# KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN :

## *Perumusan kebijakan dan Implementasinya*[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

## PENGANTAR

Naskah ini tidak secara khusus membahas uraian isi kebijakan yang berlaku di dalam pengelolaan dan pengusahaan hutan. Apabila hal itu dikehendaki, peserta dapat menelaahnya secara langsung melalui berbagai sumber. Naskah ini menguraikan bagaimana kebijakan dirumuskan, masalah kebijakan yang timbul, serta pemecahan masalah lapangan yang mungkin dapat dilakukan dengan pendekatan kebijakan. Masa transisi, dalam hal ini lebih dimaksud kearah perjalanan otonomi daerah dengan berbagai problem struktural dan kelembagaan yang timbul, menjadi tema penting yang banyak dipertimbangkan dalam uraian ini.

## I. KONSEP DASAR KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN

### 1.1. Ruang Lingkup Kebijakan Pengelolaan Hutan

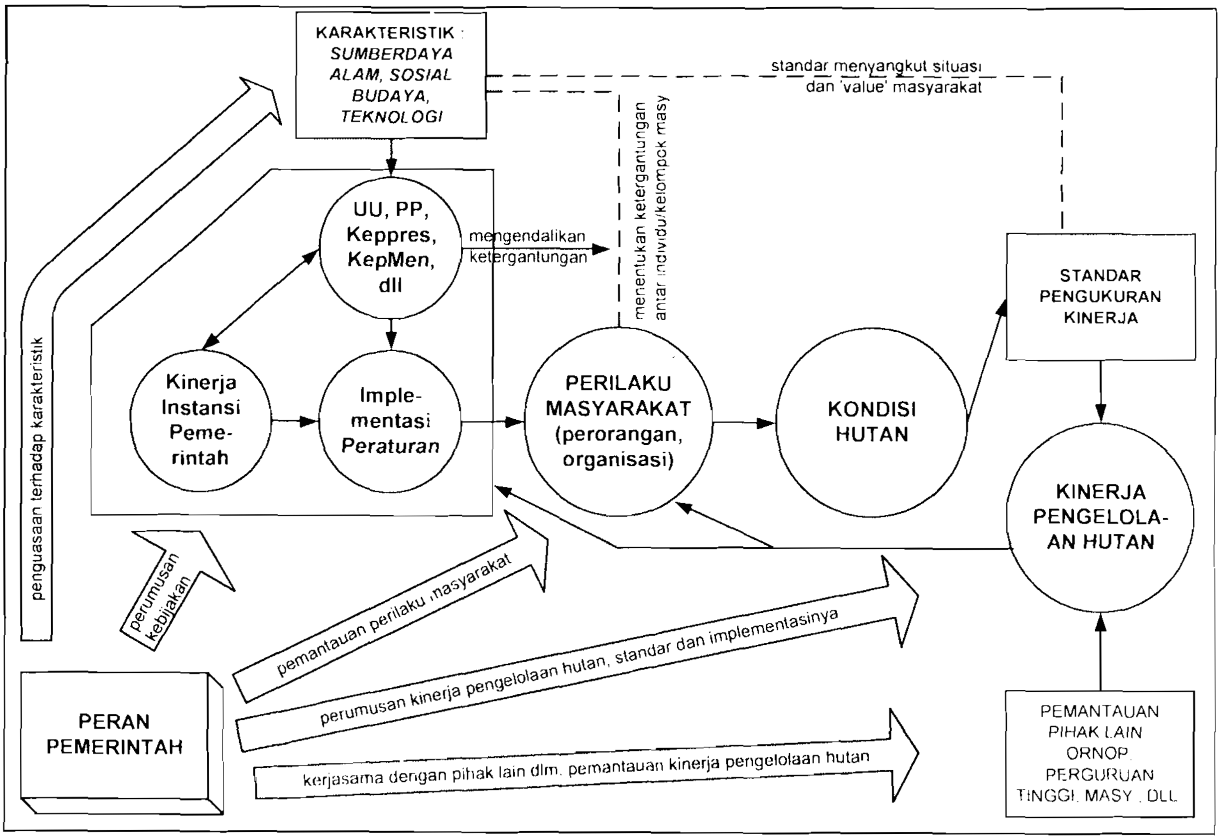
Kerangka pemikiran penetapan ruang lingkup pengelolaan hutan dapat dilihat pada **Gambar 1**. Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, keterkaitan dan ketergantungan setiap komponen yang menentukan kinerja pengelolaan hutan adalah sebagai berikut :

