



KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN
**PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PERUBAHAN IKLIM DAN KEBIJAKAN**



www.dephut.litbang.pustpijak.go.id
atau www.pustpijak.org

Sintesis Penelitian Integratif

Penguatan Tata Kelola Kehutanan



Oleh:

Sulistya Ekawati
Hariyatno Dwiprabowo
Marinus Kristiadi Harun
Handoyo
Fentie Jullianti Salaka
Bayu Subekti
Krisno Dwi Raharjo



KEMENTERIAN LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN
PUSAT LITBANG PERUBAHAN IKLIM DAN KEBIJAKAN

Sintesis Penelitian Integratif
Penguatan Tata Kelola Kehutanan

Oleh:
Sulistya Ekawati
Hariyatno Dwiprabowo
Marinus Kristiadi Harun
Handoyo
Fentie Jullianti Salaka
Bayu Subekti
Krisno Dwi Raharjo

Bogor, Desember 2014

Sintesis Penelitian Integratif Penguatan Tata Kelola Kehutanan

Pengarah:

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan

Penanggung jawab:

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Editor:

1. Sulisty Ekawati
2. Hariyatno Dwiprabowo
3. Dodik Ridho Nurrochmat

Kontributor:

Cecep Handoko
Elvida Y Suryandari
Irma Yeni
Kushartati Budiningsih
Sylviani
Yumantoko

ISBN: 978-602-7672-62-8

© 2014 Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan,
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, baik dalam bentuk fotocopy, cetak, mikrofilm, elektronik maupun bentuk lainnya, kecuali untuk keperluan pendidikan atau non-komersial lainnya dengan mencantumkan sumbernya sebagai berikut:

Ekawati, S., Dwiprabowo, H., dan Nurrochmat, D.R., (Ed.). 2014. Sintesis Penelitian Integratif Penguatan Tata Kelola Kehutanan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, Bogor, Indonesia.

Diterbitkan oleh:

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan – Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor 16118, Indonesia
Telp/Fax: +62-251 8633944/+62-251 8634924
Email: publikasipuspijak@yahoo.co.id;
website: <http://puspijak.litbang.dephut.go.id> atau www.puspijak.org

Kata Pengantar

Alhamdulillah rabbil alamin, segala puja dan puji hanya untuk Allah Tuhan Seru Sekalian Alam, yang telah melimpahkan rahmatNya dalam berbagai bentuk sehingga kami berhasil menyelesaikan tugas menyusun sintesis penelitian integrative tahun 2010 – 2014.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan bertanggung jawab atas pelaksanaan 7 (tujuh) RPI yaitu: 1) Manajemen Lanskap Hutan Berbasis DAS, 2) Pengembangan Hutan Kota/Lanskap Perkotaan, 3) Ekonomi dan Kebijakan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi, 4) Pengembangan Perhitungan Emisi Gas Rumah Kaca Kehutanan (*Inventory*), 5) Adaptasi Bioekologi dan Sosial Ekonomi Budaya terhadap Perubahan Iklim, 6) Penguatan Tata Kelola Kehutanan, 7) Penguatan Tata Kelola Industri dan Perdagangan Hasil Hutan. Ketujuh RPI diatas merupakan penjabaran lebih lanjut dari 3 (tiga) tema penelitian (lanskap, perubahan iklim dan kebijakan) dari roadmap penelitian kehutanan 2010-2014.

Sintesis Penelitian Integratif Penguatan Tata Kelola Kehutanan telah menghasilkan beberapa output dan outcome berupa poster, prosiding, jurnal, Policy Brief, buku, bahan SNI Pengelolaan Hutan Lindung dan rekomendasi kebijakan.

Dengan telah tersusunnya Sintesis ini, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Koordinator RPI Dr. Sulisty Ekawati dan Tim Penyusun, Pencermat Bapak Prof. Dr. Hariadi Kartodihardjo, Dr. Ir. Soenaryo, MSc, dan Kepala Bidang Program dan Evaluasi Penelitian beserta staf yang telah memfasilitasi penyusunan Sintesis ini.

Semoga Sintesis Rencana Penelitian Integratif ini memberikan manfaat bagi semua pihak.

Bogor, Desember 2014

Dr.Ir. Kirsfianti L. Ginoga, M.Sc
NIP. 19640118 199003 2001

Sambutan

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan

Pertama-tama sebagai Kepala Badan Litbang Kehutanan, terlebih dahulu saya ingin mengajak semua unsur Badan Litbang Kehutanan untuk senantiasa memanjatkan puji dan syukur kepada Allah SWT, atas limpahan rahmatNya sehingga Sintesis Penelitian Integratif ini akhirnya selesai setelah perjalanan panjang pelaksanaan penelitian sejak tahun 2010 – 2014.

Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan telah mengambil langkah strategis dengan menetapkan Rencana Penelitian Integratif (RPI) 2010-2014, sesuai dengan prioritas kebijakan kementerian dan Roadmap Penelitian dan Pengembangan Kehutanan 2010-2025.

Program Penelitian yang menjadi tanggung jawab Pusat Penelitian Perubahan Iklim dan Kebijakan Kehutanan (Puspajak) meliputi Program Lanskap, Program Perubahan Iklim, dan Program Kebijakan. Sintesis Penelitian Integratif ini menjadi bagian dari Program-Program tersebut, dan meliputi: 1) Manajemen Lanskap Hutan, 2) Pengembangan Hutan Kota/Lanskap Perkotaan, 3) Ekonomi dan Kebijakan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi, 4) Pengembangan Perhitungan Emisi Gas Rumah Kaca Kehutanan, 5) Adaptasi Bioekologi dan Sosial Ekonomi Budaya terhadap Perubahan Iklim, 6) Penguatan Tata Kelola Kehutanan, dan 7) Penguatan Tata Kelola Industri dan Perdagangan Hasil Hutan.

Penyusunan Sintesis Penelitian Integratif lingkup Puspajak merupakan bentuk pertanggungjawaban Koordinator dan tim peneliti yang terlibat dalam kegiatan PI yang telah dilaksanakan dengan melibatkan Unit Pelaksana Teknis Badan Litbang seluruh Indonesia sejak. Sintesis ini menyajikan ringkasan output dan outcome yang telah dihasilkan dalam bentuk iptek dan inovasi serta rekomendasi kebijakan untuk pengambil keputusan dan praktisi di lapangan, termasuk para pihak yang berkepentingan dengan pembangunan lanskap yang berkelanjutan.

Akhirnya, kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak atas kerjasama dan dedikasinya untuk penyelesaian penyusunan sintesis penelitian ini. Semoga sintesis ini memberikan manfaat yang optimal dan menjadi acuan atau referensi pembangunan lanskap.

Jakarta, Desember 2014
Kepala Badan,

Prof Dr. Ir. San Afri Awang, M.Sc
NIP. 19570410 198903 1002

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Sambutan Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan	v
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	ix
Daftar Gambar	xi
Daftar Lampiran	xiii
Executive Summary	xv
Bab 1 Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Metodologi.....	3
1.3 Output/Outcome	7
Bab 2 <i>Good Forest Governance</i>	11
2.1 Konsep <i>Good Forest Governance</i>	11
2.2 Permasalahan yang Dihadapi	18
2.3 Temuan Penting.....	18
2.4 Kesimpulan.....	23
Bab 3 Implementasi dan Penguatan Kelembagaan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Indonesia	27
3.1 Konsep Desentralisasi	27
3.2 Permasalahan yang Dihadapi.....	33
3.3 Temuan Penting.....	34
3.4 Kesimpulan.....	47
Bab 4 Impelementasi dan Kebijakan KPH	53
4.1 Konsep yang Digunakan.....	53
4.2 Permasalahan.....	57
4.3 Temuan Penting.....	57
4.4 Kesimpulan.....	65
Bab 5 Organisasi di Kementerian Kehutanan	71
5.1 Konsep yang Dipakai	71
5.2 Permasalahan.....	75

5.3	Temuan Penting.....	75
5.4	Kesimpulan.....	78
Bab 6	Perumusan Kebijakan Kehutanan.....	81
6.1	Konsep Perumusan Kebijakan.....	81
6.2	Permasalahan.....	84
6.3	Temuan Penting.....	84
6.4	Kesimpulan.....	89
Lampiran	91

Daftar Tabel

1. Penelitian di bawah RPI Penguatan Tata Kelola Pengelolaan Hutan.....	4
2. Output RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan	6
3. Tabel 3. Tipologi dasar tata-kelola (Meyer <i>et al</i> , 2002)	15
4. Prinsip-prinsip tata kelola kehutanan yang baik dari berbagai literatur	22
5. Analisis Asumsi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung.....	37
6. Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung	40
7. Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Produksi.....	41
8. Beberapa alternatif bentuk desentralisasi dalam pengelolaan hutan	42
9. Kelebihan, kelemahan dan implikasi dari masing-masing opsi bentuk desentralisasi	46
10. Definisi dan Faktor Konflik.....	57
11. Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan	82
12. Beberapa Permenhut yang Mengalami Revisi.....	86

Daftar Gambar

1. Kerangka Pikir Sintesis.....	4
2. Kerangka kerja kriteria dan indikator <i>good forest governance</i>	23
3. Buku Metode Pengukuran <i>Good Forest Governance</i> Indonesia.....	24
4. Proporsi luasan pengelolaan hutan oleh masing-masing aktor	39
5. Perubahan Luas Tutupan Lahan di Hutan Lindung pada Masing-Masing Kabupaten	41
6. Arah pendulum pembagian kewenangan pengelolaan hutan di Indonesia lima belas tahun terakhir (tahun 1999 – 2014)	48
7. Beberapa contoh <i>policy brief</i> terkait kebijakan desentralisasi	50
8. Proses pembahasan Peraturan Daerah untuk membentuk SKPD.....	63
9. Contoh Buku dan Policy Brief terkait dengan KPH.....	68
10. Jumlah Permenhut yang dihasilkan oleh Kementerian Kehutanan setiap tahunnya	85
11. Distribusi Permenhut dalam pengelolaan hutan.....	85
12. Distribusi Permenhut dalam pengurusan hutan	86

Daftar Lampiran

1. Matrik Kriteria dan Indikator Kinerja *Forest governance*..... 93
2. Matrik Pengukuran *Good Forest governance* 95

Executive Summary

Isu tata kelola mendapat perhatian serius, setelah muncul kesadaran bahwa permasalahan yang dihadapi sektor kehutanan saat ini terjadi akibat buruknya tata kelola kehutanan di Indonesia. Tujuan dari RPI ini adalah : 1) Merumuskan rekomendasi kelembagaan dalam implementasi desentralisasi pada hutan lindung dan hutan produksi, 2) Merumuskan rekomendasi kebijakan pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan, 3) Merumuskan bentuk dan organisasi Dephut dan skema perumusan kebijakan dan Peran UPT dalam implementasi desentralisasi dan 4) Menyusun dikator/indeks kemajuan forest governance. Luaran yang dihasilkan RPI ini adalah : kontribusi ilmiah dalam penyusunan SNI Pengelolaan Hutan Lindung (aspek sosial ekonomi dan kelembagaan), Metode Pengukuran Good Forest Governance Indonesia, 2 buku, 3 bagian buku, 8 policy brief, 14 jurnal dan 6 makalah prosiding. Hasil dari sintesa penelitian yang tergabung di bawah RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan adalah :

Dalam implementasi desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia ada ketimpangan antara teori/kebijakan dengan implementasinya. Jenis desentralisasi pengelolaan hutan yang terjadi adalah desentralisasi administratif, belum pada pengertian desentralisasi yang sesungguhnya (devolusi), karena beberapa kewenangan pengambilan keputusan masih dipegang pemerintah pusat. Kinerja pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan produksi dan hutan lindung termasuk buruk. Beberapa prakondisi yang dibutuhkan untuk syarat keberhasilan desentralisasi belum terpenuhi. Pemerintah Kabupaten kurang merasakan manfaat langsung hutan lindung yang ada di daerahnya, sehingga tidak menjadi insentif bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan kewenangannya. Keterbatasan pemanfaatan hutan pada hutan lindung, menjadi alasan Pemerintah Kabupaten untuk mengusulkan perubahan fungsi hutan lindung menjadi fungsi produksi atau peruntukan yang lain. Persepsi pemegang ijin terhadap beberapa pelayanan birokrat meningkat setelah desentralisasi, tetapi masih ada beberapa permasalahan yang tenurial dan birokrasi di level pemerintah daerah yang menghambat iklim investasi. Berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan kapabilitas bentuk desentralisasi pengelolaan hutan yang disarankan dalam kajian ini adalah, devolusi dan delegasi.

Penyebab konflik tenurial di KPH disebabkan oleh 3 aktor, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Pemerintah merupakan aktor utama (mempunyai kontribusi paling banyak) yang menyebabkan konflik tenurial di KPH. Konflik di KPH merupakan konflik struktural, yakni aktor yang terlibat tidak berada pada tataran yang sama, karena adanya ketimpangan akses dan kontrol terhadap sumberdaya hutan. Sebagian bentuk kelembagaan KPH yang ada saat ini berupa UPTD di bawah dinas. Dorongan dari Kementerian untuk mengarahkan KPH dalam bentuk Satker khusus (UPTD) menemui banyak hambatan. Kehutanan sebagai urusan pilihan sebenarnya membuka peluang berbagai alternatif kelembagaan KPH dapat dimunculkan. Penyeragaman kelembagaan untuk kemandirian KPH melalui skema PPKBLUD perlu kehati-hatian, mengingat skema tersebut banyak

diimplementasikan pada lembaga pelayanan umum (bidang kesehatan, pendidikan dan latihan). Sektor kehutanan berbeda, karena menghasilkan produk (product) dan jasa (services) seperti kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan. Sebagian besar produk yang dihasilkan hutan mempunyai jangka waktu pengembalian (pay back period) yang cukup lama, selain itu jasa lingkungan yang dihasilkan oleh hutan sebagian belum dapat dinilai secara ekonomi (intangible value). Konsep kemandirian KPH yang ada saat ini perlu dikritisi, karena konsep kemandirian ditetapkan pada masing-masing KPH. Tidak ada keterkaitan antar KPH dalam konsep kemandirian yang dibangun, sehingga ke depan menjadi hambatan bagi KPH-KPH di hulu DAS yang tingkat aksesibilitasnya sulit dan jauh. KPH dengan kondisi demikian sebenarnya masih perlu bantuan dari Pemerintah Pusat atau KPH lain dalam cakupan DAS yang sama untuk dapat mandiri. Oleh karena itu ke depan perlu penelitian terkait analisis finansial dan kemandirian KPH.

Perumusan kebijakan di Kementerian Kehutanan belum sepenuhnya memenuhi azas-azas dan proses pembuatan perundang-undangan yang baik dan benar, tidak sesuai dengan permasalahan yang ada, sehingga terlepas dari interaksi sosialnya (contoh kebijakan HKM, HTR dan sertifikasi kayu rakyat) serta kurang mempertimbangan kesalahan masa lalu. Narasi kebijakan dikonstruksikan oleh pemerintah pusat dengan tidak membuka ruang kepada publik untuk berpartisipasi. Kondisi tersebut menyebabkan banyak peraturan yang dibuat kurang implementatif.

Organisasi di Kementerian Kehutanan harus mencakup aspek pengurusan hutan yang tercermin dalam struktur eselon I di Kementerian Kehutanan. Struktur organisasi eselon II merupakan penjabaran dari keempat aspek tersebut. UPT Pemerintah Pusat di daerah masih diperlukan jika terkait dengan pengurusan hutan, diarahkan untuk lebih responsive terhadap isu lokal, didukung oleh SDM yang kapabel dalam aspek teknis dan sosial. Reformasi organisasi kementerian kehutanan mengedepankan pembenahan kerangka hubungan pusat dan daerah dan pemberdayaan KPH di daerah dengan membentuk district forest management coordination board. Selain perubahan struktur, perubahan organisasi kementerian dapat dilakukan dengan pendekatan fungsional dengan membentuk forum organisasi pembelajar pada tingkat direktorat atau pusat.

Kebutuhan untuk menyusun tools yang applicable untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan di daerah/di tingkat tapak sangat mendesak, oleh karena itu perlu penyempurnaan lebih lanjut tools yang sudah ada, sehingga bisa menjadi alat bagi pemerintah pusat untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan di daerah. Penerapan good corporate governance di sektor kehutanan selama ini baru dipahami dan diterapkan oleh perusahaan skala besar, belum banyak dipahami oleh perusahaan skala kecil dan menengah, padahal sebagian besar perusahaan di sektor kehutanan adalah perusahaan kecil dan menengah.

Bab 1

Pendahuluan

1.1 LATAR BELAKANG

Istilah tata kelola (pemerintahan) berasal dari kata *governance* (lihat Nurrochmat et al. 2014a). Menurut PPB (2012), tata kelola dengan bahasa yang sederhana didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan). Definisi tersebut sangat luas sekali karena mencakup proses pembuatan kebijakan sampai dengan implementasinya. Berpijak dari definisi tersebut permasalahan tata kelola kehutanan juga sangat luas cakupannya. Tidak berlebihan jika banyak permasalahan kehutanan yang ada saat ini dilihat dari buruknya tata kelola pengurusan sumberdaya hutan.

Secara umum sumberdaya alam, termasuk hutan menghadapi permasalahan dalam tata kelola, agar dapat lestari dan memberi manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Beberapa faktor yang membuat sumber daya alam sulit untuk ditata kelola adalah: 1) sumberdaya alam merupakan *common pool resources*, sehingga sulit ditata dibandingkan dengan barang privat, 2) pemanfaatan sumberdaya alam menghasilkan eksternalitas, dan 3) Kompleksitas batas-batas spasial dan temporal sumberdaya alam dengan potensi eksternalitasnya jarang sesuai dengan lembaga-lembaga politik yang ada (Andersen et al, 2004).

Tata kelola pengurusan hutan (*forest administrative governance*) di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan dengan bergesernya pengelolaan hutan yang sentralistik ke pengelolaan hutan yang desentralistik (Nurrochmat 2005). Ada banyak harapan dengan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan seperti: lebih terdistribusinya sumberdaya untuk membantu masyarakat miskin, pelayanan lebih efektif dan responsif, meningkatkan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan serta memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumberdaya hutan sesuai karakteristik daerah. Setelah lebih dari 10 tahun kebijakan desentralisasi dilakukan degradasi hutan terus terjadi. Apa yang salah dalam kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia?

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggoyang pendulum pembagian kewenangan antar pusat dan daerah. Dalam praktik kehidupan bernegara, sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum. Tidak ada sebuah negara yang secara penuh hanya menggunakan azas sentralisasi saja dalam penyelenggaraan

pemerintahannya. Sebaliknya juga tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan hanya didasarkan pada azas desentralisasi saja (Hoessein dan Prasodjo, 2009).

Kerusakan hutan yang terus terjadi diyakini banyak pihak karena kawasan hutan yang secara *de jure* merupakan hutan negara, secara *de facto* merupakan *open acces*. Dalam teori *property right, open acces* akan menyebabkan *tragedy of common* (Hardin 1968). Berbagai permasalahan yang timbul di kehutanan selama beberapa tahun terakhir sebenarnya merupakan gejala (*symptoms*) dari permasalahan yang lebih mendasar dari pengelolaan hutan (*management*) dan tatakelola hutan (*forest governance*). Sebut saja kebakaran hutan, perambahan hutan, pencurian kayu atau pembalakan liar. Penyebab utamanya adalah adanya kevakuman atau ketiadaan pengelola kawasan hutan pada tingkat tapak. Pembentukan KPH merupakan salah satu upaya untuk menutupi kevakuman tersebut. Setelah sekian lama berjalan, progress pembangunan KPH menemui banyak hambatan. Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan KPH antara lain: rendahnya komitmen dan kapabilitas di daerah, belum jelasnya tata hubungan kerja antar institusi dalam pengelolaan hutan di tingkat kabupaten dan tenurial.

Di sisi lain ditengarai juga ada permasalahan dan perumusan kebijakan di level Kementerian Kehutanan, sehingga kebijakan yang dikeluarkan seringkali tidak dapat diimplementasikan. Kebijakan yang ada juga sering tumpang tindih dengan kebijakan lainnya. Struktur organisasi yang ada Kementerian Kehutanan juga dirasakan banyak kelemahan, terutama jika dihubungkan dengan sistem pengelolaan hutan produksi dan hutan lindung yang terdesentralisasi.

Semakin menurunnya jumlah Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA) atau Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang beroperasi dan kecenderungan menurunnya volume produksi kayu bulat di hutan alam disebabkan oleh semakin merosotnya potensi hutan alam produksi dan lemahnya tata kelola hutan yang baik (*good forest governance*).

Sebagian hutan produksi saat ini diserahkan pengelolaannya oleh pemerintah pusat kepada swasta. GFG (*good forest governance*) diperlukan sebagai alat kontrol publik atas pendelegasian wewenang publik dalam mengurus dan mengelola hutan kepada pemerintah. GCFG (*good corporate forest governance*) diperlukan sebagai akibat sebagian *public forest* dikelola oleh swasta melalui mekanisme *contractual*. Jadi keduanya diperlukan untuk menekan adanya *principal-agent problem* dalam pengelolaan hutan publik.

GFG forest governance menuntut keseimbangan peran antara tiga pilar yaitu pemerintah (*government*), dunia usaha (*corporate*) dan masyarakat sipil (*civil society*). (Effendi, 2005; BAPPENAS, 2007). Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol (*check and balances*). Sampai saat ini belum terlihat keseimbangan ketiga pilar tersebut dalam pembangunan kehutanan. Peran masyarakat masih dirasakan kurang, sehingga perlu diperkuat. Menurut pandangan teori ekonomi publik pemerintah

mempunyai empat fungsi yaitu: regulasi, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Pemerintah selama ini belum menjalankan fungsi-fungsi tersebut dengan baik.

Kebutuhan kerangka/konsep tata kelola kehutanan di Indonesia makin mendesak dirasakan, seiring dengan makin beratnya tekanan hutan untuk kebutuhan pembangunan dan meningkatnya perhatian dunia pada hutan tropis. Penerapan *GFG* adalah salah satu kunci pengelolaan hutan lestari di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut dirasakan perlu untuk menyusun indikator *forest governance* yang sesuai dengan karakteristik hutan dan masyarakat Indonesia. Sampai saat ini belum ada model aplikatif *GFG* di Indonesia yang dapat dijadikan acuan. Meskipun elemen-elemen dari *good governance* dapat diidentifikasi dan sama untuk beberapa konteks, namun sebenarnya *good governance* bersifat spesifik sesuai dengan nilai, struktur pemerintahan dan masyarakatnya. Terkait permasalahan dimaksud, maka perlu ditetapkan indikator yang dapat mengukur kemajuan *forest governance* di Indonesia. *GFG* mencakup tata kelola yang demokratis (*democratic governance*), tata kelola yang bersih (*clean governance*), dan tata kelola yang efektif (*effective governance*) (Nurrochmat et al. 2014a). Efektifitas tata kelola dapat diukur dengan indikator legalitas dan legitimasi (Nurrochmat et al 2014b). Indikator yang nantinya akan dihasilkan harus sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi Indonesia, oleh karena itu perlu dilakukan Kajian Indikator Kemajuan *GFG*.

Tujuan dari sintesia RPI adalah mengintegrasikan dan menyimpulkan hasil-hasil penelitian yang berada di bawah Rencana Penelitian Integratif menjadi suatu kesatuan tulisan tata kelola kehutanan.

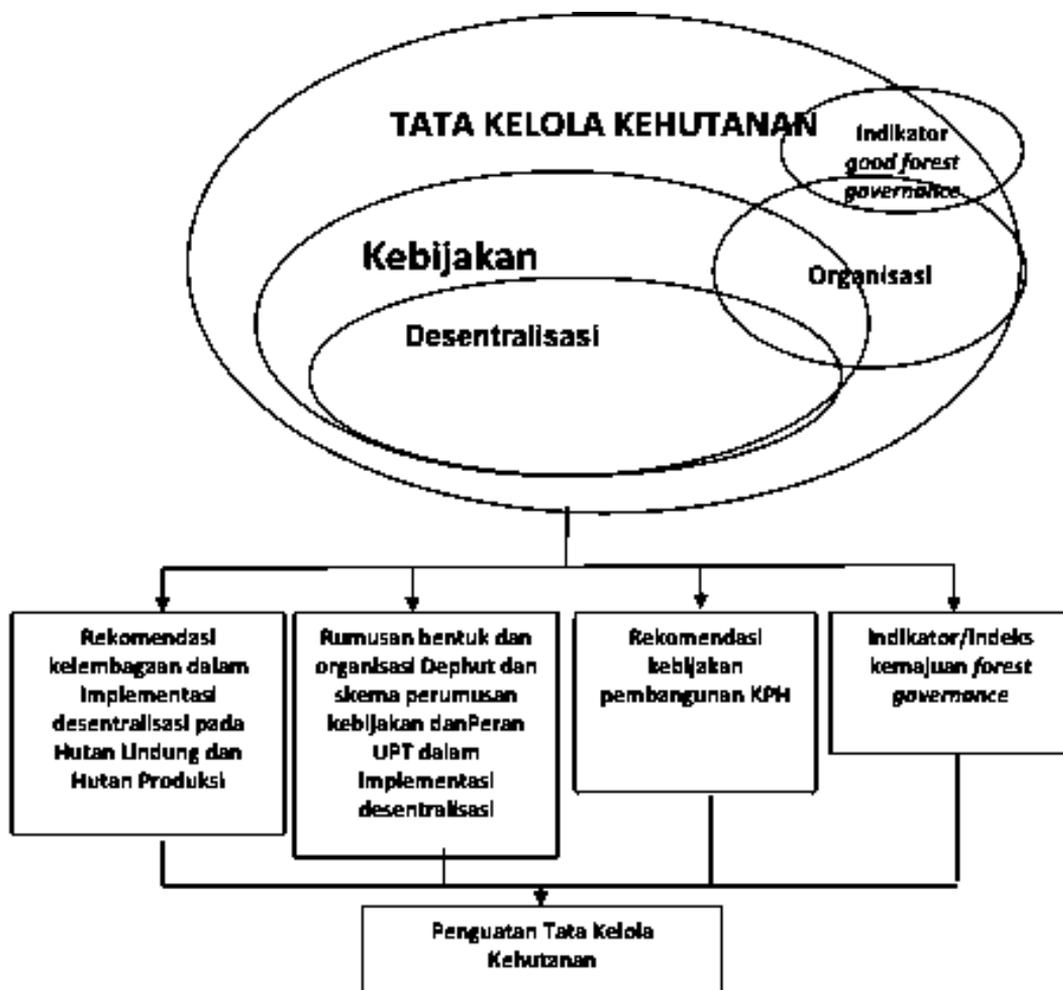
1.2 METODOLOGI

1.2.1 Kerangka Pikir

Saat ini muncul kesadaran bahwa beberapa permasalahan kehutanan disebabkan oleh buruknya tata kelola. Beberapa permasalahan yang muncul seperti: kurang efektifnya implementasi desentralisasi pengelolaan hutan, permasalahan tenurial, lambatnya proses penguatan KPH, kebijakan kehutanan yang kurang aplikatif dan tumpang tindih, merosotnya industri kehutanan, permasalahan organisasi Kemhut dan belum adanya ukuran kinerja pengelolaan hutan. Definisi tata kelola hutan sendiri sangat luas. Mayer *et al* (2002), menyatakan bahwa tata pemerintahan dipandu oleh kebijakan, ditegakkan oleh hukum dan dilaksanakan melalui institusi. Dengan melihat prioritas permasalahan, RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan cakupan RPI penguatan tata kelola kehutanan adalah sebagai berikut :

1. Tata kelola dalam implementasi desentralisasi hutan lindung dan hutan produksi.
2. Penguatan KPH sebagai wujud nyata implementasi desentralisasi pengelolaan hutan di daerah

3. Proses pengambilan keputusan dan penataan organisasi di Kemenhut.
4. Penyusunan kriteria dan indikator kemajuan *forest governance*.



Gambar 1. Kerangka Pikir Sintesis

1.2.2 Bahan Sintesis

Materi sintesis diambil dari beberapa laporan kajian yang berada di bawah RPI Tata kelola kehutanan yaitu: 1) Kajian Implementasi Desentralisasi Urusan Kehutanan pada Hutan Lindung dan Hutan Produksi, 2) Peran UPT Lingkup Kementerian Kehutanan dalam Implementasi Desentralisasi Kehutanan, 3) Kajian Organisasi dan Mekanisme Perumusan Kebijakan di Pusat, 4) Analisis Kelembagaan dan Kebijakan KPH, 5) Kajian *Land Tenure* dalam Pembangunan KPH, 6) Kajian Indikator Kemajuan *Forest Governance* dan 7) Kajian *Good Forest Governance* di bidang Kehutanan.

Tabel 1. Penelitian di bawah RPI Penguatan Tata Kelola Pengelolaan Hutan

No	Judul penelitian	Pelaksana	Tahun Pelaksanaan				
			2010	2011	2012	2013	2014
1.	Kajian Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung dan Hutan Produksi	Puspajak					
2.	Peran UPT Lingkup Departemen Kehutanan dalam Implementasi Desentralisasi	Puspajak					
3.	Kajian Organisasi dan Mekanisme Perumusan kebijakan di Pusat	Puspajak					
4.	Kajian Kelembagaan dan Kebijakan KPH	Puspajak					
		BPK Manokwari					
5.	Kajian <i>Land Tenure</i> di KPH	Puspajak					
		BPK Banjarbaru					
		BPK Mataram					
6.	Kajian Indikator Kemajuan <i>Forest Governance</i>	Puspajak					
7.	Kajian <i>Good Corporate Governance</i> di bidang Kehutanan	Puspajak					

1.2.3 Metode

Secara etimologis, sintesis berasal dari bahasa Yunani *syntithenai* (*syn-* + *tithenai*) yang berarti ‘meletakkan’ atau ‘menempatkan’ (Meriam-Webster Dictionary, 2009). Lebih lanjut, dalam sumber yang sama, entri sintesis diartikan sebagai komposisi atau kombinasi bagian-bagian atau elemen-elemen yang membentuk satu kesatuan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2003) sintesis diartikan sebagai “paduan berbagai pengertian atau hal sehingga merupakan kesatuan yang selaras”.

