Politik Pengelolaan Sumberdaya Alam

SEBAGAI LANDASAN KEMANDIRIAN EKONOMI NASIONAL[1]

Dr. Hariadi Kartodihardjo[2]

PENDAHULUAN

Sumberdaya Alam (SDA) adalah seluruh bentang alam (*resources system/resources stock*) termasuk ruang publik dalam skala luas maupun daya-daya alam di dalamnya, serta seluruh komoditi yang dihasilkannya (*resources flow*)[3]. Rusaknya SDA di Indonesia lebih tepat dikatakan akibat dari perusakan, karena seluruh komoditi dari sumberdaya alam dieksploitasi tanpa mengindahkan daya dukungnya. Bukti bahwa daya dukung SDA sebagai bentang alam sudah terlampaui adalah semakin banyaknya kejadian-kejadian banjir, longsor, kekeringan, serta berkurangnya atau bahkan hilangnya berbagai jenis spesies dari SDA seperti kayu, rotan, tanaman obat-obatan, ikan, berbagai jenis satwa, serta kemiskinan hara yang ditandai semakin tidak suburnya lahan-lahan pertanian.

Pembangunan ekonomi, terutama yang dijalankan oleh sektor-sektor yang memanfaatkan SDA, lebih menitik-beratkan pada pemberian ijin pemanfaatan berbagai jenis komoditas dari SDA, sebaliknya pengelolaan SDA tidak berjalan dengan baik. Sejak tahun 70an, dimana ijin pemanfaatan mulai diberlakukan secara besar-besaran, hingga saat ini, pemerintah belum dapat menyelesaikan hak atas SDA, banyaknya konflik atas batas ruang kelola SDA, bahkan juga belum diketahui secara pasti potensi SDA itu sendiri secara akurat, sehingga perencanaan dan pengendalian pemanfaatan SDA hanya berlangsung secara administratif. Kondisi demikian ini antara lain disebabkan oleh implementasi berbagai Undang-undang yang secara nasional lebih berorientasi pada pemanfaatan komoditas dari setiap SDA yang dikelola sektor. Dengan target ekonomi yang diukur dengan ukuran-ukuran agregat nasional seperti pertumbuhan, GNP, dll, adanya keterbatasan daya dukung SDA maupun lemahnya akses masyarakat lokal terhadap SDA belum menjadi pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan.

Apabila kemandirian ekonomi yang dimaksud dalam pembahasan ini dijabarkan dalam bentuk pemanfaatan SDA secara adil dan berkelanjutan, maka politik pengelolaan SDA menentukan pelaksanaan mobilisasi, alokasi dan distribusi SDA yang sangat menentukan dapat dicapai atau tidak dapat dicapainya kemandirian ekonomi tersebut.

Naskah ini membahas penyimpangan pengelolaan SDA dan masalah politik dibaliknya yang dimulai dengan mengetengahkan peran dan kerusakan SDA, serta harapan orientasi politik SDA sebagai landasan kemandirian ekonomi.

---

[1] Makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, di Semarang. Makalah ini merupakan pengayaan makalah sebelumnya yg disajikan dalam Konferensi dengan tema "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" 17-19 Nopember 2005 di Yogjakarta.

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

[3] Dalam berbagai pembahasan, sumberdaya alam sering disebut juga sebagai sumber-sumber agraria. Untuk keperluan pembahasan dalam naskah ini penggunaan dua istilah itu tidak diulas lebih jauh, dan dianggap sama saja.

2

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang berasal dari SDA mempunyai kontribusi terbesar. Pada tahun 2003 PNBP yang berasal dari SDA sebesar 33.9 % dari total PNBP. Selain itu SDA mampu memberikan kontribusi terhadap PDB sekitar 30 % dan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 57 % dari total angkatan kerja (BPS, 2005).

Ekspor Indonesia masih didominasi oleh komoditas non migas. Pada tahun 2000, ekspor non migas mencapai US$ 47.8 miliar atau sekitar 76.9% dari total ekspor nasional. Pada tahun 2004 ekspor non migas mencapai 78.1% dari nilai total ekspor. Selanjutnya, dalam kurun waktu 2000-2004 trend ekspor non migas naik rata-rata sebesar 4,5% per tahun. Dalam kurun waktu yang sama ekspor migas hanya meningkat sebesar 2.8% per tahun. impornya meningkat sangat besar yaitu 20.2% per tahun, sehingga surplus sudah semakin menurun dengan rata-rata penurunan sebesar 15.8% per tahun (Bappenas, 2005).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa SDA masih diandalkan dalam perekonomian nasional. Surplus migas sudah semakin kecil. Peran non migas terus meningkat. Ketika pentingnya non migas terutama yg berasal dari SDA terbarukan (*renewable resources*) tidak kunjung dapat diimbangi oleh upaya pelestariannya, perekonomian nasional berpotensi menghadapi krisis.

Potensi terjadinya krisis tersebut ditandai oleh rusaknya SDA, khususnya yang berada di dalam kawasan lindung telah mengakibatkan dampak negatif bagi LH. Kerusakan kawasan lindung telah menyumbang terjadinya bencana banjir dan longsor, serta di beberapa lokasi menyumbang terjadinya kekeringan dan potensi peledakan hama pertanian, sehingga telah mengurangi produktivitas hasil-hasil pertanian.

Sementara itu, sektor pertanian dalam arti luas, juga masih harus menjadi penyangga dalam penyerapan tenaga kerja nasional. Pada tahun 2001 sebanyak 39.7 juta orang bekerja pada sektor pertanian atau 43,8% dari jumlah tenaga kerja secara nasional. Jumlah itu semakin meningkat pada tahun 2003 mencapai 43.0 juta orang atau sebesar 46.3% dari jumlah tenaga kerja secara nasional. Pada tahun 2004 penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian sempat menurun menjadi 40.6 juta orang atau sebesar 43.5% dari tenaga kerja nasional tapi pada tahun 2005 naik lagi menjadi 41,8 juta orang (44.0%) (Bappenas, 2005).

Di satu pihak, penyerapan tenaga kerja tersebut merupakan kontribusi sektor pertanian dalam mengatasi pengangguran, tetapi di lain pihak ini merupakan indikasi bahwa penyerapan tenaga kerja di sektor lain mengalami penurunan (kontraksi), sehingga sektor pertanian merupakan *last resort*. Hal ini mengakibatkan beban sektor pertanian untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dari kesejahteraan tenaga kerjanya semakin berat, apalagi dengan adanya tekanan, di satu sisi, untuk peningkatan efisiensi dan daya saing sektor pertanian menghadapi pasar global, dan di sisi lain, terjadinya kerusakan daya dukung lingkungan.

