

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DAN INSTRUMEN PENDUKUNGNYA DALAM PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA ERA OTONOMI DAERAH

Asep Saepudin

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional UPN "Veteran" Yogyakarta

Jl. Babarsari 2 Yogyakarta

Email: saepudin_asep@yahoo.com

Abstract

This research intend to analyze synchronization between Indonesia government policy and local government policy on forestry management in autonomy era. Method of this research is qualitative, with focusing on Indonesia and local government policy. This research found that there is no policy synchronization or sustainability of forestry management. It was reflected from difference policy between Indonesia and local government on business license of forest products. This condition is caused by, first, implementation of decentralization on forestry between Indonesia and local government do not have consensus. Secondly, local government does not has commitment to make good forestry management policy.

Key words: *Indonesia Government Policy, Local Government Policy, Forestry Management, synchronization of Policy, decentralization, government commitment*

A. Latar Belakang

Seiring dengan adanya perubahan sistem politik di Indonesia, Pemerintah Indonesia juga sudah mulai melakukan reformasi kebijakan dalam bidang kehutanan. Dimulai dengan adanya perubahan terhadap UU Pokok kehutanan No. 5 tahun 1967 dengan terbitnya UU Kehutanan tahun 1999 dan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya, telah memben harapan baru bagi perbaikan kondisi kehutanan Indonesia. Perbaikan kebijakan ini, seperti yang dinilai oleh Bank Dunia (2006) bahwa peraturan perundangan di Indonesia memiliki sasaran yang jelas untuk sektor kehutanan, seperti hasil ekonomi, distribusi keuntungan yang adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, perlindungan Daerah Aliran Sungai (DAS) dan konservasi.

Hal penting dari UU kehutanan tahun 1999 (Dodd, 2005: 16), dan belum ada atau belum menjadi perhatian UU tahun 1967, beberapa diantaranya adalah pertama, perencanaan hutan yang transparan, terpadu dan memperhatikan aspirasi daerah (pasal baru). Kedua, pengelolaan hutan

untuk berbagai kepentingan masyarakat termasuk masyarakat hukum adat (terdapat 4 pasal). Ketiga, pengelolaan hutan harus memperhatikan kearifan tradisional dan kondisi sosial budaya masyarakat (pasal baru). Keempat, peran serta pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat dan perorangan dalam pengawasan kehutanan (terdapat 6 pasal). Kelima, pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan pengelolaan hutan kepada pemerintah daerah (terdapat 1 pasal). Keenam, pemerintah wajib mendorong petus serta masyarakat dalam kegiatan kehutanan (pasal baru). Ketujuh, hak masyarakat dalam mengajukan gugatan perwakilan akibat kegiatan kehutanan yang merugikan (pasal baru). Kedelapan, insentif bagi para pihak yang berjasa menyelamatkan kekayaan negara berupa kehutanan (pasal baru).

Berdasarkan hal tersebut, sangat jelas tergambar bahwa pengelolaan hutan di Indonesia harus melibatkan pemerintah daerah, mengingat pemerintah daerah (tingkat I maupun tingkat II) di era reformasi, memiliki peran yang sangat menentukan dan berhubungan serta dapat mengawasi langsung

kondisi kehutanan Indonesia. Pemerintah daerah juga dianggap sebagai otoritas yang memiliki pemahaman dan pengetahuan tentang masyarakat adatnya. Hal ini sejalan dengan nilai-nilai yang dikembangkan dalam forum-forum internasional atau gerakan lingkungan global, bahwa peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan menjadi kata kunci untuk menciptakan tata kepengurusan hutan yang baik (*Good Forest Governance*).

Disamping berbagai peraturan perundangan yang telah ditetapkan, pemerintah (ex Departemen Kehutanan) telah menetapkan 5 kebijakan prioritas dalam upaya menekan laju kerusakan hutan Indonesia (Wardoyo, 2004), yaitu:

- a. pemberantasan penambangan liar
- b. penanggulangan/pengendalian kebakaran hutan
- c. restrukturisasi sektor kehutanan
- d. rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan
- e. desentralisasi sektor kehutanan

Dengan besarnya ruang dan kewenangan pemerintah daerah di era reformasi dan kuatnya dorongan untuk memberdayakan masyarakat (dan pemerintah daerah) di tingkat global, menjadikan pemerintah daerah berperan penting untuk menjaga kelestarian hutan dan mengatasi deforestasi. Selain itu, pentingnya pemahaman daerah tentang nilai-nilai kehutanan, yang diimplementasikan dalam kebijakan daerah (perda) menjadi faktor penting mewujudkan *good forest governance*.

