# MASA DEPAN KEHUTANAN:

## Refleksi atas Rekomendasi HAPKA 2003 dan 2006 serta 10 Tahun Implementasi Undang-Undang Kehutanan

ALUMNI FAKULTAS KEHUTANAN IPB
HARI PULANG KAMPUS, 31 OKTOBER – 1 NOPEMBER 2009

## PENGANTAR

Sebagaimana telah dilakukan pada Hari Pulang Kampus (HAPKA) sebelumnya, pertemuan alumni Fakultas Kehutanan IPB senantiasa menuangkan pemikirannya bagi pembangunan kehutanan. Untuk HAPKA ke XIV kali ini tidak dilakukan pembahasan secara khusus sebelumnya, melainkan dirumuskan berdasarkan rekomendasi Hapka 2003 dan 2006 serta perkembangan pembahasan mengenai prioritas pembangunan kehutanan yang telah dilakukan oleh Dewan Kehutanan Nasional (DKN). Ketiga sumber materi pembahasan tersebut dianggap masih sangat relevan dengan kondisi saat ini, di pihak lain menjadi pertanyaan penting mengapa hal-hal yang telah diperbincangkan enam tahun yang lalu masih tidak menjadi prioritas bagi upaya peningkatan kinerja pembangunan kehutanan.

## REKOMENDASI HAPKA 2003

Dalam HAPKA 2003 timbul pertanyaan mengenai "Apa yang tidak kita ketahui mengenai masalah kehutanan?" Benarkah pengetahuan kita tentang kehutanan memang sudah cukup? Apabila demikian, masalahnya mungkin bukan terletak pada ketidak-tahuan harus berbuat apa, melainkan ketiadaan jalinan peran berbagai pihak yang sepaham dan mempunyai kapasitas, serta kemampuan yang cukup untuk menjalankan apa-apa yang telah kita ketahui benar dan baik.

Mungkin memang pengetahuan kita sudah cukup, tetapi pengetahuan yang beragam itu tersebar diantara kita. Pada saat kita dalam situasi yang terpisah-pisah, terbukti kita tidak mampu merangkai kesepahaman, kapasitas dan kemampuan untuk mengurai dan memecahkan masalah-masalah yang begitu kompleks, yang memerlukan penyatuan ragam pengetahuan tersebut. Dari berbagai pengalaman telah diyakini bahwa masalah-masalah tersebut tidak dapat diselesaikan oleh pihak-pihak atau kelompok-kelompok apalagi oleh perorangan tertentu saja.

Dengan situasi dan kenyataan tersebut, Tema HAPKA XII 2003 adalah: **"Peningkatan Kapasitas Pembangunan Kehutanan"**. Dengan tema itu hal penting harus bicarakan adalah profesi, pendidikan tinggi yang menghasilkannya, institusi – dalam arti aturan main dan lembaga – yang memberi peluang sekaligus batasan tindakan yang dilakukan para profesional kehutanan, maupun langkah-langkah kolektif yang memungkinkan pembangunan kehutanan dapat ditingkatkan kinerjanya.

### Masalah Pendidikan Tinggi Kehutanan

Jajak pendapat dari pertemuan alumni yang khusus membahas pengelolaan hutan di Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara tanggal 28 Agustus 2003, diperoleh pandangan umum bahwa Fakultas Kehutanan (Fahutan) IPB kurang berperan dalam pembangunan kehutanan. Setidaknya 55% alumni yang hadir mempunyai pandangan demikian, 42% menyatakan sebaliknya, dan 3% menyatakan tidak cukup faham terhadap peran kampus. Hanya sebagian (50%) dari alumni tersebut mempunyai pandangan bahwa kualifikasi lulusan Fahutan IPB cukup memenuhi tuntutan dunia kerja.

Dari pandangan alumni seperti itu, dunia kampus sudah perlu membenahi dirinya, baik untuk meningkatkan kualifikasi pendidikannya, maupun peranannya bagi pembangunan kehutanan. Kampus diharapkan senantiasa mempertahankan posisinya sebagai "pilar normatif", dengan senantiasa menyampaikan fakta-fakta maupun usulan-usulan pembaruan kebijakan yang inovatif. Hal demikian sangat penting dilakukan, karena adanya sejumlah hambatan bagi alumni yang bekerja di luar kampus, apalagi secara sendiri-sendiri, bila harus melakukannya.

Pada awal Juli 2003, bersama-sama dengan Fahutan UGM, UNMUL, UNHAS, dan UNILA, telah dibentuk Forum Pimpinan Lembaga Pendidikan Tinggi Kehutanan Indonesia (FOReTIKA), yang saat ini keanggotaannya berkembang menjadi 26 lembaga pendidikan tinggi kehutanan di seluruh Indonesia. Misi konsolidasi antar lembaga pendidikan tinggi kehutanan tersebut disambut baik, dan diharapkan bukan hanya sebagai wahana untuk menyelesaikan masalah-masalah internal pendidikan tinggi kehutanan, melainkan diharapkan pula menjadi wahana konsolidasi Profesi Kehutanan Indonesia bersama-sama dengan Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia. Untuk maksud itu pula pada HAPKA 2003 diundang anggota FOReTIKA serta Ketua Himpunan Alumni dari sejumlah lembaga pendidikan tinggi kehutanan.