1. Sasaran utama dalam pengelolaan hutan adalah terwujudnya kinerja yang dinilai dengan standar yang telah ditetapkan berdasarkan situasi dan sistem nilai masyarakat;
2. Kondisi pengelolaan hutan pada dasarnya ditentukan oleh perilaku masyarakat yang mempengaruhinya;
3. Perilaku masyarakat, di satu pihak, dipengaruhi oleh karakteristik sumberdaya alam, sosial budaya, maupun teknologi yang digunakan. Sedangkan di pihak lain, perilaku masyarakat merupakan respon dari implementasi peraturan perundangan yang ditetapkan;
4. Pada umumnya sumberdaya hutan memiliki karakteristik yang biasa disebut sebagai biaya transaksi tinggi (*high transaction cost*) akibat mahalnya biaya dan pengorbanan serta gagalnya mendapat informasi (yang benar) maupun menetapkan dan mengendalikan para pihak agar sumberdaya hutan tidak dimanfaatkan secara berlebihan dan *illegal*. Karakteristik sumberdaya hutan tersebut seringkali sebagai penyebab gagalnya kebijakan (*policy failure*), oleh sebab itu kebijakan yang baik (dapat diimplementasikan) harus memperhatikan adanya karakteristik tersebut[3];

[1] Bahan Pelatihan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah, Topik : Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan, oleh KLH, Juli 2006.

[2] Staf Pengajar Fakultas Kehutanan dan Program Pasca Sarjana IPB hariadi@indo.net.id

[3] Misalnya ada suatu rekomendasi "tingkatkan pengawasan", dan rekomendasi demikian gagal dilaksanakan. Mengapa ? Karena biaya dan pengorbanan serta koordniasi untuk melakukan pengawasan sangat besar atau kegiatan itu gagal dicapai. Artinya, ongkos kegiatan pengawasan (termasuk koordinasinya) bisa jadi lebih besar daripada nilai hilangnya hasil hutan akibat dari lemahnya pengawasan.




**Gambar 1**. Lingkup Kebijakan Pengelolaan Hutan

5. Implementasi peraturan perundangan (termasuk penetapan standar pengelolaan hutan) sangat tergantung peran instansi pemerintah. Implementasi peraturan-perundangan yang tidak efektif dapat disebabkan antara lain oleh hal-hal berikut :
   - 5.1. Substansi peraturan tidak dapat mengendalikan adanya biaya transaksi tinggi sebagaimana disebutkan dalam butir 4;
   - 5.2. Instansi pemerintah tidak menerapkan peraturan itu sehingga kontrol yang seharusnya dilakukan tidak berjalan;
   - 5.3. Masyarakat (termasuk dunia usaha) belum memahami isi peraturan atau bahkan tidak mengetahuinya sama sekali;
   - 5.4. Sangsi yang mungkin ada dari implementasi suatu peraturan tidak berjalan, sehingga masyarakat tidak melihat adanya resiko apabila mereka melanggar peraturan;
   - 5.5. Biaya yang ditanggung ketika melakukan pelanggaran peraturan sebenarnya lebih murah daripada bila peraturan dipatuhi.

Dalam pembahasan tersebut, masalah inefisiensi ekonomi yang dikaitkan dengan masalah-masalah struktural pengelolaan hutan produksi menjadi sangat penting.

