



ANALISIS PROSES PEMBUATAN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG

(Studi Kasus di Tiga Kabupaten dalam DAS Batanghari)

Oleh :

**SULISTYA EKAWATI, HARIADI KARTODIHARDJO , DODIK RIDHO
NURROCHMAT, HARYATNO DWIPRABOWO DAN HARDJANTO**

PENDAHULUAN



DESENTRALISASI



UU No 22 Th 1999 &
PP No 25 Th 2000



UU No 32 Th 2004
PP 38 TH 2007



- Inventarisasi hutan
- Rehabilitasi hutan
- Perlindungan hutan
- Ijin Pemanfaatan Kawasan
- Ijin Pemungutan HHBK
- Ijin Pemanfaatan Jasa Lingkungan



PERMASALAHAN

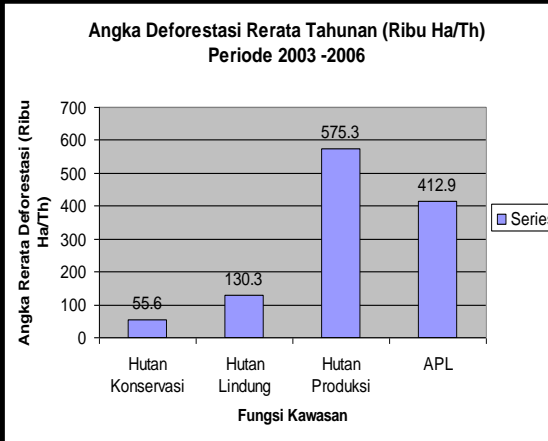
SUMBERDAYA ALAM SULIT DIKELOLA DENGAN TATA KEPemerintahan YANG BAIK

- Sifat sumberdaya alamnya
- Eksternalitas, *interdependency*
- Batas ekologis vs batas administratif

Kerangka politik perumusan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung menggunakan pendekatan administratif, belum mengarah ke pendekatan ekosistem



PERMASALAHAN



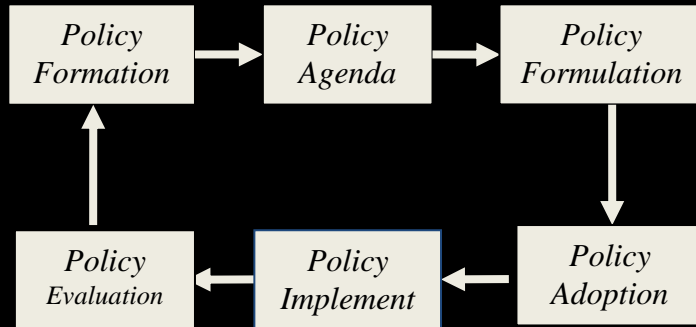
DEFORESTASI

**INDIKASI KEBIJAKAN
TIDAK EFEKTIF**

ISI KEBIJAKAN ?

**IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN ?**

RUMUSAN MASALAH



ISI KEBIJAKAN

1. PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN ?

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

2. KESENJANGAN ANTARA KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI ?

3. KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN BERDASARKAN SYARAT KECUKUPAN DESENTRALISASI?

REKOMENDASI KEBIJAKAN

4. BENTUK DESENTRALISASI HUBUNGANNYA DENGAN KPH ?



TUJUAN

1. Menganalisis proses pembuatan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung
2. Menganalisis kesenjangan antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya di lapangan
3. Menganalisis kinerja Pemerintah Kabupaten berdasarkan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk berjalannya desentralisasi pengelolaan hutan lindung
4. Menganalisis bentuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung

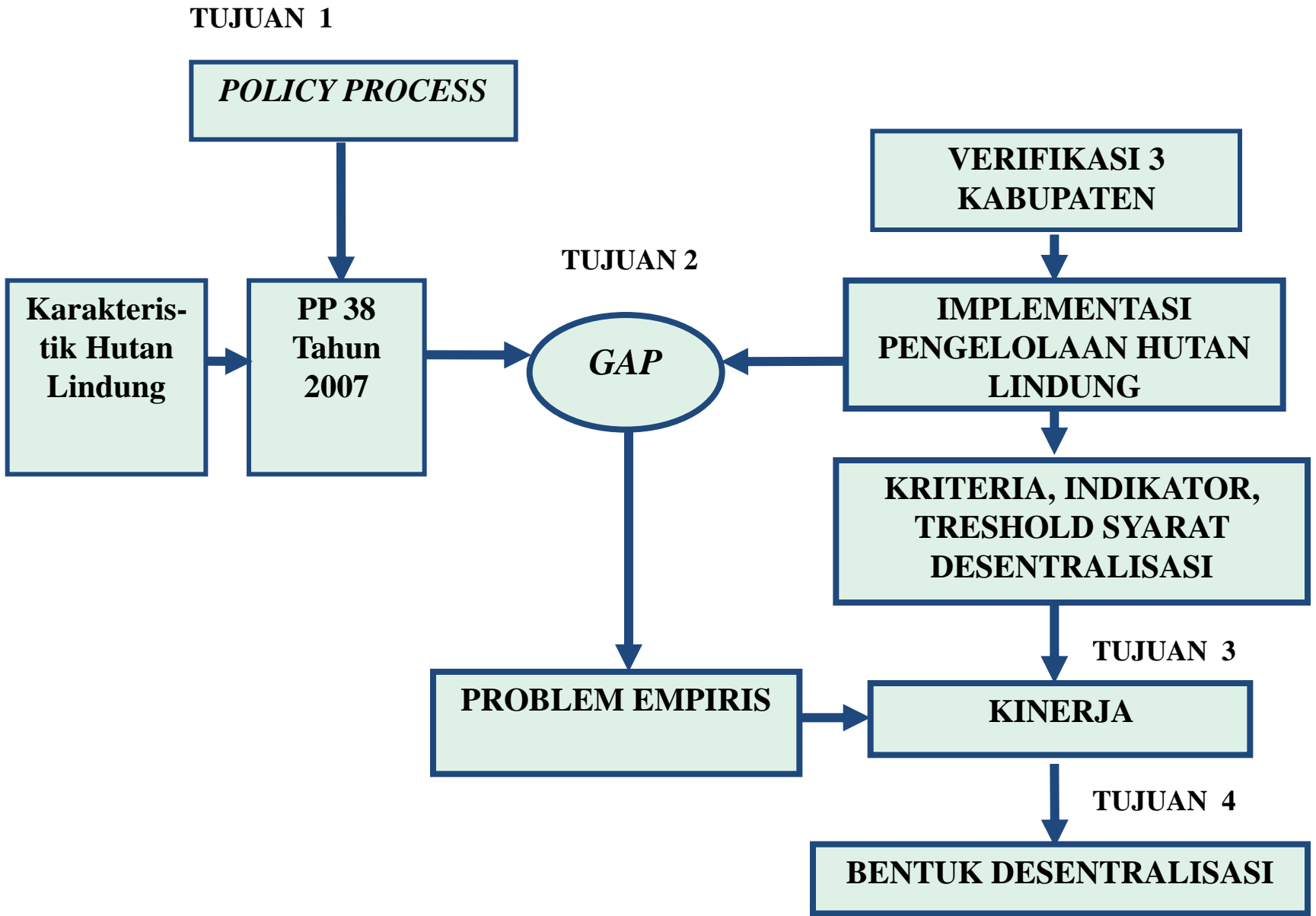
MANFAAT

1. Pengembangan ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan pengembangan teori kebijakan dan teori desentralisasi *common pool resources*
2. Memberikan evaluasi atas implementasi desentralisasi hutan lindung di daerah.
3. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk dapat memperbaiki kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung ke depan.