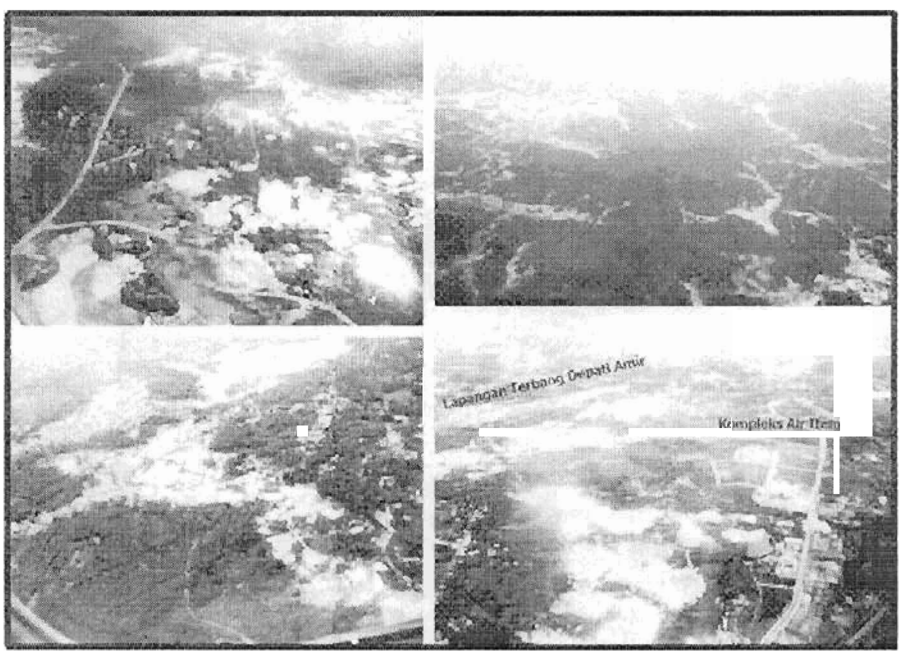
Rendahnya daya dukung lingkungan ditandai setidaknya dalam lima tahun terakhir hampir setiap tahun telah terjadi banjir, banjir bandang, dan longsor. Dalam tahun 2003 saja, di Indonesia telah terjadi 236 kali banjir di 136 kabupaten dan 26 propinsi, disamping itu juga terjadi 111 kejadian longsor di 48 kabupaten dan 13 propinsi. Dalam tahun yang sama tercatat 78 kejadian kekeringan yang tersebar di 11 Propinsi dan 36 Kabupaten. Selama periode itu juga, 10 propinsi lahan sawahnya terendam banjir. 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen, serta 66.838 Ha sawah puso (KLH. 2004).

Kerusakan SDA, dengan demikian, telah menyebabkan, di satu sisi menurunnya daya dukung lingkungan, dan di sisi lain, kemiskinan. Kemiskinan yang dipicu oleh berkurangnya atau bahkan hilangnya SDA sebagai tumpuan hidup masyarakat telah menumbuhkan sikap pragmatis masyarakat, seperti melakukan penjarahan dan memicu terjadinya konflik. Dengan demikian, kebijakan ekonomi dan pengelolaan SDA telah melahirkan dan menyimpan potensi konflik.

Sektor LH sebagai benteng terakhir untuk menangani akibat kerusakan SDA juga belum mendapat perhatian yang cukup. Hal demikian itu dicermikan antara lain oleh kecilnya anggaran yang dialokasikan untuk pengelolaan SDA/LH yang hanya kurang dari 1% dari PNBP atau hanya berkisar 1 1.5 % dari total anggaran pembangunan. Kondisi tersebut juga terjadi pada tingkat pemerintah daerah. Dari data alokasi anggaran pembangunan daerah (propinsi Sumatera Selatan, Lampung, Banten, Jawa Tengah, Di Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara dan Nusa Tenggra Timur) sejak tahun 2001, 2002 dan 2003 diperoleh gambaran bahwa prosentase alokasi anggaran LH rata-rata hanya berkisar antara 0,15 % - 3 % dari total anggaran pembangunan daerah.

KERUSAKAN SDA DAN KRISIS EKOLOGI

Telah banyak publikasi yang menunjukkan laju kerusakan sumberdaya alam. Dalam bagian ini ditampilkan beberapa Gambar yang menunjukkan kerusakan tersebut. Dalam **Gambar 1** ditunjukkan kerusakan bentang alam P. Bangka akibat tambang timah. Sedangkan dalam **Gambar 2** ditunjukkan bagaimana kerusakan hutan alam dalam kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja di Kabupaten Dumai, Riau.

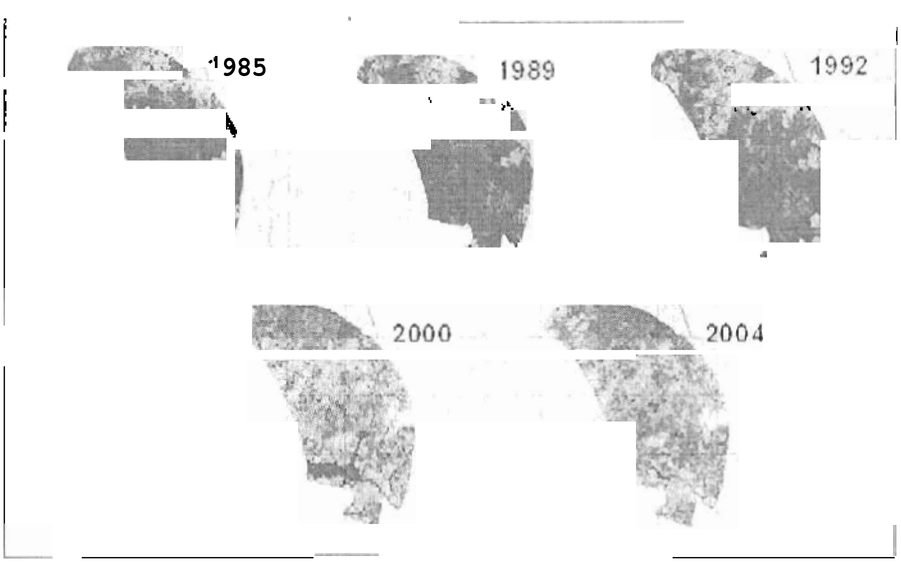


Gambar 1 Kerusakan Bentang Alam di P Bangka Akibat Tambang Timah
Sumber:Protokol dan Humas Pemda Prop Kep. Bangka dan Belitung

Dua contoh tersebut hanyalah potret kecil dari kondisi sumberdaya alam di Indonesia yang terus mengalami kerusakan. Dalam skala nasional, dalam **Tabel 1** ditunjukkan nama-nama DAS kritis menurut pu-

I Salah satu faktor penyebab krisis nil- adalah kerusakan Daerah Aliran Sungai (DAS). Peningkat-an jumlah DAS kritis di Indonesia tergolong mengkawatirkan. Pada 1984 ada *12* DAS kritis dan super kritis. meningkat menjadi 29 DAS pada 1992. 39 DAS padn 1994. 42 DAS pada 1998. 58 DAS pada 2000. dan 60 DAS pada 2002. Direktur Jenderal Sumberdaya Air pada Departemen Kimpraswil menyebutkan 65 dari 470 DAS pada 2004 dalam kondisi kritis. Data Departemen Kehutanan (2005) menyebutkan luas lahan kritis kini sudah mencapai angka 42.1 juta Ha. Kerusakan sumberdaya alam yang terjadi di daratan juga berpengaruh terhadap kerusakan sumberdaya alam di perairan, baik di darat maupun di laut. Misalnya di berbagai lokasi perairan laut telah terjadi gejala penangkapan ikan berlebihan yang ditunjukkan dalam **Gambar** 3.

Indonesia adalah negara yang rentan terhadap berbagai jenis bencana. baik yang langsung ditimbulkan gejala alam maupun ukibat kegiatan manusia. **Tabel** 2 memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun, 1998-2004 terjadi 1.150 kali bencana. memakan korban jiwa 9.900 orang dan menimbulkan kerugian Rp 5.922 miliar. Dalam Tabel tersebut ditunjukkan bahwa banjir dan tanah longsor menduduki peringkat paling atas berdasarkan jumlah kejadian. Korban jiwa akibat banjir menduduki pe-ringkat kedua setelah konflik sosial. Banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan bukan merupakan bencana alam, tetapi dapat dikategorikan sebagai bencana pembangunan bersama dengan epidemi penya-kit. konflik *so-sial*, serta kega-galan teknologi. Banjir dan long-sor terjadi hampir merata di seluruh Indone-sia seperti ter-cermin dari ang-ka untuk 2003 yang disajikan pada **Gambar 4** dan **Gambar 5**.