Penyserahan sebagian wewenang ke pemerintah daerah untuk mengelola hutan diharapkan menciptakan sebuah tata kelola hutan yang menjawab hak dan kebutuhan daerah akan pendapatan dan sekaligus menjamin kelestarian hutan. Dengan wewenang yang dimiliki pemerintah daerah diharapkan dapat memanfaatkan nilai ekonomi hutan dan mengawasi pengusahaan hutan yang ada dalam wilayahnya. Dengan pengawasan yang lebih dekat dan ketat, laju deforestasi dapat dipegah.

UU No. 22/1999 tentang Otonomi daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU

No. 32/2004 tentang pemerintah memberikan banyak wewenang pengelolaan administratif dan urusan pembangunan kepada pemerintah daerah. Salah satu urusan yang diserahkan adalah pengelolaan hutan. Penyerahan wewenang pengelolaan hutan dalam UU otonomi Daerah memperkuat apa yang diatur dalam berbagai UU yang berkaitan dengan Tata Kelola hutan yang sudah berlaku sebelumnya.

Dengan besarnya ruang dan kewenangan pemerintah daerah di era reformasi dan kuatnya dorongan untuk memberdayakan masyarakat (dan pemerintah daerah) di tingkat global, menjadikan pemerintah daerah berperan penting untuk menjaga kelestarian hutan dan mengatasi deforestasi. Selain itu, pentingnya pemahaman daerah tentang nilai-nilai kehutanan, yang diimplementasikan dalam kebijakan daerah (perda) menjadi faktor penting mewujudkan *good forest governance*.

Riau merupakan salah satu propinsi di Indonesia, yang memiliki lahan Hutan terluas. Riau adalah salah satu propinsi yang memiliki hutan sangat luas. Berdasarkan TGHK 1986 (SK Menhut No. 173/Kpts-II/1996) Luas Hutan Propinsi Riau adalah 9.456.160 ha. (www.walhi.or.id). Dari luas ini, 397.150 ha adalah hutan lindung, hutan Suaka Alam dan Wisata seluas 451.000 ha, hutan Produksi Terbatas adalah 1.971.000 ha, hutan Produksi Tetap: 1.866.132 ha dan hutan Produksi Konversi adalah yang paling luas yakni 4.770.085 ha. Dari ini menunjukkan bahwa hutan alam tinggal sebagian kecil dari seluruh luas hutan Riau. Laporan Walhi menunjukkan bahwa sisa hutan Riau kira-kira hanya 420.572 ha.

Namun demikian dengan adanya otonomi daerah, yang salah satu kewenangannya adalah otonomi dalam pengelolaan hutan, terdapat sinyal lemah bahwa kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah telah mengakibatkan kerusakan hutan yang paling tinggi di Indonesia. Tingginya tingkat kerusakan di Riau di awal reformasi tahun 1999 hingga 2001 (sebelum otonomi daerah efektif dijalankan) mengindikasikan bahwa pemerintah daerah tidak peduli

dengan pelestarian hutan seperti yang diamanatkan UU pemerintah daerah maupun UU Kehutanan. Salah satu kemungkinan penyebab kerusakan hutan adalah tidak adanya kesinambungan antara kebijakan pusat dalam pengelolaan kehutanan dan terjemahan kebijakan itu dalam instrumen kebijakan tata kelola hutan di tingkat daerah. Namun demikian, dengan telah efektifnya otonomi daerah dijalankan sejak tahun 2001, peran daerah untuk menjamin keberlanjutan dan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan, yang tercerminkan dalam berbagai kebijakan, bisa terwujud.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, perumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pemerintah daerah Propinsi Riau dan instrumen pendukungnya dalam merespon kebijakan pemerintah pusat tentang pengelolaan hutan Indonesia pasca efektifnya otonomi daerah sejak tahun 2001?

C. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan untuk menjawab penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menganalisis kebijakan, artinya penelitian ini akan memfokuskan berbagai kebijakan dan instrumen pendukungnya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Provinsi Riau dalam pengelolaan hutan di wilayahnya, baik yang berupa peraturan daerah (Perda) maupun Peraturan Gubernur. Konsep yang digunakan adalah konsep kelembagaan, kebijakan dan *good forest governance* (tata kepengurusan hutan yang baik). Berdasarkan konsep tersebut, variabel yang menjadi fokus penelitian ini adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai variabel dependen dan kebijakan pemerintah pusat sebagai variabel independen.

Rumusan penelitian ini adalah berbagai kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Propinsi Riau beserta instrumen pelaksanaannya, sejak otonomi daerah (desentralisasi) secara efektif dijalankan

pada tahun 2001 hingga tahun 2007, ketika kebakaran hutan masih terjadi di Propinsi Riau.

