkan ke dalam pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan oleh *frontline professionals*. Sedangkan pada *shared resources dependency* akan berjalan dengan baik apabila terdapat mekanisme hubungan kerja, apabila sumberdaya menyangkut aktor. Apabila sumberdaya menyangkut dana/keuangan, maka diperlukan adanya sistem/mekanisme pendanaan yang mendorong adanya koordinasi. Sebagai ilustrasi, suatu instansi menugaskan 2 orang stafnya ke suatu tempat, tarif sewa mobil (dengan kapasitas angkut 4 orang) ke tempat tersebut katakan Rp 500.000 pp, apabila masing-masing staf hanya diberi uang transport Rp 250.000 pp atau masing-masing diberi Rp 500.000 pp dan apabila terdapat sisa menjadi hak masing-masing staf tersebut, maka peluang mereka berdua menggunakan 1 mobil untuk melaksanakan tugas tersebut (berkoordinasi) menjadi sangat besar. Sebaliknya, apabila masing-masing diberi Rp 500.000 pp dan apabila terdapat sisa harus dikembalikan kepada bendahara kantor, maka perilaku rasional mereka akan mengarah untuk tidak berkoordinasi (masing-masing menyewa mobil).

Penguatan sistem pendanaan yang memadai

Pendanaan untuk sektor kehutanan banyak menghadapi kompleksitas, diantaranya (1) antara pembiayaan dan hasilnya tidak secara nyata dapat segera dilihat; (2) kegiatan-kegiatan kehutanan sering berkaitan dengan musim, sementara tidak demikian dengan penganggaran, akibatnya dana turun sering terlambat; (3) banyak kejadian-kejadian dalam pengelolaan hutan yang tidak mampu diprediksi sebelumnya, sementara penganggaran sulit menampung situasi darurat (kebakaran hutan, serangan hama-penyakit, bencana alam); (4) pembiayaan/ penganggaran lebih merupakan hasil proses politik ketimbang kebutuhan untuk pengelolaan SDH yang

baik; dan (5) untuk pengelolaan hutan yang menghasilkan barang dan jasa publik mengandalkan APBN dan/atau APBD. Untuk mengatasi kompleksitas tersebut, World Bank (2005) menyarankan:

- a. Perlu ada kejelasan kaitan antara kebutuhan anggaran dengan layanan jasa publik yang akan dihasilkan,
- b. Uraikan dengan jelas bagaimana suatu layanan jasa publik akan didanai,
- c. Pastikan bahwa anggaran untuk keperluan-keperluan tersebut di atas tersedia dan dapat disediakan tepat waktu,
- d. Meyakinkan kepada para pihak bahwa organisasi mampu memperbaiki sistem pengelolaan keuangan (baik yang berasal dari APBN/APBD maupun dari penghasilan pengelolaan) dari waktu ke waktu.
- e. Mendekatkan organisasi pembiayaan dengan organisasi penghasil pendapatan yang berimplikasi pada keperluan untuk menghadirkan administrasi yang otonom, transparan dan akuntabel.

Tampaknya untuk kasus Indonesia, saran-saran tersebut perlu diperluas, antara lain:

- a. Sistem/mekanisme pendanaan mendorong adanya koordinasi,
- b. Perbaiki sistem/mekanisme bagi hasil bidang kehutanan yang meliputi perhitungan, pengkoleksian, dan pendistribusian. Desentralisasi kewenangan (administratif) perlu diikuti desentralisasi fiskal,
- c. Pengelolaan keuangan sesuai dengan standar dan prioritas penganggarannya, pembuatan keputusannya dilakukan melalui proses-proses yang transparan,
- d. Efisiensi dan efektifitas pembiayaan dapat dievaluasi dan dipastikan bahwa *outcome* akan tercapai, dan
- e. Mendudukkan posisi UPT Pusat di daerah sesuai aspirasi desentralisasi.

Sistem monitoring dan evaluasi kinerja

Sistem ini perlu dibangun untuk mengevaluasi kinerja perubahan. Reformasi kelembagaan memerlukan sistem pengawasan dan pelaporan yang baik, sehingga manajemen maupun *stakeholders* eksternal dapat membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang diharapkan. Untuk itu kriteria dan indikator kinerja pengurusan dan pengelolaan hutan sangat diperlukan.