Gambar 2 Kerusakan Hutan dalam Kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja, Rtau

Pada 2003. ter-dapat 111 keja-dian tanah long-sor mencakup 48 kabupaten/kota di 13 provinsi. Daerah yang paling sering mengalami longsor adalah Jawa Barat dan Jawa Tengah, masing-masing 46 dan 33 kejadian. Pada tahun itu pula tercatat 236 kejadian banjir di 136 kabupaten/kota pada 26 provinsi. Bencana banjir paling sering melanda Jawa Tengah, Jawa Barat, Jambi, dan Riau. Diperkirakan banjir menyebabkan 501 orang meninggal, sementara 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen serta 66.838 Ha sawah puso di 19 provinsi (KLH. 2004). Jumlah kejadian banjir 2003 menunjukkan peningkatan dari tahun sebelumnya. Antara Oktober 2001 hingga Februari 2002 ada 92 kejadian banjir besar yang menyebabkan 146 orang meninggal, 4 orang hilang, dan 389.919 orang mengungsi. serta 54.482 permukiman dan 173.859 sawah/perkebunan tergenang (Nugroho, 2003).

Tabel 1. DAS Kritis di Indonesia

Pulau	DAS
Sumatera	Krueng Aceh, Krueng Peusangan, Asahan Toba, Lau Renun, Ular, Kepualuan Nias, Kampar, Indragiri, Rokan, Kuantan, Kampar Kanan Hulu, Batanghari, Manna Padang Guci, Musi, Way Sekampung, Way Seputih
Jawa	Citarum, Cimanuk, Ciliwung, Citanduy, Cipunagara, Ciujung, Garand Ds, Bodri Ds, Bribin, Grindulu Ds, Pasiraman, Rejoso, Brantas, Sampean, Saroka
Kalimantan	Sambas, Tunan Manggar, Kota Waringin, Barito
Bali dan Nusa Tenggara	Unda, Dodokan, Benanain, Noelmina, Aesesa, Kambaniru, Jeneberang klara, Wallanae, Billa, Sadang, Baubau
Sulawesi	Wanca, Lasolo, Limboto, Tondano, Dumoga, Poso, Lamboru, Palu
Maluku dan Papua	Batu Merah, Hatu Tengah, Baliem, Merauke Bulaka Ds, Memberamo, Sentani

Sumber: Nugroho, 2003

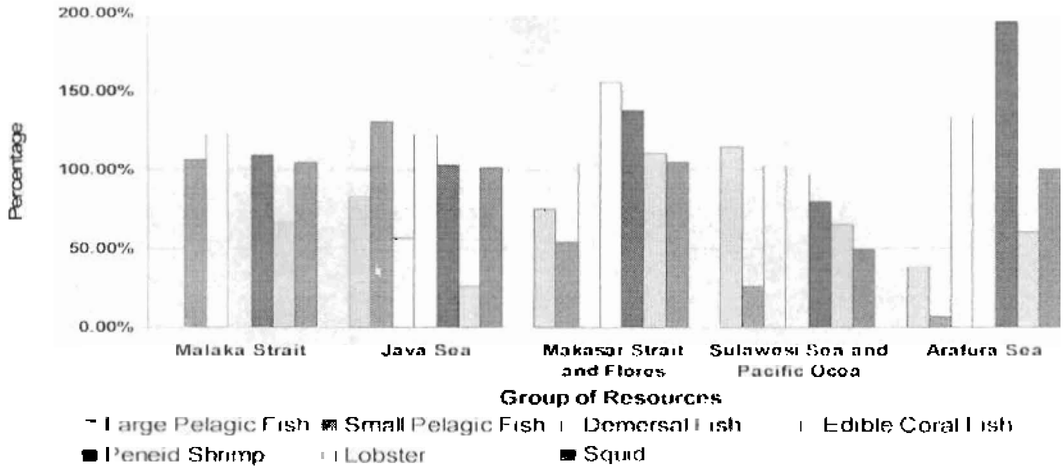
Pada 2003, terdapat 111 kejadian tanah longsor mencakup 48 kabupaten/kota di 13 provinsi. Daerah yang paling sering mengalami longsor adalah Jawa Barat dan Jawa Tengah, masing-masing 46 dan 33 kejadian. Pada tahun itu pula tercatat 236 kejadian banjir di 136 kabupaten/kota pada 26 provinsi. Bencana banjir paling sering melanda Jawa Tengah, Jawa Barat, Jambi, dan Riau. Diperkirakan banjir menyebabkan 501 orang meninggal, sementara 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen serta 66.838 Ha sawah puso di 19 provinsi (KLH, 2004). Jumlah kejadian banjir 2003 menunjukkan peningkatan dari tahun sebelumnya. Antara Oktober 2001 hingga Februari 2002 ada 92 kejadian banjir besar yang menyebabkan 146 orang meninggal, 4 orang hilang, dan 389.919 orang mengungsi, serta 54.482 permukiman dan 173.859 sawah/perkebunan tergenang (Nugroho, 2003).

Tabel 2. Bencana di Indonesia, 1998 – Desember 2004

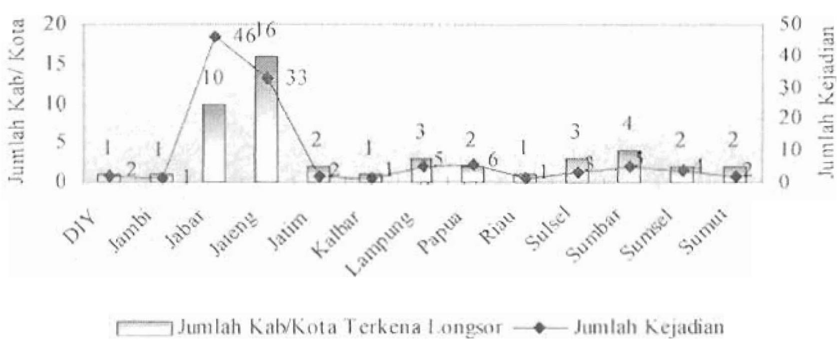
Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Jumlah Jiwa (orang)	Kerugian (Miliar Rp)
Banjir	402	1.141	647,04
Kebakaran	193	11	137,25
Tanah Longsor	294	7b7	21.11
Kebakaran hutan	51	9	-
Gempa Bumi	58	384	437,88
Angin Topan	102	1h	-
Konflik social	82	6.559	4.733,00
Gunung api	19		-
Kegagalan Teknologi	10	581	-

Sumber : Bakornas, 2005 dalam MPBI, 2005

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa kerusakan sumberdaya alam bukan hanya terbatas semakin menipisnya ketersediaan komoditas yang dapat dimanfaatkan, melainkan telah menyebabkan kerusakan infrastruktur ekonomi maupun sosial. Bukan hanya itu, apabila dilihat dari distribusi manfaat atas eksploitasi sumberdaya alam juga menunjukkan ketidak adilan alokasi manfaatnya.



