

POTRET PELAKSANAAN TATA KELOLA HUTAN :

Sebuah Studi Mendalam
di Provinsi Kalimantan Tengah
dan Nusa Tenggara Barat



HuMa



POTRET PELAKSANAAN TATA KELOLA HUTAN :

Sebuah Studi Mendalam
di Provinsi Kalimantan Tengah
dan Nusa Tenggara Barat

Tim Penyusun

Giorgio Budi Indrarto
Christian Purba
Bernadinus Steni
Dewi Tresya
Made Dewantama
Citra Hartati
Isnenti Apriani
Anggalia Putri

SEKAPUR SIRIH

Pengelolaan hutan di Indonesia tidak dapat dipungkiri telah menjadi sorotan berbagai pihak mulai dari tingkat lokal, nasional, hingga global. Terdapat beberapa isu krusial dan mendasar yang menjadi permasalahan pengelolaan hutan di Indonesia, yaitu penegakan hukum yang lemah, kapasitas kelembagaan manajemen hutan pada level tapak yang lemah, carut marutnya dokumen legalitas dalam pengelolaan, tumpang tindih kebijakan, hingga permasalahan tenurial yang melahirkan berbagai macam konflik multidimensi.

BAPPENAS pada tahun 2010 melakukan konsultasi regional dan analisis terhadap permasalahan mendasar pada kehutanan Indonesia. Analisis tersebut menunjukkan bahwa tata kelola, penataan ruang, tenurial, manajemen hutan (termasuk penegakan hukum) menjadi permasalahan mendasar dari kehutanan di Indonesia. Berbagai permasalahan tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi kondisi sumber daya hutan, yang tentunya cepat atau lambat akan mengganggu pendapatan negara dari sektor Kehutanan. Analisis ini juga diakui oleh semua pihak sebagai sebuah permasalahan yang perlu dicarikan solusinya segera. Namun, dibutuhkan sebuah pisau bedah yang tajam untuk mampu menguraikan persoalan secara lebih sistematis dan mampu mendorong skala prioritas. Mendorong tata kelola hutan yang baik (*Good Forest Governance*) menjadi sebuah keniscayaan untuk dapat menjawab berbagai permasalahan yang teridentifikasi di dalam analisis tersebut.

Merespon kondisi ini, maka sebuah jaringan masyarakat sipil di Indonesia yang bertujuan mendorong perbaikan tata kelola hutan di Indonesia telah melakukan sebuah rangkaian penilaian (*assessment*) terhadap kondisi pelaksanaan tata kelola hutan di dua provinsi. Studi yang dilakukan oleh Jaringan Tata Kelola Hutan ini memilih 4 (empat) aspek prioritas dari tata kelola (*governance*) yang perlu untuk dipenuhi, yaitu **Transparansi, Partisipasi, Akuntabilitas, dan Koordinasi**. Kondisi ke empat aspek tersebut kemudian diarahkan ke beberapa isu kehutanan yang kontekstual dengan Indonesia, seperti tenurial, perencanaan ruang/lahan, manajemen kehutanan, dan pendapatan (*revenue*) dari sektor kehutanan.

Buku laporan ini merupakan salah satu hasil dari kerjasama yang telah terbangun antara World Resource Institute (WRI) dan Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia yang terdiri dari beberapa organisasi masyarakat sipil, di antaranya ICEL, HuMa, Sekala, Telapak dan FWI. Laporan ini memotret kesenjangan dalam hal pelaksanaan tata kelola di sektor kehutanan dengan fokus pada dua provinsi, yaitu provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Kerja-kerja yang dilakukan Jaringan ini untuk membenahi tata kelola kehutanan di Indonesia sejalan dengan apa yang selama ini Dewan Kehutanan Nasional lakukan. Oleh karena itu, penelitian ini

diharapkan dapat menjadi sebuah bacaan dan dorongan baru terhadap upaya perbaikan karena sesungguhnya perbaikan tata kelola kehutanan di Indonesia hanya dapat dicapai dengan segala kekuatan elemen bangsa, termasuk masyarakat sipil.

Pada akhirnya, atas nama Ketua Harian Dewan Kehutanan Nasional 2011 - 2012, saya menghaturkan terima kasih kepada rekan-rekan perwakilan dari Kamar Pemerintah (Bapak Zulfikhar), Kamar Masyarakat (Alm. Bapak Hedar Leudjeng), Kamar Bisnis (Bapak Aldrianto Priadjati), Kamar Akademisi (Bapak Oding Affandi) dan Kamar LSM (Bapak Benja V. Mambai) di Dewan Kehutanan Nasional yang turut memberi sumbangsih pemikiran dan masukannya untuk penyusunan buku laporan ini. Sehingga hasil penelitian ini dapat terbit sebagai sebuah sumbangan kecil dari jaringan masyarakat sipil terhadap upaya pembenahan tata kelola hutan di Indonesia.

Salam

Diah Raharjo

Ketua Harian Dewan Kehutanan Nasional Periode 2011 - 2012

KATA PENGANTAR

Pertama-tama kami sebagai Tim Penyusun ingin memanjatkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena berkat rahmat dan perlindungan-Nya akhirnya laporan ini dapat kami terbitkan. Laporan yang berjudul "Potret Pelaksanaan Tata Kelola Hutan: Sebuah Studi Mendalam pada Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat" ini merupakan laporan hasil penelitian yang bertujuan untuk memotret kesenjangan dalam pelaksanaan tata kelola (*governance*) di sektor kehutanan di Indonesia, dengan fokus pada provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Penerbitan laporan ini tidak terlepas dari kerjasama yang telah terbangun di antara Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia dengan World Resources Institute, serta dukungan dan kontribusi dari mitra kerja daerah, yaitu Yayasan Santiri dan Gema Alam di Nusa Tenggara Barat, serta Yayasan JARI di Kalimantan Tengah. Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia, terdiri dari beberapa organisasi masyarakat sipil, yang saat ini mencakup ICEL, HuMA, Sekala, Telapak dan FWI.

Hasil analisis Bappenas yang diperkuat oleh kajian berbagai pihak menyebutkan bahwa tata kelola, penataan ruang, tenurial, manajemen hutan (termasuk penegakan hukum) adalah beberapa persoalan pokok dan mendasar dari kehutanan Indonesia. Melihat kondisi ini, maka Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia (*Governance Forest Initiative - GFI*) berinisiatif melakukan serangkaian penilaian (*assessment*) terhadap kondisi pengelolaan hutan di Indonesia. Penelitian ini didasarkan pada seperangkat indikator penilaian yang telah dikontekstualisasikan dengan karakteristik kehutanan di Indonesia. Setelah melalui beberapa tahapan selama kurang lebih 1,5 tahun, pada akhirnya dihasilkan sebuah dokumen kriteria dan indikator tata kelola hutan yang sesuai dengan konteks negeri ini. Indikator ini merupakan sebuah dokumen hidup yang akan terus diperkaya sesuai dengan perkembangan yang terjadi.

Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia memilih 4 (empat) aspek prioritas dari *governance*, yaitu Transparansi, Partisipasi, Akuntabilitas, dan Koordinasi. Keseluruhan indikator diarahkan untuk menilai kondisi dari 4 isu utama kehutanan yaitu Tenurial, Perencanaan ruang / lahan, manajemen kehutanan, dan pendapatan (*revenues*) dari sektor kehutanan. Keempat isu tersebut kami yakini mampu mewakili keseluruhan aspek pengelolaan hutan dari hulu hingga hilir. Kami memahami bahwa keempat isu tersebut masih mungkin untuk berkembang di kemudian hari, oleh karena itu metodologi (termasuk indikator) yang dikembangkan ini memang diarahkan untuk menjadi sebuah hal yang hidup dan berproses.

Untuk melakukan analisis keempat aspek tersebut, penelitian ini menekankan adanya jaminan hukum (*rules*) yang memberikan landasan bagi pelaksanaan tata kelola yang baik; aktor yang menjalankan landasan hukum tersebut; serta praktik (aktualisasi) tata kelola kehutanan yang telah dijamin oleh peraturan perundangan. Hasil penilaian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan sebuah gambaran lengkap mengenai kondisi jaminan hukum, aktor dan praktik tata kelola kehutanan di dua provinsi (Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat) yang dipilih sebagai lokasi penelitian. Tentunya penilaian yang dilakukan di dua provinsi belum dapat mewakili Indonesia secara keseluruhan. Namun, paling tidak penilaian ini dilakukan di dua daerah dengan karakteristik yang berbeda sehingga diharapkan dapat menjadi awal untuk mewakili keberagaman kondisi di Indonesia.

Kami sangat menyadari bahwa hasil dari penelitian ini masih jauh dari sempurna, berbagai keterbatasan kami pada akhirnya mempengaruhi banyak kekurangan dari hasil penelitian ini. Namun terlepas dari berbagai kekurangan yang ada, kami hanya memiliki sebuah niat untuk memberikan kontribusi kecil bagi pembenahan tata kelola hutan di Indonesia. Tentunya kami berharap buku laporan ini bisa digunakan sebagai referensi bagi para pengambil kebijakan untuk menentukan prioritas pembenahan tata kelola hutan di Indonesia.

Bogor, Januari 2013

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	i
KATA PENGANTAR	iii
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Pembangunan Kehutanan Berkelanjutan	1
1.2 Tata Kelola yang Baik	3
1.3 Peran Strategis Sumber Daya Hutan	4
1.4. Upaya Menilai Tata Kelola Kehutanan	5
1.5 Sistematika Penulisan	6
2. METODOLOGI PENILAIAN	8
2.1 Mengukur Upaya Tata Kelola	8
2.2 Kerangka Pengukuran	9
3. JAMINAN HUKUM UMUM TERHADAP PELAKSANAAN TATA KELOLA KEHUTANAN YANG BAIK	11
3.1 Perkembangan Internasional	11
3.2 Tingkat Nasional	13
4. INFORMASI KEHUTANAN, LANDASAN UTAMA DEMOKRATISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN	25
4.1 Sistem Informasi	25
4.2 Pemahaman Para Pihak	29
4.3 Aktualisasi Transparansi	32
Pelayanan bagi Masyarakat di Dalam dan Sekitar Hutan	32
Aksesibilitas Informasi Kehutanan di Lokasi Penelitian	33
Pengelolaan Informasi di Kementerian Kehutanan	33
Instansi Perencanaan Ruang	34
Pertukaran Data dan Informasi	34
Informasi Pendapatan Kehutanan	35
5. KETERLIBATAN PARA PIHAK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEHUTANAN	36
5.1 Jaminan Atas Partisipasi	38
Proses Penatabatasan	38
Pengambilan Keputusan Isu Tenurial	40
Partisipasi Dalam Perencanaan Ruang dan Hutan	41
Partisipasi Dalam Pengelolaan Hutan	42
Partisipasi Dalam Pengawasan	42

5.2 Pemahaman Para Pihak.....	43
Partisipasi Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	43
Penyusunan Anggaran	46
5.3 Aktualisasi Partisipasi Publik	47
Di Kalimantan Tengah	47
Di Nusa Tenggara Barat.....	47
Perencanaan Ruang dan Lahan	48
Pelibatan Masyarakat dalam Proyek Penanaman Pohon	48
6. MEWUJUDKAN SISTEM PENGELOLAAN	
SUMBER DAYA HUTAN YANG AKUNTABEL.....	50
6.1 Jaminan Atas Akuntabilitas	51
Penyelesaian Sengketa.....	51
Pengawasan Kinerja Aparat	52
Pengajuan Keberatan.....	52
Pengaturan Penggunaan Anggaran.....	53
Mekanisme Insentif dan Disinsentif.....	53
6.2 Pemahaman Para Pihak.....	53
Penyelesaian Sengketa.....	54
Pengakuan Hukum Kehutanan	55
6.3 Aktualisasi Akuntabilitas	55
Penyelesaian Sengketa	55
Pemantauan terkait Peruntukan Kawasan Hutan	56
7. KOORDINASI DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN	57
7.1 Jaminan Atas Koordinasi	58
Koordinasi Antara Pusat dan Daerah.....	58
Pusat Informasi dan Pertukaran Data	58
Koordinasi Internal Kementerian Kehutanan	59
Koordinasi Antar Instansi dalam Perencanaan Ruang.....	59
Mekanisme Koordinasi	60
Penyusunan Anggaran.....	60
7.2 Jaminan Atas Koordinasi	61
Badan Koordinasi Perencanaan Ruang	61
Koordinasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis.....	61
Koordinasi Program Lintas Sektor	61
Lemahnya Pemahaman Ekosistem Hutan	62
7.3 Aktualisasi Koordinasi.....	62
Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat	62
Forum Koordinasi Lintas Sektor.....	63
Penyusunan Anggaran	65
8. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	66
Aspek Transparansi	66
Aspek Partisipasi	67
Aspek Akuntabilitas	68
Aspek Koordinasi	69
Rekomendasi Tindak Lanjut	70

DAFTAR PUSTAKA.....73

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kesenjangan Antara Das Sollen Dan Das Sein 10
Gambar 2. Delapan Tangga Partisipasi 36

DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Proses Penatabatasan Kawasan Dari Waktu Ke Waktu 39
Kotak 2. Musrenbang, Status Quo Dari Partisipasi 44
**Kotak 3. Kutipan Media Massa dan Press Release
terkait Lemahnya Koordinasi Pengelolaan Hutan Indonesia .. 64**