Selain itu, sintesis juga diartikan sebagai kombinasi konsep yang berlainan menjadi satu secara koheren, dan penalaran induktif atau kombinasi dialektika dari tesis dan antitesis untuk memperoleh kebenaran yang lebih tinggi. Dalam perspektif lain “sintesis” merupakan kemampuan seseorang dalam mengaitkan dan menyatakan berbagai elemen dan unsur pengetahuan yang ada sehingga terbentuk pola baru yang lebih menyeluruh (lihat Nurrochmat et al. 2014a). Sintesis penelitian adalah proses/kegiatan untuk menyatukan dua atau lebih gagasan-gagasan yang ada dipadukan ke dalam gagasan yang baru. Selain itu, sintesis juga diartikan sebagai kombinasi konsep yang berlainan menjadi satu secara koheren, dan penalaran induktif atau kombinasi dialektika dari tesis dan antitesis untuk memperoleh kebenaran yang lebih tinggi. Kata kerja operasional yang dapat digunakan

dalam sintesis adalah mengategorikan, menggabungkan, menyusun, mengarang, menciptakan, mendesain, menjelaskan, mengubah, mengorganisasi, merencanakan, menyusun kembali, menghubungkan, merevisi, menyimpulkan, menceritakan, menuliskan, mengatur (Thahir, 1995).

Metode hasil sintesis merupakan agregasi dari hasil-hasil penelitian yang dianggap memiliki nilai informasi dan implikasi penting sesuai dengan tujuan dan sasaran RPI. Metoda yang digunakan dalam sintesis adalah *meta-ethnography* yang memiliki karakteristik: data umumnya bersifat data kualitatif, berdasarkan interpretasi dan berdasarkan jumlah studi yang kecil. (Weed, 2005). Selain itu analisis-sintesis menggunakan pendekatan *systematical review* (Khan, 2003), dengan sedikit modifikasi. Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

1.2.3.1 Langkah 1: Framing pertanyaan penelitian

Penentuan masalah yang akan direview harus dituangkan dalam bentuk pertanyaan yang jelas, tidak ambigu dan terstruktur sebelum pekerjaan *systematical review* dimulai. Pertanyaan yang akan dijawab dalam sintesis ini adalah :

1. Bagaimana kelembagaan dalam implementasi desentralisasi pada Hutan Lindung dan Hutan Produksi?
2. Bagaimana bentuk dan organisasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan skema perumusan kebijakan serta Peran UPT dalam implementasi desentralisasi
3. Apa rekomendasi kebijakan pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan?
4. Apa indikator/indeks kemajuan *forest governance*.

1.2.3.2 Langkah 2: Mengidentifikasi pustaka yang relevan

Pustaka yang direview berasal dari hasil-hasil penelitian dibawah RPI 24 ditambah dengan hasil-hasil penelitian lain yang relevan. Hasil penelitian lain yang bukan RPI 24 dipilih berdasarkan pertanyaan penelitian yang telah ditentukan. Alasan memasukkan dan mengeluarkan pustaka untuk direview juga harus jelas.

1.2.3.3 Langkah 3: Menilai kualitas penelitian

Penilaian kualitas pustaka sangat relevan dilakukan pada setiap langkah review. Beberapa hal yang digunakan untuk menilai kualitas adalah menjawab semua tujuan yang tertulis dalam tulisan tersebut, *up to date* (berdasarkan waktu dan isu terkini), data dan referensi yang digunakan mencukupi. Pustaka yang dipilih harus dianalisis secara kritis kualitasnya.

1.2.3.4 Langkah 4: Meringkas temuan

Setiap pustaka diringkas untuk memperoleh temuan-temuan penting dan saran. Ringkasan tersebut ditabulasi dan dikelompokkan berdasarkan karakteristik pustaka. Selain itu juga digali perbedaan antar pustaka dan menggabungkan temuan-temuan sejenis.

1.2.3.5 Langkah 5: Menafsirkan temuan

Temuan-temuan yang ada harus digunakan untuk menghasilkan kesimpulan. Setiap rekomendasi harus diuji dengan mengacu pada kekuatan dan kelemahan temuan-temuan serta datadan informasi yang ada.

1.3 OUTPUT/OUTCOME

RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan menghasilkan satu kontribusi ilmiah penyusunan SNI Pengelolaan Hutan Lindung (aspek sosial ekonomi), satu metode pengukuran GFG (*good forest governance*) Indonesia, dua Buku, tiga bagian buku, delapan *Policy Brief*, 14 makalah jurnal dan enam makalah prosiding, seperti terlihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Output RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan

No	Bentuk Luaran	Judul
1.	SNI 7896:2013 Pengelolaan Hutan Lindung	Kontribusi ilmiah dalam penyusunan SNI Pengelolaan Hutan Lindung (aspek sosial ekonomi dan kelembagaan)
2.	Metode	Metode Pengukuran <i>Good Forest Governance</i> Indonesia
3.	Buku/bagian buku	<ol style="list-style-type: none">1. Analisis Diskursus dan Implikasinya bagi Perbaikan Kebijakan (Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung)2. Operasionalisasi KPH: Langkah Awal Menuju Kemandirian3. Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung : Proses Pembuatan dan Implementasi Kebijakan (Bagian Buku Kembali ke Jalan Lurus. Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktik Kehutanan Indonesia)4. Tantangan Pembangunan KPH dalam Menyikapi Konflik dalam Menyikapi Konflik Tenurial (Bagian Buku Reforma Agraria)5. Karakteristik Konflik Lahan di KPHP Model Banjar (Bagian BUKU Reforma Agraria)
4.	<i>Policy Brief</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Pemanfaatan hutan lindung di era desentralisasi2. Refleksi kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan produksi di Indonesia3. Sejauh manakah Tupoksi Kementerian Kehutanan mendukung pembangunan KPH4. Alternatif Kelembagaan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)5. Sudahkah tugas pokok dan fungsi Kementerian Kehutanan selaras dengan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan produksi?6. Kebijakan <i>learning organization</i> di Kementerian Kehutanan7. <i>Good Corporate Governance</i> di bidang kehutanan, siapkah kita?8. Apakah <i>learning organization</i> mampu meningkatkan kinerja program kehutanan?

No	Bentuk Luaran	Judul
4	Jurnal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata hubungan kerja antar institusi kehutanan dalam pengelolaan hutan lindung di era otonomi daerah (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol.7 No.3, Desember 2010) 2. Proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antarr tingkat pemerintahan dalam pengelolaan hutan lindung dan implementasinya di tingkat kabupaten (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol.8 No.2, Agustus 2011) 3. Kinerja pemerintah kabupaten dalam desentralisasi pengelolaan hutan lindung: studi kasus di tiga kabupaten dalam DAS Batanghari (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol.8 No.2, Agustus 2011) 4. Evaluasi implementasi kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan produksi. (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Volume 10 No.3, Desember 2013) 5. Discourse analysis of decentralization policy making process of protected forest management. (Journal of Forestry Research Vol.10 No.2, 2013) 6. Organisasi pembelajar dan implementasi kebijakan hutan masyarakat (HKm) (Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan vol 10 no 2 Tahun 2013) 7. Implementasi kebijakan organisasi kesatuan pengelolaan hutan (KPH) di daerah (studi kasus KPH Banjar, Kalimantan Selatan Dan KPH Lalan Mangsang Mendis Sumatera Selatan.(Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 9 Nomor 2, Agustus 2012) 8. Jurnal implementasi norma, standar, prosedur dan kriteria dalam pengorganisasian kawasan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 10 Nomor 3, Desember 2013) 9. Analisis model tenurial dalam satu unit manajemen Kesatuan Pengelolaan Hutan (Jurnal Sosek Vol 10 No 2 2013) 10. Kebijakan penguasaan lahan dalam kawasan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Lampung Selatan. (Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 11 Nomor 1, 2014) 11. Analisis tujuan pembangunan KPH di Papua.)Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vo. 11 No.1. April 2014) 12. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik di bidang kehutanan: Studi kasus di Propinsi Riau dan Sumatera (Jurnal penelitian sosek kehutanan Vol 8 No 1 Maret 2011) 13. Organisasi pembelajar dan implementasi kebijakan HKm (Jurnal Penelitian Sosek Vol 10 No 2 2013) 14. Komponen dan bobot dari kriteria dan indikator dalam tata kelola perusahaan kehutanan (Jurnal Analisis Kebijakan Vol 10 No 2 tahun 2013)
5	Prosiding	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung: kendala, inovasi Pemerintah Kabupaten dan perubahan kebijakan yang diperlukan (Prosiding ekpose hasil-hasil penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan. ISBN 978-979-18767-6-6) 2. Gap antara kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung dan implementasinya (Prosiding Hasil Litbang Puspajak dalam Mendukung Pembangunan Rendah Karbon) 3. Faktor-faktor yang memengaruhi dalam pembangunan KPH (Prosiding Hasil Litbang Puspajak dalam Mendukung Pembangunan Rendah Karbon) 4. Hak atas lahan (<i>land tenure</i>) dalam pembangunan KPH : beberapa fakta kondisi deforestasi dan degradasi kawasan hutan (Seminar Hasil Penelitian di Lampung)

No	Bentuk Luaran	Judul
		5. Rekomendasi kebijakan tenurial dalam rangka pembentukan KPH di Kalsel (Prosiding seminar hasil penelitian BPK Banjarbaru 2011) 6. Inventarisasi penerapan <i>Good Corporate Governance</i> pada Perusahaan BUMN dan IUPHHK HT/HA besar dan kecil (Prosiding Ekspose Hasil-Hasil Penelitian Puslitsosek 2010 ISBN 978-979-18767-8-0 / 60)

Output tersebut banyak dimanfaatkan oleh peneliti, mahasiswa maupun birokrat di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Daftar Pustaka

- Anderssen KP dan Lehoucq F. 2004. *The Politic of Decentralized Natural Resource Governance*. America. Political Science and Politics. 37:3:421-426 American Political Science Association.
- Bappenas, 2007. Indikator Good Public Governance. Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik. Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik. Jakarta.
- Effendi, S. 2005. Membangun Governance Tugas Kita Bersama. <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>. [diakses 31 Agustus 2010].
- Hardin, G, 1968. The Tragedy of The Commons. Science. Vol. 162. 13 December 1968. www.sciencemag.org. 1243-1248.
- Hoessien dan Prasojo E. 2009. Konsep Pembagian Kewenangan (Urusan) Antar Tingkat Pemerintahan. Pusat Informasi Kebijakan dan Implementasi Desentralisasi. <http://www.desentralisasi.org/makalah.html>. [1 Juni 2009].
- Khan, K, Regina Kunz, Jos Kleijnen, Gerd Antes. 2003. Five steps to conducting a systematic review. Journal of the Royal Society of Medicine Vol 96 (3) Maret 2003.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2008. *Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators, 1996–2007*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654, June 24, 2008.
- Weed, M. 2005. "Meta Interpretation": A Method for the Interpretive Synthesis of Qualitative Research. Jurnal Forum Qualitative Research.
- Meyer *et al.* 2002. The Pyramid. A Diagnostic and Planning Tool for Good Forest Governance. World Bank dan WWF. IIED.
- Nurrochmat, D.R., 2005. The Impacts of Regional Autonomy on Political Dynamics, Socio-Economics and Forest Degradation. Case of Jambi-Indonesia. Cuvillier Verlag, Goettingen.

- Nurrochmat, D.R., Darusman, D.R., Ekayani, M., 2014a. Kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan: Teori dan Implementasi (*Forest and Environment Development Policy: Theory and Implementation*). In Press.
- Nurrochmat, D.R., Dharmawan, A.H., Obidzinski, K., Dermawan, A., Erbaugh, J.T., 2014b. Contesting national and international forest regimes: Case of timber legality certification for community forests in Central Java, Indonesia. *Journal of Forest Policy and Economics* (2014), *ELSEVIER*. In Press. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.09.008>.
- Thahir, T. 1995. Filsafat Ilmu. Catatan kuliah. Fakultas Ushuluddin IAIN Walisongo Semarang.
- United State. 2006. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Committee of Experts on Public Administration Fifth session. New York, 27-31 March 2006.

Bab 2

Good Forest Governance

2.1 KONSEP GOOD FOREST GOVERNANCE

2.1.1 Definisi *Governance* dan *Forest Governance*

Lembaga internasional yang mengawali mempopulerkan istilah *governance* adalah Bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan tahun 1992 berjudul *Governance and Development*. Definisi *governance* menurut Bank Dunia adalah cara/metode dimana kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumberdaya sosial dan ekonomi suatu negara untuk pembangunan.

Berikutnya adalah *Asian Development Bank* (ADB), yang sejak tahun 1995 memiliki *policy paper* bertajuk *Governance: Sound Development Management*. *Governance* atau tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka (UNDP, 1997). Dalam perkembangannya UNDP (2000), mendefinisikan *governance* adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Kaufmann (2008) mengartikan *governance* sebagai pengaturan formal dan informal yang menentukan bagaimana keputusan publik dibuat, siapa yang membuatnya, dan bagaimana tindakan publik dilakukan.

Lebih spesifik lagi Woodhouse (1997) mendefinisikan tata pemerintahan dalam manajemen lingkungan sebagai struktur dan proses kekuasaan dan penguasa, kerjasama dan konflik, yang mengelola pengambilan keputusan dan penyelesaian perselisihan yang menyangkut alokasi sumber daya dan pemakaiannya, melalui interaksi organisasi dan institusi sosial (pemerintah dan LSM, formal dan informal).

Forest governance adalah cara yang digunakan orang, kelompok stakeholder, dan lembaga (baik formal maupun informal) untuk memperoleh dan menggunakan wewenang dalam pengelolaan sumber daya hutan, agar lestari dan meningkatkan kualitas hidup dan mata pencaharian masyarakat yang tergantung pada sektor ini (World Bank, 2008). FAO (2009) mendefinisikan forest governance sebagai cara atau motif bertindak dimana staf dan kelembagaan memperoleh dan menerapkan kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Mayers *et al.* (2002) mendefinisikan tata kelola kehutanan (*forest governance*) sebagai kebijakan, peraturan dan kelembagaan kehutanan yang memengaruhi pemanfaatan SDH, baik pada *local level* (seperti aturan masyarakat dan norma sosial pemanfaatan SDH), *national level* (seperti hak kepemilikan SDH dan kebijakan-kebijakan yang memengaruhi keuntungan relatif dari berbagai bentuk pemanfaatan) maupun *global level* (seperti kesepakatan multi/bilateral tentang kehutanan, aturan perdagangan, dan kebijakan-kebijakan yang mengatur keberadaan perusahaan multi-nasional dan investasi). Definisi forest governance masih terbuka untuk didefinisikan sesuai dengan konteksnya. Ada empat hal yang perlu di garisbawahi:

1. Merupakan proses, mekanisme, praktik, tata cara
2. Ada nilai, power, kewenangan, hak dan kewajiban
3. Pengelolaan sumberdaya public berupa sumberdaya hutan
4. Pihak yang terlibat (masyarakat, pemerintah, dunia usaha, formal maupun informal)
5. Cakupan: lokal, nasional, global ; formal, informal

Berdasarkan beberapa definisi di atas, *forest governance* didefinisikan sebagai proses, mekanisme dan tata cara yang melibatkan nilai, power, kewenangan, hak dan kewajiban dalam pengelolaan sumberdaya hutan melalui interaksi pemerintah, masyarakat dan dunia usaha baik informal maupun formal, dalam skala lokal, nasional maupun global agar hutan lestari dan masyarakat sejahtera.

Di tataran global sebenarnya terjadi tiga phase evolusi tata kelola hutan mulai dari: 1) Phase I: Phase Pengelolaan Hutan Lestari (*sustainable forest management*) dengan penyusunan kriteria dan indikator pengelolaan hutan lestari, yang dimotori oleh *International Tropical Timber Organization* (ITTO), 2) Phase II: Phase legalitas kayu melalui sertifikasi untuk menanggulangi *illegal logging*, yang diinisiasi oleh *Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG) dan *Forest Law Enforcement and Governance and Trade* (FLEGT), 3) Phase III: Phase karbon melalui program *Reducing Emission from Deforestation and Degradation* (REDD+) yang dimotori oleh *World Bank's Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) and *Forest Investment Programme* (FIP) (McDermot, 2014). Ketiga phase tersebut telah dan sedang diterapkan dalam pengelolaan hutan di Indonesia

2.1.2 Cakupan Tata kelola

Sedarmayanti (2004) yang mengemukakan bahwa pada dasarnya para pihak yang berkepentingan dalam tata kelola (*governance stakeholders*) dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori yaitu:

1. Negara/pemerintahan: konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.

2. Sektor swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
3. Masyarakat madani: kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah tengah antara pemerintahan datau perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.

Tata kelola juga mencakup kebijakan yang diwujudkan dengan hukum/peraturan perundang-undangan dan diimplementasikan melalui kelembagaan. Woodhouse (1997) dalam Mayer *et al.* (2002) menyatakan dengan kalimat *governance* dipandu oleh kebijakan, ditegakkan oleh hukum dan dilaksanakan melalui institusi.

Tipologi tata kelola ada enam, yaitu: 1) komando dan kontrol, 2) privatisasi, 3) nasionalisasi perusahaan jasa, 4) devolusi, 5) pendekatan lain terhadap desentralisasi, 6) konsensus dan kemitraan antar-sektor.

Tabel 3. Tipologi dasar tata-kelola (Meyer *et al.*, 2002)

No	Paradigma Tata Kelola yang Sedang Berlaku	Diskursus utama - hal-hal kunci (key entry points) untuk debat/perubahan tata-kelola
1.	Komando dan control	<ul style="list-style-type: none"> • Peran, kekuasaan dan akuntabilitas penguasa • Pembuatan peraturan • Penyuluhan dan penegakan hukum
2.	Privatisasi untuk korporasi atau kepentingan masyarakat sipil	<ul style="list-style-type: none"> • Deregulasi • Standar dan sertifikasi • Reformasi pasar, royalti dan tarif sewa • Ombudsmen • Pemantauan
3.	Nasionalisasi perusahaan dan jasa	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan besar dalam hukum dan institusi • Hak-hak pengguna • Mekanisme kompensasi
4.	Devolusi kekuasaan ke pemerintah local	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberdayaan kelompok masyarakat sipil • Biaya-biaya/masalah-masalah divestasi • Pengembangan kapasitas
5.	Pendekatan lain terhadap desentralisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberdayaan • Jaminan hak • Pengembangan kapasitas • Negosiasi
6.	Konsensus dan kemitraan antar-sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme partisipasi/representasi dan sumber daya • Ketersediaan informasi • Kapasitas kelompok masyarakat sipil

2.1.3 Good Governance

Muhammad (2000) mengatakan bahwa *good governance* merupakan paradigma baru dan menjadi ciri yang harus ada dalam sistem administrasi publik, yang dalam penyelenggaraannya harus secara politik akseptabel, secara hukum efektif dan secara administrasi efisien. Senada dengan itu Agere (2001), juga melihat *good governance* sebagai paradigma baru dalam administrasi publik yang menekankan peran manajer publik dalam menyediakan kualitas pelayanan yang baik yaitu: *citizen value*; mengadvokasi perkembangan pengelolaan otonomi, khususnya pengurangan kontrol pemerintah pusat; *demand, measures* dan *reward* kinerja organisasi dan individu, mengakui pentingnya menyediakan sumberdaya manusia dan teknologi yang dibutuhkan manajer untuk mencapai target kinerja dan apakah mau menerima kompetisi dan berpikiran terbuka tentang tujuan publik yang harus diselenggarakan oleh pelayan publik sebagai kebalikan dari sektor privat. *Good governance* menunjuk pada proses pengelolaan yang luas dalam bidang ekonomi, sosial dan politik suatu negara dan pendayagunaan sumber-sumber alam, keuangan, manusia menurut kepentingan semua pihak dan dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (Hoessein, 2000).

Selanjutnya Rewansyah (2010) mengungkapkan bahwa *governance* disebut “good” (*good governance*) jika memenuhi syarat ketiga komponen (pemerintah, swasta dan masyarakat) terintegrasi, seimbang dan saling ketergantungan). Sedangkan Santosa (2000) mengatakan bahwa sebuah *governance* dikatakan baik (*good and sound*) apabila sumberdaya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien dan merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat.

RECOFTC (2005) dalam Meyer *et al.* (2002), menyatakan tata kelola hutan yang baik dicapai dengan menjelaskan hubungan, hak, tanggung jawab dan insentif di antara masyarakat sipil, pengguna hutan dan pelaku pemerintah pada arah bagaimana hutan digunakan. Menurut ITTO dan FAO (2009), tata kelola hutan yang baik ditandai dengan pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, terbuka dan diinformasikan berdasarkan proses yang transparan; birokrasi yang dijiwai dengan etos profesional, pemerintah bertanggung jawab atas tindakannya, dan partisipasi yang kuat dari masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan terkait dengan sektor kehutanan. *Good governance* juga berhubungan dengan manajemen yang efisien dan efektif dari sumber daya alam, sumberdaya manusia dan keuangan, serta alokasi dan pemanfaatan sumber dayayang adil dan *fair* (Profor dan FAO, 2011). Menurut Ritchie (2001), *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat.

World Bank (2009), merangkum beberapa tulisan sebelumnya dan mengatakan *governance* dikatakan “baik” ketika mengalokasikan dan mengelola sumber daya secara

efisien, efektif, adil, penghormatan terhadap aturan hukum, transparansi dan aliran informasi, partisipasi, ekuitas, tingginya tingkat akuntabilitas, manajemen yang efektif sumber daya publik, dan pengendalian korupsi. Selanjutnya, pemerintahan yang baik ditunjukkan oleh kebijakan dapat diprediksi, terbuka dan tercerahkan (yaitu, proses transparan), sebuah birokrasi dijiwai dengan etos profesional, pemerintah eksekutif berjawab atas tindakannya, dan masyarakat sipil yang kuat yang berpartisipasi dalam urusan publik.

Menurut UNDP (2006) dalam World Bank (2009), tata kelola yang buruk (*poor governance*), di sisi lain, ditandai dengan sistem hukum yang tidak adil atau dijalankan, pengucilan sosial, masyarakat sipil yang tidak tergerakkan, pengambilan keputusan buram, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, birokrasi tidak akuntabel, keputusan kebijakan sewenang-wenang, alokasi sumber daya yang tidak adil, dan luasnya korupsi.

Penerapan tata kelola yang baik (*good governance*) diharapkan dan ditargetkan memberikan dampak terhadap berbagai sektor. Pada sektor ekonomi akan meningkatkan peluang bisnis, peningkatan nilai lahan, peningkatan rantai nilai lokal. Pada sektor sosial diharapkan dapat meningkatkan mobilitas, meningkatkan peran gender, dan mengurangi kemiskinan. Pada sektor lingkungan diharapkan adanya perbaikan pengendalian banjir, perbaikan air tanah, penurunan deforestasi dan emisi CO₂ (GIZ, 2012).

2.1.4 Indikator *Good Forest Governance*

Indikator itu sendiri menurut Profor dan FAO (2011) adalah atribut kuantitatif, kualitatif atau deskriptif. Jika diukur atau dipantau secara periodik dapat menunjukkan arah perubahan dalam sub komponen pemerintahan. Indikator mengidentifikasi informasi yang dibutuhkan untuk menggambarkan dan/atau mengukur sub-komponen pemerintahan pada saat tertentu tetapi juga untuk memantau perubahan sub-komponen dari waktu ke waktu. Indikator dapat digunakan untuk menilai apakah dan sejauh mana status ditunjukkan dan apakah perubahan sub-komponen positif atau negatif. Indikator dapat bersifat kualitatif atau kuantitatif.

Sementara Ritchie *et al.* (2001) mengatakan bahwa indikator biasanya dinyatakan sebagai sesuatu yang khusus yang dapat dinilai dalam hubungannya dengan kriteria. Contoh: 1) terpeliharanya vegetasi di sepanjang sempadan sungai, 2) penghasilan rumah tangga diperoleh dari penjualan hasil hutan. Selanjutnya ICEL *et al.* (2011) mengatakan indikator adalah suatu kondisi yang dapat “memeriksa” faktor-faktor dalam sektor kehutanan dan memiliki bobot kualitas tertentu yang apabila dipenuhi maka sektor kehutanan dapat dikatakan telah melaksanakan secara minimal tata kelola kehutanan yang baik.

Menurut Profor dan FAO (2011), indikator untuk sub-komponen yang dipilih dari framework harus memiliki karakteristik:

1. Langsung relevan dan sesuai dengan skala dari subkomponen yang akan diukur
2. Sensitif terhadap perubahan faktor-faktor kunci yang memengaruhi sub-komponen
3. Dapat dipergunakan untuk verifikasi dan replikasi
4. Bebas dari bias yang tersembunyi
5. Mudah dan murah untuk membangun dan mengukur
6. Dibingkai dalam cara yang mempromosikan perdebatan konstruktif dan memotivasi tindakan untuk perbaikan.

Pemilihan indikator dapat didasarkan pada sejumlah pertimbangan, termasuk:

1. Ketersediaan dan kualitas data/informasi
2. Biaya pengumpulan informasi
3. Kemudahan interpretasi dan komunikasi
4. Kemampuan pengguna untuk mengukur, menganalisis, dan menjelaskan indikator yang dipilih.

Jarang ada indikator untuk memenuhi semua persyaratan ini sepenuhnya, sehingga sering dibutuhkan kompromi. Dengan mengidentifikasi dan mengukur indikator tata kelola, seseorang dapat menilai kualitas dan perubahan. Indikator memungkinkan analisis perubahan, bagaimana tata kelola (pemerintahan) memengaruhi hasil pembangunan. Indikator memungkinkan untuk perbandingan lintas negara (meskipun hal ini tidak menjadi fokus utama kajian ini) (Kishor dan Belle, 2004).

Ada banyak indikator tata kelola (pemerintahan) di seluruh dunia, para peneliti memperkirakan ada sekitar 140 indikator agregat, terdiri dari ribuan indikator individu, seperti Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perceptions Index*) oleh *Transparency International*, *The Global Integrity Index* untuk melacak tata kelola (pemerintahan) dan tren korupsi di seluruh dunia oleh *Global Integrity*, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) mengukur kualitas kebijakan dan lembaga yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan dan dianggap menjadi penentu utama prospek efektivitas bantuan. Agregat *Governance Indikator* dari *World Bank Institute*. Di sektor kehutanan ada banyak institusi yang mempelopori mengukur indikator *forest governance* seperti: Ritchie, (2001), Meyer *et al* (2005), World Bank (2009), GFI (2009), Kemitraan (2011), Profor dan FAO (2011), dan UNREDD dan UNDP (2012).

2.1.5 Corporate Governance

Pertama kali, istilah *corporate governance* diperkenalkan oleh *Cadbury Committee* tahun 1992 dalam laporannya yang dikenal sebagai *Cadbury Report*. Laporan ini dipandang sebagai titik balik (*turning point*) yang menentukan praktik *Corporate Governance* di seluruh dunia. *Corporate governance* didefinisikan sebagai “seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak

kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka, atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan”. *World Bank* memdefinisikan *good corporate governance (GCG)* sebagai “kumpulan hukum, peraturan dan kaidah-kaidah yang wajib dipenuhi yang dapat mendorong kinerja sumber-sumber perusahaan bekerja secara efisien, menghasilkan nilai ekonomi jangka panjang yang berkesinambungan bagi para pemegang saham maupun masyarakat sekitar secara keseluruhan”. *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)*. FCGI mendefinisikan *corporate governance* sebagai: seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengendalikan perusahaan.

Tujuan utama dari pengelolaan perusahaan yang baik (GCG) memberikan perlindungan yang memadai dan perlakuan yang adil kepada pemegang saham dan pihak yang berkepentingan lainnya melalui peningkatan nilai pemilik saham secara maksimal, bukanlah sekedar suatu upaya untuk menjaga agar perusahaan bekerja sesuai peraturan dan norma yang berlaku secara universal, tetapi terutama bahwa pengelolaan yang baik itu dapat diketahui oleh publik dan para pihak yang berkepentingan. Selain tujuan tersebut, penerapan GCG setidaknya-tidaknya ada empat situasi ideal yang hendak dicapai, yakni: *existence of fair business; efficient market, efficient regulation, and efficient contract*.

Prinsip-prinsip dasar GCG yang disusun oleh *Organization for Economic Corporation and Development (OECD)* terdiri dari lima aspek yaitu:

1. *Transparency*, diartikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
2. *Accountability*, adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
3. *Responsibility*, pertanggungjawaban perusahaan adalah kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
4. *Independency*, atau kemandirian adalah suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
5. *Fairness* (kesetaraan dan kewajaran) yaitu pelakuan adil dan setara dipenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut pedoman umum GCG dari KNKG (2006), asas GCG adalah transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kesetaraan dan kewajaran, diperlukan untuk mencapai kesinambungan usaha perusahaan dengan memperhatikan pemangku kepentingan.

2.2 PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

Sampai saat ini belum ada model aplikatif *good forest governance* di Indonesia yang dapat dijadikan acuan. Meskipun elemen-elemen dari *good governance* dapat diidentifikasi dan sama untuk beberapa konteks, namun sebenarnya *good governance* bersifat spesifik sesuai dengan nilai, struktur pemerintahan dan masyarakatnya. Terkait permasalahan dimaksud, maka perlu ditetapkan indikator yang dapat mengukur kemajuan *forest governance* di Indonesia. Indikator yang nantinya akan dihasilkan harus sesuai dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi Indonesia.