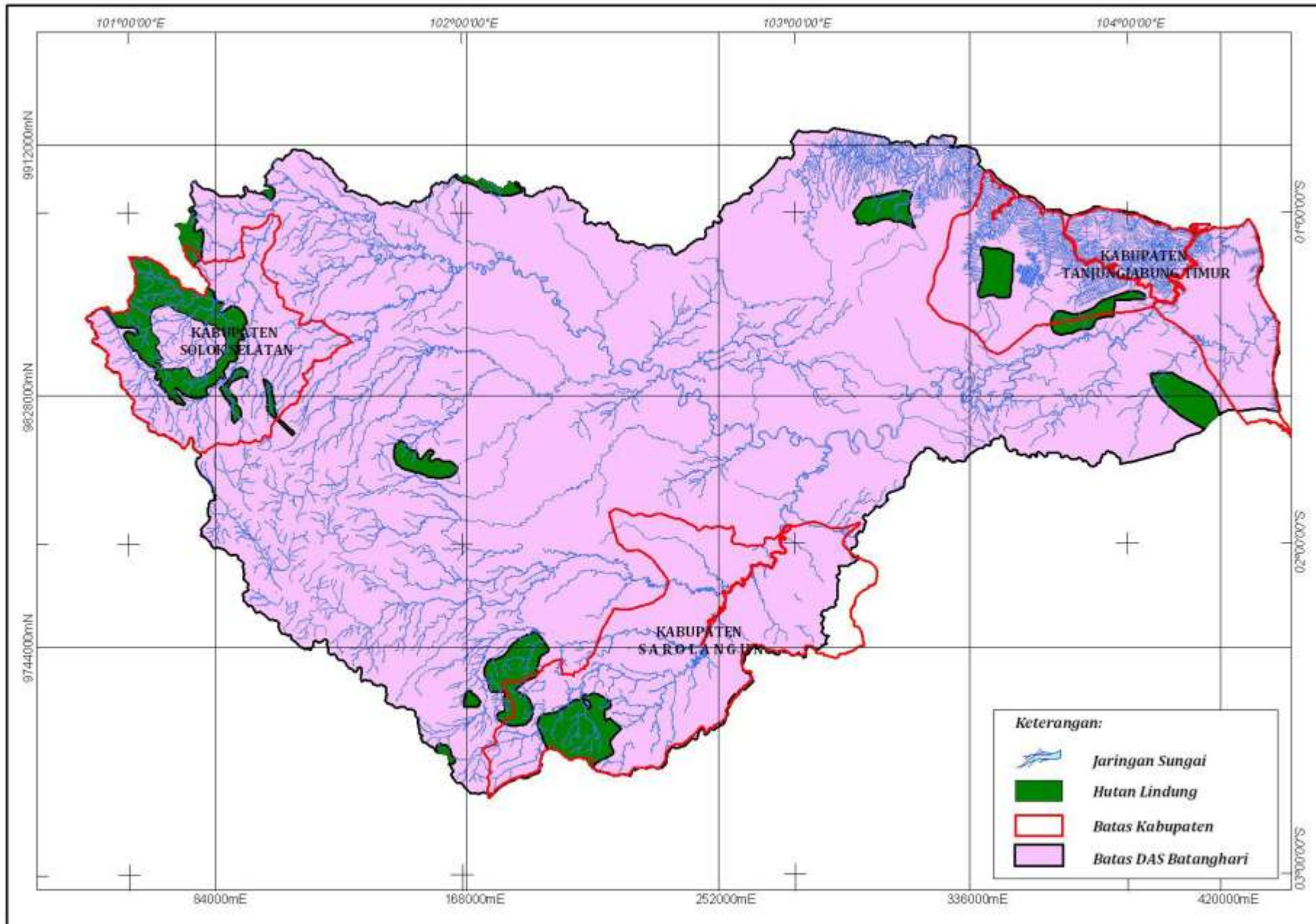
METODOLOGI

K
E
R
A
N
G
K
A

P
I
K
I
R



LOKASI PENELITIAN



Tujuan Penelitian, Teori yang Digunakan, Metode Pengumpulan dan Analisis Data

No	Tujuan Penelitian	Teori yang Digunakan	Data	Metode Pengumpulan Data	Teknis Pengambilan sampel	Metode Analisis Data
1.	Menganalisis proses pembuatan kebijakan	Teori proses pembuatan kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> Narasi/diskursus kebijakan Aktor/ <i>actor</i> Kepentingan/ <i>interest</i> 	Wawancara, data sekunder	<i>Purposive sampling, snowball sampling</i>	<ul style="list-style-type: none"> IDS analysis (2006) Analisis diskursus (Eriyatno, 2005)
2.	Menganalisis <i>gap</i> antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya	Teori kebijakan (perumusan masalah)	<ul style="list-style-type: none"> Isi teks kebijakan di pusat Implementasi Kebijakan di daerah 	Data sekunder, wawancara, observasi	<i>Purposive sampling, snowball sampling</i>	Analisis asumsi (Dewar, 1993 dan Dunn, 2003)
3.	Menganalisis kinerja desentralisasi	Teori desentralisasi dan teori modal sosial	<ul style="list-style-type: none"> Data implementasi pengelolaan hutan lindung oleh kabupaten Syarat desentralisasi Perubahan tutupan hutan Modal sosial & manfaat hutan 	Wawancara, data sekunder, observasi, FGD	<i>Purposive sampling, snowball sampling</i>	<ul style="list-style-type: none"> Kriteria dan indikator dengan skoring Analisis citra (Jaya, 2010)
4.	Menganalisis bentuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung	Teori <i>governance natural resources</i>	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan perundangan Studi kasus negara lain Implementasi bentuk di lokasi penelitian <i>Progress</i>KPH 	Wawancara, data sekunder	<i>Purposive sampling, snowball sampling</i>	Analisis deskriptif kualitatif (Huberman dan Miles, 1994, Bungin, 2003)

Tabel . *Overview* Tiga Diskursus

	<i>Democratist</i>	<i>Economist</i>	<i>Democratist-Economist</i>
Tipe <i>proponents</i> (organisasi, disiplin)	<ul style="list-style-type: none"> • Forum Asosiasi Pemerintah Daerah • Pakar desentralisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendukung sentralisasi (pebisnis) • APPSI • World Bank 	<ul style="list-style-type: none"> • Departemen Dalam Negeri • DPR
Argumen sentral dari <i>story line</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Eksternalitas • Akuntabilitas 	Efisiensi	Prinsip demokratis (eksternalitas, akuntabilitas) dan prinsip ekonomis (efisiensi)
Prioritas/misi	Membangun demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan	Penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis	Mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan efisien
Posisi <i>proponents</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Partisipasi • Kesetaraan • Akuntabilitas 	Efisiensi penting dalam era globalisasi	Desentralisasi di Indonesia berbeda dengan negara lain
Posisi <i>opponents</i>	Prinsip ekonomi dianggap tidak demokratis	Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien	<ul style="list-style-type: none"> • Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien • Prinsip efisiensi dianggap tidak demokratis

Tabel diadopsi dari Birner and Wittmer, 2003

Dianalisis dari 56 teks, terdiri dari 33 teks makalah populer dan 23 teks makalah ilmiah

ANALISIS KESENJANGAN (*GAP*)

Tabel. Distribusi Peran Stakeholder dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

Stakeholder	Peran (kali)							Jumlah	%
	Inventa- risasi	Rehabili- tasi	Perlin- dungan	Ijin pemanfaat- an kawasan	Ijin Pemu- ngutan HHBK	Ijin jasa lingkung- an			
Masyarakat	-	6	3	2	2	2	15	7,25	
Pemerintah desa	-	3	5	4	1	1	14	6,76	
Pemerintah Kabupaten	6	25	12	8	5	9	65	31,40	
Pemerintah Provinsi	5	14	6	7	5	5	42	20,29	
Pemerintah Pusat	5	20	7	16	4	7	59	28,50	
Pendukung	-	4	5	2	-	1	12	5,80	
Jumlah	16	72	38	39	17	25	207	100	
%	7,73	34,78	18,36	18,84	8,21	12,08	100		

Sumber : hasil analisis dari 69 dokumen peraturan perundangan di pusat

ANALISIS GAP

Pemerintah Pusat	<ul style="list-style-type: none">▪ Belum membuat membuat NSPK (inventarisasi, ijin wisata alam, ijin pemanfaatan air)▪ NSPK sudah dibuat tapi sulit diimplementasikan (ijin HKm, ijin hutan desa)▪ NSPK sudah dibuat tapi belum bisa diimplementasikan (ijin penyimpanan/penyerapan karbon)▪ Fasilitasi, pembinaan dan monev kurang
Pemerintah Provinsi	<ul style="list-style-type: none">▪ Belum membuat pedoman inventarisasi▪ Penyelenggaraan inventarisasi tidak di- <i>up date</i>▪ Fasilitasi kurang▪ Penyelenggaraan pengelolaan hutan lintas kabupaten tidak bisa diimplementasikan
Pemerintah Kabupaten	<ul style="list-style-type: none">▪ Inventarisasi belum dilakukan atau hanya dilakukan sebagian▪ Rehabilitasi, perlindungan sudah dilakukan tapi belum maksimal▪ Ijin pemanfaatan kawasan belum dilakukan
Pemerintah Desa dan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none">▪ Peran kurang, hanya dilibatkan dalam proses konsultasi dan pengumpulan informasi
Pendukung	<ul style="list-style-type: none">▪ Fungsi fasilitasi, pendampingan▪ Perusahaan swasta yang memanfaatkan hutan lindung belum banyak

KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN

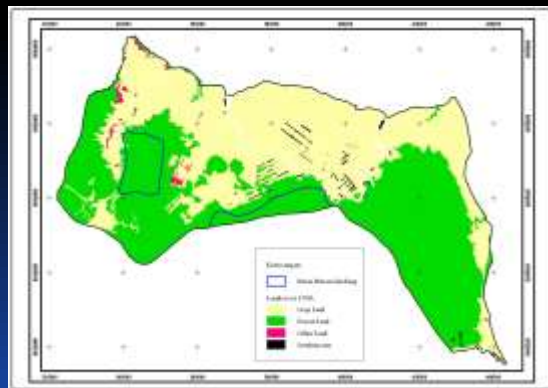
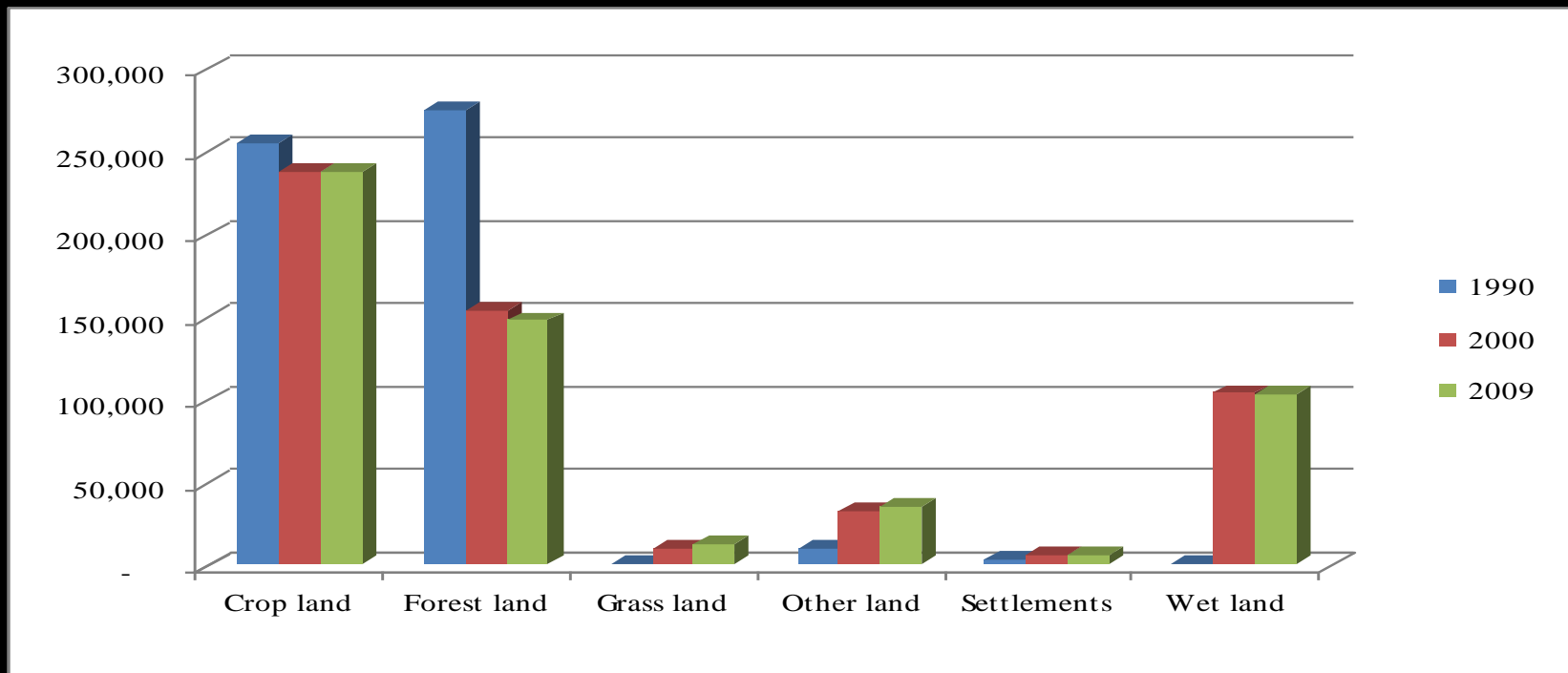
Tabel . Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

No	Kegiatan Pengelolaan	Tanjung Jabung Timur		Sarolangun		Solok Selatan	
		Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja
1.	Inventarisasi hutan	2,14	buruk	1,36	buruk	2,14	buruk
2.	Rehabilitasi hutan	3,19	Cukup	3,28	Baik	3,61	Baik
3.	Perlindungan hutan	2,28	buruk	2,14	buruk	3,19	Cukup
4.	Ijin pemanfaatan kawasan	1,53	buruk	1,72	buruk	1,72	buruk
5.	Ijin jasa lingkungan	1,25	buruk	1,25	buruk	1,33	buruk
6.	Ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu	1,17	buruk	1,17	buruk	1,25	buruk
	Rata-rata	1,93	buruk	1,82	buruk	2,21	buruk

