Pembahasan dan Input bagi
Studi Dinamika Kebijakan Kehutanan di Nusa Tenggara:
Peluang dan Tantangan[1]

Hariadi Kartodihardjo

Umum

01. Kajian ini sangat penting, terutama untuk tiga hal. *Pertama*, dapat menjawab yang sedang berjalan di tingkat kabupaten dalam pengelolaan hutan, terutama ditinjau dari perkembangan peraturan daerah (perda) yang pembuatannya dilakukan atas inisiatif multi pihak (tujuan i). *Kedua*, dapat menjawab mengapa proses-proses yang telah berjalan selama ini belum dapat mewujudkan langkah operasional yang efektif (tujuan ii, iii, iv) . *Ketiga*, pelajaran yang dapat diambil dari penjelasan pertama dan kedua, terutama untuk menentukan langkah tidak dari apa yang sedang berjalan di tempat studi ini dilakukan dan pengetahuan bagi kegiatan serupa di tempat lain (tujuan v dan vi).
02. Studi ini telah mendeskripsikan ketiga hal di atas. Yang kiranya dapat dilakukan untuk mempertajam informasi dari hasil studi ini adalah memperkuat analisisnya.
03. Lingkup masukan ini lebih melihat subtansi yang dianggap penting untuk dapat diungkap dari hasil studi ini dan tidak memberi masukan terhadap kerangka isi laporan maupun kesalahan ketik/susunan kalimat yang ditemui.

Analisis Pengembangan dan Implementasi Kebijakan

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

2

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

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

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

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

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

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

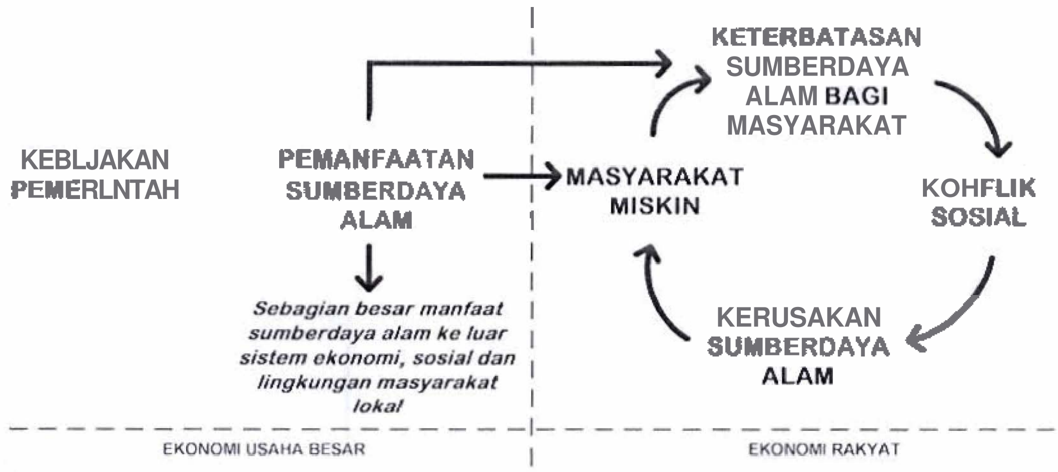
Pandangan "Pusat"

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

Kemiskinan dan Kerusakan Hutan

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

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



Gambar I. Siklus Melingkar Akumulasi Masalah

Peran Partisipasi Para Pihak

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

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

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

Penutup

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

ooo

---

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