

GOOD GOVERNANCE DALAM 5 KEBIJAKAN PRIORITAS DEPARTEMEN KEHUTANAN (*Good Governance in 5 Prioritized Policies of Forestry Ministry*)

Oleh/By :
Muhammad Zahrul Muttaqin¹

ABSTRACT

Concession on natural production forest and conversion of forest areas into different land use in a huge scale have been generating economical, social and environmental problems in Indonesia. Government of Indonesia has set up 5 (five) prioritized policies for anticipating forestry existing problems: 1) combating illegal logging in forest area and illegal wood trading; 2) revitalization of forestry sector, mainly in forestry industry; 3) rehabilitation and conservation of forest resource; 4) community empowerment in economic sector, particularly, for community who live around forest area; 5) strengthening forest areas delineation/ demarcation.

This research is aim to evaluate five government priority policies whether they are formulated and implemented according to directive good governance. This paper is giving qualitative analysis of five priority policies package by using criteria and indicators of good policy. The result shows that programs implementing these policies have not yet supported with good control measures and report procedures. Furthermore, through implementing programs and policies, government has not yet able to promote effective and efficient used of science and technology as tool and justification to elevate opportunity to success.

Keywords: Policy, priority, government

ABSTRAK

Pengusahaan hutan alam Indonesia dalam skala besar dan laju konversi hutan yang tinggi telah menyebabkan permasalahan-permasalahan ekonomi, sosial dan lingkungan. Pemerintah, melalui departemen kehutanan telah menetapkan 5 (lima) kebijakan prioritas untuk menangani persoalan-persoalan di bidang kehutanan. Kelima kebijakan prioritas tersebut adalah : (1) Pemberantasan pencurian kayu dari hutan negara dan perdagangan kayu illegal; (2) Revitalisasi sektor kehutanan (khususnya industri kayu); (3) Rehabilitasi dan koservasi sumberdaya hutan; (4) Pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan; dan (5) pemantapan kawasan hutan. Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi apakah kebijakan-kebijakan prioritas tersebut telah dirumuskan dan dimplementasikan berdasarkan kaidah-kaidah *good forest governance*.

Analisis kebijakan ini merupakan evaluasi kualitatif atas paket kebijakan prioritas Departemen Kehutanan dengan menyusun kriteria dan indikator kebijakan yang baik. Hasil analisis menunjukkan bahwa program-program yang dirancang oleh Departemen Kehutanan masih belum diperlengkapi dengan piranti pengawasan dan prosedur pelaporan yang baik. Lebih jauh lagi, program atau kebijakan nasional masih belum mampu mendayagunakan sumberdaya ilmiah, terutama teknologi sebagai justifikasi ataupun alat memperbesar peluang keberhasilan.

Kata kunci: Kebijakan, prioritas, pemerintah

¹ Pusat Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan, Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor

I. PENDAHULUAN

Pengusahaan hutan alam Indonesia dalam skala besar dan laju konversi hutan yang tinggi telah menyebabkan pemasalahan-permasalahan ekonomi, sosial dan lingkungan. Laju kehilangan hutan (deforestasi) dalam satu dasawarsa terakhir telah mencapai lebih dari 2,5 juta hektar per tahun. Persoalan lain yang muncul berkaitan dengan pengelolaan hutan yang tidak lestari atau perubahan politik nasional adalah pembalakan liar, kebakaran hutan dan lahan serta degradasi hutan.

Pemerintah, melalui Departemen Kehutanan telah menetapkan 5 (lima) kebijakan prioritas untuk menangani persoalan-persoalan di bidang kehutanan tersebut. Kelima kebijakan prioritas tersebut adalah: (1) Pemberantasan pencurian kayu dari hutan Negara dan perdagangan kayu ilegal; (2) Revitalisasi sektor kehutanan (khususnya industri kayu); (3) Rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan; (4) Pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan; dan (5) Pemantapan kawasan hutan. Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi apakah kebijakan-kebijakan prioritas tersebut telah dirumuskan dan diimplementasikan berdasarkan kaidah-kaidah *good forest governance*.