D. Kerangka Konseptual

1. Kelembagaan dan Kebijakan

Lembaga adalah aturan dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dimana setiap orang dapat bekerjasama atau berkolaborasi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan (Rotan dan Hayami, 1984). Pendapat lain mengemukakan bahwa lembaga merupakan aturan main dalam kelompok sosial dan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Institusi/lembaga dapat berupa aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama (North, 1990).

Sedangkan kebijakan adalah kegiatan yang dipilih secara sengaja oleh aktor tertentu atau sekelompok aktor dalam mengatasi suatu masalah. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabatnya (Anderson, 1984). Dengan kata lain kebijakan adalah cara dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan tertentu atau untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dengan mengeluarkan keputusan, strategi, perencanaan maupun implementasinya di lapangan dengan menggunakan instrumen tertentu.

Beberapa elemen penting bagi kebijakan adalah:

- masalah yang akan ditatasi dengan kebijakan
- cara mengatasi masalah
- tujuan yang ingin dicapai
- kepentingan yang diinginkan
- aktor yang akan melakukan
- instrumen untuk melaksanakan kebijakan
- aturan untuk menggunakan instrumen tersebut.

Dengan pemaknaan demikian (lembaga dan kebijakan), maka efektifitas kebijakan sangat ditentukan oleh ketepatan merumuskan masalah yang akan ditangani, sehingga

kebijakan yang dibuat benar-benar dapat menyentuh permasalahan dan dapat mengatasi masalah tersebut. Selain hal itu, dalam implementasinya adanya sistem kelembagaan yang baik, menjadi faktor penting lain sebuah kebijakan dapat efektif.

Kebijakan hanya akan menjadi cita-cita semata, seandainya tidak dapat dilaksanakan. Untuk diterangkan, kebijakan memerlukan instrumen atau perangkat dan alat kebijakan. Instrumen diartikan kembali sebagai strategi, program, proyek, petunjuk teknis pelaksanaannya di lapangan, maupun metoda, alat dan teknik analisis untuk evaluasi atau pemantauan kebijakan yang diterapkan.

Pembuatan atau pengembangan kebijakan biasanya sangat bergantung pada kemauan politik pemerintah. Pemerintah yang bersifat diktator, refensif dalam membuat kebijakan cenderung sepihak tanpa melibatkan pihak lain yang berkaitan dan tanpa memperhatikan kepentingan publik. Seiring dengan era reformasi dan otonomi daerah, proses perumusan kebijakan telah mengarah pada peran aktif masyarakat secara luas, sehingga diharapkan kepentingan publik dapat dipenuhi oleh kebijakan yang dikeluarkan.

Faktor penting lain dalam efektifitas sebuah kebijakan adalah sosialisasi atau institusionalisasi kebijakan. Sosialisasi ini sangat penting untuk menjamin tersebarinya kebijakan kepada masyarakat luas, dengan harapan keterlibatan masyarakat dalam melaksanakan dan mengawasi suatu kebijakan dapat berjalan. Sosialisasi ini penting juga dalam kaitannya proses pengawasan, sebagai bagian untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan kebijakan, baik dari substansi maupun instrumen pendukungnya.

Dalam kaitannya dengan kebijakan kehutanan di tingkat daerah (tingkat I maupun II), menjadi penting untuk dikaji, setidaknya untuk melihat kaitan antara substansi kebijakan yang mengenai sasaran dalam bidang kehutanan dan implementasi di lapangan dengan instrumen pendukungnya. Hal ini penting, karena selama ini, disinyalir bahwa kondisi kehutanan Indonesia di era reformasi yang tidak menjadi lebih baik, disebabkan oleh peran pemerintah daerah yang kebijakannya

belum ramah lingkungan, khususnya dalam bidang kehutanan.

2. Forest Governance (Tata Kepengurusan Hutan)

Woodhouse dalam Prasetyo (2004) mendefinisikan *governance* dalam konteks manajemen lingkungan sebagai struktur dan proses dari kekuatan (*power*) dan otoritas, kerjasama dan konflik yang mengendalikan pengambilan keputusan dan penyelesaian perselisihan yang terkait dengan alokasi sumberdaya dan penggunaannya melalui interaksi dari organisasi dan institusi pemerintah, non pemerintah (*formal* maupun *informal*). Masih tingginya kerusakan di Indonesia pasca reformasi menunjukkan bahwa pengelolaan hutan Indonesia belum bertumbuh pada pengelolaan hutan yang baik (*good forest governance*).

