

1 Aziz Khan, *Hariadi*, Dudung Darusman, Hasibuan & Fuad Say,  
Menyimak Perjalanan Otonomi Daerah : Sektor Kehutanan,  
Prosiding Workshop Penguatan Desentralisasi Sektor Kehutanan di  
Indonesia Pusat Rencana Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan,  
ISBN : 979-9639

**PROSIDING WORKSHOP  
PENGUATAN DESENTRALISASI  
SEKTOR KEHUTANAN  
DI INDONESIA**

**BADAN PLANOLOGI KEHUTANAN  
DEPARTEMEN KEHUTANAN**

**JAKARTA**

**2004**

# Menyimak Perjalanan Otonomi Daerah: Sektor Kehutanan

Oleh :

**Azis Khan, Hariadi Kartodihardjo,  
Dudung Darusman,  
I. Hasibuan & Fuad Say Beni<sup>1</sup>**

## Pendahuluan

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa mutli fungsi sumberdaya hutan tidak hanya terjadi di dalam tetapi juga menyebar ke luar wilayah batas yurisdiksi pengelola atau pemiliknya. Sampai sejauh ini nilai ekonomi total sumberdaya hutan, baik yang menyangkut manfaat *tangible* maupun *intangible* masih difahami sebatas wacana, dan belum sampai diformulasikan ke dalam bentuk institusi pengelolaan hutan sebagai implikasi dan keharusan dari upaya mengelola nilai ekonomi total sumberdaya hutan tersebut.

Kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah sejauh ini masih menekankan aspek-aspek kewenangan administratif pemerintahan, dan belum menjangkau pengelolaan fungsi sumberdaya alam secara menyeluruh. Bahkan tanpa ada insentif yang jelas dan memadai, pemerintah daerah terus melakukan eksploitasi sumberdaya hutan. Pemerintah daerah juga terus menggali pajak maupun retribusi yang berujung dengan ekonomi biaya tinggi.

Otonomi daerah dalam penyelenggaraan kehutanan tidak dapat dipandang sebatas pelaksanaan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah, tetapi juga menyangkut keberadaan ijin-ijin atau hak pengelolaan hutan produksi – baik yang dipegang oleh swasta maupun BUMN Kehutanan – yang semula masih diselenggarakan secara sentralistik. Dalam tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah, keberadaan ijin dan hak pengelolaan tersebut menjadi perdebatan bahkan sumber konflik hubungan antara pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah. Dalam kurun waktu tersebut terdapat sekurangnya 3510 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi, 3312 diantaranya telah dikaji dan dievaluasi, 237 direkomendasikan untuk

---

<sup>1</sup> Azis Khan (NRM III) menyarikan dari Kartodihardjo, H; D. Darusman, I. Hasibuan, F. S. Beni. 2004. Masalah Pokok Penyelenggaraan Kehutanan: Menimbang Arah Perjalanan Otonomi Pengelolaan Hutan. IPB-NRM III/MOBIS. Jakarta. (Unpublished Report).

dibatalkan, 7 buah telah dibatalkan sendiri oleh pemerintah daerah, dan 108 buah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Kondisi di atas telah pula meningkatkan intensitas dan frekwensi konflik, termasuk konflik hak atas sumberdaya hutan antara pemerintah dengan masyarakat adat dan lokal lainnya. Berbagai konflik ini berujung pada ketidakpastian pengelolaan hutan dan ditutupnya sejumlah hak pengusahaan hutan (HPH), meningkatnya penjarahan hutan dan pencurian kayu baik dalam kawasan hutan produksi, hutan lindung, maupun kawasan konservasi, dan berkurangnya luas tutupan hutan.

Upaya untuk memecahkan masalah pengelolaan hutan tersebut, terutama di awal pelaksanaan otonomi daerah saat ini, bukannya tidak ada. Berbagai inisiatif pertemuan multi-pihak yang telah dilakukan oleh banyak pihak, seperti di Kutai Barat – Kalimantan Timur, Wonosobo – Jawa Tengah, Sumbawa – Nusa Tenggara Barat, Kendari – Sulawesi Tenggara, Sanggau – Kalimantan Barat, Malang – Jawa Timur, adalah sekedar contoh upaya pemecahan masalah tersebut. Namun demikian, upaya-upaya tersebut pada umumnya belum sampai dapat menghasilkan pondasi baru yang sekaligus mampu menjawab masalah pengelolaan hutan tersebut, beberapa diantaranya bahkan ada yang kandas di tengah jalan.

Berangkat dari kondisi tersebut, Tim IPB telah berhasil menemukan masalah-masalah pokok serta pertanyaan kunci yang perlu dijawab sebagai rekomendasi yang memungkinkan untuk memperbaiki perjalanan otonomi daerah, khususnya dalam pengelolaan hutan. Tim juga telah menghimpun segenap pengetahuan terkait dengan keputusan-keputusan yang telah diambil oleh beberapa daerah maupun pemerintah pusat, konflik dan potensi konflik yang mengemuka, serta persepsi yang digali melalui diskusi informal yang telah dilakukan dengan berbagai pihak.