II. KERANGKAANALISIS

Analisis kebijakan ini merupakan evaluasi kualitatif atas paket kebijakan prioritas Departemen Kehutanan dengan menyusun kriteria dan indikator kebijakan yang baik. Kriteria dan indikator ini diadaptasi dari Mayers dan Bass (1999) dengan cara menyederhanakan dan menyesuaikannya dengan konteks Indonesia. Kriteria dan indikator yang dikembangkan adalah sebagai berikut :

Tabel 1 (*Table 1*). Kriteria dan indikator yang dikembangkan (*Criteria and indicators*)

Kriteria (<i>Criteria</i>)	Indikator (<i>Indicator</i>)
Mengakomodasi kepentingan <i>stakeholders</i>	Proses partisipatoris Definisi nasional mengenai SFM Peraturan yang memadai
Mengintegrasikan beragam tujuan	Penentuan prioritas Pertimbangan antargenerasi Kompensasi dampak negatif
Akuntabilitas	Mekanisme pengawasan Informasi strategis Sistem pelaporan
Mengoptimalkan sumberdaya yang terbatas	Mekanisme untuk mengubah rencana Komitmen dengan sektor terkait Akses ke teknologi

III. ANALISIS KEBIJAKAN PRIORITAS

A. Pemberantasan Pencurian Kayu dari Hutan Negara dan Perdagangan Kayu Ilegal

Dalam kerangka akomodasi para pihak, pemerintah telah mencoba mengikutsertakan banyak sekali pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberantasan pembalakan liar baik lembaga pemerintah lainnya, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi internasional. Kerjasama dengan kepolisian, kejaksaan, dan Uni Eropa merupakan contoh-contoh pelibatan para pihak. Disamping itu pemerintah juga sudah menandatangani nota kesepahaman dengan beberapa Negara, seperti China, Norwegia, Inggris dan Malaysia, untuk bekerjasama memberantas perdagangan ilegal kayu-kayu curian dari Indonesia.

Kebijakan penting yang ditempuh oleh Departemen Kehutanan, bekerjasama dengan Departemen Perdagangan, untuk mengurangi pembalakan liar adalah dengan mengenakan larangan ekspor kayu bulat. Namun agaknya kebijakan ini tidak terlalu efektif mengingat intensitas pembalakan liar dan/atau eksploitasi berlebihan tidak mengalami penurunan signifikan. Beberapa hal yang diduga menjadi penyebabnya antara lain kebijakan pemerintah daerah, sejak otonomi, bisa berbeda dengan kebijakan pemerintah pusat, lemahnya pengawasan dan sistem pelaporan dan tidak efektifnya diplomasi dengan negara-negara yang diduga menjadi tujuan perdagangan kayu ilegal dari Indonesia.

Mengingat keterbatasan sumberdaya manusia dan teknologi, kebijakan pemberantasan pembalakan liar dan perdagangan ilegal lebih difokuskan pada pendekatan keamanan daripada kegiatan-kegiatan yang lebih komprehensif. Hal ini dapat dimengerti karena pemerintah memerlukan kepercayaan masyarakat, dalam jangka pendek, dan operasi pemberantasan pembalakan liar merupakan bukti bahwa pemerintah telah bertindak.

Dengan demikian, jika ditinjau dari kriteria dan indikator yang telah dirumuskan, kebijakan ini telah memenuhi beberapa kriteria yang ditetapkan seperti akomodasi para pihak, pengintegrasian beberapa tujuan dan optimalisasi sumberdaya yang terbatas. Namun demikian, kebijakan ini masih memiliki kelemahan dalam hal akuntabilitas.

B. Revitalisasi Sektor Kehutanan (Khususnya Industri Kayu)

Kebijakan ini ditujukan untuk menciptakan industri yang kokoh dan fleksibel untuk menghasilkan produk yang berkualitas internasional. Misi yang diemban adalah: (1) meningkatkan kinerja industri kehutanan; (2) mengembangkan hutan tanaman industri dan hutan rakyat; (3) optimalisasi pendapatan negara bukan pajak dari perusahaan hutan; dan (4) mengembangkan hasil hutan bukan kayu. Kebijakan ini juga selaras dengan upaya penurunan jatah tebang tahunan perusahaan hutan (*soft landing*) yang dimaksudkan untuk menurunkan degradasi hutan.

Namun demikian kebijakan revitalisasi hanya fokus pada industri skala besar dengan dibentuknya Badan Restrukturisasi Industri Kehutanan (BRIK), sementara ribuan industri kayu skala kecil masih belum tersentuh dengan intensif. BRIK terlihat

hanya memberikan perhatian pada hubungan antara aktivitas pengolahan kayu dengan deforestasi, namun isu hubungan antara perusahaan pengolahan kayu dan masyarakat sekitarnya masih belum banyak dibicarakan. Sementara itu proses penentuan legalitas kayu masih menjadi dominasi Dephut dan kalangan pengusaha, belum melibatkan secara intensif masyarakat, walaupun prosesnya dinamakan “konsultasi para pihak”. Kebijakan revitalisasi sektor kehutanan juga belum menyentuh persoalan-persoalan pengembangan teknologi pengolahan kayu. Secara rata-rata, industri yang ada sekarang ini belum memperlihatkan kinerja yang tinggi dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan bahan baku. Rata-rata rendemen industri pengolahan kayu masih sekitar 50%.

