KPH DALAM POLITIK PEMBARUAN KEBIJAKAN[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

Pembangunan kehutanan berada di tengah-tengah perkembangan ekonomi, perkembangan daerah, perkembangan politik nasional dan lokal, serta perkembangan kebijakan global. Disamping itu, secara lebih sempit, pembaruan kebijakan pembangunan kehutanan juga berada di tengah-tengah perkembangan birokrasi, ketersediaan informasi, maupun dinamika berbagai kepentingan. Perhatian publik juga senantiasa melingkupi pelaksanaan pembaruan kebijakan kehutanan, mengingat hutan menjadi bentang alam yang secara langsung menjadi bagian dari kepentingan masyarakat luas.

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)

Pengelolaan hutan masih dihadapkan pada masalah klasik yang sampai saat ini belum terpecahkan, yaitu bagaimana hutan negara dapat ditetapkan dan diakui luas dan batas-batasnya; bagaimana manajemen hutan berada dalam lingkungan yang kondusif dan terbebas dari belenggu ekonomi biaya tinggi. Dua masalah tersebut dapat dianggap sebagai penghambat pembangunan kehutanan yang pro investasi dan pro poor dan kini dijadikan dasar pembaruan kebijakan kehutanan. Berbagai kesempatan dalam pembaruan kebijakan kehutanan, oleh karenanya, dipergunakan oleh berbagai pihak untuk mendukung penyelesaian masalah pengelolaan hutan tersebut. Salah satu yang kini sedang dibicarakan adalah adanya revisi Peraturan Pemerintah (PP) No. 34/2002.

PP yang mencakup tata hutan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan tersebut sejak kelahirannya, oleh pihak-pihak tertentu, dianggap biang peningkatan kerusakan hutan, karena memberi bobot tinggi terhadap pemanfaatan tanpa memperkuat pengelolaan hutan. Kelahiran PP tersebut dianggap tidak menjawab persoalan di lapangan, baik urusan keadilan pemanfaatan hutan dan kepentingan masyarakat, maupun kepastian usaha dan kepentingan swasta pada umumnya yang masih menghadapi berbagai konflik penggunaan lahan maupun ekonomi biaya tinggi.

Dalam revisi yang telah berlangsung - berdasarkan draft revisi PP No. 34/2002 tanggal 11 April 2006, para pihak setidaknya telah menyepakati beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Tata hutan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan perlu diletakkan dalam kesatuan pengelolaan hutan (KPH). KPH yang pada dasarnya merupakan organisasi pemerintah atau pemerintah daerah tersebut diharapkan mampu menjadi instrumen untuk menata kembali pemanfaatan hutan menjadi lebih adil, dan menjadi instrumen untuk menurunkan biaya transaksi dalam pemanfaatan hasil hutan;
2. KPH menjadi pusat informasi untuk melakukan tata hutan, pemanfaatan, dan penggunaan kawasan hutan. Dengan demikian nantinya tidak akan pernah ada ijin pemanfaatan hasil hutan tanpa diketahui alasannya berdasarkan daya dukung dalam sistem pengelolaan hutan di dalam KPH tersebut;
3. Suatu pengelolaan fungsi hutan tertentu misalnya Taman Nasional, akan menjadi suatu KPH Konservasi. Karena dalam KPH tidak dibatasi hanya terdapat fungsi hutan tertentu, maka dalam KPH Konservasi dapat dicakup, misalnya, hutan adat dan/atau hutan desa dan/atau

2

[1] Bahan diskusi oleh Koalisi Pembaruan Kebijakan Kehutanan (KPKK) di Jakarta, 22 Februari 2007.

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

hutan kemasyarakatan, sehingga di dalam KPH Konservasi diharapkan terjadi harmoni antara kepentingan ekologi clan kepentingan ekonomi. Flutan desa, hutan adat, atau hutan kemasyarakatan tersebut menjadi bagian dari tata hutan KPH Konservasi;

, Pemegang IUPHHK yang memenuhi syarat tertentu dapat ditetapkan sebagai pelaksana pengelola KPH. Dengan status demikian diharapkan terdapat keleluasaan pengembangan inovasi untuk mencapai efisiensi usahanya;

5. Terbentuknya KPH - yang akan membagi habis seluruh kawasan hutan di Indonesia – juga dianggap sebagai strategi pelaksanaan tata hutan nasional yang selama ini menggantung nkibat keterbatasan kapasitas untuk menanganinya. Dalam kaitan ini KPH juga dianggap sebagai solusi atas semakin meluasnya hutan negara yang secara *de facto* menjadi *open access*. Ini berarti KPH dapat menjadi wujud kelembagaan yang menjadi ajang mobilisasi sumberdaya kehutanan ke lapangan sehingga dapat menahan dinamika perubahan tata ruang di daerah.
6. KPH, dengan demikian, menjadi syarat keharusan untuk menjalankan seluruh jenis kegiatan di tingkat unit pengelolaan hutan di lapangan, penyiapan perangkat investasi pembangunan hutan, yang selama ini justru tidak terangkat sebagai prioritas dalam pembangunan kehutanan.

Komunikasi Ide dan Politik Pembaruan Kebijakan

Dari mana datangnya masalah kebijakan? Sumber masalah kebijakan yang benar adalah dari orang atau pihak-pihak yang mengalami masalah itu sendiri. Dari keenam argumen perlunya KPH di atas, menunjukkan bahwa masalah kebijakan kehutanan, setidaknya menurut pihak-pihak yang telah mengkomunikasikan ide-idenya, adalah ketiadaan kelembagaan yang efektif dan efisien dalam melaksanakan pengelolaan hutan. Oleh karena itu, solusi masalah kehutanan bukanlah anjuran-anjuran teknis yang hampir dapat dipastikan tidak akan berjalan, melainkan pembenahan kelembagaan kehutanan untuk menghadirkan organisasi yang mampu menjalankan anjuran-anjuran teknis yang disarankan tadi. Pembentukan KPH dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan tersebut.

Namun demikian, dalam praktek pembuatan kebijakan harapan perbaikan kondisi yang caranya telah disepakati banyak pihak seringkali tidak digunakan sebagai landasan pengambilan keputusan. Perbincangan di tingkat elit pembuat kebijakan seringkali dipengaruhi oleh instruksi dari atasan langsung atau sumber-sumber dari seputar prioritas langkah-langkah yang harus segera ditangani yang seringkali tidak dilakukan telaah secara mendalam. Sumber-sumber ini seringkali datang dari kelompok yang oleh Sutton (1999) disebut "*epistemic community*". Yaitu sekelompok orang tertentu yang mempunyai akses secara khusus terhadap penentu pembuat kebijakan.

Selain *epistemic community* juga terdapat kelompok yang disebut sebagai "*street level bureaucracy*" yang berperan mempengaruhi isi kebijakan. Sutton (1999) mendefinisikan *street level bureaucracy* sebagai aktor tertentu yang punya peran langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Aktor ini biasanya tidak aktif dalam proses pembuatan kebijakan, namun mempunyai akses untuk mengubah isi kebijakan.

Memperhatikan kenyataan tersebut, persoalan pembaruan kebijakan menjadi persoalan pengetahuan siapa yang akan dipakai dan untuk kepentingan apa. Kenyataan tersebut sekaligus menunjukkan alasan terhadap tiga hal. Pertama, kebijakan yang lahir seringkali tanpa subyek. Dengan kata lain, sumber masalah kebijakan tidak datang dari masyarakat yang mempunyai kepentingan (subyek), tetapi dari opini elit tertentu. Kedua, kenyataan tersebut dapat sebagai alasan mengapa lembaga-lembaga penelitian formal seringkali tertinggal untuk berperan memproduksi pengetahuan sebagai dasar pembaruan kebijakan. Terakhir, bahwa dalam pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh keyakinan di masa lalu - yang seringkali sudah usang – ataupun kurangnya keyakinan atas apa yang sebenarnya terjadi di lapangan, sehingga ini kebijakan tidak benar-benar sebagai jawaban atas masalah kebijakan. Adanya kebijakan baru justru hanya meningkatkan biaya transaksi.

Penutup

Pembaruan kebijakan pada dasarnya memperbaiki norma, hak, dan batasan-batasan yang diatur. Pembaruan kebijakan tidak akan banyak berarti, apabila secara sosiologis tidak diikuti oleh proses-proses yang memungkinkan dicapainya kesepakatan bersama. Di sinilah tantangan akan muncul, terutama bagi kalangan birokrasi Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang biasanya terlalu kaku dan hanya melihat hitam-putihnya suatu peraturan.

Dalam konteks ini pula dapat dikatakan keliru apabila ada yang beranggapan bahwa hanya dari pikiran seseorang yang lebih benar akan lebih baik dalam membuat suatu kebijakan, daripada dari pikiran banyak orang yang ternyata tidak lebih benar. Dianggap keliru karena nalar (*reason*), dalam pengertian menurut Habermas, bukanlah suatu proses logis untuk membuktikan kebenaran atau kesalahan secara obyektif, melainkan proses untuk "mendapatkan pemahaman dalam suatu konteks sosial" (de Haven-Smith, 1988 dalam Parson, 2005). Sedangkan konteks sosial yang dimaksud, tidak hanya mempersoalkan benar atau salah secara kalkulatif, melainkan juga baik atau buruk yang berasal dari nilai atau norma, serta penting atau tidak penting yang ditentukan oleh keterbatasan sumberdaya yang dimiliki.

Mudah-mudahan dalam pembaruan kebijakan kehutanan, dalam hal ini revisi PP 34/2002, disamping mampu menjawab permasalahan di lapangan juga mendapat legitimasi publik untuk kemudahan adopsinya oleh semua pihak ■

Pustaka

Departemen Kehutanan, 2006. Draft Pleno Revisi Penyempurnaan PP 34 Tahun 2002. 11 April 2006. Jakarta

Sutton, R. 1999. The Policy Process: An Overview. Working Paper 118. ODI. London.

Parsons, W. 2005. Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan. Terjemahan. Prenada Media. Jakarta.