Pada tahun 1980-an perusahaan hutan pernah mencatatkan rekor jumlah HPH yang beroperasi lebih dari 400-an namun jumlah tersebut saat ini (dalam bentuk ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan alam/IUPHHK-HA) hanya sekitar 100 unit yang masih aktif. Di beberapa propinsi seperti Sumatera Selatan dan Riau yang dulu memiliki jumlah HPH antara bilangan 30 hingga 60 HPH, saat ini jumlahnya dapat dihitung dengan jari. Kondisi itu mencerminkan buruknya *governance dan corporate governance* di sektor kehutanan. Buruknya GCG tidak terlepas dari kendala yang menjadi hambatan bagi perusahaan-perusahaan kehutanan dalam menerapkan GCG.

2.3 TEMUAN PENTING

2.3.1 Indikator Kemajuan Forest Governance

Temuan penting kajian ini adalah tersusunnya *tools* untuk mengukur kemajuan *good forest governance* di Indonesia. Selama ini belum ada model aplikatif *good forest governance* yang secara resmi dijadikan acuan oleh pemerintah (Kementerian Kehutanan, Dinas Kehutanan di Provinsi dan Kabupaten) untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan. Padahal dalam pengelolaan hutan sebagian besar kewenangannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten (pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi), KPH (pengelolaan hutan pada wilayah tertentu), Dinas kehutanan provinsi (pengelolaan tahura lintas kabupaten).

Banyak pihak sudah menginisiasi untuk menyusun metode yang terkait dengan *governance* pengelolaan hutan. Dari beberapa *tools* yang ada tersebut belum ada yang secara komprehensif mengukur pengelolaan hutan secara menyeluruh, mulai dari tata

hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan perlindungan hutan dan konservasi alam. Selain itu, indikator yang sudah ada lebih menitikberatkan pada tujuan pengukuran untuk mendapatkan angka atau indeks atau kelas warna untuk menunjukkan kinerja suatu institusi berdasarkan tema tertentu (misalnya REDD+, *tenure*, dsb.). Saran atau tindak lanjut untuk perbaikan tata kelola belum banyak mendapat perhatian, sehingga tidak jelas rekomendasi yang dihasilkan untuk perbaikan tata kelola ke depan. Untuk mengisi kekosongan tersebut, metode yang menggambarkan kriteria dan indikator kemajuan *forest governance* ini disusun.

Untuk mengisi kekosongan tersebut, kriteria dan indikator kemajuan *forest governance* ini disusun bertujuan untuk:

1. Untuk mengukur kinerja tata kelola Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di sektor kehutanan
2. Untuk memonitor dan mengevaluasi tata kelola hutan di Indonesia
3. Memberikan saran perbaikan tata kelola kehutanan di Indonesia

Sasaran penggunaannya adalah:

1. Pemerintah Pusat dan Daerah
2. Peneliti dan Penggerak *Forest Governance*

Kerangka kerja kriteria dan indikator kemajuan *forest governance* menggunakan kerangka kerja yang terdiri dari dua komponen dan enam isu. Kerangka kerja/*framework* diartikan sebagai kerangka konseptual yang mencakup komponen, isu dan prinsip yang mendefinisikan tata kelola kehutanan yang baik.

Komponen adalah dasar/elemen dalam tata kelola atau faktor penting yang memengaruhi tata kelola kehutanan. Dalam kerangka kerja ini, tim peneliti menyederhanakan tata kelola kehutanan dari dua sisi, yaitu: 1) kebijakan/ aturan/program dan 2) implementasinya. Kebijakan disini mengacu pada pendapat Wilson (2006), yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh pemerintah mengenai apa yang telah terjadi. Bentuk kongkrit dari kebijakan tertuang dalam aturan dan program. Kerangka kerja yang disusun ingin melihat *gap* antara kebijakan/ aturan/program dan implementasinya, apakah kebijakannya sudah bagus tetapi implementasinya yang buruk atau dua-duanya yang buruk. Pemisahan komponen tersebut akan memudahkan untuk merumuskan perbaikan tata kelola kehutanan ke depan.

Prinsip merupakan ukuran untuk mencapai kondisi minimal agar tata kelola kehutanan berjalan baik. Dari berbagai review literatur dikenal banyak sekali prinsip tata kelola kehutanan yang baik, seperti terlihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Prinsip-prinsip tata kelola kehutanan yang baik dari berbagai literatur

No	Institusi	Prinsip
1.	UNDP (2000)	legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan, manajemen hukum yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.
2.	Kaufmann (2008)	<i>Rule of law, government effectiveness, corruption eradication etc.</i>
3.	World Bank (2009)	masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum.
4.	Masyarakat Transparansi Indonesia	transparansi, akuntabilitas, kewajaran dan kesetaraan, serta kesinambungan.
5.	Asian Development Bank(1995)	akuntabilitas, transparansi, prediktabilitas dan partisipasi
6.	Bappenas (2007)	wawasan ke depan, keterbukaan dan transparansi, partisipasi masyarakat, tanggung gugat, supremasi hukum, demokrasi, profesionalisme dan kompetensi, daya tanggap, efisiensi dan efektivitas, desentralisasi, kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat, komitmen pada pengurangan kesenjangan, komitmen pada perlindungan lingkungan hidup, komitmen pada pasar yang <i>fair</i>
7.	The National Forest Program Facility	partisipasi, aturan hukum, responsibilitas, berorientasi pada konsensus, persamaan hak, efektif dan efisien, akuntabilitas
8.	FAO dan Profor (2011)	akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, fairness, kesetaraan, partisipasi, transparansi
9.	GFI (2009)	transparansi, partisipasi, akuntabilitas, koordinasi dan kapasitas
10.	Partnership Kemitraan (2011)	partisipasi, <i>fairness</i> , akuntabilitas, tansparansi, efisiensi dan efektifitas

Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu: 1) akuntabilitas, 2) transparansi, dan 3) partisipasi masyarakat. Berdasarkan prinsip tata kelola yang baik yang ada, kemudian diaplikasikan di sektor kehutanan, dipilih lima prinsip yang relevan untuk sektor kehutanan, yaitu: 1) transparansi, 2) partisipasi, 3) akuntabilitas, 4) koordinasi dan 5) profesionalisme dan kompetensi. Transparansi adalah keterbukaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan (*clarity*) tentang peraturan/undang-undang /keputusan pemerintah/program kegiatan. Partisipasi adalah pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, implementasi, pemanfaatan dan monev. Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pelaku kepada publik (pihak-pihak yang terkena dampak penerapan peraturan/ program/kegiatan). Koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen-departemen atau tingkat pemerintahan) untuk mencapai tujuan

bersama. Profesionalisme dan kompetensi adalah kemampuan dan kualifikasi seseorang/ lembaga yang menyangkut kepandaian, keterampilan, kemahiran dan pengalaman untuk menjalankan pekerjaan sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

Isu yang dipilih disesuaikan tujuan yaitu untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan di daerah. Berdasarkan tujuan tersebut, ditetapkan isu-isu tata kelola dipersempit untuk lebih mengerucut menjadi isu pengelolaan hutan, yaitu : pemantapan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, pemanfaatan hutan, perlindungan hutan serta konservasi keanekaragaman hayati.

Kerangka kerja kriteria dan indikator kemajuan *forest governance* yang disusun dapat dilihat pada Gambar 2.

Isu	Komponen	
	Kebijakan/ Program	Implementasi
PEMANTAPAN KAWASAN HUTAN - Tata Batas Kawasan Hutan - Pembangunan KPH - Tenurial	indikator	Indikator
REHABILITASI DAN REKLAMASI HUTAN - Rehabilitasi/reklamasi di hutan produksi - Rehabilitasi/reklamasi di hutan lindung - Rehabilitasi/reklamasi di hutan konservasi	PRINSIP TRANSPARANSI PARTISIPASI AKUNTABILITAS KOORDINASI PROFESIONALISME DAN KOMPETENSI	
PERLINDUNGAN HUTAN - Penanganan illegal logging - Pengendalian perambahan - Pencegahan kebakaran hutan		
PEMANFAATAN HUTAN - Pemanfaatan kawasan hutan - Pemanfaatan kayu - Pemanfaatan HHBK - Pemanfaatan jasa lingkungan		
KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI - Konservasi satwa - Konservasi fauna		

Gambar 2. Kerangka kerja kriteria dan indikator *good forest governance*

Selanjutnya masing-masing prinsip dan isu tersebut dijabarkan menjadi kriteria. Kriteria adalah standar untuk menilai/mengetahui apakah kemajuan yang dicapai memenuhi prinsip. Indikator merupakan sesuatu yang lebih khusus untuk menilai kriteria. Indikator dapat menggambarkan dan/atau mengukur sub komponen pemerintahan pada saat tertentu serta dapat memantau perubahan sub komponen dari waktu ke waktu, apakah perubahan tersebut positif atau negatif. Indikator dapat berupa atribut kuantitatif,

kualitatif atau deskriptif. Untuk menilai indikator disusunlah verifier. *Verifier* merupakan data atau informasi yang diperlukan untuk menilai indikator.



Gambar 3. Buku Metode Pengukuran *Good Forest Governance* Indonesia

2.3.2 Corporate Governance di Sektor Kehutanan

Perusahaan BUMN dan perusahaan besar sudah memahamai dan menerapkan konsep GCG, sedangkan sebagian besar perusahaan kehutanan yang pada umumnya perusahaan berskala kecil belum mengenal atau menerapkan prinsip-prinsip GCG. Pada BUMN penerapan GCG didorong oleh regulasi yang ada (*regulatory-driven*). Regulasi kehutanan secara umum belum memberikan iklim yang kondusif bagi penerapan GCG.

Perusahaan-perusahaan besar cenderung lebih transparan sementara perusahaan kecil cenderung lebih tertutup. Pelaksanaan prinsip akuntabilitas, mengindikasikan pada perusahaan-perusahaan besar dan BUMN lebih baik daripada perusahaan-perusahaan kecil. Pelaksanaan prinsip responsibilitas, mengindikasikan perusahaan-perusahaan yang dikelola dengan lebih baik cenderung memiliki kepatuhan terhadap peraturan dan menjalankan program CSR yang lebih baik dibanding perusahaan yang pengelolaannya belum baik. Prinsip independensi, mengindikasikan bahwa semua perusahaan masih lemah sampai sangat lemah. Untuk penerapan prinsip kesetaraan dan kewajaran, mengindikasikan adanya keragaman. Pada perusahaan besar dengan sistem pengelolaan yang lebih modern pelaksanaan prinsip kesetaraan dan kewajaran cenderung dijalankan lebih baik daripada pada perusahaan kecil dan tradisional.

Kendala-kendala internal GCG, antara lain: (1) Kurangnya komitmen perusahaan, (2) Dukungan SDM yang masih terbatas, dan (3) kurangnya tanggungjawab. Adapun

untuk kendala-kendala eksternal GCG : (1) sistem GCG yang ada dalam hukum Indonesia bersifat *soft law* (lunak); (2) pengaruh atau intervensi politik yang sering terjadi dalam pengelolaan Persero; (3) Nilai “budaya tradisional” lebih berperan sebagai aturan yang dominan, dibandingkan dengan aturan hukum yang terinstitusionalisasi secara legal-formal; (4) Secara umum peraturan usaha kehutanan terutama dalam bidang perijinan, pengesahan rencana dan berbagai bentuk ijin turunannya, tarif dan mekanisme pungutan kehutanan belum memungkinkan terwujudnya efisiensi pelayanan maupun efektivitas pelestarian sumberdaya hutan. Sumber-sumber kendala eksternal GCG dapat diidentifikasi menjadi empat, yaitu: (a) peraturan, (b) aparat (atau birokrasi), (c) sistem KKN, dan (d) faktor masyarakat.

2.4 KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah :

1. Berdasarkan karakteristik sosial, ekonomi dan budaya serta kondisi hutan di Indonesia, dikembangkan sebuah *tools* kriteria dan indikator *forest governance* di Indonesia dengan melihat *gap* antara kebijakan dan implementasinya sebagai komponen utama. Prinsip yang digunakan adalah : akuntabilitas, transparansi, partisipasi, koordinasi dan profesionalisme/kompetensi. Pengukuran dilakukan untuk kegiatan pengelolaan hutan (terdiri dari: 1) pemantapan kawasan hutan 2) rehabilitasi dan reklamasi hutan, 3) pemanfaatan hutan, 4) perlindungan hutan serta 5) konservasi kehati. Kebutuhan untuk menyusun *tools* yang *aplicable* untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan di daerah/di tingkat tapak sangat mendesak, oleh karena itu perlu penyempurnaan lebih lanjut *tools* yang sudah ada, sehingga bisa menjadi alat bagi pemerintah pusat untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan di daerah.
2. Penerapan *good corporate governance* di sektor kehutanan selama ini baru dipahami dan diterapkan oleh perusahaan skala besar, belum banyak dipahami oleh perusahaan skala kecil dan menengah, padahal sebagian besar perusahaan di sektor kehutanan adalah perusahaan kecil dan menengah.
3. Kendala-kendala internal GCG, antara lain: (1) Kurangnya komitmen perusahaan, (2) Dukungan SDM yang masih terbatas, dan (3) kurangnya tanggungjawab. Sumber-sumber kendala eksternal GCG dapat diidentifikasi menjadi empat, yaitu: (a) *peraturan*, (b) *aparat (atau birokrasi)*, (c) *sistem KKN*, dan (d) *faktor masyarakat*. Untuk mengatasi kendala internal dan eksternal penerapan GCG dilakukan penguatan komitmen pemilik perusahaan, pemenuhan SDM yang memadai, peningkatan profesionalisme kepemimpinan dan perubahan kerangka pikir birokrat.

Daftar Pustaka

- Agere, S. 2001. *Promoting Good Governance. Principles, Practices and Perspectives*. Inggris. Management and Training Services Division Commonwealth Secretariat.
- Asean Development Bank (ADB). 1995. *Governance: Sound Development and Management*. Manila, Philipines.
- Bappenas, 2007. *Indikator Good Public Governance. Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik*. Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik. Jakarta.
- Effendi, S. 2005. *Membangun Governance Tugas Kita Bersama*. <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>. [diakses 31 Agustus 2010].
- Governance of Forest Initiative (GFI)*. 2009. *The Governance of Forest Toolkit. A Framework of Indicators for Assessing Governance of the Forest Sector*. <http://www.wri.org>. [26 Januari 2012].
- Hoessein, B. 2000. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggapan terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi, Manajemen Usahawan*. Jakarta. UI Press
- ICEL, Sekala, FWI, HUMA, TELAPAK, WRI. 2011. *Indikator Tata Kelola Kehutanan Versi 2.0 dan panduan penggunaan. Governance Forest Initiative. Inisiatif Tata Kelola Kehutanan*.
- ITTO & FAO. 2009. *Forest Governance and Climate-Change Mitigation. Policy Brief*. Downloaded: 12 Juli 2012
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2008. *Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators, 1996–2007*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654, June 24, 2008.
- Kemitraan. 2011. *Partnership Governance Index (PGI). An Overview*. www.kemitraan.or.id. [1 Januari 2012]
- Kishor, N. M, and A. Belle. 2004. Does improved governance contribute to sustainable forest management? *Journal of Sustainable Forestry* 17(1/2/3, 2004): 55–79.
- McDermott, CL. 2014. *REDDuced: From sustainability to legality to units of carbon—The search for common interests in international forest governance*. Environmental Science & Policy. P 12-19 Elsevier.
- Meyer *et al.* 2002. *The Pyramid. A Diagnostic and Planning Tool for Good Forest Governance*. World Bank dan WWF. IIED.
- Muhammad I. 2000. *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah & Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.

- Profor dan FAO. 2011. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. <http://www.fao.org/docrep/014/i2227e/i2227e00.pdf>. [26 Januari 2012].\
- Ritchie. 2001. Kriteria dan Indikator Kelestarian Hutan yang Dikelola Masyarakat (Community Managed Forest). Cifor. Bogor.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. Reformasi Birokrasi dalam rangka *Good Governance*. CV. Yusaintanas Prima. Jakarta
- Sedarmayanti. 2009. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Administrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang baik). PT. Refika Aditama. Bandung.
- UNDP. 1997. "Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan", Januari 1997 dalam Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000.
- UNDP. 2000. Dokumen Kebijakan UNDP : Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan dalam buletin informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- UNREDD dan UNDP. 2012. Framework, Struktur dan Alur Pengukuran Indikator PGA dalam Implementasi REDD+ di Indonesia. Hasil Diskusi team di Hotel Sari Pan Pasific, 27 Februari 2012.
- World Bank, 1992. *Governance and Development*. Washington DC.
- World Bank. 2009. *Roots for Good Forest Outcomes: an Analytical Framework for Governance Reforms*. Washinton DC.
- Woodhouse P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. *Review of African Political Economy No.7*

Implementasi dan Penguatan Kelembagaan Desentralisasi Pengelolaan Hutan di Indonesia

3.1 KONSEP DESENTRALISASI

Desentralisasi pada dekade terakhir ini menjadi *trend* global yang banyak diterapkan di berbagai negara berkembang. Di seluruh dunia, lebih dari 60 negara telah menerapkan desentralisasi. Penerapannya berbeda-beda menurut : sektor, pola pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, rancangan dan pelaksanaan sistem fiskal dan aspek keuangan lainnya serta tingkat tanggungjawab sosial (Colfer dan Capistrano, 2006).

Istilah desentralisasi sebagai paradigma baru pembangunan muncul pada tahun 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi adalah sebagai akibat dari kegagalan perencanaan pemerintahan yang terpusat (Kuncoro, 1995). Menurut Prasojo (2006), penerimaan desentralisasi sebagai azas penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi.

Menurut Burki *et al* (1999), Peterson (1997) dan Bird *et al* (1995), pelaksanaan desentralisasi di setiap negara mempunyai tujuan yang sama meskipun motivasi dan alasan setiap negara berbeda-beda. Di Eropa Tengah dan Timur desentralisasi dimotivasi oleh kegagalan perekonomian yang terpusat (*command economy*) sehingga terjadi reformasi menuju ekonomi pasar. Di Amerika Latin, alasan desentralisasi adalah karena adanya tekanan dari masyarakat untuk melaksanakan demokrasi. Desentralisasi di negara Afrika disebabkan adanya reaksi terhadap tekanan etnis dan regional untuk ikut melaksanakan pengawasan dan berpartisipasi dalam proses politik. Sedangkan di Asia, munculnya desentralisasi didorong oleh adanya keinginan untuk meningkatkan pelayanan terhadap penduduk yang banyak dan tersebar serta dalam rangka mengurangi kontrol pusat.

3.1.1 Definisi Desentralisasi

Kata desentralisasi ditinjau secara etimologis berasal dari bahasa latin *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Jadi desentralisasi berarti melepaskan diri

dari pusat (Sumaryadi, 2005). *The process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower* (desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif) (*Encyclopedia of the Social Science*, 1991).

Desentralisasi didefinisikan sebagai tindakan dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada aktor atau institusi pada level di bawahnya dalam lingkup baik hierarki politik-administratif maupun hirarki wilayah (Ribbot dan Larson, 2005; Barr *et al.*, 2006). Istilah desentralisasi menunjuk kepada proses penyerahan kekuasaan (*power*), baik politik, administratif maupun fiskal kepada unit-unit pemerintah sub-national (Burki *et al.*, 1999).

Dengan demikian jelas bahwa wacana desentralisasi selalu berkaitan dengan penyerahan wewenang atau kekuasaan antara aktor/institusi pemerintah pusat/pemerintahan yang lebih tinggi dan pemerintah daerah/tingkat pemerintahan yang lebih rendah, baik menyangkut bidang legislatif, yudikatif, politik, fiskal, administratif maupun wilayah.

Desentralisasi juga identik dengan redistribusi kekuasaan, sumber daya, dan kapasitas administrasi ke berbagai unit teritorial pemerintah dan group lokal yang berbeda. Desentralisasi dapat dilihat sebagai strategi pemerintahan, karena tekanan eksternal atau domestik untuk memfasilitasi transfer kekuasaan kepada mereka yang lebih dekat dan paling terpengaruh oleh pelaksanaan kekuasaan. Dalam konteks pengelolaan sumberdaya alam, desentralisasi dapat didefinisikan sebagai setiap tindakan dimana pemerintah pusat menyerahkan hak pengambilan keputusan atas sumberdaya pada aktor dan lembaga di tingkat yang lebih rendah dalam hierarki politik-administratif dan teritorial (Agrawal and Ostrom, 2001).

3.1.2 Tujuan Desentralisasi

Tujuan desentralisasi adalah tata kelola yang baik yang ditandai dengan peningkatan efisiensi dan kesetaraan (*equity*); transparansi; akuntabilitas dan partisipasi masyarakat; pembangunan yang berimbang dan berkelanjutan dan pemberdayaan masyarakat (Ferguson dan Chandarasekharan, 2006).

Desentralisasi merupakan elemen penting dalam meningkatkan kemampuan negara untuk:

1. Redistribusi kembali sumberdaya untuk membantu masyarakat miskin
2. Memberikan pelayanan lebih efektif dan responsive
3. Meningkatkan akuntabilitas
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan
5. Memperdalam demokrasi (IDS, 2006)

Beberapa keunggulan lembaga yang terdesentralisasi dibanding lembaga yang tersentralisasi adalah:

1. Pengambilan keputusan dekat dengan sumberdaya yang dikelola
2. Ada pertanggungjawaban secara langsung kepada rakyat pemilih (*constituent*)
3. Kelemahan ketidaksempurnaan informasi dapat diatasi
4. Biaya koordinasi dapat diminimumkan
5. Pengendalian dan pengawasan terhadap perilaku *free riding* dan *rent seeking*.
6. Kontinuitas pelaksanaan program dan kebijakan (Ostrom *et al*, 1993).
7. Mengurangi birokrasi dan kemacetan pembuatan keputusan di tingkat pusat
8. Pengembangan kelembagaan dan pemahaman yang lebih baik atas kondisi, kebutuhan dan keterbatasan di tingkat local
9. Terfasilitasinya alur informasi antara pemerintah lokal dan Pemerintah Pusat, antara pemerintah dengan masyarakat sipil serta sektor swasta (Gregersen *et al.*, 2006).
10. Lebih fleksibel karena dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah
11. Lebih efektif
12. Lebih inovatif
13. Menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas (Osborne dan Gaebler, 1992)

Selain keuntungan, menurut Gregersen *et al.* (2006) ada bahaya yang potensial dalam pelaksanaan desentralisasi, yaitu :

1. Koordinasi , implementasi dan monitoring kebijakan nasional menjadi lebih sulit
2. Alokasi sumberdaya pusat ke daerah, kelompok etnis atau mitra politik, oleh karena itu membahayakan kesatuan nasional
3. Kemungkinan muncul keputusan yang tidak diinginkan dari sisi sosial, lingkungan hidup atau keberlanjutan
4. Elit lokal akan mengontrol institusi yang didesentralisasikan dan menggunakannya untuk keuntungan mereka sendiri.

Menurut Nurrochmat (2014a), beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam (termasuk hutan) yaitu :

1. Memperpendek rantai pengambilan keputusan dalam pengelolaan sumberdaya alam.
2. Meningkatkan akuntabilitas pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.
3. Mengurangi biaya transaksi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.
4. Memperkecil kesenjangan pelayanan dan kebutuhan dalam rangka optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.
5. Menghargai pengetahuan lokal dalam pengelolaan sumber daya alam.

8. Meningkatkan koordinasi sektoral dalam pengelolaan sumberdaya alam.
9. Memberikan keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya alam.

Dalam implementasinya sebagian tujuan tersebut belum tercapai. Desentralisasi menyebabkan peningkatan pemanfaatan sumberdaya alam yang ekstraktif, seperti pembalakan kayu dan pertambangan batu bara (Haug, 2007). Laju kerusakan hutan makin bertambah dan kesejahteraan masyarakat tidak kunjung meningkat (Nugraha dan Murjito, 2005). Desentralisasi menyebabkan eksploitasi hutan secara tidak berkelanjutan dan konversi kawasan hutan untuk pertanian, perkebunan dan tujuan lainnya (Siswanto dan Wardoyo, 2006).

3.1.3 Penggolongan Desentralisasi

Penggolongan tipe desentralisasi sangat beragam. Tipe-tipe desentralisasi menurut Colfer dan Capistrano (2006), adalah :

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*).
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*). Desentralisasi administratif dibedakan menjadi :
 - a. Dekonsentrasi (*deconcentration*). Merupakan pengalihan tanggungjawab dari pejabat kehutanan federal di ibukota kepada mereka yang ditempatkan di provinsi atau kabupaten, tidak terjadi pengalihan kewenangan yang sesungguhnya di antara tingkat pemerintahan.
 - b. Delegasi (*delegation*) adalah pelimpahan tanggungjawab dan kewenangan kepada badan semi otonom yang bertanggungjawab kepada pemerintah pusat tetapi tidak secara penuh dikendalikan oleh pemerintah pusat.
 - c. Devolusi (*devolution*) adalah pelimpahan kewenangan pembuatan keputusan tertentu dari satu tingkat pemerintahan kepada tingkat pemerintahan yang lain. Kebanyakan desentralisasi politik berhubungan dengan devolusi.
3. Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*).
4. Desentralisasi pasar (*market decentralization*).

Cheema dan Rondinelli (1983) merumuskan empat macam bentuk desentralisasi yaitu :

1. Dekonsentrasi, merupakan pembagian kewenangan dan tanggungjawab administratif antara Departemen Pusat dengan pejabat pusat di lapangan.
2. Delegasi semi otonomi, merupakan suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada organisasi yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi, pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar Pemerintah Pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri.

4. Privatisasi, suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat atau dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.

Dari perspektif Pemerintah Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari desentralisasi, *deconcentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi dan *delegation* merupakan padanan dari desentralisasi fungsional. Dalam perkembangan sejarah Pemerintah daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas, selain desentralisasi dalam arti sempit (*devolution, political decentralization*) dan *deconcentration* dan *medebewind* (Hoessein, 2001).

Untuk menghindari kebingungan dalam terminologi yang menyangkut basis geografis desentralisasi yang bersifat sub nasional, Ferguson dan Chandrasekharan (2006), membagi hierarki desentralisasi menjadi empat, yaitu:

1. Provinsi : urutan pertama wilayah geografis di bawah tingkat nasional
2. Kabupaten/distrik : urutan kedua wilayah geografis di bawah tingkat provinsi
3. Desa : urutan ketiga wilayah geografis di bawah tingkat kabupaten/distrik
4. Rumah tangga : unit penghidupan mandiri yang membentuk sebuah desa

3.1.4 Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Desentralisasi

Secara teoritis, menurut Suwandi (2002), untuk menjalankan desentralisasi secara optimal, sedikitnya ada tujuh elemen dasar yang membentuk pemerintah daerah, yaitu:

1. Ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Ada kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah
6. Adanya manajemen pelayanan publik agar dapat berjalan secara efisien, ekonomis dan akuntabel
7. Pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien.

Menurut Kaho (2007), ada empat syarat/faktor yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah yaitu : 1) sumberdaya manusia, 2) keuangan, 3) peralatan serta 4) organisasi dan manajemen. Menurut Manan (2001), ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi, yaitu: 1) hubungan kewenangan dan

pengawasan, 2) hubungan keuangan, 3) hubungan pusat dan daerah serta 4) susunan organisasi pemerintah pusat di daerah. Selanjutnya Larson (2004), menyimpulkan ada tiga faktor utama yang mendorong perubahan dalam desentralisasi, yaitu: a) kelembagaan, termasuk diantaranya kapasitas institusi lokal, b) manajemen keuangan dan c) faktor lainnya (tujuan makro ekonomi, korupsi, tenurial, kesejahteraan lokal dan fenomena elit). Beberapa studi menegaskan bahwa desentralisasi yang positif membutuhkan kelembagaan lokal yang efektif yang dapat membuat pemerintah daerah berdaya untuk merespon *interest* konstituen mereka (Andersen *et al*, 2006; Gregersen *et al*, 2006).

Keberhasilan desentralisasi di daerah juga sangat tergantung beberapa hal diantaranya: kesesuaian bentuk, cakupan dan besaran kewenangan yang dialihkan ke daerah, kapasitas Pemerintah Daerah, dukungan kementerian dan lembaga sektoral (Departemen Dalam Negeri kerja sama GTZ, 2009).

Berdasarkan pengalaman dari beberapa negara, kegagalan desentralisasi terjadi karena kewenangan yang diberikan tidak disertai dana (Ribbot, 2006; Larson, 2006; Colfer *et al*, 2008). Pelimpahan tanggungjawab tanpa disertai sarana pelaksanaannya atau karena persyaratan birokrasi yang rumit (contohnya rencana pengelolaan yang terlalu teknis). (Colfer *et al.*, 2008), rendahnya kapasitas lokal (Ribbot, 2006; Gregersen *et al.*, 2006; Utomo, 2007) dan lemahnya monitoring dan kontrol terhadap aktivitas kehutanan (Gregersen *et al.*, 2006).

3.1.5 Sentralisasi vs Desentralisasi

Sentralisasi dan desentralisasi dalam suatu bangunan negara sangat ditentukan oleh seberapa jauh kewenangan (urusan) yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi dapat dikatakan ditentukan oleh cara dan jenis kewenangan yang dimiliki oleh setiap level pemerintahan. Di negara kesatuan, tidak mungkin terdapat materi urusan pemerintahan (fungsi) yang hanya dilakukan secara desentralisasi tanpa sentralisasi. Artinya, selalu terdapat wewenang mengatur pusat untuk materi urusan-urusan pemerintahan, sekalipun diselenggarakan dengan atau melalui azas desentralisasi. (Hoessein dan Prasodjo, 2009).