## Kritik bagi Program Prioritas Kehutanan

Sangat banyak faktor yang dapat diungkap sebagai penyebab kerusakan hutan. Sintesa dari hasil sejumlah diskusi dan masukan tertulis yang disampaikan oleh Alumni Fahutan IPB, secara umum beberapa penyebabnya adalah : 1/. Belum sinkronnya peraturan-perundangan, 2/. Lemahnya kapasitas dan peran instansi publik (pusat maupun daerah) yang menyebabkan lemahnya kebijakan maupun implementasinya, serta menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi transaksi atau hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (termasuk dunia usaha), 3/. Kedua hal tersebut menyebabkan tidak tertanganinya konflik sosial dan mudahnya kawasan hutan negara menjadi sumberdaya yang memiliki akses terbuka (*open access resources*), serta 4/. Tingginya hambatan untuk melakukan sinkronisasi kebijakan, akibat perbedaan persepsi dan tingginya konflik kepentingan.

Masalah-masalah yang demikian itu secara umum menjadikan insentif, kemauan, maupun kemampuan untuk mengendalikan perusakan hutan sangat kecil, bahkan tidak ada. Pandangan orang-orang secara keseluruhan menjadi *myopic* – berfikiran sempit dan jangka pendek. Kondisi yang demikian itulah yang menjadi argumentasi mengapa berbagai rekomendasi teknis untuk memperbaiki kinerja pembangunan kehutanan pada umumnya tidak berjalan.

Kecilnya insentif tersebut antara lain juga disebabkan oleh semakin tingginya biaya ekonomi bagi transaksi-transaksi formal untuk menjalankan kebijakan kehutanan. Dalam kondisi sumberdaya hutan yang semakin terbatas, hal demikian itu menjadikan semakin dihindarinya kegiatan-kegiatan legal, karena menjadi tidak *profitable*; dan sebaliknya, semakin banyak diminatinya kegiatan-kegiatan *illegal*. Kegiatan *illegal* ini, seperti *illegal logging*, semakin sulit dikendalikan, karena hutan secara *de facto* semakin menjadi akses terbuka (*open access*). Penguasaan negara atas hutan pada umumnya menjadi lebih bersifat administratif. Secara *de facto*, hutan negara seperti tidak ada yang menguasainya – karena lemahnya hubungan-hubungan antar pemerintahan dan lemahnya legitimasi ijin yang diberikan pemerintah untuk melakukan pengelolaan hutan – sehingga tidak ada pihak manapun merasa dirugikan, ketika hutan rusak.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa *illegal logging* maupun lemahnya penegakan hukum untuk mengatasinya hanyalah manifestasi atau gejala-gejala yang nampak di permukaan, yang tidak dapat dipecahkan apabila tidak dimulai dari akar masalahnya.

Pemahaman terhadap situasi di atas akan sampai pada pemikiran bahwa pengendalian *illegal logging* sebagai bentuk program prioritas dapat menjebak profesi kehutanan pada titik terlemah. Kelemahan itu tidak dapat dipikul sendiri oleh profesi kehutanan, karena keberhasilan pengedalian *illegal logging* pada dasarnya sangat tengantung terutama oleh pembinaan aparat pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), serta bagaimana pembangunan ekonomi dapat memberikan pilihan-pilihan pendapatan bagi masyarakat miskin di dalam dan di sekitar hutan.

Dari sudut pandang pemikiran seperti itu, dapatlah kiranya menjadi pertimbangan bagi profesi kehutanan untuk dapat memperbaiki dan memfokuskan program prioritasnya pada peningkatan kapasitas lembaga, misalnya kearah ketepatan kualifikasi dan integritas profesi di berbagai bidang yang diperlukan.

**Persoalan Kepastian Hak**

Kita perlu mempelajari fenomena bagaimana hutan rakyat berkembang, untuk mengetahui alasan kerusakan hutan negara. Hutan rakyat juga mempunyai fungsi *intangible*, artinya keberadaan hutan rakyat, suka atau tidak suka, juga dikehendaki oleh orang banyak (*public need*). Hutan rakyat yang berkembang ataupun dapat dipertahankan oleh pemiliknya, terjadi tanpa campur tangan pemerintah, artinya tanpa ada pengawasan oleh pemerintah. Pemilik hutan rakyat bersedia mempertahankan hutannya dan bahkan ditiru oleh orang lain yang ikut menanam kayu di lahan miliknya, karena tingginya jumlah permintaan kayu rakyat dan kecocokan harganya (*market driven*). Itu berarti meskipun keberadaan hutan rakyat dikehendaki oleh orang banyak, namun motivasi pemilik hutan rakyat yang bersedia menanam kayu sebenarnya bukan untuk kepentingan orang banyak, melainkan untuk kepentingan dirinya sendiri, karena keuntungan yang diperolehnya.