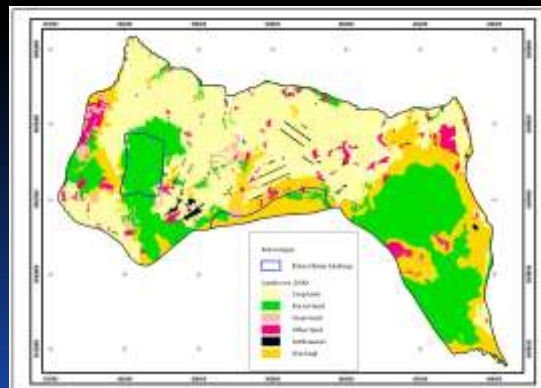


KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN

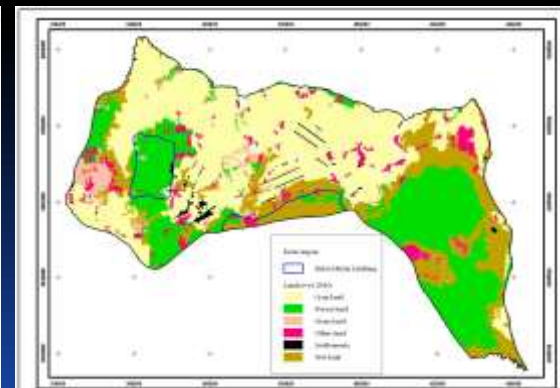
Perubahan Tutupan hutan Lindung di Kabupaten Tanjung Jabung Timur



1990



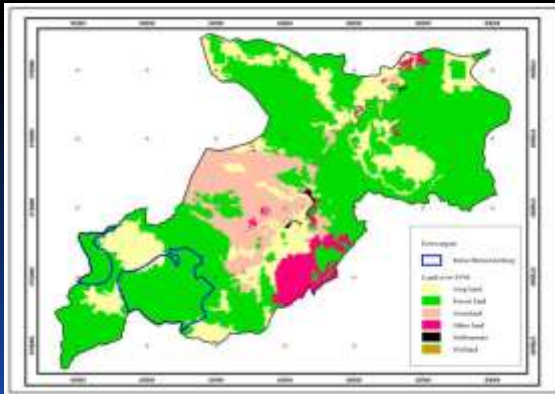
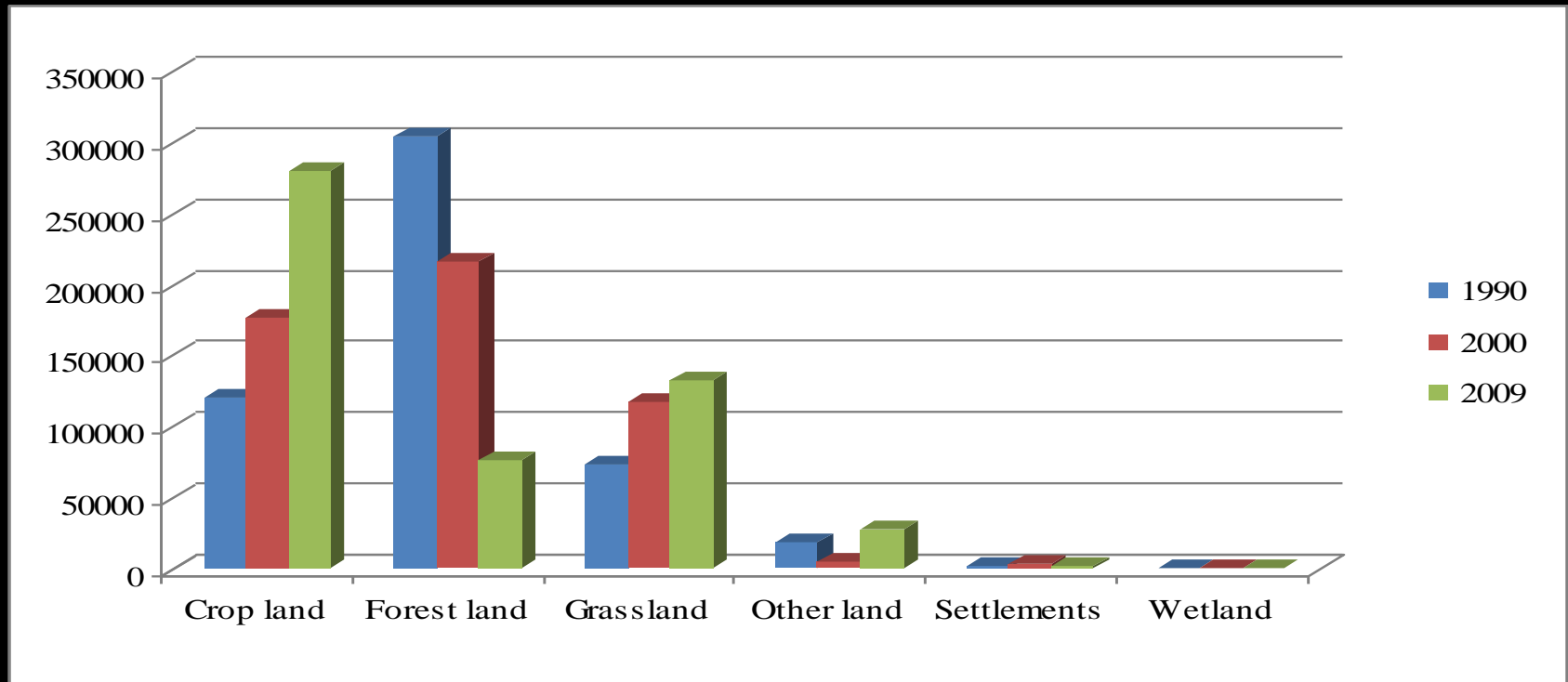
2000