Pendulum sentralisasi dan desentralisasi sangat ditentukan oleh cara dan jenis kewenangan yang dimiliki oleh setiap level pemerintahan (Suwandi, 2009), aspek intervensi pusat terhadap daerah, aspek keterlibatan daerah di tingkat pusat, dan aspek pembagian (perimbangan) sumberdaya keuangan (Hoessein dan Prasodjo, 2009).

Pembagian kewenangan pemerintah, berangkat dari adanya diktum tidak mungkin kewenangan diselenggarakan secara 100% sentralisasi atau 100 % desentralisasi dalam suatu negara. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya aspirasi dan kepentingan nasional, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi dimaksudkan untuk mengakomodasi dan menyalurkan

aspirasi kemajemukan masyarakat, sehingga akan terwujud *unity within diversity* dan *diversity with in unity*. Sentralisasi dan desentralisasi tidak dipandang sebagai dikotomi tetapi sebagai kontinum. Kecenderungan dinamika perkembangan hubungan pusat dan daerah sangat dinamis dan berubah secara periodik. Pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan masalah nasional yang kritis yang selalu bergerak dari satu pendulum yang memusat (sentripetalis) ke arah pendulum yang menyebar (sentrifugalis), sehingga dapat menyebabkan gerakan separatis yang berujung pada situasi turbulensi dan hancurnya eksistensi sebuah negara. Derajat hubungan pusat dan daerah dapat dijadikan indikasi pada posisi mana struktur suatu negara berada (Nugaraha, 2006).

Tugas terbesar yang harus diselesaikan oleh para pembuat keputusan politik adalah menjaga keseimbangan gerakan yang bersifat sentrifugal dan gerakan sentripetal. Kekuatan sentrifugal yang terlalu besar akan mengakibatkan gerakan separatisme yang berakibat pada disintegrasi bangsa, sedangkan kekuatan sentripetal yang berlebihan akan menciptakan pemerintahan yang berkarakter sentralis, dimana diskresi dan partisipasi lokal dapat terabaikan (Nugaraha, 2006).

3.2 PERMASALAHAN YANG DIHADAPI

Setelah lebih dari satu dekade kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan diberlakukan, tujuan-tujuan mulia dari desentralisasi (*efisiensi, responsiveness, keadilan, dsb.*) belum juga tercapai. Hutan terus terdegradasi, masyarakat sekitar hutan juga tak kunjung sejahtera. Apa yang salah dalam implementasi desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia?

Selama ini belum kegiatan evaluasi untuk mengukur kinerja pemerintah kabupaten dalam mengelola hutan di wilayahnya. Pengukuran kinerja pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan penting dalam proses desentralisasi, karena ukuran kinerja akan menjadi dasar untuk melakukan pembinaan dan pengambilalihan kewenangan kembali oleh pemerintah pusat sampai pemerintah daerah tersebut mampu menjalankan kewenangan yang diberikan dengan baik.

Kebijakan desentralisasi dilatarbelakangi oleh keragaman kondisi geografis dan masyarakat. Dari sisi teori ada berbagai bentuk desentralisasi dan dari sisi kebijakan dimungkinkan diterapkannya desentralisasi bertahap sesuai dengan kemampuan daerah. Karakteristik sumberdaya juga sangat menentukan bagaimana sumberdaya tersebut ditatakelola, termasuk diantaranya didesentralisasikan. Bagaimana bentuk desentralisasi pengelolaan hutan yang sesuai?

3.3 TEMUAN PENTING

3.3.1 Kesenjangan antara kebijakan dan implementasinya

Dari hasil analisis dokumen peraturan perundang-undangan dan implementasinya di lapangan ditemukan beberapa kesenjangan antara kebijakan dan implementasinya (lihat Tabel 5):

1. Pemerintah Pusat belum membuat beberapa Norma, Standar, Pedoman dan Kriteria (NSPK) pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi (seperti inventarisasi hutan, ijin pemanfaatan air), beberapa NSPK yang dibuat juga sulit diimplementasikan di lapangan (NSPK ijin HKM, ijin hutan desa) atau NSPK belum dapat diimplementasikan (NSPK ijin penyimpanan/penyerapan karbon). Peran Pemerintah Pusat dalam fasilitasi, pembinaan, monev masih kurang.
2. Pemerintah Provinsi belum membuat pedoman untuk beberapa kegiatan pengelolaan hutan, karena Pemerintah pusat terlalu detil dalam membuat NSPK, sehingga tidak ada ruang bagi pemerintah provinsi untuk menindaklanjuti pedoman tersebut menjadi sebuah pedoman. Sebenarnya pedoman yang seharusnya dibuat oleh pemerintah provinsi dapat membuka ruang untuk mengakomodir karakteristik lokal suatu wilayah, sehingga NSPK dari pusat lebih dapat diimplementasikan. Pemerintah Provinsi kurang menjalankan fungsi fasilitasi dalam pengelolaan hutan. Beberapa kegiatan penyelenggaraan pengelolaan hutan lintas kabupaten juga tidak dapat diimplementasikan, karena di lapangan wilayah lintas kabupaten sudah terbagi habis di masing-masing kabupaten.
3. Beberapa peran penyelenggaraan pengelolaan hutan sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten (seperti rehabilitasi, perlindungan hutan), tetapi belum maksimal. Belum maksimalnya kegiatan diukur Kegiatan yang belum banyak dilakukan oleh pemerintah kabupaten adalah inventarisasi hutan. Ijin pemanfaatan kawasan (HTR, HKM dan Hutan Desa) belum dapat diimplementasikan. Namun ijin pemanfaatan kawasan sampai saat ini sulit berkembang karena beberapa permasalahan seperti rumitnya proses perijinan, rendahnya kapabilitas masyarakat dan kurangnya koordinasi antar pihak. Pemerintah Pusat sudah melakukan beberapa revisi peraturan yang terkait dengan CBFM, diantaranya dengan memperpendek jalur birokrasi, tetapi nampaknya masih banyak diperlukan perbaikan kebijakan yang mengarah kepada penguatan kepercayaan pemerintah kepada masyarakat. Bukti-bukti yang ada selama ini menunjukkan belum berjalannya proses devolusi dalam proses ijin pemanfaatan hutan oleh masyarakat.
4. Pemerintah Desa dan masyarakat kurang mempunyai tempat untuk menentukan pengambilan keputusan, biasanya hanya dilibatkan dalam proses konsultasi dan pengumpulan informasi. Stakeholder pendukung (LSM) menjalankan fungsi fasilitasi

dalam bentuk pendampingan kepada masyarakat sekitar hutan. Stakeholder pendukung (BUMN/BUMD/BUMS) mempunyai peran yang cukup signifikan dalam pengelolaan hutan produksi, padahal hasil analisis dokumen perundangan yang ada, frekuensi swasta tidak begitu besar (13,06 %). Pihak swasta yang memanfaatkan jasa dari hutan lindung belum begitu banyak.

Tabel 5. Analisis Asumsi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

No	Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung	Peran stakeholder					
		Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten	Pemerintah Desa	Masyarakat	Pendukung
1	Kebijakan Normatif ¹	<ul style="list-style-type: none"> Pembuat Kebijakan Penyelenggara Pembinaan pengendalian dan monev 	<ul style="list-style-type: none"> Pembuat kebijakan, pedoman Penyelenggara Fasilitasi, pembinaan dan pengendalian 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara Fasilitasi 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara Pengajuan ijin 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara Pengajuan ijin 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara Pengajuan ijin
2	Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung ²	<ul style="list-style-type: none"> <u>Pembuatan kebijakan (belum dibuat, tidak implementatif)</u> Penyelenggara <u>Pembinaan, pengendalian dan monev kurang</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Pedoman inventarisasi belum dibuat</u> <u>Penyelenggara (inventarisasi tidak di-up date)</u> <u>Fasilitasi, pembinaan dan pengendalian kurang</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Penyelenggaraan sudah dilakukan tapi belum optimal</u> <u>Penyelenggaraan belum dilakukan (ijin pemanfaatan kawasan)</u> <u>Fasilitasi kurang</u> 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara <u>Belum mengajukan ijin</u> 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara <u>Belum mengajukan ijin</u> 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelenggara <u>Belum mengajukan ijin</u>

Sumber: hasil analisis data sekunder, wawancara dan observasi lapangan

Catatan: Kalimat yang digarisbawahi menunjukkan bahwa kewenangan tersebut belum dijalankan

Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung belum berjalan sesuai dengan harapan. Salah satu penyebabnya adalah Pemerintah Kabupaten kurang merasakan manfaat langsung hutan lindung yang ada di daerahnya, sehingga desentralisasi pengelolaan hutan lindung tidak menjadi insentif bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan kewenangannya. Keterbatasan pemanfaatan hutan pada hutan lindung, menjadi alasan Pemerintah Kabupaten untuk mengusulkan perubahan fungsi hutan lindung menjadi fungsi produksi atau peruntukan yang lain.

Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan produksi terasa sumir, karena sebenarnya pengelolaan hutan produksi sebagian besar diserahkan pengelolaannya oleh pemerintah pusat kepada pemegang ijin (IUPHHK-HPH/IUPHHK-HTI/IUPHHK-RE). Dalam praktiknya pengelola hutan produksi dapat dibedakan menjadi tiga yaitu :

1. Dikelola oleh pemegang ijin (IUPHHK-HPH/IUPHHKHTI/IUPHHK-RE) setelah mendapat ijin konsesi pengelolaan hutan dari pemerintah pusat.
2. Dikelola oleh Pemerintah kabupaten untuk hutan produksi yang belum dibebani ijin pengelolaan hutan
3. Dikelola oleh masyarakat (HKm, HTR, Hutan Desa), setelah mendapat ijin dari Pemerintah.

Derajat desentralisasi dapat dilihat dari porsi luas yang diberikan pemerintah pusat kepada pihak lain (dapat pemerintah kabupaten/ swasta/ masyarakat) dalam pengelolaan hutan. Pemerintah kabupaten mengelola 57% (dihitung dari luas kawasan hutan yang belum ada ijin konsesi dan belum ada rencana untuk diajukan IUPHHK seluas 46.414.171 Ha). Pihak swasta yang memperoleh ijin konsesi untuk mengelola hutan dari Pemerintah Pusat seluas 34.762.549,73 Ha (42%) dalam bentuk IUPHHK-HA, IUPHHK-RE, IUPHHK-HTI dan IUPHHK-BK. Masyarakat mengelola hutan produksi dalam bentuk HTR dan HKm. Hutan produksi untuk pencadangan HTR dan HKm seluas 633.770,73 Ha (1%)(Ditjen BUK, 2011).

Luasan hutan produksi yang akan dikelola pemerintah kabupaten cukup luas, tetapi berdasarkan perundangan yang ada, kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan produksi adalah: inventarisasi hutan, rehabilitasi hutan, perlindungan hutan, pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan (HTR, HKM), pemberian perijinan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (HHBK) serta pemungutan hasil hutan kayu dan HHBK skala kabupaten. Ijin konsesi pengelola hutan oleh pihak ketiga selama ini masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan produksi yang sudah ada IUPHHK-nya hanya sebatas penyampaian surat informasi PSDH DR (surat bebas tunggakan PSDH DR) serta monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan RKT.

Ada sedikit perbedaan pengelolaan hutan produksi sebelum dan setelah desentralisasi (saat ini). Sebelumnya Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan mengeluarkan rekomendasi teknis (potensi hutan, keberadaan blok tebangan), tetapi sekarang Dinas Kehutanan Kabupaten sudah tidak mengeluarkan rekomendasi lagi. Sebelum desentralisasi pengesahan Rencana Kerja Tahunan (RKT) disahkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi setelah terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Kabupaten. Setelah desentralisasi, hanya bagi perusahaan yang belum mendapatkan sertifikasi PHPL dengan nilai "baik", pengesahan/persetujuan RKT disahkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi setelah terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Kabupaten.



Sumber: Ditjen BUK, 2011

Gambar 4. Proporsi luasan pengelolaan hutan oleh masing-masing aktor

Pelayanan birokrat untuk perijinan Rencana Kerja Usaha (RKU), RKT, pelayanan Pengawasan Petugas Teknis (wasganis) dan surat bebas tunggakan PSDH DR menunjukkan ada peningkatan pelayanan setelah desentralisasi. Pelayanan monev RKT dan ijin koridor cenderung lebih baik pada masa sentralisasi. Walaupun terdapat beberapa perbaikan pelayanan publik, tetapi masih ada beberapa permasalahan yang dihadapi pemegang ijin di kabupaten terkait dengan sistem desentralisasi adalah: 1) perambahan, 2) penerbitan izin kebun, Surat Keterangan Tanah oleh Bupati di areal konsesi, 3) permintaan pelebaran jalan logging oleh Pemda, 4) pemda tidak menerbitkan ijin RKT dan 5) retribusi oleh Pemda dan masyarakat kabupaten yang tidak jelas.

Kegiatan perambahan hutan di masa desentralisasi cenderung meningkat. Pemerintah Pusat terkesan bukan sebagai mediator yang baik, sebab pada kenyataannya areal kawasan hutan yang diberikan konsesinya kepada HPH/HTI tidak ada yang 100% *clean and clear*. Bantuan pemerintah pusat untuk pengamanan hutan tidak ada, perusahaan mengharapkan ada statement teknis dari Kementerian Kehutanan bahwa perusahaan ini pemegang konsesi sah mengelola wilayah tersebut. Permasalahan yang dihadapi oleh pemegang ijin tersebut menimbulkan *high cost economy*, sehingga menghambat investasi. Perbaikan pelayanan kepada pemegang ijin tidak diikuti dengan iklim yang kondusif untuk berinvestasi.

Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi adalah desentralisasi administratif, belum pada pengertian desentralisasi yang sesungguhnya (devolusi), karena beberapa kewenangan pengambilan keputusan masih dipegang pemerintah pusat. Implementasi desentralisasi kehutanan di Indonesia belum sesuai dengan tujuan desentralisasi. Kondisi tersebut dapat dipahami karena UU No 41 tahun 1999 belum sepenuhnya dijiwai semangat desentralisasi. Walaupun UU No 22 Tahun 1999 terlebih dahulu diundangkan daripada UU No 41 Tahun 1999, tetapi sebenarnya proses pembuatan UU No 41 Tahun 1999 berjalan lama jauh sebelum UU No 22 Tahun 1999, sehingga makna penyerahan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang ada di UU No 41 Tahun 1999 sebenarnya lebih mengarah ke makna dekonsentrasi, bukan pada makna desentralisasi seperti yang tertuang pada UU No 22 tahun 1999 (yang sekarang diganti menjadi UU No 32 tahun 2004). Kondisi tersebut berimplikasi pada praktik desentralisasi yang ada sekarang ini.

3.3.2 Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Pengelolaan Hutan

Hasil penelitian dengan mengambil sampel beberapa kabupaten (Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan) menunjukkan bahwa kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung di ketiga kabupaten penelitian buruk (skor rata-rata 2,21), hanya kegiatan rehabilitasi yang kinerjanya cukup s/d baik (skor rata-rata 3,36). Kegiatan rehabilitasi mempunyai kinerja yang cukup - baik, karena didukung oleh terpenuhinya beberapa persyaratan dalam desentralisasi (pendanaan, SDM, pembinaan dan money). Kinerja yang buruk membuktikan bahwa kebijakan tidak efektif. Kinerja pengelolaan hutan bisa dilihat dari tutupan lahan hutan. Hasil analisis perubahan tutupan lahan menunjukkan bahwa deforestasi terus terjadi. Kabupaten Sarolangun mempunyai laju deforestasi paling tinggi, kemudian diikuti Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan.

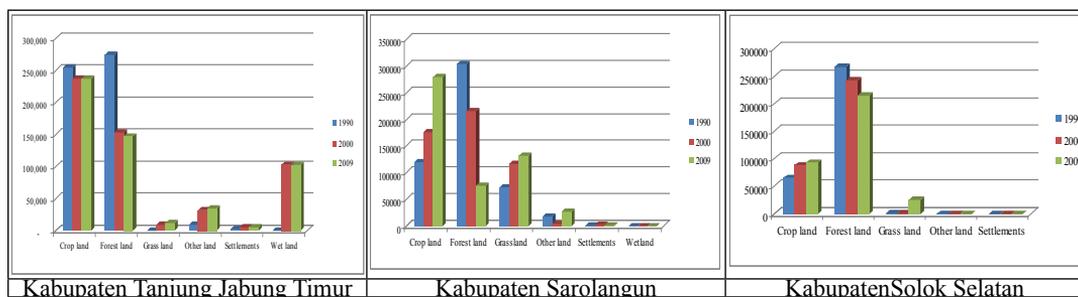
Tabel 6. Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung

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

Sumber: Hasil analisis data primer, 2010

Keterangan: kinerja baik = 3,26 - 5,00; kinerja cukup = 2,25 - 3,25; kinerja buruk = 1,00 - 2,24



Gambar 5. Perubahan Luas Tutupan Lahan di Hutan Lindung pada Masing-Masing Kabupaten

Hasil analisis kinerja pengelolaan hutan produksi dengan mengambil sampel di empat lokasi Kabupaten (Rokan Hulu, Pelalawan, Kutai Timur dan Kutai Barat) termasuk buruk (skor rata-rata 2,13). Skor kinerja pada masing-masing kabupaten, yaitu: Kabupaten Rokan Hulu (2,17), Kabupaten Pelalawan (1,91) dan Kabupaten Kutai Barat (2,04), hanya Kabupaten Kutai Timur yang kinerjanya cukup (2,38). Pemerintah Kabupaten hanya mengelola 3 % dari luasan hutan produksi yang ada, sehingga sebenarnya kinerja pengelolaan hutan produksi di Indonesia sangat ditentukan oleh kinerja perusahaan HPH dan HTI.

Tabel 7. Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Produksi

No	Kegiatan Pengelolaan	Provinsi Riau				Provinsi Kalimantan Timur			
		Kabupaten Rohu		Kabupaten Pelalawan		Kabupaten Kutai Barat		Kabupaten Kutai Timur	
		Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja
1.	Inventarisasi hutan	1,88	Buruk	1,88	Buruk	1,75	Buruk	2,33	Cukup
2.	Rehabilitasi hutan	3,17	Cukup	2,11	Buruk	2,94	Cukup	3,83	Baik
3.	Perlindungan hutan	1,88	Buruk	2,05	Buruk	1,64	Buruk	2,5	Cukup
4.	Ijin pemanfaatan kawasan	2,11	Buruk	2,03	Buruk	2,06	Buruk	2,11	Buruk
5.	Ijin jasa lingkungan	1,86	Buruk	1,55	Buruk	1,67	Buruk	1,67	Buruk

No	Kegiatan Pengelolaan	Provinsi Riau				Provinsi Kalimantan Timur			
		Kabupaten Rohu		Kabupaten Pelalawan		Kabupaten Kutai Barat		Kabupaten Kutai Timur	
		Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja	Skor	Kinerja
6.	Ijin pemungutan hasil hutan bukan kayu	2,11	Buruk	1,85	Buruk	2,19	Buruk	1,82	Buruk
	Rata-rata	2,17	Buruk	1,91	Buruk	2,04	Buruk	2,38	Cukup

Sumber: Hasil analisis data primer, 2011

Keterangan: kinerja baik = 3,26 – 5,00; kinerja cukup = 2,25 – 3,25; kinerja buruk = 1,00 – 2,24

3.3.3 Bentuk Desentralisasi

Penentuan bentuk desentralisasi sangat terkait dengan karakteristik sumberdaya hutan. Hutan merupakan sumber daya milik bersama (*common pool resources*). Dari sisi teori, untuk kasus di Indonesia, ada tiga kriteria utama yang dipakai sebagai dasar dalam pembagian kewenangan yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi (Suwandi, 2002; Satija, 2003; Ratnawati dkk, 2003; Zuhro dkk, 2006; Nugraha dkk, 2006; Prasadjo dkk, 2006 dan YAPPIKA, 2006). Berdasarkan uraian di atas, dikembangkan beberapa bentuk desentralisasi (Cheema dan Rondinelli, 1983 dan FAO, 2006), dengan mempertimbangkan tiga kriteria pembagian kewenangan yang ada di Indonesia (eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi) dan kapabilitas daerah (SDM, sapras dan pendanaan), seperti tampak pada Tabel 8.

Tabel 8. Beberapa alternatif bentuk desentralisasi dalam pengelolaan hutan

No	Type Desentralisasi	Eksternalitas			Akuntabilitas	Efisiensi	Kapabilitas			Kelembagaan
		Satu Kabupaten	Lintas kabupaten	Lintas provinsi			SDM	Pendanaan	Sapras	
1.	Dekonsentrasi	X	X	√	X	X	√	√	√	Pemerintah Pusat mendekonsentrasikan ke Gubernur (Dinas Kehutanan Provinsi)
2.	Delegasi/Tugas Pembantuan (TP)									
	• TP Pusat ke Kabupaten	X	X	√	√	√	X	√	√	Perangkat Daerah Kabupaten
	• TP Provinsi ke Kabupaten	X	√	X	√	√	X/√	√/X	√/X	Perangkat Daerah Kabupaten

No	Type Desentralisasi	Eksternalitas			Akuntabilitas	Efisiensi	Kapabilitas			Kelembagaan
		Satu Kabupaten	Lintas kabupaten	Lintas provinsi			SDM	Pendanaan	Sapras	
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

Sumber: Disarikan oleh penulis dari berbagai pustaka dan pengamatan di lapangan, 2010

Keterangan: √= ya X= tidak

3.3.3.1 Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menjadi pilihan jika eksternalitas pengelolaan hutan bersifat lintas provinsi, sehingga kewenangan tersebut diletakkan pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan tersebut kepada aparat pusat di daerah (cabang departemen) atau badan pemerintah yang lebih rendah (pemerintah provinsi), untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas. Permasalahan muncul ketika keberadaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) pusat di daerah kurang diterima keberadaannya oleh pemerintah daerah. Keberadaan UPT pusat dianggap memengaruhi kemandirian otonomi. Kantor-kantor tersebut menimbulkan dualisme pemerintahan di daerah, selain itu pemerintahan menjadi tidak efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan (Manan, 2001). Penugasan sub unit pemerintah pusat ke daerah akan merusak *de facto* desentralisasi (Andersen *et al*, 2006). Pengaturan kelembagaan bentukan dari pemerintah pusat merupakan tindakan yang membahayakan proses desentralisasi dalam praktik (Ribot, 2006). Kapabilitas UPT (SDM, sapras dan pendanaan) tidak begitu bermasalah untuk melaksanakan pengelolaan hutan dengan bentuk dekonsentrasi. Kelembagaan yang dapat ditunjuk untuk mengemban tugas pengelolaan hutan adalah UPT Kementerian Kehutanan atau Dinas Kehutanan Provinsi.

3.3.3.2 Delegasi/Tugas Perbantuan

Tugas perbantuan di sini dibedakan menjadi dua, yaitu tugas perbantuan dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten dan tugas perbantuan dari pemerintah

provinsi ke pemerintah kabupaten. Tugas perbantuan dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten menjadi pilihan jika eksternalitas pengelolaan hutan lindung bersifat lintas provinsi. Tugas perbantuan dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten akan meningkatkan akuntabilitas dan efisiensi, tetapi akan menemui kendala pada SDM. Masalah pendanaan dan sapras menjadi tanggungjawab pemerintah yang menugaskan (pemerintah pusat).

Tugas perbantuan dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten menjadi pilihan jika eksternalitas pengelolaan hutan lindung bersifat lintas kabupaten. Tugas perbantuan dari pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten akan meningkatkan akuntabilitas dan efisiensi, tetapi akan menemui kendala pada SDM, pendanaan dan sapras. Pendanaan dan sapras menjadi tanggungjawab Pemerintah Provinsi. Kewajiban pemerintah daerah adalah melaporkan pelaksanaan kewenangan tugas perbantuan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah atasannya yang memberikan tugas perbantuan tersebut.

3.3.3.3 Devolusi

Devolusi di sini dibedakan menjadi dua, yaitu devolusi di level pemerintah kabupaten dan devolusi di level pemerintah provinsi. Devolusi di level kabupaten menjadi pilihan jika eksternalitas pengelolaan hutan bersifat lokal (dalam satu kabupaten). Akuntabilitas dan efisiensi akan lebih terjamin jika pengelolaan hutan dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Pendanaan, sapras dan SDM menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten.

Devolusi di level provinsi menjadi pilihan jika eksternalitas pengelolaan hutan bersifat lintas kabupaten. Permasalahan akuntabilitas dan efisiensi akan muncul jika pengelolaan hutandilakukan oleh pemerintah provinsi. Pendanaan dan sapras menjadi tanggungjawab pemerintah provinsi. SDM di level provinsi cukup kapabel untuk melakukan pengelolaan hutan.

3.3.3.4 Privatisasi

Privatisasi menjadi pilihan jika pengelolaan hutan diserahkan kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah. Menurut Bray (2007), organisasi non pemerintah/swasta/nirlaba cenderung lebih kecil dan lebih fleksibel dalam perencanaan dan penganggaran. Organisasi pemerintah, dibatasi oleh hukum pelayanan sipil dan serikat layanan pekerja, sehingga kurang mampu menjalankan program secara efektif.

Pemilihan bentuk desentralisasi pengelolaan hutan lebih cenderung memilih bentuk desentralisasi oleh pemerintah (dekonsentrasi, delegasi dan devolusi bukan privatisasi), karena walaupun hutan termasuk sumberdaya milik bersama (*common pool resources*). Argumen lainnya yang mendukung bentuk desentralisasi pengelolaan hutan oleh pemerintah adalah perilaku manusia dalam mengelola sumberdaya milik bersama

digambarkan dalam situasi dilema tahanan (*prisoner's dilemma*). Masing-masing pihak punya kecenderungan untuk mencapai hasil paling maksimal untuk dirinya sendiri dan tidak mengerti informasi sekitarnya serta menutup diri untuk bekerja sama, sehingga hasil akhir yang diperoleh adalah masing-masing pihak tidak optimal (Ostrom, 1999). Situasi ini mirip dengan situasi yang dihadapi dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Beberapa opsi bentuk desentralisasi berdasarkan tinjauan teori tersebut, masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan. Ada beberapa implikasi yang perlu dipersiapkan agar pilihan bentuk desentralisasi tersebut dapat optimal. Bentuk dekonsentrasi merupakan bentuk yang mempunyai derajat desentralisasi paling rendah diantara empat bentuk desentralisasi. Kelebihan bentuk delegasi adalah: 1) merupakan bentuk antara dari dekonsentrasi ke devolusi atau sebagai masa transisi menuju ke bentuk devolusi dan 2) melibatkan pemerintah daerah sebagai penguasa wilayah. Kelemahan bentuk delegasi adalah: 1) kurang merangsang daerah untuk berinovasi, karena keterbatasan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan 2) sangat tergantung pada kapabilitas pemerintah daerah. Implikasi dari bentuk delegasi adalah urusan kehutanan ditarik ke pemerintah pusat, tetapi pelaksanaan urusan tersebut didelegasikan ke pemerintah daerah, tanggung jawab dan pendanaan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat selaku pihak yang memberi delegasi melakukan bimbingan, pembinaan dan monev.

Devolusi ke tingkat provinsi memiliki keuntungan antara lain: sesuai untuk pengelolaan *common pool resources* yang bersifat lintas kabupaten dan memudahkan koordinasi antar pemerintah kabupaten. Menurut Ratnawati (2006), dengan adanya desentralisasi, pengelolaan sumberdaya alam terkotak-kotak dalam wilayah administratif yang kecil-kecil yang sering kali lebih sempit dari sistem ekosistem serta menimbulkan konflik antar daerah. Menurut pendapat Pratikno *et al.* (2010), selama ini banyak kasus kerjasama antar daerah kurang berhasil karena egoisme daerah dan permasalahan koordinasi. Selain itu SDM di dinas kehutanan provinsi relatif lebih kapabel untuk mengelola hutan, karena sebagian merupakan SDM dari eks Kantor Wilayah Kehutanan Tingkat Provinsi pada masa sentralisasi. Kelemahan bentuk devolusi di tingkat provinsi adalah meningkatkan ancaman disintegrasi bangsa dan masalah pendanaan untuk mengelola hutan. Implikasi dari hal tersebut adalah urusan kehutanan ditarik ke pemerintah provinsi. Beberapa tulisan yang mendukung argumen ini adalah Satija (2003) dan Ratnawati (2006), sungai, hutan yang mempunyai eksternalitas regional seyogyanya menjadi tanggungjawab pemerintah provinsi untuk mengelolanya.

Argumen yang menolak devolusi di tingkat provinsi adalah diperlukan redefinisi dari eksternalitas, konsep barunya adalah pemerintah atasan tidak perlu mengurus semua aspek urusan yang berdampak lebih luas (yang berdampak kepada kepentingan masyarakat diluar daerah bawahan), melainkan hanya perlu mengatur saja, guna melindungi kepentingan

masyarakat lebih luas. Implikasi bentuk devolusi di tingkat provinsi adalah penarikan desentralisasi pengelolaan hutan dari tingkat kabupaten ke tingkat provinsi serta pengaturan kembali dana bagi hasil dari sumberdaya hutan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

Devolusi di tingkat pemerintah kabupaten memiliki kelebihan yaitu pengelolaan hutan sesuai dengan karakteristik daerah, dan lebih efektif dan *responsiveness*, karena pengelola hutan adalah pemerintah yang paling dekat dengan hutan tersebut. Realisasi yang ada di lapangan berbeda, pengelolaan hutan dilakukan secara seragam di semua wilayah. Kelemahan devolusi di tingkat kabupaten adalah eksternalitas sulit diatasi, sehingga terjadi *free riding*. Masing-masing daerah ingin menonjolkan diri dan sulit untuk bekerjasama dengan daerah lain. Implikasi untuk memperbaiki bentuk devolusi di level kabupaten yang saat ini telah berjalan adalah: penguatan peran pemerintah provinsi melalui dana dekonsentrasi dan penerapan mekanisme insentif dan disinsentif. Desentralisasi di level kabupaten juga perlu memperhatikan keragaman daerah (desentralisasi asimetris).