Kondisi sebaliknya terjadi pada hutan negara. Dalam pengelolaan hutan negara pihak-pihak yang mendapat ijin untuk memanfaatkan kayu di hutan, sangat sedikit mempunyai pilihan-pilihan. Hampir seluruh aktivitas pengelolaan hutan negara diatur pemerintah (*government driven policy*). Manakala permintaan kayu sangat tinggi, kerusakan hutan negara justru terjadi karena hutan ditebangi tanpa dipulihkan kembali. Orang juga seringkali mengatakan bahwa tingginya harga kayu menyebabkan rusaknya hutan (negara).

Mengapa dengan adanya sinyal yang sama, yaitu tingginya permintaan dan harga kayu, hutan rakyat menjadi lebih berkembang dan sebaliknya hutan negara semakin rusak? Kalau demikian, maka tingginya permintaan kayu bukanlah akar masalah bagi rusaknya hutan negara. Dari ilustrasi ini, dapat ditunjukkan bahwa ketidak-pastian hak atas sumberdaya hutan menjadi akar masalah dari kerusakan hutan, karena dari bentuk hak itulah masyarakat bereaksi apakah mereka memilih untuk membangun hutan (jika ada kepastian hak) atau merusak hutan (jika tidak ada kepastian hak).

**Forest Land Governance dan KPH**

Tingginya permintaan kayu menjadi penyebab kerusakan bagi hutan negara saat ini, tetapi diharapkan tidak akan menjadi penyebab masalah kerusakan hutan negara di masa yang akan datang, apabila kepastian hak-hak atas hutan negara dapat dibenahi. Oleh karena itu, strategi jangka panjang pembangunan kehutanan hendaknya bertumpu pada peningkatan kapasitas pemerintahan yang memungkinkan dapat terselesaikannya masalah-masalah hak atas lahan hutan (*forest land governance*/FLG). Adapun hak yang dimaksud tidak senantiasa berarti dalam bentuk hak milik (*ownership rights*) misalnya melalui privatisasi, melainkan dapat berupa kontrak yang pasti antara pemilik hutan negara, dalam hal ini pemerintah sebagai regulator, dengan para pemegang hak kelola atau ijin sebagai operatornya, setelah landasan dapat dipastikan pula.

Disamping telah diuraikan di atas, alasan FLG sebagai program jangka panjang adalah:

1. FLG menjadi landasan diwujudkannya pemerintahan yang efisien, mengurangi ekonomi biaya tinggi, mengurangi campur tangan pemerintah yang tidak perlu (etatisme), karena "prinsip pengendalian tanpa pemeriksaan" dapat diterapkan;
2. FLG yang dilaksanakan bersamaan dengan penataan sektor-sektor lain yang terkait erat dengan pemanfaatan sumberdaya lahan diharapkan menjadi bagian dari penyelesaian masalah ketimpangan penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan;
3. FLG yang dilaksanakan dengan memperhatikan fungsi hutan dan lahan diharapkan dapat memperkokoh keberadaan fungsi perlindungan hutan dan konservasi sumberdaya alam;
4. FLG dapat menjadi landasan jaminan kepastian usaha dan pengembangan ekonomi sumberdaya hutan dalam jangka panjang.

Apabila *forest land governance* di atas merupakan strategi jangka panjang yang nantinya menjadi landasan kepastian pembangunan kehutanan ke depan, bagaimana menentukan strategi dalam jangka pendek dan menengah sangat ditentukan oleh bagaimana kita dapat memahami situasi saat ini dengan sebaik-baiknya.

Sebagaimana telah diutarakan di atas, saat ini hutan secara *de facto* menjadi akses terbuka. Hutan negara seperti tanpa ada yang menguasainya – karena lemahnya hubungan-hubungan antar pemerintahan dan lemahnya legitimasi ijin yang diberikan pemerintah untuk melakukan pengelolaan hutan – sehingga tidak ada pihak manapun merasa dirugikan pada saat hutan negara rusak. Dalam situasi demikian, menghentikan fungsi lembaga yang langsung mengelola hutan cenderung menambah peluang terjadinya akses terbuka tersebut. Oleh karena itu, bersamaan dengan pelaksanaan pencabutan ijin usaha pemanfaatan hasil hutan perlu diikuti oleh penguatan kapasitas lembaga pengelola hutan yang benar-benar dapat menjangkau lokasi hutan tersebut, yang berupa Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).

Untuk itu diperlukan kesepakatan dan/atau tindakan-tindakan kolektif, dan Departemen Kehutanan diharapkan dapat menjalankan program yang sifatnya konsolidatif antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan bentuk tata pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah dapat diukur kinerjanya melalui Peringkat Kinerja Pemerintahan Daerah, khususnya dalam pengelolaan hutan. Strategi yang demikian itu perlu ditempuh untuk mewujudkan penguatan tata hubungan pemerintahan (*good forestry governance*) dengan landasan kewajiban dan insentif yang ditetapkan bersama-sama.