Penguatan informasi (SDH, kegiatan dan kinerja)

Informasi yang relevan, akurat dan tepat waktu merupakan salah satu faktor penentu bagi pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik. Informasi-informasi yang diperlukan meliputi informasi tentang SDH, kegiatan, *output*, *outcome*, kinerja organisasi, dan anggaran. Informasi-informasi tersebut selain diperuntukkan bagi para pengambil keputusan juga harus dapat diakses dan dipahami oleh *clients*, politisi dan kelompok-kelompok penekan. Banyak kasus tuntutan *clients*, politisi dan kelompok-kelompok penekan tidak dapat dipenuhi oleh penyedia layanan publik disebabkan oleh terlalu tingginya tuntutan sebagai akibat tidak cukupnya informasi saat membuat tuntutan.

Penyediaan informasi membutuhkan koordinasi, di mana tipe koordinasinya mengikuti pola *flow dependency*. Dalam mereformasi kelembagaan, maka koordinasi informasi yang diperlukan adalah (1) aliran informasi dari lapangan hingga pembuat kebijakan haruslah lancar, jelas dan tidak menimbulkan multi-interpretasi; (2) penguatan kapasitas petugas lapangan dalam menangkap informasi; (3) penguatan kapasitas pengambil kebijakan dalam memanfaatkan informasi untuk pembuatan kebijakan dan kapasitas *clients* dan politisi dalam menyusun aspirasi; dan (4) informasi dapat dijadikan alat untuk memonitor, mengevaluasi, menyusun *feed back* perbaikan, pemberian penghargaan dan pengenaan sanksi atas capaian-capaian upaya bagi semua aktor yang terlibat.

Penguatan sistem dan mekanisme penegakan/pemberian sanksi

Sistem dan mekanisme penegakan dimaksudkan untuk memberi penghargaan kepada aktor yang berhasil menjalankan reformasi kelembagaan dan hukuman bagi yang tidak dapat mencapai kinerja yang ditentukan. Sebaik apapun kelembagaan yang disusun akan tidak memiliki arti (sia-sia) apabila tidak ada sanksi atas penyimpangannya. Penegakan sanksi memerlukan kapasitas, kewenangan, dan akuntabilitas organisasi (aktor) untuk dapat menegakkannya. Hal tersebut akan berjalan, apabila tersedia informasi tentang peran dan tanggungjawab, layanan publik apa yang menjadi tanggungjawabnya, *output* dan *outcome*, anggaran dan tujuan-tujuan penganggarannya. Dengan demikian, penataan peran, penganggaran, penguatan informasi, sistem kontrol, pelaporan kegiatan dan keuangan, evaluasi dan *feedback* kinerja dan sistem dan mekanisme penegakan sanksi merupakan rangkaian kegiatan yang tidak dapat dipisahkan untuk pencapaian *good forestry governance*.

Akuntabilitas dan peradilan yang jujur dan adil

Hubungan para aktor yang berpengaruh dalam pencapaian *good forestry governance* pada dasarnya selalu dihadapkan pada masalah ketidaksepadanan informasi (*asymmetric information*) antara pemberi kepercayaan (*principal/s*) dengan yang diberi kepercayaan (*agent/s*)⁹. Kecenderungannya adalah *agent(s)* memiliki informasi yang lebih lengkap atas keragaan dan motivasi-motivasi dirinya (*individual atau organizational*) ketimbang *principal*. Kelebihan informasi yang dimiliki oleh *agent(s)* tersebut akan menggodanya untuk berperilaku sub-optimal oportunistik, seperti *moral hazard*, *rent seeking*, *corruption*, dan *shirking*.

Siapa sebagai *principal* dan siapa sebagai *agent* sangat tergantung dari konteks hubungan-hubungan. Penyelenggaraan layanan publik di negara demokratis, entitas masyarakat (*citizens*) akan bertindak sebagai *principal* dan entitas pemerintahan (*government*) sebagai *agent*. Entitas pemerintah memiliki pengalaman, pengetahuan dan keahlian; menguasai pundi-pundi Negara baik yang berasal dari pajak masyarakat maupun penghasilan-penghasilan Negara lainnya; dan tahu persis aturan mana yang *enforceable*, *quasi enforceable* dan *unenforceable* serta tahu lubang-lubang kelemahannya. Oleh karenanya memberikan kewenangan kepada entitas pemerintahan tanpa tuntutan akuntabilitas, sama halnya memberi cek kosong.

