Jurnal Manajemen Hutan Tropika Volume XII, No 3. Sept-Des 2006: 14-25

MASALAH KAPASITAS KELEMBAGAAN DAN ARAH KEBIJAKAN KEHUTANAN: Studi Tiga Kasus

(*Problem of Institutional Capacity and Direction of Forestry Policy: Three Cases Study*)

Hariadi Kartodihardjo[1]

Abstract

It has been shown by various references that performance of forestry development is determined by institutional capacity. This study was conducted to acquire knowledge of problem of forest management institution and policy change which should be able to be implemented. Studies in three locations and implementation of national policy indicated that forestry programs implemented by district/province government and central government were not accompanied by institutional strengthening efforts. The weaknesses of institution have been proven to be followed by policy failure to reach its target. Resistance to policy change stems from policy narrative and discource embedded in decision makers belief.

Key words: institutional capacity, problem, policy narrative, discource

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kerusakan sumberdaya alam, termasuk sumberdaya hutan, bukan hanya mendatangkan kemunduran kegiatan ekonomi, namun dan bahkan telah menghilangkan kehidupan suatu komunitas masyarakat, suku dan bangsa tertentu. Diamond (2005) menelaah kegagalan dan keberhasilan kehidupan suku, bangsa, perusahaan, dalam melakukan pengelolaan sumberdaya alam di beberapa negara. Salah satu pelajaran yang dapat ditarik dari telaah Diamond tersebut adalah pentingnya mengubah arah kebijakan secara mendasar dari bangsa-bangsa di dunia untuk menghindari masalah-masalah besar yang dihadapi, khususnya akibat kerusakan sumberdaya alam.

Perubahan orientasi kebijakan dapat dilakukan hanya apabila suatu fenomena tertentu yang dihadapi oleh suatu negara dapat difahami dari berbagai sudut pandang secara komprehensif. Disamping itu, perubahan nilai-nilai (*values*) yang digunakan juga mempunyai peran penting. Sebagaimana dikatakan Peters (2000) bahwa ”*institution must become institution*”. Seringkali upaya perubahan kelembagaan – dalam hal ini adalah aturan main dan instrumennya – tidak diikuti oleh pembaruan landasan filosofi dan kerangka pikir yang digunakan. Akibatnya peraturan bertambah, lembaga bertambah, nama lembaga seringkali diubah, tetapi tipe kebijakan yang dijalankan tidak berubah, sehingga tidak pula mengubah kinerja di lapangan. Untuk hal itu Seiznick (1957) dalam Peters (2000) mengatakan ”*institutionalization involves infusing a structure with value*”.

Dalam analisisnya terhadap kegagalan belajar berbagai bangsa, Diamond (2005) menyebutkan bahwa kegagalan tersebut akibat lemahnya para pengambil keputusan memahami adanya kondisi sosial yang kompleks (*complex societies*). Indikasi adanya

---

[1] Pengajar pada Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB dan pada Program Pascasarjana IPB dan UI.

complex societies antara lain: keputusan yang terpusat, aliran informasi yang tinggi, koordinasi yang tinggi, instruksi oleh kewenangan formal, dan pemusatan sumberdaya. Adanya *complex societies* tanpa disertai adanya kemampuan kelembagaan untuk mengatasinya, menurut Diamond, hampir selalu berakhir dengan kegagalan pembangunan.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, kemampuan kelembagaan perlu diupayakan untuk menunjang pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia. Selain itu ada alasan lain mengapa kelembagaan sangat penting, yaitu luasnya kawasan hutan negara yang mempunyai ciri mudah terjadinya akses yang terbuka bagi semua pihak. Penguatan kelembagaan diharapkan mampu mengatasi masalah tersebut. Namun demikian, kelembagaan yang dapat menjamin kepastian hak atas hutan seringkali tidak mencukupi untuk memastikan pengelolaan hutan dalam jangka panjang. Karena hak dapat dinafikan oleh adanya akses[2] yang dapat diwujudkan akibat hubungan-hubungan sosial-politik tertentu (Ribot dan Peluso, 2003).

Tujuan

Dengan memperhatikan konsep Ribot dan Peluso tersebut, studi ini dilakukan untuk mendapatkan pengetahuan tentang masalah kelembagaan pengelolaan sumberdaya hutan serta perubahan orientasi kebijakan yang semestinya dapat dilakukan.