## REKOMENDASI HAPKA 2006

Menjelang HAPKA XIII, dilakukan pertemuan alumni di Riau, Samarinda, Semarang dan Makassar, serta ditelaah 324 paper dan non paper yang telah menjadi input bagi pembangunan kehutanan. Hasil kegiatan tersebut dihimpun dan berupa rekomendasi yang juga disajikan dalam bentuk buku "Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Menguak Masalah Institusi dan Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan" (2006). Pokok-pokok *policy review* tersebut dijabarkan berikut ini.

### Isi 324 Paper dan Non Paper

Selama periode tahun 1998 – 2003, pengurusan dan pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia telah banyak menerima masukan, termasuk terjadinya perubahan Undang-undang Kehutanan. Dalam periode berikutnya, tahun 2004 – 2006, masukan dan rekomendasi bagi pembaruan kebijakan kehutanan banyak pula dibahas. Dari hasil analisis terhadap 324 paper dan non paper – yang dilakukan sebagai bahan *policy review* ini – dapat ditunjukkan bahwa hampir seluruh aspek pembangunan kehutanan telah dibahas selama periode tersebut. Masalah-masalah kehutanan telah dirumuskan dan solusi untuk mengatasinya telah pula direkomendasikan. Namun demikian, hasil pembahasan tersebut belum efektif sebagai bahan pembaruan kebijakan maupun pembaruan praktek kehutanan di lapangan. Hal demikian itu disebabkan oleh beberapa alasan berikut:

Pertama, dari tinjauan isi rekomendasi kebijakan tahun 2000 – 2006 yang telah dianalisis, dapat ditunjukkan bahwa:

1. Rekomendasi kebijakan pada umumnya tidak mempunyai argumentasi kuat, karena masalah yang dirumuskan masih sangat umum, sehingga saran solusinya tidak operasional untuk dapat ditindak-lanjuti. Ini berarti bahwa pelaksanaan seminar, loka-karya, dan lain-lain yang telah dilakukan, belum mampu menghasilkan analisis dan pembahasan mendalam tentang masalah-masalah kehutanan;
2. Dalam hal terdapat ketepatan rekomendasi yang diajukan, cakupannya masih sangat kasuistis, sehingga apabila pembaruan kebijakan dirumuskan dan dijalankan atas dasar rekomendasi tersebut, dapat tepat di suatu tempat, tetapi keliru di tempat lain. Ini berarti bahwa selama ini meskipun sudah terdapat pemahaman yang kuat terhadap terjadinya kasus-kasus tertentu, namun belum terdapat analisis mendalam bagaimana mengangkat kasus-kasus tersebut menjadi permasalahan umum dalam dunia kehutanan;
3. Adanya jaringan kekuasaan dan kepentingan (*bundle and web of power*) maupun hambatan birokrasi – baik dalam lingkungan pemerintahan maupun swasta dan BUMN Kehutanan – tidak menjadi faktor yang dibahas secara mendalam dalam menentukan masalah-masalah kehutanan.

Kedua, tinjauan terhadap proses pembaruan dan implementasi kebijakan kehutanan tahun 2000-2006, menunjukkan bahwa:

1. Peraturan-perundangan – dalam hal-hal tertentu – membatasi upaya melakukan pembaruan tindakan untuk memecahkan masalah-masalah di lapangan yang sangat dinamis;
2. Prasyarat berjalannya suatu kebijakan, seperti anggaran dan administrasinya, kemampuan lembaga, informasi, proses sosial, tekanan politik, belum dipertimbangkan sebagai bagian dari masalah-masalah pokok dalam implementasi suatu program pembangunan kehutanan;
3. Kedudukan, tugas pokok dan fungsi suatu unit kerja atau lembaga pemerintah dan BUMN Kehutanan serta pemerintah daerah dianggap *given*, sehingga masalah laten institusi yang secara umum masih sulit menerima pembaruan kebijakan belum terpecahkan;
4. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan dan bukan kelemahan proses dan substansi kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan tinjauan tersebut, diskusi-diskusi dengan kerangka pemikiran yang sama terhadap masalah kehutanan dan saran solusinya dipandang tidak banyak bermanfaat. Karena hanya akan mengulang apa yang sudah dibahas selama ini. Masalah yang dihadapi selama ini ternyata bukan tidak ada pengetahuan dan informasi yang diperlukan untuk melakukan pembaruan kebijakan dan praktek-praktek kerja di lapangan, melainkan lemahnya kondisi, cara, aturan main, maupun perubahan kerangka pemikiran yang memungkinkan pengetahuan dan informasi tersebut dapat diadopsi secara benar sebagai dasar pembaruan kebijakan dan praktek-praktek kerja di lapangan.

**Kondisi sebagai Penghambat**

Pertama, dalam skala nasional, meskipun status dan fungsi sumberdaya hutan – yang berada di tengah-tengah kehidupan bangsa – telah ditetapkan dalam Undang-undang, namun perkembangan pembangunan ekonomi, sosial dan politik melalui relasi-relasi kekuasaan, secara *de facto* telah mereduksi status dan mengubah fungsi sumberdaya hutan. Sementara itu, institusi dan politik kehutanan belum menjadi arus utama (*mainstream*) dalam perkembangan pembangunan tersebut.