Garnbar 3. Gejalah penangkapan Berlebih pada Beberapa Kawasan Perairan di Indonesia (Kosasih dkk. 2003)



Gambar **4.** Jumlah Kejadian Longsor dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Longsor , 2003 (Sumber. KLH, 2004)

PRIVATISASI PROFIT, SOSIALISASI BENCANA

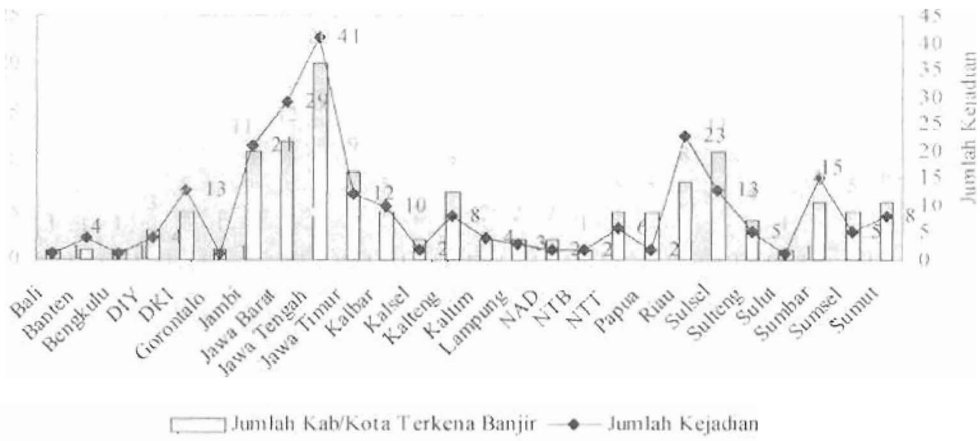
Untuk menunjukkan ketimpangan alokasi manfaat sumberdaya alam serta politik pengelolaan SDA, berikut ini diuraikan beberapa kasus mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan, kebun, dan tambang.

Pengelolaan Hutan di Maluku Tengah[4]

Kabupaten Maluku Tengah sedang berupaya untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan dalam bentuk Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) serta penanggulangan *illegal logging* dan berbagai bentuk pengrusakan hutan lainnya. Namun demikian, dalam implementasinya belum diarahkan

[4] Informasi ini diperoleh dari komunikasi dalam proses pembimbingan di Program Pascasarjana, IPB dengan Abdul Latif Ohorella dan thesis Abdul Latif Ohorella (2003).

untuk menyelesaikan permasalahan pokok pengelolaan hutan, yang merupakan prakondisi bagi terlaksananya pengelolaan hutan yang memenuhi prinsip-prinsip kelestarian[5].



Gambar 5. Jumlah Kejadian Banjir dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Banjir, 2003
(Sumber : Bakornas PBP, 2003 dalam KLH, 2004)

Politik Penetapan Kebijakan Kehutanan Daerah

Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu :

(a) Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian usaha, hak penguasaan dan pemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.

(b) Lemahnya koordinasi dan perbedaan kepentingan antar level pemerintahan (kabupaten/propinsi/pusat). Dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi pasca pemberlakuan otonomi daerah, koordinasi antara pemerintah kabupaten dan provinsi disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting, namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kehutanan provinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi dengan menggunakan instrumen

[5] Alokasi anggaran pembangunan daerah Maluku Tengah tahun 2002 - 2003 untuk sektor kehutanan, diprioritaskan pada kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan serta operasi pengamanan hutan, yang dimasa lalu terbukti belum efektif untuk menanggulangi kegiatan *illegal logging*. Belum ada kegiatan untuk penataan institusi (kebijakan dan organisasi penyelenggara) kehutanan daerah, serta penyelesaian masalah status hutan negara.

hukum[6], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah provinsi tidak dilakukan.

(c) Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya. Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir, dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*). Kebijakan pemerintah pusat yang tumpang tindih dalam rangka desentralisasi kehutanan[7] telah menjadi instrumen yang sangat efektif untuk memberi peluang kepada *state-apparatur* di Maluku Tengah untuk mendapatkan keuntungan ekonomi tanpa secara langsung merugikan masyarakat.

Biaya Transaksi

Hasil perhitungan biaya transaksi pemanfaatan hutan yang berupa Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) sebagaimana disajikan pada **Tabel 3**. Besarnya biaya transaksi tersebut relatif sama dengan HPH[8]. Besarnya biaya transaksi tersebut berarti sekitar 28,24% dari biaya operasional. Timbulnya biaya transaksi tersebut merupakan implikasi dari dilaksanakannya 21 jenis kegiatan administratif, dan harus berhubungan dengan 9 instansi pemerintah dengan melakukan 92 urusan (meja) dan dilakukannya inspeksi sebanyak 17 kali per tahun oleh 3 instansi pemerintah.

Tabel 3. Biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK di Maluku Tengah

No.	Jenis Biaya	Besar biaya (x Rp. 1.000)	Keterangan
1.	Biaya koordinasi .		
	(1) Pengurusan ijin	80.350,00	Berdasarkan perhitungan padn IPHHK dengan tebangan lahunan sebanyak 6.000 m^3 Dart perhitungan ini, maka bcban pungutan lidak resmi sebesar Rp 55 100/m^3
	(2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian	79.200,00	
	(3) Pelaporan	12.350,00	
2	Biaya informasi	25.500,00	
3	Biaya strategi	133.200,00	
	Jumlah	330.600,00	

Kecenderungan perilaku HPH dalam merespon tingginya biaya transaksi relatif sama dengan perilaku pemegang IPHHK, yaitu dilakukannya penebangan berlebih (*over cutting*) atau penebangan di luar lokasi yang diijinkan[9].

[6] Terdapat paling tidak empat buah surat Dinas Kehutanan Provinsi Maluku kepada Dinas Kehutanan Maluku Tengah terkait dengan pengelolaan hutan alam produksi yang sifatnya instruksional. Masing-masing surat No. 522.21/Dishut-Mal/668/2002 tgl 07-10-2002; No. 522.1.Dishut-Mal 697 2002 tgl 12-10-2002; No. 522.11/Dishut-Mal/130/2003 tgl. 26-03-2003; dan No. 522 2/Dishut-Mal 220/2003 tgl. 07-05-2003.

[7] Antara UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 dengan UU No. 41 Tahun 1999 dan PP 34 Tahun 2002, terdapat perbedaan substansi penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan. Hal ini antara lain mengakibatkan kondisi ketidakpastian format desentralisasi kehutanan, yang kemudian direspon oleh daerah melalui perumusan kebijakan untuk kepentingan jangka pendek.

[8] Depperindag dan Sucofindo (2001) memperkirakan biaya transaksi tahunan pemanfaatan hutan HPH mencapai Rp. 203 000/m dengan dasar perhitungan tebangan tahunan sebanyak 30.000 m^3.

[9] Hasil identifikasi berdasarkan observasi lapangan dan wawancara dengan staf dinas kehutanan Maluku Tengah yang tidak mau disebutkan namanya, diperoleh temuan sebagai berikut : (a) inventarisasi potensi hutan umumnya dilakukan tidak lebih dari 25% dari seluruh areal yang dimohon, (b) tidak dilakukan

Sebaginn besar kontraktor *logging* IPHHK diantaranya adalah pemegang HPH. Besarnya biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK tersebut ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus ditanggung oleh sistem HPH lebih besar daripada dengan sistem IPHHK[10]. Dengan demikian maka harapan untuk mendorong kembali aktivitas pelaku usaha kehutanan HPH di Maluku Tengah sangat sulit diwujudkan.