Secara umum kebijakan revitalisasi sektor kehutanan, khususnya industri pengolahan kayu belum memperlihatkan kemajuan yang memuaskan jika dilihat dari kriteria dan indikator yang telah ditetapkan. Namun demikian, dalam beberapa hal kebijakan ini telah diikuti oleh produk peraturan yang memadai, mekanisme untuk mengantisipasi dampak negatif yang mungkin ditimbulkan dalam implementasi kebijakan ini, dan adanya koordinasi dengan sektor-sektor lain dalam pelaksanaannya.

C. Rehabilitasi dan Konservasi Sumberdaya Hutan

Kebijakan konservasi hutan ditujukan untuk memantapkan keanekaragaman hayati melalui perbaikan-perbaikan area konservasi seperti taman nasional dan cagar alam. Target pencapaian yang diinginkan dari kebijakan konservasi hutan adalah: (1) pengelolaan sebanyak 200 unit kawasan konservasi; (2) pembangunan model pengelolaan baru untuk 20 taman nasional; (3) pengendalian kebakaran hutan; (4) pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) di ratusan sungai utama; dan (5) pengembangan ekoturisme. Mengingat kebijakan ini banyak didukung oleh organisasi internasional, proses pengawasan dan evaluasi dilaksanakan secara kolaboratif dengan banyak pihak termasuk forum internasional. JICA, Uni Eropa, ITTO, DFID, Ford Foundation adalah beberapa lembaga internasional yang berkontribusi pada kegiatan-kegiatan rehabilitasi dan konservasi hutan di Indonesia.

Salah satu implementasi kebijakan rehabilitasi hutan adalah Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN/GN-RHL). Gerakan nasional ini dicanangkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tahun 2003 dan ditujukan untuk merehabilitasi 5 juta hektar hutan yang terdegradasi termasuk hutan mangrove dan pantai. Pemerintah telah menyatakan bahwa gerakan nasional ini mengikutsertakan masyarakat sejak tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Namun demikian, hasil evaluasi banyak pihak yang masih menyangsikan hal ini karena masih belum jelasnya mekanisme untuk mengikutsertakan masyarakat luas, khususnya masyarakat sekitar daerah yang akan direhabilitasi.

Berkenaan dengan kriteria dan indikator yang telah ditetapkan, kebijakan konservasi menunjukkan potensi untuk berhasil. Dalam hal akomodasi kepentingan para pihak, kebijakan ini mampu memenuhi indikator proses partisipatif, pendefinisian SFM secara nasional dan penyediaan peraturan perundangan yang memadai. Kebijakan ini juga menunjukkan adanya mekanisme monitoring, informasi strategis dan sistem pelaporan yang baik. Kriteria integrasi berbagai tujuan dan optimalisasi sumberdaya yang terbatas

juga terpenuhi, meskipun masih ada kekurangan. Namun demikian kebijakan rehabilitasi dalam kerangka GERHAN masih belum menunjukkan kualitas good forest governance yang memadai.

D. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Sekitar Hutan

Kebijakan ini dimaksudkan untuk menodornng proses partisipatif dalam mengelola sumberdaya hutan dengan menyediakan insentif untuk industri berbasis kehutanan skala kecil dan menengah, serta memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat sekitar hutan untuk mengelola hutan. Sejak UU No. 41 tahun 1999 disahkan, pengakuan atas hak-hak adat dan komunitas sekitar hutan atas hutan telah dinyatakan secara eksplisit. Upaya-upaya untuk memberikan kesamaan hak antara pengusaha besar dan masyarakat sekitar hutan juga telah dilaksanakan, seperti program sosial forestry dan hutan tanaman rakyat.

Pada tahun 2003 Departemen Kehutanan mencanangkan program social forestry yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan pembangunan sosial di sektor kehutanan. Tujuan utama program ini adalah untuk meningkatkan ekonomi masyarakat yang tergantung pada hutan dan mempercepat rehabilitasi hutan. Prinsip-prinsip utama program social forestry adalah: (1) menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan masyarakat; (2) meningkatkan dan memperkuat kapasitas masyarakat; dan (3) melindungi masyarakat dari kompetisi yang tidak sehat. Prinsip-prinsip ini telah memperlihatkan bahwa pemerintah masih perlu memfasilitasi dan memperkuat kapasitas masyarakat sekitar hutan dalam hal manajemen bisnis, pemberdayaan institusi lokal, dan memperbaiki pengelolaan hutan di tingkat masyarakat.

