

Hariadi Kartodihardjo
Editor

KEMBALI KE JALAN LURUS

Kritik Penggunaan Ilmu
dan Praktek Kehutanan
Indonesia

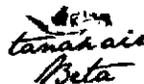

DEVELOPMENT
Center for Human Development Capacity and Welfare Development
Faculty of Forestry Bogor Agricultural University

*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, Ddung 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-persoalan 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 Saftri, 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, Ervival 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, ketidacermatan 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 PNBPN 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

Pengantar Bagian III

Integrasi Pendayagunaan Modal Sosial, Ekonomi Dan Ekologi

Hariadi Kartodihardjo

*Knowledge has to be improved, challenged,
and increased constantly, or it vanishes.*

Peter F. Drucker.

Kandungan sumberdaya alam tidak dapat dilihat hanya pada satu sisi, misalnya kegunaannya sebagai bahan baku industri, sumber energi atau bahan pangan, maupun berupa barang/komoditi seperti kayu, rotan, air, mineral, ikan, batu bara, dan lain-lain yang diproduksi berbagai sektor/dinas sebagai sumber ekonomi. Di sisi lain, sumberdaya alam adalah bentang alam berupa *stock*¹ atau modal alam (*natural capital*) seperti daerah aliran sungai, danau, kawasan lindung, pesisir, yang keberadaannya tidak dibatasi wilayah administrasi.

Sumberdaya alam sebagai kekayaan ekonomi maupun daya dukung kehidupan berada dalam berbagai bentuk ekosistem. Dengan de-

1 Istilah cadangan (*stock*) sebenarnya belum dapat menjelaskan makna sesungguhnya. Sumberdaya yang secara fisik dapat dilihat sebagai bentang alam bukan sekedar cadangan – yang lebih bermakna sebagai simpanan modal ekonomi – karena di dalam bentang alam juga terdapat proses-proses yang secara alami mewujudkan fungsi pengendalian kerusakan maupun pencemaran serta menghasilkan energi (seperti panas bumi, gelombang, angin, dll).

mikian, ekosistem menyediakan produk seperti makanan dan air serta jasa seperti pengaturan atau pengendalian banjir, kekeringan, dan penyakit; jasa pendukung seperti pembentukan tanah dan siklus hara, jasa kebudayaan seperti rekreasi, spiritual, keagamaan dan manfaat bukan material lain (Bappenas, 1993). Dalam pengertian ini, sumberdaya alam bukan hanya sebagai sumber ekonomi dan jasa lingkungan, tetapi juga menjadi bagian dan bahkan keberadaannya sangat tergantung pada aspek sosial dan kebudayaan.

Dalam kenyataannya suatu ekosistem, dipecah-pecah ke dalam beberapa wilayah secara administratif, wilayah suku atau lembaga sosial dan budaya lokal, atau berdasarkan kepentingan politik tertentu seperti pemekaran wilayah administrasi. Ekosistem juga dibagi-bagi ke dalam wilayah eksploitasi di bawah pengusahaan perusahaan-perusahaan swasta maupun BUMN (Kartodihardjo, 2000). Kondisi seperti itulah antara lain yang menyebabkan apa yang disebut sebagai *sunk cost effect*, yaitu suatu keterlanjuran melaksanakan kebijakan pembangunan berdasarkan pendekatan parsial atau sektoral yang hampir tidak dapat diperbaiki karena semua pelaku seolah-olah tidak dapat kembali ke tempat dimana mulainya berangkat, kemudian dalam perjalanan berikutnya melakukan perbaikan yang diperlukan. Situasi sulit untuk “kembali ke jalan yang benar” itu dikuatkan oleh berbagai Undang-undang sektoral yang meskipun seluruhnya mempunyai arena wilayah sosial-ekologi yang sama dan mempunyai keterkaitan satu dengan lainnya, namun pengaruh pelaksanaan kebijakan sektor yang satu terhadap yang lainnya tidak mendapat perhatian (Kartodihardjo 2003). Dengan demikian, ketika setiap sektor bekerja dan sudah mengacu pada isi undang-undang, dan meskipun seandainya semua sektor sudah benar menjalankan program dan kegiatan sesuai dengan undang-undang, namun akumulasi dampak pembangunan semua sektor yang diakibatkannya, baik terhadap masalah-masalah sosial maupun lingkungan hidup tidak dapat diantisipasi.

Lingkungan Hidup Ancaman Pembangunan Ekonomi?

Kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang telah memecah-belah aspek sosial, ekonomi dan lingkungan hidup, secara umum nampak tidak menjadi perhatian serius atau bahkan mungkin tidak disadari. Hal ini disebabkan semua pelaku pembangunan berada dalam

mindset kebenaran undang-undang tertentu yang terbatas, sehingga tidak lagi memungkinkan keluar dari kungkungan cara berfikir itu dan melihat persoalan pembangunan dari keseluruhannya. Dalam hal ini, secara *de facto* seolah-olah ada asumsi bahwa tidak ada lagi sumber kebenaran, selain kebenaran undang-undang tertentu dan terbatas yang diacunya itu. Oleh karena itu, meskipun dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan telah ditetapkan tiga aspek yaitu ekonomi, sosial dan ekologi/lingkungan hidup sebagai pilarnya, namun pengukuran pembangunan tetap dilakukan secara parsial berdasarkan aspek/pilar masing-masing. Pembangunan ekonomi merasa dibatasi oleh timbulnya kerusakan sosial (*social disorder*) maupun kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Sebaliknya, timbulnya kerusakan sosial (*social disorder*) maupun kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup tidak secara *emboded* menjadi bagian dari tujuan pengendalian dalam kebijakan pembangunan ekonomi.