Bentuk privatisasi sebenarnya mempunyai kelebihan karena lebih efisien dan fleksibel dalam perencanaan dan penganggaran (Bray, 2007). Privatisasi tidak menjadi pilihan karena hutan lindung memberikan manfaat ekologis sebagai penyangga kehidupan yang menyangkut kehidupan banyak orang. Penelitian tata pemerintahan lingkungan di hutan Australia menunjukkan bahwa perjanjian korporatis telah gagal untuk mencerminkan nilai-nilai dan kepentingan yang beragam (Lane, 2003). Uraian lengkap tentang kelebihan, kelemahan dan implikasi dari pilihan beberapa opsi bentuk desentralisasi dapat dilihat pada Tabel 9.

Tabel 9. Kelebihan, kelemahan dan implikasi dari masing-masing opsi bentuk desentralisasi

No	Opsi bentuk desentralisasi	Kelebihan	Kelemahan	Implikasi yang harus disiapkan
1.	Dekonsentrasi	<ul style="list-style-type: none"> Sesuai untuk pengelolaan <i>common pool resources</i> yang bersifat lintas provinsi Efektif dan efisien untuk urusan yang bersifat lintas wilayah administratif Kapabilitas SDM mencukupi (<i>skill</i>) Kesiapan pendanaan 	<ul style="list-style-type: none"> Keberadaan institusi pusat di daerah menimbulkan resistensi Hambatan koordinasi dengan pemerintah kabupaten Tidak efektif karena jarak antara pengelola dengan lokasi hutan jauh Rasio antara cakupan luas wilayah kerja dan ketersediaan jumlah SDM sangat besar Kurang <i>responsiveness</i> terhadap permasalahan lokal Kurang melibatkan pemerintah daerah sebagai penguasa wilayah 	<ul style="list-style-type: none"> Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah pusat, kemudian didekonsentrasikan ke Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat membentuk unit pelaksana teknis di seluruh wilayah hutan

No	Opsi bentuk desentralisasi	Kelebihan	Kelemahan	Implikasi yang harus disiapkan
2.	Delegasi	<ul style="list-style-type: none"> Merupakan jalan tengah antara bentuk dekonsentrasi dan devolusi Melibatkan pemerintah daerah melalui tugas perbantuan dalam implementasinya 	<ul style="list-style-type: none"> Urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah atasan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang melaksanakan, sehingga menghambat inovasi Sangat tergantung pada kapabilitas pemerintah daerah yang disertai tugas delegasi 	<ul style="list-style-type: none"> Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah pusat, tetapi pelaksanaan urusan tersebut diserahkan ke pemerintah daerah, tanggung jawab dan pendanaan oleh pemerintah pusat. Diperlukan bimbingan dan monev dari pemerintah pusat yang lebih intensif
3.	Devolusi			
a.	Devolusi di level provinsi	<ul style="list-style-type: none"> Sesuai untuk pengelolaan <i>common pool resources</i> yang bersifat lintas kabupaten Memudahkan koordinasi antar pemerintah kabupaten Kapabilitas SDM mencukupi (<i>skill</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan ancaman disintegrasi bangsa, jika hutan dianggap sebagai sumber pendapatan daerah Perlu sumber pendanaan untuk mengelola hutan 	<ul style="list-style-type: none"> Urusan kehutanan ditarik ke pemerintah provinsi. Perlu mengatur kembali dana bagi hasil dari sumberdaya hutan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten
b.	Devolusi di level kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> Pengelolaan hutan sesuai dengan karakteristik daerah Lebih efektif, karena pengelola hutan adalah pemerintah yang paling dekat dengan keberadaan hutan tersebut. 	<ul style="list-style-type: none"> Eksternalitas sulit diatasi Egoisme daerah, sulit untuk bekerjasama dengan daerah lain 	<ul style="list-style-type: none"> Penguatan peran pemerintah provinsi melalui dana dekonsentrasi Pemerintah provinsi mempunyai kewenangan mengatur dan pemerintah kabupaten mempunyai kewenangan mengurus Penerapan mekanisme insentif dan disinsentif Desentralisasi asimetris, sesuai keragaman daerah
4.	Privatisasi	<ul style="list-style-type: none"> Lebih efisien dan fleksibel dalam perencanaan dan penganggaran 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak sesuai untuk <i>pure public good</i> karena cenderung memarjinalkan yang yang lemah 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak direkomendasikan untuk desentralisasi pengelolaan hutan lindung

Sumber: disarikan oleh penulis dari beberapa pustaka, 2011

Penelitian ini merekomendasikan dua bentuk desentralisasi pengelolaan hutan, yaitu devolusi dan delegasi. Kebijakan desentralisasi perlu dievaluasi kembali, penerapan bentuk desentralisasi seharusnya tidak seragam untuk semua daerah, tetapi perlu mempertimbangkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan kapabilitas daerah. Pemilihan bentuk desentralisasi yang sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah memungkinkan hutan dapat dikelola dengan lebih akuntabel, efisien dan profesional.

3.3.4 Pemenuhan syarat desentralisasi

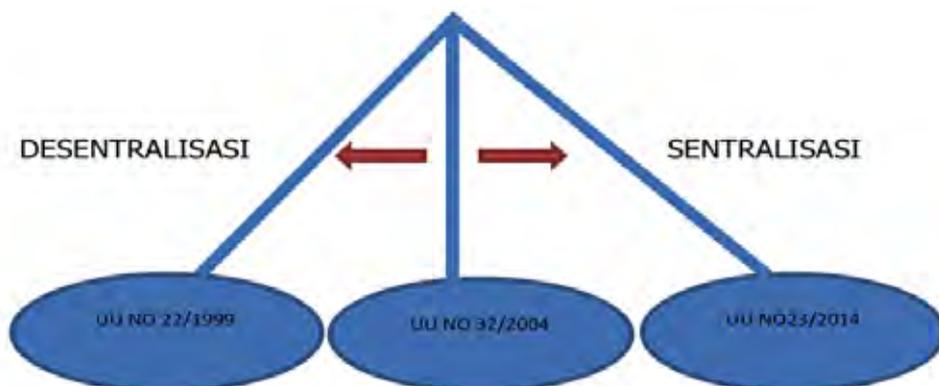
Beberapa persyaratan yang diperlukan agar desentralisasi pengelolaan hutan berjalan baik belum terpenuhi. Kelembagaan lokal yang menjalankan desentralisasi pengelolaan

hutan belum kapabel, karena urusan kehutanan merupakan urusan pilihan, sehingga kurang mendapat prioritas pemda dalam mengalokasikan SDM, pengadaan sapras dan pendanaan. Selama ini hanya kegiatan rehabilitasi yang jelas pendanaannya, sedangkan kegiatan lainnya (seperti inventarisasi, perlindungan, sosialisasi, fasilitasi dan pembinaan masyarakat) dananya sangat terbatas.

Aspirasi dari masyarakat lokal juga belum sepenuhnya terakomodasi, karena pengambilan keputusan sebagian besar masih dipegang oleh Pemerintah Pusat. Masyarakat hanya dilibatkan sebagai tenaga kerja untuk kegiatan rehabilitasi, perlindungan hutan, pengusul perencanaan RHL, pemohon pemanfaatan kawasan hutan, pemungut HHBK dan pengusul pemanfaatan jasa lingkungan. Beberapa kegiatan pengelolaan hutan yang terkait dengan masyarakat (HKm, Hutan Desa, HTR) sulit diimplementasikan karena ada kendala persyaratan teknis (seperti pembuatan peta dan penyusunan rencana kerja).

3.3.5 Pergeseran pembagian kewenangan pengelolaan hutan

Terjadi pergeseran pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan hutan. UU No 22/1999 menganut paham *open end arrangement*, dimana pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dilakukan secara rinci, sedangkan sisa kewenangan yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pada masa itu pemda kabupaten mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam mengelola hutannya. Keluarnya UU No 32/2004 pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan berubah ke sistem campuran antara *open end arrangement* dan *ultra vires*, dimana kewenangan pemda disebutkan secara rinci dalam Undang-Undang. Keluarnya UU No 23/2014 menggeser pendulum yang ke arah sentripetal (mengarah ke sentralisasi), dengan menarik kembali kewenangan pengelolaan hutan ke Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Pergeseran tersebut akan merubah tatanan pengelolaan hutan yang selama ini lebih dititikberatkan di level Pemerintah Kabupaten.



Gambar 6. Arah pendulum pembagian kewenangan pengelolaan hutan di Indonesia lima belas tahun terakhir (tahun 1999 – 2014)

3.4 KESIMPULAN

1. Temuan yang muncul dari pengamatan implementasi desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia adalah ketimpangan antara teori dan implementasinya. Selain itu juga ada gap antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya di lapangan. Masing-masing pihak (pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, masyarakat, swasta) belum menjalankan perannya dengan baik.
2. Beberapa prakondisi yang dibutuhkan untuk syarat keberhasilan desentralisasi belum terpenuhi (seperti kapabilitas lembaga lokal (SDM, sapras dan pendanaan), tenurial, fenomena elit, pengawasan dan pembinaan dari pemerintah pusat dan dukungan dari kementerian pusat.
3. Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi adalah desentralisasi administratif, belum pada pengertian desentralisasi yang sesungguhnya (devolusi), karena beberapa kewenangan pengambilan keputusan masih dipegang pemerintah pusat.
4. Pelayanan birokrat untuk perijinan Rencana Kerja Usaha (RKU), RKT, pelayanan Pengawasan Petugas Teknis (wasganis) dan surat bebas tunggakan PSDH DR menunjukkan ada peningkatan pelayanan setelah desentralisasi. Pelayanan monev RKT dan ijin koridor cenderung lebih baik pada masa sentralisasi. Walaupun terdapat beberapa perbaikan pelayanan publik, tetapi masih ada beberapa permasalahan tenurial dan hambatan birokrasi di level pemerintah daerah yang menghambat iklim investasi.
5. Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung belum berjalan sesuai dengan harapan. Salah satu penyebabnya adalah Pemerintah Kabupaten kurang merasakan manfaat langsung hutan lindung yang ada di daerahnya, sehingga desentralisasi pengelolaan hutan lindung tidak menjadi insentif bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan kewenangannya. Keterbatasan pemanfaatan hutan pada hutan lindung, menjadi alasan Pemerintah Kabupaten untuk mengusulkan perubahan fungsi hutan lindung menjadi fungsi produksi atau peruntukan yang lain.
6. Kinerja pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan produksi dan hutan lindung termasuk buruk, beberapa kewenangan pengelolaan hutan belum dijalankan atau sudah dijalankan tapi belum optimal. Kinerja tersebut dapat dijadikan dasar oleh pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan melakukan desentralisasi secara bertahap kepada pemerintah kabupaten
7. Berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan kapabilitas bentuk desentralisasi pengelolaan hutan yang disarankan dalam kajian ini adalah, devolusi dan delegasi. Kebijakan desentralisasi perlu dievaluasi kembali, penerapan bentuk desentralisasi seharusnya tidak seragam untuk semua daerah, tetapi sesuai dengan karakteristik daerah.

8. Implikasi dari dari dikeluarkannya UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah berubahnya kewenangan pengelolaan hutan yang lebih dititik beratkan di level Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, sehingga mempengaruhi beberapa kebijakan yang selama ini sudah ada (misalnya kebijakan terkait KPH, perizinan di bidang kehutanan, pendanaan dan penyelenggaraan pengelolaan hutan di daerah, dan sebagainya). Perubahan tersebut memerlukan dukungan penelitian lebih lanjut.



Gambar 7. Beberapa contoh *policy brief* terkait kebijakan desentralisasi

Daftar Pustaka

- Anderssen KP, Gibson CC and Lehoucq F. 2006. *Municipal Politics and Forest Governance: Comparative Analysis of Decentralization in Bolivia and Guatemala*. World Development Vol. 34, No. 3, pp. 576–595. Elsevier Ltd.
- Agrawal A and Ostrom E. 2001. Collective Action, Property Right and Decentralization in Resource Use in India and Nepal. *Politic Society* 2001;29:485. <http://pas.sagepub.com/cgi/content/abstract/29/4/485>. [15 April 2009]
- Barr C, Resosudarmo IA, McCarthy J dan Dermawan A. 2006. Forest and Decentralization in Indonesia: an Overview. Dalam Barr et al (editor): *Decentralization of Forest Administration in Indonesia. Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihood*. CIFOR. Bogor.

- Bird RM, Ebel RD dan Wallich CI. 1995. *Decentralization of Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economics*. Washington DC. World Bank.
- Burki SJ, Perry G, Dilinger W. 1999. *Beyond the Center : Dezentralizing the State*. Washington DC. The World Bank.
- Cheema GS dan Rondinelli DA . 1983. Implementing Decentralization Policies: an Introduction. in Chemma, GS dan Rondinelli DA (ed). *Decentralization and Development: policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, California. Sage Publication
- Colfer CJP dan Capistrano. 2006. Desentralisasi: Persoalan, Pelajaran dan Refleksi. Di dalam Colfer CJP dan Capistrano D (editor). *Politik Desentralisasi. Hutan, Kekuasaan dan Rakyat*. Bogor. Cifor.
- _____, Dahal GR and Moeliono M. 2008. Setting the Stage: Money and Justice in Asian and Pacific Forest. Di dalam Colfer CJP dan Capistrano D (editor). *Lesson From Forest Decentralization. Money, Justice and The Quest For Good Governance in Asia Pasific*. London. Earthscan.
- Departemen Dalam Negeri dan GTZ. 2009. *Draft Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta. Kerjasama Departemen Dalam Negeri dan GTZ.
- Haug M. 2007. Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat. Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Benuag. CIFOR. Bogor.
- IDS, 2006. *Understanding Policy Processes A Review of IDS research on the Environment*. Knowledge, Technology and Society Team. Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton BN1 9RE, UK.
- Ferguson I dan Chandrasekharan C. 2006. *Jalan dan Kesulitan Tersembunyi Desentralisasi bagi Pengelolaan Hutan Berkelanjutan: Pengalaman dari Kawasan Asia Pasifik*. Dalam Colfer, C, J, P dan Capistrano, D. 2006. *Politik Desentralisasi. Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di Berbagai Negara*. Bogor. CIFOR.
- Gregersen HM, Hermosilla AC, White A dan Phillips L. 2006. Tata Kelola Hutan dalam Sistem Federal: sebuah Tinjauan atas Pengalaman dan Implikasinya terhadap Desentralisasi. Dalam Di dalam Colfer CJP, Capistrano D. *Politik Desentralisasi. Hutan, Kekuasaan dan Rakyat*. Bogor. Cifor.
- Hoessein, B. 2001. Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara. Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Kerangka Good Governance. Jakarta. Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. Lembaga Administrasi negara. IRDA. 2002.

- Kaho JR. 2007. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Identifikasi Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.
- Kuncoro, M. 1995. Desentralisasi Fiskal di Indonesia. Dilema Otonomi Daerah dan Ketergantungan. *Prisma*, 24 (4) : 3 – 17.
- Larson AM. 2004. *Democratic Decentralisation in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America*. Nicaragua. Cifor. http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/interlaken/anne_larson.pdf. [25 April 2009]
- Manan B. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum. Fakultas Hukum UII. Yogyakarta.
- Nugraha, A dan Murtijo. 2005. *Antropologi Kehutanan*. Wana Aksara. Tangerang.
- Nugraha S, Prasodjo E, Maksu IR, Harsanto, Kurniawan T dan Pamungkas B. 2006. *Laporan Akhir Pemahaman dan Sosialisasi Pemahaman RUU Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Kerjasama Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota. FISIP Universitas Indonesia.
- Osborne D dan Gaebler T. 1992. *Mewirusahaakan Birokrasi. Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Rosyid, A, penterjemah; Jakarta. Binaman Presindo.. Terjemahan dari : *Reinventing Government : How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor*.
- Ostrom E, Schroeder L dan Wynne S. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Westview Press. Colorado. USA
- _____ and Hess C. 2007. *Private and Common Property Rights*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com>. [1 Oktober 2011].
- Peterson, GE. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. Washington DC. The World Bank.
- Prasojo E, Maksu IR dan Kurniawan T. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Jakarta. Departemen Ilmu Administrasi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
- Pratikno, Lay C, Haryanto, Ratnawati, Karim AG, Ma'udi W, Pamungkas S, Kurniawan NI, Ikhsanto MA, Bayo LN, Hanif H dan Zakaria Y. 2010. *Laporan Akhir Desentralisasi Asimetris di Indonesia : Praktik dan Proyeksi*. Jurusan Politik dan Pemerintahan. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. UGM.
- Ratnawati T, dkk. 2003. *Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Daerah di Indonesia: Peluang, Kendala dan Implikasi*. Jakarta. Pusat Penelitian Politik. LIPI.

- Ribot JC dan Larson AM. 2005. *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens*. London and New York. Routledge Taylor & Francis Group.
- _____.2006. Memilih Perwakilan : Institusi dan Kewenangan (*power*) bagi Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Didesentralisasi. Dalam Colfer CJP dan Capistrano D (editor). *Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di Berbagai Negara*. Bogor. Cifor. Sumaryadi NI. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta. Citra Utama.
- Siswanto W dan Wardojo W. 2006. Desentralisasi Sektor kehutanan: pengalaman Indonesia. Dalam Colfer,C,J,P dan Capistrano,D. *Politik Desentralisasi.Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di Berbagai Negara*. Widodo,A dan Resosudarmo,IA. Penerjemah. Terjemahan dari : *The Politics of Decentralizations : Forest, Power and People*. CIFOR. Bogor.
- Satija. 2003. Mengurai Konflik Desentralisasi di Indonesia. Arogansi Pemerintah Daerah atau Pemerintah Pusat. *Jurnal LIPI* Volume 7, Nomor 2, November Tahun 2000
- Suwandi, M. 2002. *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah di Indonesia*. http://www.indonesia-ottawa.org/current_issues/autonomy/docs/KonsepsiDasar_MadeSuwandiApril2002.pdf. [8 Pebruari 2009].
- YAPPIKA. 2006. Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah (UU No22/1999 menjadi UU No32/2004. Mei 2006. kerjasama Partnership Kemitraan dan Flegt.
- Zuhro S, Sjarmidi A, Chaniago A, Wardiat D, Romli L, Sukarno M, Ratnawati. 2006. Naskah Akademik Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif-Demokratis. R LIPI Press. Jakarta.

Bab 4

Implementasi dan Kebijakan KPH

4.1 KONSEP YANG DIGUNAKAN

4.1.1 Latar Belakang dan Definisi KPH

Sebagian besar (69,9%) luas daratan Indonesia (187,8 juta ha) terdiri dari kawasan hutan (seluas 131,3 juta ha). Dari luas kawasan hutan tersebut, sekitar 52,2 persen merupakan areal berhutan dan 47,5% lainnya kawasan yang tidak berhutan (Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, 2013). Kawasan hutan yang tidak berhutan tersebut mengindikasikan hutan belum terkelola dengan baik. Data Kementerian Kehutanan (2013) menyatakan hampir separuhnya kawasan hutan negara (46,5%) tidak dikelola secara intensif. Di antara kawasan itu seluas 30 juta Ha hutan dibawah wewenang Pemerintah Daerah. Baru sekitar 64,37 juta Ha (53,5%) hutan yang dikelola dengan cukup intensif.

Saat ini eskalasi konflik sumberdaya hutan makin tinggi. Kementerian Kehutanan (2013) memperkirakan seluas 17,6 juta Ha – 24,4 juta Ha hutan terjadi konflik. Penyebab konflik lahan di kawasan hutan sangat beragam, antara lain : kebijakan yang tidak terformulasi dengan jelas, tumpang tindih perijinan, tidak ada pengakuan hak-hak masyarakat adat dan sebagainya. Komisi Pemberantasan Korupsi (2013) dalam buku Nota Kesepakatan antar Kementerian/Lembaga untuk Rencana Aksi Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan menyebut akar dari persoalan konflik di kawasan hutan dapat dipadatkan dalam kalimat “tidak adanya kepastian penguasaan (*tenurial security*)”. Pembentukan KPH dapat dijadikan sebagai peluang resolusi konflik yang selama ini masih terjadi.

Tata kelola hutan di Indonesia sangat lemah, karena secara *de facto* pengelola hutan di Indonesia sebagian *open acces*. Kondisi ini menyebabkan kegagalan program pembangunan kehutanan (Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, 2011). Pemerintah saat ini hanya melaksanakan fungsi administrasi pengurusan hutan dan belum melaksanakan pengelolaan hutan secara fungsional sehingga sebagian besar kawasan hutan yang ditetapkan tidak memiliki kelembagaan pengelola pada tingkat tapak (*on site*) (Karsudi, 2010). Pembentukan KPH diharapkan dapat dijadikan sebagai momentum untuk memperbaiki permasalahan tata kelola kehutanan (Hernowo, 2011).

Saat ini Kementerian Kehutanan sedang mencari format yang tepat untuk merumuskan ulang desentralisasi pengelolaan hutan kepada KPH setelah dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pembangunan KPH belajar dari pengalaman pengelolaan hutan di Jawa (oleh Perum Perhutani), Taman Nasional dan beberapa negara maju (seperti Jerman, Swizerland). Mereka mengelola hutannya menjadi satuan unit-unit pengelolaan dalam bentuk KPH (*Forest Management Unit/FMU*). Model pengelolaan tersebut telah terbukti mampu memberikan keuntungan bagi pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat secara adil, baik dari sisi ekonomi, sosial dan lingkungan. Pengalaman tersebut menjadilah satu faktor pendorong komitmen Indonesia untuk mempercepat pembangunan KPH pada kawasan hutan di luar Pulau Jawa (Departemen Kehutanan, 2011).

Dalam literatur Bahasa Inggris, kata Kesatuan Pengelolaan Hutan diterjemahkan dari frase *forest management unit (FMU)*. Julian dan Dunster (1996) dalam buku *Dictionary of Natural Resource Management*, mendefinisikan KPH sebagai kawasan hutan yang dikelola sebagai unit produksi serat atau sumberdaya diperbaharui lainnya. FAO (2000), mendefinisikan Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagai sebuah wilayah yang tertutup lahannya didominasi oleh hutan dan mempunyai batas yang jelas, dan dikelola untuk memenuhi serangkaian tujuan yang ditetapkan secara eksplisit sesuai dengan rencana pengelolaan hutan jangka panjang. Ontario *Ministry of Natural Resources* (2003), mendefinisikan KPH sebagai kawasan hutan yang batas-batasnya dipetakan, dikelola oleh badan pengelola tunggal untuk seperangkat tujuan yang jelas yang dinyatakan dalam rencana pengelolaan multi tahun yang mandiri.

Senada dengan hal tersebut ITTO (2003), mendefinisikan KPH sebagai kawasan hutan yang dikelola dengan seperangkat tujuan dan sesuai dengan rencana pengelolaan jangka panjang. World Bank (2013), tidak hanya menekankan pengelolaan jangka panjang dalam pengelolaan hutan oleh KPH, tetapi juga pengelolaan jangka pendek, serta konsultasi dengan kelompok masyarakat, pemegang ijin dan para pemangku kepentingan lainnya. Implementasi kegiatan-kegiatan di KPH harus melibatkan masyarakat lokal secara partisipatif dan menangani isu-isu sosial dan konflik, termasuk konflik tenurial, akses terhadap sumberdaya hutan dan hak adat. Handadhari (2014), mendefinisikan Kesatuan Pengelolaan Hutan diartikan sebagai manajemen kawasan hutan berasaskan kelestarian hutan dan sekaligus kelestarian usaha/ekonomi.

Pembentukan KPH merupakan upaya untuk mewujudkan kondisi pemungkin (*enabling conditions*) dicapainya pengelolaan sumberdaya hutan secara berkelanjutan (Badan Planologi Kehutanan, 2006). Pembentukan KPH merupakan solusi bagi pembenahan kelembagaan kehutanan supaya prinsip-prinsip teknis pengelolaan hutan dapat dijalankan (Kartodihardjo, 2006).

Menurut Kartodihardjo (2008) organisasi KPH ditetapkan dalam tiga fase yaitu fase pertumbuhan, fase pengembangan dan fase pematapan. Fase pertumbuhan merupakan

suatu proses menuju pembentukan organisasi KPH, disaat KPH belum terbentuk. Fase ini diharapkan berjalan sampai akhir tahun 2009, dimana telah terbentuk minimal 1 KPH di setiap propinsi. Bagi setiap KPH yang telah terbentuk segera memasuki fase berikutnya yaitu fase pengembangan. Fase pengembangan adalah fase dimana KPH telah terbentuk, dimana perhatian pembangunan KPH diarahkan pada struktur dan fungsi organisasi, jumlah dan kualifikasi sumberdaya manusia, manajemen dan kepemimpinan, serta ketersediaan sumberdaya lainnya. Sedangkan fase pematangan adalah fase dimana Pemerintah diharapkan telah mempunyai perangkat evaluasi kinerja KPH, baik kriteria dan indikator berbasis kinerja, sistem evaluasi, maupun mekanisme perbaikan kinerja KPH.

4.1.2 Konflik Tenurial di KPH

Definisi konflik yang dikembangkan oleh para ahli dan pemerhati masalah konflik disajikan pada Tabel 9.

Tabel 10. Definisi dan Faktor Konflik

Definisi	Faktor
Suatu proses atau keadaan dimana dua pihak atau lebih berusaha untuk saling menggagalkan tujuan masing-masing karena adanya perbedaan pendapat, nilai-nilai ataupun tuntutan dari masing-masing pihak (Koentjaraningrat <i>et.al</i> 1984).	<ul style="list-style-type: none"> • Proses/keadaan • Usaha menggagalkan tujuan pihak lain • Perbedaan pendapat, nilai, tuntutan.
Klaim hak atas tanah dan/atau sumber daya alam lain yang berasal dari alas yang berbeda namun masing-masing pihak meyakini kesahihannya sebagai dasar untuk mempertahankan fungsi suatu kawasan berikut sumber dayanya (Fauzi, 2002).	<ul style="list-style-type: none"> • Klaim • Sumberdaya • Perbedaan alas • Kebenaran subjektif • Fungsi sumberdaya
Semua konflik sosial bermula dari perbedaan dan muncul ke permukaan jika ada elemen yang lain. Perbedaan itu dapat berupa perbedaan cara penerimaan, pemahaman, ide dan pemikiran yang mendasar, perasaan dan emosi, serta keinginan yang membawa ke arah yang berlawanan (Glasl, 1999).	<ul style="list-style-type: none"> • Perbedaan • Cara penerimaan atau cara pandang (persepsi), pemahaman, ide dan pemikiran, perasaan dan emosi, keinginan
Suatu keadaan dimana ada tingkat perbedaan atau oposisi di antara pihak-pihak dengan kepentingan yang berbeda atas akses dan kontrol potensi sumberdaya (hutan) dan terejawantahkan dalam benturan-benturan sehingga menyebabkan rusaknya lingkungan, kemiskinan dan hubungan kekuasaan yang ambivalen (Peluso, 1992).	<ul style="list-style-type: none"> • Benturan • Perbedaan atau oposisi • Kepentingan • Akses/kontrol • Sumber daya alam
Benturan yang melibatkan dua pihak atau lebih yang disebabkan adanya perbedaan nilai, status, kekuasaan dan kelangkaan sumberdaya alam (Fuad dan Maskanah, 2000).	<ul style="list-style-type: none"> • Benturan • Nilai, Status, kekuasaan, sumberdaya • Keterbatasan jumlah
Data mengenai proses sengketa didapat dari pendokumentasian penggalan sejarah ketidaksepahaman dalam masyarakat, atau antar kelompok (Nader dan Todd, 1978).	<ul style="list-style-type: none"> • Ketidaksepahaman • Antar anggota masyarakat atau antar kelompok

Definisi	Faktor
Beberapa orang atau kelompok masuk ke dalam situasi konflik jika di dalamnya terjadi persaingan, percekocan, gangguan, sengketa, pertengkaran dan perkelahian (Gluckman, 1965).	<ul style="list-style-type: none"> • Beberapa orang atau kelompok • Persaingan, percekocan, gangguan, sengketa, pertengkaran, perkelahian

Menurut Fisher *et al.* (2000) terdapat beberapa teori yang menerangkan pemicu konflik yaitu: (1) teori kebutuhan manusia yang berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia (fisik, mental, dan sosial) yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Kebutuhan yang paling sering menjadi pemicu konflik adalah keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi, dan otonomi; (2) teori transformasi konflik yang berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah-masalah sosial, budaya dan ekonomi.

Ada beberapa dimensi konflik yang berpengaruh dalam proses penanganan konflik. Menurut Nader dan Todd (1978), struktur hubungan sosial berperan penting disini. Struktur hubungan sosial ini terlihat dalam pola-pola dan tipologi hubungan horizontal dan vertikal dari para aktor dalam arena sosial. Persoalan pada **siapa** yang terlibat dalam konflik dalam banyak masyarakat sering lebih penting dari **apa** yang dilakukan oleh aktor tersebut. Selain struktur hubungan sosial, ada dimensi penting lain dalam konflik, yaitu kontrol atas sumber daya terbatas. Semakin terbatas jumlah sumber daya, semakin tinggi potensi konfliknya.