Kedua, dalam skala wilayah, status dan fungsi sumberdaya hutan terbagi-bagi kedalam wilayah administrasi maupun batas-batas yurisdiksi pengambilan keputusan, sehingga tidak terdapat kesatuan institusi dan politik kehutanan yang mampu memastikan keberadaan hutan tetap dan menjadi bagian dari perkembangan ekonomi wilayah dalam jangka panjang. Ketiga, dalam skala lokal, status dan fungsi sumberdaya hutan belum menjadi bagian roda penggerak kehidupan masyarakat.

Sumberdaya hutan, dengan demikian, yang tumbuh dari aneka ragam jenis biji, kecambah, bibit, tiang, pancang, pohon, bukan hanya sekedar kumpulan vegetasi dan makluk hidup di dalamnya, melainkan asosiasi vegetasi dan makluk hidup yang ditopang oleh bangunan institusi dan politik. ”Hutan Lestari dan Masyarakat Sejahtera”, dengan demikian, bukan persoalan teknis, melainkan persoalan institusi dan politik kehutanan.

**Masalah Institusi dan Politik Kehutanan**

Menguak masalah institusi dan politik kehutanan, dengan demikian, dianggap relevan, karena disitulah keputusan-keputusan baik secara individu maupun kolektif, untuk membangun atau merusak hutan ditetapkan. Kelemahan segera terlihat, baik dari hasil pertemuan regional Alumni Fakultas Kehutanan IPB Agustus 2006 maupun hasil studi di enam negara, bahwa rimbawan belum mempunyai kerangka pikir untuk memperkuat institusi dan politik kehutanan sebagai penopang visi besar ”Hutan Lestari Masyarakat Sejahtera”.

Ditemukan bahwa rimbawan secara kolektif masih bertumpu pada pemikiran tekno-sentris, selalu berangkat dari kumpulan vegetasi dan makluk hidup lainnya, dan masih kurang atau ragu-ragu untuk membangun pilar institusi dan politik kehutanan sebagai penopangnya. Pada tataran lebih operasional, lemahnya pemikiran tersebut menyebabkan banyaknya pembicaraan tentang isu-isu kehutanan dan masalah yang sebenarnya hanya *symptom*, tanpa mempersoalkan bagaimana kondisi institusi dan politik kehutanan selama ini gagal ”melihat” akar masalah kehutanan, gagal ”bergerak” karena lemah kemampuannya, dan gagal ”menyelesaikan” persoalan yang dihadapi.

Di pihak lain, keputusan politik sebagai hasil konsensus, bukan tanpa kelemahan. Konsensus seringkali melahirkan keputusan-keputusan yang melanggar batas-batas kemampuan sumberdaya hutan untuk memberikan fungsinya. Rimbawan secara umum – bahkan secara internasional – mempunyai memori kolektif sangat kuat, berdasarkan pengetahuannya, semestinya dapat menjadi ”penjaga gawang” untuk melindungi fungsi sumberdaya hutan terhadap ancaman keputusan-keputusan politik. Tantangannya adalah, bagaimana rimbawan secara kolekif – bersama kelompok masyarakat lainnya – mampu mendudukan fungsi hutan sebagai penopang modal sosial dan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, memperhatikan institusi dan politik sebagai penopang kehutanan tidak berarti rimbawan harus meninggalkan ilmu-ilmu dasar yang dimilikinya.

## Isu Reforma Agraria

Meskipun melestarikan hutan – dalam konteks ini hutan adalah sumber-sumber agraria – menguntungkan secara sosial, namun perilaku individu cenderung memaksimumkan kepentingannya, dan untuk memenuhi kepentingannya itu memungkinkan hutan dikonversi menjadi non hutan. Oleh karena itu hutan negara sebagai hutan tetap – dengan manfaat langsung dan tidak langsung yang dilestarikan – sangat beresiko apabila diubah statusnya menjadi kepemilikan individu (*individual ownership rights*).

Ada tiga persoalan dalam pengelolaan sumberdaya alam umumnya, dan hutan khususnya, yang berfokus pada upaya pengembangan ekonomi masyarakat lokal. Yaitu persoalan hak, persoalan akses dan layanan masyarakat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah, serta persoalan kapasitas lembaga masyarakat lokal untuk melakukan transaksi-transaksi usaha komersial.

Reforma agraria perlu diletakkan dalam konteks ketiga persoalan tersebut. Persoalan hak banyak diakibatkan oleh dasar klaim yang berbeda dan ketidak-jelasan batas-batas status hutan di tingkat tapak (lapangan). Persoalan tersebut secara nyata menghambat pelaksanaan usaha kehutanan. Konflik penggunaan lahan sudah menjadi fenomena nasional dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Selain soal hak, juga soal akses. Akses, baik akses terhadap kesempatan untuk mengolah lahan (tanpa memilikinya), informasi, sarana produksi, pemasaran, pengetahuan pokok yang diperlukan termasuk teknologi, menjadi persoalan fundamental yang lain. Akses itu sendiri sebagai kemampuan (*ability*) untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu, yang dibedakan dengan mendapatkan manfaat yang diperoleh dari adanya hak. Hak merupakan klaim terhadap sumberdaya yang mana klaim tersebut dapat ditegakkan dan didukung oleh masyarakat dan negara melalui hukum atau konvensi. Sedangkan mempunyai akses berarti mempunyai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu sumberdaya tertentu, karena adanya kapasitas dan kekuasaan untuk itu.