KERANGKA PENDEKATAN

Studi ini diawali dengan menelaah tiga kasus[3] bentuk kerusakan sumberdaya hutan, bentuk transaksi dan alokasi manfaat, efektivitas penetapan hak-hak atas sumberdaya hutan serta langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah maupun pemerintah daerah melalui berbagai bentuk kebijakan baru maupun kegiatan yang telah dilakukan. Terhadap kejadian-kejadian kerusakan sumberdaya hutan tersebut ditelaah efektivitas kebijakan yang dijalankan dengan menggunakan tinjauan proses perumusan kebijakan oleh Sutton (1999), yang mencakup tiga pendekatan, yaitu pendekatan ilmu politik/sosiologi, pendekatan antropologi dan pendekatan manajemen.

Pendekatan ilmu politik/sosiologi digunakan untuk menelaah bagaimana kebijakan selama ini dirumuskan. Telah menjadi perdebatan panjang bahwa pembuatan kebijakan seringkali tidak didasarkan pada pendekatan rasional yang linier, melainkan lebih tidak

---

[2] Ribot dan Peluso (2003) menawarkan konsep akses sebagai suatu kemampuan (*ability*) untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu, yang dibedakan dengan mendapatkan manfaat yang diperoleh dari adanya hak (*property rights*). Hak merupakan klaim terhadap sumberdaya yang mana klaim tersebut dapat ditegakkan dan didukung oleh masyarakat dan negara melalui hukum atau konvensi. Mempunyai akses berarti mempunyai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu sumberdaya tertentu karena adanya kekuasaan untuk itu. Kekuasaan yang dimaksud dapat terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses, maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga akan terdapat kumpulan atau jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memungkinkan seseorang atau lembaga mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Berbeda dengan hak, yang mempunyai kejelasan sangsi atas pelanggaran yang dilakukan, akses seringkali dapat terbebas dari adanya sangsi-sangsi tersebut.

[3] Studi selengkapnya dilakukan terhadap lima kasus. Namun untuk keperluan publikasi ini hanya diuraikan tiga kasus.

beraturan akibat dominasi kepentinga politik, sulitnya mengubah keyakinan di masa lalu, serta berbagai hambatan struktural di dalam birokrasi (Sutton, 1999; Diamond, 2005).

Pendekatan antropologi dalam pembuatan kebijakan difokuskan pada narasi kebijakan (*policy narrative*) dan diskursus (*discource*)[4] mengenai fenomena yang sedang dibicarakan (Sutton, 1999), yang seringkali menjadi hambatan melakukan pembaruan kebijakan. Sedangkan pendekatan manajemen lebih diarahkan untuk mengetahui hambatan pembaruan kebijakan akibat kondisi birokrasi, kepemimpinan maupun kekuasaan dari luar birokrasi yang turut serta mempengaruhi pembuatan kebijakan.

Untuk menelaah berbagai bentuk kerusakan sumberdaya hutan, bentuk transaksi dan alokasi manfaat yang terjadi, efektivitas penetapan hak-hak atas sumberdaya hutan serta langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, data dan informasi dikumpulkan sejumlah hasil penelitian sebelumnya. Sedangkan untuk melakukan tinjauan terhadap proses pembuatan kebijakan dilakukan pengamatan langsung maupun studi pustaka.

KAPASITAS KELEMBAGAAN

Berikut ini diutarakan ringkasan kejadian konflik dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang terjadi tiga lokasi.

Tambang Emas di Taman Nasional[5]

Perebutan akses terhadap sumberdaya mineral emas memicu dua jenis konflik di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone (TNBNW), Sulawesi Utara, yaitu konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang berprofesi sebagai penambang[6] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat status kawasan taman nasional sebagai *state property* tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan sehingga terbentuk “kelembagaan *illegal*”.

Pelaku yang terlibat langsung dalam eksploitasi emas di TNBNW adalah kelompok kongsi, yang bekerja untuk para pemodal. Pemodal adalah ketua *geng* yang memiliki tromol serta tong sianida, serta oknum-oknum yang memiliki kekuasan di Dumoga yaitu: oknum Sangadi, oknum anggota DPRD dan oknum TNI/Polri. Oknum tersebut merupakan pemodal tidak langsung, yang bekerja lewat pemilik-pemilik tromol dan tong sianida. Kesemuanya ini membentuk kelembagaan *illegal* (Gambar 1).