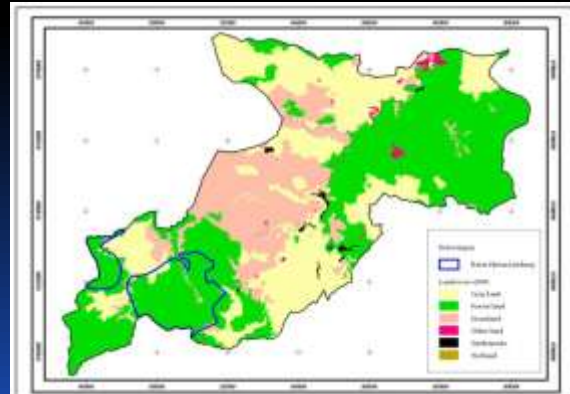
2009

KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN

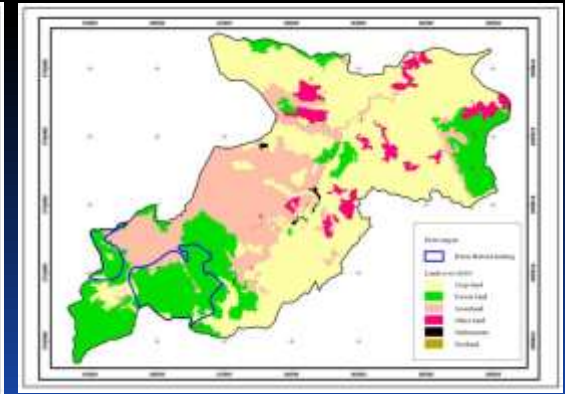
Perubahan Tutupan Hutan Lindung di Kabupaten Sarolangun