Dari beberapa penelitian yang telah dilakukan, diperoleh data biaya transaksi pengusahaan hutan dan kondisi implementasi kebijakan pengendalian pengusahaan hutan alam produksi, sebagai berikut :

1. Biaya pengurusan pengusahaan hutan – di luar biaya tetap dan biaya *variable* yang resmi, sekitar 24% - 46% dari biaya *variable* (Kartodihardjo, 1998);
2. Biaya transaksi pengusahaan hutan sebesar Rp 203.000,-/m3. Sehingga terdapat komposisi biaya opersional (48%), pungutan kehutanan (31%), biaya transaksi (21%) (Deperindag dan Sucofindo, 2001);

3. Biaya pengurusan ijin-ijin dan pengesahan dalam pengusahaan sekitar 43% (APHI, 2001);
4. Terdapat 58 kali inspeksi per tahun yang secara resmi dilakukan oleh 12 instansi pemerintah terhadap 19 jenis kegiatan pengusahaan hutan (Prasetyo dan Hinrichs, 1999);
5. Setiap tahun pemegang HPH harus melakukan 43 jenis kegiatan, masing-masing kegiatan perlu berhubungan dengan 2 sampai 8 instansi. Untuk melakukan hal-hal tersebut setiap tahun harus melakukan 169 jenis urusan (meja) dan untuk itu harus menyerahkan 1599 kertas kerja/peta yang terdiri dari : 256 buku, 510 lembar peta, 7 lembar citra landsat, dan 521 blanko isian. Urusan yang demikian itu adalah pelaksanaan dari 7 buah PP, 4 Keputusan Presiden, 82 Keputusan Menteri, dan 20 Keputusan Dirjen (Deperindag dan Sucofindo, 2001);

Timbulnya biaya tersebut di atas masih ditambah lagi dengan biaya yang harus ditanggung akibat konflik penggunaan kawasan hutan dan lahan yang sampai kini frekwensinya masih cukup tinggi.

Terjadinya biaya transaksi tinggi menyebabkan beberapa implikasi, sebagai berikut :

1. Sistem pengelolaan dan pengusahaan hutan, secara umum, sudah sampai pada kondisi tidak lagi rasional untuk mencapai pengelolaan hutan lestari/PHL. Dalam pengusahaan hutan alam produksi, dari sisi suplai, potensi hutan di hampir seluruh unit manajemen terus berkurang akibat *illegal logging* dan *over cutting.* Maka jika upaya pelestarian diterapkan, jangka benah harus sudah dijalankan.

   Artinya jumlah produksi harus dikurangi atau produksi dihentikan. Sedangkan dari sisi manfaat-biaya, pembiayaan per unit produksi pengusahaan hutan alam terus meningkat, sehingga jumlah produksi untuk mencapai keuntungan minimal yang diharapkan, lebih besar daripada jumlah produksi sesuai dengan daya dukung hutan (AAC). Maka usaha swasta (yang rasional) harus terus melakukan *over cutting* jika ingin mempertahankan usahanya. Dengan demikian, dari pertimbangan finansial, sistem pengusahaan hutan sebenarnya sudah *collapse*. Ia tidak lagi bisa secara teknis dibenahi, karena secara *inherent* sistem dan teknologi yang digunakan tidak lagi mungkin dapat ditopang oleh sumberdaya hutan (baca: kayu) yang ada. Sistemnya harus diubah jika pelestarian hutan menjadi tujuannya;

2. Mempertimbangkan biaya transaksi dalam perumusan kebijakan sangat penting karena biaya transaksi menentukan tingkat efisiensi hubungan antar pelaku ekonomi, dalam hal ini misalnya antara swasta dan pemerintah. Jika biaya transaksi tinggi terjadi akan timbul perilaku 'memilih tanpa perhitungan' (*uncalculating choice*). Perilaku tersebut oleh Williamson (1985) disebut perilaku oportunis[4]. Kondisi demikian inilah yang sebenarnya menjadi penyebab mengapa kebijakan sering tidak berjalan[5]. Kebijakan tidak berjalan akibat dari kesalahan kebijakan itu sendiri, sehingga tidak dapat dikatakan – sebagaimana sering dikemukakan banyak pihak, bahwa kebijakannya baik tetapi implementasinya buruk.

Berdasarkan uraian di atas, maka peraturan-perundangan disebut baik apabila peraturan-perundangan tersebut dapat diimplementasikan. Sehingga pernyataan yang mengatakan "peraturannya baik tetapi implementasinya tidak berjalan" adalah suatu pernyataan yang – secara teoritis – keliru;

[4] Definisi oportunis oleh Williamson (1985) adalah dominannya kepentingan individu dengan cara tipu muslihat yang seringkali diikuti oleh sifat menipu dan mencuri. Penyebab terjadinya sikap oportunis tersebut adalah kurangnya informasi, khususnya informasi yang diperlukan untuk memperhitungkan upaya-upaya yang diperlukan untuk memperbaiki terjadinya kesalahan pelaksanaan pekerjaan, serta adanya distorsi kebijaksanaan atau ketidak-sesuaian kebijaksanaan dengan tujuan yang akan dicapai.

[5] Misalnya dalam penerapan disinsentif berupa pajak atau iuran, fee, dll. Instrumen ekonomi ini diharapkan dapat mengarahkan pilihan tertentu oleh suatu unit manajemen pengelola hutan sehingga sasaran pelestarian hutan dapat dicapai, namun karena adanya biaya transaksi tinggi, pilihan itu tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

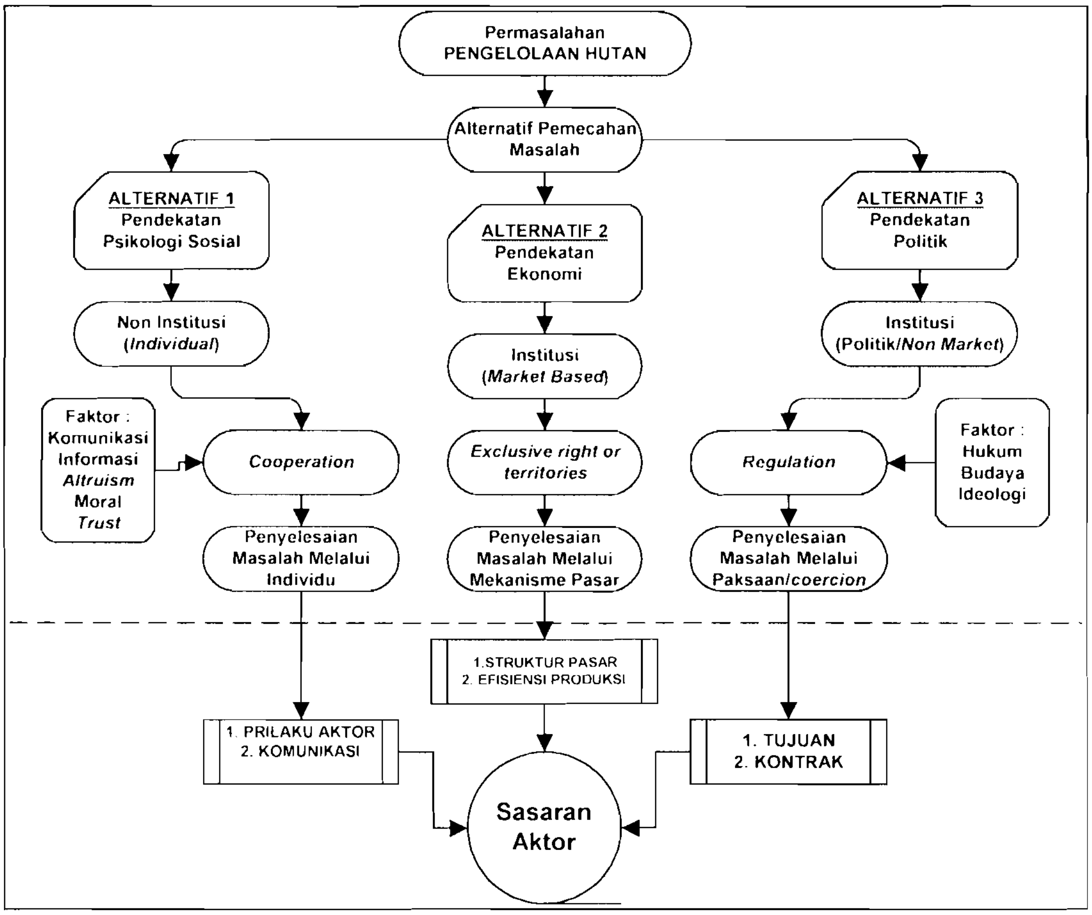
Beberapa aspek yang perlu dikuasai dalam pelaksanaan evaluasi atau perumusan kebijakan pengelolaan hutan adalah :

1. Informasi mengenai karakteristik sumberdaya hutan, sosial budaya masyarakat, serta teknologi yang digunakan;
2. Informasi mengenai perilaku masyarakat pada saat kebijakan dijalankan;
3. Informasi mengenai kondisi dan kinerja pengelolaan hutan, serta standar pengelolaan hutan yang digunakan;
4. Respon para pihak terhadap kondisi pengelolaan hutan.

## 1.2. Framework Perumusan Kebijakan

Kerangka pendekatan perumusan kebijakan pengelolaan hutan dapat dilihat pada **Gambar 2**. Terdapat tiga pendekatan yang mungkin dapat dilakukan untuk membentuk kebijakan pengelolaan hutan, yaitu :

1. Pendekatan psikologi sosial yang dilakukan dengan lebih mengutamakan pendekatan individu maupun kerjasama antar kelompok masyarakat. Pendekatan ini mengandalkan informasi yang sampai kepada masyarakat serta terbentuknya kelembagaan masyarakat dan pemerintah yang dapat dipercaya masyarakat. Dalam pengembangan pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat (*community forestry*), pendekatan ini sangat penting dikuasai.




**Gambar 2.**
**Alternatif Pendekatan Kebijakan Pengelolaan Hutan**

2. Pendekatan ekonomi yang dilakukan dengan mengutamanan tumbuhnya sikap sukarela tanpa adanya keharusan dari pihak pemerintah. Keputusan yang diambil masyarakat

(termasuk dunia usaha) ditentukan oleh insentif/disinsentif yang mereka hadapi pada saat akan melakukan pilihannya. Pendekatan ekonomi dapat berjalan apabila sejumlah asumsi dipenuhi. Misalnya adanya kepastian jaminan usaha, rendahnya biaya transaksi, dll.

3. Pendekatan hukum yang dilakukan dengan menetapkan segenap peraturan-perundangan dengan perangkat pengawasan (*command and control*). Pendekatan inilah yang selama ini dijalankan pemerintah. Pendekatan ini sangat mengandalkan ketepatan aturan dengan kondisi lapangan serta adanya pemerintah yang bersih. Jika kedua syarat ini tidak dipenuhi, maka pendekatan ini pasti gagal dilaksanakan.

## 1.3. Framework Pengambilan Keputusan (Penyelesaian Konflik)

Kerangka pendekatan proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian konflik kebijakan pengelolaan hutan dapat dilihat pada **Gambar 3**.


**Gambar 3.**
**Alternatif Pengambilan Keputusan Penyelesaian Konflik Kebijakan Pengelolaan Hutan**

Kita dapat menetapkan apakah dalam pengambilan keputusan, informasi yang diperlukan lebih terkontrol atau tidak. Demikian pula apakah kita lebih ingin menetapkan proses pengambilan keputusan secara tertutup (internal) atau terbuka (eksternal). Kombinasi dari dua aspek tersebut dapat diperoleh empat pendekatan yang mungkin dapat dilakukan, yaitu :

1. **Secara empiris.** Lebih mementingkan tersedianya data dan informasi yang diperoleh dan diolah dengan kaidah-kaidah ilmiah. Pendekatan ini memerlukan standar pengelolaan hutan yang valid sesuai dengan kondisi setempat. Hasil pengambilan keputusan ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan *accountable*. Skema sertifikasi hutan pada umumnya mengikuti cara seperti ini;
2. **Secara konsensus.** Seringkali pendekatan empiris kurang dapat merepresentasikan pihak-pihak yang sedang bersengketa. Dalam pendekatan konsensus lebih mementingkan

proses-proses dialektik, partisipatif, dan kompromistis. Yang dicapai biasanya adalah adanya dukungan pihak-pihak yang bersengketa;

3. **Secara rasional.** Orientasi pendekatan ini adalah pada tujuan yang ditetapkan. Pendekatan ini dapat dilakukan dengan sangat efisien karena bisa minta tenaga ahli yang sesuai dengan bidang yang sedang disengketakan. Hasil keputusan ditetapkan secara 'subyektif' oleh tenaga ahli yang disepakati oleh pihak-pihak yang sedang bersengketa;

**Secara politik.** Legitimasi secara politik akan diperoleh jika pendekatan ini dilakukan. Keputusan yang dilakukan biasanya sangat tergantung pada situasi politik dan sangat interpretatif.

## III. PROGRAM DEPARTEMEN KEHUTANAN

Delapan program yang telah ditetapkan Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan /IDCF memiliki dimensi yang berbeda terhadap upaya pencapaian pengelolaan hutan lestari (SFM). Pengelompokkan ke delapan program tersebut adalah sebagai berikut :

1. **Penyelamatan hutan yang sudah ada** : **1/.** Illegal logging, **3/.** Moratorium konversi hutan alam;
2. **Pembaharuan sistem dan arah pengelolaan hutan** : **2/.** Inventarisasi hutan sebagai dasar penyusunan NFP, **7/.** Perhitungan kembali nilai kayu;
3. **Upaya menyeimbangkan supply-demand kayu nasional** : **4/.** Restrukturisasi industri, **5/.** Penutupan industri kayu sarat hutang, **6/.** Reboisasi (pembangunan hutan tanaman) dikaitkan dengan kapasitas industri;
4. **Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif** : **8/.** Desentralisasi urusan kehutanan

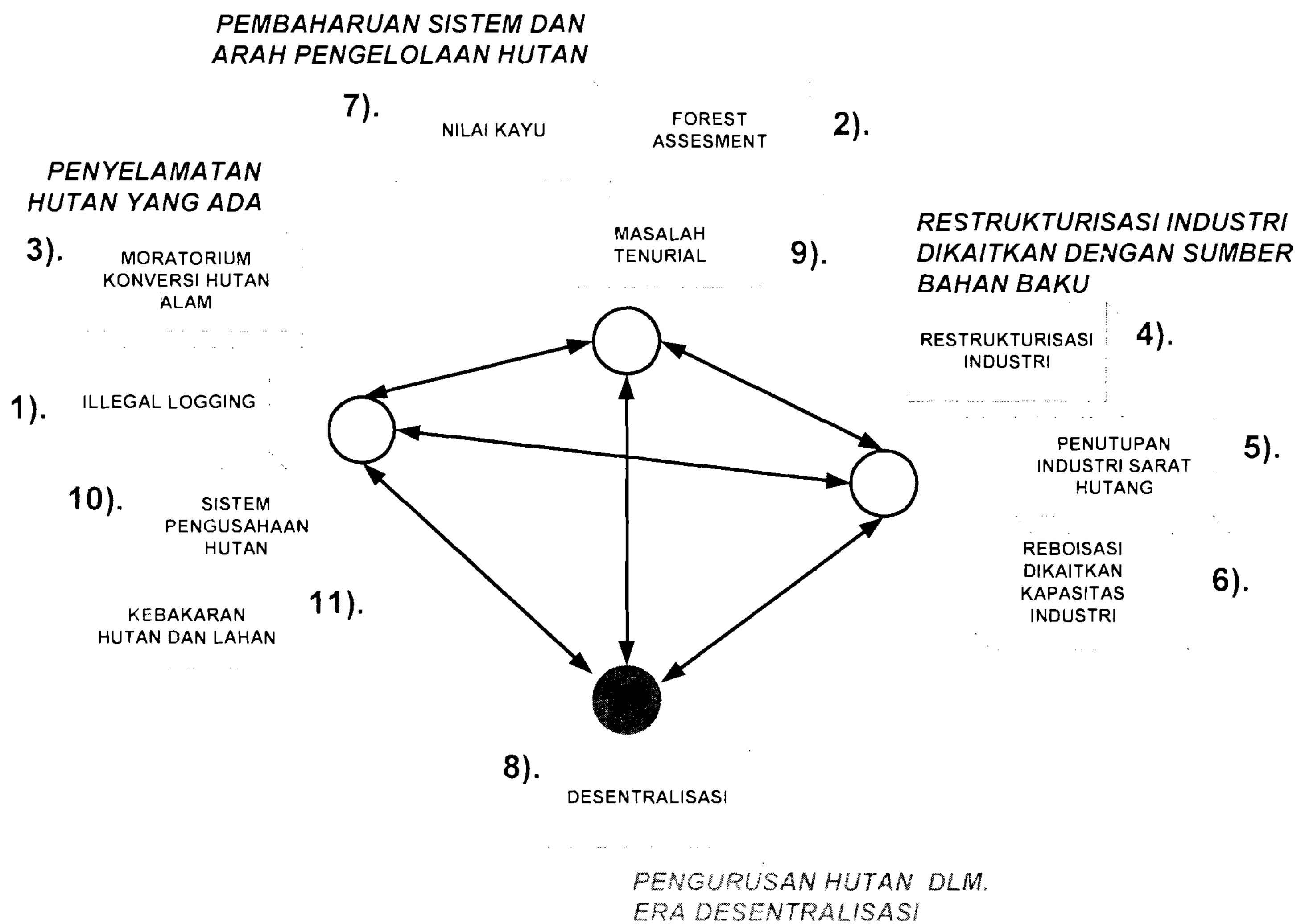
Dengan memperhatikan cakupan yang akan dicapai dengan adanya program tersebut, dan berdasarkan eksplorasi *symptom* dan *problem* yang telah dilakukan, diperlukan tambahan empat program lain yaitu : **9/.** Penyelesaian masalah tenurial, **10/.** Penyempurnaan sistem pengelolaan hutan, **11/.** Penanggulangan dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, **12/.** Penyusunan Program Kehutanan Nasional (NFP). Pengelompokkan program disajikan dalam **Gambar 4**.

Dari 12 program tersebut, kecuali program 8/. Desentralisasi, berupa bentuk-bentuk kebijakan dan perencanaan untuk mengatasi berbagai masalah, sedangkan program 8/. Desentralisasi adalah program yang menentukan seberapa jauh kapasitas dan kapabilitas pemerintahan mampu untuk menjalankan kebijakan yang telah dirumuskan. Sebab keberhasilan atau kegagalan desentralisasi urusan kehutanan juga ditentukan oleh seberapa jauh pemerintah pusat mampu menjalankan fungsinya. Oleh karena itu, dapat atau tidak dapat ditanggulanginya berbagai permasalahan desentralisasi, sangat menentukan berhasil atau gagalnya pelaksanaan 11 program lainnya.

Kajian bersama dalam Team ad hoc IDCF telah menghasilkan rumusan hasil kajian tentang kondisi harapan dan dikelompokkan menjadi 7 aspek, yaitu :

1. Terwujudnya *good and clean governace*;
2. Berlangsungnya koordinasi antar pihak dan menguatnya kapasitas daerah;
3. Tersedianya mekanisme pengambilan keputusan dan data/informasi serta pengawasan yang efektif;
4. Adanya kesepahaman, peraturan dan diakuinya hak-hak masyarakat adat dan lokal lainnya serta tumbuhnya perekonomian lokal;
5. Adanya fokus dan penguatan peran BUMN/D/S dalam pengelolaan hutan;
6. Terwujudnya keseimbangan supply-demand bahan baku kayu dan tumbuhnya industri yang efisien; serta
7. Adanya perjanjian bilateral untuk mengatasi illegal logging dan masukkan berbagai spesies langka dalam Appendix 3 CITES;

**Gambar 4. Kaitan Program DepHut dengan Tujuan Pengelolaan Hutan Lestari**



Interaksi berbagai kondisi yang diharapkan diatas dapat digunakan sebagai dasar pemikiran untuk menggabungkan sumber masalah. Dengan menggunakan kerangka pemikiran ini diperoleh enam sumber masalah utama dalam pengelolaan hutan, yaitu :

1. Masalah struktural (desentralisasi termasuk di dalamnya);
2. Masalah proses dan mekanisme pengambilan keputusan;
3. Masalah kesepahaman, peraturan-perundangan dan pengakuan hak masyarakat adat dan lokal lainnya serta perekonomian lokal;
4. Masalah kepastian usaha dan penegakan hukum lingkungan;
5. Masalah kesenjangan supply-demand dan alokasi kayu bulat;
6. Masalah hubungan bilateral dan perdagangan internasional.

Untuk menghadapi masa transisi pengelolaan hutan tersebut di atas tidaklah mudah. Hal ini terjadi karena :

1. Landasan ekonomi – yaitu pilihan-pilihan yang tersedia bagi masyarakat, tidak memungkinkan adanya pilihan yang paling logis adalah melestarikan hutan alam yang masih tersisa. Melakukan *over cutting* dan/atau *illegal logging* selalu lebih menguntungkan daripada menjalankan peraturan untuk menebang sesuai AAC dan melakukan perlindungan hutan. Kondisi ini juga dipicu oleh suatu kenyataan bahwa dengan menjalankan peraturan atau melakukan usaha-usaha secara legal, biayanya sangat tinggi relatif terhadap usaha-usaha ilegal;
2. Landasan institusi – yaitu ikatan-ikatan atau kepastian hubungan antar pihak, tidak memungkinkan terwujudnya rasa memiliki dan percaya bahwa pengamanan stok hutan yang ada atau investasi yang ditanamkan untuk memperbaiki stok hutan yang ada, dapat terjamin dan akan menghasilkan manfaat bagi pihak yang melakukannya;
3. Hal-hal yang secara ilegal atau kondisi-kondisi akibat kesalahan kebijakan telah memberi manfaat yang sangat besar bagi masyarakat/publik maupun pembuat kebijakan. Bagi publik misalnya berupa penyerapan tenaga kerja, pendapatan daerah, dll, sedangkan bagi pembuat keputusan adalah adanya pendapatan tambahan[6]. Dengan demikian perbaikan kebijakan mengandung resiko – baik bagi masyarakat maupun pembuatan kebijakan. Semakin besar resiko, semakin besar pula faktor penyebab terjadinya kondisi tidak mungkin balik (*irreversible*).

Kebijakan nasional yang tidak kondusif dapat berpengaruh terhadap kebijakan pengelolaan hutan alam produksi daerah baik propinsi maupun kabupaten. Maka pelaksanaan program prioritas IDCF di atas, sangat tergantung bagaimana kebijakan itu sejalan dengan kebijakan pembangunan daerah. Ini berarti dalam menjalankan program tersebut kuncinya terletak pada bagaimana DepHut dapat melakukan komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah propinsi dan kabupaten.

**oOo**

[6] Dari suatu analisis (Kartodihardjo, 2001) menunjukkan bahwa setiap tahun, dari tahun 1977-1998, hutan alam produksi telah menyumbang para "free riders" rata-rata sekitar US$ 2.2 milyard per tahun. Uang ini dinikmati oleh perorangan dari berbagai kalangan, sehingga memantapkan status quo pengelolaan hutan tersebut.