Namun demikian, mengingat program ini didesain untuk dilaksanakan di kawasan hutan Negara, pendefinisian 'hak pengelolaan' menjadi sangat penting. Fakta menunjukkan bahwa proses devolusi dan mekanisme transfer hak sangat sulit dilaksanakan. Kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan besar bagi pemerintah daerah, dalam hal tertentu, telah mendorong masyarakat local untuk mengeksploitasi hutan secara berlebihan karena pemerintah daerah memberikan akses yang sangat luas ke masyarakat tanpa peraturan yang memadai. Namun demikian, akses yang lebih besar ini juga merupakan peluang untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dibandingkan era-era sebelum ini. Dengan demikian, mekanisme yang lebih baik dalam transformasi tingkat partisipasi masyarakat dalam mengelola hutan perlu dirumuskan.

Salah satu kelemahan kebijakan ini adalah masih minimnya infrastruktur untuk mendukung aktivitas ekonomi masyarakat sekitar hutan seperti pasar dan pusat-pusat pelatihan. Pelatihan dan keberadaan pasar diperlukan agar aktivitas masyarakat dalam memanfaatkan hasil hutan masih dalam koridor pengelolaan hutan lestari.

Secara keseluruhan, kebijakan prioritas ini menunjukkan integrasi yang baik dari berbagai macam tujuan serta optimalisasi sumberdaya yang terbatas. Namun demikian, kebijakan ini masih belum merefleksikan akomodasi parapihak yang kuat dan akuntabilitas yang baik.

E. Pemantapan Kawasan Hutan

Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh Departemen Kehutanan adalah bagaimana memantapkan kawasan hutan negara yang mencapai lebih dari 100 juta hektar. Saat ini Departemen Kehutanan tengah mengupayakan pemantapan kawasan hutan melalui pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Terdapat 3 (tiga) jenis KPH yaitu: (1) Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP); (2) Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL); dan (3) Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK). Kebijakan ini menjadi prioritas mengingat, sejak desentralisasi digulirkan, konflik atas penguasaan dan pengelolaan hutan meluas. Faktor-faktor penyebab konflik tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut: (1) persoalan tata batas; (2) pencurian kayu; (3) perambahan; (4) degradasi lingkungan; dan (5) konversi hutan. Kebanyakan konflik disebabkan oleh tumpang tindih tata batas dan ketidakjelasan status kawasan hutan. Pemicu utamanya adalah tidak memadainya peraturan perundangan yang mampu mengakomodasi kepentingan nasional dan daerah.

Pemerintah saat ini tengah mengupayakan penyelesaian masalah kawasan ini dengan menerbitkan PP No. 6 Tahun 2007 yang telah merefleksikan akomodasi berbagai kepentingan dan koordinasi dengan berbagai instansi. Pembentukan KPH dan program hutan tanaman rakyat merupakan hal-hal signifikan yang diharapkan menjadi salah satu terobosan penyelesaian persoalan kawasan hutan.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemantapan kawasan ini dalam beberapa hal telah sesuai dengan kriteria pengakomodasian para pihak dan optimalisasi sumberdaya yang terbatas. Namun demikian, akuntabilitasnya masih belum teruji.

F. Sintesis

Matriks kriteria/indikator kebijakan disajikan pada Tabel 2. Matriks tersebut menunjukkan bagaimana secara mekanistik, analisis kualitatif dalam rangka evaluasi 5 program prioritas dilaksanakan. Dari matriks tersebut terlihat bahwa kriteria akuntabilitas merupakan kriteria yang paling sulit terpenuhi, sedangkan indikator akses ke teknologi merupakan indikator yang tidak terpenuhi sama sekali.

Hal ini menunjukkan bahwa program-program yang dirancang oleh Departemen Kehutanan masih belum diperlengkapi dengan piranti pengawasan dan prosedur pelaporan yang baik. Lebih jauh, program atau kebijakan nasional masih belum mampu mendayagunakan sumberdaya ilmiah, terutama teknologi sebagai justifikasi ataupun alat memperbesar peluang keberhasilan.

