MASALAH KELEMBAGAAN BAGI UPAYA PERLUASAN RUANG HIDUP MASYARAKAT LOKAL DALAM PENGELOLAAN HUTAN[1]

Hariadi Kartodihardjo [2]

PENDAHULUAN

Sejak 1998, upaya perluasan ruang hidup masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan dilakukan pemerintah. Namun hingga saat ini hasilnya belum memuaskan. Kebijakan yang telah dilahirkan bahkan cenderung kontra produktif, karena ijin untuk memanfaatkan kayu yang diberikan kepada masyarakat lokal justru tidak menguntungkan masyarakat lokal (Ohorella, 2003).

Tujuan pembahasan ini adalah untuk merumuskan kebijakan dan strategi peningkatan ruang hidup masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Fokus pembahasannya diarahkan pada masalah kelembagaan, mengingat aspek inilah yang menyebabkan terhalanginya sasaran-sasaran pengelolaan sumberdaya hutan secara adil dan berkelanjutan (Kartodihardjo, 1998).

Makna kelembagaan tersebut bukan hanya lembaga dalam pengertian organisasi atau perangkat keras[3], melainkan juga termasuk perangkat lunak, aturan main, keteladanan, rasa percaya, serta konsistensi kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah/pemda terhadap lembaga-lembaga masyarakat (Peters, 2000). Kelembagaan melihat hukum dari sisi kemanfaatan dan rasa keadilan yang diciptakannya dan bukan aspek legalitasnya saja.

Dengan menyampaikan pengertian kelembagaan dalam naskah ini sekaligus juga ingin ditunjukkan bahwa para pengambil keputusan tidak dapat memperbaiki penyelenggaraan kehutanan hanya dengan melihat perangkat keras atau organisasi, hukum yang berlaku, dan instruksi-instruksi yang terkandung di dalam kebijakan. Melainkan juga perlu memperhatikan perangkat lunak sebagai bagian penting untuk menumbuhkan rasa saling percaya, patuh karena peduli, yang dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk komunikasi serta keterbukaan informasi. Dari suatu referensi dikatakan bahwa rasa percaya adalah bagian dari *social capital*. *Social capital* menjadi bagian penting untuk dapat meminimumkan biaya transaksi dalam implementasi kebijakan. Semakin kecil biaya transaksi, semakin mudah pemerintah/pemda menerapkan kebijakan yang dibuatnya.

Naskah ini terdiri dari pengertian dan perubahan kelembagaan, masalah kelembagaan dari kasus-kasus yang diuraikan, serta kebijakan kolaboratif sebagai

---

[1] Naskah ini merupakan ringkasan dan penyempurnaan makalah penulis dalam seminar dengan topik ”Membangkitkan Kembali dan Meningkatkan Peluang Kerja di Sektor Kehutanan dalam Rangka Ketahanan Nasional”, Tgl 11 September 2006, Lemhanas, Jakarta.

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI.

[3] Sangat penting dibedakan pengertian antara kelembagaan (institusi) dan lembaga (organisasi). Seperti halnya kelembagaan, lembaga menyediakan mekanisme yang mengatur hubungan antar individu. Namun dapat dibedakan, bahwa aturan yang ada dalam kelembagan dipergunakan untuk menata perilaku bagi individu-individu yang terlibat atau organisasi-organisasi yang terlibat. Sedangkan aturan yang ada dalam organisasi ditujukan untuk memenangkan dalam permaian tersebut. Bentuk organisasi dapat meliputi organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial dan organisasi pendidikan (North, 1991). Ruttan (1986) mendefinisikan kelembagaan sebagai “*behavioral rules that govern pattern of action and relationships*”. Sedangkan lembaga didefinisikan sebagai “*the decision making units - families, firms, bureaus - that exercise control of resources*.”

strategi perluasan ruang hidup bagi masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

PENGERTIAN DAN LINGKUP PERUBAHAN KELEMBAGAAN

Asumsi dalam Kelembagaan

Dalam telaah pustaka mengenai kelembagaan, Peters (2000) menyebutkan bahwa terdapat empat aliran pemikiran mengenai kelembagaan. Pertama, kelembagaan dirumuskan dengan pendekatan normatif. Dalam pendekatan ini logika tentang kesesuaian (*logic of appropriateness*) dianggap menjadi dasar perilaku individu yang dikendalikan oleh suatu kelembagaan. Yang berlawanan dengan logika kesesuaian tersebut adalah logika tentang konsekuensi (*logic of consequentiality*) yang menjadi dasar teori pilihan rasional.