1990



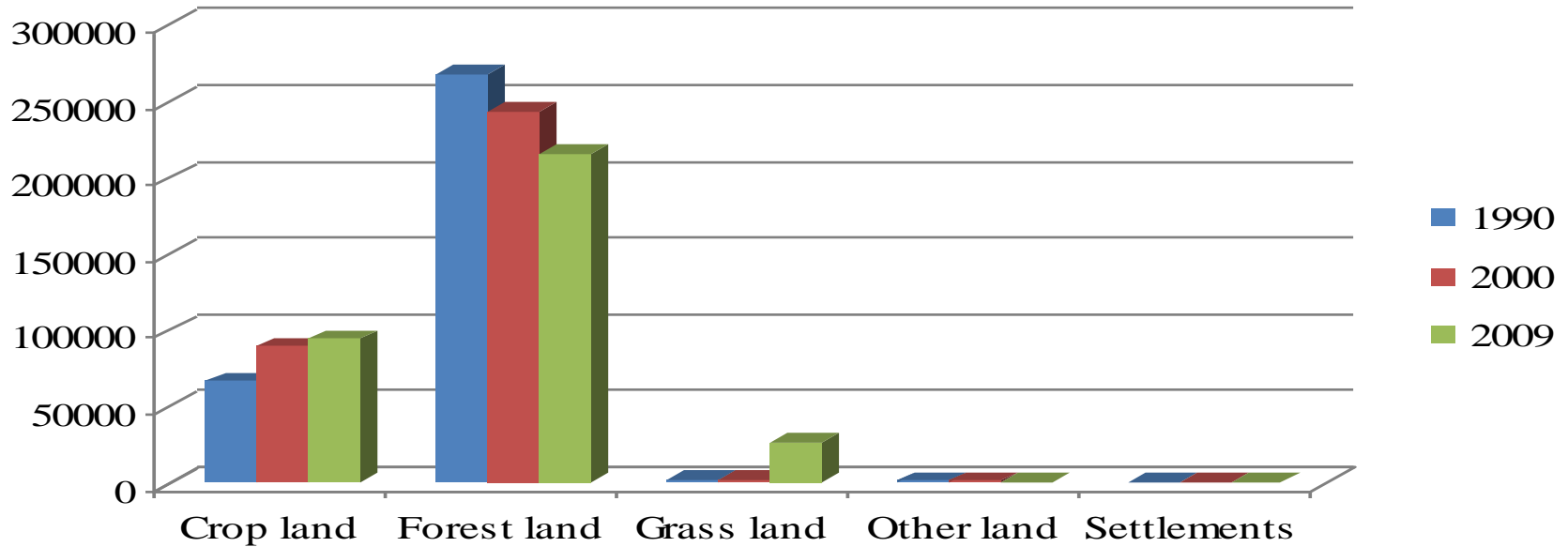
2000



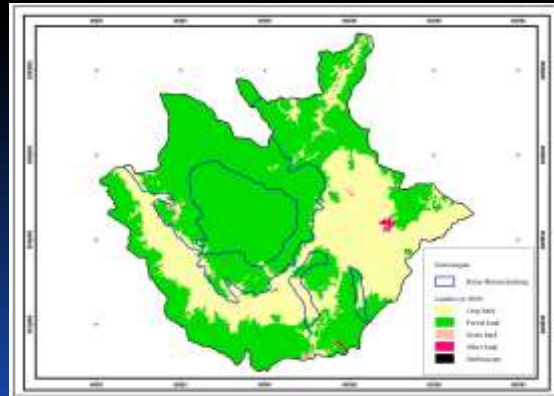
2009

KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN

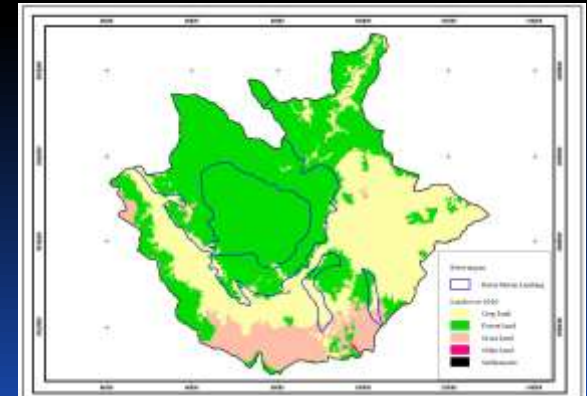
Perubahan Tutupan hutan Lindung di Kabupaten Solok Selatan



1990

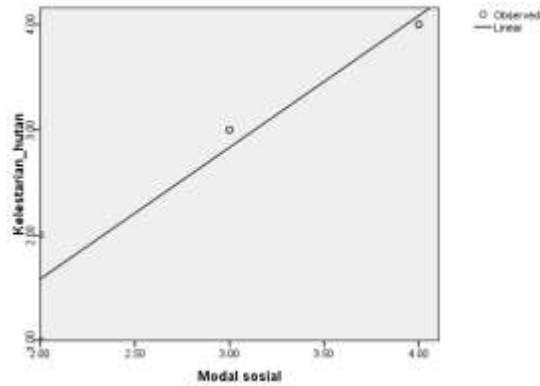


2000

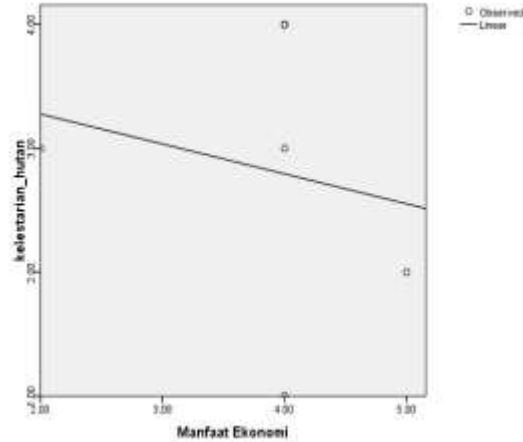


2009

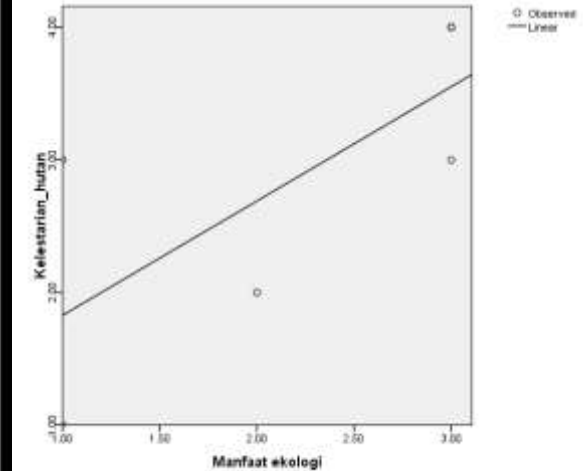
MODAL SOSIAL MASYARAKAT SEKITAR HUTAN



Kecenderungan Hubungan Antara Modal Sosial (*actor/public perspective*) dan Kelestarian Hutan



Kecenderungan Hubungan Antara Manfaat Ekonomi dan Kelestarian Hutan



Kecenderungan Hubungan Antara Manfaat Ekologi dan Kelestarian Hutan

- Modal sosial dalam masyarakat (baik *public perspective* atau *actor perspective*) berkorelasi positif dengan kelestarian hutan
- Ada korelasi negatif antara manfaat ekonomi hutan dengan kelestarian hutan
- Ada korelasi positif antara manfaat ekologi hutan dengan kelestarian hutan

IMPLEMENTASI BENTUK DESENTRALISASI DI INDONESIA (berdasarkan perundangan)

Bentuk Desentralisasi administratif

- Bukan bentuk devolusi di level kabupaten
- Tanggungjawab diberikan tanpa hak/sumberdaya tambahan untuk memotivasi kinerja yang memadai

Bentuk Delegasi

- Hanya untuk hutan lindung di Pulau Jawa

Kerjasama antar pemerintah daerah

- Basis regulasi (Keputusan bersama)
 - Tidak mengakomodasi variasi bentuk kerjasama
 - Tidak cukup kuat sebagai dasar kerjasama
- Belum ditindak lanjuti dengan peraturan teknis → masih menggunakan aturan lama

BENTUK DESENTRALISASI (TEORITIS)

No	Type Desentralisasi	Eksternalitas			Akuntabilitas	Efisiensi	Kapabilitas			Kelembagaan
		Satu kabupaten	Lintas kabupaten	Lintas provinsi			SDM	Pendanaan	Sapras	
1	Dekonsentrasi	X	X	√	X	X	√	√	√	UPT pusat di daerah/Gubernur (Dinas Kehutanan Provinsi)
2	Delegasi/TP									
	▪ TP Pusat ke Kabupaten	X	X	√	√	√	X	√	√	Perangkat Daerah Kabupaten
	▪ TP Provinsi ke Kabupaten	X	√	X	√	√	X/√	√/X	√/X	Perangkat Daerah Kabupaten
3	Devolusi									
	▪ Devolusi ke Pemda Kabupaten	√	X	X	√	√	X/√	X/√	X/√	Perangkat Daerah Kabupaten
	▪ Devolusi ke Pemda Provinsi	X	√	X	X	√	√	X	√	Perangkat Daerah Provinsi
4	Privatisasi	√	√	√	-	√	√	√	√	Badan swasta, Badan sukarela