Akuntabilitas memiliki arti yang berbeda untuk konteks berbeda. UNDP (2006) yang diadopsi pula oleh Kemendagri mendefinisikan akuntabilitas sebagai para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Di bidang kehutanan World Bank (2005) mendefinisikan sebagai kumpulan aturan yang mengatur hubungan-hubungan (*a set of relationships*) antara aktor-aktor yang berbeda dalam kerangka kerja pelayanan publik. Akuntabilitas harus merujuk pada kualitas keterjawaban (*quality of answerability*) yaitu hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan penjelasan atas suatu kegiatan dan kepenegakan aturan (*enforceability*) yaitu hak-hak untuk mengenakan sanksi atas ketidaktepatan informasi dan rasionalisasi pemilihan kebijakan dan kegiatan.

9 Hubungan *principal and agent* adalah hubungan di mana satu orang atau lebih sebagai pemberi kepercayaan [*principal(s)*] mempengaruhi orang lain sebagai mitra yang menerima kepercayaan [*agent(s)*] untuk melaksanakan beberapa tugas *principal(s)* melalui pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada mitra yang dimaksud [*agent(s)*] (Jensen dan Meckling, 1976)

Dalam demokrasi, akuntabilitas dapat diwujudkan melalui pemilihan umum (Florini, 2003). Namun dalam konteks *good forestry governance*, mengandalkan akuntabilitas berdasarkan pemilu ini menghadapi kendala, yaitu: (1) pada kenyataannya birokrat sebagai salah satu anggota entitas pemerintahan tidak dipilih melalui pemilu, sehingga birokrat sangat berpotensi untuk menikmati *asymmetric information*, karena partai dan masyarakat tidak dapat mengontrol mereka secara efektif (Kasper dan Streit, 1996; Steven, 1993 dan Ostrom et al., 1993); (2) menghadirkan peradilan yang jujur dan adil (*impartiality dan honest judiciary*) di negara berkembang sangat problematik yang pada akhirnya akan sangat mempengaruhi kualitas penegakan hukum; dan (3) negara-negara berkembang sangat dipengaruhi oleh negara maju, sehingga kebijakan-kebijakan publiknya rentan terhadap intervensi kepentingan-kepentingan masyarakat negara maju (Florini, 2003)¹⁰.

Dari uraian di atas, maka akuntabilitas dalam kerangka pencapaian *good forestry governance* di Indonesia yang diperlukan adalah:

- a. Ada pertanggungjawaban para aktor yang terlibat (politisi dan kelompok-kelompok penekan lainnya; pembuat kebijakan; organisasi penyedia layanan; *frontline professionals*; dan *client*),
- b. Hubungan-hubungan para aktor harus dikerangkai oleh kelembagaan yang menjamin bahwa aliran informasi (SDH, kegiatan, anggaran dan kinerja) yang akurat dapat diakses oleh *stakeholders* dan dapat dipertanggungjawabkan; ketidaktercapaian kinerja akan berakibat pada pengenaan sanksi, dan sebaliknya kinerja yang baik memperoleh insentif (finansial dan non finansial) yang memadai; mekanisme pertanggung-gugatan atas kesalahan dalam pengambilan keputusan publik dapat ditegakkan (*enforceable*),
- c. Mekanisme pemilihan pejabat-pejabat di birokrasi didasarkan pada kriteria dan indikator yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, termasuk tugas pokok dan fungsi serta *output* dan *outcome* yang menjadi tanggungjawabnya,
- d. Konsultasi publik dalam perencanaan pengurusan dan pengelolaan SDH, akses monitoring dan evaluasi implementasi, serta adopsi *feedback* yang disusun/diinginkan *client*,
- e. Kesetaraan di muka hukum dan peradilan yang jujur dan adil.