Distribusi Manfaat

Pemberian IPHHK dimaksudkan untuk mewujudkan redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi ang selama tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan maupun *illegal logging*. Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US$ 27.50 per m^3 kayu bulat. Laba tersebut dinikmati oleh kontraktor *logging* yang menjadi mitra kerja masyarakat sebagai pemegang ijin sebanyak US$ 25, sedangkan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk dana kompensasi sebesar US$ 2.50. Pemerintah memperoleh US$ 35.40 dari setiap m^3 kayu bulat berupa pungutan kehutanan dan pajak. Dari bagian pemerintah tersebut, pemerintah daerah Maluku Tengah memperoleh sekitar US$ 8.50, pemerintah provinsi Maluku memperoleh US$ 1.09, kabupaten/kota lainnya di provinsi Maluku US$ 2.18[11]. Dari gambaran distribusi manfaat ekonomi (*gross income*) setiap m^3 kayu bulat dari pemanfaatan hutan IPHHK, dapat ditunjukkan bahwa innsl arakat akan memperoleh manfaat yang adil dari pemberian IPHHK tidaklah benar.

Tambang Emas di Taman Nasional[12]

Perebutan akses terhadap sumberdaya mineral emas memicu dua jenis konflik di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone (TNBNW), Sulawesi Utara, yaitu berupa konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang berprofesi sebagai penambang[13] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat

---

penandaan dan penomoran pohon tebang, pohon induk dan pohon inti, dan (c) penentuan lokasi IPHHK di lapangan berdasarkan acuan peta yang diragukan kebenarannya dan menggunakan alat ukur yang tidak tepat

[10] Pemegang IPHHK tidak dikenai kewajiban menyerahkan foto udara atau citra satelit, penyusunan dokumen AMDAL dan pemantauan lingkungan, serta beberapa kegiatan pembinaan hutan seperti pembuatan petak ukur permanen, plot plasma nutfah, dll. sebagaimana diwajibkan kepada pemegang HPH.

[11] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Bagian daerah dari penerimaan provisi sumberdaya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi, . untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (5) dan penjelasannya]. Dana reboisasi dibagi dengan imbangan 40% untuk daerah penghasil dan 60% untuk pemerintah pusat [UU *No. 25* Tahun 1999, Pasal 8 ayat (4)].

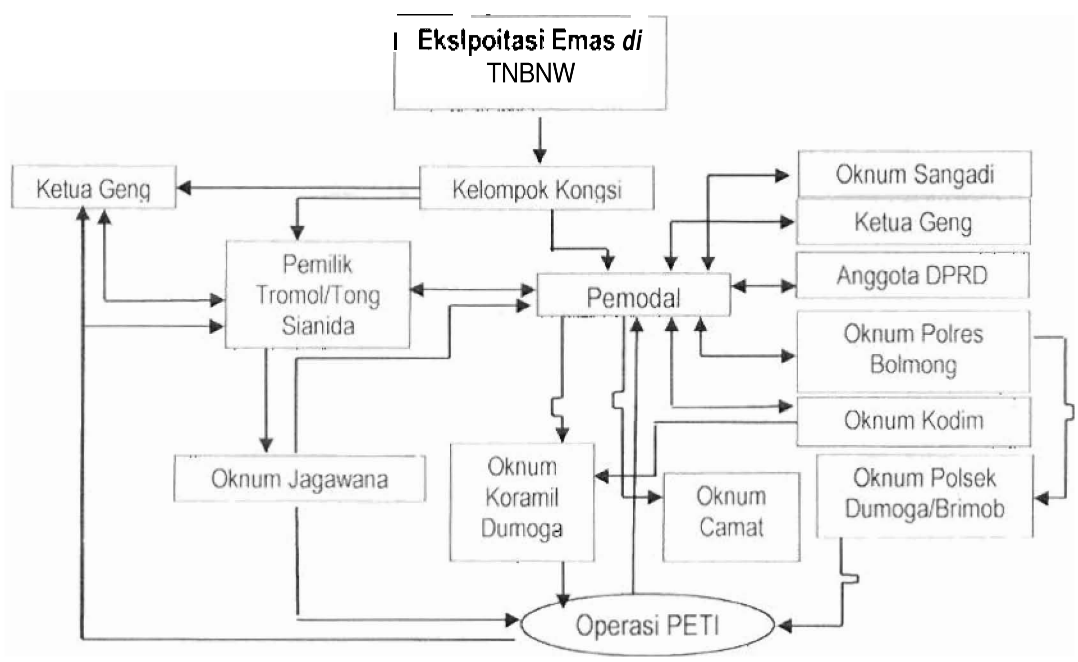
[12] Telaah ini diringkas dari Lintong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006).

[13] Lazim disebut pelaku tambang emas *illegal* (PETI).

status kawasan taman nasional sebagai *state property* tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan sehingga terbentuk "kelembagaan *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 kelembagaan *illegal* (**Gambar 6**).

Kelembagaan *illegal* tersebut dapat membuat kondisi keamanan dan ketertiban di Dumoga stabil dan mengurangi konflik, di saat kesepakatan antar aktor berjalan dengan baik. Kesepakatan tidak tertulis tersebut adalah: anggota kelompok kongsi dan pemodal (pemilik tromol dan tong sianida) memberikan uang kepada para penguasa (anggota Jagawana, TNI/Polri dan Camat), untuk mendapatkan hak pengelolaan dalam TNBNW serta jaminan keselamatan dan jaminan tidak akan mendapatkan perlawanan dari pihak lain (kelompok kongsi lain maupun Operasi PETI). Aktor-aktor yang memiliki jabatan lebih tinggi bermain di belakang layar dengan menyetor modal lewat pemilik tromol dan pemilik tong sianida.



Gambar 6. Kelembagaan *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

Kondisi aman ang diciptakan kelembagaan *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 kelembagaan *illegal* tersebut. Pada titik tertentu, kondisi ini dapat memicu pelanggaran kesepakatan antar pelaku dalam kelembagaan *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 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 kelembagaan *illegal* tetap kuat dalam menguasai ekstraksi emas di TNBNW.

Pertambangan Hutan Lindung di Sumbawa[14]

Hutan di Sumbawa merupakan hutan tropis basah dataran rendah yang selalu hijau. Secara ekologi hutan lindung memiliki peranan yang sangat penting dalam sistem alam bagi pendukung siklus kehidupan manusia dan sebagai penopang keberlanjutan ekosistem alam. Disamping itu hutan juga sebagai sumber mata pencaharian bagi masyarakat sekitar hutan. Namun kondisi hutan di Sumbana saat ini terancam kerusakannya disebabkan oleh penebangan kayu secara komersial dan hampir seluruh wilayah hutan lindung digunakan untuk pertambangan. PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) yang berlokasi di Pulau Sumbawa merupakan perusahaan yang melakukan penambangan dengan sistem pertambangan terbuka *(open pit mining)* di kawasan hutan lindung dan sudah memperoleh kontrak karya sejak tahun 1996.

Kasus ini menggambarkan tentang dasar pertimbangan kebijakan operasi industri pertambangan PT. NNT di hutan kawasan lindung, dengan mengestimasi nilai ekonomi total hutan lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti di Sumbawa yang akan dikonversi untuk pertambangan terbuka oleh PT. NNT serta mengkaji distribusi pendapatan pertambangan terbuka PT. NNT di Blok Batu Hijau bagi pemerintah dan masyarakat.