1. PENDAHULUAN

1.1 Pembangunan Kehutanan Berkelanjutan

Konsep pembangunan berkelanjutan sudah disepakati untuk menjadi paradigma global semenjak 1992.¹ Semenjak itu pula semua negara, termasuk Indonesia berupaya untuk menerapkan paradigma pembangunan berkelanjutan termasuk pada sektor kehutanan. Sumber daya kehutanan pada dasarnya merupakan sebuah potensi sumber daya yang terbarukan. Indonesia sebagai negara yang memiliki luasan hutan tropis yang besar², seharusnya memiliki potensi untuk dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan di Indonesia, termasuk menjadi salah satu solusi untuk mengatasi kemiskinan³. Namun untuk dapat mencapai konteks yang sebenarnya dari pembangunan berkelanjutan, pemahaman terhadap konsep pembangunan berkelanjutan perlu dipahami sebagai sebuah proses (*process based*) dan bukan hanya melihat kepada tujuan akhir yang tetap (*fixed goals*).⁴ Proses memastikan keterlibatan dari seluruh elemen di dalam sebuah negara merupakan faktor penting, yang merupakan esensi dalam pencapaian pembangunan berkelanjutan.⁵ Pada konteks pembangunan kehutanan yang berkelanjutan, bagaimana melibatkan semua pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan juga memegang peranan penting.

“While many factors play an important role in development, good governance is now recognized as playing an essential role in the advancement of sustainable development. Good governance promotes accountability, transparency, efficiency, and rule of law in public institutions at all levels. In addition, it allows for sound and efficient management of human, natural, economic, and financial resources for equitable and sustainable development. Moreover, under good governance, there are clear decision making procedures at the level of public authorities, civil society participation in decision-making processes, and the ability to enforce rights an (Morita, et.al 2005)”⁶

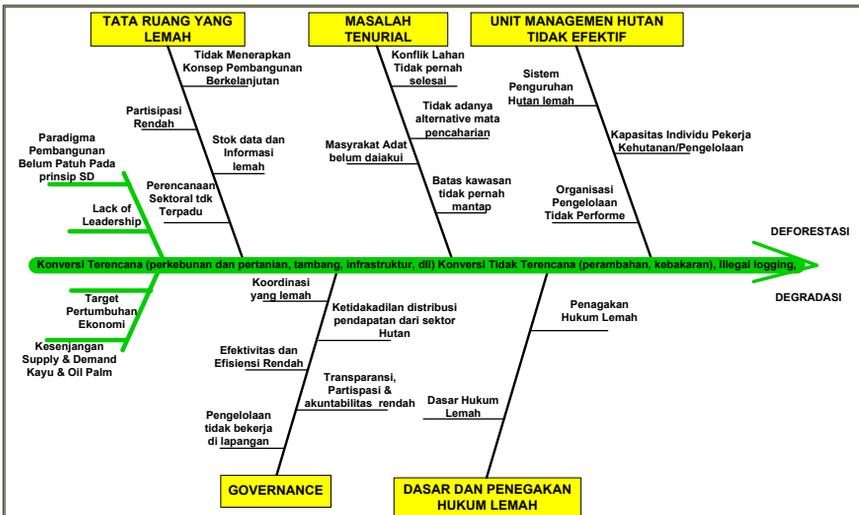
Untuk melibatkan seluruh pemangku kepentingan, diperlukan suatu dasar yang kuat dengan adanya sistem informasi yang bisa melayani kebutuhan publik. Dengan demikian maka setiap pemangku kepentingan memiliki landasan pengetahuan yang cukup untuk dapat melakukan partisipasi yang nyata. Tanpa sebuah landasan informasi yang cukup, maka partisipasi hanya akan menjadi sebuah formalitas

- 1 Rio Declaration sebagai hasil KTT Bumi mengukuhkan konsep klasik pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang mulai digulirkan melalui laporan World Commission on Environment and Development yang berjudul “Our Common Future” pada tahun 1987. Pengakuan dari KTT Bumi tersebut dituangkan dalam beberapa prinsip pembangunan berkelanjutan.
- 2 Luasan kawasan hutan Negara di Indonesia menurut Kementerian Kehutanan sekitar 130 juta hektar, dikutip dari Buku Statistik Kehutanan Tahun 2010.
- 3 Data Badan Pusat Statistik menunjukkan pada tahun 2011, penduduk miskin di Indonesia masih berada pada angka 30,02 juta orang (12,49%).
- 4 Ali Bagheri and Peder Hjorth, *Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process Based Approach* (2007)
- 5 *Ibid*
- 6 Morita, S and Zaelke D. (2005). *Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development*. Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, 9-15 April 2005, Marrakesh, Morocco.

(token) semata. Pada konteks pengelolaan hutan, peran masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan serta pelaku industri kehutanan, harus diperhatikan secara berimbang. Proses pelibatannya juga seharusnya dimulai sejak dari tahap perencanaan hingga tahap pengawasan dan evaluasi.

Dengan adanya partisipasi penuh dari seluruh pemangku kepentingan yang didasari pada informasi yang cukup, maka proses pengambilan keputusan akan menghasilkan sebuah keputusan yang memiliki legitimasi. Dengan demikian pemberlakuan keputusan tersebut mampu mendapatkan penerimaan dengan lebih baik, karena publik diberikan kesempatan untuk mengetahui dan berperan serta sebelum sebuah keputusan diambil.⁷ Tentunya kondisi seperti ini juga sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya mencegah kerusakan hutan. Kondisi yang tidak transparan dan partisipatif akan memberi ruang terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan keputusan dan hanya memperhatikan kepentingan segelintir kelompok.

Menurut *Indonesian Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR)*, faktor penyebab deforestasi Indonesia disebabkan berbagai permasalahan mendasar, di antaranya, , adalah: 1) konversi hutan alam menjadi tanaman tahunan, 2) konversi hutan alam menjadi lahan pertanian, 3) eksplorasi industri ekstraktif pada kawasan hutan (batu bara, migas, geothermal), 4) pembakaran hutan dan lahan, dan 5) konversi untuk transmigrasi dan infrastruktur lainnya.⁸ Di samping lima faktor di atas, di beberapa wilayah kerusakan hutan justru disebabkan oleh pemekaran daerah otonomi baru.