10 Florini berkisah tentang pertemuannya dengan diplomat senior Argentina yang menceritakan bahwa diplomat tersebut lebih senang atau merasa lebih efektif untuk ikut pemilu di Amerika Serikat ketimbang di Argentina, karena masyarakat Argentina lebih banyak dipengaruhi oleh apa yang terjadi di pemerintahan Amerika Serikat dari pada apa yang dilakukan oleh pemerintahan Argentina sendiri.

Penyelesaian *property rights*

Property rights adalah hak yang dimiliki individu, masyarakat, negara atas suatu sumberdaya (*asset/endowment*) untuk mengelola, memperoleh manfaat, memindahtangankan, bahkan untuk merusaknya. *Property right* merupakan institusi, karena di dalamnya mengandung norma-norma dan aturan main pemanfaatannya dan merupakan alat pengatur hubungan antar individu (North, 1990). Konsep hak kepemilikan memiliki implikasi terhadap konsep hak (*right*) dan kewajiban (*obligation*) yang diatur oleh hukum, adat dan tradisi atau konsensus yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat dalam hal kepentingannya terhadap sumberdaya.

Syarat kesempurnaan hak kepemilikan adalah (1) dapat diperjualbelikan (*tradable*), (2) dapat dipindahtangankan (*transferable*); (3) dapat mengeluarkan pihak yang tidak berhak (*excludable*) dan (4) dapat ditegakkan hak-haknya (*enforceable*). Semakin banyak syarat terpenuhi, semakin sempurna hak kepemilikannya, sehingga semakin dapat diharapkan efisiensi alokasinya dan kelestarian pengelolaannya. Suatu barang (*property*) yang dapat diperjualbelikan, maka akan mendorong pemilik barang tersebut untuk mengelolanya dengan baik. Apabila dia gagal mengelola dengan baik, maka harga barang tersebut akan merosot. Begitu pula dengan sifat dapat dipindahtangankan misalnya melalui pewarisan. Tata nilai masyarakat akan mendorong untuk memberikan warisan yang baik kepada penerima warisan. Sementara sifat *excludable* dan *enforceable* mengindikasikan bahwa apabila suatu barang (walaupun dimiliki oleh seseorang, kelompok ataupun Negara) dapat dimanfaatkan oleh individu/kelompok lain atau siapa saja yang tidak berhak, maka insentif untuk penghematan dan/atau pengelolaan yang baik akan hilang. Di lain pihak, asset tersebut juga harus mendapat perlindungan baik oleh masyarakat maupun oleh entitas pelindung hak-hak warga, akan menjadi sia-sia apabila kepemilikan seseorang/kelompok tidak dihormati oleh orang/kelompok lain.

Syarat-syarat tersebut dapat terpenuhi terutama pada barang milik pribadi (*private property rights*). Namun demikian, dalam pengelolaan SDH penyelesaian *property rights* tidak harus dijalankan melalui privatisasi. Masih banyak *property right regimes* lain yang dapat dimanfaatkan. Penggunaan mekanisme *user rights* (hak guna pakai) misalnya, dapat menuju pada pengelolaan yang lestari apabila syarat-syarat kesempurnaan hak kepemilikan tersebut di atas dapat dipenuhi. Hak Guna Usaha (HGU) pada perkebunan telah berhasil mendorong pemilik perkebunan untuk tidak mengeksploitasi berlebihan (*over exploitation*), mengelola secara lestari dan tidak mengubah

semena-mena peruntukan atas perkebunan yang dimilikinya. Kalaupun ada perubahan HGU perkebunan ke bentuk peruntukan lain, pastilah perubahan tersebut didasarkan pada kebijakan yang dibuat (atau paling tidak diketahui dan/atau mendapat persetujuan) oleh instansi pemerintah yang berwenang, tidak semata-mata oleh pemilik/pemegang HGU tersebut.