Berdasarkan pendekatan normatif tersebut, individu-individu yang dikendalikan dalam suatu kelembagaan tertentu mempunyai perilaku yang didasarkan pada standar normatif dan tidak menggunakan keputusan-keputusan untuk menguntungkan dirinya sendiri. Standar perilaku normatif tersebut kemudian dijadikan dasar pembentukan kelembagaan dan menjadi landasan nilai-nilai sosial yang berlaku.

Kedua, kelembagaan dirumuskan berdasarkan pilihan rasional[4]. Dalam hal ini, kelembagaan mengatur dan menetapkan insentif bagi seluruh individu dan perilaku individu-individu tersebut ditentukan oleh struktur insentif yang tersedia. Tidak seperti dalam pendekatan normatif, dalam pendekatan pilihan rasional ini, nilai dan sikap (*sets of preferences*) individu-individu yang didasarkan atas rasionalitas tersebut dianggap tidak pernah berubah.

Ketiga, pendekatan historis. Dalam pendekatan ini, kebijakan dan aturan di dalam suatu kelembagaan yang telah ditetapkan dianggap selalu tetap memberi pengaruh bagi individu-individu dalam jangka panjang. Dalam kondisi demikian ini dianggap terdapat ketergantungan antar waktu (*path dependency*) yang pada gilirannya kelembagaan di masa lampau tetap memberi warna terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di saat ini. Terjadinya kondisi "status quo" dapat dijelaskan oleh pendekatan yang ketiga ini.

Keempat, pendekatan empiris (*empirical institutionalism*). Dalam pendekatan ini biasanya pertanyaan yang dijawab adalah apakah dengan bentuk kelembagaan yang berbeda akan dikeluarkan kebijakan yang berbeda. Pendekatan ini banyak digunakan untuk menganalisis lembaga-lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah inilah yang dianggap sebagai kelembagaan yang mengendalikan perilaku individu-individu dalam masyarakat.

Berdasarkan keempat pendekatan tersebut, dalam setiap analisis mengenai kelembagaan, yang terpenting adalah menetapkan pendekatan mana yang akan digunakan. Pendekatan mana yang dipilih, sangat tergantung pada asumsi-asumsi yang digunakan dan kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi lapangan yang dihadapi.

Perubahan Kelembagaan

[4] Peters (2000) berpendapat bahwa pendekatan pilihan rational ini mempunyai tiga versi yaitu: model hubungan *principal* dan *agent* (Horn, 1998), pendekatan teori permainan (Calvert, 1995), dan model yang didasarkan oleh aturan-aturan (Ostrom, 1990).

Untuk tujuan yang lebih operasional, perubahan kelembagaan menjadi pokok pembicaraan. Tujuan perubahan kelembagaan adalah untuk mendapatkan kinerja lebih baik yang diharapkan. Dengan kata lain, untuk memperbaiki kinerja yang buruk, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan perubahan kelembagaan.

Menurut Peters (2000), perubahan kelembagaan terdiri dari dua hal. Pertama, proses institusionalisasi, atau secara populer biasa disebut sebagai pelembagaan. Kedua, perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yang menjadi karakteristik kelembagaan tersebut.

Dalam proses institusionalisasi pokok masalahnya adalah bagaimana mengubah kelembagaan menjadi "kelembagaan". Maksudnya, perlu ada perubahan yang sangat esensial agar kelembagaan benar-benar berubah, sehingga kinerja lebih baik yang diharapkan juga terjadi. Misalnya, apabila pemerintah merumuskan kebijakan baru atau mengubah suatu tugas pokok dan fungsi suatu lembaga/unit kerja, tetapi tidak ada akibat perubahan di lapangan seperti yang diharapkan, maka perubahan kelembagaan sebenarnya tidak pernah terjadi. Dalam hal ini Samuel Hutington dalam Peters (2000) menetapkan empat kriteria terjadinya proses institusionalisasi, yaitu:

1. Terdapat kemampuan lembaga untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dibuatnya;
2. Terdapat kemampuan lembaga untuk membentuk struktur di dalam dirinya sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
3. Terdapat kemampuan lembaga untuk mengelola aktivitas dan mengembangkan prosedur sehingga tugas-tugasnya selesai tepat pada waktunya.
4. Terdapat kesanggupan lembaga untuk beradaptasi terhadap lingkungannya;

Pengertian kedua dari perubahan kelembagaan adalah mengubah nilai-nilai dan aturan main untuk memperbaiki apa yang akan dihasilkan oleh berjalannya kelembagaan tersebut. Menilai hasil perubahan tersebut sangat tergantung pendekatan yang digunakan. Dengan pendekatan empiris, perubahan yang dimaksud lebih dipentingkan hasil akhir yang diakibatkannya. Misalnya perubahan kelembagaan dapat digambarkan oleh perubahan perilaku masyarakat yang semula merusak hutan menjadi tidak merusak hutan secara permanen. Oleh karena itu dalam proses institusionalisasi perlu dimasukkan nilai-nilai ke dalam struktur kelembagaan yang baru, dan bukan sekedar mementingkan, misalnya, perubahan Surat Keputusan atau nama dan struktur organisasi.

Lingkup Perubahan Kelembagaan

Berdasarkan uraian di atas, maka jelas bahwa untuk memperluas ruang hidup masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan, sangat tergantung perubahan kelembagaan. Oleh karena itu untuk mengubah kelembagaan perlu diketahui aspek-aspek kelembagaan yang menentukan perubahan kelembagaan tersebut. Dalam pengelolaan sumberdaya hutan, aspek-aspek kelembagaan mencakup (Eggertsson, 1990; Barzel, 2000; Kasper and Streit,1998; Stevens, 1993; Williamson, 1996; North, 1991; Sutton, 1999):

1. Narasi kebijakan[5]

[5] Narasi kebijakan (*policy narrative*) 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 (Sutton, 1999).

2. Hak dan kewajiban atas sumberdaya hutan, baik hak dan kewajiban masyarakat, hak dan kewajiban dalam perijinan, maupun kewenangan pusat-daerah dalam penyelenggaraan kehutanan;
3. Informasi sebagai dasar penetapan kebijakan;
4. Biaya transaksi[6];
5. Efektivitas kontrak, termasuk efektivitas penerapan peraturan-perundangan.

Apabila salah satu atau lebih aspek-aspek kelembagaan tersebut diubah, maka perubahan kelembagaan telah dilakukan.

TELAAH KASUS DAN MASALAH KEBIJAKAN

Telaah Kasus

Uraian mengenai kasus-kasus di bawah ini[7] dimaksudkan untuk memahami kondisi lapangan sehubungan dengan aspek-aspek kelembagaan di atas. Dari kasus-kasus ini dapat ditunjukkan adanya indikasi masalah kelembagaan kehutanan, yang kemudian dapat dianalisis masalah-masalah pokok pelaksanaan perluasan ruang hidup masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Ditunjukkan bahwa secara umum kelembagaan pengelolaan hutan nasional mempunyai akar masalah yaitu rendahnya kepastian hak atas sumberdaya hutan (**Tabel 1**). Kondisi demikian ini menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

Investasi Swasta dan Pemerintah

1. Investasi, baik oleh swasta (IUPHHK) maupun pemerintah (RHL) secara umum tidak dapat tumbuh menjadi akumulasi asset, terutama asset berupa hutan, karena tingginya ketidak-pastian usaha atau ketidak-pastian pengelolaan hutan dalam jangka panjang. Dalam hal terdapat IUPHHK yang masih dapat bertahan, disebabkan oleh dua hal. Pertama, dapat mengatasi sendiri masalah-masalah konflik lahan. Kedua, lokasinya secara kebetulan tidak terdapat konflik lahan karena kondisi bio-fisiknya;
2. Kebijakan yang didukung peraturan-perundangan tidak mempunyai daya implementasi (*regulating power*) untuk mencapai tujuan peraturan – perundangan tersebut. Hal ini disebabkan oleh biaya transaksi yang tinggi. Disamping disebabkan oleh adanya ketidak-pastian hak atas sumberdaya hutan, tingginya biaya transaksi disebabkan oleh lemahnya proses perubahan kelembagaan (Peters, 2000). Tingginya biaya transaksi tidak memungkinkan dilaksanakannya penegakan peraturan ataupun kontrak.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah

1. Terdapat gap antara kewenangan yang tersurat di dalam peraturan-perundangan dengan daya implementasi kewenangan tersebut (*regulating power*).