Sumber: Hasil Konsultasi Bappenas tahun 2010

Salah satu tantangan besar yang perlu dijawab dalam upaya mewujudkan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan terletak pada pelibatan semua pemangku kepentingan. Prosedur dan birokrasi tata kelola kehutanan yang

7 Henry H. Perrit, Jr & Christopher J. Lhulier, *Information Access Rights Based on International Human Rights Law*.
 8 ICCSR *Summary Report Forestry Sector*, hal 2 (BAPPENAS, 2010)

dilandaskan pada prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi akan memberikan ruang yang lebih besar untuk mewujudkan upaya pembenahan sektor kehutanan di Indonesia dan menurunkan tingkat deforestasi maupun degradasi. Tantangan terkait dengan lemahnya penataan ruang, ketidakpastian tenurial, dan unit manajemen yang lemah mengakibatkan pengelolaan hutan menjadi sangat eksploitatif, menyumbang deforestasi di Indonesia sekitar 1,1 juta/ha⁹ dan emisi berbasis lahan sebesar 20 % dari total emisi nasional¹⁰. Namun mirisnya, pendapatan negara (*revenue*) dari sektor kehutanan terhitung sangat kecil, hanya sebesar 0,56% (Rp. 2,0 trilyun) dari total Pendapatan Nasional Bukan Pajak (PNBP) sumber daya alam tahun 2010 sebesar Rp. 164,7 trilyun¹¹.

1.2 Tata Kelola yang Baik

Upaya untuk meletakkan tata kelola yang baik (*good governance*) dalam pembangunan di Indonesia pada dasarnya bukan merupakan hal baru. Semenjak bergulirnya reformasi, upaya transformasi dari pemerintahan yang tertutup menjadi pemerintahan yang terbuka (inklusif) mulai diupayakan. Munculnya Tap MPR No.9 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menjadi salah satu bentuk dari upaya transformasi tersebut. Sebelumnya, pada tahun 1999 pemerintah (cq. Departemen Kehutanan) melakukan revisi atas Undang-undang No.5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan menjadi Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Revisi diharapkan dapat memberi peluang untuk dilakukannya tata kelola kehutanan yang baik di Indonesia. Akses informasi kepada masyarakat diberi landasan hukum, yakni pada pasal 68 (2) poin b yang menyatakan bahwa masyarakat dapat:

“mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan”

Peluang masyarakat untuk berpartisipasi juga lebih terbuka melalui pengaturan dalam pasal 70 (3) yang menyatakan bahwa:

“Dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat, pemerintah, dan pemerintah daerah dapat dibantu oleh forum pemerhati kehutanan.”

Dalam konteks ini, proses untuk menuju sebuah tata kelola kehutanan yang baik sudah mulai mendapatkan tempat dalam peraturan perundang-undangan. Namun sangat disayangkan bahwa terjemahannya lebih lanjut seringkali menjadi sebuah proses birokrasi yang sulit. Salah satu tantangan yang sangat kompleks dalam konteks tata kelola kehutanan adalah bagaimana menciptakan kepastian atas lahan, terutama untuk ruang kelola masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Seharusnya, dengan sistem transparan dan didukung oleh partisipasi

9 Laju deforestasi yang dilaporkan oleh Direktorat Jenderal (Dirjen) Planologi Kehutanan untuk periode 2006-2009 turun menjadi 832 ribu Ha/Tahun dari periode sebelumnya 1,17 juta Ha/Tahun. Berdasarkan data historis, rata-rata dari tahun 2000 business as usual laju deforestasi 1,125 juta Ha/Tahun, disampaikan oleh Dirjen Planologi Kehutanan pada acara Lokakarya Akhir Nasional ALLREDDI.

10 ICCSR

11 Nota Keuangan dan APBN 2011

penuh dari segenap masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, tantangan mengenai kepastian lahan dan wilayah kelola dapat segera diselesaikan. Namun ternyata permasalahannya lebih dari itu, karena pada saat penyusunan peraturan perundang-undangan kehutanan masih terdapat kepentingan sektoral yang membatasi ruang gerak masyarakat dalam mendapatkan keadilan, dan lebih mengutamakan kepentingan para pemilik modal besar.

Sebenarnya Undang-Undang No.41 tahun 1999 memberikan ruang agar pengelolaan hutan dilakukan secara transparan dan inklusif. Namun faktanya status hutan sudah ditentukan dalam pasal 5 (1) menjadi hanya dua status yaitu hutan hak dan hutan negara. Posisi masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan menjadi tidak memiliki ruang gerak yang cukup karena kedudukan mereka dalam hutan menjadi tidak jelas. Ketika kembali melihat kepada definisi bahwa pembangunan berkelanjutan adalah sebuah proses, maka sudah seharusnya bila dalam penentuan status hutan, masyarakat dilibatkan sebagai sebuah proses keterlibatan seluruh pemangku kepentingan.

1.3 Peran Strategis Sumber Daya Hutan

Hutan seringkali dipandang sebelah mata hanya sebagai “rumah” bagi flora dan fauna, yang pada akhirnya menjadikan hutan sebagai komoditi untuk keuntungan dan manfaat jangka pendek. Demikian pula dalam konteks kekinian dimana ketahanan pangan telah menjadi isu nasional dan global, hutan tetap saja dilihat bukan sebagai sumber atau lumbung pangan sehingga kawasan hutan terus tergerus oleh berbagai kepentingan ekonomi dan pembangunan. Berbagai penelitian telah dilakukan dari berbagai pendekatan dan perspektif, dan tentunya sudah banyak menghasilkan data dan analisis tentang kontribusi hutan bagi keamanan pangan, energi, nutrisi dan kesejahteraan manusia.

Tantangan terbesar saat ini adalah bagaimana cara menyatukan kebutuhan untuk melindungi hutan dan berbagai layanan jasa lingkungan yang disediakan oleh hutan, dengan tuntutan penyediaan lahan pahan dengan populasi manusia yang terus meningkat. Menurut Padoch (2012), secara individual maupun kelompok, beberapa penelitian menunjukkan bahwa keterkaitan antara hutan dan keamanan pangan bersifat multidimensi, kompleks dan seringkali sulit untuk diamati, didokumentasi dan diukur. Kunci untuk memahaminya adalah dengan menghargai keragaman bentuk dan dimensinya¹².

Hutan sebagai sumber penyedia keanekaragaman hayati tertinggi tidak hanya menyimpan sumber daya alam berupa hasil hutan kayu, tetapi juga berfungsi dan mempunyai peranan penting dalam berbagai hal seperti penyedia sumber air, penghasil oksigen, tempat hidup berjuta flora dan fauna, dan penyeimbang lingkungan, serta mencegah timbulnya pemanasan global. Hutan memiliki lebih dari 5.000 produk, mulai dari minyak olah dari daun, tanaman obat-obatan herbal, bahan bakar, pangan, furnitur, mencegah erosi tanah, membantu mengatur iklim, menyediakan air bersih, serta terpenting adalah untuk kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia di seluruh muka dunia.