Penutup

Kelembagaan dikatakan baik apabila aturan main dan organisasi mampu mengarahkan perilaku para pihak-pihak yang terlibat dan saling terkait untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (*common goals*). Untuk memperbaiki (membangun) kelembagaan (aturan main dan organisasi) prinsip-prinsip berikut perlu mendapat perhatian:

1. Penetapan hasil akhir (*outcome*) yang dijadikan fokus perubahan. Transformasi pembangunan harus berorientasi pada “*Outcome Focus*” misalnya peningkatan tingkat layanan, efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan dan pemerataan akses terhadap layanan organisasi (redistribusi manfaat).
2. Penjadwalan. Memperbaiki (membangun) kelembagaan (masyarakat dan birokrasi) memerlukan proses. Proses perubahan dan penjadwalan yang tidak realistis akan menyebabkan kegagalan. Pelibatan partisipasi riil dari *stakeholders* sangat diperlukan, walaupun memakan waktu. Hasil yang baik perlu diikuti dengan proses yang baik pula.
3. Kontekstual. Pembangunan kelembagaan harus berangkat dari dan selalu memperhatikan permasalahan yang ada, kondisi sosial, ekonomi politik dan budaya masyarakat. Oleh karenanya perlu memahami *interests* semua pihak, baik yang diuntungkan maupun yang dirugikan, walaupun demikian seringkali pemberian insentif kepada kelompok yang *powerful* akan lebih efektif. Selain itu perlu diyakinkan bahwa persoalan yang dihadapi merupakan persoalan bersama (*collective*), bukan persoalan individual (Florini, 2003).
4. Partisipatif. Perubahan kelembagaan akan memunculkan oposisi terutama dari golongan *vested interest* dan kelompok yang tidak memahami perlunya perubahan. Untuk itu pelibatan partisipasi *stakeholder* sangat diperlukan, terutama untuk membangun pemahaman (a) institusi apa yang akan diubah?; (b) mengapa perlu diubah?; (c) bagaimana perubahan akan dijalankan?; dan (d) sejauh mana institusi baru tersebut dapat menjamin perbaikan kinerja?

Selain itu prosesnya haruslah terbuka (*inclusive*) dan terjamin keberlanjutannya.

5. Akuntabel. Proses perubahan harus sesuai dengan tujuan perubahan, antara lain (a) apakah perubahan akan mencapai *outcomes* yang diinginkan?; (b) apakah manfaatnya dapat dirasakan bersama?; dan (c) apakah informasi-informasi akan sampai ke masyarakat?

Perlu diwaspadai bahwa di dalam mentransformasi kelembagaan terdapat masa transisi yang pada banyak kasus sering diokupasi oleh kelompok-kelompok kepentingan. Proses transisi yang baik, apabila hal-hal demikian dapat diantisipasi. Pertama perlu ada pentahapan (*milestone*) mulai dari perubahan yang sifatnya sementara hingga pencapaian perubahan yang sesungguhnya dan analisis pihak terkait (*stakeholders analysis*). Namun demikian, perlu kewaspadaan dalam pentahapan ini terutama untuk menghindari jebakan "kesementaraan" yang mungkin saja sangat nyaman (*favorable*) bagi sebagian pelaku dan melupakan tujuan akhir (*outcome/s*). Analisis *stakeholders* pada dasarnya adalah untuk mengidentifikasi pihak-pihak mana yang dapat diperankan sebagai pendukung dan pengawal perubahan (*sponsor*), staf yang tepat untuk menjalankan perubahan (*change agents*), partisipan dan jangan lupa oposan perubahan.

Daftar Pustaka

- Atkisson, Alan (2005). *To do List for a Sustainable Civilization in The Natural Advantage of Nations: Business Opportunities, Innovation, and Governance in the 21st Century* edited by Karlson 'Charlie' Hargroves and Michael H. Smith. First published by Earthscan. UK and USA.
- Brown, D., Kate Schreckenber, Gill Shepherd and Adrian Wells. 2002. *Forestry as an Entry Point for Governance Reform*. ODI Forestry Briefing Number 1, April 2002.
- Crowston, K. and Ch. S. Osborn. 1998. *A coordination theory approach to process description and redesign*. Center for Coordination Science Sloan School of Management Massachusetts Institute of Technology. 77 Massachusetts Avenue, NE20-336, Cambridge, MA 02139. web: <http://ccs.mit.edu/ccsmain.html>.