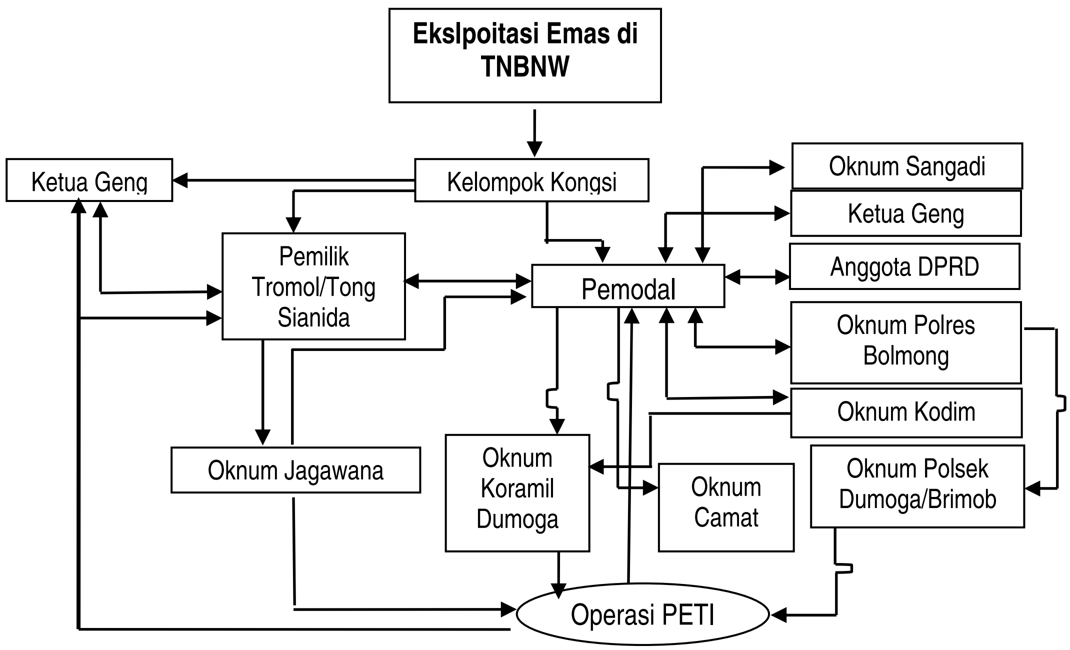
Kelembagaan *illegal* tersebut dapat membuat kondisi keamanan dan ketertiban di Dumoga stabil dan mengurangi konflik, di saat kesepakatan antar aktor berjalan dengan

[4] Narasi kebijakan adalah kejadian yang dianggap selesai dan menjadi keyakinan. Di dalamnya terdapat ideologi, pengetahuan dan pengertian yang sudah tertanam. Narasi kebijakan dapat berupa konsep yang dipergunakan untuk mengungkap sesuatu kejadian, situasi atau kondisi. Sedangkan diskursus merupakan cara pikir dan cara memberikan argumen yang dilakukan dari penamaan dan pengistilahan terhadap sesuatu yang dapat merupakan cerminan dari kepentingan tertentu (politik). Keduanya, baik narasi maupun diskursus, hampir serupa, masing-masing dapat menjadi alat dominasi kelompok tertentu terhadap pembuatan kebijakan. Perbedaannya, diskursus lebih luas sebagai kerangka pikir umum, sedangkan narasi dipergunakan untuk obyek yang lebih spesifik.

[5] Telaah ini diringkas dari Lintong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006).

[6] Lazim disebut pelaku tambang emas tanpa ijin (PETI).

baik. Kesepakatan tidak tertulis tersebut adalah: anggota kelompok kongsi dan pemodal (pemilik tromol dan tong sianida) memberikan uang kepada para penguasa (anggota Jagawana, TNI/Polri dan Camat), untuk mendapatkan hak pengelolaan dalam TNBNW serta jaminan keselamatan dan jaminan tidak akan mendapatkan perlawanan dari pihak lain (kelompok kongsi lain maupun Operasi PETI). Aktor-aktor yang memiliki jabatan lebih tinggi bermain di belakang layar dengan menyetor modal lewat pemilik tromol dan pemilik tong sianida.