## **Ketegangan Pusat-Daerah dan Antar Daerah: Masalahnya Persepsi**

Rancunya peraturan-perundangan saat ini adalah akibat tidak dimanfaatkannya masa transisi antara waktu diundangkannya UU yang mengatur mengenai otonomi daerah (Mei 1999) dengan waktu pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri (Januari 2001). Masa transisi tersebut seharusnya bisa digunakan oleh pemerintah pusat untuk melengkapi segala peraturan pendukung, tetapi gagal dilakukan. Selain itu, sinkronisasi antara pelaksanaan UU sektor dengan pelaksanaan UU yang mengatur mengenai otonomi daerah juga tidak dilakukan. Departemen Dalam Negeri mempunyai kesulitan untuk melakukan sinkronisasi pelaksanaan UU tersebut. Kerancuan ini tentu mempunyai implikasi yang sangat luas.

Sementara itu, terhadap peraturan tertentu yang sudah jelas maksudnya, seperti dalam pembagian dana alokasi umum (DAU) dimana daerah seharusnya mendapat sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), dalam kenyataannya juga dilanggar. Penerimaan DAU tersebut hanya sebesar 22,23% tahun 2000, 22,99% tahun 2001, 22,89% tahun 2002, dan 22,90% tahun 2003.

Ketegangan pemerintah pusat dan daerah, khususnya dalam pengelolaan hutan, dapat ditunjukkan oleh terbitnya beberapa peraturan daerah baik yang dilakukan oleh pemerintah propinsi maupun kabupaten yang kemudian "ditentang" pemerintah pusat. Misalnya pemerintah propinsi Jawa Barat mengeluarkan Perda No 19/2001 tentang Pengurusan Hutan Propinsi Jawa Barat dan Perda No. 20/2001 tentang Peredaran Hasil Hutan di Jawa Barat yang pada dasarnya mengacu pada UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, dan kebijakan penyelenggaraan kehutanan sedang berjalan. Penekanan yang dilakukan adalah adanya kewenangan pemerintah propinsi dan kabupaten dalam penyelenggaraan kehutanan di Propinsi Jawa Barat. Demikian pula pemerintah kabupaten Wonosobo yang mengeluarkan Perda No 22/2001 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDH).

Ketiga Perda tersebut diminta untuk direvisi oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Departemen Kehutanan. Untuk beberapa kasus perda kabupaten lain, Departemen Kehutanan bahkan meminta pembatalan perda tersebut.

Ketegangan juga ditunjukkan oleh adanya sebuah kesepakatan empat Gubernur di Kalimantan untuk menolak kuota atau jatah penebangan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Para gubernur juga bersepakat menolak surat keputusan Menteri Kehutanan yang mewajibkan dana reboisasi dan provisi sumber daya hutan tahun 2004 dibayar di muka sebelum pengusaha melakukan penebangan hutan. Sebelum membuat kesepakatan, perwakilan pengusaha kehutanan dan para gubernur memaparkan kondisi hutan di wilayahnya masing-masing serta dampaknya jika dana reboisasi dan provisi sumber daya hutan (DR/PSDH) harus dibayar di muka.

Ketegangan antar pemerintahan di atas juga disebabkan oleh hubungan-hubungan internal pemerintah daerah, misalnya antara lembaga eksekutif dan legislatif. Dalam tiga tahun terakhir, sangat banyak diberitakan di media masa bagaimana seorang Bupati tidak dapat mempertanggungjawabkan laporan pertanggungjawabannya sebagai bupati dihadapan DPRD, tanpa argumen yang memadai. Relasi yang tidak sehat ini juga ditunjukkan dengan cara yang sebaliknya. Misalnya seorang bupati

di Kalimantan Tengah merasa perlu minta rekomendasi pengesahan Rencana Karya Tahunan (RKT) untuk lima HPH di wilayahnya kepada DPRD setempat. Kelima HPH tersebut, akhirnya mendapat rekomendasi pengesahan RKT tahun 2002/2003 oleh lembaga legislatif di wilayah tersebut.

Selain adanya ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, selama tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah juga ditandai oleh konflik antar daerah. Sekedar contoh, konflik antar daerah tersebut terjadi di Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, Riau, dll. Konflik ini ditandai oleh ketidak-hadiran Bupati dalam rapat-rapat di Propinsi, tidak berjalannya pengawasan oleh propinsi, serta adanya kebebasan pemerintah kabupaten untuk melakukan hubungan dengan pemerintah pusat tanpa diketahui oleh propinsi. Selain itu beberapa pemerintah daerah juga bersengketa memperebutkan sumberdaya alam. Misalnya antara DKI Jakarta dan Banten, DKI Jakarta dan Bekasi, DI Yogyakarta dengan Magelang, dll.

Ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah sendiri, sebagaimana digambarkan di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh persepsi yang telah berkembang mengenai pelaksanaan otonomi daerah maupun bagaimana sumberdaya hutan seharusnya dikelola. Persepsi tersebut dapat dianggap sebagai salah satu masalah pokok, karena dari persepsi itulah kebijakan disusun dan kegiatan dijalankan. Tim IPB telah coba menghimpun persepsi ini dari kasus-kasus di Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Berau, Kabupaten Kotawaringin Timur, Kabupaten Ketapang, dan Pulau Jawa. Dalam uraian berikut hanya dipetik satu kasus, Kabupaten Maluku Tengah, untuk coba menjelaskan persepsi para pihak terhadap pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan kehutanan.

## Kasus Maluku Tengah

### Pengusahaan Hutan

Kabupaten Maluku Tengah memiliki kawasan hutan seluas kurang lebih 1,9 juta hektar, dimana 1,38 juta hektar merupakan hutan dengan fungsi produksi dan areal penggunaan lain. Pemanfaatan hutan produksi dilakukan oleh 10 unit HPH dengan luas konsesi 766.726 hektar. Keadaan penutupan hutan di areal konsesi HPH terdiri dari *virgin forest* seluas 437.373 hektar (57,04%) serta hutan bekas tebangan dan areal terbuka seluas 329.353 hektar (42,96%). Pada kawasan hutan non HPH, tercatat lahan kritis dan tidak produktif seluas 255.862 hektar pada lima Daerah Aliran Sungai.

Saat studi dilakukan tidak satupun HPH yang melaksanakan kegiatan pemanfaatan hutan, meskipun di tahun 2001 ada 2 unit HPH dan tahun 2000 ada 3 unit HPH tercatat masih beroperasi. Melihat kenyataan ini, pemerintah daerah Maluku Tengah menerbitkan ijin pemanfaatan hasil hutan kayu (IPHHK). Pemberian IPHHK tersebut didasarkan pada Keputusan Bupati Maluku Tengah No. 15 Tahun 2001. Pemegang IPHHK sebagian besar melakukan kontrak dengan pihak lain – umumnya pemegang HPH, IPKH dan pemodal besar lainnya – sehingga memunculkan kontraktor *logging*. Wujud IPHHK hanyalah administratif, sedangkan pelaku ekonominya adalah kontraktor *logging* tersebut.

Dalam kurun waktu 2 tahun setelah implementasi SK Bupati tersebut, produksi kayu bulat mencapai 57,09% dari rencana, realisasi tata batas hutan kurang dari 25% dari rencana, realisasi pembinaan hutan kurang dari 10% dari rencana, serta adanya konversi hutan untuk kegiatan perkebunan.

Dari 10 unit HPH tersebut di atas, tercatat 6 unit HPH menghentikan kegiatan eksploitasi hutan karena adanya konflik dengan masyarakat setempat. Tuntutan yang dominan disuarakan oleh masyarakat adalah pembayaran atau ganti rugi atas jumlah pohon yang ditebang, sewa lahan (*land rent*) atas konsesi hutan yang dikuasai oleh HPH dan pencabutan HPH karena dinilai tidak memberikan manfaat terhadap masyarakat sekitar hutan. Oleh karena tidak ditangani dengan semestinya, baik oleh pemerintah maupun pemegang HPH, tuntutan tersebut berubah menjadi konflik.

Terdapat 2 unit HPH yang diusir secara paksa oleh masyarakat, diantaranya dengan membakar asset HPH (*base camp* dan sebagian peralatan pemanfaatan hutan), 1 unit HPH dituntut pencabutan ijinnya oleh Menteri Kehutanan diikuti penyegelan kegiatan oleh masyarakat dan 3 unit HPH lainnya menghentikan kegiatan operasionalnya karena tidak sanggup memenuhi tuntutan masyarakat untuk membayar pohon yang akan ditebang maupun sewa lahan hutan. Konflik ini terkait dengan persoalan ketidakadilan alokasi dan distribusi manfaat sumberdaya hutan.

Pemberian IPHHK sebagai implementasi desentralisasi pengelolaan hutan, dimaksudkan agar terjadi redistribusi manfaat sumberdaya hutan secara adil. Redistribusi manfaat tersebut diharapkan akan menjawab persoalan ketidakadilan dan sekaligus konflik pemanfaatan sumberdaya hutan. Kontrak terkait IPHHK umumnya diwujudkan dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu sesuai jumlah kayu yang ditebang. Masyarakat tidak terlibat dalam pelaksanaan pemanfaatan hutan sehingga jumlah *fee* yang harus dibayarkan kepada masyarakat, ditentukan sepenuhnya berdasarkan informasi dan penetapan dari kontraktor *logging*. Hal ini sangat rentan untuk terjadi konflik karena ketidaksepadanan informasi antara para

pihak yang bermitra. Konflik pemanfaatan sumberdaya hutan ini diwujudkan dalam berbagai bentuk, antara lain dengan perilaku penebangan dan perambahan hutan.

Penebangan liar yang terjadi di Maluku Tengah dilakukan oleh masyarakat baik secara sendiri-sendiri maupun diorganisir oleh oknum pemilik modal tertentu. Para pelaku penebangan liar tidak menjual langsung produknya kepada konsumen akhir, namun kepada tengkulak lokal maupun pedagang antara. Tengkulak lokal umumnya adalah pemilik modal yang mengikat pelaku penebangan liar melalui pemberian modal untuk pengadaan peralatan penebangan, bahan bakar dan bahan makanan. Tengkulak lokal ini juga dibina melalui bantuan permodalan oleh sejumlah pemilik modal besar yang umumnya adalah pedagang besar dan pemilik industri kayu yang berlokasi di Pulau Jawa.