Nilai Ekonomi Total Hutan Lindung

Nilai ekonomi total hutan lindung dalam wilayah PT. NNT di Blok Dodo dan Blok Rinti merupakan penjumlahan beberapa nilai ekonomi yang meliputi nilai manfaat langsung yang terdiri dari nilai kayu (kayu lop dan kayu bakar), dan nilai non kayu (rotan, bambu, kemiri, madu, gula aren, burung punglor dan rusa). Nilai manfaat tidak langsung yang terdiri dari nilai persediaan atau pengaturan air, nilai pencegah erosi, nilai penyedia unsur hara, nilai serapan karbon. Serta Nilai bukan guna yang terdiri dari nilai pilihan dan nilai keberadaan. Secara keseluruhan nilai ekonomi total hutan lindung dalam wilayah PT. NNT di Blok Dodo dan Blok Rinti diperkirakan sebesar Rp.478.67 milyar sampai dengan Rp.1.04 triliun per tahun. Nilai tersebut berupa nilai guna langsung hutan lindung sebesar 3 - 7 %, nilai guna tidak langsung sebesar 53 - 64 % dan nilai bukan guna sebesar 29 - 44 % dari nilai manfaat total hutan lindung.

Besarnya nilai jasa lingkungan tersebut menunjukkan bahwa semakin meningkatnya laju kerusakan hutan, baik yang disebabkan oleh *illegal loging* maupun konversi hutan untuk peruntukan lain, sesungguhnya tidak hanya berpengaruh terhadap hilangnya peluang

[14] Informasi ini diperoleh dari komunikasi dalam proses pembimbingan di Program Pascasarjana, IPB dengan Muhammad Marzuki dan thesis Muhammad Marzuki (2005).

usaha bagi masyarakat, melainkan juga hilangnya fungsi jasa lingkungan yang sangat penting bagi pelestarian ekosistem dan lingkungan hidup, untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di lokal sampai global.

Distrubusi Pendapatan Pertambangan Terbuka di Hutan Lindung

Distribusi pendapatan yang dihitung adalah distribusi manfaat finansial keberadaan PT. NNT di Blok Batu Hijau yang diperoleh pemerintah berupa pendapatan dari pajak maupun bukan pajak dan pendapatan masyarakat melalui program pengembangan masyarakat *(community development)* Berdasarkan hasil perhitungan pendapatan pemerintah dan masyarakat dari PT. NNT di Blok Batu Hijau sejak Tahun 1007 sampai dengan 2003 sebesar Rp.2.27 triliun, yang terditi dari pendapatan pemerintah sebesar Rp.2.16 triliun dan pendapatan masyarakat sebesar Rp. 113.33 milyar. Secara nominal pemerintah pusat memperoleh proporsi pendapatan terbesar yaitu sebesar Rp.1,488 triliun (65 %). Kabupaten Sumbawa sebagai daerah penghasil memperoleh pendapatan sebesar Rp.310.57 milyar (14 %). Provinsi Nusa Tenggara Barat sebesar Rp.158.30 milyar (7 %). Kabupaten/Kota di Nusa Tengga Barat sebesar Rp.207.62 milyar (9%) dan masyarakat memperoleh proporsi pendapatan sebesar Rp.113.33 milyar (5 %) dari keseluruhan manfaat finansial yang diperoleh dari PT. NNT sejak Tahun 1997 sampai dengan Tahun 2003.

Analisis Biaya Manfaat Ekonomi

Manfaat yang dimaksud adalah nilai ekonomi total tambang yang terkandung di Blok Batu Hijau, sedangkan biaya adalah nilai ekonomi hutan yang hilang *(potential loss value)* karena dikonversi untuk pertambangan terbuka di Blok Dodo dari Hlok Rinti.

Data keuntungan PT. NNT di Blok Batu Hijau yang digunakan yaitu keuntungan pertambangan PT. NNT tahun. Keuntungan PT. NNT pada tahun 2002 sebesar Rp.526.14 milyar yang diperoleh dari total jumlah biaya operasional sebesar Rp.3.261triliun dikurangi dengan jumlah biaya operasional yaitu sebesar Rp.2.735 triliun.

Hasil analisis biaya manfaat ekonomi industri pertambangan terbuka PT. NNT dengan mengkonversi hutan lindung pada tahun 2002 diperoleh nilai *Benefit Cost Rasio (BCR)* sebesar 0.52. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan pengembangan industri pertambangan PT. NNT di Hlok Dodo dan Blok Rinti dengan mengkonversi hutan lindung tidak layak dikembangkan secara ekonomi. Disamping itu, keputusan mengkonversi hutan lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti untuk pertambangan terbuka oleh PT. NNT akan menyebabkan kerugian akibat hilangnya nilai hutan lindung sebesar Rp.516.905.110.000.- yang memberikan manfaat lingkungan bagi masyarat dan merupakan tumpuan daya dukung kehidupan saat ini dan dimasa yang akan datang.

Analisis Biaya dan Manfaat Ekonomi Bagi Daerah

Komponen manfaat yang dimaksud adalah pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah berupa pajak maupun bukan pajak dan pengembangan masyarakat *(community development)* dari PT. NNT selama 4 tahun beroperasi (tahun 2000-2003). Sedangkan komponen biaya yang dimaksud adalah nilai hutan bagi daerah yang hilang karena dikonversi untuk pertambangan terbuka *(potential loss value)*.

Hasil perhitungan analisis biaya manfaat ekonomi *BCR* bagi daerah diperoleh rata-rata per tahun sebesar 0.49 untuk nilai *potential loss* terendah dan 0,30 untuk *potential loss* tertinggi. Dengan demikian, keputusan pengembangan pertambangan terbuka dengan mengkonversi hutan lindung tidak layak secara ekonomi. Disamping itu juga daerah dan masyarakat mengalami kerugian akibat hilangnya nilai hutan lindung bagi daerah sebesar Rp.189,91 milyar sampai dengan Rp.434,88 milyar per tahun berupa manfaat lingkungan bagi daerah dan masyarakat yang merupakan tumpuan daya dukung kehidupan saat ini dan di masa yang akan datang.

Konversi Hutan untuk Kebun Kelapa Sawit[15]

Lokasi studi ini di Kalimantan Barat. Dengan menggunakan luas 10.000 Ha. investasi dilakukan sampai menghasilkan *crude palm oil* (CPO) dan *krenel palm oil* (KPO), selama 30 tahun. diperoleh hasil analisis finansial dan ekonomi sebagai berikut:

	NPV (10%, 30)	IRR (10%, 30)
Analisis Finansial Murni (FM)	370.964.850	18.93%
FM + retribusi	369.490.499	18.90%
FM dengan hasil IPK[16]	484.688.450	27.00%
FM + IPK + DU + IU[17]	-222.210.599	6.14%

Hasil analisis menunjukkan bahwa NPV(10%,30) adalah Rp. 370 milyar. Sementara itu. IRR(30) adalah 18.93%. Dengan demikinn. investasi kebun kelapa sawit secara finansial murni layak untuk dilaksanakan. Kelayakan finansial tersebut merupakan insentif ekonomi yang kuat bagi investor untuk berinvestasi di kebun kelapa sawit. Beban retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten sebesar Rp 5.0,- per kg CPO dan Rp 3.5.- per kg KPO akan sedikit mengubah NPV(10%,28) dan IRR(30) masing-masing menjadi Rp. 369 milyar dan 18,90%. Hasil ini sekaligus menunjukkan bahwa tanpa IPK. investasi kebun kelapa sawit secara finansial tetap layak.