Salah satu konflik yang banyak terjadi di KPH adalah konflik tenurial. Istilah *tenure* dalam bahasa Inggris, berasal dari bahasa latin *tenere* yang berarti menguasai atau memiliki (*to hold or grasp*) (Leonard and Longbottom, 2000). Menurut Fauzi (1998) dalam WG Tenure (2012), merumuskan *land tenure* sebagai *bundle of rights* dimana masing-masing hak dapat dilekatkan pada individu, kelompok, entitas ekonomi, politik bahkan agama. Ada tiga komponen penting dalam konteks *land tenure* yaitu: subyek hak, obyek hak dan jenis haknya. Menurut Laudjeng dkk (2001), aspek penting dari *tenure* adalah status hukumnya. Land tenure merujuk pada hak untuk menguasai tanah bukan sebuah fakta menguasai tanah. Karena istilah land tenure merupakan istilah hukum yang memberikan sebuah hak atas tanah pada subyek/orang tertentu.

4.1.3 Kelembagaan KPH

Cikal bakal pembentukan KPH, sebenarnya sudah dimulai sejak ditetapkannya kebijakan Pemerintah berupa UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Namun amanat pembentukan KPH secara jelas baru tertuang dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 yang telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah

Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan.

Institusi pengelola dibentuk pada setiap unit KPH, sehingga ada kepastian penanggung jawab pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen di tingkat tapak. Institusi ini mencakup organisasi, personel, sarana dan prasarana serta anggaran. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP di Daerah, kelembagaan KPH diarahkan dalam bentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), tetapi beberapa daerah lebih memilih bentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD).

Untuk menjamin fleksibilitas pengelolaan KPH, kelembagaan KPH diarahkan pada bentuk organisasi semi pemerintah (*quasi public*), agar mampu menyelenggarakan fungsi-fungsi publik dan sekaligus fungsi privat atau bisnis. Lembaga KPH harus mampu memberi respon cepat terhadap kebutuhan lapangan dengan menekan proses yang terlalu birokratis. Lembaga quasi pemerintah akan mengurangi ketergantungan keuangan kepada belanja pemerintah untuk meningkatkan *enterpreneurship* dari lembaga yang bersangkutan. Bentuk organisasi quasi publik yang paling optimal adalah Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) (Nugroho, 2013).

4.2 PERMASALAHAN

Pembangunan KPH menemui banyak masalah, antara lain tenurial, rendahnya kapabilitas dan komitmen pemerintah daerah dan kelembagaan. Masalah tenurial terkait dengan banyaknya perambahan di dalam kawasan hutan, tumpang tindihnya ijin perusahaan hutan dengan ijin lainnya (ijin perkebunan, ijin pertambangan) dan belum jelasnya tata batas hutan. Masalah kelembagaan terkait dengan bentuk kelembagaan KPH dan aspek pendanaan untuk mendukung kemandirian KPH.

4.3 TEMUAN PENTING

4.3.1 Konflik Tenurial KPH

Karakteristik konflik di KPH dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, secara *de jure* merupakan kawasan milik negara (*state property*), belum adanya pengelola hutan di tingkat tapak menyebabkan status *state property* yang *close access* secara *de jure* berubah menjadi *open acces* secara *de facto*. Kondisi ini menimbulkan *opportunity sets* ikut mengambil sumberdaya lahan tersebut

Berdasarkan aktornya konflik di KPH dibedakan menjadi:

1. Konflik antar masyarakat

2. Konflik masyarakat dengan perusahaan
3. Konflik masyarakat dengan pemerintah
4. Konflik antara perusahaan dengan perusahaan
5. Konflik pemerintah dengan pemerintah

Dilihat dari aktornya, penyebab munculnya konflik tenurial di KPH adalah sebagai berikut:

1. Aktor pemerintah
 - a. Belum disepakatinya batas-batas kawasan hutan
 - b. Penegakan hukum yang lemah
 - c. Program pemerintah yang membuka peluang terjadinya penggarapan tanpa ijin di dalam kawasan (listrik PLTMH, jembatan, kantor desa, dsb.)
 - d. Kurangnya monev oleh pemerintah terhadap pemegang ijin
 - e. Rendahnya akomodasi kepentingan masyarakat dalam pembangunan kehutanan
 - f. Dualisme administrasi (kurang harmonisnya kebijakan antar sektor (BPN dan Kemenhut)
 - g. Potensi pendapatan asli daerah yang belum tergali
2. Aktor swasta
 - a. Kurangnya perlindungan hutan oleh pemegang izin pemanfaatan kawasan hutan
 - b. Pemindahtanganan ijin pemanfaatan hutan kepada pihak lain tanpa ijin Kemut
 - c. Ijin pemanfaatan hutan yang tidak beroperasi (progres operasional perusahaan tidak sesuai rencana)
3. Aktor masyarakat
 - a. Perkembangan jumlah KK baru
 - b. Privatisasi aset adat oleh ketua adat
 - c. Land rent seeking pada proses ganti rugi lahan (terutama lahan hutan yang mengandung tambang)

Masyarakat secara *de facto* menguasai sumberdaya hutan karena memiliki : (1) hak atas akses (*rights of access*) adalah hak untuk memasuki suatu wilayah tertentu; (2) hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*) adalah hak untuk mengambil sesuatu atau memanen sesuatu hasil alam; (3) hak pengelolaan (*rights of management*) adalah hak untuk mengatur pola pemanfaatan internal dan merubah sumberdaya yang ada untuk menghasilkan produksi yang lebih tinggi; (4) hak pembatasan (*rights of exclusion*) adalah hak untuk menentukan siapa saja yang dapat memperoleh hak atas akses dan membuat aturan pemindahan hak atas akses dari satu orang atau satu kelompok ke orang atau kelompok lain; dan (5) hak pelepasan (*rights of alienation*) adalah hak untuk menjual atau menyewakan atau keduanya. Semua hak tersebut hanya diakui dalam sistem kelembagaan lokal dan belum

diakui oleh sistem kelembagaan nasional. Sistem penguasaan lahan sebaiknya diakui oleh kedua sistem kelembagaan tersebut.

Konflik di KPH merupakan konflik struktural, yakni aktor yang terlibat tidak berada pada tataran yang sama, karena adanya ketimpangan akses dan kontrol terhadap sumberdaya hutan. Konflik struktural (*structural conflict*) adalah keadaan dimana secara struktural atau keadaan di luar kemampuan kontrolnya pihak-pihak yang berurusan mempunyai perbedaan status kekuatan, otoritas, kelas atau kondisi fisik yang tidak berimbang. Resolusi konflik yang disarankan adalah mengubah konflik menjadi kemitraan yang sejajar dan adil. Hal ini dilakukan dengan langkah-langkah berikut:

1. Aspek akses

Mempermudah akses masyarakat untuk mengelola hutan dengan: memperlunak penentuan jenis dan komposisi tanaman (mengakomodir karet, kopi, coklat, dsb), mempermudah persyaratan dan prosedur perijinan pemanfaatan kawasan oleh masyarakat, dsb.

2. Aspek pemberdayaan

Sosialisasi, peningkatan kapabilitas, pengembangan aneka usaha kehutanan dengan mendorong produk unggulan lokal setempat dari hulu sampai hilir .

3. Aspek kelembagaan

- a. Membentuk, memberdayakan institusi untuk memediasi konflik
- b. Sinkronisasi kebijakan antar sektor terkait dengan kawasan hutan
- c. Penegakan hukum atas pelanggaran yang ada

Langkah-langkah praktis yang disarankan sebagai resolusi konflik di KPH adalah sebagai berikut: (a) membangun kepercayaan (*trust building*), (b) menumbuh kembangkan Forum Kehutanan Antar Desa (FKAD), (c) menyiapkan tim ahli yang independen, (d) komunikasi yang efektif dan (e) regulasi yang disepakati bersama. Pembelajaran berharga dari konflik lahan di KPHP Model Banjar adalah pentingnya untuk melakukan hal-hal berikut: kepastian hukum (*formal/informal*), kenyamanan berusaha dan keberlanjutan usaha. Ketiga hal tersebut berlaku tidak saja untuk masyarakat dan perusahaan yang berkonflik, tapi sangat penting juga bagi pemerintah sebagai jaminan untuk masuknya investasi, peningkatan kesejahteraan dan lapangan pekerjaan, serta peningkatan PAD.

Pembangunan KPH mempunyai peluang sebagai mediator dan fasilitator resolusi konflik dengan pertimbangan KPH dibangun dan dibentuk “lokal spesifik”, sehingga diharapkan dapat lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat sekitar. Selain itu, KPH dapat menjalin komunikasi rutin dengan masyarakat setempat, sehingga diharapkan dapat segera mengetahui dan merespon inspirasi dari masyarakat sekitar dan para pihak terkait. KPH diharapkan mampu menciptakan alternatif peluang pemberdayaan ekonomi lokal.

4.3.2 Implementasi dan Kelembagaan KPH

Kemajuan pembangunan KPH di berbagai wilayah masih beragam. Di wilayah Indonesia Barat kemajuan cenderung lebih cepat dari pada di bagian Timur (propinsi Papua dan Papua Barat). Percepatan pembangunan KPH perlu strategi spesifik sesuai dengan karakter masing-masing KPH. Keragaman potensi SDH dan karakteristik sosial ekonomi masyarakat di daerah seharusnya disikapi dengan memberikan beberapa opsi bentuk kelembagaan KPH. Struktur organisasi dari masing-masing KPH yang sudah terbentuk menunjukkan adanya kesamaan dalam pembagian kerja, wewenang, rentang kendali dan departemenisasi. Tetapi terdapat perbedaan dalam pengelompokan "jenis/nama departemenisasi". Hal ini disesuaikan dengan kondisi daerah, potensi kawasan serta kebijakan masing-masing daerah.

Arah perubahan pengelolaan hutan berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 adalah memberikan kewenangan pengelolaan hutan kepada Pemerintah Daerah melalui SKPD KPH. Arah perubahan tersebut seharusnya mendapat dukungan dari Pemda, kenyataan yang ada justru sebaliknya. Ada resistensi membentuk kelembagaan KPH dalam bentuk SKPD, sehingga sebagian bentuk kelembagaan KPH yang ada saat ini berupa UPTD di bawah dinas. Bentuk kelembagaan UPTD Dinas Kehutanan mempunyai keterbatasan dalam anggaran, kewenangan pelaksanaan kegiatan, SDM baik kuantitas maupun kualitas dan ketidaksesuaian struktur organisasi dengan peraturan terkait. Pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menemui hambatan, karena : 1) anggapan ada duplikasi tupoksi antara KPH dan Dinas Kehutanan; 2) kurang dukungan dari kebijakan pusat (kebijakan yang ada menempatkan urusan kehutanan sebagai urusan pilihan, kebijakan tentang organisasi dan perangkat daerah); 3) tidak setiap daerah memiliki sumberdaya hutan yang memadai untuk dikelola sebagai unit terpisah; 4) adanya konflik kepentingan; 5) adanya prasangka terhadap hal-hal baru; 6) rasa takut ada kegoyahan dari kondisi semula dan 7) sikap tradisional.

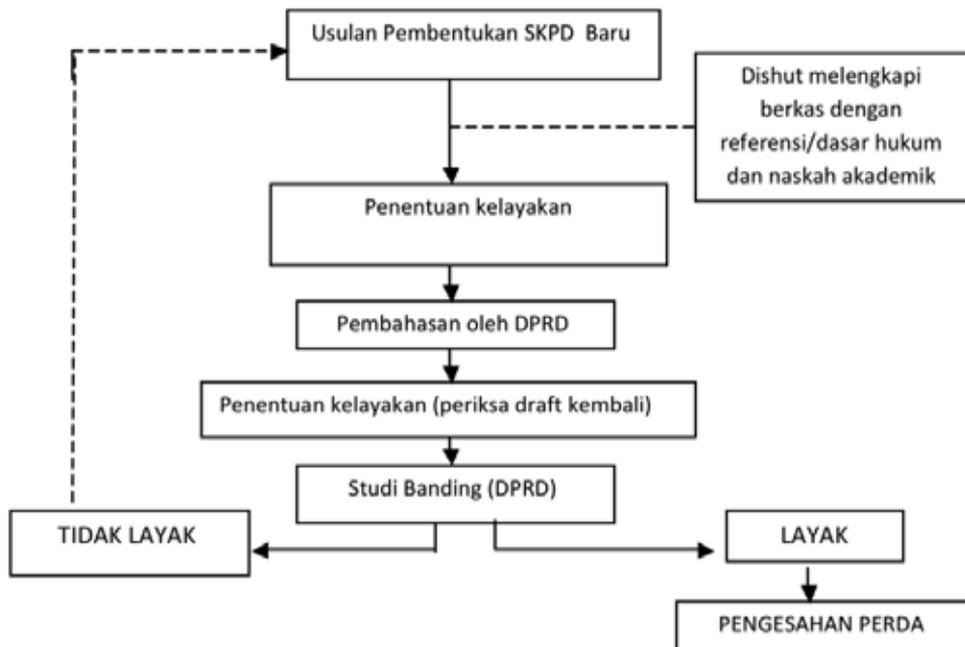
Untuk mengatasi permasalahan tersebut ada beberapa hal yang disarankan, antara lain: 1) Membuat instrument (dalam bentuk kebijakan, insentif, dsb) untuk memposisikan Dinas Kehutanan untuk tugas pengurusan hutan dan KPH untuk pengelolaan hutan (pengaturan pendanaan APBN, dsb) dan 2) Menjalin hubungan dengan melakukan pendekatan ke *key point* pemda (Bupati, DPRD, Bappeda) untuk relokasi (SDM, pendanaan, sapras) Dinas Kehutanan ke KPH.

Untuk melakukan perubahan organisasi menjadi organisasi perangkat daerah, perlu dilakukan evaluasi organisasi dari daerah. Tim evaluasi organisasi terdiri dari bupati sebagai pelindung, sekda sebagai penasihat, sekretaris, staf ahli dan lain-lain yang bertugas untuk mengevaluasi semua SKPD. Tim ini akan mengkaji seberapa penting pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang baru berdasarkan beberapa

pertimbangan kriteria. Pembentukan SKPD baru (contoh kasus di KPH Lalan Mangsang Mendis), tim evaluasi akan mempertimbangkan kriteria-kriteria antara lain:

1. Kebutuhan (anggaran dan SDM) daerah
2. Potensi daerah
3. Ciri khas daerah
4. Perlu menerapkan prinsip “miskin struktur dan kaya fungsi” dan mempertimbangkan apakah penambahan SKPD benar-benar diperlukan daerah atau malah menambah beban biaya daerah.
5. Seberapa besar volume dan gambaran kegiatan KPH yang jelas sehingga harus dibentuk SKPD baru
6. Bagaimana tata hubungan kerja SKPD KPH dengan Dinas Kehutanan.

Pembentukan KPH sebagai SKPD baru sangat tergantung pada kebijakan politis daerah. Salah satu tantangan yang dihadapi adalah bagaimana meyakinkan DPRD untuk membentuk organisasi KPH yang disertai komitmen dan kebijakan politis daerah yang mendukung serta naskah akademik yang komprehensif sehingga kerjasama dengan universitas dan instansi terkait sangat diperlukan. Untuk meningkatkan organisasi KPH, Dinas Kehutanan kabupaten mengusulkan ke Pemda dengan kelengkapan data terkait. Tugas Biro Hukum Pemda Kabupaten adalah memproses pembuatan perda untuk perubahan organisasi UPTD KPH menjadi SKPD. Tahapan proses pembentukan SKPD KPH adalah sebagai berikut:



Gambar 8. Proses pembahasan Peraturan Daerah untuk membentuk SKPD

UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota menempatkan urusan kehutanan sebagai salah satu urusan pemerintahan pilihan. Berdasarkan perundangan tersebut sebenarnya berbagai alternatif kelembagaan KPH dapat dimunculkan. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Beberapa alasan Pemerintah Daerah tidak menggunakan peluang urusan pilihannya dengan baik adalah : 1) urusan yang bersifat khas dianggap *cost center*, 2) Pemda tidak memilih karena urusan pilihan ditentukan secara rigid oleh Pemerintah Pusat, dan 3) Pemda yang berkreasi seringkali takut menanggung resiko untuk divonis bersalah setelah dihadapkan dengan berbagai peraturan yang ada.

Hadirnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah akan merombak kelembagaan KPH yang selama ini yang arahnya cenderung ditekankan di level Pemerintah Kabupaten. UU tersebut memasukkan kehutanan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, dengan pertimbangan urusan kehutanan dianggap memberikan manfaat atau dampak negatif lintas kabupaten/kota. Selain itu urusan kehutanan dimasukkan dalam urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Konsekwensi dari hal tersebut adalah kelembagaan KPH yang berbentuk SKPD Kabupaten berubah menjadi SKPD Provinsi atau mungkin SKPD Pusat. Akibatnya akan timbul resistensi yang lebih besar dari Dinas Kehutanan di kabupaten.

Pengalihan pengelolaan hutan ke Pemerintah Provinsi/Pemerintah Pusat juga menuntut mobilisasi sumberdaya yang cukup besar (SDM, pendanaan dan sapras) untuk mengelola hutan yang tersebar di beberapa kabupaten. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah pengelolaan hutan oleh Pemerintah Provinsi/Pemerintah Pusat akan menjadi lebih efisien dibanding pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kabupaten ? Secara geografis hutan akan lebih efisien di kelola oleh pemerintah kabupaten, karena pertimbangan kedekatan jarak, tetapi efisiensi juga dipengaruhi oleh kapabilitas SDM. Selama ini kapabilitas SDM di level Pemerintah Provinsi/Pemerintah Pusat rata-rata lebih baik dibanding di level Pemerintah Kabupaten. Tantangan yang dihadapi adalah Pemerintah Provinsi/Pemerintah Pusat adalah perlunya menambah jumlah SDM-nya untuk memperkuat KPH-nya. Kriteria efisiensi juga terkait dengan *cactchment area*. Efisiensi dicapai melalui skala ekonomis (*economic of scale*) yang optimal dalam pelayanan publik (Suwandi, 2004a dan 2004b).

4.3.3 Kemandirian KPH

Argumen Pemda yang menganggap KPH sebagai *cost center* dapat dipatahkan dengan melakukan studi kelayakan ekonomi pada KPH. Persepsi ini dapat dibantah dengan disediakannya perencanaan pengelolaan KPH yang jelas, baik dari pengelolaan potensi manfaat maupun biaya yang diperlukan. Hasil analisis kelayakan ekonomi usaha jasa lingkungan di KPHL Pohuwatu, Provinsi Gorontalo menunjukkan NPV Rp 19,132,764,-, IRR 16 dan Tahun positif 17. Berdasarkan angka tersebut KPHL Pohuwato juga harus melakukan pemanfaatan sumberdaya lain yang tersedia di kawasan KPHL tersebut, seperti produk kayu dan hasil hutan bukan kayu seperti rotan dan tanaman satwa liar. Kelayakan ekonomi hutan produksi di KPH dalam bentuk kayu dan HHBK diharapkan menjanjikan, sehingga KPH mandiri. Masih diperlukan analisis ekonomi yang lebih detail pada berbagai fungsi hutan dan berbagai jenis pengelolaan untuk mendukung kemandirian KPH.

Pengelolaan HHBK mempunyai beberapa keunggulan dibanding hasil hutan kayu, karena beberapa alasan: 1) Memiliki nilai ekonomi yang besar per satuan volume (contohnya, nilai jual gaharu per kg ataupun per cm³ sangat besar; 2) Pemanfaatan HHBK dilakukan oleh masyarakat secara luas dan membutuhkan modal kecil sampai menengah; 3) Teknologi yang digunakan untuk memanfaatkan dan mengolah HHBK adalah teknologi sederhana sampai menengah, dan 4) tidak menimbulkan kerusakan ekosistem hutan. Jenis HHBK jernang, rotan, maohi, bambu, gaharu terbukti layak secara ekonomis.

Selain HHBK pengelolaan wisata alam di KPH juga mempunyai peluang untuk dikembangkan, karena: 1) Biaya pengelolannya tidak begitu besar, namun potensi pendapatannya cukup tinggi; 2) Mempunyai cakupan dan keterkaitan yang luas dengan berbagai sektor (industri perhotelan, perbankan, transportasi, infrastruktur, kuliner, industri kreatif) sehingga memiliki efek berganda (*multiplier effect*); 3) Sektor yang memiliki ketahanan tinggi terhadap krisis dan penggerak pembangunan nasional. Namun demikian sektor ini mempunyai tantangan, khususnya untuk wikayah yang aksesibilitasnya jauh dan sulit, sehingga perlu menjalin mitra dengan pihak lain untuk penyiapan saprasnya.

Dalam rangka mewujudkan kemandirian finansial, KPH diberi kewenangan penuh untuk mengelola hutan wilayah tertentu. Menurut Permenhut No. P.47 Tahun 2013, wilayah tertentu adalah wilayah hutan yang situasi dan kondisinya belum menarik bagi pihak ketiga untuk mengembangkannya, berada di luar areal ijin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan, dengan kriteria lahan: 1) tidak ada rencana investasi lain dan b) layak diusahakan. Untuk mengelola hutan wilayah tertentu ada beberapa tantangan yang harus dihadapi KPH, yaitu: 1) sebagian merupakan wilayah konflik dengan tingkat ketergantungan masyarakat terhadap hutan tinggi; 2) sebagian wilayahnya kritis; 3) tingkat aksesibilitasnya jauh. Menghadapi tantangan tersebut beberapa hal

yang harus diantisipasi dan dipersiapkan KPH, yaitu: 1) menempatkan KPH sebagai mediator konflik; 2) Pemerintah Pusat (c.q. Litbang kehutanan) memberi dukungan inovasi teknologi untuk pengelolaan hutan di wilayah kritis dan aksesibilitas yang jauh; 3) Pemerintah memberikan subsidi dengan membangun industri supaya dekat dekat bahan baku dan 4) Perlu disiapkan bentuk nyata kegiatan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan.

Selama ini KPH diarahkan dalam bentuk SKPD dengan skema PPK BLUD untuk pengelolaan keuangannya. Bentuk KPH BLUD sulit dilaksanakan, adalah karena pemda menganggap persyaratan dan kriteria yang rumit untuk diimplementasikan. Penyeragaman kelembagaan untuk kemandirian KPH melalui skema PPKBLUD sebenarnya perlu kehati-hatian, mengingat skema tersebut banyak diimplementasikan pada lembaga pelayanan umum (bidang kesehatan, pendidikan dan latihan). Sektor kehutanan berbeda karena menghasilkan produk (*product*) dan jasa (*services*) seperti kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan. Sebagian besar produk yang dihasilkan hutan mempunyai jangka waktu pengembalian (*pay back period*) yang cukup lama, selain itu jasa lingkungan yang dihasilkan oleh hutan sebagian belum dapat dinilai secara ekonomi (*intangible value*).

Sebagai pembelajaran tentang kemandirian KPH, Tim Fakultas Kehutanan UGM (2013), menggunakan data Rencana Pengelolaan KPH tahun 2013-2022 dan data realisasi keuangan KPH tahun 2010-2013 dalam melakukan Kajian Pengembangan KPH Mandiri dan Kajian BLUD KPH Yogyakarta. Hasil kajian menunjukkan bahwa apabila biaya gaji dan tunjangan pegawai (70% dari total biaya operasional KPH per tahun) dimasukkan maka saldo kumulatif (bernilai positif) baru akan dicapai pada tahun 2028. Proyeksi keuangan tahun 2014-2018 menunjukkan bahwa KPH Yogyakarta belum mampu mandiri secara finansial. Hasil analisis tersebut berbasis pada profil RP KPH Yogyakarta Tahun 2013-2022, dan analisis realisasi keuangan KPH tahun 2010-2013. Apabila tidak memasukkan gaji dan tunjangan pegawai, maka pada tahun 2014 saldo perusahaan sudah bernilai positif. Kelayakan usaha sebagai KPH mandiri (secara finansial-ekonomi, jangka analisis yang dilakukan selama 23 tahun, dari tahun 2014 – 2036), menghasilkan parameter ekonomi: (1) NPV = 14%, (2) BCR = 1,48, (3) IRR = 25,41%, dan (4) *Payback Period*, pada tahun ke-15 (yaitu tahun 2028).

Ada hal mendasar dalam konsep kemandirian KPH yang selama ini dibangun. Kementerian Kehutanan selama ini menyerahkan usulan penetapan wilayah KPH pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Data yang ada menunjukkan ada berbagai variasi KPH yang saat ini ditetapkan. Masalah muncul ketika konsep kemandirian ditetapkan pada masing-masing KPH. Tidak ada keterkaitan antar KPH dalam konsep kemandirian yang dibangun, sehingga ke depan menjadi hambatan bagi KPH-KPH di hulu DAS yang tingkat aksesibilitasnya sulit dan jauh. KPH dengan kondisi demikian

sebenarnya masih perlu bantuan dari Pemerintah Pusat atau KPH lain dalam cakupan DAS yang sama untuk dapat mandiri.

4.4 KESIMPULAN

Penyebab konflik tenurial di KPH disebabkan oleh 3 aktor, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Pemerintah merupakan aktor utama (mempunyai kontribusi paling banyak) yang menyebabkan konflik tenurial di KPH. Pemerintah berperan dalam hal belum disepakatinya batas-batas kawasan hutan, penegakan hukum yang lemah, ketidaksinkronan program-program pembangunan antar sektor (listrik PLTMH, jembatan, kantor desa, sertifikasi lahan dalam kawasan hutan, dsb.), kurangnya money oleh pemerintah terhadap pemegang ijin, rendahnya akomodasi kepentingan masyarakat dalam pembangunan kehutanan dsb). Pihak swasta berperan dalam hal tidak dijalankannya fungsi perlindungan hutan pada wilayah konsesinya, pemindahtangan ijin dsb), sedangkan pihak masyarakat dipicu dari perkembangan jumlah KK baru, privatisasi aset adat oleh ketua adat dan *land rent seeking*.

Masyarakat secara *de facto* menguasai sumberdaya hutan karena memiliki : (1) hak atas akses (*rights of access*); (2) hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*); (3) hak pengelolaan (*rights of management*); (4) hak pembatasan (*rights of exclusion*) dan (5) hak pelepasan (*rights of alienation*). Semua hak tersebut hanya diakui dalam sistem kelembagaan lokal dan belum diakui oleh sistem kelembagaan nasional. Konflik di KPH merupakan konflik struktural, yakni aktor yang terlibat tidak berada pada tataran yang sama, karena adanya ketimpangan akses dan kontrol terhadap sumberdaya hutan. Konflik struktural (*structural conflict*) adalah keadaan dimana secara struktural atau keadaan di luar kemampuan kontrolnya pihak-pihak yang berurusan mempunyai perbedaan status kekuatan, otoritas, kelas atau kondisi fisik yang tidak berimbang. Resolusi konflik yang disarankan adalah mengubah konflik menjadi kemitraan yang adil.

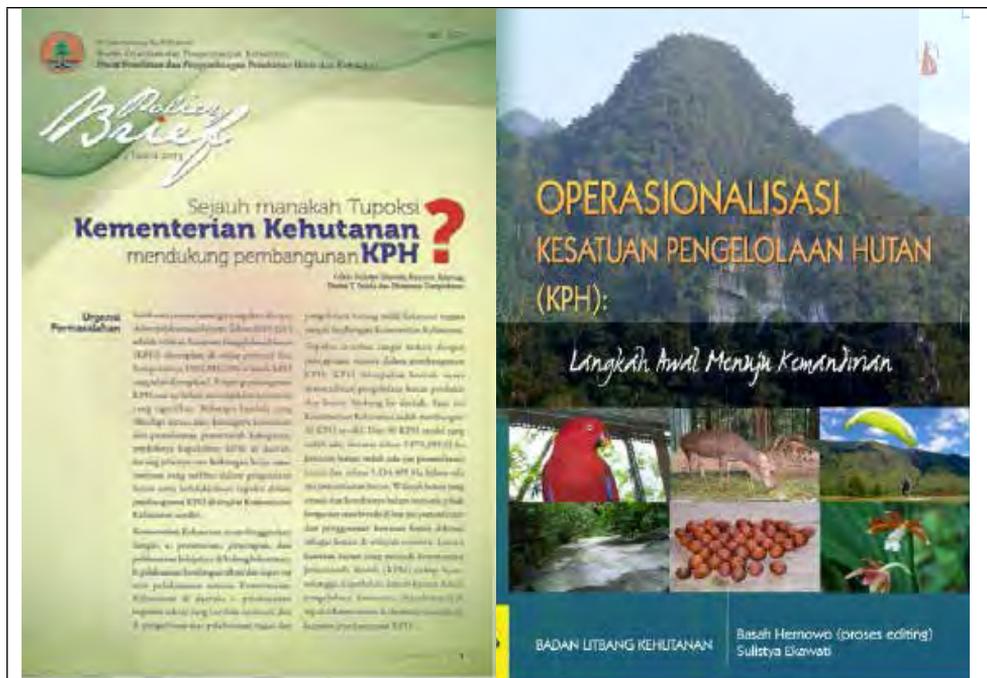
Sebagian bentuk kelembagaan KPH yang ada saat ini berupa UPTD di bawah dinas. Dorongan dari Kementerian untuk mengarahkan KPH dalam bentuk Satker khusus (UPTD) menemui hambatan, karena: 1) pemerintah daerah merasa ada duplikasi tupoksi antara KPH dan Dinas Kehutanan; 2) kurang dukungan dari kebijakan pusat (kebijakan yang ada menempatkan urusan kehutanan sebagai urusan pilihan, kebijakan tentang organisasi dan perangkat daerah) dan 3) tidak setiap daerah memiliki sumberdaya hutan yang memadai untuk dikelola sebagai unit terpisah; 4) adanya konflik kepentingan; 5) adanya prasangka terhadap hal-hal baru; 6) rasa takut ada kegoyahan dari kondisi semula dan 7) sikap tradisional.