---

[6] Biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), serta biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*) (North, 1991).

[7] Uraian selengkapnya dapat dilihat pada Kartodihardjo (2006).

2. Penggunaan pendekatan hukum dan administrasi dengan tanpa disertai informasi yang cukup justru mengakibatkan tingginya biaya transaksi.

Masyarakat
1. Kesempatan pertama yang diperoleh masyarakat seringkali tidak disertai kecukupan kemampuan masyarakat itu sendiri.
2. Tanpa ada kebijakan khusus untuk menguatkan lembaga masyarakat, pengembangan investasi menghasilkan alokasi manfaat secara tidak adil.

Tabel 1. Ringkasan Telaah Kasus Pengelolaan Sumberdaya Hutan

KASUS[8]	ASPEK KELEMBAGAAN			
	HAK ATAS HUTAN	INFORMASI	BIAYA TRANSAKSI	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
Usaha Kehutanan	Bermasalah, tergantung lokasi	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
RHL di Riau	Bermasalah	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan	Status quo	Tidak bermasalah	Tinggi	Masalah kapasitas masy. dan dorongan konversi lahan
Kebijakan Kehutanan Maluku Tengah	Diatasi dengan kebijakan IPHHK	Bermasalah	Tinggi	Masalah kapasitas masy. Alokasi manfaat tdk adil

Sumber: Kartodihardjo (2006)

Pokok – pokok permasalahan di atas dapat diverifikasi oleh pandangan jajaran Departemen Kehutanan, antara lain melalui semiloka yang membahas kebijakan program Perhutanan Sosial, Juli 2006. Hasil semikola tersebut menyebutkan sejumlah masalah pokok lemahnya pelaksanaan Perhutanan Sosial, seperti:
1. Hampir seluruh lembaga yang menjalankan kebijakan hanya bertumpu pada *output* kegiatannya masing-masing, sementara itu kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh berbagai lembaga tidak sinkron untuk mengatasi masalah tertentu di lapangan;
2. Kelemahan pemerintahan yang menyangkut peraturan, SDM, pembiayaan, cara kerja, informasi, ego sektoral, koordinasi, menjadi perhatian penting dalam pengembangan perhutanan sosial;

Pendapat mengenai solusi yang disampaikan dalam semiloka tersebut (lihat Lampiran 1) masih sangat luas dan belum diketahui prioritas mana yang perlu dilakukan. Lebih jauh lagi belum diperdalam, misalnya dengan pertanyaan: "Benarkah masalah dan solusi tersebut belum diketahui sebelumnya? Apabila sudah diketahui – bahkan sejak lama telah diketahui – mengapa usulan solusi seperti itu tidak berjalan?"

[8] Penjelasan kasus adalah sebagai berikut: Usaha kehutanan, yaitu kajian tentang biaya transaksi usaha kehutanan khususnya pemegang IUPHHK di Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah dan Papua. RHL di Riau, yaitu studi evaluasi penggunaan DAK-DR bagian daerah untuk pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) di 11 kabupaten/kota di propinsi Riau. Pembangunan hutan tanaman rakyat pola kemitraan dilakukan oleh PT. Riau Andalan Pulp & Paper (RAPP) di Riau, PT. Wirakarya Sakti di Jambi, dan PT. Finnantara Intiga di Kalimantan Barat. Kebijakan kehutanan di Maluku Tengah adalah kebijakan kabupaten yang mencoba memberi ijin untuk menebang kayu dari hutan alam bagi masyarakat lokal melalui koperasi.