Kapasitas dan kekuasaan yang dimaksud dapat 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 kapasitas untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Di sinilah masalahnya. Layanan pemerintah dan pemerintah daerah belum memperhatikan konteks ini. Bahkan dalam pengembangan investasi untuk skala besar dan pengembangan infrastruktur ekonomi, posisi masyarakat lokal kurang mendapat perhatian. Pengembangan infrastruktur ekonomi biasanya hanya didasarkan atas pertumbuhan ekonomi makro dan daerah. Efisiensi ekonomi bagi pengembangan investasi usaha besar hampir selalu berakibat hilangnya akses bagi masyarakat lokal. Peluang bagi masyarakat lokal dapat ditumpulkan dengan, misalnya, membentuk koperasi jadi-jadian.

Dalam situasi demikian itu, program dan dana pembangunan yang hanya memperhatikan hal-hal teknis, termasuk soal hak atas hutan, kurang berarti dalam pengembangan ekonomi masyarakat lokal. Pengalaman menunjukkan terbukanya hak bagi masyarakat lokal justru menjebak masyarakat itu untuk menguras sumberdaya dengan hasil distribusi manfaat yang justru tidak memihak kepadanya. Akibatnya program pemerintah yang berlabel rakyat dan koperasi hanya sekedar simbol politik. Hal demikian itu adalah dampak buruk layanan Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dibelenggu pengaruh kepentingan jaringan kekuasaan serta lemahnya kapasitas lembaga masyarakat untuk melakukan transaksi-transaksi dalam usaha komersial. Untuk itu hanya dengan membuka kesempatan memperoleh hak atas sumberdaya hutan bagi masyarakat lokal belum cukup, ketika pemberdayaan untuk meningkatkan aksesnya tidak disentuh. Dari berbagai kasus yang ada bahkan *access reform* harus lebih menjadi perhatian, karena tidak dapat dilaksanakan hanya sekedar melalui terbitnya peraturan-perundangan, melainkan perlu pembenahan institusi dan dukungan politik.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa arena permasalahan bagi upaya-upaya positif yang sedang mengalir dalam pembaruan kebijakan pemerintah, terletak di dalam sistem pemerintahan itu sendiri. Sistem pemerintahan di satu sisi masih terlepas dari konstruksi sosial dimana subyek hanya sebagai obyek, dan di sisi lain, masih belum dapat melepaskan diri dari jaringan kekuasaan yang membelenggunya. Sayangnya pemikiran rimbawan pada umumnya tidak diarahkan pada masalah-masalah institusi dan politik seperti itu. Hal demikian itu terlihat dari gencarnya angka-angka sebagai target fisik yang mengemuka dalam setiap kali ada program baru pemerintah. Sementara itu transisi dan perubahan institusi kurang bahkan tidak menjadi topik pembicaraan.

### Masalah Keranga Pikir dan Institusi/Kelembagaan

Kebijakan secara sederhana dapat diibaratkan sebagai obat untuk menyembuhkan penyakit yang ditetapkan melalui diagnosa yang cukup. Salah obat dapat membuahkan kematian. Sementara itu, diagnosa memerlukan kerangka pikir, pengetahuan, dan kondisi nyata yang dialami pasien.

Demikian pula dalam pembaruan program kehutanan. Sebelum menyebutkan rincian programnya, pertanyaannya: "Bagaimana program tersebut akan diselenggarakan? Pertanyaan ini pada dasarnya menekankan siapa yang menjalankan, dimana, apakah program tersebut relevan untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Ini berarti mempertanyakan institusi/kelembagaan pelaksana program kehutanan, mencakup kepentingan dan hubungan pihak-pihak: pemerintah – pemerintah daerah – unit manajemen/pengelola (swasta/BUMN) – masyarakat – pihak lain yang terkait. Tanpa penguatan institusi pelaksana program kehutanan, maka program prioritas kehutanan hanya ada rohnya, suaranya, tetapi tidak ada wujud fisiknya secara utuh. Berasumsi bahwa pihak-pihak di atas dengan sendirinya melakukan kerjasama untuk menjalankan program kehutanan, tidaklah sesuai dengan kenyataan di lapangan.

Terdapat tiga langkah untuk mewujudkan institusi pelaksana program kehutanan. Pertama, menguatkan unit pengelolaan hutan (KPH) dan menjadikannya sebagai kesatuan implementasi program – dimana sinkronisasi antar pihak dilakukan. Kedua, mewujudkan insentif atau disinsentif bagi unit manajemen atau lembaga pelaksana di lapangan untuk menguatkan kapasitas implementasi program. Dalam kaitan ini, bukan hanya lembaga masyarakat lokal yang lemah. Lembaga lainnya seperti swasta dan BUMN Kehutanan juga mempunyai persoalan internal yang belum terselesaikan. Ketiga, menajamkan tujuan setiap program dan ukuran-ukuran keberhasilannya – ekonomi, sosial, lingkungan hidup – agar sejalan dengan apa yang menjadi perhatian publik.