Gambar 1. Kelembagaan *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

Kondisi aman yang diciptakan kelembagaan *illegal* tersebut terganggu pada saat pemerintah menjalankan penertiban PETI, dikenal sebagai operasi PETI. PETI dijalankan oleh aktor-aktor penguasa di Dumoga yang selama ini juga menjadi bagian dari kelembagaan *illegal* tersebut. Pada titik tertentu, kondisi ini dapat memicu pelanggaran kesepakatan antar pelaku dalam kelembagaan *illegal*. Kehilangan rasa saling percaya meningkatkan kemungkinan konflik. Pemda setempat menyikapi situasi ini dengan menghentikan dan tidak mengijinkan operasi PETI dan bersama-sama pelaku PETI meminta agar kondisi *illegal* PETI dijadikan legal – melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat (WPR). Hal ini ditempuh untuk menciptakan kondisi aman bagi semua pihak yang mendapatkan keuntungan dari hasil pertambangan emas.

Aspirasi masyarakat dan Pemda untuk mendapatkan WPR di TNBNW sudah diajukan sejak 1995 kepada pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati). Sebuah Tim Gabungan (Propinsi, Kabupaten dan Masyarakat PETI) telah mengukur wilayah WPR dan mengajukan pengesahan ke pemerintah pusat. Proses untuk mendapatkan legalisasi memakan waktu sembilan tahun dan belum mendapatkan tanggapan apapun dari pemerintah. Akibatnya posisi kelembagaan *illegal* tetap kuat dalam menguasai ekstraksi emas di TNBNW.

Kebijakan Kehutanan Kabupaten[7]

Setelah tahun 2001, pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah sesuai dengan UU No 22/1999 yang mengatur pemerintahan daerah, tidak terkecuali di Kabupaten Maluku Tengah. Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu :

a) Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian usaha, hak penguasaan dan pemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.

b) Lemahnya koordinasi dan perbedaan kepentingan antar tingkatan pemerintahan (kabupaten/propinsi/pusat). Dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi setelah pemberlakuan otonomi daerah[8], koordinasi antara pemerintah kabupaten dan propinsi – disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting, namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kehutanan Propinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi dengan menggunakan instrumen hukum[9], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah propinsi tidak dilakukan.

c) Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya. Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir, dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*). Dalam rangka pencapaian kepentingan tersebut, para pengambil kebijakan di daerah melakukan apa yang oleh Bates (1981) yang diacu oleh Hidayat (2000), disebut *autonomus choice*.[10]

Berdasarkan temuan di atas, pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan dalam rangka otonomi daerah di Maluku Tengah belum mampu meminimalkan biaya transaksi. Ini berarti tidak sejalan dengan apa yang dikemukakan Ostrom, *et al.* (1993), bahwa desentralisasi akan mengurangi biaya transaksi dan perencanaan, karena adanya kedekatan pengambilan keputusan dengan masalah yang dihadapi masyarakat.

---

[7] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari Ohorella (2003).

[8] Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, tidak ada hubungan hirarkis (hubungan atasan dan bawahan) antara pemerintah provinsi dan kabupaten, sehingga pemerintah provinsi seharusnya menjadi pusat koordinasi di daerah, dengan membangun hubungan-hubungan kerja, termasuk penguatan institusi pemerintah kabupaten/kota.

[9] Terdapat paling tidak empat buah surat Dinas Kehutanan Provinsi Maluku kepada Dinas Kehutanan Maluku Tengah terkait dengan pengelolaan hutan alam produksi yang sifatnya instruksional. Masing-masing surat No. 522.21/Dishut-Mal/668/2002 tgl 07-10-2002; No. 522.1/Dishut-Mal/697/2002 tgl. 12-10-2002; No. 522.11/Dishut-Mal/130/2003 tgl. 26-03-2003; dan No. 522.2/Dishut-Mal/220/2003 tgl. 07-05-2003.

[10] Kemampuan untuk melakukan *autonomous choice* oleh elit lokal karena dimilikinya akses untuk mengakumulasi sumberdaya politik, yang meliputi a). ketrampilan dalam menafsir ulang berbagai peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, b). penguasaan atas berbagai masalah yang ada di daerah, dan c). aliansi dengan kelompok tertentu di dalam masyarakat (termasuk dengan tokoh-tokoh masyarakat), serta hubungan personal dengan elit-elit tertentu di pusat.