Tabel 2 (Table 2). Matrik kriteria/indikator kebijakan (*Matrix of policy criteria/indicators*)

Kebijakan Prioritas	Kriteria/Indikator (<i>Criteria/Indicators</i>)											
	Mengakomodasi kepentingan <i>stakeholders</i>	Mengintegrasikan beragam tujuan	Akuntabilitas	Mengoptimalkan sumberdaya yang terbatas								
	Proses partisipatoris	Definisi nasional mengenai SFM	Peraturan yang memadai	Penentuan prioritas	Pertimbangan antargenerasi	Kompensasi dampak negatif	Mekanisme pengawasan	Informasi strategis	Sistem pelaporan	Mekanisme untuk mengubah rencana	Komitmen dengan sektor terkait	Akses ke teknologi
Pemberantasan pencurian kayu di hutan negara dan perdagangan kayu ilegal		✓	✓	✓	✓					✓	✓	
Revitalisasi sektor kehutanan, khususnya industri kayu			✓			✓						✓
Rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓
Pemberdayaan masyarakat sekitar hutan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi	✓				✓	✓				✓	✓	
Pemantapan kawasan hutan		✓						✓		✓	✓	

Keterangan/*Remark*: = Terpenuhi/*Fulfilled*

IV. KESIMPULAN

Rekomendasi Perbaikan Kebijakan

1. Dalam rangka mencapai tujuan kebijakan prioritas, Departemen Kehutanan perhatian perlu diarahkan pada perbaikan akuntabilitas. Pemerintah yang kuat dan terpercaya merupakan dasar utama pembentukan kredibilitas dan akuntabilitas. Untuk itu Departemen Kehutanan harus lebih banyak melakukan konsultasi publik sebelum melaksanakan sebuah kebijakan melalui media yang tersedia untuk menarik sebanyak mungkin partisipasi. Implementasi konsep, kebijakan dan rencana program konservasi sumberdaya hutan mungkin merupakan salah satu awal yang baik untuk membangun akuntabilitas di sektor kehutanan.
2. Untuk meningkatkan ketercapaian kebijakan prioritas, restrukturisasi industri kayu perlu ditempatkan pada kerangka konservasi atau memperhatikan daya dukung sumberdaya hutan. Hal ini akan mendukung kesuksesan kebijakan konservasi dan rehabilitasi yang pada gilirannya akan menjamin pasokan bahan baku bagi industri kayu. Dampak sosial kedua kebijakan tersebut seperti pengangguran juga perlu ditangani. Dalam hal ini keselarasan antarkebijakan perlu ditingkatkan untuk meminimalkan konflik kepentingan dalam implementasinya yang dapat mengurangi efektivitasnya.
3. Penyediaan pasar yang dapat diakses oleh masyarakat sekitar hutan merupakan fokus utama dalam implementasi kebijakan pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan. Kebijakan pemantapan kawasan hutan perlu dilakukan secara simultan dengan menempelkannya pada setiap aktivitas implementasi ke-empat kebijakan lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia mengingat pemantapan kawasan hutan memerlukan sumberdaya yang sangat besar dan tidak dapat dicapai dalam jangka pendek.
4. Dukungan Litbang sangat penting bagi Departemen Kehutanan untuk membentuk sebuah mekanisme baku perumusan kebijakan berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi (*scientific-based policies*).
5. Dukungan dari seluruh lapisan masyarakat, seperti masyarakat adat, LSM dan pihak-pihak lainnya, perlu dipelihara dan ditingkatkan melalui komunikasi yang efektif serta dialog yang intensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Kehutanan. 2004. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: SK.456/Menhut-II/2004 Tentang 5 (Lima) Kebijakan Prioritas Bidang Kehutanan Dalam Program Pembangunan Nasional Kabinet Indonesia Bersatu, Departemen Kehutanan, Jakarta.
- FAO. 2005. State of the World's Forests 2005, Food and Agriculture Organization, Rome.

- Kanowski, P.J. 1998. Reflection on Forestry and the Forest Products Industries at the Millennium, *Commonwealth Forestry Review*, 77(2):130-35.
- Mayers, J. and S. Bass. 1999. Policy that works for forests and people. *Policy that works series no. 7: Series Overview*. International Institute for Environment and Development. London.
- Scherr, S.J., A. White and D. Kaimowitz. 2002. *Making Markets Work for Forest Communities*, Policy Brief, Forest Trends. Washington, D.C.
- Sudirman, D. William and S. McGrath. 2005. Public Participation in Local Forestry Policy-making after Decentralization: Uncertainties, challenges and expectations in Tanjung Jabung District, Jambi Province, *Decentralisation Brief No. 3, January 2005*, Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- White, A. and A. Martin. 2002. *Who Owns the World's Forests?: Forest tenure and public forests in transition*, Forest Trends and Center for International Environmental Law. Washington, D.C.