## PEMBANGUNAN KEHUTANAN 2004 – 2008 DAN KEMENTERIAN NEGARA

Berdasarkan publikasi Biro Pusat Statistik (BPS), peran sekor kehutanan menunjukkan penurunan. Berdasarkan harga konstan tahun 2000, pertumbuhan total rata-rata sektor pada periode 2004-2008 sebesar 5,71 % (dengan migas) dan 6,41 % (tanpa migas). Peran sektor kehutanan rata-rata hanya 0,99 % atau sebesar Rp 16.848 miliar. Angka ini lebih rendah dari sektor peternakan (1,96% atau Rp 33.445 milyar), perikanan (2,41% atau Rp. 41.233 milyar), perkebunan (2,43% atau Rp. 41.581 milyar) dan pertanian tanaman pangan (7,65% atau Rp 130.730 milyar).

Pada periode itu, pertumbuhan pada sektor kehutanan justru negatif (menurun) sebesar 0,91 % per tahun. Padahal, sektor lain meningkat, seperti tanaman pangan (3,55%), perkebunan (2,98%), peternakan (3,02%) dan perikanan (5,71%). Sementara itu, sektor pertambangan mempunyai peran terhadap GDP sebesar 9,82% dan sektor industri sebesar 30,06%, dengan pertumbuhan masing-masing sebesar 0,59% dan 4,78%.

Dalam belanja pemerintah, alokasi yang berkaitan dengan pengelolaan SDA juga masih kecil. Belanja pemerintah untuk seluruh Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) rata-rata per tahun sebesar Rp 188.569 milyar (periode 2005-2009). Penggunaan tertinggi oleh Departemen Pendidikan Nasional (22,07%), Departemen Pertahanan (15,05%) dan Departemen Pekerjaan Umum (13,05%). Untuk sektor yang secara langsung terkait pengelolaan SDA dialokasikan 8,7% dari seluruh jumlah belanja pemerintah tersebut. Alokasi untuk Departemen Pertanian 3,31% (Rp 6.244 miliar), Departemen ESDM 2,67% (Rp 5.034 milyar), Departemen Kelautan dan Perikanan 1,3% (Rp 2.624 milyar), Departemen Kehutanan 1,13% (Rp 2.136 milyar), dan Kementerian Lingkungan Hidup 0,02% (Rp. 370 milyar).

Dilihat dari kategori fungsi ekonomi dan lingkungan hidup terlihat ada perbedaan yang mencolok dalam belanja pemerintah. Rata-rata tahunan belanja untuk fungsi ekonomi sebesar Rp 55.070 miliar, dan untuk fungsi lingkungan hidup sebesar Rp 5.739 miliar. Angka ini menunjukkan perbandingan belanja pemerintah untuk fungsi ekonomi dibanding fungsi lingkungan hidup adalah 10:1.

Dalam pendapatan negara bukan pajak (PNBP), peranan SDA memang besar, yaitu 68,2% atau sebesar Rp 192.789 miliar (periode 2004-2008). Namun sumbangan sektor non migas masih kecil, yaitu 5,1% atau sebesar Rp 9.843 miliar. Dari sektor non migas, sumbangan sektor kehutanan hanya 1,4% atau sebesar Rp 2.775 miliar, pertambangan 3,6 % (Rp 8.723 miliar), dan perikanan 0,1% (Rp 200 milyar).

## Akar Masalah Pembangunan Kehutanan

Berikut ini uraian dan identifikasi akar masalah pembangunan kehutanan yang dirangkum oleh Dewan Kehutanan Nasional (2009). Hasil identifikasi menunjukkan bahwa akar masalahnya yaitu kepastian hak atas kawasan hutan, kelembagaan pembangunan kehutanan, dan isi peraturan-perundangan serta penetapan nilai tambah sektor kehutanan.

*Hak dan Kerusakan Hutan*

Dari 120,3 juta Ha hutan, hampir separohnya (46,5% atau 55,93 juta Ha) tidak dikelola dengan intensif. Di antara kawasan itu 30 juta Ha hutan di bawah wewenang pemerintah daerah. Sekitar 64,37 juta Ha (53,5%) hutan yang dikelola dengan cukup intensif. Kawasan yang dikelola intensif merupakan hutan produksi dalam bentuk hak pengusahaan hutan seluas 36,17 juta Ha. Yang dikelola berdasarkan sistem hutan alam oleh 324 unit usaha seluas 26,2 juta Ha. Yang dikelola dengan sistem hutan tanaman oleh 229 unit usaha seluas 9,97 juta Ha, serta hutan konservasi oleh 534 unit pengelola seluas 28,2 juta Ha.