Masuknya kehutanan sebagai urusan pilihan sebenarnya membuka peluang berbagai alternatif kelembagaan KPH dapat dimunculkan. Penyeragaman kelembagaan untuk

kemandirian KPH melalui skema PPKBLUD perlu kehati-hatian, mengingat skema tersebut banyak diimplementasikan pada lembaga pelayanan umum (bidang kesehatan, pendidikan dan latihan). Sektor kehutanan berbeda, karena menghasilkan produk (*product*) dan jasa (*services*) seperti kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan. Sebagian besar produk yang dihasilkan hutan mempunyai jangka waktu pengembalian (*pay back period*) yang cukup lama, selain itu jasa lingkungan yang dihasilkan oleh hutan sebagian belum dapat dinilai secara ekonomi (*intangible value*).

Konsep kemandirian KPH yang ada saat ini perlu dikritisi, karena konsep kemandirian ditetapkan pada masing-masing KPH. Tidak ada keterkaitan antar KPH dalam konsep kemandirian yang dibangun, sehingga ke depan menjadi hambatan bagi KPH-KPH di hulu DAS yang tingkat aksesibilitasnya sulit dan jauh. KPH dengan kondisi demikian sebenarnya masih perlu bantuan dari Pemerintah Pusat atau KPH lain dalam cakupan DAS yang sama untuk dapat mandiri. Oleh karena itu ke depan perlu penelitian terkait analisis finansial dan kemandirian KPH.

Hadirnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah akan merombak kelembagaan KPH yang selama ini yang arahnya cenderung ditekankan di level Pemerintah Kabupaten. Konsekuensi dari hal tersebut adalah kelembagaan KPH yang berbentuk SKPD Kabupaten berubah menjadi SKPD Provinsi atau mungkin SKPD Pusat atau tetap menjadi SKPD Kabupaten/Provinsi jika Pemerintah Pusat mendelegasikan urusan pengelolaan hutan kabupaten/provinsi. Akibatnya akan timbul resistensi yang lebih besar dari Dinas Kehutanan di kabupaten. Pengalihan pengelolaan hutan ke Pemerintah Provinsi/Pemerintah Pusat juga menuntut mobilisasi sumberdaya yang cukup besar (SDM, pendanaan dan sapras) untuk mengelola hutan yang tersebar di beberapa kabupaten. Analisis kelembagaan (organisasi, eraturan perundangan, tata hubungan kerja) perlu dilakukan untuk menjawab tantangan pembangunan KPH paska penerapan UU No 23 Tahun 2014.



Gambar 9. Contoh Buku dan Policy Brief terkait dengan KPH

Daftar Pustaka

- Baplan, 2006. Pembentukan Unit Pengelolaan. Badan Planologi Kehutanan-Departemen Kehutanan. www.dephut.go.id/info/Baplan.htm
- Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan. 2011. Gambaran Umum Pembangunan KPH. Jakarta.
- Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumberdaya Hutan. 2013. Potensi Land Swap. Makalah dipresentasikan pada pada Workshop Penanganan Akar Masalah Deforestasi dan Degradasi Hutan dalam Implementasi REDD+ dan RAN GRK Sektor Kehutanan. Tinjauan tentang Opsi Tukar-Menukar (Land Swap) antara Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain (APL) dalam rangka Mempertahankan Tutupan Hutan dan Perlindungan Cadangan Karbon. Jakarta, 6 Februari 2013.
- ITTO. 2003. *Philippine Set of Criteria and Indicator for Sustainable Forest Management. Manual and Reporting Framework.*
- FAO, 2000. *Definition and Basic Principles of Sustainable Forest Management in Relation to Criteria and Indicators.* <http://www.fao.org>. Diakses tanggal 19 Februari 2014.
- Fauzi, N. 2002. Konflik Tenurial: Yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan. Dalam Lounela A. dan Y. Zakaria (eds) Berebut Tanah. Insist Press. Yogyakarta.

- Fisher, S., J. Ludin., S. Williams., I.D. Abdi., R. Smith dan S. Williams. 2001. *Mengelola Konflik Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak*. The British Council Indonesia. Jakarta.
- Hernowo B. 2011. *Pembangunan KPH sebagai Prioritas Nasional*. Direktorat Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air Kementerian PPN/ BAPPENAS. Di sampaikan pada: Peluncuran Buku KPH Jakarta, 2 Desember 2011.
- Fuad, H.F. dan S. Maskanah. 2000. *Inovasi Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Sumber Daya Hutan*. Pustaka Latin. Bogor.
- Karsudi, Rinekso S dan Kartodihardjo, 2010. *Model Pengembangan Kelembagaan Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan di Provinsi Papua*. JMHT Vol. XVI, (2): 92-100, Agustus 2010. Bogor.
- Kementerian Kehutanan. 2013. *Konsepsi KPH*. Media Informasi KPH. www.kph.dephut.go.id. Diakses tanggal 1 Februari 2014.
- Julian and Katherine Dunster, 1996. Dictionary of Natural Resource Management. The Comprehensive, Single Source Guide to Natural Resources Management Terms*. UBC Press. Canada.
- Kartodihardjo, H. 2004. *Analisis kebijakan perbatasan Indonesia dalam permasalahan sosial, budaya, dan ekonomi wilayah perbatasan*. bahan presentasi departemen dalam negeri. Jakarta.
- Kartodihardjo H. 2008. *Makalah Kerangka Hubungan Kerja Antar Lembaga Sebelum dan Setelah adanya KPH*.
- Laudjeng, Hedar, dkk. 2001. *Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara di Kawasan Hutan di Indoensia: Studi Kasus di Delapan Lokasi*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya Penguasaan Lahan di Kawasan Hutan yang diselenggarakan oleh Departemen kehutanan bekerjasama dengan NRM/EPIQ, DFID dan ICRAF. Bogor.
- Leonard, Rebeca and Judy Longbottom. 2002. *Land Tenure Lexicon, a Glosaary Terms From English and French Speaking West Africa*. Compiled by International Institute for Environment and Devbelopment (IEED)
- Nader, L. and F.H. Todd Jr. 1978. *The Disputing Process – Law in Ten Societies*. Columbia University Press. New York.
- Nugroho B, Hariadi K dan Soedarso S. 2013. *Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Menuju Kemandirian KPH*. Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Direktorat Jenderal Planologi. Kementerian Kehutanan. Jakarta.
- Ontario Ministry of Natural Resources. 2003. Management units in Ontario. What are Management Units*. www.mnr.gov.on.ca. Diakses 25 Februari 2014.

- Peluso, N.L. 1992. Structures of Access Control, Reportoires of Resistance dalam Rich Forest, Poor People. University of California Press. Berkley.
- Tim Fakultas Kehutanan UGM. 2013. Pengembangan KPH Mandiri dan Kajian BLUD KPH Yogyakarta. Fakultas Kehutanan UGM. Yogyakarta.
- World Bank. 2013. Dokumen Informasi Proyek (*Project Information Document*) *Forest Investment Program*. Kawasan Asia Timur dan Pasifik.
- WG Tenure. 2012. KPH & Hak-Akses Masyarakat Terhadap Hutan. WG Tenure dan Kemitraan. Bogor.

Bab 5

Organisasi di Kementerian Kehutanan

5.1 KONSEP YANG DIPAKAI

5.1.1 Teori Organisasi

Organisasi bukan sekedar kumpulan orang atau sekedar pembagian kerja. Pembagian kerja hanyalah salah satu azas bukan menjadi pengertian umum. Pembagian kerja diartikan sebagai pengorganisasian. Pengertian pengorganisasian dalam ensiklopedi administrasi adalah rangkaian aktivitas menyusun suatu kerangka yang menjadi wadah bagi segenap kegiatan usaha kerjasama dengan jalan membagi dan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang harus dilaksanakan serta menetapkan dan menyusun jalinan hubungan kerja di antara satuan-satuan organisasi atau para pejabatnya. Dari berbagai pengertian tentang organisasi yang ada (Stoner, James D. Mooney, Chester I. Bernard dsb) semua menganggap organisasi sebagai suatu sistem kerjasama, sistem hubungan dan sistem sosial (Sutarto, 1987).

Robbins (2007) mendefinisikan struktur organisasi sebagai penentuan bagaimana pekerjaan dibagi-bagi dan dikelompokkan secara formal. Sedangkan organisasi merupakan unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih, dan berfungsi dalam suatu dasar yang relatif terus-menerus guna mencapai serangkaian tujuan bersama.

Jika dilihat dari strukturnya, organisasi dapat dibagi kepada beberapa tipe, yaitu:

1. Organisasi dalam bentuk lini (*line organization*)
2. Organisasi dalam bentuk lini dan staf (*line and staf organization*)
3. Organisasi dalam bentuk fungsional (*functional organization*)
4. Organisasi dalam bentuk panitia (*committe organization*).

Dalam konteks desain organisasi, Ivancevich *et al.* (2007) mendefinisikannya sebagai proses penentuan keputusan untuk memilih alternatif kerangka kerja jabatan, proyek pekerjaan, dan departemen. Dengan demikian, keputusan atau tindakan-tindakan yang dipilih ini akan menghasilkan sebuah struktur organisasi. Ada enam elemen yang perlu diperhatikan oleh para manajer ketika akan mendesain struktur organisasi. Ke-enam elemen tersebut meliputi :

1. Spesialisasi pekerjaan adalah sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi ke dalam beberapa pekerjaan tersendiri
 2. Departemenisasi adalah dasar yang dipakai untuk mengelompokkan pekerjaan secara bersama-sama
 3. Rantai komando adalah garis wewenang yang tanpa putus yang membentang dari puncak organisasi ke unit terbawah dan menjelaskan siapa yang bertanggung jawab kepada siapa. Wewenang sendiri merupakan hak yang melekat dalam sebuah posisi manajerial untuk memberikan perintah dan untuk berharap bahwa perintahnya tersebut dipatuhi
 4. Rentang kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan oleh seorang manajer secara efisien dan efektif
 5. Sentralisasi – Desentralisasi. Sentralisasi adalah sejauh mana tingkat pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik di dalam organisasi
 6. Formalisasi adalah sejauh mana pekerjaan-pekerjaan di dalam organisasi dilakukan.
- Teorisi organisasi saat ini sangat kental berada pada dua kutub pendekatan yaitu pendekatan struktural-instrumental dan pendekatan institusional. Perspektif instrumental melihat organisasi merupakan suatu alat bagi para penguasa/pemimpin. Rasionalitas bersifat implisit dan berisi batasan-batasan bagi pilihan-pilihan aksi individu dan penciptaan kapasitas untuk merealisasikan tujuan dan nilai yang partikular. Sedangkan perspektif institusional melihat organisasi mempunyai aturan, nilai dan norma institusional sendiri yang pada gilirannya memberi pengaruh independen pada tingkah laku pengambilan keputusan. Menurut Christensen dkk (2007), dua kutub pendekatan diatas mempunyai tiga cara yang mendasar, yaitu: 1) pemahaman terhadap logika aksi apa yang membentuk tingkah laku dasar dari anggota organisasi; 2) pandangan terhadap arti politik dan 3) padangan terhadap perubahan organisasi.

Karakteristik yang memberi ciri tersendiri kepada organisasi public adalah kemultifungsionalannya. Hasil penelitian Christensen (2007), organisasi publik bekerja mengatasi pertimbangan-pertimbangan yang biasanya saling konflik seperti kendali politik, representasi dan partisipasi dari partai yang berkuasa, determinasi pekerja, sensitivitas stakeholder, wawasan dan publisitas proses pengambilan keputusan, prediktabilitas, perlakuan yang sama terhadap stakeholder, ketidakberpihakan, netralitas, kualitas layanan, kemandirian profesional, loyalitas politik, efisiensi dan efektivitas. Rainey (2009) melihat karakteristik organisasi publik yang lain adalah bahwa mereka tidak beroperasi di dalam pasar yang bebas dan kompetitif, meskipun meningkatkan independensi, sifat-sifat perusahaan yang dipunyai negara dan terpaparnya mereka pada kompetisi ternyata meningkatkan kehadiran pasar dan pengaturan yang mirip dengan pasar pada banyak organisasi publik. Organisasi publik berhadapan dengan gagasan bahwa pasar mempunyai

kapasitas untuk menangani masalah-masalah yang membutuhkan intervensi publik sehingga tugas dari pemerintah adalah memperbaiki atau mengatasi masalah diciptakan oleh pasar, atau dimana pasar tidak mampu menangani. Sehingga Rainey (2009) membagi masalah tersebut kedalam tiga hal pembeda, yaitu:

1. Masalah *public goods* dan *free-rider*
2. Ketika disediakan, barang tertentu menguntungkan semua sehingga banyak orang yang bertendensi sebagai *free rider* dan pemerintah menggunakan pajak untuk membayar barang seperti itu.
3. Masalah individu yang inkompetensi
4. Sejak masyarakat sering tidak cukup mempunyai kompetensi atau informasi untuk membuat keputusannya sendiri secara rasional maka regulasi publik sangat dibutuhkan.
5. Masalah eksternalitas dan spillover
6. Biaya-biaya tertentu dapat diteruskan kepada pihak lain yang tidak terlibat dalam transaksi pasar. Sebuah perusahaan yang mencemari udara membebankan biaya dan kerugian kepada orang lain, dan ini tidak dihitung ke dalam harga dari barang yang dihasilkan. Sehingga misalnya kementerian lingkungan mengatur jenis eksternalitas lingkungan seperti itu.

Birokrasi merupakan organisasi berskala besar yang umum di dalam sektor publik dan privat dari masyarakat kontemporer (Heady, 1991). Kata birokrasi sendiri dalam sejarahnya mempunyai makna yang berevolusi dalam penggunaannya di dalam masyarakat. Kata birokrasi dulu digunakan untuk mengekspresikan ketidaksetujuan dari aksi-aksi pemerintah yang sah atau mengekspresikan keberatan dari prosedur-prosedur yang dibutuhkan di dalam organisasi-organisasi besar yang diduga mempunyai struktur yang rumit dan tidak efisien (Heady, 1991). Namun di dalam ilmu sosial, terminologi birokrasi mempunyai makna yang tidak negatif yang bahkan lebih kearah makna yang netral yang merujuk pada pengaturan organisasi yang mempunyai karakteristik tersendiri pada masyarakat modern. Berbicara masalah birokrasi tidak dapat dilepaskan dari sumbangan pemikiran dari Max Weber (1864-1920) dan penerusnya. Birokrasi model ideal yang ditawarkan Weber diwarnai oleh sifat-sifat seperti hirarki, spesialisasi, kompetensi profesional, pemisahan kantor dan *incumbent*, komitmen kerja, gaji tetap dan peraturan tertulis yang menentukan hubungan internal dan prosedur yang harus diikuti dalam operasi birokrasi (Hall, 1962).

5.1.2 Organisasi Pembelajaran

Menurut Chou (2003) bahwa organisasi pembelajaran merupakan prosedur bagaimana pengetahuan diperoleh dan diciptakan untuk memperbaiki perilaku, di mana pembelajaran merupakan kekuatan untuk berkembang, dan individu, selain itu pembelajaran juga merupakan sumberdaya bagi perkembangan organisasi.

Pedler, Boydell dan Burgoyne (1988), mendefinisikan bahwa organisasi pembelajaran adalah “Sebuah organisasi yang memfasilitasi pembelajaran dari seluruh anggotanya dan secara terus menerus mentransformasikan diri”. Dalam Hong (2001), pembelajaran merupakan kekuatan untuk berkembang, dan individu pembelajaran juga merupakan sumberdaya bagi pengembangan organisasi. Menurut Sandra Kerka (1995) yang paling konseptual dari *learning organization* adalah asumsi bahwa ‘belajar itu penting’, berkelanjutan, dan lebih efektif ketika dibagikan dan bahwa setiap pengalaman adalah suatu kesempatan untuk belajar. Organisasi pembelajaran memiliki lima karakteristik utama yang dikenal dengan lima disiplin yang diharapkan dapat mewujudkan organisasi bisnis menjadi organisasi yang inovatif (Senge 1990), yaitu:

1. *Personal Mastery*

Mendorong organisasi bisnis untuk terus menerus belajar bagaimana cara untuk menciptakan masa depan yang hanya dapat terwujud bila individu-individu para anggota organisasi mau dan mampu untuk terus belajar dan membuat dirinya sebagai master di bidang ilmunya.

2. Mental Model

Proses mental yang harus dimiliki bersama oleh seluruh anggota organisasi dengan belajar nilai-nilai yang sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi dan membuang nilai-nilai yang tidak relevan serta menghambat.

3. Shared Vision

Visi bersama ini menjadi arahan dan sekaligus memicu semangat dan komitmen untuk selalu belajar bersama. Dibutuhkan kemampuan untuk menyesuaikan antara visi pribadi dengan visi organisasi.

4. Team Learning

Kini makin banyak organisasi berbasis tim, karena rancangan organisasi dibuat dalam lintas fungsi yang biasanya berbasis team.

5. System Thinking

Organisasi pada dasarnya terdiri atas unit yang harus bekerja sama untuk menghasilkan kinerja yang optimal. Unit-unit itu antara lain ada yang disebut divisi, direktorat, bagian, atau cabang. Kesuksesan suatu organisasi sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi untuk melakukan pekerjaan secara sinergis.

Menurut Serrat (2009) manfaat organisasi pembelajaran yaitu sebagai berikut:

1. Mampu menghasilkan sejumlah solusi dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi.
2. Dapat memperjelas visi, tujuan, nilai-nilai dan perilaku organisasi.
3. Dapat meningkatkan kualitas hubungan pelanggan.
4. Mampu melakukan inovasi.
5. Dapat meningkatkan komitmen karyawan.

6. Menjadi organisasi yang unggul dalam kinerja dan memiliki daya saing.
7. Mampu menyeimbangkan tuntutan dari pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
8. Dapat mencapai tujuan jangka panjang secara efektif dan tujuan jangka pendek secara efisien.
9. Merdeka dan mandiri.
10. Dapat meningkatkan kemampuan untuk mengelola perubahan.
11. Mampu mengurangi terjadinya kesalahan yang berulang.
12. Memahami risiko atas keragaman secara lebih mendalam.
13. Mampu memperluas wawasan atas siapa dirinya dan akan menjadi apa dirinya di masa mendatang.
14. Menyelaraskan diri dengan tuntutan komunitas (masyarakat).
15. Mampu meningkatkan kesadaran atas adanya saling ketergantungan.
16. Menghindari terjadinya proses penurunan kinerja organisasi.

5.2 PERMASALAHAN

Organisasi di Kementerian Kehutanan saat ini dirasakan masih memerlukan pembenahan, karena struktur organisasi yang ada masih ditemukan *overlapping*, duplikasi bahkan kekosongan fungsi dalam pengurusan hutan. Keberadaan UPT Pusat di masa desentralisasi juga dipermasalahkan. Struktur organisasi bersifat dinamis. Perbaikan organisasi menuju organisasi yang lebih baik tidak semata-mata melalui perubahan struktur saja namun dapat dilaksanakan melalui peningkatan fungsinya, salah satunya dengan organisasi pembelajaran.

5.3 TEMUAN PENTING

5.3.1 Struktur Organisasi Kementerian Kehutanan

Soetrisno dan Davie (2011), telah mengadakan kajian mengenai organisasi Kementerian Kehutanan (struktur penyelenggara kehutanan menurut UU No. 41 tahun 1999) yang mempertanyakan mengapa setelah 12 tahun (ketika kajian dilakukan) sejak terbitnya UU No. 41 tahun 1999 Kementerian Kehutanan masih memiliki kapasitas sangat terbatas untuk melaksanakan UU tersebut. Kedua peneliti tersebut juga mengangkat masalah lain terkait hal tersebut, yaitu: penutupan industri, turunnya GDP kehutanan, turunnya produktivitas hutan, meningkatnya konflik, meningkatnya konversi hutan. Gejala tersebut mengindikasikan pemerintah selama ini sekedar menjadi *forest administration* belum sebagai *forest management* yang aktif di lapangan.

Adapun isu kekinian yang harus diperhatikan oleh Organisasi Kementerian Kehutanan adalah:

1. Pergeseran otonomi daerah
2. Persaingan penggunaan lahan
3. Akses, penguasaan dan pengelolaan lahan hutan
4. *Mainstreaming* KPH
5. Masalah industri kehutanan
6. Masalah SDM di pusat dan daerah
7. Masalah hubungan antar lembaga di pusat dan antar level pemerintahan.
8. Bagaimana Merespon MK 45/2011, MK 35/2013 dan 38/2013

Dengan memperhatikan isu tersebut organisasi Kementerian Kehutanan ke depan setidaknya harus mencakup semua aspek pengurusan hutan, yaitu : 1) perencanaan kehutanan, 2). pengelolaan hutan, 3) litbang dan diklat serta penyuluhan serta 4) monev. Keempat aspek tersebut harus tercermin dalam struktur organisasi eselon I di kementerian. Struktur organisasi eselon II merupakan penjabaran dari keempat aspek tersebut. Organisasi di daerah diwakili oleh KPH-KPH. Kementerian sebagai perwakilan pemerintah pusat mendekonsentrasikan beberapa kewenangan pengelolaan hutan kepada Pemerintah Provinsi untuk melakukan fungsi fasilitasi, pembinaan dan monev pengelolaan hutan. UPT Pemerintah Pusat di daerah masih perlu jika terkait dengan pengurusan hutan (pengukuhan kawasan hutan) dan pengelolaan hutan konservasi.

Hasil analisis terhadap organisasi yang terkait dengan pengelolaan hutan produksi menemukan ada tupoksi penting lalai dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Unit Pelaksana Teknisnya, yaitu fungsi bimbingan teknis/fasilitasi dan monev pengelolaan hutan produksi ke pemerintah kabupaten. Fungsi monev pengelolaan hutan selama ini lebih banyak ditujukan pada pengelolaan hutan oleh pemegang ijin (IUPHHK-HA, IUPHHK-RE, IUPHHK-HTI), monev pengelolaan hutan oleh pemerintah kabupaten kurang mendapat perhatian dari Pemerintah Pusat. Beberapa fungsi pembinaan/bimbingan teknis yang dilakukan oleh Kemenhut lebih diarahkan pada wilayah hutan yang sudah ada pemegang ijinnya. UPT Ditjen BUK (BP2HP) mengurus sertifikasi tenaga teknis kehutanan dan bimbingan teknis dan fasilitasi pembangunan HTR.

5.3.2 UPT Kementerian Kehutanan

Tugas pokok dan fungsi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian Kehutanan sering kurang responsif terhadap kebutuhan daerah karena terlalu mengikuti pedoman umum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kemampuan SDM di lingkup UPT Kementerian Kehutanan sering menonjol pada aspek teknis, namun lemah dalam penguasaan aspek-aspek sosial. Sementara itu, berbagai permasalahan di daerah dalam konteks kehutanan sering berpangkal pada permasalahan sosial, seperti konflik sosial, perbedaan persepsi,

kepentingan dan politik. Dengan demikian diperlukan penguatan SDM UPT Kementerian Kehutanan agar lebih mamapu menangani berbagai permasalahan sosial di daerah.

Kehadiran UPT Kementerian Kehutanan disatu sisi dipandang relevan, bermanfaat dan dapat menunjang daerah di dalam pelaksanaan pembangunan di sektor kehutanan, tetapi UPT juga dianggap menghambat kemandirian daerah. Seharusnya UPT berfungsi sebagai institusi yang melakukan *monev* dan pembinaan pengelolaan hutan kepada pemerintah kabupaten.

Kapasitas organisasi pelaksana desentralisasi (UPT) kehutanan di daerah (Dinas Kehutanan dan UPT Kementerian Kehutanan) masih rendah pada aspek transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas (kesigapan). Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disarankan bahwa: (1) Program dan kebijakan nasional sektor kehutanan harus diterjemahkan secara fleksibel di tingkat provinsi untuk fokus pada isu-isu strategis lokal. (2) Prioritas perbaikan pelaksanaan desentralisasi kehutanan di NTB perlu diarahkan kepada pengaturan mekanisme arus informasi untuk menjamin mekanisme koordinasi efektif serta nilai transparansi dan akuntabilitas meningkat. (3) Perlunya penguatan peran Korwil dan Pusdal dalam upaya perbaikan arus informasi dan peningkatan kesigapan antar lembaga.

5.3.3 Organisasi Pembelajaran

Secara keseluruhan hasil kajian menyebutkan bahwa karakteristik organisasi pembelajaran yang sangat kritis untuk diperbaiki adalah *shared vision*, yaitu terdapat kesulitan para staf dalam menterjemahkan dan mengamalkan visi misi dari organisasi tersebut. Mereka hanya sekedar mengetahui secara teks saja tetapi di dalam mengamalkannya masih terdapat kendala. Disinilah peranan pimpinan yang memiliki kompetensi teknis, *leadership*, dan etis sangat besar.

Perubahan organisasi kementerian dapat dilakukan dengan pendekatan fungsional dengan membentuk forum organisasi pembelajar pada tingkat direktorat atau pusat. Perlu adanya sosialisasi secara sistematis dari sisi konseptual maupun implementasi (pengalaman empiris) tentang organisasi pembelajar pada pelaku atau aktor yang terlibat dalam kebijakan dan implementasi suatu program.

Organisasi pembelajar dapat berbentuk forum dalam direktorat atau pusat dimana di dalamnya terdapat komponen utama SDM organisasi, fasilitator learning organization (LO), dan *spesialis knowledge management*. Fasilitator LO memahami proses-proses yang diperlukan untuk menuju organisasi pembelajar dengan merujuk kriteria Senge (1990). *Spesialis knowledge management* bertugas membuat dan menyimpan *knowledge* (dalam data base atau arsip, dsb.) dan proses transfernya. Sebagai substansi adalah program atau kebijakan tertentu yang menjadi wilayah tugas direktorat atau pusat tersebut.

5.4 KESIMPULAN

Organisasi di Kementerian Kehutanan harus mencakup aspek pengurusan hutan 1) perencanaan kehutanan, 2). pengelolaan hutan, 3) litbang dan diklat serta penyuluhan serta 4) monev, yang tercermin dalam struktur eselon I di Kementerian Kehutanan. Struktur organisasi eselon II merupakan penjabaran dari keempat aspek tersebut. UPT Pemerintah Pusat di daerah masih diperlukan jika terkait dengan pengurusan hutan (pengukuhan kawasan hutan) dan pengelolaan hutan konservasi. Reformasi organisasi kementerian kehutanan mengedepankan pembenahan kerangka hubungan pusat dan daerah dan pemberdayaan KPH di daerah dengan membentuk *district forest management coordination board*.

Kinerja UPT Kementerian Kehutanan dipengaruhi oleh budaya korporat secara keseluruhan, pergerakan dari *forest administration* menjadi *forest operation* secara aktif di lapangan belum melingkupi seluruh UPT. Dari kajian peran UPT di daerah secara umum dapat disarankan tiga hal, yaitu: 1) program dan kebijakan nasional sektor kehutanan harus diterjemahkan secara fleksibel di tingkat provinsi untuk fokus pada isu-isu strategis lokal; 2) prioritas perbaikan pelaksanaan desentralisasi kehutanan perlu diarahkan kepada pengaturan mekanisme arus informasi untuk menjamin mekanisme koordinasi efektif serta nilai transparansi dan akuntabilitas meningkat; dan 3) perlunya penguatan peran Korwil dan Pusdal dalam upaya perbaikan arus informasi dan peningkatan kesigapan antar lembaga.

Tugas pokok dan fungsi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian Kehutanan sering kurang responsif terhadap kebutuhan daerah, selain itu kemampuan SDM-nya lebih menonjol pada aspek teknis, namun lemah dalam penguasaan aspek-aspek sosial. Padahal banyak permasalahan di daerah berpangkal pada permasalahan sosial. Kehadiran UPT Kemenhut masih dibutuhkan untuk memperkuat fungsi monev dan pembinaan pengelolaan hutan.

Perubahan organisasi kementerian dapat dilakukan dengan pendekatan fungsional dengan membentuk forum organisasi pembelajar pada tingkat direktorat atau pusat. Organisasi pembelajar dapat berbentuk forum dalam direktorat atau pusat dimana di dalamnya terdapat komponen utama SDM organisasi, fasilitator *learning organization* (LO), dan *spesialis knowledge management*. Karakteristik organisasi pembelajar yang sangat kritis untuk diperbaiki adalah *shared vision*.

Daftar Pustaka

- Chou SW. 2003. Computer systems to facilitating organizational learning : IT and organizational context. *Expert Systems with applications* 23:273-280.
- Christensen et al. 2007. Organization theory and the Public Sector : Instrument, Culture and Myth. Routledge. London
- Hall, R.H. .1962. Intraorganizational Stuctural Variation: Application Of The Bureaucratic Model, *Administrative Science Quarterly* 7 (3):295–308.
- Heady, F. 1991. Public Administration: A Comparative Perspective, 4th ed., Marcel Dekker, New York.
- Hong JC. 2001. *Knowledge Innovation and Organizational Learning*. Taipei: Wu-Nan Publication Company.
- Pedler M, Boydell T, Burgoyne J. 1988. *Learning Company Project Report*. Sheffield: Training Agency.
- Rainey, Hal G. 2003. Understanding and Managing Public Organizations : The Jossey-Bass nonprofit and public management series. HB Printing. United States of America
- Soetrisno dan Davie, James. 2011. Struktur Penyelenggaraan Kehutanan Menurut UU 41/1999. Makalah dipresentasikan pada FGD Sintesis RPI Penguatan Tata Kelola Kehutanan di Bogor 2014.
- Senge PM. 1996. Leading learning organizations. *Training and Development* 50:36-37.
- Sutarto. 1987. Dasar-dasar Organisasi. Gadjahmada University Press. Yogyakarta.