Namun demikian. dengan memasukkan nilai lingkungan secara penuh. investasi kebun kelapa sawit menjadi tidak layak. Besaran NPV(10%,30) menjadi negatif Rp. 322 milyar dan besaran IRR(30) menjadi 6.14%.

Sebagian besar pendapatan finansial yang diperoleh dari pengusahaan perkebunan kelapa sawit selama 1 periode HGU (30th) diserap oleh biaya. yakni 73.79%. Sebagian terbesar tersebut adalah biaya langsung. yakni biaya yang harus dikeluarkan untuk investasi pembangunan kebun clan biaya operasional diluar tenaga kerja. yang mencapai 50.81% dari total pendapatan. Biaya untuk tenaga kerja merupakan komponen biaya terbesar kedua dengan proporsi 13.91% dari total pendapatan.

Penerimaan negara yang diterima oleh pemerintah pusat melalui ijin HGU. PBHTB, PPh. Pajak Ekspor. dan PBB mencapai 8.85% dari pendapatan. Sebagain dari penerimaan ini menjadi hak daerah melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dana dari PBB

---

[15] Informasi ini diperoleh dari Kajian Penerimaan Perkebunan Kelapa Sawit: Implikasi bagi Kebijakan Fiscal, dan Konversi Hutan sebagai Strategi untuk *Revenue Watch*. FOReTIKA. Atas pendanaan dari Tifa Foundation. *Fortcoming* (2006).

[16] Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) diasumsikan menghasilkan kayu sebanyak 75 m3/Ha.

[17] DU dan IU adalah *direct* dan *indirect use* akibat konversi hutan. DU dan IU diperhitungkan sebagai biaya.

kabupaten memperoleh bagian 64,8% dan dari PBHTB kabupaten mendapatkan 64,0%. Pembagian pajak ekspor yang relatif besar tidak disebutkan dalam pengaturan dana bagi hasil. Selanjutnya, penerimaan dari PPh yang relatif besar hanya sebesar 20% yang menjadi hak daerah, dimana hanya 60% daripadanya yang menjadi hak daerah kabupaten.

Berikut distribusi penerimaan dengan tanpa IPK dan nilai lingkungan:

Komponen	Besaran (ribuan Rp)	(%)
Total Inflow	1.408.137.350	100.00
Total Biaya		
Tenaga Kerja	195.925.598	13,91
HGU + PBHTB + PPh + PBB	124.623.390	8,85
Retribusi daerah	1.474.352	0,10
Biaya HGU tidak resmi	1.636.363	0,12
Biaya Langsung	715.410.168	50,81
Penerimaan saham	140.813.735	10,00
Investor	228.208.284	16.21

Dengan skema pembagian seperti itu, daerah kabupaten hanya memperoleh 16% dari total penerimaan ijin HGU, PBHTB, PPh, Pajak Ekspor, dan PHH, atau hanya 1.28% dari penerimaan total pengusahaan kebun kelapa sawit.

Banyak daerah membuat Perda tentang retribusi dari pengusahaan kebun kelapa sawit. Umumnya kata retribusi ini disamarkan dengan istilah yang lain walaupun esensinya masih tetap sama dengan retribusi. Tarif retribusi ini bervariasi dari daerah ke daerah. Dengan tarif retribusi masing-masing sebesar Rp 5.000.- per ton CPO dan Rp *2.500.*- per ton KPO, pemerintah kabupaten hanya memperoleh 0.10% dari pendapatan pengusahaan kebun kelapa sawit. Retribusi pemerintah daerah yang sering dianggap memberatkan ini ternyata masih lebih kecil dari biaya tidak resmi pengurusan ijin HGU yang mencapai 0.12% dari pendapatan. Dengan berbagai beban yang dianggap sangat memberatkan, investor menerima 16.21% dari pendapatan total dengan nilai present sebesar 228.208.284,3 ribu rupiah.

ARAH POLITIK PENGELOLAAN SDA

Kenyataan yang diungkap di atas sekurang-kurangnya menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Sampai saat ini SDA masih menjadi tumpuan pembangunan ekonomi, namun kerusakan SDA bukan hanya berpengaruh terhadap kinerja pembangunan ekonomi itu sendiri, melainkan telah menjadi penyebab bertambahnya kemiskinan maupun kerusakan daya dukung lingkungan;
2. Upaya untuk meningkatkan penananman investasi belum sejalan dengan upaya untuk mewujudkan redistribusi pendapatan bagi masyarakat lokal (kasus Maluku Tengah). Peningkatan investasi juga dilakukan dengan merusak daya dukung lingkungan (Kasus NTB dan Kalbar). Pemerintah maupun pemerintah daerah belum pernah mempunyai inisiatif ataupun kebijakan politik untuk memastikan hak dan akses masyarakat terhadap SDA. SDA yang secara *de facto* menjadi *open*

access resources seolah-olah tidak menjadi prasyarat bagi upaya untuk mengembangkan investasi;

3. Dalam hal ini, kelembagaan dalam pengelolaan SDA menjadi masalah utama. Berbagai peraturan-perundangan yang baru, termasuk pelaksanaan otonomi daerah, belum mampu mewujudkan kelembagaan pengelolaan SDA yang memungkinkan pemanfaatannya secara adil dan berkelanjutan. Aparat Pemerintah Daerah dan aparat keamanan menjadi bagian dari konflik pemanfaatan SDA (kasus Sulawesi Utara). Secara teknis hal demikian ini yang juga terdapat di banyak daerah disebabkan terutama oleh belum adanya upaya untuk menyelesaikan masalah status penguasaan SDA oleh negara. Disamping itu, sangat tingginya dominasi kekuatan politik untuk memanfaatkan SDA dalam jangka pendek, serta digunakannya masyarakat lokal sebagai pos terdepan (*outpost*) untuk memanfaatkan SDA secara *illegal*;
4. Di pihak lain, link atas SDA yang telah dilindungi oleh Undang-undang belum dapat menjadi jaminan kepastian berusaha. Hal demikian ini disebabkan oleh adanya akses politik yang membentuk jaringan kekuasaan (*web of power*)[18] dan melampaui kekuatan hak-hak yang sudah dinyatakan secara *legal*. Jaringan kekuasaan tersebut bukan hanya beroperasi di lapangan untuk memanfaatkan SDA secara *illegal*, tetapi juga mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan di seluruh tingkatan birokrasi.

Kelembagaan tanpa Tafsir Ekosistem

Pembangunan dengan memanfaatkan SDA oleh berbagai sektor, dimana setiap sektor seolah-olah berbekal Undang-undangnya masing-masing tidak akan memungkinkan terbatasnya daya dukung SDA digunakan sebagai pengendali kerusakannya. Karena untuk menentukan daya dukung tidaklah mungkin bentang alam dibagi-bagi dalam wilayah administrasi maupun yurisdiksi sektor-sektor. Cara yang berlangsung saat ini adalah sektor berjalan sendiri-sendiri dengan berbekal kebenaran dalam Undang-undangnya masing-masing misalnya UU Kehutanan, Mineral dan Batu Bara, Sumberdaya Air, Perikanan, Kelistrikan, Minyak dan Gas Bumi, Perkebunan padahal implementasi keseluruhan UU tsb berada dalam bentang alam yang sama.

Penetapan kerangka dasar tindakan negara agar hasilnya dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, implisit di dalam makna kemakmuran itu, semestinya juga diperhatikan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam sebagai daya dukung kehidupan (*life support system*). Kerangka dasar tindakan negara tersebut, sejauh ini, belum menjamin perlindungan fungsi sumberdava alam secara layak.