Namun demikian, konflik dan potensi konflik terus terjadi di kawasan hutan. Diperkirakan pada seluas 17,6 juta Ha hutan terjadi konflik berupa tumpang-tindih klaim hutan negara dan klaim masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya. Juga konflik yang muncul karena pengembangan desa/kampung, serta adanya izin sektor lain yang dalam praktiknya terletak dalam kawasan hutan.

Ketiadaan pengelolaan hutan, dan konflik atau potensi konflik menghilangkan sejumlah insentif pelestarian hutan. Hal itu terjadi karena lemahnya kepastian usaha dan tingginya risiko investasi. Pada kawasan konservasi, alokasi dana dan sumberdaya terkonsentrasi untuk mengurus konflik dan pencurian kayu (*illegal logging*) serta kegiatan perlindungan hutan pada umumnya. Sementara upaya untuk mendapat informasi kekayaan alam terabaikan. Bahkan dalam pengelolaan hutan lindung, hampir seluruh sumberdaya digunakan untuk perlindungan hutan, sedangkan manajemen pengelolaan hutan belum bisa ditetapkan dan dilaksanakan.

Keadilan dalam pemanfaatan SDH juga penuh masalah. Padahal mewujudkan alokasi pemanfaatan hutan secara berkeadilan merupakan hal yang mendasar. Apalagi, sekitar 25 juta penduduk miskin di Indonesia hidupnya bergantung pada hutan. Sementara itu, pemerintah belum mampu mengembangkan kepastian hak dan akses bagi masyarakat adat dan masyarakat lokal terhadap SDH, meskipun sudah ada mekanisme pengakuan atas hutan adat melalui Peraturan Daerah, serta pengembangan akses masyarakat melalui hutan kemasyarakat, hutan tanaman rakyat maupun hutan desa.

*Kelembagaan Pembangunan Kehutanan*

Selain konflik, masalah kehutanan semakin kompleks oleh masalah kelembagaan. Hal itu terlihat pada munculnya pendapat, analisis, dan ketidak-puasan berbagai pihak mengenai kinerja Depertemen Kehutanan sebagai institusi publik yang bertanggung jawab atas kelestarian dan keadilan pemanfaatan SDH. Departemen Kehutanan dianggap tidak mampu mengelola hutan, bahkan dituduh sebagai penyebab utama sejumlah becana alam seperti banjir, kekeringan, hilangnya keaneka-ragaman hayati dan perubahan iklim. Departemen Kehutanan dipandang belum mampu mengurus hutan. Bahkan, masalah kelembagaan ini dituding sebagai akar masalah kehutanan.

Kelembagaan (dalam pengertian organisasi, aturan main, norma, serta budaya-kognitif) merupakan wahana mencapai tujuan. Berbagai masalah kehutanan sering tidak dapat segera dipecahkan, karena lembaga yang ada tidak memprioritaskan upaya tersebut. Intensitas dan kapasitas pemerintah dalam mengelola kawasan konservasi dan hutan lindung masih sangat rendah. Kontraproduktif sering muncul akibat masalah kelembagaan yang tidak mamu memberi solusi, peluang investasi dan pengembangan nilai tambah, bahkan menyebabkan biaya transaksi tinggi. Di samping itu, produk kebijakan dan peraturan sering tidak sejalan dengan masalah di lapangan.

Lemahnya kelembagaan ini pada gilirannya merapuhkan sistem pengamanan asset SDA. Pemerintah (termasuk pemerintah daerah) cenderung menjalankan administrasi perizinan pemanfaatan SDA. Sebaliknya, kebijakan yang kuat dan terarah untuk membentuk organisasi yang berfungsi mengelola SDA di tingkat lapangan belum ada. Akibatnya, dalam pelaksanaan pemanfaatan SDA (termasuk SDH) tidak tersedia informasi yang cukup, sehingga secara *de facto* SDA dikuasai para pemegang izin. Apabila izin berakhir atau tidak berjalan, SDA tersebut dalam kondisi terbuka (*open access*) yang memudahkan siapapun memanfaatkannya tanpa kontrol dan kemudian terjadi kerusakan secara besar-besaran. Dalam skala nasional, luasnya hutan yang tidak dikelola menjadi penyebab lemahnya pemerintah menjalankan kewajiban dalam mengamankan asset hutan. Situasi ini menjadi semakin serius, karena teknologi untuk meningkatkan nilai asset tersebut juga tidak dimanfaatkan.

Situasi yang tidak berbeda terjadi dalam pengamanan asset hutan oleh pemegang hak atau izin. Kebijakan pemerintah terhadap mereka cenderung untuk mengendalikan jumlah produksi hasil hutan. Sedangkan hutan alam sebagai kekayaan hayati (*stock)* tidak menjadi perhatian utama. Hal ini tercermin dalam laporan keuangan pemegang hak/izin. Kakayaan hutan alam berupa tegakan muda, tegakan yang siap ditebang atau menunggu ditebang, tidak disebutkan dalam laporan keuangan, sehingga tidak diperhitungkan dalam penetapan laba-rugi. Akibatnya, berkurangnya *stock* hutan tidak berpengaruh dalam perhitungan laba-