Masalah Kebijakan

Lemahnya kebijakan dalam pembangunan kehutanan sejauh ini akibat dari kekeliruan dalam mendefinisikan masalah dan aspek-aspek kelembagaan pengelolaan hutan dianggap *given*. Dalam kondisi demikian, maka persoalan kebijakan adalah:

1. Persoalan bagaimana suatu fakta dilihat, kemudian masalah ditetapkan;
2. Bagaimana usulan penyelesaian masalah oleh berbagai pihak dapat diadopsi dan digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Apabila kedua persoalan tersebut tidak dicari akar masalahnya dan tidak diselesaikan, maka setiap usulan kebijakan akan berakhir sebagai wacana saja, sebaliknya bukan sebagai barang berharga yang perlu ditindak-lanjuti.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, dapat diidentifikasi masalah-masalah kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan-perundangan membatasi upaya melakukan pembaruan kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah di lapangan yang sangat dinamis;
2. Prasyarat berjalannya suatu kebijakan, seperti lemahnya hak atas sumberdaya hutan, anggaran, kemampuan lembaga, informasi, proses sosial, tekanan politik, tidak dipertimbangkan dalam implementasi suatu program pembangunan kehutanan;
3. Kedudukan, tugas dan fungsi suatu unit kerja atau lembaga dianggap *given*, sehingga masalah laten kelembagaan tidak terpecahkan;
4. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan, bukan kelemahan isi kebijakan.

Sempitnya ruang hidup bagi masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan, berdasarkan kasus-kasus yang diungkap di atas, serta verifikasi dari pandangan Departemen Kehutanan, akar masalahnya terletak pada lemahnya hak atas sumberdaya hutan. Persoalannya, usulan untuk memperkuat hak atas sumberdaya hutan sudah dibicarakan sejak tahun 90an dan hingga saat ini belum dijalankan dengan baik. Apabila situasi tersebut dicermati, maka kegagalan untuk memperkuat lemahnya hak atas sumberdaya hutan terletak pada masalah kegagalan penguatan kelembagaan untuk mewujudkannya. Hal ini disebabkan oleh:

1. *Policy narrative* yang ada saat ini cenderung menganggap bahwa instrumen hukum atau aspek legalitas menjadi acuan utama bahkan tunggal dalam penyelesaian masalah. Fakta menunjukkan bahwa aspek legal dan kewenangan tidak selalu mempunyai *regulating power* yang cukup, sehingga perilaku masyarakat lebih mengikuti insentif pasar maupun lebih dikendalikan oleh akibat lemahnya kemampuan masyarakat itu sendiri. Dengan *policy narrative* seperti itu, dalam pembangunan kehutanan seolah-olah tidak pernah ada masalah kelembagaan. Kelembagaan dianggap hanya sebagai pendukung, bukan prasyarat.
2. Baik dari yang telah diuraikan dalam kasus maupun hasil semiloka Departemen Kehutanan, lemahnya peran lembaga dalam pemerintahan akibat tidak-jelasnya ukuran kinerja yang dicapai. Pada umumnya kinerja yang dimaksud adalah *output* masing-masing lembaga/unit kerja dan bukan *outcome* yang juga tergantung dari lembaga/unit kerja lain. Sebuah keberhasilan pengentasan kemiskinan, misalnya, tergantung pada kewenangan pemerintahan, kepastian kawasan, serta pengaturan, alokasi dan harga hasil hutan. Namun, ukuran kinerja yang ada hanya kinerja aspek administrasi dan *output* kegiatan dari masing-masing lembaga, dan tidak ada ukuran kinerja *outcome* sebagai sinergi dari seluruh kegiatan lembaga-lembaga yang terkait. Meskipun begitu, karena semua lembaga/unit kerja bekerja sudah atas dasar peraturan-perundangan yang berlaku, maka keganjilan tersebut tidak

dianggap sebagai masalah. Dalam jangka pendek, dengan demikian, upaya yang dapat dilakukan adalah mengatasi terjadinya *policy trap*[9] tersebut di atas.

PENATAAN KELEMBAGAAN

Penataan kelembagaan dapat dilakukan hanya apabila *policy narrative* dan *policy trap* tersebut di atas dapat diperbaiki. Sebab apabila tidak, maka hasil pembahasan di bawah ini dapat saja dianggap tidak masuk akal – karena landasan akal yang digunakan berbeda, dan/atau tidak dapat dijalankan akibat dibenturkan pada peraturan yang telah ada yang tidak sejalan dengan isi pembahasan ini.