12 <http://www.cifor.org/online-library/polex-cifors-blog-for-and-by-forest-policy-experts/english/detail/article/1222/on-the-menu-forests.html>

“Mempertahankan kekayaan keanekaragaman hayati hutan akan membantu kita untuk menghadapi krisis iklim, mengurangi kemiskinan, mendukung kesehatan manusia, dan mewariskan dengan keindahan hutan seperti yang masih kita nikmati hari ini kepada anak dan cucu kita,” kata Menteri Lingkungan Hidup seperti dikutip dari Kantor Berita ANTARA. Pada pemberitaan tersebut dipaparkan bahwa berdasarkan hasil kajian taksonomi pada 2007, keragaman spesies tumbuhan tinggi Indonesia yang telah terekam dan diinventarisir hingga saat ini adalah 31.746 spesies. Dalam hal keanekaragaman jenis spesies, jumlah jenis tumbuhan di Indonesia termasuk dalam 5 (lima) besar dunia, dan 55 % diantaranya merupakan tumbuhan endemik¹³.

Selama dasawarsa terakhir ini para ilmuwan di dunia membahas tentang pengelolaan hutan terkait dengan kekhawatiran terhadap perubahan iklim yang berdampak pada kehidupan manusia. Penelitian menunjukkan adanya hubungan antara peningkatan konsentrasi CO₂ di atmosfer dengan kenaikan suhu permukaan bumi (DNPI, 2010). Menurut *Strecek, C., dkk (2008)*, hutan memiliki peran untuk mengatur perubahan iklim.

1.4. Upaya Menilai Tata Kelola Kehutanan

Dari perspektif pelaksanaan prioritas pembangunan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup, pembangunan kehutanan ditujukan guna memberikan dampak pada pemanfaatan sumber daya hutan untuk pembangunan ekonomi, serta peningkatan kualitas dan kelestarian lingkungan hidup, yang secara bersamaan akan memberikan kontribusi bagi upaya peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan kualitas lingkungan hidup. Disebutkan dalam Permenhut No. 08 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 bahwa prioritas pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang menjadi tugas dan fungsi Kementerian Kehutanan diarahkan pada 2 (dua) prioritas bidang, yaitu (a) Ketahanan Pangan dan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, serta (b) Peningkatan Konservasi dan Rehabilitasi Sumber Daya Hutan.

Kedua prioritas bidang pembangunan di sektor kehutanan tersebut di satu sisi menunjukkan urgensinya, namun di sisi lain berpotensi menimbulkan benturan bila tidak dikelola dengan baik. Sangat sulit untuk mencapai keseimbangan antara pemanfaatan dan konservasi sumber daya hutan bila tidak dibarengi dengan tata kelola kehutanan yang baik. Pemerintah tidak lagi (bisa) memegang peran kunci dalam menata kehidupan sosial masyarakat karena isu sosial sudah menjadi kepentingan banyak (multi) pihak, selain ekspresi kepentingan individu, dengan perbedaan tingkat kapasitas yang besar. Tata kelola kehutanan Indonesia tidak dapat berdiri sendiri, karena sangat dipengaruhi oleh tata kelola yang sedang berjalan.

Namun urgensi penilaian tata kelola kehutanan dirasakan terus meningkat sehingga perlu diletakkan dalam bingkai membedah persoalan kehutanan secara sistematis untuk dicarikan jalan keluarnya dengan menggunakan skala prioritas. Untuk itu, koalisi lembaga non pemerintah yang terdiri dari ICEL, FWI, HuMa, Telapak, dan SEKALA telah berupaya untuk mengembangkan indikator tata kelola kehutanan dan mengujicobakan indikator tersebut untuk menilai tata kelola kehutanan

13 <http://www.antaraneews.com/berita/259730/lestarikan-keanekaragaman-hayati>

Indonesia dengan melakukan kajian di tingkat nasional dan 2 (dua) daerah pilot, yaitu Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Kajian ini bersifat kualitatif untuk mendapatkan gambaran pelaksanaan prinsip tata kelola yaitu transparansi, partisipasi, koordinasi dan akuntabilitas. Tentunya penelitian pada dua provinsi ini tidak dapat mewakili Indonesia secara keseluruhan, namun setidaknya diharapkan dapat mewakili dua karakteristik daerah yang berbeda.

Kalimantan Tengah

Kondisi geografis Kalimantan Tengah menjadi tepat untuk mewakili wilayah daratan (*main land*) di Indonesia. Provinsi ini memiliki kawasan hutan seluas ± 12.675.362 ha berdasarkan SK.292/Menhut/2011, dan sebagian dari total kawasan hutan dengan kondisi rusak. Sehingga Kalimantan Tengah dapat mewakili wilayah dengan tingkat deforestasi yang tinggi¹⁴. Kondisi masyarakat dan pemerintah di Kalimantan Tengah juga dinamis, dimana Gubernur Kalimantan Tengah menjabat sebagai Presiden Majelis Adat Dayak. Dan berbagai aturan hukum daerah yang memiliki nuansa “masyarakat adat” telah diterbitkan. Saat ini Kalimantan Tengah menjadi provinsi percontohan pertama untuk inisiatif *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation* (REDD)+. Sehingga perhatian masyarakat internasional terkait dengan kehutanan Indonesia bisa dikatakan terfokus di Kalimantan Tengah.

Nusa Tenggara Barat

Indonesia tidak bisa dilepaskan dari gambaran mengenai sebuah negara kepulauan dan memiliki banyak pulau-pulau kecil. Hal ini yang menjadi salah satu alasan pemilihan propinsi Nusa Tenggara Barat sebagai salah satu wilayah penilaian. Perbedaan kondisi antara daratan (*main land*) dengan pulau kecil memberikan sebuah hipotesa yang perlu diuji dalam sebuah penelitian. Disamping itu, di beberapa lokasi di propinsi Nusa Tenggara Barat telah diinisiasi pembentukan kelembagaan lokal di tingkat tapak melalui Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) model, yang dijadikan contoh dalam konteks pembenahan manajemen hutan. Tentu pemilihan Nusa Tenggara Barat juga dengan mempertimbangkan bahwa luas kawasan hutan di provinsi ini yang tidak terlalu luas. Sehingga potensi ancaman dan peluang keberhasilan memiliki peringkat yang berbeda dengan provinsi lain.