Dapat ditunjukkan misalnya sebagian besar kontraktor *logging* ijin pemanfaatan hasil hutan kayu (IPHHK) yang diberikan kepada masyarakat lokal diantaranya adalah pemegang HPH. Kontraktor itu sendiri diperlukan karena keterbatasan kemampuan masyarakat lokal. Besarnya biaya transaksi pelaksanaan IPHHK ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus dilaksanakan – dan tentunya biaya – dalam skema pemanfaatan hutan oleh HPH lebih banyak dibandingkan skema IPHHK[11].

Tujuan pemberian IPHHK adalah agar terjadi redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara lebih adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi yang selama ini tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan. Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan dengan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US$ 27,50 per m^3 kayu bulat. Laba tersebut dinikmati oleh kontraktor *logging* yang menjadi mitra kerja masyarakat sebagai pemegang IPHHK sebanyak US$ 25, sedangkan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk dana kompensasi sebesar US$ 2,50. Pemerintah memperoleh US$ 35,40 dari setiap m^3 kayu bulat berupa pungutan kehutanan dan pajak. Dari bagian pemerintah tersebut, pemerintah daerah Maluku Tengah memperoleh sekitar US$ 8,50, pemerintah propinsi Maluku memperoleh US$ 1,09, kabupaten/kota lainnya di propinsi Maluku memperoleh US$ 2,18[12].

Dengan demikian masyarakat dan pemerintah daerah tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari adanya skema IPHHK. Kontraktor *logging* adalah penerima terbesar dari manfaat ekonomi (*gross income*) pemanfaatan hutan IPHHK. Oleh karena itu argumentasi bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat secara adil dari pemberian IPHHK tidak sepenuhnya benar. Dengan demikian, kebijakan pemberian IPHHK belum dapat menjadi solusi dalam memecahkan persoalan ketidak-adilan perolehan manfaat ekonomi pengelolaan hutan alam produksi antara para pihak yang terlibat.

Konflik antara Pemerintah Propinsi dan Kabupaten[13]

Kabupaten Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah, sejak 1995 menjadi kabupaten percontohan untuk pelaksanan otonomi daerah, sehingga penerapan UU 22/1999 maupun UU 25/1999 yang mengatur otonomi pemerintahan dan diberlakukan tahun 2001, telah diterapkan jauh sebelumnya. Oleh karena itu sampai dengan September 2000 telah

---

[11] Pemegang IPHHK tidak dikenai kewajiban menyerahkan foto udara atau citra satelit, penyusunan dokumen AMDAL dan pemantauan lingkungan, serta beberapa kegiatan pembinaan hutan seperti pembuatan petak ukur permanen, plot plasma nutfah, dll, sebagaimana diwajibkan kepada pemegang HPH.

[12] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Bagian daerah dari penerimaan provisi sumberdaya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (5) dan penjelasannya]. Dana reboisasi dibagi dengan imbangan 40% untuk daerah penghasil dan 60% untuk pemerintah pusat [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 8 ayat (4)].

[13] Naskah ini diringkas dari hasil kajian Anne Casson (2001).

disusun 43 peraturan daerah yang berkaitan dengan pengaturan sumberdaya alam dengan tujuan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Perda tersebut 14 diantaranya telah diratifikasi oleh DPRD, dua diantaranya berkaitan dengan kebijakan kehutanan daerah.

Bupati membentuk Tim Pelayanan Terpadu (TPD) bulan Maret 2000 yang dipimpin Wakil Bupati untuk melakukan penyelidikan terhadap *illegal logging* yang terjadi di wilayahnya. Tim tersebut telah melaporkan adanya 178 kapal pengangkut kayu *illegal* dengan jumlah sekitar 77.100 m^3 dalam bentuk kayu gergajian. Namun demikian, DPRD mengizinkan kapal-kapal tersebut untuk dilepas, apabila ada surat resmi yang menyatakan pemberian sumbangan untuk retribusi hasil hutan sebagai sumber pendapatan resmi daerah. Kemudian, surat ini dijadikan surat berharga (deposito) pada BPD (Bank Permodalan daerah) atas nama DPRD Kotawaringin Timur. Kapal barang pembawa kayu *illegal* tersebut resmi di lepas karena disertai Surat Keterangan Lunas saat melintasi pelabuhan Samudra di Sungai Mentaya. Keputusan ini didukung oleh Gubernur Kalimantan Tengah dengan alasan mereka membayar pajak kepada daerah.

Pola ini kemudian mendapat kritikan tajam dari banyak pihak (exportir, LSM, HPH), sebab penerimaan pajak dari kayu *illegal* menyebabkan hilangnya kontrol pemerintah Propinsi atas tindakan-tindakan yang dilakukan Bupati. Perdebatan ini semakin tajam dengan rujukan UU 25/99 yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, terutama tafsiran atas 80 % penerimaan yang harus dibagi antara propinsi dan kabupaten. Tarif pajak kayu *illegal* kemudian dikenakan sebesar US \$ 16/m^3 sementara untuk kayu resmi US \$ 19/m^3, yang terjadi sesudah kebijakan Bupati tersebut diperdebatkan oleh banyak pihak.

Tindakan politik Bupati Kotawaringin Timur tersebut semakin populer, walau mendapat tantangan keras dari Propinsi. Kayu *illegal* yang telah disahkan lewat penarikan tarif pajak sesungguhnya mendapat penolakan yang keras saat di terima di pelabuhan-pelabuhan di Jawa seperti Sunda Kelapa, Juanda maupun Cirebon. Namun dengan cepat Bupati Kotawaringin Timur mengambil langkah-langkah politik sehingga kebijakannya diikuti oleh Bupati Kapuas dan Kotawaringin Barat. Meskipun kebijakan tersebut juga ditolak oleh Menteri Kehutanan karena dinilai bertentangan dengan UU 41/1999 tentang Kehutanan.

Sampai pertengahan tahun 2000 masih tersisa 29 peraturan daerah yang belum diratifikasi, termasuk peraturan daerah yang mengatur fungsi dan wewenang yang mempunyai kesamaan dengan Kanwil Kehutanan dan Perkebunan di tingkat propinsi, yang posisinya ditempatkan dibawah wewenang Bupati. Peraturan daerah tersebut memerintahkan Bupati untuk memformulasikan kebijakan di sektor kehutanan seperti penentuan tata batas hutan produksi, hutan lindung, perkebunan, perizinan pemanfaatan hasil hutan serta pengelolaan kawasan hutan lindung. Tanggungjawab juga diberikan kepada Bupati untuk meberi izin pemanfaat hutan. Akibatnya sudah dapat dipastikan terjadi konflik kepentingan antara kabupaten dengan propinsi semakin besar, dimana posisi politik Bupati semakin berada di luar kendali Gubernur. Konflik tersebut tidak sebatas pribadi Bupati dan Gubernur, tetapi juga manjalar ke jajaran birokrasi di berbagai tingkatan.

Kapasitas Kelembagaan

Shaffer (1980) menyatakan bahwa sistem ekonomi terdiri dari tiga komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain yaitu kondisi lingkungan, respon dan reaksi pelaku-pelaku ekonomi terhadap lingkungan yang dihadapinya, serta kinerja ekonomi yang diakibatkannya. Bentuk kesempatan yang tersedia (*opportunity sets*) dalam lingkungan yang dimaksudkan Shaffer tersebut, menurut pandangan North (1991), tergantung dari aturan main, baik yang bersifat formal seperti peraturan pemerintah, maupun informal seperti kebiasaan, adat, dan lain lain. Menurut Schmid (1987), North (1991), dan Barzel (1993) aturan main tersebut merupakan bentuk institusi yang menentukan interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat. Implikasi bentuk interdependensi tersebut menurut Schmid (1987) mengakibatkan 'siapa mendapatkan apa' dalam suatu sistem ekonomi tertentu.

Dari tiga kasus yang ditelaah di atas dapat ditunjukkan bahwa lembaga-lembaga pemerintahan baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama telah gagal membentuk kelembagaan. Respon masyarakat terhadap kelembagaan berakibat fatal, dalam arti mereka tidak dapat menjalankan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kesempatan yang tersedia bagi masyarakat direspon oleh masyarakat dengan menjalankan tindakan yang tidak benar.

Kegagalan membentuk kelembagaan di atas dicerminkan secara tepat dalam kasus di Sulawesi Utara, dimana kelembagaan *illegal* justru yang memberikan kesempatan dan respon positif masyarakat. Serupa dengan yang terjadi di Kalimantan Tengah. Dalam kondisi demikian itu, untuk kasus di Maluku Tengah, bahkan tujuan memanfaat hutan secara lebih adil pun tidak tercapai. Hak atas sumberdaya hutan secara legal yang ditetapkan berdasarkan peraturan-perundangan yang berlaku dapat dinafikan oleh jaringan kekuasaan yang memungkinkan terwujudnya akses diluar apa yang ditetapkan secara legal tersebut. Dengan demikian, hak-hak yang telah ditetapkan secara hukum dapat dinafikan oleh jaringan politik yang memiliki akses (Ribot dan Peluso, 2003).

Untuk memahami lebih jauh mengapa terbentuk kelembagaan pengelolaan hutan seperti demikian itu, berikut ditelaah berdasarkan pendekatan proses perumusan kebijakan (Sutton, 1999).

ORIENTASI KEBIJAKAN KEHUTANAN

Tinjauan Politik, Antropologi dan Manajemen

Kekuatan pengaruh suatu akses dalam memanfaatkan sumberdaya seringkali mengalami perubahan. Perubahan tersebut dapat ditentukan oleh posisi dan kekuasaan aktor dalam perkembangan hubungan-hubungan sosial yang sangat dinamis. Berdasarkan konsep akses yang ditawarkan Ribot dan Peluso seperti telah diuraikan di atas, jelas bahwa terjadinya perubahan fungsi hutan dan banyaknya klaim atas hutan negara tidaklah dapat dipandang semata-mata melalui pendekatan hukum. Dengan demikian, para aparat pemerintah yang merasa lebih tenang dengan luas kawasan hutan di atas kertas – yang aman secara hukum – tidaklah memadai untuk menjangkau tujuan-tujuan mempertahankan fungsi hutan.

Rasionalitas hukum positif, dengan demikian, bukan hanya membatasi tugas-tugas pemerintahan, tetapi juga membatasi inovasi pemecahan masalah, atau bahkan mengakibatkan kekeliruan dalam mendefinisikan masalah itu sendiri. Situasi demikian itu sepertinya akan tetap demikian dalam jangka panjang. Apalagi bila organisasi, dalam hal ini organisasi-organisasi pemerintah dan pemerintah daerah, dikategorikan sebagai mesin, kultur dan penjara psikis (Morgan, 1986 dalam Parsons, 2005).

Salah satu hambatan terhadap perubahan kebijakan adalah terdapatnya narasi kebijakan dan diskursus (Sutton, 1999), sebagai penyebab terwujudnya kondisi sulit bagi tumbuhnya inovasi baru dalam pembuatan kebijakan. Kondisi tersebut akibat dari akumulasi pengaruh dalam pembuatan kebijakan, misalnya pengetahuan dan bahkan keyakinan yang sudah usang, adanya kepentingan kelompok tertentu, kurang informasi yang diperlukan untuk mengungkap suatu fenomena, pemimpin yang tidak mengambil peran yang seharusnya, perorangan yang dapat mengubah hasil-hasil kesepakatan dalam pembuatan kebijakan (*street level bureaucracy*) maupun keterlanjuran yang tidak mungkin diubah saat itu (*sunk cost effect*). Hal-hal tersebut dijumpai dalam pembuatan kebijakan dari telaah ketiga kasus diatas, dan bahkan terjadi di negara-negara yang mengalami degradasi sumberdaya alam (Sutton, 1999; Diamond, 2005).

Implikasi dari adanya kondisi di atas, maka dalam suatu perubahan kebijakan, bukan hanya diperlukan kajian yang dapat menghasilkan usulan-usulan kebijakan, melainkan kajian yang dapat mengungkap hambatan-hambantan dalam proses pembuatan suatu kebijakan.