Faktor Penentu

Beberapa faktor penentu berikut ini perlu diinterpretasikan ulang dalam penataan kelembagaan, khususnya bagi upaya perluasan ruang hidup bagi masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Interpretasi ulang yang dimaksud berguna supaya para pengambil keputusan dan lembaga-lembaga pendamping masyarakat lokal tidak terjebak pada peraturan-perundangan yang ada, yang sudah mempunyai interpretasi tertentu, yang berakibat tidak dapat terwujud inovasi kebijakan baru yang diperlukan.

Hak dan Fungsi Sumberdaya Hutan

Pengakuan atas hak didasarkan pada hukum positif agar sejalan dengan administrasi negara yang berjalan. Namun demikian, hak dalam konteks sosial memerlukan pengakuan masyarakat, yang dapat diwujudkan hanya melalui proses-proses tertentu. Hak yang dimiliki masyarakat apabila dikaitkan dengan fungsi sumberdaya hutan, hak tersebut menjadi tidak mutlak. Misalnya akibat dari fungsi lindung, masyarakat tidak dapat menggunakan seluruh lahan untuk tanaman pertanian.

Manajemen Pengelolaan Sumberdaya Hutan

Untuk menjalankan hak yang telah ditetapkan, diperlukan upaya nyata yang berupa perlakukan terhadap sumberdaya hutan. Bagaimana pohon ditebang, rehabilitasi dilakukan, perlindungan dan konservasi tetap dijaga, serta biaya dan pendapatan diperoleh dengan tetap memberikan keuntungan yang sewajarnya, memerlukan manajemen tertentu yang sangat spesifik. Pengetahuan mengenai daya dukung, teknologi, dan struktur pasar hasil hutan sangat diperlukan dalam pengembangan manajemen pengelolaan sumberdaya hutan.

Kemampuan Lembaga Masyarakat

Lembaga masyarakat adalah wadah dimana setiap anggotanya mencurahkan tenaga dan memperoleh hasil-hasil yang diinginkan sejalan dengan hak dan manajemen pengelolaan sumberdaya hutan yang telah disepakati.

[9] Dalam hal ini *policy trap* diartikan secara harfiah sebagai jebakan kebijakan. Artinya, pemerintah sebagai regulator sulit mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang dicanangkannya akibat dari hambatan peraturan-perundangan yang dibuatnya. Tidak mengikuti peraturan adalah keliru, sebaliknya mengikuti peraturan tidak mencapai tujuan, atau dalam banyak hal peraturan itu sendiri tidak layak dilaksanakan.

Mempertemukan antara kebutuhan hubungan formalitas dan akuntabilitas dalam melaksanakan pekerjaan serta hubungan informal dan sosial budaya yang sudah menjadi dasar kehidupan masyarakat menjadi bagian penting dalam penguatan lembaga masyarakat.

Dukungan Fasilitas/Faktor Eksternal

Terbukanya ruang hidup bagi masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya hutan berarti terbukanya hubungan masyarakat lokal dengan birokrasi, perdagangan dan politik pemerintahan yang lebih luas. Jenis-jenis informasi seperti peta, harga, pasar, administrasi pemerintahan, perlu diberikan oleh pihak lain, beserta pendampingannya, untuk mempermudah transaksi atau menekan biaya transaksi yang diperlukan.