Sebuah studi yang dilakukan oleh WALHI dan the Rainforest Foundation UK tahun 2002 tentang pelaksanaan prinsip 2 dan 3 FSC¹ (*Forest Stewardship Council*) di Indonesia (dalam Ginting, 2004), mengemukakan bahwa Pemerintah Indonesia kurang memberikan jaminan hukum yang efektif atas hak-hak masyarakat adat atas tanah dan hutan. Penelitian tersebut juga mengemukakan bahwa model pembangunan, sistem administrasi dan kerangka hukum yang ada menyangkal hak-hak adat, melumpuhkan lembaga-lembaga adat dan mendorong kebijakan kehutanan "dari atas" yang seluruhnya melanggar norma-norma yang disepakati dunia internasional. Namun demikian studi ini juga mengakui bahwa proses otonomi juga memberi peluang menuju taw-pemerintahan lembaga-lembaga adat. Pemerintah-pemerintah daerah mulai

1 Prinsip 2 dan 3 mengacu pada hak-hak tenurial perusahaan hutan, masyarakat lokal dan masyarakat adat. FSC sendiri merupakan sebuah organisasi akreditasi independen tentang skema sertifikasi hutan, yang didirikan pada tahun 1993 dan beroperasi dari kantor pusatnya di Jerman (sebelumnya di Meksiko). FSC merupakan sistem sertifikasi yang paling berkembang dan telah diterima paling luas diantara kalangan industri, orang dan pembuat keputusan di pemerintahan.

mengeluarkan penda-perda yang mengakui hak-hak masyarakat adat dan menguatkan opsi kehatanan berbasis masyarakat.

Dalam Pyramida *good governance* yang dikembangkan oleh Meyers dalam Prasetyo (2004) mengemukakan bahwa sebuah pengelolaan yang baik terdiri dari 5 elemen dan 1 pondasi untuk memperkuatnya. Elemen-elemen tersebut adalah:

1. Elemen Verifikasi, artinya terdapat alat untuk memverifikasi sebuah pengelolaan itu disebut baik. Hal yang sama juga dalam pengelolaan hutan, perlu ada standar baku untuk memverifikasi sebuah pengelolaan hutan dinilai baik atau buruk. Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) dan Forest Stewardship Council (FSC) di tingkat global merupakan instrumen ini.
2. Elemen Promosi/*Extensivasi*, artinya untuk mewujudkan sebuah pengelolaan yang baik (kehatanan), maka perlu diketahui dan dipahami oleh seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*). Apalagi bidang kehatanan merupakan salah satu sektor yang paling banyak melibatkan banyak pihak dari mulai tingkat lokal hingga internasional, mulai dari pihak donor (Bank Dunia) atau pihak asing hingga masyarakat adat di sekitar hutan. Oleh karenanya masih adanya perbedaan tentang pengelolaan (hutan) yang baik diantara *stakeholders* akan menyulitkan mewujudkan pengelolaan hutan yang baik.
3. Elemen Instrumen, meliputi 3 instrumen, yaitu: *Insight/pengetahuan*, instrumen promosi dan instrumen pasar, serta Instrumen Regulasi. Instrumen Pengetahuan meliputi ketersediaan, tujuan, derajat dari pilihan-pilihan serta implikasinya dan kapasitas yang cukup untuk menggunakan instrumen tersebut dalam mencapai pengelolaan yang baik. Instrumen promosi dan instrumen pasar diperlukan guna meningkatkan motivasi produsen maupun konsumen dalam mewujudkan pengelolaan tersebut. Instrumen regulasi adalah adanya aturan pemerintah yang praktis, terjangkau, proporsional, yang diperlukan untuk mengatur insentif dan disinentif (sanksi) secara tegas.
4. Elemen Kebijakan/*Policies*, terdiri dari komponen penting yang meliputi: visi, peran dan struktur dari institusi dalam sektor kehatanan yang diakui dalam kebijakan dan undang-undang. Selama orde baru, proses atau instrumen legal mengakibatkan rusaknya kondisi hutan. Oleh karenanya salah satu faktor penting menjaga hutan Indonesia adalah dengan kebijakan yang menghindari munculnya eksploitasi hutan.
5. Elemen Peran/*role*, meliputi keberadaan peran dari stakeholder dan institusi terbenuk dan bernegosiasi sangat diperlukan dalam mengembangkan peran yang seimbang dalam pengelolaan (hutan) yang baik. Selain peran stakeholder diakui, juga perlu dikembangkan kapabilitasnya dalam rangka memberi ruang yang seimbang dalam bernegosiasi. Pengakuan dan peran yang seimbang dari stakeholders dalam bidang kehatanan akan mengurangi konflik diantara mereka.
6. Pondasi adalah prauat yang mempengaruhi *good forest governance* tetapi tidak berada dalam kontrol sektor kehatanan. Pondasi tersebut meliputi dasar-dasar demokrasi, Hak Azasi manusia serta peraturan perundangan yang diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat. Sektor kehatanan harus menjadi bagian integral dari kebijakan nasional. Dalam suasana otonomi daerah dan desentralisasi, kebijakan daerah pun harus mendukung sektor kehatanan. Hal yang sama juga dalam konteks internasional, dimana peran lembaga-lembaga internasional, khususnya lembaga ekonomi, perdagangan dan keuangan harus memperhatikan aspek lingkungan atau kehatanan.

Peran pemerintah daerah dalam era otonomi daerah sangat penting dalam hal menentukan pengelolaan hutan yang baik,

mengingat mengingat otonomi daerah memberi ruang yang sangat besar bagi daerah untuk mengatur hutannya karena daerah memiliki peran untuk membuat kebijakan secara otonom, yang disebut oleh Fisher (dalam Dodik, 2005: 36) sebagai relokasi kekuasaan atau devolusi (desentralisasi).² Meizen-Dick dan Knox (dalam Dodik, 2005: 37) menyebut devolusi sebagai kewenangan yang diserahkan kepada entitas di daerah (lembaga pemerintahan daerah, masyarakat hukum adat dan entitas daerah lainnya).

Di bidang kehutanan, proses devolusi meliputi pengalihan tanggung jawab dan wewenang dari pemerintah pusat kepada otoritas di daerah termasuk lembaga non pemerintah atau kelompok masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan. Menurut Meizen-Dick dan Knox, aplikasi devolusi kehutanan antara lain *Community Based Forest Management* dan *Co-Management*. *Community Based Forest Management* artinya pengelolaan hutan berbasis masyarakat, yakni apabila kelompok masyarakat lokal diberikan otoritas sebesar-besarnya dalam pengelolaan sumber daya hutan. Sedangkan *Co-management* berarti pengelolaan hutan bersama masyarakat, yang maksudnya pemerintah dan masyarakat lokal bersama-sama memegang kontrol atas pengelolaan sumber daya hutan.

Berdasarkan pengamatan Fisher terhadap pengelolaan sumber daya hutan di berbagai daerah secara jelas menunjukkan bahwa sangat sulit mengimplementasikan suatu kebijakan kehutanan yang didesain oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu perlu ada penyerahan sebagian kewenangan kepada daerah dalam pengambilan keputusan maupun merumuskan sasaran. Masih seringnya terjadi kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan, bisa menjadi salah satu indikasi bahwa ada

kesulitan dalam implementasi pengelolaan hutan.

Sebagai salah satu dasar untuk melakukan penelitian ini adalah sebuah hasil penelitian yang dilakukan oleh CIFOR tentang kemungkinan dampak desentralisasi (otonomi daerah) terhadap hutan dan penghidupan masyarakat, dengan mengorbit kasus di empat propinsi yaitu Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur (dalam Resosudarmo dan Dermawan, 2002). Penelitian ini dilakukan pada tahun 2000, dimana otonomi daerah belum berlaku secara efektif tetapi susunannya sudah mengarah ke era desentralisasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, walaupun otonomi daerah baru efektif tahun Januari 2001, namun pemerintah daerah telah mempersiapkan instrumen legal yang memungkinkan pembaharuan administratif dan peningkatan pendapatan, sebagai konsekuensi desentralisasi. Hal penting yang diuraikan dalam penelitian tersebut meliputi beberapa hal, pertama, berbagai kebijakan yang mengatur pengelolaan sumber daya hutan sebagai sumber pendapatan daerah yang penting. Dengan demikian peningkatan pendapatan daerah menjadi target utama kebijakan yang dibuat, tanpa memperhatikan pengelolaan hutan berkelanjutan dan manfaat yang didapat masyarakat lokal. Kedua, perencanaan tata ruang dan tata guna lahan masih berorientasi pendapatan dan belum konsisten antara tata ruang dengan strategi pembangunannya. Ketiga, adanya tarik ulur antara pusat dan daerah, sehingga hal ini berdampak pada adanya kebijakan yang tidak sejalan dan cenderung bertentangan. Keempat, menasuki otonomi daerah, kawasan konservasi dan kawasan lindung, termasuk taman nasional tengah mengalami kerusakan serius. Emir Salim mengemukakan bahwa kecenderungan mengkonversi kawasan lindung lebih diarahkan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Di era transisi menuju desentralisasi, berbagai inisiatif kebijakan daerah telah meluluhlakaukan kondisi hutan yang semakin rusak dan masyarakat lokal belum merasakan dampak positif pada era transisi ini.

² Makna devolusi, dalam konteks otonomi daerah, berarti desentralisasi. Walaupun desentralisasi menurut Fisher berbeda dengan devolusi, dimana desentralisasi diartikan sebagai relokasi fungsi administratif dari pusat ke daerah, tidak peduli apakah dalam relokasi ini ada perubahan atau tidak dalam strata pengambilan keputusan dalam hal ini penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah.

Oleh karenanya, setelah lebih lima tahun desentralisasi berjalan, penelitian ini akan menjelaskan berbagai kebijakan pemerintah daerah baik tingkat I maupun tingkat II di Propinsi Riau

E. Pembahasan

1. Arah dan Kebijakan Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Hutan

A. Sebelum Otonomi Daerah

- a. UU No. 6 tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok agraria

UU ini merupakan produk hukum pertama yang mengatur dasar-dasar penguasaan sumber daya alam. Sumber daya alam diartikan sebagai "bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" (pasal 1 ayat 2). UU ini secara tegas mengakui eksistensi hukum adat dengan catatan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Yang menjadi masalah adalah secara faktual pengertian kepentingan nasional dan negara sering disalah artikan sama dengan kepentingan kelompok orang yang sedang berkuasa (pemerintah)

- b. UU No. 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan

Penjelasan umum dalam UU ini menyebutkan bahwa:

"penggalian sumber kekayaan alam yang berupa hutan ini secara interiof adalah merupakan pelaksanaan amanat penderitaan rakyat yang tidak boleh ditunda-tunda lagi dalam rangka pembangunan ekonomi nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat"

UU ini memiliki kelemahan, yaitu: pertama, tidak menyebut ketentuan pidana secara rinci dan pengaturannya lebih lanjut dibuat tersendiri dalam peraturan pelaksanaan. Kedua, masih memberikan peluang dan

perlakuan atas berlakunya produk hukum kolonial, yang tidak sesuai dengan alam kemerdekaan dan seharusnya dicabut. Ketiga, penguasaan dan pengurusan hutan yang bersifat sentralistik, sehingga tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara memadai.

- c. UU No. 4 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup
- d. UU No. 5 tahun 1990 tentang sumber daya alam hayati dan ekosistemnya
- e. UU No. 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup

B. Pasca Otonomi Daerah

Di era otonomi daerah setidaknya terdapat 5 kewenangan perundang di tingkat pusat yang mengatur tentang pengelolaan hutan, yaitu:

- a. UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan

Dalam penjelasan umum UU ini menyebutkan bahwa:

"penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan tetapi negara memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan dan hasil hutan, menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Namun demikian, untuk hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas, serta bernilai strategis pemerintah harus memperhatikan

aspirasi rakyat melalui persetujuan DPR" (alinea kelima).

Penjelasan tersebut menunjukan bahwa hutan bukan milik negara tetapi menguasai dan harus dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat dan tidak bisa sewenang-wenang. Pengelolaan hutan harus berorientasi pada seluruh potensi sumber daya kehutanan dan berbasis pada pemberdayaan masyarakat. Sejalan dengan UU otonomi daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional harus diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kota. Sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional dan makro tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

- b. PP No. 34 tahun 2002 tentang tata hutan, penyusunan pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggarahan kawasan hutan

Peraturan ini merupakan pelaksanaan dari UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan dan sekaligus pengganti PP No. 6 tahun 1999 tentang pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan pada hutan produksi. Prinsip dari ketentuan ini adalah semua hutan dan kawasan hutan dapat dikelola dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik dan keutamaannya serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung, dan produksi sehingga dalam pengelolaan hutan perlu dijaga keseimbangan ketiga fungsi tersebut. Pemegang izin disamping diberikan hak pemanfaatan juga wajib bertanggung jawab atas segala macam gangguan dan kerusakan terhadap hutan dan kawasan hutan yang dipercayakan kepadanya. Selain terdapat PP yang mendukungnya yaitu PP No. 35 tahun 2002 tentang dana reboisasi dan PP No. 45 tahun

2004 tentang perlindungan hutan

2. Analisis terhadap sinkronisasi antara Kebijakan Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi Riau

Mardiasno (2002: v) berpendapat bahwa ternyata otonomi daerah belum diterjemahkan dengan tepat oleh beberapa daerah, sehingga pelaksanaannya banyak terjadi kontroversi dan penyimpangan dari semangat otonomi daerah itu sendiri. Salah satu contohnya adalah tidak sinkronnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal penerbitan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan izin pemungutan hasil hutan kayu pada hutan produksi. Akibatnya dikeluarkan surat edaran menteri kehutanan nomor 185/Menhut-11/03 tentang penerbitan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan izin pemungutan hasil hutan kayu pada hutan produksi, yang intinya:

- Melarang bupati/walikota menerbitkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu
- Bupati/walikota agar melaporkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu yang telah diterbitkan
- Penerbitan izin pemungutan hasil hutan kayu harus tetap mengacu pada ketentuan perundangan yang berlaku

Desentralisasi, yang merupakan dimensi pekok dalam pelaksanaan otonomi daerah, merupakan salah satu prinsip terpenting dalam paradigma baru bidang kehutanan, disamping partisipasi dan orientasi intersektoral. Dalam realitanya, pelaksanaan desentralisasi/bidang kehutanan tidak dicapai konsensus ke tingkat mana desentralisasi tersebut dilaksanakan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya berbagai peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan di tingkat pusat. Salah satu contohnya adalah keluarnya PP no. 34 tahun 2002 tentang tata hutan dan SK Menhut No. 541/2002 yang membatalkan kewenangan Bupati mengeluarkan izin

logging 100 hektar yang dikenal dengan IPHH (izin pemanfaatan hasil hutan).

Di era otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh mencari dan mengelola pendapatan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Di sektor kehutanan pemerintah pusat telah menentukan besaran tarif dasar untuk pungutan kehatanan diantaranya Provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana Reboisasi (DR). Sementara daerah memiliki kewenangan menarik pungutan kehutanan lainnya, misalnya dalam bentuk retribusi daerah yang biasanya dilakukan melalui payung hukum perda.

UU 25/1999 memberikan kesempatan kepada daerah untuk memperoleh pendapatan daerah dari berbagai sumber (pasal 3) yaitu:

- a. Pendapatan asli daerah
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah
- d. Pendapatan lain yang dibenarkan

Berdasarkan ketentuan UU tersebut dan PP No. 104/2000 menandakan bahwa secara umum daerah memperoleh bagian yang cukup besar dari penerimaan negara sektor kehutanan yaitu 80 % dari penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan 40 % dana Reboisasi.

Di era otonomi daerah pengelolaan hutan secara baik, yang sesuai dengan komitmen dan peraturan perundangan yang ada, belum bisa diwujudkan. Nurrochmat (2005: 57) menyimpulkan bahwa banyak komitmen normatif dalam pengelolaan hutan belum bisa dijalankan. Beberapa diantaranya:

1. Komitmen untuk menghentikan pembalakan liar belum bisa diwujudkan, karena pembalakan tetap terjadi yang disebabkan oleh ketidakpastian hukum dan permintaan bahan baku yang tinggi untuk industri perkayu yang

menjamar

2. Komitmen untuk melakukan reboisasi dan pengaturan kembali kapasitas industri kayu tidak bisa berjalan karena masalah korupsi dan ketidaktepatan penggunaan dana reboisasi, kekurangan koordinasi dan masalah dalam transisi pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah
3. Komitmen desentralisasi pengelolaan hutan belum berjalan sesuai keinginan, karena kekurangan perangkat aturan teknis dan kelemahan penegakan hukum
4. Komitmen mengatasi kebakaran hutan juga belum bisa teratasi karena kekurangan peralatan, wilayah hutan yang luas dan pembakaran hutan karena alasan ekonomi dan sosial
5. Komitmen untuk memperbaiki sistem pengelolaan hutan belum bisa dilaksanakan mengingat kekurangan penunjuk teknis pelaksanaan, kekurangan seladan yang nyata di lapangan, pembalakan liar dan masalah sosial lainnya.

Kaitannya dengan fokus penelitian ini tentang sinkronisasi kebijakan pengelolaan hutan di pusat dan daerah, komitmen-komitmen tersebut tidak bisa atau belum bisa diwujudkan karena masih banyaknya perbedaan pandangan tentang lingkup kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah (Nurrochmat, 2005). Beberapa diantaranya adalah:

1. Dalam hal penataan areal hutan, pemerintah pusat memandang dilaksanakan oleh Dephut, tetapi pemerintah daerah berpandangan pemerintah pusat hanya menetapkan prosedur, sedangkan pelaksanaan wewenang daerah
2. Aspek pengukuhan untuk pengelolaan hutan: pemerintah pusat melalui Dephut melihat kewenangannya

adalah menetapkan kriteria dan mengang wewenang pengakuan unit pengelolaan hutan di hutan lindung dan kawasan konservasi. Sedangkan pemerintah daerah berpikir, bahwa pusat hanya menetapkan kriteria, pengakuan di hutan produksi, hutan lindung, maupun kawasan konservasi wewenang daerah.

3. Ijin pemanfaatan di hutan produksi dan hutan lindung: pemerintah pusat yang punya wewenang ijin pemanfaatan di areal konsesi hutan lebih dari 10000 hektar, sedangkan pemda berpedangan, selanjut ijin konsesi dan ijin pemanfaatan hutan lainnya diserahkan kepada daerah.
4. Dalam hal penetapan pungutan kebutanas: pemerintah pusat menetapkan besaran tarif dasar pungutan hasil hutan kayu dan non kayu, sedangkan pemerintah daerah berpedangan wewenang menetapkan tarif dasar pungutan hasil hutan non kayu adalah di daerah.

F. Simpulan

Hasil penelitian ini menunjukan bahwa pengelolaan hutan sejak reformasi atau otonomi daerah pemerintah pusat telah memiliki komitmen yang mengarah pada penataan pengelolaan hutan yang baik (*good forest governance*), hal ini bisa dilihat dari beberapa bentuk komitmen yang muncul melalui berbagai produk kebijakan di pemerintah seperti: Komitmen untuk menghentikan pembalakan liar, Komitmen untuk melakukan reboisasi dan pengaturan kembali kapasitas industri kayu, Komitmen desentralisasi pengelolaan hutan, Komitmen mengatasi kebakaran hutan, Komitmen untuk memperbaiki sistem pengelolaan hutan. Namun demikian komitmen-komitmen tersebut belum bisa diwujudkan karena penegakan hukum belum berjalan dan instrumen pelaksanaannya belum ada, selain masih tingginya perbedaan persepsi

tentang kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan hutan seperti dalam hal: penataan areal hutan, pengakuan unit pengelolaan hutan, Ijin pemanfaatan di hutan produksi dan hutan lindung, serta penetapan pungutan kebutanas. Ketidakjelasan kewenangan ini yang melahirkan berbagai kebijakan/peraturan daerah berentangan dengan pemerintah pusat, seperti dalam hal keluarnya PP no. 34 tahun 2002 tentang tata hutan dan SK Menhut No. 541/2002 yang membatalkan kewenangan Bupati mengeluarkan ijin logging 100 hektar yang dikenal dengan IPHH (izin pemanfaatan hasil hutan). Oleh karenanya untuk bisa meminkronkan atau mensinergikan antara kebijakan pusat dan daerah, maka perlu ada kesamaan persepsi dan kejelasan wewenang tugas dan tanggung jawab dalam pengelolaan hutan, serta adanya dukungan dari pemerintah pusat dan daerah, dalam bidang sumber daya keuangan dan sumber daya manusia. Terjadinya otonomi daerah, bukan berarti tingkat korupsi dalam pengelolaan hutan berkurang, tetapi ada indikasi tetap tinggi. Hal ini dikarenakan paradigma tentang pengelolaan hutan di daerah dimaknai berbeda antara pusat dan daerah serta antar daerah sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Baylis, John dan Steve Smith (eds). 2001. *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press.
- Chaniago, Andriof A. 2000. *Gagalnya Pembangunan: Telaah Krisis Ekonomi Politik Terhadap Krisis Indonesia*. Jakarta.
- Ginting, Luvvina. "Sertifikasi Sebagai Instrumen Pergerakan Sosial Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Lestari dan Penguatan Fungsi-fungsi Baru dan Strategi CBO LEI dalam Konteks Pengelolaan SDA di Indonesia", 2 Februari 2008.

2004

Hunter, David, "Peranan Bank Dunia dalam memberdayakan Pemerintahan, Masyarakat Sipil dan Hak Azasi Manusia", <http://members.foamcity.com>, 5 Februari 2008

Kusnatajaja, Suwono, 2000, "Menempuh Krisis dan Melewatinya: Evolusi Gerakan Lingkungan Hidup", dalam Chris Marxing dan Peter Van Diermen, *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-Aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKIS

Nandika, Dodi, 2005, *Hutan Bagi Kestahanan Nasional*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta

Nurochmat, Dodik R, 2005, *Strategi Pengelolaan Hutan: Upaya Menjelamatkan Rimba Yang Tersisa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

"Perlawanan terhadap UU Kehutanan yang Baru", <http://www.dit.go.id/inf/23.htm>, 21 Agustus 2004

"Potret Buram Hutan Indonesia", www.izal.or.id, 5 Februari 2008

Praetoyo, Ferdinandus A, "Sertifikasi Hutan di Indonesia dan Tantangan ke Depan (*Forest Governance, Illegal Logging, Poverty*)", Makalah dalam sarasehan Nasional "Sertifikasi di Simpang Jalan: politik Perdagangan, Kelestarian Sumberdaya Alam dan Pemberantasan Kemiskinan", 19 Oktober 2004

Resoudarmo, Ida Ayu P dan Carol J. Pierce Colfer (eds), 2003, *Kemana Harus Melangkah?: Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Wardoyo, Wahyudi, "Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Hutan Lestari: Mengefektifkan Instrumen Sertifikasi dalam Mendorong Perubahan Kebijakan Pengelolaan Hutan Lestari", Makalah dalam sarasehan Nasional "Sertifikasi di Simpang Jalan: politik Perdagangan, Kelestarian Sumberdaya Alam dan Pemberantasan Kemiskinan", 19 Oktober

World Bank, 2006, *Sustaining Indonesia's Forest: Strategy for the World Bank, 2006-2009*, Jakarta: World Bank Office