Sedangkan pedagang antara adalah para nakhoda kapal asal Sulawesi Selatan yang biasanya melakukan perdagangan barang-barang konsumsi antar pulau ke Maluku Tengah. Hasil penjualan barang-barang konsumsi biasanya digunakan sebagai modal untuk membeli kayu hasil tebangan masyarakat, untuk kemudian dijual di Sulawesi Selatan.

Oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, hasil penebangan *illegal* oleh masyarakat ini ditangani melalui kebijakan pemberian dispensasi atau "pemutihan". Asumsi yang digunakan dalam menetapkan kebijakan adalah karena terpuruknya perekonomian masyarakat sehingga pilihannya pada penebangan kayu, walaupun tanpa ijin yang sah.

Pemberian dispensasi kayu hasil tebangan tanpa ijin tersebut diharapkan Pemda akan memberikan manfaat bagi peningkatan pendapatan masyarakat dari hasil penjualan kayu, yang kemudian akan mengurangi aktivitasnya untuk melakukan penebangan kayu tanpa ijin. Faktanya, kebijakan daerah melalui pemberian dispensasi maupun melalui operasi pengamanan hutan yang selama ini telah diberlakukan, tidak efektif mengurangi aktivitas pengrusakan hutan secara keseluruhan.

Telah ada keinginan untuk menetapkan landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan pengelolaan hutan menuju kelestarian fungsi ekonomi, ekologi dan sosial sebagaimana tertuang dalam Rencana Strategis Kabupaten Maluku Tengah tahun 2002 – 2006. Indikasi ini tampak dari adanya strategi penataan institusi dan perumusan kebijakan dalam rangka memastikan batas, status kepemilikan, dan tata ruang hutan, yang menjadi permasalahan pokok pengelolaan hutan saat ini.

Hal penting lain adalah adanya upaya untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan serta

penanggulangan *illegal logging* dan berbagai bentuk pengrusakan hutan lainnya. Namun demikian, dalam implementasinya belum diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan pokok pengelolaan hutan, yang merupakan prakondisi bagi terlaksananya pengelolaan hutan yang memenuhi prinsip-prinsip kelestarian.

## Kebijakan Kehutanan Daerah

Kebijakan daerah, berupa peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah terkait dengan pengelolaan hutan produksi yang telah dan yang akan diberlakukan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah dalam rangka otonomi daerah. Ini meliputi dua rancangan peraturan daerah, tiga keputusan kepala daerah dan satu rancangan keputusan kepala daerah.

Hasil identifikasi peraturan daerah tersebut, menunjukkan bahwa: (1). Klarifikasi tentang bagaimana keputusan yang dibuat atas berlakunya kebijakan kurang jelas sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian usaha; (2). Mekanisme perijinan lebih banyak mengatur hal-hal yang sifatnya administratif dan sangat birokratis yang dapat menjadi penyebab inefisiensi dan berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi; (3). Secara umum kebijakan yang dibuat lebih banyak mengatur aspek produksi dan mengabaikan aspek kelestarian sehingga mengancam upaya pelestarian hutan; dan (4). Kebijakan belum menyentuh penguatan pengelolaan hutan dan status hutan sehingga tidak mendorong upaya untuk melestarikan hutan dan hasil-hasilnya.

Hasil eksplorasi substansi kebijakan yang sedang dan yang akan diberlakukan memperlihatkan bahwa prospek pengelolaan hutan alam produksi belum menunjukkan perbaikan yang berarti, kecuali adanya keinginan kuat untuk mewujudkan keadilan ekonomi melalui redistribusi asset hutan bagi masyarakat lokal. Tujuan pokok pengelolaan hutan yaitu memanfaatkan sekaligus melestarikan sumberdaya hutan belum memperoleh perhatian dalam rumusan kebijakan yang dibuat. Dengan kata lain, kebijakan daerah yang telah dan akan ditetapkan dalam rangka pengelolaan hutan alam produksi pasca pemberlakuan otonomi daerah di Maluku Tengah, baik substansi maupun implementasinya sangat lemah untuk dijadikan landasan pengelolaan hutan alam produksi secara lestari.

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

1. Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaan hutan alam produksi yang

bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian usaha, hak penguasaan dan kepemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.

2. 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 hukum, namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah provinsi tidak dilakukan.
3. Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya. Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir, dan kepentingan untuk dukungan politik (*political sponsorship*). Dalam rangka pencapaian kepentingan tersebut, para pengambil kebijakan di daerah melakukan apa yang disebut *autonomus choice*.