Hal seperti itu sangat lekat dengan perdebatan dalam pengembangan kebijakan kehutanan maupun lingkungan hidup. Keduanya, kehutanan dan lingkungan hidup, hampir selalu dianggap sebagai ancaman pembangunan ekonomi oleh berbagai sektor yang melakukan eksploitasi sumberdaya alam. Dianggap sebagai penghambat pembangunan. Istilah “dampak lingkungan” menunjukkan kuatnya diskursus pengembangan komoditi yang diproduksi sejalan dengan permintaan dengan tanpa memperhatikan keterkaitan keberadaan komoditi (kayu, bahan tambang, ikan, dan lain-lain) terhadap fungsi bentang alam yang sangat lekat dengan modal sosial dan budaya maupun daya dukung lingkungan. Persoalan demikian itu diperkirakan tidak akan terpecahkan sampai pengelolaan ekoregion dengan berbagai kebijakan turunannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dapat dijalankan. Ironinya, Undang-undang itu masih banyak yang menganggapnya sebagai utopis, sementara tidak ada alternatif lain yang mampu menghindarkan reduksi fakta luasnya fungsi sumberdaya alam akibat pendekatan sektor dan komoditas sebagaimana diuraikan di atas.

Pada tataran lebih operasional, akibat fakta yang direduksi itu, telah terjadi penafsiran tidak tepat terhadap penggunaan konsep kelestarian hutan. Kekeliruan makna bahwa kelestarian tegakan hutan dapat menggunakan indikator kelestarian hasil (*sustained yield principle*) menyebabkan kesalahan berikutnya bahwa penetapan etat volume

dan etat luas tebangan dimitoskan sebagai indikator kelestarian tegakan hutan, padahal sebenarnya hanya merupakan pendekatan manajemen untuk menuju kelestarian tegakan hutan. Kelestarian hutan yang sesungguhnya adalah kelestarian stok tegakan hutan, yang semestinya digunakan sebagai indikator untuk penilaian kelestarian tersebut.

Masalah Sosial

Membatasi fakta sebatas obyek yang diatur dalam suatu undang-undang semakin diperlemah oleh rendahnya perhatian terhadap subyek kebijakan. Dari pengalaman dialog selama mengajar untuk tingkat sarjana maupun pascasarjana di bidang kehutanan serta diskusi dalam berbagai kesempatan diperoleh pengetahuan adanya indikasi kuat bahwa rendahnya perhatian itu disebabkan oleh tingginya perhatian terhadap pengembangan komoditi sumberdaya alam serta pendekatan teknis kehutanan dan pengaturannya, sehingga situasi dan perilaku subyek (masyarakat yang terkena dampak) pembangunan hampir tidak pernah menjadi perhatian. Sebagaimana diuraikan dalam Bagian II sebelumnya, secara umum terdapat anggapan bahwa manakala semuanya dapat diatur, dan diberi sanksi apabila ada yang melanggar, maka perilaku subyek pembangunan itu harus tunduk pada peraturan.

Tradisi tidak peduli terhadap subyek pembangunan itu secara sederhana dapat dengan mudah diketahui, misalnya tidak adanya statistik yang selalu diperbaharui tentang berapa jumlah tenaga kerja yang terlibat, berapa desa dan warga yang mendapat manfaat dan yang tidak mendapat akses terhadap manfaat sumberdaya alam/hutan. Demikian pula pada tingkat program dan kegiatan, tidak ada informasi kondisi sosial maupun ekonomi rumah tangga yang menjadi calon peserta program dan kegiatan yang sedang dan akan dijalankan. Sebaliknya, yang tersedia adalah aspek bio-fisik seperti potensi (komoditi) sumberdaya alam, kawasan hutan, produksi kayu, jumlah perusahaan, volume dan nilai ekspor, dan lain-lain yang tidak menggambarkan siapa yang mendapat untung dan siapa yang dirugikan dari gambaran bio-fisik itu.

Situasi demikian itu, yang sudah terjadi puluhan tahun, menyebabkan upaya untuk mewujudkan salah satu pilar pembangunan yaitu aspek keadilan jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan upaya produksi hasil hutan untuk memenuhi pertumbuhan ekonomi. Rendahnya kepekaan terhadap keadilan menyebabkan program realokasi

manfaat sumberdaya hutan termasuk reforma agraria tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Pasal 31 Undang-Undang No 41/1999 yang mengamanatkan perlunya izin usaha dibatasi dengan mempertimbangkan aspek kelestarian hutan dan aspek kepastian usaha, juga belum dapat dijalankan.