- Departemen Kehutanan. 2007. Kajian Desentralisasi Kehutanan pada Kegiatan Penyusunan Kajian Penganggaran dan Evaluasi Bidang Kehutanan. Biro Perencanaan dan Keuangan, Sekretariat Jenderal Kehutanan, Departemen Kehutanan RI. Jakarta. Indonesia.
- DFID. 2003. *Promoting Institutional and Organisational Development*. Department for International Development (DF-ID). March 2003.
- Duncan, R and Teuea Toatu. 2004. *Measuring Improvements in Governance in the Pacific Island Countries*. Paper presented to the Conference organized by the Foundation for Development Cooperation, Brisbane, on Financing Development, at the Gold Coast, Queensland, August 13-14, 2004.
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press. United States of America.
- Field, Barry C. 1994. *Environmental Economics: An Introduction*. McGraw Hill, Inc. USA.
- Florini, Ann. 2003. *The coming democracy: new rules for running a new world*. Island Press. Connecticut Avenue, N.W., Suite 300, Washington, DC.
- Haug, Michaela. 2007. Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat: Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Benuaq. Laporan Penelitian. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Jensen, M.C. and Meckling, W.H. 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics 3(4 October), 305-360. North-Holland Publishing.
- Kasper, W and Streit, M. E. 1996. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.
- Kaufmann, D., A. Kraaay, and P. Zoido-Lobaton. 2000. *Governance Matters: from Measurement to Action*. Finance and Development, Vol. 37, No. 2, June 2000.
- Larson, Anne M. 2006. Desentralisasi Demokratis dalam Sektor Kehutanan: Pelajaran dari Afrika, Asia dan Amerika Latin dalam Politik Desentralisasi: Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di berbagai Negara edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Widodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor,

- Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Mayers J., S. Bass and D. Macqueen. 2002. *The Pyramid: A diagnostic and planning tool for good forest governance*. International Institute for Environment and Development (IIED). June 2002.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York. USA
- Ostrom, E and E. Schlager. 1996. *The Formation of Property Rights in Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment* edited by Hanna, S., Folke, C. and Maler, K.G. Island Press. Washington, D.C., USA.
- Ostrom, E; Schroeder, L; and Wynne, S. 1993. *Intitutional Incentives and Sustainable Development*. Westview Press. Colorado. USA.
- Rachbini, D. J. 2002. *Ekonomi Politik. Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Ribot, J. C. 2006. *Memilih Perwakilan: Institusi dan Kewenangan (power) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi dalam Politik Desentralisasi: Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di berbagai Negara* edi-ted by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Wi-dodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor, Indonesia: Cen-ter for International Forestry Research (CIFOR). Bogor.
- Rodgers, Gerry. 1994. *Workers, Institutions and Economic growth in Asia*. International Institute for Labor Studies. Geneva. Switzerland.
- Samsu, Dt. I. Suramenggala, H. Komarudin dan Y. Ngau. 2005. *Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Tata Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur*. Kerjasama Yayasan Pionir Bulungan dengan Center for International Forestry Research. CIFOR. Bogor.
- Stevens, J. B. 1993. *The Economics of Collective Choice*. Westview Press. USA.
- Subarudi dan H. Dwiprabowo. 2007. *Otonomi Daerah bidang Kehutanan: Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan*. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- Tokede M. J., D. Wiliam, Widodo, Y. Gandhi, C. Imburi, Patriahadi, J. Marwa dan M.Ch. Yufuai. 2005. *Dampak Otonomi Khusus*

di Sektor Kehutanan Papua: Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari. Kerjasama Fakultas Kehutanan Universitas Negeri Papua (UNIPA) dengan Center for International Forestry Research (CIFOR). CIFOR. Bogor.

- Turner, R. K, Pearce, D. and Bateman, I. 1994. *Environmental Economics, An Elementary Introduction*. Harvester Wheatsheaf. London.
- UNDP. 1996. "Aide Memoire" regarding the Asia Ministerial Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity in Lahore, Pakistan, 18-21 November 1996 (New York: United Nations Development Programme (UNDP), July, 1996).
- UNDP. 2006. *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*. UNDP.
- VanSant, Jerry. 2000. *Cooperation for Good Governance*. Mus-kie/FSA Alumni Regional Conference Yerevan Armenia 26-29 October 2000.
- Williamson, O. E. 1996. *The Mechanism of Governance*. Oxford University Press. New York, USA.
- World Bank. 2005. *Forest Institutions in Transition: Experiences and Lessons from Eastern Europe*. PROFOR World Bank. Washington. United State.

Kembali Ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan