Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan
Vol. 3, No. 1, Maret 2006: 29-41

MASALAH KELEMBAGAAN DAN ARAH KEBIJAKAN REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN

(*Problem on Institution and Policy Direction of Forest and Land Rehabilitation*)

Hariadi Kartodihardjo[1]

ABSTRACT

This study was conducted to acquire the knowledge of problem of forest rehabilitation institution and policy change which should able to be implemented. It has been shown by various references that performance of forestry development is determined by institutional capacity. Studies in two locations indicated that forest rehabilitation programs implemented by district/province government and central government were not accompanied by institutional strengthening efforts. The weakness 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 embeded in decision makers belief.

Key words: *institution, institution capacity, policy narrative, discource*

ABSTRAK

Kajian ini dilakukan untuk mendapat pengetahuan mengenai masalah kelembagaan dan arah kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan yang semestinya dapat diterapkan. Telah ditunjukkan oleh banyak referensi bahwa kinerja pembangunan kehutanan ditentukan oleh kapasitas kelembagaan. Dari hasil studi di dua kasus dapat ditunjukkan bahwa pelaksanaan program rehabilitasi hutan dan lahan, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, belum disertai oleh upaya penguatan kelembagaan. Lemahnya kelembagaan terbukti diikuti oleh kegagalan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuannya. Kesulitan pembaruan kebijakan bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pembuat kebijakan.

Kata kunci: *kelembagaan, kapasitas kelembagaan, narasi kebijakan, diskursus*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak tahun 1980an implementasi kebijakan kehutanan nasional telah berjalan untuk menanggulangi masalah lahan kritis dan berkurangnya pasokan kayu industri. Dewasa ini, kebijakan tersebut dituangkan dalam pembangunan hutan tanaman dan gerakan rehabilitasi hutan dan lahan (GERHAN). Lebih dari 2 (dua) juta Ha hutan tanaman telah dibangun dan sekitar 1 (satu) juta Ha hutan dan lahan telah direhabilitasi melalui program GERHAN. Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan tersebut perlu dikaji untuk mengetahui pokok-pokok permasalahan yang dijumpai dan faktor-faktor penentu keberhasilannya.

Diamond (2005) telah menelaah kegagalan dan keberhasilan kehidupan suku, bangsa, perusahaan, dalam melakukan pengelolaan sumberdaya alam di beberapa negara. Salah satu pelajaran yang dapat ditarik adalah pentingnya mengubah orientasi kebijakan secara

---

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

mendasar untuk menghindari masalah-masalah besar yang dihadapi, khususnya akibat kerusakan sumberdaya alam.

Perubahan orientasi kebijakan dapat dilakukan hanya apabila suatu fenomena tertentu yang dihadapi 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*). Ciri *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.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, kemampuan kelembagaan perlu diupayakan untuk menunjang pengelolaan sumberdaya hutan, khususnya dalam bidang rehabilitasi hutan dan lahan. Namun demikian, kelembagaan yang dapat menjamin faktor penting yang dapat menentukan keberhasilan, seperti 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).

B. Tujuan

Dengan pandangan Diamond serta Ribot dan Peluso tersebut, studi telah dilakukan untuk mendapatkan pengetahuan tentang masalah kelembagaan dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) serta perubahan orientasi kebijakan yang semestinya dapat dilakukan, dan hasilnya disajikan dalam tulisan ini.

---

[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 yang dapat dilakukan karena adanya kekuasaan untuk itu. Kekuasaan yang dimaksud dapat terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses, maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga akan terdapat kumpulan dan 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.

II. KERANGKA PENDEKATAN

Studi ini diawali dengan menelaah dua kasus[3] upaya pelaksanaan RHL, bentuk transaksi, efektivitas koordinasi serta langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah maupun pemerintah daerah melalui berbagai bentuk kebijakan baru maupun kegiatan yang telah dilakukan. Terhadap upaya, kebijakan dan langkah-langkah 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 beraturan akibat dominasi kepentingan 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 pengembangan 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 upaya pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan, bentuk transaksi, efektivitas koordinasi serta langkah-langkah yang sudah diambil oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dikumpulkan sejumlah hasil penelitian sebelumnya. Sedangkan untuk melakukan tinjauan terhadap proses pembuatan kebijakan dilakukan pengamatan langsung maupun pustaka.

III. KAPASITAS KELEMBAGAAN

Berikut ini diutarakan ringkasan upaya pelaksanaan RHL. Pertama, kajian terhadap pelaksanaan RHL dari dana reboisasi (DR) yang menjadi bagian daerah, yang dilakukan di Propinsi Riau dan kajian pembentukan kelembagaan proyek Pembangunan Model Unit Manajemen Hutan Meranti (PMUMHM).

A. Pelaksanaan RHL di Riau[5]

Studi ini dilaksanakan dengan membatasi lingkupnya terhadap pelaksanaan penerimaan dan penggunaan DR bagi daerah Propinsi Riau, yang besarannya ditetapkan sebesar 40% sesuai dengan PP No 35/2002 tentang Dana Reboisasi. Evaluasi terhadap

---

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

[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, yang 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] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari studi yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Propinsi Riau (2006).

pelaksanaan perencanaan, pembinaan, pengendalian penerimaan dan penggunaan DR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan dalam pelaksanaan perencanaan, pembinaan dan pengendalian penerimaan dan penggunaan dana reboisasi bagian daerah.

Selama periode 2001 – 2005, 11 kabupaten/kota di Propinsi Riau menerima DR sejumlah Rp 431,5 milyar. Dalam periode yang sama telah direalisasikan untuk kegiatan RHL sebesar Rp 204,3 milyar atau sebesar 47%. Realisasi biaya RHL tersebut sampai dengan tahun 2005 mencakup luas RHL di dalam maupun di luar kawasan hutan seluas 38.599 Ha atau 1,78% dari luas lahan kritis di Propinsi Riau. Dalam kondisi demikian, 5 dari 11 kabupaten/kota di Riau mengalami permasalahan hukum.

Berdasarkan hasil survai lapangan yang telah dilakukan dapat ditunjukkan bahwa masalah pelaksanaan RHL – DAK DR kabupaten/kota Propinsi Riau mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan. Untuk seluruh aspek tersebut, masalah yang terdapat di seluruh kabupaten/kota meliputi: ketersediaan data dan informasi, keterbatasan waktu pembuatan rancangan, lemahnya peran Tim Pengawasan dan Pengendalian, lemahnya sosialisasi, rendahnya kepastian kawasan hutan, satuan harga yang tidak sesuai, serta rendahnya dana pendamping. Realitas tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.

Kajian lain yang telah dilakukan oleh PERSAKI (2006) menguatkan temuan-temuan di atas. Dikatakan bahwa masalah terdapat dihampir seluruh tahapan pelaksanaan program, dan kondisi demikian itu disebabkan oleh:

1. Pembangunan hutan direduksi menjadi penanaman pohon, sehingga aspek-aspek kelembagaan, sosial, ekonomi, dan politik menjadi faktor eksogen. Secara teknis kehutanan dapat dikatakan bahwa penanaman pohon dilakukan tanpa mempertimbangkan pengelolaan hutan yang mampu mempertahankan pertumbuhan pohon tersebut. Selain itu seperti ada asumsi bahwa di lapangan tidak dijumpai klaim atas kawasan hutan negara;
2. Tidak adanya pembaruan dalam sistem penganggaran. Hal demikian ini menjadi pokok persoalan karena sistem yang berjalan tidak sejalan dengan pilihan-pilihan terbaik yang dilakukan bagi para pelaksana di lapangan;
3. Perubahan sosial dianggap dapat berjalan dengan sendirinya. Demikian pula lemahnya arus informasi dan rendahnya kemampuan lembaga pelaksana di lapangan tidak mendapat prioritas penanganan yang cukup.

B. Pembentukan Kelembagaan RHL[6]

Departemen Kehutanan bekerja sama dengan beberapa fihak sejak tahun 2002 hingga saat ini membangun penanaman jenis Meranti (*Shorea sp*) masing-masing seluas 15.000 Ha dan mengembangkan kelembagaan pengelolaannya di lokasi-lokasi berikut:

1. Di areal kerja PT INHUTANI IV, Kabupaten Darmasraya, Sumatera Barat.
2. Di areal kerja PT Inhutani II, Kabupaten Landak, Kalimantan Barat.
3. Di sebagian areal kerja PT ITCI, Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur.
4. Seluas 15.000 ha di sebagian areal kerja PT Inhutani II, Kabupaten Kota Baru, Kalimantan Selatan.

[6] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari Fahutan IPB (2005).

Tabel 1. Pemetaan masalah implementasi RHL oleh kabupaten/kota
Table 1. Mapping of problem on forest and land rehabilitation by district/city

	KABUPATEN/KOTA										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Perencanaan											
Data & informasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Pembahasan proposal	√	√	√	√	-	√	√	√	-	-	-
Koordinasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Kapasitas	√	√	√	√	√	√	-	√	-	-	√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Anggaran	√	√	√	-	√	√	-	√	-	-	-
Pembinaan dan pengendalian											
Pendampingan	-	√	√	√	√	√	√	-	√	√	√
Peran tim wasdal	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Sosialisasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Kerancuan	-	√	√	-	√	-	√	-	√	-	-
Lembaga/SDM	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Tender	-	√	-	-	√	-	√	-	-	-	-
Evaluasi kinerja	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Pengelolaan hutan											
Kepastian kawasan	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Lembaga pengelola	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Animo masyarakat	√	√	√	√	√	√	-	√	√	-	√
Lokasi tanaman gagal/sengketa	√	√	√	-	√	√	√	√	√	-	√
Keuangan											
Sosialisasi – multiyears	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Detail pengaturan	√	√	√	-	√	√	√	-	-	√	-
Satuan harga	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Dana pendamping	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Rekening khusus	-	√	√	√	√	-	√	√	√	√	-
Swakelola	-	√	√	-	√	√	√	-	-	-	-

Sumber: Hasil survai lapangan
Remarks: Field survey
Keterangan: √ terdapat permasalahan (*there is no problem*), - tidak terdapat atau terdapat permasalahan tetapi dapat diatasi (*there is no problem or there is a problem but can be solved*); 1. Rokan Hulu, 2. Rokan Hilir, 3. Kuansing, 4. Pelalawan, 5. Indragiri Hilir, 6. Indragiri Hulu, 7. Kampar, 8. Bengkalis, 9. Siak, 10. Dumai, 11. Pekanbaru

Kegiatan penanaman tersebut bersifat keproyekan dan ingin dikembangkan menjadi program PMUMHM yang dapat menjadi kesatuan usaha mandiri. Kegiatan-kegiatan yang diinisiasi oleh proyek tersebut seringkali kurang berhasil dalam kegiatan-kegiatan setelah proyek berakhir, sehingga diperlukan upaya pengembangan kelembagaan sejak awal agar terbentuk pelembagaan pengurusan dan pengelolaan hutannya.

Belum terbangunnya wujud riil lembaga pengelolaan hutan (KPH) di lapangan, khususnya di luar P. Jawa, sebagai wadah kegiatan pengelolaan hutan menjadi salah satu masalah mendasar yang berakibat belum dapat tercapainya tujuan pengelolaan hutan yang telah ditetapkan, yaitu hutan lestari bagi kesejahteraan masyarakat. Guna mendukung percepatan pembangunan KPH khususnya di kawasan hutan produksi, perlu adanya komitmen dari semua pihak untuk mengkonvergensikan kegiatan pembangunan kehutanan ke dalam wilayah pengelolaan KPH yang akan dibangun. Hal demikian ini sangat diperlukan mengingat untuk mewujudkan kepastian usaha dalam jangka panjang tidak dapat dicapai hanya melalui satu program tertentu, melainkan diperlukan segenap program yang saling bersinergi. Dalam Tabel 2, untuk kondisi ke-empat PMUMHM dapat diketahui pentingnya konvergensi kegiatan tersebut.

Tabel 2. Perbedaan karakteristik lokasi PMUMHM
Table 2. Difference of location characteristic

Unsur Kelembagaan	Kaltim	Kalsel	Kalbar	Sumbar
Sasaran jangka pendek	Masalah perubahan organisasi	Kejelasan status kawasan	Kapasitas organisasi	Status kawasan
Organisasi	PT. ITCI KartikaUtama	PT. Inhutani II	PT. Inhutani II	PT. Inhutani IV
Posisi Organisasi	Swasta murni	BUMN murni	BUMN murni	BUMN dan Masyarakat (CBFM/Co-management)
Pendanaan	PT. ITCI Kartika Utama, LPPH	PT. Inhutani II, LPPH	PT. Inhutani II, LPPH	PT.Inhutani IV, LPPH
Instrumen	Peraturan, pendanaan, C&I, management plan, pendampingan : kesehatan finansial, kemampuan organisasi, hubungan pemerintahan	Peraturan, pen-danaan, C&I, penyelesaian konflik, management plan, pendampingan: kemantapan kawasan, kemampuan organisasi, kesehatan finansial, hubungan pemerintahan.	Peraturan, pendanaan, C&I, management plan, pendampingan : hubungan pemerintahan, kesehatan finansial, kemampuan organisasi	Peraturan, pen-danaan, C&I, penyelesaian konflik, managemen plan, pendampingan: kemantapan kawasan, kesehatan finansial, kemampuan organisasi, hubungan dengan birokrasi pemerintahan
Pengembangan Manajemen Proyek di PEMDA	Lemahnya pengelolaan kawasan hutan oleh pemda	Prioritas pemantapan kawasan dari yg sdh ada (pemda mendukung)	Proses kesepakatan pemantapan kawasan (blm pasti) Pertumbuhan tanaman kecil sekali	Intensif dialog untuk penetapan kawasan dan pengelolaan hutan

Keterangan (*Remarks*): C&I = kriteria dan indikator (*criteria and indicator*)

Konvergensi kegiatan tersebut dimulai dari tahapan perencanaan maupun pelaksanaan baik di tingkat pusat maupun daerah. Agar konvergensi kegiatan tersebut dapat terjadi dan dapat bersinergi dalam wadah KPH, diperlukan mekanisme (surat keputusan, pedoman, dll) yang mampu memfasilitasi terjadinya konvergensi kegiatan tersebut untuk berbagai tingkatan kewenangan maupun unit kerja yang relevan. Agar terjadi koherensi kegiatan dimaksud, diperlukan komitmen dari semua pihak untuk mendukung pembangunan KPH di lapangan. Rangkaian keterlibatan pihak-pihak dalam pelaksanaan koherensi kegiatan di dalam lingkungan Departemen Kehutanan, Pemda dan Masyarakat seperti diuraikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Koherensi program untuk mewujudkan kelembagaan PMUMHM
Table 3. Program coherency for development of PMUMHM institution

KOMPONEN PROGRAM UMHM	**KOHERENSI PROGRAM**		
	DEPHUT	**KPH-PEMDA**	**MASYARAKAT**
	KEBIJAKAN MAKRO NASIONAL	**KEBIJAKAN UNTUK IMPLEMENTASI**	**KESIAPAN KELEMBAGAAN MASYARAKAT**
1. Masalah-masalah prakondisi: kepastian status kawasan hutan dan lahan, infrastruktur ekonomi, dll.	BAPLAN, Dj-BPK	BIDANG KEHUTANAN, BIDANG EKONOMI	Kepastian hak dan aspek kewirausahaan masyarakat
2. Masalah tersedianya ruang kelola bagi masyarakat setempat dan UM lainnya dalam KPH	Dj-BPK, Dj-RLPS, BAPLAN	BIDANG KEHUTANAN, BIDANG PERTANAHAN	Aspek kelembagaan masyarakat dalam pemanfaatan ruang kelola
3. Masalah administrasi, menyangkut pendanaan, perencanaan, pengendalian, dll.	Dj-BPK, Dj-RLPS, DEPKEU	BIDANG KEHUTANAN BIDANG KEUANGAN	Aspek kewirausahaan masyarakat
4. Masalah peraturan perundangan yang berkaitan dengan KPH dan pengendalian ijin pemanfaatan sumberdaya hutan	Dj-BPK, Dj-RLPS, BAPLAN	BIDANG KEHUTANAN	Aspek pemahaman masyarakat terhadap daya dukung SDH, hak dan kewajiban masyarakat
5. Masalah lembaga pengelola UMHM, kemampuan, dan koordinasinya dengan lembaga lain yang terkait.	Dj-BPK	BIDANG KEHUTANAN	Aspek kemampuan masyarakat untuk ikut serta menentukan kebijakan
6. Masalah teknis di lapangan: sarana prasarana, kelembagaan masyarakat, SDM, biaya, dll.	PT. INHUTANI II dan IV, PT ITCI KU	BIDANG KEHUTANAN, BIDANG PEMBERDAYAAN MASY.	Aspek pengembangan organisasi usaha masyarakat dalam pengembangan komoditas, pasar, harga, dll.

Di dalam program Departemen Kehutanan tersebut pengembangan kelembagaan pengelolaan hutan akan dilaksanakan sampai dengan tahun 2008, dan diharapkan di akhir tahun 2008 kelembagaan tersebut sudah akan terbentuk. Hambatan yang dapat dilihat sejak dua tahun pelaksanaan pengembangan kelembagaan ini adalah:

1. Masih terdapat persoalan mendasar pengelolaan hutan yaitu adanya klaim dan konflik terhadap kawasan hutan negara. Klaim dan konflik tersebut bukan hanya oleh masyarakat lokal melainkan juga oleh pemerintah daerah yang menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan non kehutanan;
2. Orientasi kebijakan kehutanan daerah masih tertuju pada administrisi komoditi hasil hutan terutama kayu, dan belum melakukan administrasi pengelolaan kawasan hutan negara; dan

3. Program dan kegiatan pembangunan kehutanan, baik yang dilakukan pemerintah maupun pemerintah daerah, masih bersifat parsial, sehingga program dan kegiatan yang satu belum atau tidak menjunjang program dan kegiatan yang lain.

C. Kapasitas Kelembagaan

Sistem ekonomi terdiri dari tiga komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain yaitu kondisi lingkungan, respon dan reaksi pelaku-pelaku ekonomi terhadap kondisi lingkungan tersebut, dan kinerja ekonomi yang diakibatkannya (Shaffer, 1980). Bentuk kesempatan yang tersedia (*opportunity sets*) dalam lingkungan yang dimaksud 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 (1991) aturan main tersebut merupakan bentuk kelembagaan yang menentukan keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat. Implikasi bentuk kelembagaan tersebut menurut Schmid (1987) mengakibatkan 'siapa mendapatkan apa' dalam suatu sistem ekonomi tertentu.

Dari kasus RHL di Riau yang ditelaah di atas, dapat ditunjukkan bahwa lembaga-lembaga pemerintahan baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama telah gagal membentuk kelembagaan yang efektif untuk membangun kembali sumberdaya hutan yang telah rusak. Respon masyarakat terhadap kelembagaan berakibat fatal, dalam arti tidak dapat menjalankan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kesempatan yang tersedia direspon oleh masyarakat dengan menjalankan tindakan yang tidak benar. Kegagalan membentuk kelembagaan di atas dicerminkan secara tepat dalam kasus di Riau, di mana kegiatan RHL hanya menjadi kegiatan tambahan dan bukan menjadi bagian integral dari tugas pokok dan fungsi lembaga-lembaga kehutanan yang ada.

Masalah yang dihadapi Departemen Kehutanan dalam membangun kelembagaan PUMUHM ditandai oleh apa yang disebut sebagai kebijakan yang menjerat (*policy trap*). Upaya untuk menjalankan kegiatan yang sangat relevan untuk dilakukan di lapangan, terkendala oleh peraturan maupun batasan tugas dan fungsi lembaga kehutanan. Untuk memahami lebih jauh mengapa terbentuk kelembagaan pengelolaan hutan seperti demikian itu, berikut ditelaah berdasarkan pendekatan proses perumusan kebijakan (Sutton, 1999).

IV. ORIENTASI KEBIJAKAN KEHUTANAN

A. Tinjauan Politik, Antropologi dan Manajemen

Salah satu sebab hambatan perubahan kebijakan adalah terdapatnya narasi kebijakan dan diskursus (Sutton, 1999), yang keduanya menjadi 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 kedua kasus di atas, dan bahkan terjadi pula di negara-negara yang mengalami degradasi sumberdaya alam (Diamond, 2005).

Wujud narasi kebijakan dan diskursus yang sudah saatnya perlu dievaluasi antara lain sebagai berikut:

1. Rehabilitasi hutan diidentikkan dengan bercocok tanam dan bukan upaya membangun hutan. Hal ini dapat dibuktikan antara lain dari besarnya alokasi anggaran GERHAN 2003-2006 untuk pengadaan bibit dan penanaman sebesar 79%, sedangkan untuk pengembangan kelembagaan 0,07% (Kartodihardjo, 2006);
2. Telah terjadi sektoralisasi sektor. Maksudnya, lingkup sektor kehutanan yang mencakup hutan, kawasan hutan, masyarakat, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan direduksi sebatas tugas pokok dan fungsi unit kerja tertentu. Misalnya, dalam pelaksanaan RHL tidak dikaitkan secara penuh dengan aspek-aspek kawasan, tidak adanya pengelola, rendahnya kemampuan lembaga, ketidak-lancaran arus informasi, serta terbatasnya waktu (PERSAKI, 2006); dan
3. Bentuk kebijakan diartikan sebagai bentuk peraturan-perundangan dan bukan segenap upaya untuk menyelesaikan masalah. Pemerintah yang telah mampu mendorong kemauan politik untuk mendorong pelaksanaan GERHAN, dalam perjalanannya kebijakan yang disusun justru tidak memperhatikan tekanan politik dalam implementasinya (PERSAKI, 2006).

Kekuatan pengaruh suatu akses dalam pengelolaan sumberdaya ditentukan oleh posisi dan kekuasaan aktor dalam perkembangan hubungan-hubungan sosial yang sangat dinamis. Dengan menggunakan teori akses yang ditawarkan Ribot dan Peluso seperti telah diuraikan di atas, terjadinya tekanan dalam proses pengadaan bibit dan penanaman dalam pelaksanaan GERHAN tidaklah dapat dipandang semata-mata melalui pendekatan dan prosedur hukum. Adanya ancaman fisik, mental, teror dalam pelaksanaan lelang pengadaan bibit (PERSAKI, 2006) adalah akibat dari adanya kekuasaan yang terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses, maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga terdapat kumpulan dan jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memungkinkan seseorang atau lembaga mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Jaringan kekuasaan demikian tidak mungkin dapat ditanggulangi oleh pelaksana GERHAN di lapangan, karena berbeda dengan hak, yang mempunyai kejelasan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan, akses seringkali dapat terbebas dari adanya sanksi-sanksi tersebut (Ribot dan Peluso, 2003).

Rasionalitas hukum positif semata, 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 seperti 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).

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.

B. Masalah Kebijakan

Apabila dua kasus yang diuraikan di atas dapat menggambarkan fenomena pelaksanaan program RHL di Indonesia, maka dalam 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 dua kasus di atas, jelas bahwa masalah-masalah kelembagaan dan politik lokal belum menjadi bagian dari masalah kehutanan. Kondisi seperti itu disebabkan oleh:

1. 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, beserta kepentingan dan kemampuannya;
2. 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 pada penyelesaian masalah, sementara kondisi di lapangan mempunyai banyak faktor yang dipertimbangkan oleh para pelaksana dalam mengambil keputusan yang dijalankannya.
3. 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, khususnya dalam pelaksanaan RHL.

3. Implikasi terhadap Program Prioritas

Departemen Kehutanan telah mencanangkan program prioritas dalam pembangunan kehutanan. 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 dan bagaimana bentuk peningkatan 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, sehingga masalah pokok yang dihadapi tidak terpecahkan oleh berbagai kebijakan yang telah dijalankan. Evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan di atas menunjukkan hal demikian. Dalam kaitan ini, 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 di masa lalu, dalam pencanangan program reboisasi dan penghijauan sejak tahun 1980an juga dengan semangat kecepatan dan anggaran, dan terbukti tidak membawa hasil. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapasitas