# MENGUAK MASALAH INSTITUSI DAN POLITIK PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN:

**Re-orientasi Lima Program Prioritas Departemen Kehutanan[1]**

**Hariadi Kartodihardjo[2]**

## 1. PENDAHULUAN

1.1. Peran ganda hutan bagi umat manusia dapat berupa manfaat ekonomi secara langsung maupun fungsinya untuk menjaga daya dukung lingkungan. Namun demikian keberadaan seluruh manfaat dan fungsi hutan terletak pada berdirinya tegakan (*standing stock*). Secara ekonomi nilai manfaat langsung dari penebangan kayu hanya memberi peran 5%-29% dari seluruh manfaat hutan (IPB, 1999; NRMP, 2005). Fungsi hutan sebagai daya dukung lingkungan justru memberi peran lebih besar, antara 71% - 95%. Kenyataan ini menunjukkan bahwa keberadaan hutan bukan hanya terkait dengan manfaat bagi pemilik dan/atau pengelolanya, tetapi juga bagi masyarakat sekitar, wilayah, nasional bahkan global.

1.2. Hampir 70% daratan di Indonesia berupa kawasan hutan negara, yang pengelolaannya diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Berdasarkan manfaat, fungsi maupun penguasaan hutan di Indonesia tersebut, kerusakan hutan mempunyai implikasi sangat luas. Dampak kerusakan hutan bagi perekonomian hanyalah bagian kecil dari total dampak yang sebenarnya. Mengukur dampak kerusakan hutan hanya bagi perekonomian secara agregat, dengan demikian, dapat menyesatkan pikiran. Karena besar kecilnya dampak ekonomi tidak mencerminkan seluruh dampak yang terjadi.

1.3. Apabila ditelusur ke belakang, kerusakan hutan mempunyai hubungan langsung dengan masalah-masalah penguasaannya, penyelenggaraan pemerintahan, alokasi manfaat hutan, peran serta masyarakat, efisiensi industri kehutanan, serta kebijakan tataniaga dan perdagangannya. Mengendalikan kerusakan hutan, dengan demikian, bukan hanya memerlukan ragam pengetahuan tetapi juga terdapat lembaga penyelenggara kehutanan yang sanggup mencernanya pengetahuan tersebut sebagai argumen perbaikan kebijakan. Bahan diskusi ini mencoba untuk mengeksplorasi hal-hal tersebut.

## 2. DAMPAK KERUSAKAN HUTAN

2.1. Berkurangnya potensi kayu dan tutupan hutan di Indonesia bukan hanya telah menurunkan peran ekonomi nasional, tetapi juga telah menyebabkan bencana alam. Sekedar ilustrasi, **Gambar 1.** menunjukkan berkurangnya

[1] Bahan kuliah umum di Departemen Kehutanan, Universitas Sumatera Utara, Medan, 9 Agustus 2006.

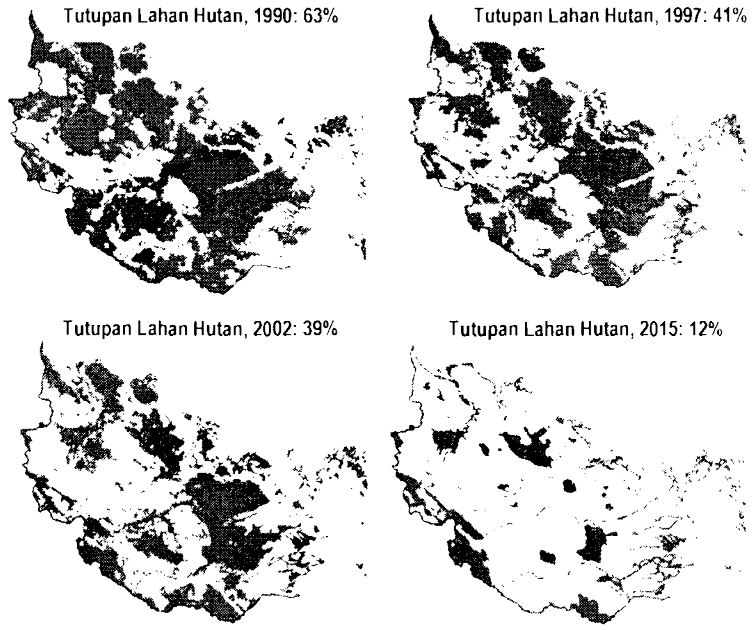
[2] Staf Pengajar di Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI - hariadi@indo.net.id

tutupan hutan di Riau, dan dalam lima tahun terakhir Riau telah mengalami bencana banjir di berbagai tempat. **Gambar 2.** menunjukkan luas kawasan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi sebagai lokasi pertambangan. Sebagai akibatnya, bencana alam, baik berupa longsor dan/atau banjir serta kekeringan telah pula terjadi di hampir seluruh propinsi di Indonesia. **Gambar 3.** dan **Gambar 4.** menunjukkan kenyataan tersebut.

2.2. Banjir dan longsor kini telah rutin dan menyebar di seluruh Indonesia. Dalam tahun 2003 saja, telah terjadi 236 kali banjir di 136 kabupaten dan 26 propinsi, disamping itu juga terjadi 111 kejadian longsor di 48 kabupaten dan 13 propinsi. Dalam tahun yang sama tercatat 78 kejadian kekeringan yang tersebar di 11 Propinsi dan 36 Kabupaten (KLH, 2004). Dalam periode itu juga, 19 propinsi lahan sawahnya terendam banjir, 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen, serta 66.838 Ha sawah puso.

GAMBAR 1. KONDISI TUTUPAN LAHAN HUTAN DI PROPINSI RIAU TAHUN 1990, 1997, 2002 DAN PERKIRAAN DI TAHUN 2015

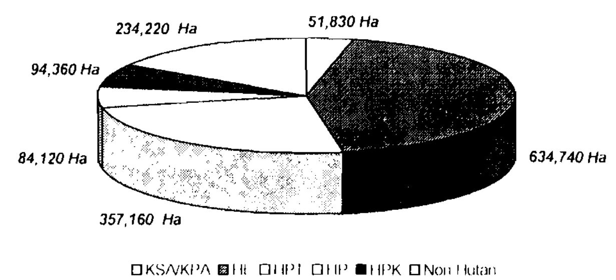
Sumber : WWF. 2003




2.3. Fakta-fakta di atas menunjukkan betapa sumberdaya hutan yang dikuasai negara telah dimanfaatkan dengan tanpa memperhatikan daya dukungnya. Ironinya, manfaat ekonomi dengan mengorbankan kerusakan sumberdaya alam dan daya dukung lingkungan, tidak didaya-

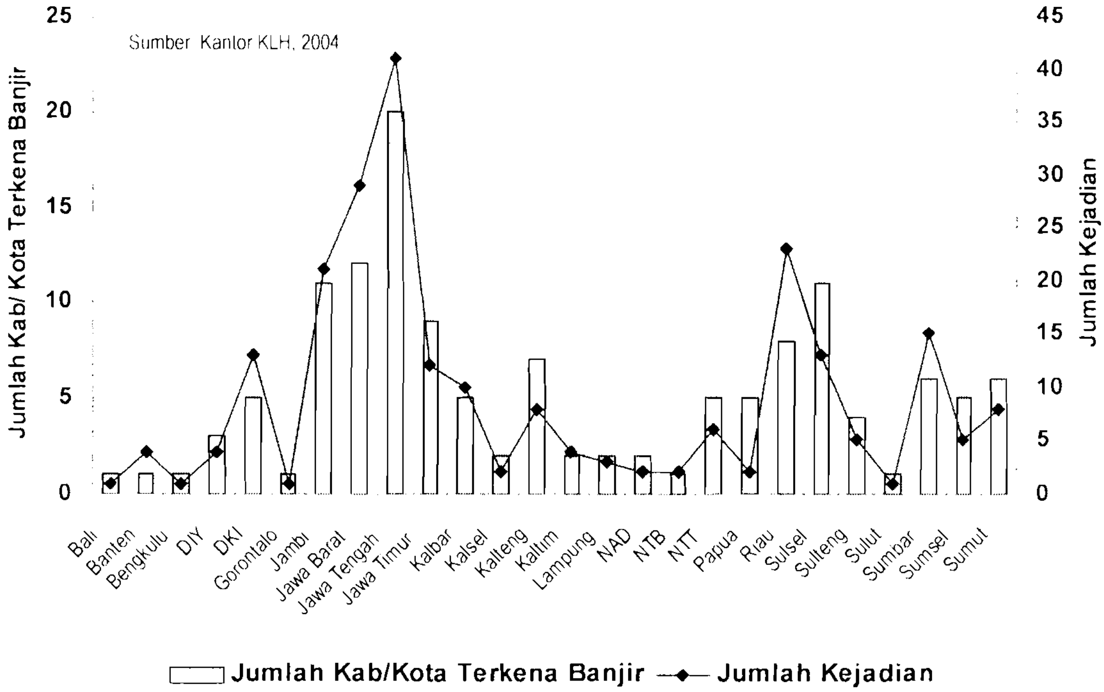
GAMBAR 2

KOMPOSISI LUAS USULAN 18 PERUSAHAAN PERTAMBANGAN YANG TUMPANG TINDIH DENGAN KAWASAN HUTAN




Sumber: DepHut. 2003

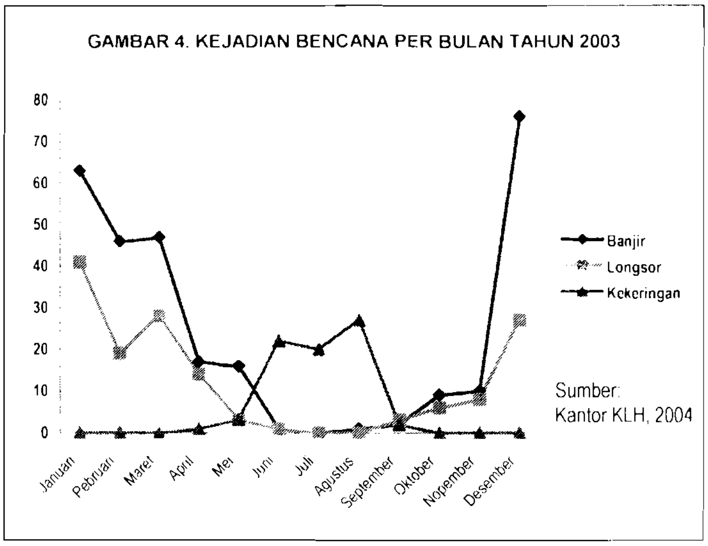
GAMBAR 3.
JUMLAH KEJADIAN BANJIR DAN KAB/KOTA TERKENA BANJIR, 2003.



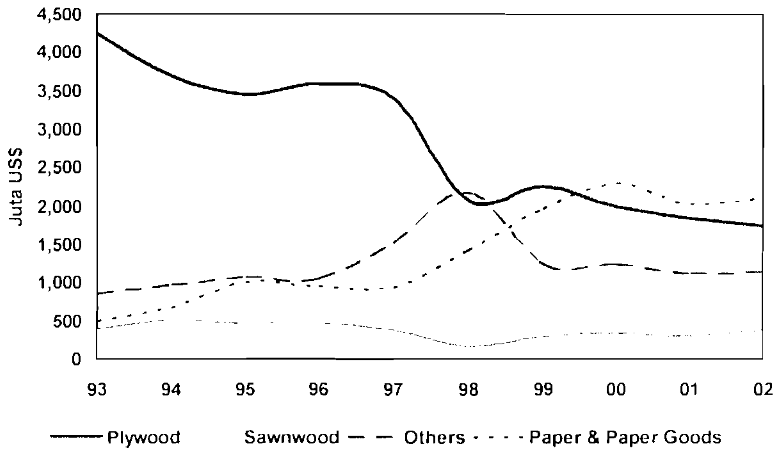

gunakan untuk meningkatkan kapasitas institusi dan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang ikut-serta melakukan perusakan sumberdaya hutan sebagian besar karena menjadi bagian dari tangan-tangan pelaku kebijakan ekonomi yang tidak adil tadi maupun kegiatan-kegiatan *illegal*, tanpa ada suatu pilihan yang memungkinkan untuk memanfaatkan sumberdaya alam dengan cara dan pengetahuan lokal yang lebih bijaksana. Sementara itu upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mendapatkan kepastian hak bagi masyarakat lokal atas hutan dan lahan, baik yang dilakukan oleh lembaga non pemerintah maupun oleh pemerintah sendiri yang bekerjasama dengan negara lain, tidak mengalami kemajuan.

2.4. Dalam 10 tahun terakhir kerusakan hutan di Indonesia tercatat 1,8 juta per tahun, namun dalam 4 tahun terakhir kerusakan hutan tersebut menjadi 3,4 juta per tahun. Dari data Dephut (2004) ditunjukkan bahwa seluruh kawasan hutan negara seluas 120, 6 juta Ha, kini hutan primer seluas 65,3 juta Ha (54%), hutan sekunder 29,3 juta Ha (24%), tidak lagi berhutan seluas 23,6 juta Ha (20%), sedangkan untuk hutan tanaman seluas 2,5 juta Ha (2%). NRMP (2004) menghitung total nilai *standing stock* seluruh kawasan hutan negara tersebut sebesar 58 juta US $. Kerusakan hutan telah berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja, pendapatan pemerintah dari usaha kehutanan, ekspor hasil hutan, serta hilangnya jasa bagi lingkungan.

2.5. Selama periode 1990-2002 juga telah terjadi perubahan peran industri hasil hutan. Peran kayu lapis masih dominan, yaitu sekitar 48% dari seluruh nilai ekspor hasil hutan. Namun mulai tahun 2000 peran kayu lapis telah digantikan oleh nilai ekspor




ker-tas dan bahan-bahan dari ker-tas. Peran nilai ekspor produk-produk hasil hu-tan pada tahun 1990 sebesar 29% (3.453 juta US$) dari sektor indus-tri dan berkurang menjadi 14% (5.349 juta US$) di tahun 2002. Pendapatan pe-merintah dari Dana Reboisasi, Provisi Sumberdaya Hutan dan Iuran Hak Pengusahaan Hutan di tahun 1997 sebesar 682 juta US$ menurun menjadi 303 juta US$ di tahun 2002.




Gambar 5. Perkembangan Nilai Nominal Ekspor Produk Industri Hasil Hutan

Pendapatan pemerintah dari sektor kehutanan terse-but pada ta-hun 1997 sebe-sar 2,4% dari total penda-patan industri nasional di-luar minyak dan gas, dan menjadi 1% di tahun 2002. Tenaga kerja yang diserap dari kegiatan pembangunan hutan tanam-an, hutan alam, pabrik kayu lapis, penggergajian, serta pulp dan kertas sebanyak 389.000 orang di tahun 1997 menjadi 362.000 orang di tahun 2002. Dalam **Gambar 5** ditunjukkan perkembangan nilai ekspor produksi hasil hutan.

2.6. Dengan cepatnya perubahan lingkungan strategis, internal maupun eksternal, diperlukan refleksi kebijakan penyelenggaraan kehutanan yang diarahkan pula untuk menunjuk akar masalah pembangunan kehutanan selama ini. Daripadanya diharapkan dapat teridentifikasi faktor-faktor yang menjadi penentu penurunan kinerja usaha kehutanan, serta dapat dirumuskan visi dan arah kebijakan pemulihan usaha kehutanan.

## 3. REALITAS DI BALIK KERUSAKAN HUTAN

### Kasus Konflik

3.1. Pengelolaan hutan negara selama ini didasarkan pada ketimpangan alokasi manfaat. Data DeplHut tahun 2001 menunjukkan bahwa alokasi manfaat hutan negara bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan hanya sekitar 1% dari luas hutan produksi. Situasi demikian menjadi salah satu penyebab kurangnya dukungan masyarakat terhadap upaya mempertahankan kelestarian hutan negara. Sejak tahun 1997 di lapangan terjadi banyak konflik penggunaan lahan, sementara itu juga terdapat masalah-malasah hubungan pemerintahan terutama antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan hutan. Misalnya konflik yang tercatat di wilayah kerja PT Inhutani saja, selama periode 1997-2001, berjumlah 228 konflik (Kartodihardjo dan Supriono, 2002).

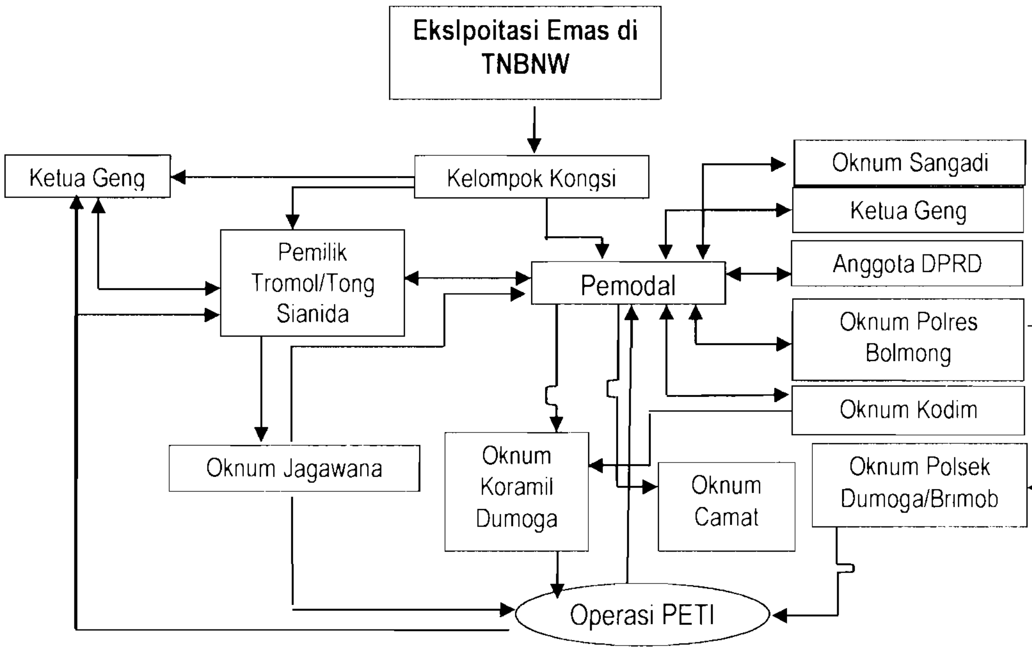
3.2. Perebutan akses terhadap sumberdaya mineral emas memicu dua jenis konflik di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone (TNBNW), Sulawesi Utara, telah terjadi berupa konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang berprofesi sebagai penambang[3] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat status kawasan taman nasional sebagai *state property* tidak diikuti oleh penguatan institusi sehingga terbentuk "institusi *illegal*". Pelaku yang terlibat langsung dalam eksploitasi emas di TNBNW adalah kelompok kongsi, yang bekerja untuk para pemodal. Pemodal adalah ketua *geng* yang memiliki tromol serta tong sianida, serta oknum-oknum yang memiliki kekuasan di Dumoga yaitu: oknum Sangadi, oknum anggota DPRD dan oknum TNI/Polri. Oknum tersebut merupakan pemodal tidak langsung, yang bekerja lewat pemilik-pemilik tromol dan tong sianida. Kesemuanya ini membentuk institusi *illegal* (**Gambar 6**).

3.3. Kondisi aman yang diciptakan institusi *illegal* tersebut terganggu pada saat pemerintah menjalankan penertiban PETI, dikenal sebagai operasi PETI. PETI dijalankan oleh aktor-aktor penguasa di Dumoga yang selama ini juga menjadi bagian dari institusi *illegal* tersebut. Pada titik tertentu, kondisi ini dapat memicu pelanggaran kesepakatan antar pelaku dalam institusi *illegal*. Kehilangan rasa saling percaya meningkatkan kemungkinan konflik. Pemda setempat menyikapi situasi ini dengan menghentikan dan tidak mengijinkan operasi PETI dan bersama-sama pelaku PETI meminta agar kondisi *illegal* PETI dijadikan legal - melalui penetapan wilayah pertambangan rakyat (WPR). Hal ini ditempuh untuk menciptakan kondisi aman bagi semua pihak yang mendapatkan keuntungan dari hasil pertambangan emas. Aspirasi masyarakat dan Pemda untuk mendapatkan WPR di TNBNW sudah

---

[3] Lazim disebut pelaku tambang emas *illegal* (PETI). Telaah ini diringkas dari Lintong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006)

diajukan sejak 1995 kepada pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati). Sebuah Tim Gabungan (Propinsi, Kabupaten dan Masyarakat PETI) telah mengukur wilayah WPR dan mengajukan pengesahan ke pemerintah pusat. Proses untuk mendapatkan legalisasi memakan waktu sembilan tahun dan belum mendapatkan tanggapan apapun dari pemerintah. Akibatnya posisi institusi *illegal* tetap kuat dalam menguasai ekstraksi emas di TNBNW.




**Gambar 6**. Institusi *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

## Masalah Pemerintahan

3.4. Kondisi di lapangan berikut menunjukkan buruknya situasi institusional pemerintahan yang menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan teknis tidak lagi mampu mendorong perubahan. **Pertama**, hubungan institusional pemeritahan saat ini belum mampu mewujudkan kesamaan langkah bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya. Meskipun banyak HPH yang tidak lagi beroperasi, tidak berarti bahwa produksi kayu bulat dari hutan alam produksi menurun secara drastis, karena kayu-kayu produksi HPH yang diperlukan oleh industri perkayuan disubstitusi dari ijin penebangan yang diterbitkan oleh bupati-bupati, ijin pemanfaatan kayu/IPK, maupun penebangan *illegal* yang terjadi hampir di seluruh Indonesia (**Tabel 1**). Angka-angka dalam **Tabel 1**. menunjukkan bahwa secara nasional produksi kayu yang dikonsumsi industri perkayuan lebih dari 40% berasal dari ijin-ijin Bupati serta lelang dari penangkapan *illegal logging*, yangmana kedua sumber ini sebenarnya tidak dapat dikontrol Departemen Kehutanan. Di lapangan, produksi ini dapat diambil dari kawasan hutan yang masih dikelola oleh HPH, bahkan dilakukan di hutan lindung maupun kawasan konservasi.

**Tabel 1.** Prosentase Kayu Bulat dari sumber-sumber Ijin Bupati dan Lelang yang dikonsumsi Industri Perkayuan

| | Share (%) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2002 | | 2003 | |
| | RENCANA | REALISASI | RENCANA | REALISASI |
| Indonesia | 25.1 | 30.1 | 24.7 | 41.5 |
| Sumatera | 25.1 | 23.3 | 22.4 | 37.4 |
| Kalimantan | 25.0 | 45.4 | 29.4 | 52.8 |
| Jawa | 33.4 | 47.3 | 29.9 | 40.0 |
| Sulawesi | 2.8 | 23.3 | 26.0 | 41.1 |
| Maluku | 27.4 | 48.6 | 53.2 | 70.6 |
| Papua | 1.6 | 2.2 | 2.5 | 27.6 |

**Sumber**: Diolah dari berbagai sumber, termasuk dari Laporan RPBI 2002 dan 2003.

**Keterangan**: Ijin Bupati dalam bentuk IPKK, IPKH, IPKHH, IPKTM, IPHKm, HPH Kecil; KUD/CV/Yayasan/UD/PT.

3.5. **Kedua**, usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang terhitung sebagai biaya transaksi sebesar 12%-13% dari biaya total produksi per m3 (**Tabel 2**). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3.

**Tabel 2.** Biaya Produksi dan Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003

| | Komposisi Biaya Per M3 ( dalam %) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Riau | Kaltim | Sulteng | Papua |
| Biaya Produksi | 44 | 41 | 44 | 51 |
| Biaya Transaksi | 12 | 13 | 13 | 12 |
| Biaya Sebelum Pungutan Resmi | 56 | 54 | 57 | 63 |
| Pungutan Resmi | 44 | 46 | 43 | 37 |
| Jumlah Biaya | 100 | 100 | 100 | 100 |

Sumber: Mardipriyono (2004)

3.6. **Ketiga**, implikasi dari ketidak-pastian kebijakan pengelolaan hutan serta tingginya biaya transaksi yang harus ditanggung oleh usaha kehutanan, telah mengakibatkan bangkrutnya usaha HPH. Dari tahun 1998 sampai April 2004, jumlah HPH yang tidak beroperasi per tahun rata-rata 35 perusahaan. Namun demikian, kebangkrutan tersebut tidak dapat dilihat sebagai fenomena lima tahun belakangan ini. Perhitungan untuk mengetahui produksi kayu bulat yang tidak dilaporkan dari tahun 1977 sampai tahun 1998 menunjukkan bahwa selama periode tersebut rata-rata produksi kayu bulat dari HPH yang tidak dilaporkan sebesar 12,8 juta m3 per tahun (Kartodihardjo, 2002). Realitas tersebut menunjukkan bahwa pengusaha HPH sendiri juga telah melakukan pengurasan sumberdaya hutan melebihi jatah tebangan yang ditetapkan pemerintah cukup lama, sehingga menyebabkan kebangkrutannya saat ini. Akibat kondisi-kondisi di atas, sampai Maret 2004, HPH/IUPHHK yang masih aktif mengelola hutan produksi tinggal seluas 15,1 juta Ha atau sebesar 26% dari seluruh hutan produksi HPH yang masih aktif tersebut berjumlah 185 unit atau 47% dari jumlah HPH yang beroperasi di bulan Maret 1998.

3.7. **Keempat**, terdapat situasi yang sungguh tidak masuk akal, misalnya dalam pelaksanaan kebijakan *soft landing* oleh Departemen Kehutanan dengan mengurangi jatah produksi tahunan (JPT) bagi para pemegang HPH. Kebijakan ini semula ditentang banyak pengusaha, termasuk pemerintah daerah dengan alasan antara lain akan menambah tingkat kebrangkutan industri perkayuan yang akan meingkatkan pengangguran. Namun, fakta bicara lain, bahwa ketika JPT diturunkan, realisasi produksi kayu justru lebih kecil daripada JPT tersebut (**Tabel 3**).

**Tabel 3.** Perbandingan JPT dengan Kapasitas Industri

| Jatah Tebang Tahunan (JPT, m3/th) | | | % Perbandingan antara Kapasitas Terpasang Industri dgn : | |
|---|---|---|---|---|
| Tahun | Rencana ($m^3$) | Realisasi ($m^3$) | Realisasi JPT | Rencana JPT |
| 2002 | 8.615.638 | 3.238.060 | 9,86 | - |
| 2003 | 6.892.509 | 2.657.371 | 8,09 | - |
| 2004 | 5.743.759 | - | - | 17,48 |
| 2005 | 5.456.571 | - | - | 16,62 |

Apabila realisasi produksi yang dilaporkan di atas benar, maka industri perkayuan hanya dapat memanfaatkan kapasitas terpasangnya sebesar 9,86% di tahuan 2002 dan 8,09% di tahun 2003. Apabila hal ini kenyataannya, pastilah akan banyak gejolak sosial. Namun demikian, gejolak sosial seperti itu tidak ada. Maka yang dapat dikemukakan adalah bahwa kebijakan *soft landing* tersebut tidak berjalan, dan bahkan kontra produktif, karena dengan semakin kecilnya jumlah kayu yang dilaporkan, semakin kecil pula pendapatan pemerintah dari DR dan PSDH. Kebijakan tersebut justru menambah kayu *illegal* yang beredar sebagai bahan baku industri. Apabila diukur hanya dari konsumsi 80% kapasitas terpasang industri perkayuan nasional, maka besarnya *illegal log* pada tahun 2002 sebesar 25,9 juta m3 dan tahun 2003 sebesar 26,3 juta m3. Artinya pemerintah kehilangan potensi pendapatan dari DR dan PSDH sejumlah 599,44 juta US $ di tahun 2002 dan 568,08 juta US$ di tahun 2003.

3.8. Di lapangan, sisa kuota dapat "diperdagangkan" oleh Pemda dengan memberikan ijin pemanfaatan kayu dengan berbagai bentuk. Sementara itu

HPH tetap berproduksi sebagaimana investasi dan peralatan yang tersedia di lapangan. Dalam hal ini HPH tidak menggunakan batasan produksi sebagaimana yang telah ditetapkan pemerintah. Kenyataan demikian ini dapat diyakini karena dengan berjalannya batasan produksi oleh pemerintah tidak mengakibatkan kenaikan harga kayu[4].

**Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan/RHL di Riau[5]**

3.9. Studi ini dilaksanakan dengan membatasi lingkupnya terhadap pelaksanaan penerimaan dan penggunaan DR bagi daerah Propinsi Riau, yang besarannya ditetapkan sebesar 40% sesuai dengan PP No 35/2002 tentang Dana Reboisasi. Evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan, pembinaan, pengendalian penerimaan dan penggunaan DR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan dalam pelaksanaan perencanaan, pembinaan dan pengendalian penerimaan dan penggunaan dana reboisasi bagian daerah.

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

3.11. Berdasarkan hasil survai lapangan yang telah dilakukan dapat ditunjukkan bahwa masalah pelaksanaan RHL - DAK DR kabupaten/kota Propinsi Riau mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan. Untuk seluruh aspek tersebut, masalah yang terdapat di seluruh kabupaten/kota meliputi: ketersediaan data dan informasi, keterbatasan waktu pembuatan rancangan, lemahnya peran Tim Pengawasan dan Pengendalian, lemahnya sosialisasi, rendahnya kepastian kawasan hutan, satuan harga yang tidak sesuai, serta rendahnya dana pendamping. Realitas tersebut dapat dilihat dalam **Tabel 4**.

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

1. Pembangunan hutan direduksi menjadi penanaman pohon, sehingga aspek-aspek institusi, sosial, ekonomi, dan politik menjadi faktor eksogen. Secara teknis kehutanan dapat dikatakan bahwa penanaman pohon dilakukan tanpa mempertimbangkan pengelolaan hutan yang mampu mempertahankan pertumbuhan pohon tersebut. Selain itu seperti ada

[4] Kenaikan harga kayu bulat dari hutan alam masih dipengaruhi oleh alasan klasik, yaitu kelangkaannya akibat sulitnya transportasi melalui sungai. Hal ini disebabkan musim kemarau. Selama periode diterapkannya kebijakan pembatasan produksi, harga kayu bulat tidak beranjak naik. Penjelasan ini diberikan oleh seorang pengusaha HPH di Jakarta, tgl 30 Juli 2004.

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

asumsi bahwa di lapangan tidak dijumpai klaim atas kawasan hutan negara;

2. Tidak adanya pembaruan dalam sistem penganggaran. Hal demikian ini menjadi pokok persoalan karena sistem yang berjalan tidak sejalan dengan pilihan-pilihan terbaik yang dilakukan bagi para pelaksana di lapangan;
3. Perubahan sosial dianggap dapat berjalan dengan sendirinya. Demikian pula lemahnya arus informasi dan rendahnya kemampuan lembaga pelaksana di lapangan tidak mendapat prioritas penanganan yang cukup.

**Tabel 6.** Pemetaan masalah implementasi RHL oleh kabupaten/kota

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

Sumber: Hasil survai lapangan

Keterangan: √ terdapat permasalahan, - tidak terdapat atau terdapat permasalahan tetapi dapat diatasi; 1. Rokan Hulu, 2. Rokan Hilir, 3. Kuansing, 4. Pelalawan, 5. Indragiri Hilir, 6. Indragiri Hulu, 7. Kampar, 8. Bengkalis, 9. Siak, 10. Dumai, 11. Pekanbaru

## 4. KEBIJAKAN DAN STRATEGI

### Kerangka Pendekatan: SSBP

4.1. Secara sederhana kebijakan dapat diartikan sebagai "resep" untuk mengatasi suatu persoalan nyata, sehingga kinerja yang diharapkan tidak dapat tercapai. Dengan demikian hal pertama yang dihadapi para penentu kebijakan adalah bagaimana mereka dapat menemukan masalah yang benar-benar sebagai masalah, atau akar masalah – dan bukan *symptom* dari suatu masalah, agar "resep" yang dirumuskan dan dijalankan dapat benar-benar mendatangkan perubahan nyata untuk meningkatkan kinerja. Oleh karena itu kebijakan yang baik dapat dicirikan oleh kemampuannya untuk mendatangkan perubahan.

4.2. Kebijakan yang baik bukanlah kebijakan yang bunyinya tepat/baik, atau kebijakan yang secara normatif baik. Maka, tidak dapat dikatakan kebijakannya baik tetapi pelaksanaannya buruk. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat dilaksanakan, mendatangkan perubahan, dan memperbaiki kinerja sebagaimana yang diinginkan. Kebijakan yang bunyinya tepat/baik tetapi tidak berjalan adalah tipe kebijakan yang dirumuskan ditengah-tengah situasi[6] yang tidak tepat; dengan kata lain, situasi tersebut tidak menjadi pertimbangan pada saat kebijakan dirumuskan. Kondisi inilah yang nampak paling banyak terjadi dalam perumusan peraturan, dalam hal ini SK Menteri. Mengapa sebagian besar SK-SK Menteri Kehutanan tidak berjalan, karena tidak dipertimbangkannya sejumlah situasi penting sewaktu SK-SK tersebut dirumuskan.

4.3. Tiga faktor yang membentuk situasi dan seyogyanya dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan kehutanan adalah:

- Hutan – khususnya hutan negara – secara *de facto* mempunyai sifat *open access*. Dikatakan *de facto*, karena secara *de jure*, hutan negara ada penguasanya, yaitu pemerintah. *Open access* adalah sifat sumberdaya yang dalam hal ini seolah-olah tanpa pemilik. Implikasi dari situasi *open access* ini adalah perlunya sikap kehati-hatian dalam memutuskan pencabutan suatu ijin atau hak kelola, sebelum adanya kepastian siapa yang akan mendapat ijin atau hak kelola berikutnya. Bentuk sangsi administrasi tertentu dapat mewujudkan *open access* hutan, sehingga sangsi yang dijatuhkan justru dapat membawa dampak buruk yaitu semakin meningkatkan laju kerusakan hutan;
- Situasi pemerintahan yang tidak solid, baik hubungan pusat – daerah maupun antar sektor, hubungan legislatif dan eksekutif, serta lemahnya peran legislatif yang semestinya menjalankan mandat pelaksanaan kontrol terhadap jalannya pembangunan adalah sejumlah situasi yang dalam 5 sampai 10 tahun ke depan besar kemungkinan tidak berubah;

---

[6] Dalam *policy analysis*, kata "situasi" mempunyai makna khusus. Yaitu keadaan yang selama periode kebijakan tersebut berjalan, keadaan tersebut tidak berubah atau dianggap tidak berubah. Misalnya, kondisi pemerintahan yang korup, anggaran biaya yang cair tidak tepat waktu, hutan yang mempunyai sifat *open access*, adalah suatu situasi yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan – yang biasanya berupa strategi yang telah *built in* dalam kebijakan tersebut. Situasi adalah fakta, sehingga tidak dapat diasumsikan tidak terjadi. Situasi saat ini, misalnya, mencabut IUPHHK yang buruk kinerjanya sekalipun justru akan merusak hutan, karena sifat *open access* dari hutan. Membuat kebijakan yang sangat panjang rantainya serta yang diasumsikan berjalan hanya jika pengawasannya berjalan, juga akan gagal, karena situasinya tidak mendukung.

- Norma pengambilan keputusan oleh setiap pelaku. Pengambilan keputusan oleh pengusaha adalah bagaimana keuntungan diperoleh. Masyarakat sangat dipengaruhi oleh batasan anggaran (*budget constrain*) yang dipunyai. Dalam batas tertentu (atau semestinya) sikap legislatif sangat tergantung dari masyarakat pemilihnya. Norma ini mempunyai peran dalam menanggapi suatu "perintah" yang dipesankan oleh suatu peraturan sebagai suatu bentuk kebijakan. Oleh karena itu yang "diperangi" oleh kebijakan adalah kejahatan dan pengingkaran (*moral hazard*), tetapi kebijakan tidak dapat melawan norma yang dianut para pelaku yang diharapkan berubah perilakunya, agar tertuju kepada tujuan yang telah ditetapkan.

4.4. Kebijakan apapun yang tidak diposisikan untuk dapat berjalan di tengah-tengah situasi di atas, dipastikan akan gagal, meskipun secara normatif dapat disebut sebagai kebijakan yang baik.

4.5. Situasi berbeda dengan masalah yang akan dipecahkan oleh suatu kebijakan. Apabila kebijakan dianalogikan dengan resep, masalah dapat disamakan dengan sumber penyakit. Oleh karena itu yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan berikutnya adalah bagaimana menemukan "sumber penyakit" melalui suatu diagnosa yang tepat. Misalnya, dalam suatu analogi, dokter yang baik bukanlah ahli membuat resep, melainkan ahli melakukan diagnosa untuk menemukan sumber penyakit sehingga resep yang dibuatnya tepat. Oleh karenanya tidak keliru sekiranya ada banyak referensi yang mengatakan bahwa sumber kesalahan kebijakan lebih disebabkan oleh salah dalam menentukan masalah, atau menjawab pertanyaan yang keliru, dan bukan salah dalam menentukan kebijakan setelah masalahnya ditetapkan[7].

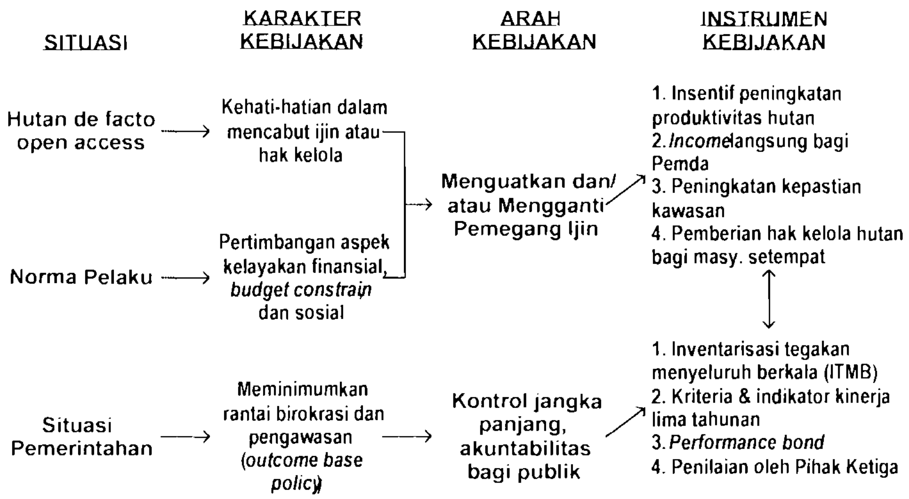
4.6. Dalam kaitan ini, penjabaran Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah sekedar melengkapi peraturan dapat menjadi pertanyaan besar, ketika tambahan peraturan-peraturan yang lebih rinci tidak dikaitkan dengan masalah-masalah yang akan dipecahkan oleh adanya peraturan-peraturan tersebut. Yang dapat terjadi, dengan kondisi demikian adalah, semakin banyak peraturan hanya semakin banyak beban adminstrasi, tetapi tidak berkait dengan pemecahan masalah nyata di lapangan. Berdasarkan kerangka pendekatan diatas, maka kebijakan untuk memecahkan suatu masalah berada diantara situasi, norma/perilaku dan kinerja yang akan dicapai. Kerangka pendekatan inilah yang kemudian terkenal disebut sebagai pendekatan SSBP atau *Situation* (situasi) - *Structure*/policy - *Behavior*/norma - *Performance* (kinerja).

## Kerangka dan Landasan Kebijakan Pengelolaan Hutan

4.7. Berdasarkan telaah peraturan-perundangan yang ada, nampak bahwa belum terdapat kejelasan kerangka dan landasan kebijakan pengelolaan hutan ke depan, terutama dikaitkan dengan situasi yang melilit kebijakan pengelolaan hutan saat ini. Sebagaimana dijelaskan di muka, tiga faktor pembentuk situasi, yaitu hutan yang *open access*, norma pelaku, dan situasi pemerintahan

[7] Baca antara lain William Dunn. 1994. Introduction to Public Policy. John & William Sons. New York.

menjadi pertimbangan utama dalam menetapkan kerangka landasan kebijakan pengelolaan hutan. Apabila ketiga faktor tersebut dipertimbangkan dalam perumusan kerangka umum kebijakan pengelolaan hutan, maka arah kebijakan yang diberlakukan semestinya mengandung dua hal secara simultan. Pertama, menguatkan dan/atau mengganti pemegang ijin (IUPHHK). Untuk itu bagi IUPHHK yang berpotensi dapat mencapai pengelolaan hutan secara lestari perlu insentif bagi peningkatan produktivitas hutan alam serta peningkatan kepastian kawasan. Sedangkan bagi Pemda perlu ada insentif langsung atau *income* langsung dari pengelolaan hutan produksi. Kedua, menjalankan kebijakan dengan kontrol jangka panjang (5 tahunan) dengan melakukan inventarisasi tegakan menyeluruh secara berkala, serta menerapkan kriteria dan indikator lima tahunan sebagai pelaksanaan jaminan kinerja (*performance bond*) (**Gambar 7**). Pada tahap ini peran Pemda dalam melakukan kontrol langsung terhadap IUPHHK - yang selama ini menyebabkan ekonomi biaya tinggi - dapat ditiadakan.




Note: Kolak instrumen kebijakan dapat dikembangkan sesuai kondisi spesifik wilayah

**Gambar 7.** Arah dan Instrumen Kebijakan Pengelolaan Hutan (Produksi) dengan Memperhatikan Situasi yang Dihadapi Saat ini

4.8. Alasan dikemukakannya dua kelompok kebijakan serta cara menjalankan kebijakan di atas adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan harus mempunyai kredibilitas. Kredibilitas tersebut dapat ke arah luar, yaitu kearah pemegang IUPHHK sebagai subyek yang diatur, serta ke arah dalam, yaitu rangkaian birokrasi dari pusat sampai ke daerah sebagai regulator. Kebijakan harus tegas dalam mendukung maupun menghukum, baik ke luar maupun ke dalam. Cara memberikan dukungan atau hukuman disamping berpedoman pada peraturan (catatan: peraturan saat ini perlu diperbaiki) juga dilaksanakan dengan melakukan komunikasi, baik secara tertutup maupun terbuka, untuk

menjaga kredibilitas kebijakan serta mendapat dukungan dari pihak-pihak yang selama ini diam (*silent mass*);

2. Dalam situasi saat ini kebijakan yang sifatnya memerintah atau mengkomando dan kemudian mengawasi pelaksanaannya (*command and control policy*) tidak akan efektif. Oleh karena itu arah perjalanan IUPHHK diserahkan kepada pemegangnya, pilihan diberikan kepada mereka. Untuk itu kebijakan cukup memberikan syarat-syarat maupun ikatan-ikatan yang menjadi koridor kemana perjalanan IUPHHK seharusnya ditempuh. Evaluasi 5 tahunan dapat diterapkan untuk hal ini, yang disertai dengan pelaksanaan inventarisasi, kriteria dan indikator penilaian, penyelesaian ketidak-pastian kawasan, serta *performance bond*.
3. Agar "kemandirian yang bertanggungjawab" yang dituntut kepada para pemegang IUPHHK dapat diwujudkan, maka dalam pengelolaan hutan produksi pemerintah (daerah) tidak perlu terlalu mencampuri urusan swasta (*private*). Hal ini dapat ditempuh dengan melakukan inovasi terhadap bentuk SK Menteri sebagai bentuk kontrak antara pemerintah dan pemegang IUPHHK menjadi bentuk lainnya (setara HGU) untuk memastikan ketegasan hak (*property rights*) dan batas yurisdiksi diantara keduanya;
4. Kesamaan visi antara jajaran pemerintahan menjadi syarat khusus atau menjadi kondisi pemungkin (*enabling conditions*) dan menentukan keberhasilan berjalannya kebijakan di atas. Penyediaan kondisi pemungkin ini sangat tergantung *leadership* yang dapat melakukan komunikasi dan penyelesaian masalah-masalah birokrasi dan hubungan pemerintahan, serta melakukan komunikasi dengan pemegang IUPHHK dan masyarakat luas.

Implikasi dari disepakatinya arah kebijakan pengelolaan hutan di atas adalah diperbaikinya segenap peraturan yang selama ini di berlakukan. Dalam hal ini, yang perlu ditekankan adalah, perbaikan peraturan yang tidak berjalan selama ini tidak mungkin dapat dilakukan, apabila kerangka kebijakan pengelolaan hutan produksi (**Gambar** 7) tidak dirumuskan terlebih dahulu.

## Masalah Kebijakan Saat Ini

4.9. Kartodihardjo, dkk (2004) telah melakukan analisis kebijakan 8 bidang yang berkaitan dengan pengelolaan dan usaha kehutanan, yaitu bidang keuangan, perijinan, insentif hutan tanaman, industri dan tata niaga, penilaian kinerja, sangsi, kawasan hutan, serta kerangka umum pengelolaan hutan. Dari hasil telaah ke 8 bidang tersebut dapat ditunjukkan mengapa kebijakan pengelolaan hutan produksi tidak berjalan, yaitu:

- Kebijakan yang baik – normatif, tidak berjalan akibat di satu pihak tidak dipertimbangkannya situasi[8], di pihak lain tidak didukung oleh tata-kerja birokrasi yang efektif dan efisien. Dalam hal ini, kembali kepada ulasan

[8] Pengertian "situasi" seperti dalam catatan kaki no. 6.

sebelumnya, karena pemerintah tidak mempunyai kerangka umum (*framework*) yang jelas.

- Penyusunan peraturan hanya bertumpu pada isi peraturan diatasnya serta reaktif terhadap kasus-kasus yang terjadi, sebaliknya tidak meninjau akar masalah yang akan dipecahkan dan melakukan inovasi kebijakan yang sejalan peraturan di atasnya. Hal ini menyebabkan di satu bidang tertentu peraturan cepat berubah (misal bidang perijinan), di bidang lain peraturan tidak berubah (misal bidang kawasan hutan) meskipun peraturan tersebut tidak berjalan.
- Perumusan kebijakan dianggap selesai manakala telah disusun peraturan yang isinya sudah searah dengan tujuan. Misalnya kebijakan umum tentang penetapan jatah produksi kayu secara nasional (*soft landing*). Padahal berjalannya kebijakan tersebut sangat tergantung situasi tata pemerintahan apakah mendukung atau tidak, serta norma pelaku yang terkena peraturan tersebut. Hal yang terakhir ini tidak dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan.
- Para penyusun kebijakan terperangkap dalam bias kepentingan, sehingga senantasa menambah urusan yang harus ditanganinya. Banyaknya urusan ini telah terbukti mempunyai implikasi terbentuknya relasi birokrat-pengusaha secara personal yang mendatangkan moral hazard dalam bentuk kolusi. Yang menjadi korban kemudian adalah nama serta kredibilitas pemerintah di mata masyarakat.

4.10. Apabila dipetakan secara nasional, hubungan Pemerintah, Pemda, pengusaha, dan masyarakat dapat mengikuti skema pada **Gambar 8.** Hubungan keempat pihak yang dianggap sentral dalam upaya pengendalian produksi tersebut dapat mengikuti kombinasi antara setuju dan tidak setuju terhadap tujuan pengelolaan hutan produksi, serta setuju dan tidak setuju terhadap cara yang akan ditempuh. Maka dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok[9], yangmana setiap kelompok memerlukan kebijakan yang berbeda-beda untuk menyelesaikan masalah-masalah hubungan pemerintahan yang ada. Kelompok pihak-pihak yang sepakat tujuan, dalam situasi saat ini, masih sangat terbatas, diperkirakan sekitar 20%[10]. Dari kelompok ini yang telah se-pakat baik tujuan maupun cara bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya, hanya 5%. Terhadap kelompok yang terakhir ini, upaya yang dilakukan relatif paling mudah, yaitu dengan menjalankan ketentuan-

| | SEPAKAT TUJUAN | TDK SEPAKAT TUJUAN |
|---|---|---|
| SEPAKAT CARA | Pendekatan rasional - manajemen hutan 5% | Negosiasi Tujuan dan Cara 80% |
| TIDAK SEPAKAT CARA | Policy Input Trial & Error 15% | |

Gambar 8. Klasifikasi Hubungan Pemerintah, Pemda, Pengusaha, dan Masyarakat

---

[9] Dalam hal ini dianggap tidak dimungkinkan adanya kelompok yang tidak setuju terhadap tujuan tetapi setuju terhadap cara yang akan ditempuh dalam pengelolaan hutan produksi.

[10] Pertimbangan situasi lapangan dan hasil diskusi dengan salah satu pegawai di Departemen Kehutanan.

ketentuan manajemen hutan. Yang perlu dilakukan pemerintah adalah memperkuat kondisi yang telah ada dan menjalankan kebijakan bagi usaha kehutanan yang sifatnya memberi insentif bagi unit manajemen, sehingga produksi dapat dikendalikan dan produktivitas hu-tan alam dapat ditingkatkan. Sedangkan kelompok yang sepakat tujuan namun tidak sepakat cara yang perlu ditempuh adalah dengan melakukan komunikasi untuk mendapat input bagi kemungkinan alternatif kebijakan pengelolaan hutan produksi di wilayah ini.

4.11. Pendekatan kebijakan di atas didasarkan pada suatu kenyataan bahwa kebijakan yang bersifat instruksional terbukti tidak berjalan. Aspek legalitas menjadi kehilangan daya kemanfaatan, bahkan mungkin daya keadilannya; meskipun di lapangan juga sangat banyak terjadi pelanggaran terhadap kebijakan nasional yang dilakukan bukan untuk kepentingan daerah atau kepentingan orang banyak, namun lebih sebagai usaha untuk memperjuangkan kepentingan individu dan/atau kelompok (*rent seeking behavior*)[11]. Banyaknya pelanggaran untuk kepentingan individu/kelompok tersebut berbalik mengeliminasi argumen kemanfaatan dan keadilan sebagai alasan melakukan pelanggaran. Sebab argumen seperti itu tidak selayaknya dimanfaatkan untuk kepentingan individu/kelompok.

4.12. Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa upaya pengendalian produksi kayu bulat, yang secara teknis dapat dilakukan dengan pendekatan-pendekatan rasional menggunakan instrumen manajemen hutan hanya akan efektif di wilayah yang sempit. Dan untuk memperluas wilayah itu yang diperlukan adalah pendekatan-pendekatan institusional khususnya hubungan pemerintahan yang lebih luas. Bagaimana pendekatan yang terakhir ini dapat berjalan akan sangat tergantung di satu pihak, hubungan-hubungan antar sektor, dan di pihak lain sangat tergantung *leadership* setiap lembaga yang terkait dengan soal-soal pengelolaan hutan produksi, baik di pusat maupun di daerah.

## Kapasitas Institusi

4.13. Sistem ekonomi terdiri dari tiga komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain yaitu kondisi lingkungan, respon dan reaksi pelaku-pelaku ekonomi terhadap kondisi lingkungan tersebut, dan kinerja ekonomi yang diakibatkannya (Shaffer, 1980). Bentuk kesempatan yang tersedia (*opportunity sets*) dalam lingkungan yang dimaksud Shaffer tersebut, menurut pandangan North (1991), tergantung dari aturan main, baik yang bersifat formal seperti peraturan pemerintah, maupun informal seperti kebiasaan, adat, dan lain lain. Menurut Schmid (1987), North (1991), dan Barzel (1991) aturan main tersebut merupakan bentuk institusi yang menentukan keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat.

[11] Menurut Ross, *rent seeking* mempunyai dua pengertian, yaitu: pertama, pengusaha yang mencari rente yang ada karena kebijakan pemerintah dengan melakukan penyuapan kepada politisi atau birokrat; dan kedua, politisi atau birokrat yang mencari rente yang telah dimiliki oleh swasta dengan mengancam pengusaha dengan regulasi yang mahal. Lihat: Michael L. Ross. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. Hal. 4.

Implikasi bentuk institusi tersebut menurut Schmid (1987) mengakibatkan 'siapa mendapatkan apa' dalam suatu sistem ekonomi tertentu.

4.14. Dari kasus RHL di Riau yang ditelaah di atas, dapat ditunjukkan bahwa lembaga-lembaga pemerintahan baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama telah gagal membentuk institusi yang efektif untuk membangun kembali sumberdaya hutan yang telah rusak. Respon masyarakat terhadap institusi berakibat fatal, dalam arti tidak dapat menjalankan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kesempatan yang tersedia direspon oleh masyarakat dengan menjalankan tindakan yang tidak benar. Kegagalan membentuk institusi di atas dicerminkan secara tepat dalam kasus di Riau, di mana kegiatan RHL hanya menjadi kegiatan tambahan dan bukan menjadi bagian integral dari tugas pokok dan fungsi lembaga-lembaga kehutanan yang ada. Masalah yang dihadapi Departemen Kehutanan dalam pelaksanaan GERHAN ditandai oleh apa yang disebut sebagai kebijakan yang menjerat (*policy trap*). Upaya untuk menjalankan kegiatan yang sangat relevan untuk dilakukan di lapangan, terkendala oleh peraturan maupun batasan tugas dan fungsi lembaga kehutanan.

4.15. Kegagalan membentuk institusi di atas dicerminkan secara tepat dalam kasus di Sulawesi Utara, dimana institusi *illegal* justru yang memberikan kesempatan dan respon masyarakat. Dalam kondisi demikian, bahkan tujuan memanfaat hutan secara lebih adilpun tidak tercapai. Hak atas sumberdaya hutan secara legal yang ditetapkan berdasarkan peraturan-perundangan yang berlaku dapat dinafikan oleh jaringan kekuasaan yang memungkinkan terwujudnya akses diluar apa yang ditetapkan secara legal tersebut.

4.16. Untuk memahami lebih jauh mengapa terbentuk institusi pengelolaan hutan seperti demikian itu, berikut ditelaah berdasarkan pendekatan proses perumusan kebijakan (Sutton, 1999).

## Tinjauan Politik, Antropologi dan Manajemen

4.17. Salah satu sebab hambatan perubahan kebijakan adalah terdapatnya narasi kebijakan dan diskursus (Sutton, 1999), yang keduanya menjadi penyebab terwujudnya kondisi sulit bagi tumbuhnya inovasi baru dalam pembuatan kebijakan. Kondisi tersebut akibat dari akumulasi pengaruh dalam pembuatan kebijakan, misalnya pengetahuan dan bahkan keyakinan yang sudah usang, adanya kepentingan kelompok tertentu, kurang informasi yang diperlukan untuk mengungkap suatu fenomena, pemimpin yang tidak mengambil peran yang seharusnya, perorangan yang dapat mengubah hasil-hasil kesepakatan dalam pembuatan kebijakan (*street level bureaucracy*), maupun keterlanjuran yang tidak mungkin diubah saat itu (*sunk cost effect*). Hal-hal tersebut dijumpai dalam pembuatan kebijakan dari telaah kedua kasus di atas, dan bahkan terjadi pula di negara-negara yang mengalami degradasi sumberdaya alam (Diamond, 2005).

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

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

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

4.20. Rasionalitas hukum positif semata, dengan demikian, bukan hanya membatasi tugas-tugas pemerintahan, tetapi juga membatasi inovasi pemecahan masalah, atau bahkan mengakibatkan kekeliruan dalam mendefinisikan masalah itu sendiri. Situasi demikian itu seperti akan tetap demikian dalam jangka panjang. Apalagi bila organisasi, dalam hal ini organisasi-organisasi pemerintah dan pemerintah daerah, dikategorikan sebagai mesin, kultur dan penjara psikis (Morgan, 1986 dalam Parsons, 2005). Implikasi dari adanya kondisi di atas, maka dalam suatu perubahan kebijakan, bukan hanya diperlukan kajian yang dapat menghasilkan usulan-usulan kebijakan, melainkan kajian yang dapat mengungkap hambatan-hambantan dalam proses pembuatan suatu kebijakan.

## Program Prioritas

4.21. Apabila kasus-kasus yang diuraikan di atas dapat menggambarkan fenomena pelaksanaan program RHL di Indonesia, maka dalam penetapkan kebijakan kehutanan yang semestinya menjadi perhatian adalah masalah institusi. Termasuk di dalamnya mencakup analisis aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan, pengertian dan pengetahuan yang digunakan, informasi yang tersedia, maupun proses pembuatan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian masalah kebijakan mempunyai lingkup lebih luas dan tidak sekedar pengetahuan teknis mengenai obyek yang diatur. Kebijakan juga tidak dapat diartikan sebatas peraturan-perundangan, melainkan solusi atas masalah yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu apa yang disebut sebagai masalah menjadi sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Sebagaimana dikatakan Ackoff (1974) yang dikutip Dunn (2000):

> *Keberhasilan dalam memecahkan suatu masalah memerlukan penemuan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat. Kita lebih sering gagal karena kita memecahkan suatu masalah yang salah daripada menemukan solusi yang salah terhadap masalah yang tepat.*

4.22. Dari kasus-kasus di atas, jelas bahwa masalah-masalah institusi dan politik lokal belum menjadi bagian dari masalah kehutanan. Kondisi seperti itu disebabkan oleh:

1. Pendekatan dalam penyusunan kebijakan kehutanan hampir selalu berangkat dari sisi fisik kayu, hutan, dan material lainnya, sebaliknya kurang memperhatikan subyek yang diatur, seperti swasta, individu, kelompok masyarakat, beserta kepentingan dan kemampuannya;
2. Peraturan-perundangan menjadi instrumen yang dominan bahkan tunggal. Padahal banyak hal dapat diselesaikan secara sosial, ekonomi, maupun politik. Dalam kaitan ini juga terdapat pandangan yang kuat, bahwa peraturan secara otomatis dapat tertuju pada penyelesaian masalah, sementara kondisi di lapangan mempunyai banyak faktor yang dipertimbangkan oleh para pelaksana dalam mengambil keputusan yang dijalankannya.
3. Kedua hal tersebut terjadi akibat adanya *policy narrative* dan *discource* yang telah menjadi *conventional wisdom* dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi dalam pembangunan kehutanan.

4.23. Departemen Kehutanan telah mencanangkan program prioritas dalam pembangunan kehutanan. Saat ini, obyek yang dituju dalam program prioritas tersebut mencakup pemberantasan *illegal logging*, rehabilitasi hutan dan lahan, revitalisasi industri kehutanan, pemberdayaan masyarakat dan pemantapan kawasan hutan (DepHut, 2006). Merujuk pokok-pokok pembahasan di atas, dua aspek yang perlu ditelaah adalah masalah apa yang akan dipecahkan oleh setiap program prioritas dan bagaimana bentuk peningkatan institusi untuk menjalankannya. Kedua aspek tersebut semestinya menjadi landasan kebijakan pelaksanaan program prioritas tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa pelaksanaan program tersebut tetap menggunakan kapasitas institusi yang ada, sehingga masalah pokok yang dihadapi tidak terpecahkan oleh berbagai kebijakan yang telah dijalankan. Evaluasi terhadap pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan di atas menunjukkan hal demikian. Dalam kaitan ini, penetapan target dan waktu pencapaian program perlu ditinjau secara kritis.

4.24. Departemen Kehutanan dan pemerintah pada umumnya senantiasa menetapkan target pembangunan berdasarkan kondisi fisik dan ketersediaan anggaran. Mempersiapkan institusi yang mampu menjalankan program senantiasa dianggap memperlambat capaian program. Belajar dari kegagalan di masa lalu, dalam pencanangan program reboisasi dan penghijauan sejak tahun 1980an juga dengan semangat kecepatan dan anggaran, dan terbukti tidak membawa hasil. Oleh karena itu, upaya peningkatan kapasitas institusi sebagai syarat berjalannya suatu program prioritas menjadi suatu keniscayaan.

## 5. CATATAN AKHIR

5.1. Fenomena pengelolaan hutan saat ini sejalan dengan apa yang telah digambarkan oleh Garret Hardin tiga puluh lima tahun yang lalu yaitu sebagai fenomena *tragedy of the common*. Setiap pihak cenderung memaksimalkan keinginannya untuk memanfaatkan sumberdaya milik umum, sehingga kawasan hutan yang berstatus dikuasai negara seperti barang tanpa pemilik. Pada saat memenuhi keinginan tersebut, tidak seorangpun rugi, tetapi perilaku yang demikian itu sebenarnya sebuah tragedi yang menghancurkan siapa saja di kemudian hari (*will ruin to all*).

5.2. Dengan fenomena tersebut, salah satu kepastian jalan yang semestinya ditempuh bukanlah jalan sederhana, sebatas urusan penetapan produksi maupun berbagai bentuk instrumen manajemen hutan lainnya. Melainkan, sebuah jalan yang memungkinkan kembali tersusunnya hak-hak dasar atas sumberdaya hutan, baik bagi pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, maupun bagi pengusaha. Hak-hak dasar tersebut secara fundamental dapat membangkitkan insentif dalam bentuk rasa memiliki, dan bersama dengan sistem insentif lainnya, terutama ekonomi, rasa memiliki tersebut dapat ditingkatkan menjadi melindungi dan meningkatkan asset hutan.

5.3. Semakin taktis dan *simple* jalan yang ditempuh, dan semakin pendek *time horizon* yang digunakan oleh para pembuat kebijakan pengelolaan hutan, semakin cepat hutan akan rusak. Karena bentuk kebijakan apapun, yang tidak menyentuh perbaikan hak-hak dasar atas sumberdaya hutan tidak akan mempunyai pengaruh signifikan terhadap upaya pengendalian produksi kayu dari kawasan hutan negara.

5.4. Terakhir dalam catatan akhir ini kembali ditegaskan bahwa keberhasilan pengendalian kerusakan hutan produksi sangat tergantung pada institusi dan *leadership* yang akan menjalankan bagaimana tata pemerintahan pengelolaan hutan dapat diperbaiki. Jangkauan masalah kebijakan yang sangat luas tersebut barangkali akan menjadi tantangan baru bagi profesi kehutanan baik yang ada di pemerintahan, dunia usaha, akademisi maupun lembaga non pemerintah.

ooo

## DAFTAR PUSTAKA


Barzel, Y. 1991. Economic Analysis of Property Rights. Cambridge University Press. Sydney.

DeplHut (Departemen Kehutanan). 2006. Kajian Kebijakan Prioritas: Operasionalisasi dan Implementasinya dalam Program dan Kegiatan Departemen Kehutanan. Biro Perencanaan dan Keuangan. Departemen Kehutanan. Jakarta.

. 2004. Kondisi Umum Pembangunan Kehutanan dan Agenda Diskusi. Powerpoint Bahan Presentasi. Badan Planologi Kehutanan. Jakarta.

Diamond, J. 2005. COLLAPSE: How Societies Choose to Fail or Survive. Penguin Books. London.

Dinas Kehutanan Propinsi Riau, 2006. Studi Kegiatan Perencanaan, Pembinaan, dan Pengendalian Penerimaan dan Penggunaan Dana Reboisasi Bagian Daerah. Pekanbaru.

Dunn, W. N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Terjemahan. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

IPB (Institut Pertanian Bogor). 1999. Kajian nilai hutan produksi. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Kartodihardjo, H. 2006. Masalah dan Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Bahan Presentasi dalam Seminar Rehabilitasi Hutan dan Lahan Nasional: Kebijakan, Operasionalisasi dan Gagasan Baru. Petani Center. Bogor.

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

Lintong, E. E. 2004. Resolusi Konflik Pertambangan di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone, Sulawesi Utara. Thesis S2. Program Studi Lingkungan. Sekolah Pascasarjana, IPB. Bogor.

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

NRMP (Natural Resources Management Project). 2004. Natural Resources Scenario Future Analysis – Future Forest Scenarios Discussion. Powerpoint Presentation. Bappenas. Jakarta.

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

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.

Ribot, J. C. and N. Peluso, 2003. A Theory of Access. Rural Sociology 68 (2): 153-181.

Shaffer. J.D. 1980. Food Sytem Organization and Performance: Toward a Conceptual Framework. American Journal Agricultural Economic, May 1980 ; (310-318)

Schmid A. 1987. Property, Power, and An Inquiry into Law and Economic. Praeger. New York.

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