Tindakan Menata Kelembagaan

Bagaimana kelembagaan pengelolaan sumberdaya hutan dilihat, difahami dan diketahui masalah-masalahnya, serta dirumuskan kebijakan untuk memecahkannya sangat tergantung dari cara pandang yang digunakan. Kinerja kelembagaan pengelolaan sumberdaya hutan tersebut, berdasarkan cara pandang tertentu, sangat tergantung tiga jalur aksi, yaitu pada tingkat pilihan operasional (*operational choice*), tingkat pilihan kolektif (*collective choice*) dan tingkat pilihan konstitusional (*constitutional choice*), yang sesungguhnya merupakan tiga wilayah pengambilan keputusan yang terkait satu sama lain[10]. Penjelasan ketiga jalur aksi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tingkat pilihan operasional: adalah pengambilan keputusan di tingkat individu, yang dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu harus meminta persetujuan individu lain. Otoritas pengambilan keputusan ini, dijamin oleh kerangka institusional yang berlaku (baik tertulis, seperti konstitusi dan peraturan-perundangan; maupun tidak tertulis, seperti norma dan nilai-nilai). Aturan (*rules*) di tingkat pilihan operasional dapat diubah oleh aksi di tingkat pilihan kolektif;
2. Tingkat pilihan kolektif: adalah pengambilan keputusan oleh sekumpulan orang yang memiliki otoritas untuk itu, namun keputusannya bersifat menentukan dan memaksa individu di dalam jurisdiksi administratif/hukum maupun sosialnya. Karena itu, pengambilan keputusan di tingkat ini, seperti keputusan pemerintah, kelompok masyarakat atau lembaga adat, selalu diiringi sanksi bagi individu yang menyimpang. Aturan di tingkat pilihan kolektif dapat diubah oleh aksi di tingkat pilihan konstitusional;
3. Tingkat pilihan konstitusional: adalah pengambilan keputusan oleh sekumpulan orang yang memiliki otoritas untuk itu, namun keputusannya mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan di tingkat pilihan kolektif. Pilihan konstitusional, dengan demikian, mengatur keputusan yang dapat diambil di tingkat pilihan kolektif.

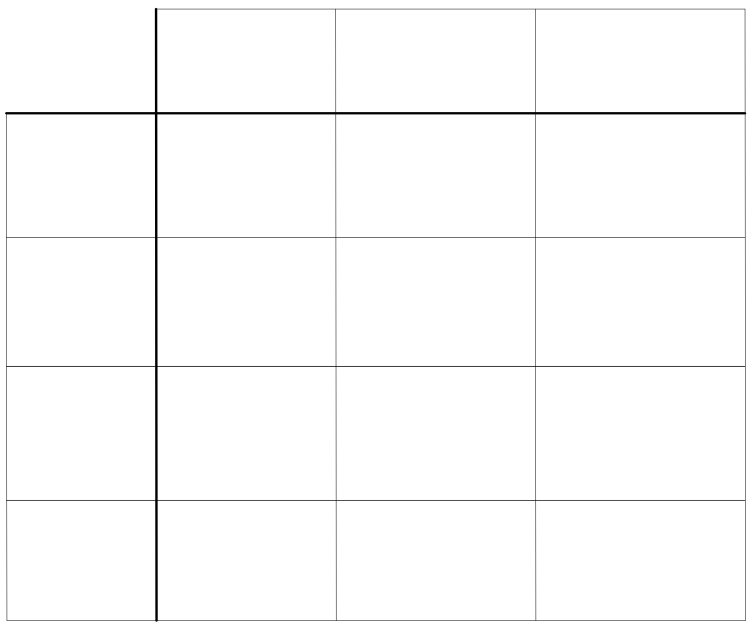
Dengan kerangka di atas maka mudah dipahami bahwa lembaga masyarakat yang bekerja di tingkat pilihan operasional dan/atau di tingkat pilihan kolektif, dapat didukung, difasilitasi ataupun dikoreksi di tingkat pilihan konstitusional. Demikian pula sebaliknya, meskipun pilihan konstitusional bersifat mendasar dan memiliki jangkauan analitik dan geografis yang luas, namun koreksi terhadapnya dapat dilakukan melalui akumulasi pengalaman dan pelajaran-pelajaran berharga (*best practices*) di tingkat

[10] Pendekatan ini digunakan oleh Insist dan Mitra (2003) dalam melaksanakan studinya.

pilihan kolektif dan operasional. Dengan logika yang demikian, maka, implikasinya, suatu kegiatan tertentu, seperti tata ulang kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan, harus diletakkan secara programatik dalam konteks hubungan keterkaitan dan dialektik tiga tingkat pilihan tersebut. Tanpa hal tersebut, kegiatan yang diambil akan terasing dari konteks persoalan lapangan yang sebenarnya dihadapi, dengan konsekuensi selanjutnya, kegiatan tersebut tidak menyumbang secara berarti bagi perubahan yang direncanakan.