Keterangan :

√ = ya
X = tidak

Tabel Implikasi dari Masing-Masing Opsi Bentuk Desentralisasi

No	Bentuk desentralisasi	Implikasi yang harus disiapkan
1.	Dekonsentrasi	<ul style="list-style-type: none">- Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah pusat (tidak didesentralisasikan ke daerah).- Perlu dibentuk unit pelaksana teknis di seluruh wilayah hutan
2.	Delegasi	<ul style="list-style-type: none">- Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah pusat, tanggung jawab dan pendanaan oleh pemerintah pusat.- Pelaksanaan urusan diserahkan ke pemerintah daerah,- Diperlukan bimbingan dan monev dari pemerintah pusat yang lebih intensif
3.	Devolusi di level provinsi	<ul style="list-style-type: none">- Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah provinsi.- Perlu mengatur kembali dana bagi hasil dari sumberdaya hutan
4.	Devolusi di level kabupaten	<ul style="list-style-type: none">- Penguatan peran pemerintah provinsi melalui dana dekonsentrasi- Kewenangan mengatur (pemerintah provinsi) dan kewenangan mengurus (pemerintah kabupaten)- Mekanisme insentif dan disinsentif- Desentralisasi asimetris,
5.	Privatisasi	Tidak direkomendasikan untuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung

Implementasi Bentuk Lembaga Pengelola KPH (berdasarkan perundangan)

Implementasi yang ada

- **KPH Provinsi**
- **KPH Kabupaten**

PROGRESS KPH

- Ketiga Kabupaten → penetapan wilayah KPH
- Belum ada ijin pemanfaatan kawasan
- Belum ada ijin pemanfaatan jasa lingkungan
- Potensi wisata alam ada, tapi belum termanfaatkan secara optimal



Penentuan Lembaga Pengelola KPH (Tinjauan Teori)

Karakteristik pemanfaatan hutan lindung
KPH sebagai pengelola di tingkat tapak
Pembelajaran kasus di tempat lain



KPH dikelola oleh Pemerintah Pusat → delegasi ke
kabupaten

KPH dikelola oleh Pemerintah Provinsi

KPH dikelola oleh Pemerintah Kabupaten

KPH dikelola oleh BUMN/BUMD

Kelembagaan KPH tidak harus seragam (*asymmetric decentralization*)

- Kehutanan urusan pilihan
- Kebijakan yang dinamis → desentralisasi bertahap

KESIMPULAN

1. Ada tiga diskursus dalam proses penyusunan kebijakan pembagian kewenangan. Penggabungan dua diskursus belum memperbaiki kinerja kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung.
2. Implementasi kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung belum sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan desentralisasi. Narasi kebijakan eksternalitas dan interdependensi sebenarnya sesuai dengan yang karakteristik sumberdaya alam hutan lindung, tetapi narasi kebijakan tersebut kurang jelas dan sulit diimplementasikan.
3. Ada *gap* antara kebijakan dan implementasinya di lapangan. Masing-masing stakeholder belum menjalankan perannya dengan baik. Kesenjangan tersebut mengindikasikan kebijakan tersebut belum efektif.
4. Kinerja pemerintah kabupaten mempunyai skor yang buruk, hanya kegiatan rehabilitasi yang mempunyai skor cukup dan baik. Deforestasi yang terjadi menunjukkan kinerja pemerintah kabupaten dlm pengelolaan hutan lindung.
5. Implementasi bentuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung adalah desentralisasi administratif. Bentuk desentralisasi yang ada belum mengakomodir keberagaman yang ada. Ada empat opsi bentuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung melalui KPH, yaitu : delegasi pemerintah pusat ke kabupaten , KPH provinsi, KPH kabupaten dan BUMN/BUMD.

SARAN PENGEMBANGAN TEORI

- 1. Untuk mengubah dan mempengaruhi kebijakan tidak cukup hanya menganalisis teori proses pembuatan kebijakan, tetapi akan lebih lengkap jika dikombinasikan dengan analisis asumsi.**
- 2. Bentuk desentralisasi *common pool resources* (seperti hutan lindung) perlu didasarkan pada karakteristik hutan lindung sebagai barang dan jasa.**

SARAN PRAKTIS

- 1. Desentralisasi asimetrik dan desentralisasi bertahap.**
- 2. Untuk memperbaiki kebijakan ke depan perlu redefinisi narasi eksternalitas dan narasi interdependensi.**
- 3. Pemerintah perlu segera membuat NSPK (inventarisasi, ijin wisata alam, ijin jasa lingkungan, ijin pemungutan HHBK) dan memperbaiki NSPK (ijin HKm dan hutan desa). Penguatan peran pemerintah provinsi dan masyarakat.**
- 4. Beberapa persyaratan administratif perlu segera dipenuhi agar desentralisasi dapat berjalan optimal.**
- 5. Perlu pembenahan regulasi yang menyangkut kerjasama antar daerah.**
- 6. Bentuk pemanfaatan hutan lindung perlu lebih dioptimalkan untuk mendorong kemandirian KPH, melalui upaya : mempercepat implementasi ijin pemanfaatan kawasan, pengelolaan HHBK, mengembangkan potensi wisata alam dan jasa lingkungan lainnya**

Terima Kasih