1.5 Sistematika Penulisan

Buku laporan ini terdiri dari 8 (delapan) bab, yang dijabarkan sebagai berikut: **Bab Pertama** merupakan pendahuluan. **Bab Kedua** memberikan penjelasan mengenai metodologi yang digunakan dalam penelitian ini. **Bab Ketiga** menjelaskan mengenai jaminan hukum umum terhadap pelaksanaan tata kelola kehutanan yang baik. **Bab Keempat** adalah mengenai informasi kehutanan sebagai pilar demokrasi pengelolaan sumber daya hutan, dengan menjabarkan kondisi umum sistem informasi, upaya para aktor terkait, serta kapasitas masyarakat, pemerintah, dan pemangku kepentingan. **Bab Kelima** menjelaskan mengenai keterlibatan para pihak dalam pengambilan keputusan kehutanan. **Bab Keenam**

14 Berdasarkan buku Potret Keadaan Hutan Indonesia 2000-2009, FWI telah melaporkan bahwa Kalimantan Tengah adalah provinsi dengan tingkat deforestasi terbesar di Indonesia. Setidaknya hutan-hutan di provinsi ini telah hilang sebesar 2 juta hektar pada periode tahun 2000 hingga 2009.

berisikan tentang gambaran perwujudan sistem pengelolaan sumber daya hutan yang akuntabel (bertanggung gugat). **Bab Ketujuh** adalah mengenai koordinasi dalam pengelolaan sumber daya hutan, dan yang terakhir, **Bab Kedelapan**, adalah kesimpulan dan rekomendasi dari penelitian ini.



2.

METODOLOGI PENILAIAN

Bagian ini akan memberikan gambaran mengenai pilihan dari metodologi yang digunakan dalam melakukan pengukuran terhadap tata kelola pada sektor kehutanan. Tata kelola yang baik (*good governance*) ditopang oleh tiga pilar utama yaitu; 1) transparansi, 2) partisipasi, dan 3) akuntabilitas. Namun selain itu juga diperlukan sebuah koordinasi dan responsivitas yang tinggi terhadap berbagai kondisi perkembangan yang terjadi. Bab ini akan menjelaskan mengenai apa saja yang menjadi pokok penilaian dalam penelitian ini, serta daerah dan studi kasus apa saja yang dipilih beserta alasan pemilihannya.

2.1 Mengukur Upaya Tata Kelola

Hutan sebagai bagian dari sumber daya alam semakin terancam keberadaannya. Tingkat eksploitasi hutan tidak dibarengi dengan pengawasan sedangkan pengelolaan hutan yang mengedepankan keberlanjutan tidak menjadi acuan. Selama kurun waktu 60 tahun terakhir (1950-2009), tutupan hutan di Indonesia berkurang dari 162 juta ha menjadi 88 juta ha¹⁵. Sedangkan pada saat yang bersamaan, Indonesia diharapkan dapat menjadi “paru-paru dunia” dan menjadi penyerap karbon dunia. Kondisi yang kontradiktif ini tidak seharusnya terjadi apabila transparansi, partisipasi dan akuntabilitas menjadi prinsip-prinsip dasar dalam pengelolaan hutan. Dengan demikian potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan keputusan dapat secara cepat diantisipasi sejak awal. Pada konteks Indonesia, aspek koordinasi juga tidak dapat dilepaskan dalam pelaksanaan tata kelola hutan.

Transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi terlihat bukan sebagai sesuatu yang baru. Namun hingga saat ini, bentuk yang paling tepat untuk menterjemahkan aspek-aspek tata kelola yang baik (*good governance*) masih beragam versinya. Konflik yang terjadi di masyarakat akan sangat mungkin untuk diminimalisasi dengan memiliki sebuah sistem yang transparan sebelum sebuah keputusan diambil.¹⁶ Dengan memiliki informasi yang cukup, masyarakat dapat memahami posisi mereka dalam suatu proses pembangunan.

15 Kutipan buku “Potret Keadaan Hutan Indonesia”, selama kurun waktu 50 tahun (1950-2000), Indonesia kehilangan tutupan hutan sekitar 40 % atau berkurang dari 162 juta ha menjadi 98 juta ha (FWI/GFW, 2001), dan terus berkurang menjadi hanya 88 juta ha pada tahun 2009 (Potret Keadaan Hutan Indonesia 2000-2009, FWI, 2011)

16 Berbagai konflik Kehutanan yang terjadi selama ini seringkali diakibatkan oleh minimnya informasi yang diperoleh masyarakat atas rencana yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Celah antara “pihak yang kuat” dan “pihak yang lemah” terlihat dari bagaimana penguasaan informasi yang dimiliki. Ketika penguasaan informasi masyarakat masih sangat sedikit, maka besar potensinya bagi masyarakat untuk diperdayai. (baca: Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia, 1997-2003, Yuliana Cahya Wulan. dkk, CIFOR 2004)

Untuk dapat terlibat dalam proses partisipasi yang hakiki, masyarakat memerlukan informasi yang cukup dan valid. Tanpa informasi yang memadai, akan sulit bagi masyarakat untuk dapat berperan serta secara penuh dalam proses pengambilan keputusan. Di sisi lain, apabila masyarakat memiliki informasi yang memadai maka proses pengambilan keputusan dapat dipertanggungjawabkan (*akuntabel*) dan tingkat penerimaan publik akan lebih baik. Setelah terwujudnya kondisi pengelolaan hutan yang *akuntabel*, aspek berikutnya yang tidak kalah penting adalah koordinasi dari masing-masing pihak yang berkepentingan, khususnya yang memiliki peran dan tanggung jawab terhadap pengelolaan hutan.

Gagasan untuk melakukan pembenahan tata kelola di sektor kehutanan yang mengedepankan transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi pada masing-masing pihak bukanlah hal yang baru. *Forest Stewardship Council* pada tahun 1994 mengeluarkan 10 prinsip yang mewajibkan setiap pemangku kepentingan dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya hutan untuk bertanggung jawab menjaga kelestariannya¹⁷. Prinsip kepatuhan atas hukum, kepastian hak atas lahan, perencanaan hutan, pengakuan atas hak masyarakat adat, dan pemantauan dan evaluasi, merupakan beberapa prinsip yang sangat relevan dalam konteks pembenahan tata kelola di sektor kehutanan. Hal ini menunjukkan bahwa tidak sedikit upaya yang diarahkan untuk meningkatkan tata kelola di sektor kehutanan. Hanya saja keberhasilan dari berbagai upaya tersebut harus terus dikawal dan disempurnakan.

Kondisi inilah yang kemudian mendorong Jaringan Tata Kelola Kehutanan Indonesia melakukan pengukuran atas keberhasilan dari upaya yang telah dilakukan selama ini untuk pembenahan tata kelola kehutanan di Indonesia, yang dimulai dari Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Tujuannya adalah sebagai diagnosis terhadap berbagai upaya pembenahan tata kelola yang dilakukan sehingga dapat dilihat secara utuh kesenjangan yang terdapat dalam berbagai upaya tersebut yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan pembenahan tata kelola di sektor kehutanan. Pada akhirnya akan diperoleh sebuah gambaran yang dapat menyediakan sebuah rekomendasi perbaikan tata kelola bagi hutan di Indonesia di masa yang akan datang.