---

[18] Ribot dan Peluso (2003) menawarkan konsep akses sebagai suatu kemampuan (*ability*) untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu, yang dibedakan dengan mendapatkan manfaat yang diperoleh dari adanya hak (*property rights*). Hak merupakan klaim terhadap sumberdaya yangmana klaim tersebut dapat ditegakkan dan didukung oleh masyarakat dan negara melalui hukum atau konvensi. Mempunyai akses berarti mempunyai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu sumberdaya tertentu yang dapat dilakukan karena adanya kekuasaan untuk itu. Kekuasaan yang dimaksud dapat terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses, maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga akan terdapat kumpulan atau jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memungkinkan seseorang atau lembaga mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Berbeda dengan hak, yang mempunyai kejelasan sangsi atas pelanggaran yang dilakukan, akses seringkali dapat terbebas dari adanya sangsi-sangsi tersebut.

Setiap pembahasan RUU, tafsir hak menguasai negara (HMN) senantiasa diperdebatkan hingga menghasilkan penjabarannya sampai di tingkat yang lebih operasional. Namun demikian, terlepas isi tafsir HMN tersebut, sumberdaya alam yang juga punya „kekuasaan" dan „hukum alam", masih luput digunakan sebagai dasar tindakan negara, karena tafsirnyapun belum pernah dijabarkan. Akibatnya sungguh sangat jelas. Negara telah melanggar „hukum alam". Sehingga daya-daya alam memberi hukuman melampaui rasa keadilan buatan manusia. Kaya-miskin, menguasai-dikuasai, penindas-tertindas, dapat lenyap seketika oleh malapetaka alam yang menerpanya.

Cacat Bawaan Sektor

Implementasi setiap Undang-undang berada dalam ruang kelola yang sama. Sementara itu, dalam setiap Undang-undang, kalaupun ada, secara sendiri-sendiri memandatkan ruang kelola, menetapkan batas yurisdiksi, membentuk badan atau lembaga (Lampiran 1). Dengan demikian, kebenaran hukum setiap Undang-undang dibatasi oleh ruang kelolanya. Terdapat Wilayah Pengelolaan Hutan, Wilayah Sungai untuk pengelolaan air, Wilayah Kerja untuk pertambangan minyak dan gas bumi, Wilayah Usaha Pertambangan untuk mineral dan batubara, wilayah perikanan, yang seluruhnya dapat terletak atau dipengaruhi oleh kualitas daerah aliran sungai (DAS) yang sama. Sehingga seluruh kegiatan menghasilkan dampak negatif kumulatif yang dapat merusak dan mencemari lingkungan, tanpa dapat dikendalikan oleh masing-masing sektor. Karena setiap sektor mempunyai ukuran kinerja sendiri-sendiri. Dampak demikian ini dapat menjadi penyebab konflik sosial, yang pada gilirannya menjadi penghambat dicapainya kepastian usaha.

Dari berbagai referensi, tafsir sumberdaya alam melahirkan keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah yang sama maupun berbeda bahkan berbeda negara, sehingga suka atau tidak suka mengharuskan berlangsungnya aksi atau tindakan bersama (*collective actions*). Karakteristik sumberdaya alam bukan hanya mengulas sifat-sifat alam, melainkan juga menentukan dibatasinya hak si A yang berakibat terhadap hak si B, oleh sebab turunnya manfaat sumberdaya alam yang dikelola si B akibat pelaksanaan hak di A.

Bagaimana, misalnya, kabupaten tertentu dapat mengembangkan potensi perikanannya, ketika wilayah perairannya digelontori oleh *tailing* dari pertambangan di kabupaten lainnya? Bagaimana dua kabupaten atau lebih melakukan tindakan bersama untuk menentukan batasan produksi mineral, batubara, minyak bumi, kayu, air, ikan, maupun membatasi konversi hutan untuk berbagai keperluan pembangunan, karena kabupaten-kabupaten tersebut daya dukungnya berada dalam daerah aliran sungai (DAS) yang sama? Apakah Balai Jan Pengelola Wilayah Hutan, Dewan Sumberdaya Air, Badan Pelaksana dan Badan Pengatur, Badan Pengawas, yang dibentuk oleh beberapa UU tidak perlu bekerjasama, padahal menghadapi daya dukung sumberdaya alam yang sama dan tidak mungkin disekat-sekat? Oleh karena itu, karakteristik sumberdaya alam juga menentukan inti persoalan hak dan ijin yang telah dijabarkan dalam RUU Sumberdaya Agraria.

Dampak yang sudah terjadi, secara nasional, akibat kuatnya sektoralisme pengelolaan sumberdaya alam adalah berkembangnya ijin tanpa pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain, mandat negara dijabarkan pemerintah (daerah) sebatas ribuan ijin, tanpa ada informasi daya dukung untuk mengendalikannya. Akibatnya, tidak pernah cukup hanya mengandalkan teknologi untuk mengendalikan kerusakan dan pencemaran lingkungan, karena investaxi penghasil perusak dan pencemarnya sudah melampaui daya dukung. Penerapan sejumlah kewajiban bagi pemegang ijin menjadi sia-sia. Dalam hal ini tidak keliru apabila ada referensi yang menyebutkan bahwa pendekatan sektor adalah pendekatan reduksionis yang mempunyai cacat bawaan.

Implikasi

Karena seluruh Undang-undang yang berkaitan dengan sumberdaya alam memegang ruang kelola dan komoditi masing-masing, dan Undang-undang ini sebagai landasan hukum bekerjanya sektor-sektor, maka politik pengelolaan SDA ke depan perlu diarahkan untuk hal-hal berikut:

1. Tanpa ada Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam (SDA) yang dapat memperkuat pengelolaan SDA, mengatur hubungan horizontal antar daerah untuk menentukan pemanfaatan dan perlindungan SDA, menetapkan pemanfaatan dan cadangan SDA, menetapkan kebijakan pengelolaan SDA secara nasional, serta adanya lembaga negara yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut, maka negara tidak akan dapat melakukan pengelolaan SDA, sebaliknya yang berkembang hanya usaha pemanfaatan SDA tanpa mempertimbangkan daya dukungnya. Harus diakui bahwa sampai saat ini pengelolaan SDA sebenarnya belum terwujud, belum terdapat kebijakan nasional pengelolaan SDA, sebaliknya yang ada hanyalah pemanfaatan komoditi dari SDA berdasarkan Undang-undang yang dijalankan oleh setiap sektor;
2. Kinerja birokrasi yang menjadi instrumen pelaksanaan Undang-undang bukan hanya ditentukan oleh kapasitas dan kemampuan personelnya, melainkan ditentukan oleh adanya restrukturisasi kelembagaan sehingga bentang alam, DAS, atau wilayah bioregion tertentu menjadi kesatuan perencanaan dalam usaha pemanfaatan SDA. Revitalisasi birokrasi seharusnya diiringi oleh revitalisasi fungsi lembaga-lembaga pemerintah. Apabila tidak demikian, maka aparat pemerintah tidak akan sanggup mewujudkan inovasi untuk melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan. Harus diakui bahwa saat ini telah terjadi *policy trap*. Inovasi untuk menyelenggarakan pengelolaan SDA di lapangan untuk mewujudkan kepastian usaha dan peran serta masyarakat dalam pemanfaatan SDA dapat disalahkan oleh peraturan yang berlaku.

000