Masalah Kebijakan

Apabila ketiga kasus yang diuraikan di atas dapat menggambarkan fenomena kelembagaan kehutanan di Indonesia, maka penetapkan kebijakan kehutanan yang semestinya menjadi perhatian adalah masalah kelembagaan. Termasuk di dalamnya mencakup analisis aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan, pengertian dan pengetahuan yang digunakan, informasi yang tersedia, maupun proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian masalah kebijakan mempunyai lingkup lebih luas dan tidak sekedar pengetahuan teknis mengenai obyek yang diatur. Kebijakan juga tidak dapat diartikan sebatas peraturan-perundangan, melainkan solusi atas masalah yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu apa yang disebut sebagai masalah menjadi sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Sebagaimana dikatakan Ackoff (1974) yang dikutip Dunn (2000):

> *„Keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah memerlukan penemuan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat. Kita lebih sering gagal karena kita memecahkan suatu masalah yang salah daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat.“*

Dari ketiga kasus di atas, jelas bahwa dalam pembuatan kebijakan kehutanan aspek kelembagaan dan politik lokal belum ditetapkan sebagai masalah. Kondisi seperti itu disebabkan oleh:

a) Pendekatan dalam penyusunan kebijakan kehutanan hampir selalu berangkat dari sisi fisik kayu, hutan, dan material lainnya, sebaliknya kurang memperhatikan subyek yang diatur, seperti swasta, individu, kelompok masyarakat, dll, serta kepentingan dan kemampuannya;

b) Peraturan-perundangan menjadi instrumen yang dominan bahkan tunggal. Padahal banyak hal dapat diselesaikan secara sosial, ekonomi, maupun politik. Dalam kaitan ini juga terdapat pandangan yang kuat, bahwa peraturan secara otomatis dapat tertuju kepada penyelesaian masalah, sementara kondisi di lapangan mempunyai banyak faktor yang harus dipertimbangkan oleh para pelaksana dalam mengambil keputusan yang dijalankannya.

c) Kedua hal tersebut terjadi akibat adanya *policy narrative* dan *discource* yang telah menjadi *conventional wisdom* dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi dalam pembangunan kehutanan.

Implikasi terhadap Program Prioritas

Sejak tahun 2000, Departemen Kehutanan mencanangkan program prioritas, meskipun dalam perkembangannya terdapat perubahan. Saat ini, obyek yang dituju dalam program prioritas tersebut mencakup pemberantasan *illegal logging*, rehabilitasi hutan dan lahan, revitalisasi industri kehutanan, pemberdayaan masyarakat dan pemantapan kawasan hutan (DepHut, 2006). Merujuk pokok-pokok pembahasan di atas, dua aspek yang perlu ditelaah adalah masalah apa yang akan dipecahkan oleh setiap program prioritas tersebut dan bagaimana bentuk penguatan kelembagaan untuk menjalankannya. Kedua aspek tersebut semestinya menjadi landasan kebijakan pelaksanaan program prioritas tersebut.

Kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan program tersebut tetap menggunakan kapasitas kelembagaan yang ada, akibat masalah pokok yang dihadapi tidak terpecahkan oleh berbagai kebijakan yang telah dijalankan. Selain merujuk pada ketiga kasus di atas, evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan, misalnya, menunjukkan hal serupa (Persaki, 2006). Dalam kaitan rehabilitasi hutan dan lahan, penetapan target dan waktu pencapaian program perlu ditinjau secara kritis.

Departemen Kehutanan dan pemerintah pada umumnya senantiasa menetapkan target pembangunan berdasarkan kondisi fisik dan ketersediaan anggaran. Mempersiapkan kelembagaan yang mampu menjalankan program senantiasa dianggap memperlambat capaian program. Belajar dari kegagalan masa lalu, dalam pencanangan program reboisasi dan penghijauan sejak tahun 80an juga dengan semangat kecepatan dan anggaran, terbukti tidak membawa hasil. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapasitas kelembagaan sebagai syarat berjalannya suatu program prioritas menjadi suatu keniscayaan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari kajian di tiga lokasi serta pelaksanaan kebijakan nasional atas program prioritas Departemen Kehutanan dapat ditunjukkan bahwa baik program kehutanan daerah maupun pusat telah gagal karena tidak disertai oleh upaya peningkatan kapasitas kelembagaan. Orientasi kebijakan kehutanan secara keseluruhan tertuju kepada formulasi masalah-masalah teknis, sedangkan faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik dianggap sebagai faktor eksogen. Lemahnya kelembagaan yang tidak disentuh, telah terbukti diikuti oleh kegagalan kebijakan untuk mencapai tujuannya.