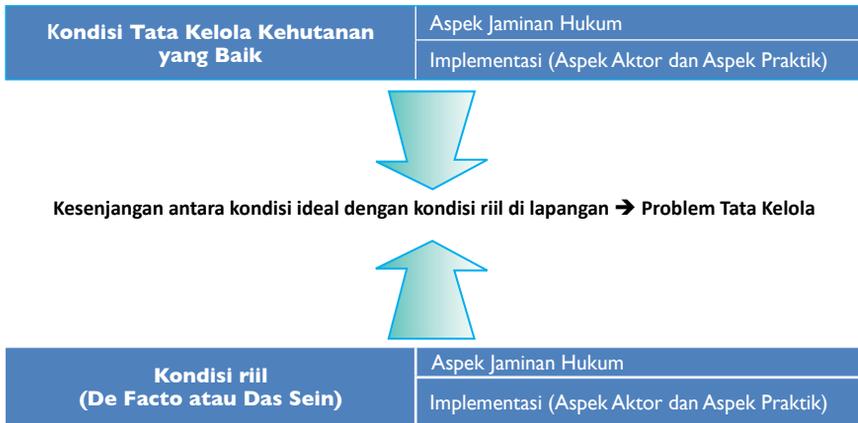
2.2 Kerangka Pengukuran

Kerangka indikator ini mengelompokkan aktivitas-aktivitas tata kelola di sektor kehutanan dalam empat tema pokok yang menggambarkan aktivitas tata kelola dari hulu ke hilir. Tata kelola kehutanan diawali dengan aktivitas yang terkait dengan penunjukan, pengukuhan, dan penatabatasan kawasan hutan yang memberikan kejelasan status sebuah kawasan (**aspek tenurial**). Kepastian tersebut akan memudahkan proses perencanaan penatagunaan kawasan hutan sebagai bagian dari aktivitas penataan ruang secara keseluruhan, di mana dibuat perencanaan penggunaan dan peruntukan kawasan hutan sesuai dengan fungsinya (**aspek penatagunaan kawasan hutan**). Dengan perencanaan penatagunaan kawasan hutan tersebut aktivitas pengelolaan kawasan hutan beserta pengawasannya dapat dilakukan secara optimal dengan memperhatikan perencanaan kawasan hutan

17 <http://www.fsc.org/the-ten-principles.103.htm>

sebagai panduannya (**aspek manajemen kehutanan**). Dan akhirnya aktivitas pendayagunaan kawasan dan atau sumber daya hutan sebagai bagian dari kekayaan alam nasional tentunya diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat melalui penerimaan negara dari sektor kehutanan (**aspek pendapatan dari sektor kehutanan**).

Gambar 1. Kesenjangan yang terjadi antara kondisi ideal dengan kondisi nyata di lapangan



Keempat aspek tersebut menjadi fokus pengukuran dalam tata kelola hutan pada penelitian ini. Sedangkan untuk melihat bagaimana keempat aspek tersebut dilakukan, penelitian ini menggunakan tolok ukur dari **jaminan hukum** yang memberikan landasan bagi pelaksanaan keempat aspek tersebut. Setelah itu, penelitian ini kemudian melihat **para aktor** (pemerintah, masyarakat, kalangan bisnis, organisasi masyarakat sipil, akademisi dan media) dalam memahami dan menjalankan aturan hukum yang ada tersebut. Terakhir, penelitian ini mengkaji **praktik-praktik** yang telah dilakukan para aktor berdasarkan perundang-undangan dan kebijakan yang berlaku. Dengan demikian secara sederhana dapat dikatakan bahwa penelitian ini diarahkan untuk melihat bagaimana kesenjangan antara kondisi nyata dan ideal dari suatu tata kelola kehutanan yang baik, sebagaimana yang ditampilkan di dalam Gambar 1.

3. JAMINAN HUKUM UMUM TERHADAP PELAKSANAAN TATA KELOLA KEHUTANAN YANG BAIK

Bagian ini akan memberikan penjelasan dan analisis mengenai posisi dari landasan hukum yang sifatnya umum¹⁸ atas pelaksanaan tata kelola yang baik dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Pada konteks internasional dan nasional, keberadaan hukum memegang peranan penting karena memberikan jaminan legal secara formal bagi masyarakat dan juga memberikan sebuah landasan bagi pemerintah untuk menjalankan tugas dan tanggungjawabnya.

3.1 Perkembangan Internasional

Sebagaimana diutarakan sebelumnya, perhatian terhadap tata kelola di sektor kehutanan bukan merupakan hal yang baru. Kesadaran di tingkat global terkait dengan pengembangan tata kelola kehutanan yang baik tidak dapat dilepaskan dari dimulainya kesadaran global terhadap pembangunan berkelanjutan yang merupakan hasil dari KTT Bumi di Rio De Janeiro pada tahun 1992. Pada pertemuan tersebut dicetuskan “*Forest Principle*”¹⁹ yang berisikan mengenai prinsip dasar dalam pengelolaan hutan yang sesuai dengan semangat pembangunan berkelanjutan. Pijakan tersebut merupakan jaminan hukum secara umum yang memberikan arahan bahwa sumber daya hutan dapat dimanfaatkan untuk peningkatan ekonomi, namun tetap harus memperhatikan secara holistik seluruh elemen ekosistem hutan demi keberlanjutannya.

18 Landasan hukum yang bersifat umum kami artikan sebagai peraturan yang berada pada hierarki tertinggi berdasar pada UU no.12 tahun 2010, yaitu UUD 1945 dan Undang-Undang. Kami meletakkan penjelasan mengenai perkembangan hukum internasional untuk memberikan kerangka berpikir yang lebih utuh, walaupun hukum internasional tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

19 Annex III, Report of The United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for A Global Consensus on The Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests (<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>)

*States have the sovereign and inalienable **right to utilize, manage and develop their forests in accordance with their development needs** and level of socio-economic development and on the basis of national policies consistent with sustainable development and legislation, including the conversion of such areas for other uses **within the overall socio-economic development plan and based on rational land-use policies.** (Prinsip 2 (a))*

Prinsip tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan hutan tidak dapat hanya dipandang sebagai sebuah upaya untuk mendapatkan keuntungan yang berwujud nyata (*tangible*), namun harus secara utuh dilihat melalui pandangan perencanaan pembangunan dan kebijakan pemanfaatan lahan yang rasional. Lebih lanjut lagi, prinsip 2 poin c & d menjadi landasan bagi hal-hal yang terkait dengan informasi dan peran serta masyarakat dalam proses pengelolaan hutan, dengan menyatakan bahwa:

*The provision of **timely, reliable and accurate information on forests and forest ecosystems is essential for public understanding** and informed decision-making and should be ensured*

*Governments should **promote and provide opportunities for the participation of interested parties, including local communities and indigenous people**, industries, labour, non-governmental organizations and individuals, forest dwellers and women, in the development, implementation and planning of national forest policies.*

Dengan melihat beberapa prinsip tersebut, bahwa pelaksanaan tata kelola yang baik pada sektor kehutanan sudah mendapatkan tempat pada tataran global. Walaupun jaminan itu bersifat keputusan yang tidak mengikat (*non-legally binding*) dan hanya berupa prinsip yang dideklarasikan, namun hal ini menunjukkan komitmen dari setiap negara yang turut serta dalam Deklarasi Rio untuk mengedepankan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam pengelolaan hutan, termasuk Indonesia.