Dengan menggunakan ketiga tingkat pilihan, dan dikaitkan dengan pengelolaan sumberdaya hutan yang terdiri dari : hak masyarakat terhadap sumberdaya hutan dan fungsi sumberdaya hutan, kapasitas dan kemampuan pelaku yang terlibat, bentuk manajemen pengelolaan sumberdaya hutan, serta dukungan fasilitas yang diperlukan, maka akan terdapat 12 sel kegiatan. Ke 12 sel kegiatan tersebut secara simultan akan menentukan kinerja pengelolaan sumberdaya hutan, baik dalam jangka pendek dan apalagi dalam jangka panjang.

Kerangka analisis untuk mengevaluasi suatu program dan pelaksanaan kegiatannya dengan demikian dapat mengikuti matrix sebagaimana disajikan dalam **Gambar 1**.



Gambar 1. Konsep Penataan Kelembagaan Pengelolaan Hutan

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, dapat ditunjukkan sasaran kebijakan apa saja yang menyebabkan keberhasilan penataan kelembagaan. Apa yang dapat digunakan sebagai dasar penataan kelembagaan untuk memperluas ruang hidup masyarakat dalam pengelolaan hutan, adalah:

1. Setiap pelaksanaan kegiatan di lokasi tertentu mempunyai ciri berbeda dengan di lokasi lainnya;
2. Meskipun begitu, kerjasama antar lembaga untuk saling membantu dalam penyelesaian masalah nyata di lapangan, memberi harapan keberhasilan lebih tinggi;

KONSTI-TUSI

MANAJEMEN P-SDA

LAAN HUTAN

SISTEM PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN

3. Proses failitasi penataan kelembagaan agar mudah mencapai sasaran jangan dimulai dari kewenangan lembaga-lembaga yang ada, melainkan dimulai dari masalah apa yang perlu dipecahkan. Pengalaman menunjukkan apabila dimulai dari kewenangan hanya akan berakhir dengan konflik kewenangan, dan bukan berorientasi pada penyelesaian masalah nyata di lapangan.

ooo

Pustaka

Barzel, Y. 2000. The State and the Diversity of Third Party Enforcers in Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics edited by Claude Menard. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Eggertsson, Thrainn. 1990. Economic Behavior and Institutions. Cambridge University Press. United States of America.

Insist dan Mitra, 2003. MINUS MALUM: Analisis Perhutanan Multipihak di Indonesia. Kerjasama antara Insist dan DFID. Yogjakarta.

Jarvis, B and Michael Jacobson, 2006. Incentive to Promote Forest Certification in Indonesia. Working Paper. Final Draft. Prepare for Moray McLeish, International Finance Corporation PENSA. In collaboration with FIAS, GFI, TNC, WWF. Jakarta.

Kasper, W. and Streit, M. E. 1998. Institutional Economics: Social Order and Public Policy. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. Program Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Kartodihardjo, H. 2006. Dukungan Kelembagaan Pengelolaan Hutan Nasional bagi Pemberdayaan Lembaga Masyarakat untuk Meningkatkan Peluang Kerja di Sektor Kehutanan. Makalah dalam seminar di Lemhanas, 11 September 2006. Jakarta.

Kartodihardjo, H. dan H. Jhamtani. 2006. Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia. Jakarta: Equinox.

North, D.C. 1991. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press. Cambridge.

Ohorella, A. L. 2003. Penguatan Institusi Pengelolaan Hutan Alam Produksi dalam Rangka Otonomi Daerah. Thesis S2. Program Pascasarjana IPB. Bogor.

PERSAKI (Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia). 2006. Kajian Kinerja dan Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Bahan Pematangan Materi. Powerpoint bahan presentasi. Persaki. Jakarta.

Peters, B. G. 2000. Institutional Theory: Problem and Prospects. 69 Political Science Series. Institute for Advance Studies. Vienna.

Stevens, J. B. 1993. The Economics of Collective Choice. Westview Press. USA.

Sutton, R. 1999. Policy Process: An Overview. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London SW1E 5DP: Portland House. Stag Place.

Williamson, O. E. 1996. The Mechanism of Governance. Oxford University Press. New York. Oxford.