Bab 6

Perumusan Kebijakan Kehutanan

6.1 KONSEP PERUMUSAN KEBIJAKAN

6.1.1 Perumusan Kebijakan

Proses pembuatan keputusan dalam kebijakan adalah penjelasan yang bertujuan untuk menerangkan atau mendeskripsikan bagaimana suatu keputusan kebijakan itu dibuat. Ada beberapa pendekatan dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu: *stagist approaches*, *pluralist-elitist approaches*, *neo marxist approaches*, *sub system approaches*, *policy discources approaches* dan *institutionalism* (Parson, 2008). Proses pembuatan kebijakan yang berjalan saat ini biasa disebut sebagai model linier, model rasional, atau *common-sense*¹. Kebijakan disusun berdasarkan sejumlah langkah serial, dimulai dengan merumuskan isu, merumuskan tindakan untuk mengatasi *gap*, memberi bobot, pelaksanaan kebijakan dan diakhiri sejumlah kegiatan untuk memecahkan masalah (*stagist approaches*) (IDS, 2006). Pandangan tersebut terlalu menyederhanakan realitas yang sangat kompleks, cair, interaktif dan tidak masuk akal untuk melihat apa yang terjadi ketika kebijakan publik dibuat (Parson, 2008).

Pembuatan kebijakan dalam kenyataannya kompleks, tidak teratur dan prosesnya diperebutkan, melibatkan negosiasi dan permainan kekuasaan antara pemangku kepentingan yang beragam atas kontrol dan penggunaan sumber daya yang terbatas (Baginski dan Soussan, 2001). Senada dengan hal tersebut IDS (2006), menyebutkan karakteristik proses kebijakan sebagai berikut: (a) sebagai proses politik, bukan teknis dan rasional, (b) *incremental*, kompleks, rumit, iteratif dan ekseperimentasi, tidak ada hasil yang tunggal yang optimal, (c) tumpang tindih dengan agenda lain yang kompetitif, (d) keputusan tidak diskrit, fakta dan nilai saling terkait, (e) implementasi memberi ruang berinovasi, (f) ahli dan pembuat kebijakan saling berinteraksi konstruktif, dan (g) sering mengandung perspektif biaya untuk pihak lain (IDS, 2006). Menurut Sutton (1999) dan IDS (2006), proses pembuatan kebijakan melibatkan unsur yang saling terkait, yaitu yaitu narasi/diskursus, aktor/jaringan dan kepentingan.

¹ *Common Sense* adalah pendapat umum (*common opinion*) yaitu suatu pengetahuan yang merupakan hasil persepsi orang kebanyakan (*the man in the street*).

Ada tiga belas macam model perumusan kebijakan, yaitu: model kelembagaan (*institutional*), model proses (*process*), model kelompok (*group*), model elite (*elite*), model rasional (*rational*), model inkremental (*incremental*), model teori permainan (*game theory*), model pilihan publik (*public choice*), model sistem (*system*), model pengamatan terpadu (*mixed scanning*), model demokratis, model strategi dan model deliberatif. Saat ini model yang paling dominan adalah model kelembagaan, elite dan rasional. Pemilihan model yang terbaik tergantung pada kompleksitas isu atau permasalahan serta ketersediaan sumberdaya (Nugroho, 2009).

Tabel 11. Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan

FASE	KARAKTERISTIK
Penyusunan agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
Formulasi kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
Adopsi kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
Implementasi kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
Penilaian kebijakan	Unit-unit pemeriksanaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber: William N. Dunn, 2000:24.

Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan menurut Nigro and Nigro dalam Islamy(1986) adalah sebagai berikut: a) pengaruh tekanan dari luar, b) pengaruh kebiasaan lama (*konservatisme*), c) pengaruh sifat-sifat pribadi, d) pengaruh dari kelompok luar dan e) pengaruh keadaan masa lalu. Sedangkan kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan adalah sebagai berikut:

1. Cara berfikir yang sempit (*cognitive nearsightedness*)
2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future will repeat past*)
3. Terlampaui menyederhanakan sesuatu (*over simplification*)
4. Terlampaui menggantungkan pada pengalaman satu orang (*overreliance on one's own experience*)

5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi para pembuat keputusan (*preconceived notions*)
6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*unwillingness to experiment*)
7. Keengganaan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*).

6.1.2 Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk kebijakan publik. Peraturan perundang-undangan mempunyai peran penting dalam sebuah negara hukum. Konsep negara hukum menempatkan hukum dalam kedudukan yang utama dalam proses penyelenggaraan negara, seperti halnya penyelenggaraan urusan yang terkait kehutanan. Semua kekuasaan atau tindakan pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum (Manan dan Magnar, 1997).

Peraturan Perundang-undangan (*Algemeen Verbindende Voorschriften*) atau dalam istilah lain *wet materiele zin* adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum (Abdul Rahman dan Prasetyaningsih, 2011). Menurut pasal 1 butir 2 UU No. 10 tahun 2004, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Suatu produk peraturan perundang-undangan harus memperoleh keberlakuan faktual, sehingga proses pembentukannya harus bertolak dari aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat. Aspirasi dan kebutuhan masyarakat tersebut memerlukan artikulasi politik oleh cendekiawan, pakar terkait, politisi dan media massa (Sidharta, 2011).

Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah arah pengaturan rancangan undang-undang. Naskah Akademik mempunyai posisi penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Naskah akademik merupakan dasar dan konsepsi sekaligus berisi arahan dalam menyusun materi peraturan perundang-undangan. Sebelum menyusun suatu naskah akademik peraturan perundang-undangan perlu dilakukan pengkajian atau penelitian guna memperoleh data dan informasi yang komprehensif dan relevan dengan materi yang hendak diatur.

Reed Dickerson, seorang ahli perancang perundang-undangan di Amerika dalam bukunya *Legislative Drafting* menyatakan, di Amerika Serikat untuk menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan dibutuhkan waktu: 58 jam untuk penelitian, 18 jam untuk konferensi dan 4 jam untuk menulis/menyusun RUU-nya. Waktu yang diperlukan untuk penelitian 3 kali waktu konferensi/diskusi dan/atau 14 kali perumusan. Dari gambaran atas disadari perlunya disadari betapa pentingnya kegiatan penelitian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Kementerian Kehutanan selama ini menyusun beberapa peraturan perundang-undangan dari hierarki tertinggi (Undang-Undang), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden sampai dengan peraturan Direktorat Jenderal. Diantara beragam peraturan perundang-undangan tersebut, peraturan menteri paling banyak dibuat. Peraturan Menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang setingkat lebih rendah dari Peraturan Presiden. Kewenangan Menteri untuk membentuk suatu Peraturan Menteri bersumber dari pasal 17 UUD 1945, karena menteri negara adalah pembantu presiden yang menangani bidang tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya (Indrati, 2007).

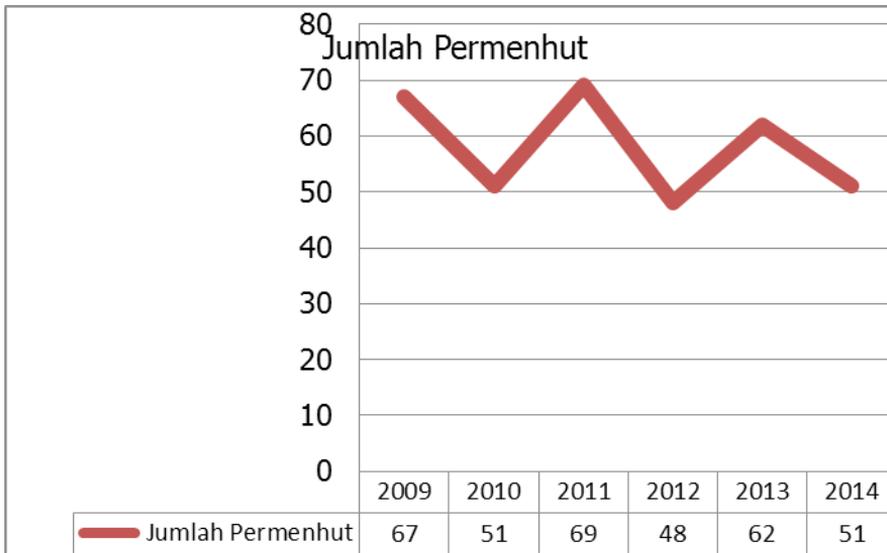
Beberapa peraturan perundangan yang disusun Kementerian Kehutanan disinyalir tidak harmonis, tumpang tindih, inkonsisten, dan multi tafsir, sehingga sulit diimplementasikan (Kementerian Kehutanan, 2011). Indikasi kurang implementatifnya peraturan yang disusun kementerian Kehutanan dapat dilihat dengan lambatnya realisasi pembangunan HKM, Hutan Desa, HTR, HTI dan sebagainya. Selain itu, banyak keluhan dari beberapa dinas kehutanan di daerah, karena terlalu “rajinnya” Kementerian Kehutanan mengeluarkan Permen, tetapi dalam waktu singkat peraturan tersebut direvisi berkali-kali. Kondisi tersebut menyebabkan apatisme pemda untuk mempelajari peraturan-peraturan baru di Kementerian Kehutanan. Penelitian Hirakuri (2003) di Brazil dan Finlandia menunjukkan bahwa negara yang memproduksi peraturan kehutanan yang banyak tidak menyebabkan hutan lestari.

6.2 PERMASALAHAN

Kebijakan kehutanan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan seringkali mengalami resistensi yang cukup tinggi yang berimplikasi pada kurang efektifnya kebijakan pada saat pelaksanaan di daerah. Selain itu kebijakan tersebut sering berubah-ubah, sehingga menyebabkan apatisme pihak-pihak yang terkait untuk memahami dan mematuhi. Sering direvisinya peraturan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan juga memengaruhi kredibilitas dan kewibawaan institusi kehutanan di tingkat pusat. Kebijakan yang dibuat seringkali juga tidak *aplicable* karena dibuat dengan perspektif pemerintah pusat, dan kurang memperhatikan karakteristik daerah.

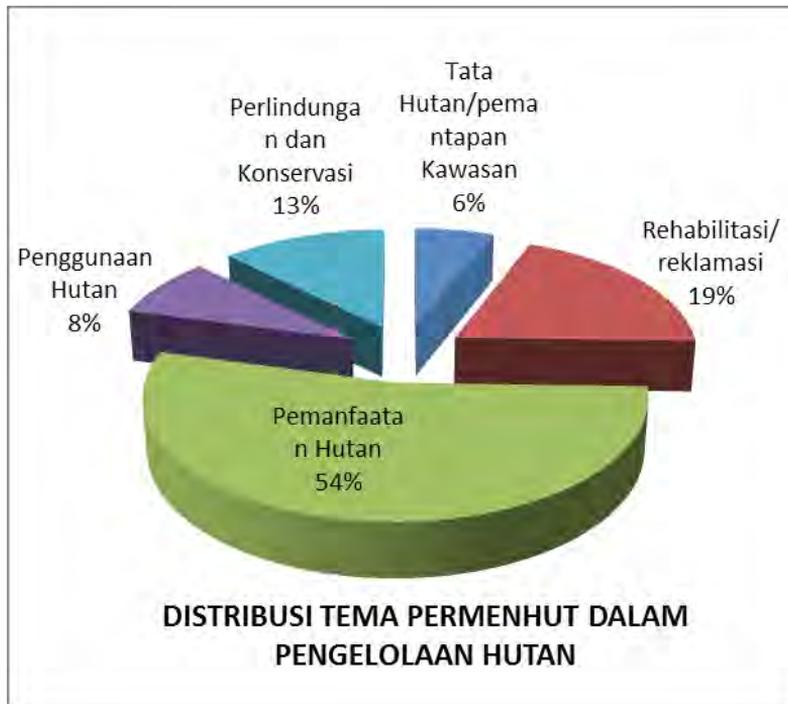
6.3 TEMUAN PENTING

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang paling banyak dibuat Kementerian Kehutanan adalah peraturan menteri. Jumlah peraturan menteri yang dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan setiap tahunnya dapat dilihat pada Gambar berikut.



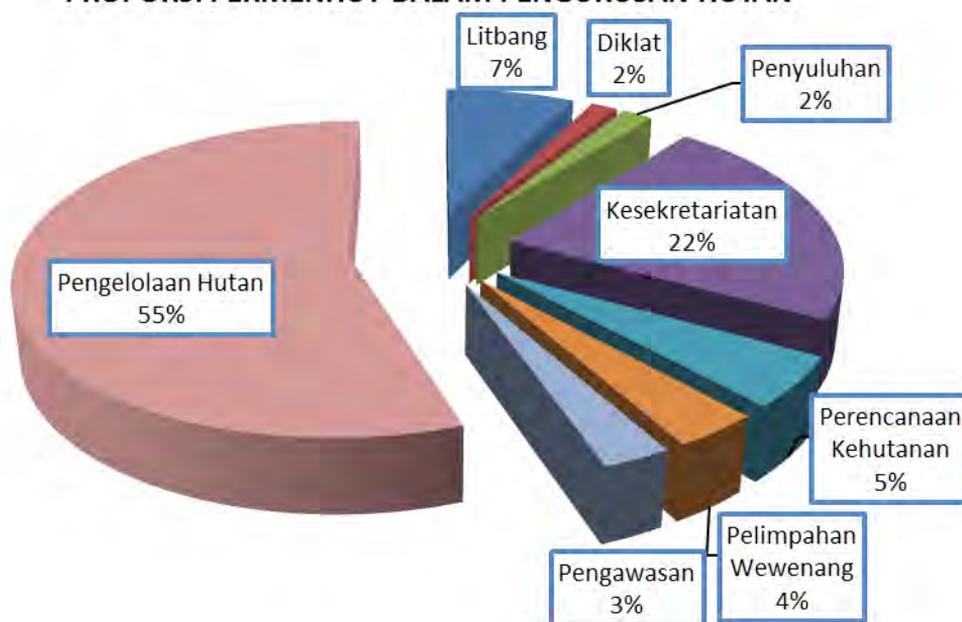
Gambar 10. Jumlah Permenhut yang dihasilkan oleh Kementerian Kehutanan setiap tahunnya

Adapun distribusi tema yang diatur dalam permenhut tersebut dapat dilihat pada Gambar 10 dan Gambar 11.



Gambar 11. Distribusi Permenhut dalam pengelolaan hutan

PROPORSI PERMENHUT DALAM PENGURUSAN HUTAN



Gambar 12. Distribusi Permenhut dalam pengurusan hutan

Secara garis besar proses pembuatan Permenhut dalam ini kebijakan pengusahaan hutan alam dan pemanfaatan hutan lindung dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, tanpa melewati proses konsultasi publik. Tidak terjadi proses kontestasi para pihak pemangku kepentingan dalam proses konstruksi kebijakan kehutanan, sehingga masalah yang dipecahkan bersifat sebagai masalah administratif dan bukan masalah yang sesungguhnya dihadapi oleh subyek maupun pelaku kebijakan. Permenhut (contoh kasus pemanfaatan hutan lindung) belum sepenuhnya memenuhi asas perundangan yang baik, karena ada ketidaksesuaian jenis dengan materi aturan (tidak ada kajian sebelumnya), kurang implementatif, kurang terbuka (tidak ada konsultasi publik) dan masih multi interpretasi.

Akibatnya banyak permenhut yang mengalami revisi karena memerlukan beberapa penyesuaian untuk implementasinya, seperti terlihat pada tabel berikut. Bahkan ada permenhut yang belum genap satu bulan tetapi sudah direvisi (Permenhut tentang Pembangunan hutan tanaman berbagai jenis pada IUPHHK HTI)

Tabel 12. Beberapa Permenhut yang Mengalami Revisi

No	Aspek	jumlah Revisi
1.	Pinjam Pakai	9
2.	Tukar menukar kawasan	11
3.	SKAU hutan hak	4
4.	HKm	4
5.	Pelepasan HPK	2
6.	Hutan Desa	2
7.	pedoman /petunjuk teknis GNRHL	4
8.	Pedoman KBR	4
9.	Penguuhan kwsan hutan	2
10.	Panitia Tata batas	2
11.	Rap/Pan karbon	2
12.	Pembangunan hutan tanaman berbagai jenis pada IUPHHK HTI	2

Ada indikasi kebijakan terlepas dari interaksi sosialnya. Isi kebijakan—dalam hal ini kebijakan pengusahaan hutan alam—belum selaras dengan masalah yang dihadapi subyek kebijakan (pemegang ijin) maupun para pelaku kebijakan (terutama Pemda). Kebijakan itu belum dijalankan sesuai dengan tiga kompetensi utama, yaitu kompetensi teknis, etik maupun kepemimpinan (*leadership*).

Khan (2010) melakukan penelitian tentang kebijakan usaha kehutanan. Fokus analisis dititikberatkan pada aspek historis di balik teks kebijakan, yakni sejauh mana hutan alam dan pendekatan kelestarian dalam usaha kehutanan diposisikan. Analisis menunjukkan adanya persoalan kerangka pikir yang terjadi pada para pemangku kepentingan dalam proses penyusunan kebijakan usaha kehutanan, terutama dalam memosisikan usaha kehutanan dan memaknai kelestarian. Kerangka pikir di balik representasi kelestarian yang terekspresikan baik dalam narasi kebijakan maupun diskursus yang berkembang cenderung memperlihatkan rasionalitas sempit yang cenderung teknis dan miopik. Basis pengetahuan teramat senjang. Peran pengetahuan dan ilmuwan hampir tidak dapat teridentifikasi dalam proses konstruksi kebijakan, terutama untuk periode sebelum 1998. Setelah 1998, hampir keseluruhannya sama sekalipun telah ada dinamika keterlibatan para pihak pemangku kepentingan yang lebih besar dalam mengkonstruksi kebijakan menyusul *euforia* reformasi. Paradigma yang ada terhegemoni oleh satu komponen pemangku kepentingan yakni pemerintah. Beberapa gambaran empiris memperlihatkan bahwa

proses konstruksi kebijakan selama ini tidak ditunjang secara memadai setidaknya oleh 4 hal berupa (1) eratnya keterkaitan ilmu/pengetahuan, dan keahlian dengan kebijakan itu sendiri, (2) kepentingan politik yang kondusif, (3) partisipasi publik yang suportif, dan (4) jaringan aktor dan mekanisme jejaringnya. Ketidakhadiran keempat hal di atas dapat menjadi sebab utama (*underlying causes*) tidak tercapainya pengarusutamaan kelestarian dalam pembaruan kebijakan usaha kehutanan.

Herawati (2011) meneliti proses perumusan kebijakan hutan tanaman rakyat (HTR). Hasil kajian menunjukkan:

1. proses perumusan kebijakan HTR bukan merupakan model linier melainkan suatu proses pengulangan dari kebijakan yang telah dibuat sebelumnya, bersifat *incremental* (bertahap) dengan melakukan perubahan sedikit demi sedikit terhadap kebijakan yang sebelumnya telah ada.
2. Proses perumusan kebijakan dilakukan pada lingkup internal Kementerian Kehutanan dengan diskursus tunggal yaitu pemberian hak konsesi yaitu pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan HTR adalah pihak birokrat Kementerian Kehutanan dan tidak adanya keterlibatan para ahli atau praktisi lapangan.
3. Prinsip pembangunan kehutanan yang diterapkan dalam kebijakan HTR adalah usaha hutan tanaman dengan pola serupa dengan HTI (Hutan Tanaman Industri), tetapi dalam skala kecil. Pengalaman di masa sebelumnya memberikan pelajaran kepada birokrat Kementerian Kehutanan bahwa pembangunan HTI menghadapi banyak hambatan dan permasalahan. Oleh karenanya HTR merupakan alternatif lain dalam rangka pembangunan hutan tanaman.
4. Informasi tentang faktor-faktor yang menjadi penyebab ketidakberhasilan program sebelumnya tidak dipertimbangkan dalam proses perumusan kebijakan, seperti: pengalaman dari program HKM menunjukkan bahwa masyarakat memiliki kemampuan terbatas untuk menempuh prosedur perizinan yang relatif panjang dan perlunya kegiatan pendampingan.

Dalam kasus perumusan Permenhut No. P.38/Menhut-II/2009 tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada Pemegang Izin atau Pada Hutan Hak, ditemukan beberapa hal sebagai berikut :

1. Kepentingan dan pengaruh (*interest and influences*) tidak memperhitungkan/mempertimbangkan petani hutan rakyat sebagai pemangku kepentingan utama dalam proses perumusan kebijakan.
2. Lembaga di tingkat nasional dan internasional memiliki kepentingan yang kuat dalam proses perumusan kebijakan. Kementerian Kehutanan sebagai pemangku kepentingan

(stakeholder) kunci tidak mempunyai hubungan yang kuat dengan petani hutan rakyat sebagai subjek utama.

3. Kebijakan legalitas kayu dirumuskan berdasarkan asumsi bahwa pelaksanaan verifikasi legalitas kayu dapat menurunkan angka penebangan liar dan mencapai tata kelola hutan yang baik (Mulyaningrum *et al.*, 2013).
4. Terjadi ketidakseimbangan 3R (*responsibilities, right, revenues* (tanggung jawab, hak, pendapatan)) terhadap petani sebagai pengelola hutan rakyat (hutan hak). Hal ini disebabkan oleh tingginya tanggung jawab tetapi dengan insentif yang rendah sehingga menciptakan beban dan mengakibatkan implementasi kebijakan yang tidak efektif (Mulyaningrum, 2013).

6.4 KESIMPULAN

Peraturan perundang-undangan yang benar harus disusun secara sistematis, terarah, akuntabel dan dapat dilaksanakan, sehingga dapat menjadi *living law* dan *rule in use* dalam kehidupan masyarakat. Beberapa kelengkapan hukum yang diamanatkan oleh UU maupun PP belum dibuat aturan turunannya. Ada 3 hal yang perlu diperhatikan dalam perumusan kebijakan di Kemenhut, yaitu : 1) substansi (terkait dengan pendefinisian masalah), 2) kapasitas tim perumus kebijakan dan 3) politik (actor/jaringan, kepentingan). Kebijakan sangat tergantung pada *knowledge* dan *power* yang ada.

Perumusan kebijakan di Kementerian Kehutanan belum sepenuhnya memenuhi azas-azas perundang-undangan yang baik serta belum mengikuti proses pembuatan peraturanperundang-undangan yang baik dan benar. Sehingga banyak peraturan yang dibuat kurang implementatif dan mengalami beberapa kali revisi.

Proses pembuatan kebijakan di Kementerian Kehutanan dibuat tidak sesuai dengan permasalahan yang ada, sehingga terlepas dari interaksi sosialnya (contoh kebijakan HKM, HTR dan sertifikasi kayu rakyat), kurang mempertimbangan kesalahan masa lalu (tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang menyebabkan ketidakberhasilan suatu program). Narasi kebijakan dikonstruksikan oleh pemerintah pusat dengan tidak membuka ruang kepada publik untuk berpartisipasi.

Daftar Pustaka

Abdulrahman A dan Prasetyaningsih R. 2011. Peraturan yang Dibentuk oleh Lembaga Negara selain legislatif dan Eksekutif (DPR dan/atau Presiden). Dalam Harijanti, S.D (editor). Negara Hukum Yang Berkeadilan. Kumpulan Pemikiran dalam Rangka

- Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH, MCL. Pusat Studi Kebijakan Negara. Fakultas Hukum. Universitas Padjajaran. Bandung
- Balginski OS dan Soussan J. 2001. A Methodology for Policy Process Analysis. Livelihood-Policy Relationships in South Asia. Working Paper 9. DFID.
- Dunn,W. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjahmada University Press. Yogyakarta.
- Herawati T. 2011. Hutan Tanaman Rakyat: Analisis Proses Perumusan Kebijakan dan Rancang Bangun Model Konseptual Kebijakan [disertasi]. Bogor: Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Hirakuri, SR. 2003. *Can Law Save the Forest. Lesson from Finland and Brazil*. Cifor. Bogor.
- Indrati, MF.2007. Ilmu Perundang-undangan. Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Kanisius. Jakarta.
- IDS. 2006. Understanding Policy Processes A Review of IDS research on the Environment. Knowledge, Technology and Society Team. UK. Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton BN1 9RE.
- Islami, MI. 2000. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta. Sinar Grafika.
- Khan A., Kartodihardjo H., Soedomo S., Darusman D. Kebijakan Usaha Kehutanan Indonesia: Sebuah Analisis Diskursus. JMHT Vol. XVI, (2): 101-111.
- Mulyaningrum, Kartodihardjo H., Jaya INS, Nugroho B. 2013. Analysis of Policy-Making Process: The Case of Timber Legality Policy on Private Forest. JMHT Vol. XIX, (2): 156-162.
- Nugroho, R. 2002. Public Policy. Teori Kebijakan. Jakarta. PT Elex Media Komputindo.
- Parson,W. 2008. Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Wibowo T (penerjemah). Judul asli: Public Policy:An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Prenada Media Group. Jakarta.
- Sutton, 1999. *The Policy Process : An Overview*. Working Paper 18. Agustus 1999. Overseas Development Institute. Porland House Stag Place.London.

Lampiran

Lampiran 1. **Matrik Kriteria dan Indikator Kinerja *Forest governance***

No	Isu	Sub komponen	Kriteria	Indikator
1.	Pemantapan kawasan hutan	Tata batas	Tata batas hutan diakui semua pihak	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunnya konflik tata batas kawasan hutan • Tidak adanya tumpang tindih kawasan hutan
		Tenurial	Kejelasan sistem penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan	<ul style="list-style-type: none"> • Diakui dan terjaminnya hak-hak masyarakat dalam sistem penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan
		KPH	Terbentuk dan beroperasinya KPH	<ul style="list-style-type: none"> • Ada lembaga pengelola hutan di tingkat tapak
2.	Rehabilitasi dan reklamasi hutan	Rehabilitasi dan reklamasi di dalam kawasan hutan	Prosentase hidup tanaman rehabilitasi/reklamasi	<ul style="list-style-type: none"> • Bertambahan tutupan hutan di kawasan hutan • Berkurangnya lahan kritis di kawasan hutan • Kesehatan DAS terjamin
		Rehabilitasi dan reklamasi di luar kawasan hutan	Prosentase hidup tanaman rehabilitasi/reklamasi	<ul style="list-style-type: none"> • Bertambahan tutupan hutan di luar hutan • Berkurangnya lahan kritis di luar kawasan hutan • Kesehatan DAS
3.	Perlindungan hutan	Penanganan illegal logging	Tertangkap dan tertangannya illegal logging	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunnya kejadian illegal logging
		Penanganan perambahan	Terinventarisasi dan tertangannya perambahan hutan	<ul style="list-style-type: none"> • Kecilnya angka perambahan kawasan
		Penanganan kebakaran hutan	Teridentifikasi, pencegahan dan penanganan kebakaran hutan	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunnya kejadian kebakaran hutan
4.	Pemanfaatan hutan	Pemanfaatan kawasan (HKM, HTR, HD)	Dikelolanya kawasan hutan secara optimal oleh masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kesejahteraan masyarakat hutan

No	Isu	Sub komponen	Kriteria	Indikator
		Pemanfaatan kayu	Terpenuhiya produksi kayu secara lestari	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan produksi kayu
		Pemanfaatan HHBK	Terkelolanya dan termanfaatkannya HHBK secara lestari	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan HHBK
		Pemanfaatan jasling	Terkelolanya dan termanfaatkannya jasling secara lestari	<ul style="list-style-type: none"> • Termanfaatkan dan diapresiasi jasa lingkungan
5.	Konservasi kehati kehati	Konservasi kehati kehati	Terjaga dan terpeliharanya kehati kehati	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatnya dan ter-tanganinya pengawetan, penangkaran, pemanfaatan dan peredaran tumbuhan dan satwa liar
6.	Penggunaan kawasan hutan	Penggunaan kawasan hutan	Terealisasinya kepentingan strategis dengan tetap menjaga fungsi hutan sesuai peruntukannya	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah dan jenis penggunaan kawasan hutan • Kompensasi lahan dalam ijin pinjam pakai • Jumlah PNPB ijin kompensasi • Minimnya dampak penggunaan kawasan hutan terhadap kelestarian hutan

Lampiran 2. **Matrik Pengukuran *Good Forest governance***

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implementasi		
1.	Tata batas dan tenurial					
	a. Tata batas	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	b. Tenurial	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	c. Pembangunan KPH	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implemen- tasi		
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
2.	Rehabilitasi dan Reklamasi hutan dan lahan					
	a. Rehabilitasi/reklamasi di hutan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	b. Rehabilitasi di luar kawasan hutan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implementasi		
3.	Perlindungan hutan					
	a. Penanganan illegal logging	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	b. Penanganan perambahan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	c. Penanggulangan kebakaran hutan	Transparansi				
		Partisipasi				

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implementasi		
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
4.	Pemanfaatan Hutan					
	a. Pemanfaatan kawasan hutan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	b. Pemanfaatan kayu	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implemen- tasi		
	c. Pemanfaatan HHBK	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
	d. Pemanfaatan jasa lingkungan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
5.	Konservasi keaneka ragaman hayati	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				

No	Isu/sub komponen	Prinsip	Score		Gap	Saran
			Kebijakan/ Aturan/Program/ Lembaga	Implementasi		
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				
6.	Penggunaan kawasan hutan	Transparansi				
		Partisipasi				
		Akuntabilitas				
		Koordinasi				
		Profesionalisme dan Kompetensi				
		Komitmen pada perlindungan lingkungan				



Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor; Telp.: **0251 8633944**; Fax: **0251 8634924**;
Email: **publikasipuspijak@yahoo.co.id**;
Website: **<http://puspijak.litbang.dephut.go.id>** atau **www.puspijak.org**