## Biaya Transaksi

Hasil perhitungan biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK sebagaimana disajikan pada Tabel 1. Besar biaya transaksi tersebut sekitar 28,24% dari biaya operasional. Timbulnya biaya transaksi tersebut akibat dari dilaksanakannya 21 jenis kegiatan administratif, dan harus berhubungan dengan 9 instansi pemerintah dengan melakukan 92 urusan dan dilakukannya inspeksi sebanyak 12 kali per tahun oleh 3 instansi pemerintah.

**Tabel 1. Biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK di Maluku Tengah.**

No.	Jenis Biaya	Besar biaya	Keterangan
1.	Biaya koordinasi : (1) Pengurusan ijin (2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian (3) Pelaporan	(x Rp. 1.000) 80.350,00 79.200,00 12.350,00	Berdasarkan perhitungan pada IPHHK dengan tebangan tahunan sebanyak 6.000 m <sup>3</sup> . Dari perhitungan ini, maka beban pungutan tidak resmi sebesar Rp. 55.100/m <sup>3</sup> .
2.	Biaya informasi	25.500,00	
3.	Biaya strategi	133.200,00	
	Jumlah	330.600,00	

Dalam merespon tingginya biaya transaksi, kecenderungan perilaku pemegang HPH dan IPHHK relatif sama, yakni penebangan berlebih (*over cutting*) atau penebangan di luar lokasi yang diijinkan oleh pelaku IPHHK. Hal ini dapat diidentifikasi dari proses inventarisasi potensi hutan, penandaan pohon tebang, pohon inti dan pohon induk serta penentuan lokasi IPHHK yang dilakukan dengan tidak benar. Kecenderungan menekan biaya-biaya yang bersifat *endogeneous*, dapat diidentifikasi dari rendahnya prestasi pelaksanaan tata batas IPHHK, dan pembinaan hutan.

Berdasarkan temuan di atas, maka pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan dalam rangka otonomi daerah di Maluku Tengah belum mampu meminimalkan biaya transaksi. Ini berarti kontradiktif dengan sementara pendapat bahwa desentralisasi akan mengurangi biaya transaksi dan perencanaan karena adanya kedekatan pengambilan keputusan dengan problema masyarakat.

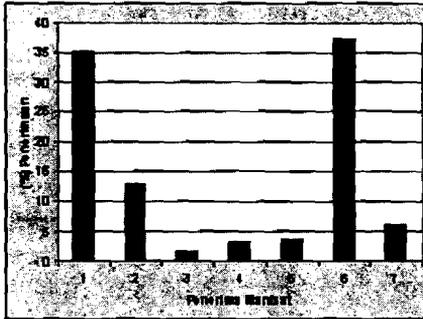
Sebagian besar kontraktor *logging* IPHHK diantaranya adalah pemegang HPH. Besarnya biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK tersebut ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus dilaksanakan dalam format pemanfaatan hutan HPH lebih banyak dibanding IPHHK. Dengan demikian maka harapan untuk mendorong kembali aktivitas pelaku usaha kehutanan HPH di Maluku Tengah relatif sulit diwujudkan apabila kebijakan pemanfaatan hutan IPHHK masih tetap dipertahankan.

## Distribusi Manfaat

Substansi pemberian IPHHK adalah agar terjadinya redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi yang selama ini tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan.

Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US\$ 27,50 per m<sup>3</sup> 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<sup>3</sup> 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. Proporsi distribusi manfaat ekonomi (*gross income*) kepada para pihak tersebut diatas disajikan pada Gambar 1.



Keterangan :

1. Pemerintah Pusat
2. Pemkab Maluku Tengah
3. Pemprow Maluku
4. Pemkab/kota lain di Maluku
5. Masyarakat lokal
6. Kontraktor logging
7. Personal aparatur pemerintah

Gambar 1. Distribusi *gross income* pemanfaatan hutan IPHHK.

Dari gambaran distribusi manfaat ekonomi (*gross income*) setiap m<sup>3</sup> kayu bulat dari pemanfaatan hutan IPHHK, ternyata pemerintah pusat menerima 35,25%, pemerintah kabupaten Maluku Tengah menerima 12,68%, pemerintah provinsi Maluku 1,63%, pemerintah kabupaten/kota lainnya di provinsi Maluku menerima 3,25%, masyarakat lokal menerima 3,73%, kontraktor *logging* menerima 37,30% dan personal aparatur pemerintah (provinsi dan kabupaten) menerima 6,16% yang diperhitungkan dari biaya transaksi (Tabel 1) setelah dikurangi dengan bagian yang diterima masyarakat.

Dengan demikian masyarakat dan pemerintah daerah tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari kebijakan pemanfaatan hutan IPHHK yang saat ini berjalan. Apabila diperhitungkan juga kemungkinan tidak dilaporkannya sebagian kayu bulat yang diproduksi, maka kontraktor *logging* adalah penerima terbesar dari manfaat ekonomi (*gross income*) pemanfaatan hutan IPHHK. Oleh karena itu argumentasi bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat yang adil dari pemberian IPHHK tidak sepenuhnya benar. Dengan demikian, kebijakan pemberian IPHHK belum dapat menjadi solusi dalam memecahkan persoalan ketidakadilan perolehan manfaat ekonomi pengelolaan hutan alam produksi antara para pihak yang terlibat.

## Sintesis

Dari keseluruhan kasus yang dipelajari, tim studi sampai pada sintesa berikut. Permasalahan pengelolaan hutan mencakup empat kelompok berdasarkan karakteristik pengelolannya, yaitu:

1. Pengelolaan Hutan Produksi di Jawa oleh Perum Perhutani.
2. Pengelolaan hutan produksi di luar Jawa yang dijalankan oleh swasta seperti HPH, HTI, dan oleh BUMN (PT. Inhutani) maupun oleh pemegang-pemegang ijin yang diberikan oleh Bupati setempat.
3. Pengelolaan kawasan konservasi baik yang dilakukan oleh UPT Departemen Kehutanan, BKSDA, maupun yang dikelola berdasarkan Keputusan Presiden seperti yang dilakukan oleh Kawasan Ekosistem Leuser.
4. Pengelolaan hutan lindung, baik oleh pemerintah propinsi dalam bentuk Taman Hutan Raya maupun oleh pemerintah kabupaten.

Kelompok di atas lebih didasarkan kepada bentuk unit manajemen skala besar yang menjalankan pengelolaan hutan di lapangan, baik yang dilakukan oleh swasta, BUMN maupun oleh pemerintah sendiri. Pengelompokan tersebut belum memasukkan unsur pembeda seperti adanya otonomi khusus di Papua dan Nangroe Aceh Darussalam. Reaksi yang dilakukan oleh Pemda setelah pelaksanaan otonomi daerah berbeda-beda untuk setiap kelompok di atas.

Perbedaan-perbedaan reaksi Pemda tersebut ditentukan oleh unsur-unsur lokal seperti *leadership*, politik lokal, peran masyarakat serta organisasi non pemerintah. Namun demikian, terdapat kecenderungan umum, bahwa untuk keempat kelompok permasalahan di atas kinerja pengelolaan hutan kurang lebih sama, yaitu sama-sama tidak dapat mempertahankan kelestarian sumberdaya hutan.

Kenyataan di atas menunjukkan, kebijakan nasional baik yang terkait dengan sektor kehutanan maupun pelaksanaan pemerintahan daerah memiliki peran penting dalam memberi kontribusi terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan. Namun, bagaimana perbaikan kebijakan tersebut dilakukan, bagaimana masalah-masalah kapasitas dan kemampuan unit pengelola hutan dapat dideteksi, sangat penting untuk kembali kepada keempat pengelompokan permasalahan tersebut di atas.

Kebijakan pengelolaan hutan sejak awal tahun 70an hingga saat ini dilandasi oleh dominannya kerangka pikir yang mereduksi fungsi dan manfaat sumberdaya hutan. Hutan dipandang hanya sebatas komoditas komersial seperti kayu, rotan, dan lain lain. Sumberdaya hutan tidak diletakkan menjadi

bagian utuh dari bentang alam dan ruang kehidupan masyarakat. Oleh karena itu hutan identik dengan uang/*cash* yang selalu menjadi tempat pelarian dikala pemerintah dan masyarakat membutuhkan pendapatan. Tak heran, berbagai bentuk investasi ditanamkan untuk mengeksploitasinya. Dengan kerangka pikir yang demikian itulah, lahir kebijakan pembagian fungsi hutan yang memisahkan secara signifikan fungsi hutan produksi, lindung dan konservasi, dan dengan tetap memisahkan hutan dari bagian penting bentang alam serta ruang kehidupan masyarakat.

Kerangka pikir itu pula yang mendukung sektoralisasi dan sentralisasi. Sektoralisasi menyebabkan hutan terlepas dari bagian vital bagi kepentingan konservasi kawasan yang menentukan keberlanjutan sumberdaya air, plasma nutfah, keanekaragaman hayati, dll. serta mengkerdilkan pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis ekosistem. Sementara itu dengan sentralisasi, pengelolaan hutan terlepas dari pertimbangan penting kebijakan pemerintah daerah.

Dengan landasan kerangka pikir yang tidak berubah, pemerintah di era reformasi terus memproduksi berbagai instrumen kebijakan yang tujuannya untuk menjalankan pengelolaan hutan agar hasilnya berkelanjutan (*sustain yield principle*) serta meningkatkan peran masyarakat untuk ikut serta mengambil manfaatnya. Pada era reformasi telah pula dicanangkan kebijakan redistribusi asset sumberdaya hutan melalui pembatasan luas pemilikan hak, serta berbagai skema pendanaan untuk mengembangkan usaha kecil kehutanan.

Dalam situasi demikian orientasi kebijakan kehutanan tidak konsisten, karena di satu sisi pemerintah selalu mencanangkan pernyataan pentingnya penerapan manajemen pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management/SFM*), namun di sisi lainnya kebijakan dan praktek-praktek yang dilakukan di lapangan sangat jauh dari langkah-langkah pembenahan menuju SFM tersebut. Dalam kaitan ini diskursus mengenai keadilan dalam pengelolaan hutan dan perhatian terhadap hak masyarakat adat dan lokal lainnya juga tidak menjadi kenyataan, karena dalam waktu yang sama ada segenap langkah-langkah sistematis yang senantiasa menutup akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan. Pemerintahan – dalam arti eksekutif, legislatif, maupun yudikatif – yang senantiasa mempertahankan kebijakan kontrol dan awasi (*command and control – rule of law*) justru terindikasi memiliki kontribusi dalam tindakan-tindakan perusakan hutan seperti *illegal logging*.

Semula banyak pihak berharap bahwa pelaksanaan otonomi daerah, khususnya di bidang kehutanan, dapat lebih mendekatkan hubungan antara masyarakat ataupun unit-unit usaha dengan para pengambil keputusan.

Otonomi daerah, diharapkan dapat lebih mendekatkan pengambil keputusan dengan masyarakat yang menjadi sasarannya. Sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistis, efektif dan efisien, sekaligus meringankan beban organisasi pada tingkat yang lebih tinggi. Waktu, energi dan perhatian organisasi dapat digunakan ke sasaran masalah yang lebih strategis. Kemampuan para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah dapat terus dibina, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematis.

Dalam kondisi demikian, diharapkan terwujud komunikasi yang memungkinkan terselesaikannya berbagai masalah fundamental dengan berbagai konflik yang menyertainya. Secara keseluruhan, otonomi daerah dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintahan. Namun demikian, kenyataan di lapangan jauh berbeda. Pemerintah melepas pelaksanaan otonomi daerah tanpa ada penguatan kapasitas kelembagaan, maupun upaya nyata untuk mengubah kerangka pikir pengelolaan hutan. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, justru terjadi peningkatan eksploitasi sumberdaya hutan yang luar biasa dan terbesar sepanjang sejarah pengelolaan hutan di Indonesia.

Dari kenyataan-kenyataan di atas dapat disimpulkan bahwa sejauh ini belum pernah ada periode pemerintahan yang mempunyai kemampuan untuk mewujudkan kebijakan pengelolaan hutan lestari. Upaya untuk memperoleh kembali keadilan pengelolaan hutan bagi masyarakat hanya sebatas pada upaya-upaya jangka pendek tanpa melakukan pembenahan fundamental yang diperlukan.

## **Pelajaran yang Dapat dipetik**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang telah dilaksanakan sejak awal tahun 2001 sebenarnya belum dapat dievaluasi hasilnya, khususnya dalam kaitannya dengan kinerja pengelolaan sumberdaya hutan. Alasannya, antara lain tata pemerintahan belum sampai pada apa yang diharapkan sesuai dengan Undang-Undang. Terlebih apabila digunakan beberapa tolok ukur yang ditetapkan oleh beberapa peneliti, dari hasil evaluasinya atas pengalaman pelaksanaan desentralisasi di beberapa negara.

Dalam situasi demikian, pandangan terhadap pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung darimana pandangan tersebut dimulai, baik dari proses-proses kesejarahan pengelolaan hutan maupun paradigma pemikiran yang digunakan, khususnya pemikiran yang dijabarkan dalam bentuk peraturan-perundangan sebagai resep untuk mengatasi berbagai permasalahan yang ada. Dengan menggunakan cara pandang demikian, terdapat tiga situasi masalah, yaitu:

1. Sebelum desentralisasi, pengelolaan hutan di Indonesia secara umum masih mempunyai masalah-masalah fundamental seperti masalah tenurial, lemahnya pengendalian usaha komersial pengelolaan hutan, maupun lemahnya lembaga – lembaga pemerintah yang melakukan pengelolaan kawasan konsersi maupun hutan lindung. Disamping itu, manfaat sumberdaya hutan juga belum didistribusikan secara adil, baik dalam konteks manfaat bagi masyarakat maupun manfaat bagi pendapatan pusat dan daerah. Kenyataan demikian telah menyebabkan kerusakan hutan baik untuk hutan produksi, lindung maupun konservasi. Kerusakan-kerusakan itu tidak pernah dapat dijawab oleh berbagai peraturan yang telah ada, yang umumnya bersifat instruksional bagi pelaku-pelaku pengelola hutan;
2. Selama era sentralisasi penyelenggaraan kehutanan ditetapkan atas dasar nilai sumberdaya hutan yang direduksi sebatas komoditas kayu dan non kayu, sehingga unsur-unsur penting yang dapat memperkuat pengelolaan sumberdaya hutan dalam bentuk manajemen kawasan, informasi, penetapan daya dukung maupun peran serta masyarakat jauh tertinggal. Dominasi penyelenggaraan kehutanan menjadi lebih kearah pemanfaatan dan pengusahaan dalam bentuk perijinan yang dalam prakteknya menjadikan hutan sebagai sumberdaya tidak terbarukan. Pengelolaan hutan secara lestari realitasnya berubah menjadi eksploitatif;
3. Struktur ekonomi kehutanan yang sejak tahun 70an bersifat eksklusif, pemerintah mendapat pendapatan non pajak, pengusaha mendapat rente terbesar, dan masyarakat lokal hanya sebagai pekerja atau tidak mendapat manfaat langsung sama sekali, belum berubah sampai saat ini. Sementara itu pemanfaatan kekayaan sumberdaya hutan dan pembukaan wilayah hutan di masa lalu juga tidak menjadi bagian dari pengembangan wilayah, sehingga masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan tetap tidak mempunyai kemampuan untuk mencari alternatif pendapatannya, selain memanfaatkan sumberdaya hutan yang ada.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pelimpahan kewenangan pengelolaan hutan dari pusat ke daerah tidak disertai kerangka dasar untuk memperbaiki ketiga situasi masalah di atas. Akibatnya, pelaksanaan desentralisasi kehutanan justru menambah kerusakan hutan, bukan oleh pelaksanaan desentralisasi itu sendiri, melainkan oleh masih adanya masalah fundamental yang tidak terselesaikan, serta oleh cara pandang reduksionis kebijakan kehutanan yang dijalankan.

Kenyataan-kenyataan di atas adalah kenyataan umum yang terjadi, sehingga sumberdaya hutan akan tetap mengalami kerusakan dalam jangka

waktu tertentu sampai hutan habis atau sampai tata pemerintahan dapat menyelesaikan dua masalah sekaligus, yaitu menguatkan kelembagaan pengelolaan hutan, termasuk menyelesaikan masalah tenurial, serta memberikan peluang dan alternatif pendapatan bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

## Situasi di atas membawa implikasi.

**Pertama**, tatkala pemerintah tidak mampu menjamin pelestarian sumberdaya hutan dalam jangka pendek, maka strategi untuk mewujudkan pelestarian hutan harus dikembangkan dari tingkat lokal. Keberadaan hutan hanya dapat diselamatkan oleh masyarakat setempat dan oleh karenanya masyarakatlah yang perlu diberdayakan untuk sanggup melakukan pengelolaan hutan. Prinsip demikian ini dalam pelaksanaannya tentu akan berbeda, tergantung karakteristik lokasi dan permasalahan yang berkembang di sana.

Untuk itu pembaruan kebijakan di tingkat nasional hanya dapat mengakomodir persoalan riil di lapangan apabila perbedaan karakteristik lokasi diperhatikan. Sejalan dengan itu, apabila jiwa otonomi daerah diikuti, maka kebijakan operasional hanya akan dapat dijalankan oleh lembaga pemerintah yang paling dekat dengan lokasi dimana praktek pengelolaan hutan berlangsung, seperti Dinas Kehutanan Kabupaten, Kesatuan Pemangkuan Hutan Perhutani, Pengelola Taman Nasional, dll. Oleh karena itu, di satu sisi, penyelesaian pertentangan kewenangan antara pusat dan daerah harus menjadi prioritas, sedangkan di sisi lain, lembaga-lembaga kehutanan di daerah perlu ditingkatkan kemampuannya.

**Kedua**, pada tataran manajemen pemerintahan, visualisasi wujud perubahan kerangka pikir di atas adalah adanya perbaikan atau bahkan perubahan fungsi dan tugas lembaga-lembaga kehutanan baik di pusat maupun daerah. Tanpa perbaikan fungsi dan tugas lembaga-lembaga kehutanan, maka tidak pernah ada lembaga publik yang mampu memikirkan kepentingan jangka panjang. Selama ini perubahan kelembagaan dan kebijakan kehutanan senantiasa terombang-ambing oleh kepentingan politik jangka pendek dan hanya dipergunakan untuk mempromosikan kepentingan individual dan kelompok. Akibat nyata yang telah terjadi yaitu antara lain lemahnya adopsi dan adaptasi kebijakan terhadap kenyataan-kenyataan adanya pengelolaan hutan lestari oleh masyarakat. Demikian pula bagi pengelola hutan, seperti pemegang HPH, yang sedang berupaya untuk mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari terus dikendala oleh praktek-praktek pemerintahan yang selain mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, juga tidak memberikan kepastian usaha dalam jangka panjang.

Dalam kaitan ini, prioritas penyelenggaraan kehutanan oleh pemerintah pusat haruslah mencakup :

1. Pembaruan kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan dan penataan fungsi hutan serta penguatan pengelolaan hutan, khususnya bagi pengelolaan kawasan konservasi dan hutan lindung;
2. Penguatan kelembagaan kehutanan di daerah, dengan mengkaitkan tugas-tugas pengukuhan kawasan dan fungsi hutan serta pengelolaan hutan produksi yang sangat khas di daerah masing-masing;
3. Pengembangan upaya multi-sektor yang secara langsung memberikan peluang dan alternatif pengembangan ekonomi masyarakat, terutama yang terkait secara langsung dengan manfaat ekonomi sumberdaya hutan.

**Ketiga**, sejalan dengan situasi pemerintahan yang kini tidak lagi dapat mengarahkan kebijakannya yang sejalan dengan kebutuhan publik dalam jangka panjang, akibat besarnya kepentingan individual, kelompok, serta tingginya KKN, maka dalam setiap langkah yang akan ditempuh haruslah terbuka dan akuntabel bagi publik. Untuk ini diperlukan mekanisme khusus yang disertai dengan peraturan yang mengikat. Semoga.