Pembangunan Integratif

Beberapa kasus yang menunjukkan kesalahan pengertian dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan pelestarian tegakan hutan, lambatny perkembangan perhutanan sosial maupun permasalahan pelaksanaan kebijakan berbasis ekoregion, diuraikan dalam beberapa tulisan dalam Bagian III buku ini, sebagai berikut:

1. Kesalahan Makna, Kesalahan Kebijakan: Review Konsep Kelestarian Tegakan Hutan, Dana Reboisasi dan PNBP dari Penggunaan Kawasan Hutan oleh *Sofyan P Warsito*
2. Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman Hayati oleh *Ervizal A.M. Zuhud*
3. Membawa Perhutanan Sosial Indonesia ke Upaya yang Lebih Menjanjikan oleh *Mustofa Agung Sardjono*
4. Reforma Agraria di Sektor Kehutanan: Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari, Keadilan Sosial dan Kemakmuran Bangsa oleh *Didik Suharjito*
5. Ekoregion, Bioregion dan Daerah Aliran Sungai dalam Pembangunan Nasional Berkelanjutan oleh *Hendrayanto*

Ide dan gagasan yang dituangkan dalam kelima tulisan di atas menguraikan secara lebih rinci betapa hambatan perbaikan kebijakan kehutanan dipengaruhi oleh lemahnya pemahaman terhadap hal-hal prinsip yang menyangkut konsep pelestarian hutan, belum dikuatkannya pelaksanaan perhutanan sosial maupun belum terselesaikannya persoalan sangat mendasar yaitu hak-hak atas sumberdaya hutan maupun reforma agraria.

Memandang kehutanan dari perspektif sempit bio-fisik dan pengembangan komoditi mungkin dapat disebut sebagai bentuk pengingkaran terhadap karakteristik sumberdaya hutan yang bersifat multifungsi. Perspektif seperti itu cenderung dapat terus bertahan sebagai arus utama penetapan kebijakan pembangunan kehutanan diperkira-

kan karena pendekatan ekonomi, institusi dan politik yang berorientasi pada manusia atau subyek pembangunan—sebagaimana diuraikan dalam Bagian II—juga belum berkembang. Hal ini merupakan tantangan, dan tantangan ini nampaknya lebih pada tingkat paradigmatik yang menjadi penentu perubahan-perubahan pada tingkat operasional. Meskipun sudah cukup lama diketahui tiga komponen utama pengelolaan hutan lestari, yaitu aspek ekonomi, sosial dan lingkungan, misalnya, namun ketiga komponen itu masih dipisahkan dalam upaya untuk mencapai maupun mempertahankan hasil pencapaiannya. Reformulasi kebijakan pembangunan kehutanan akibat adanya integrasi ketiga komponen itu belum pernah dilakukan.

Faktor lain yang diperkirakan ikut serta menjadi penyebab perspektif sempit di atas yaitu adanya indikator kinerja pelaksanaan program dan kegiatan yang ditetapkan secara parsial. Misalnya, apabila dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan indikator keberhasilannya cukup diukur hanya dari ketersediaan bibit tanaman, maka tanaman rehabilitasi hutan dan lahan yang berhasil menjadi hutan prosentasenya rendah. Hal ini disebabkan upaya untuk menetapkan lokasi penanaman yang ada pengelolanya dan dapat melakukan pemeliharaan tanaman hasil rehabilitasi itu menjadi tidak relevan. Situasi demikian itu sekaligus memberi pesan bahwa dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan program dan kegiatan sampai dengan cara mengukur keberhasilannya perlu, bukan hanya upaya integrasi untuk mengetahui kesesuaian hubungan satu dengan yang lain, tetapi juga memperhatikan respon pelaku yang akan terjadi, apakah dengan respon itu tujuan akhir program dan kegiatan akan tercapai atau tidak.

Hal demikian ini pada akhirnya menentukan pentingnya “mengolah” penggunaan ilmu yang selama ini dilakukan, khususnya sebagai dasar pembuatan kebijakan. Sudah sangat jelas bahwa ilmu akan hilang apabila tidak digunakan, demikian pula akan hilang apabila ilmu tanpa dikembangkan, ditantang dan ditingkatkan penggunaannya secara terus menerus. Sebagaimana ungkapan Peter F. Drucker, “*Knowledge has to be improved, challenged, and increased constantly, or it vanishes.*”

Pustaka

- Bappenas, Strategi dan Rencana Aksi Keanakeragaman Hayati Indonesia 2003 -2020. IBSAP (*Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan*) Dokumen Nasional. Bappenas. Pemerintah Republik Indonesia. Jakarta
- Kartodihardjo, H, 2000. Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Ekoregion dalam buku Di Bawah Satu Payung. Bappenas. Jakarta
- Kartodihardjo, H, 2003. Analisis Sembilan Undang-undang Sektoral. Paper dalam Diskusi Kelembagaan Pengelolaan Sumberdaya Alam. KLH. Jakarta