Semenjak deklarasi tersebut, berbagai upaya dilakukan untuk mendorong pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Di antaranya pada tahun 1993, *Forestry Forum on Developing Countries* (FFDC) mengadakan pertemuan di New Delhi, India, yang menghasilkan *Declaration on Forest*. Deklarasi ini menyepakati beberapa prinsip pengelolaan hutan dan pembangunan, yang juga mencakup pemberian jaminan terhadap pengakuan hak-hak masyarakat adat termasuk pengembangan kapasitas bagi mereka.²⁰ Perkembangan lain melalui pertemuan *International Timber Trade Organization* (ITTO) pada tahun 1986, yang pada dasarnya mengedepankan sebuah pendekatan perdagangan hasil hutan kayu yang berkelanjutan.

Dalam konteks pengakuan hak masyarakat adat dan lokal yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, landasan hukum internasional yang memberikan penekanan pada hal tersebut dapat dilihat pada *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous*

20 Moving Towards Rio (ada di bookmark mac)

Peoples (UNDRIP) yang dideklarasikan pada tahun 2007. Selain itu, masyarakat adat juga mendapatkan pengakuan atas perlindungan haknya melalui mekanisme *Free and Prior Informed Consent* (FPIC) melalui pertemuan *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD) pada tahun 1992.

Pada perhelatan terakhir di tahun 2011, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), memberikan pengakuan bahwa pelaksanaan skema pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan harus menyediakan sebuah sistem informasi dan memperhatikan hak-hak masyarakat lokal yang hidup di dalam dan di sekitar hutan.²¹ Dalam forum tersebut Indonesia menjadi salah satu aktor yang cukup penting, karena merupakan negara berkembang pertama yang memberikan komitmen pengurangan emisi sebesar 26-41%²². Secara langsung, komitmen ini berpengaruh besar terhadap kebijakan di dalam negeri. Diawali dengan diterbitkannya Instruksi Presiden No. 10 tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Kemudian menyusul adanya kerjasama bilateral antara Norwegia dan Indonesia dalam penyelamatan hutan dan pembenahan tata kelola kehutanan²³.

3.2 Tingkat Nasional

Pada tingkat nasional, kondisinya tidak jauh berbeda dengan apa yang ditemukan pada tingkat internasional, dimana dalam konteks jaminan hukum umum (Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang) ditemukan adanya jaminan hukum bagi pelaksanaan transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan koordinasi dalam tata kelola hutan. Artinya, aturan – aturan hukum umum sudah memberikan landasan yang menjadi jaminan bagi masyarakat dan pemerintah untuk melakukan upaya atau tindakan yang diperlukan dalam memenuhi tata kelola kehutanan yang baik. Peraturan yang tercakup dalam analisis bagian ini adalah peraturan yang berada pada tingkat Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi) dan undang-undang²⁴.

Undang-Undang Dasar 1945

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD 1945 berada pada tingkatan tertinggi dan menjadi dasar dari pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya. Terkait dengan aspek jaminan hukum pelaksanaan tata kelola yang baik, UUD 1945 memberikan jaminan yang sangat tegas mengenai hak atas informasi masyarakat:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.” (pasal 28 F)

Jaminan ini secara umum memberikan jaminan hukum bagi setiap orang untuk dapat mengembangkan dirinya melalui perolehan informasi. Rumusan pasal

21 Annex I Cancun Agreement

22 Indonesian Submission to UNFCCC.

23 LoI Norway - Indonesia

24 Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersebut, walaupun tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai keterbukaan informasi, sudah cukup memberikan jaminan konstitusional bagi warga negara. Hak atas informasi ini menjadi landasan hukum yang membuka peluang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi. UUD 1945 juga memberikan landasan untuk berpartisipasi:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” (pasal 28E (3))

Rumusan pasal tersebut membuka ruang bagi masyarakat untuk dapat mengeluarkan pendapat dalam kondisi apapun dan dijamin oleh konstitusi. Hal ini juga berlaku dalam proses pengambilan kebijakan, sehingga masyarakat secara konstitusional dijamin haknya untuk dapat berpartisipasi. Jaminan terhadap transparansi dan partisipasi ini memang tidak secara eksplisit bicara mengenai sektor kehutanan karena memang sifat dari konstitusi adalah memberikan jaminan mendasar bagi seluruh aspek kehidupan bernegara. Dengan keberadaan jaminan ini, seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur berbagai hal sudah seharusnya memberikan jaminan yang lebih jelas terkait dengan transparansi dan partisipasi.

Selain aspek transparansi dan partisipasi, penelitian ini juga melihat kepada aspek jaminan hukum pelaksanaan tata kelola yang mengedepankan akuntabilitas dan koordinasi. Salah satu esensi yang dinilai dalam konteks akuntabilitas adalah bagaimana sebuah keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Aspek yang penting dalam pertanggungjawaban kepada publik ini adalah keberadaan hak masyarakat untuk mengajukan keberatan atau gugatan terhadap setiap keputusan yang dianggap merugikan kehidupannya. Jaminan konstitusi menyatakan bahwa

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.” (Pasal 28C (2))

Pengakuan hak masyarakat di dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memperjuangkan haknya, termasuk apabila terdapat pelanggaran terhadap haknya. Dalam konteks kehutanan, jaminan konstitusional tersebut memberikan ruang kepada ribuan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan untuk dapat memperjuangkan haknya ketika sebuah keputusan melanggar hak mereka.

Mengenai aspek koordinasi, secara garis besar koordinasi dapat dilihat secara horizontal maupun vertikal. Horizontal berarti koordinasi yang dilakukan antar instansi pemerintahan (antar sektor), sedangkan vertikal dapat diartikan sebagai koordinasi yang dilakukan antara pusat dan daerah maupun antara atasan dan bawahan dalam satu instansi. Terkait dengan koordinasi, walaupun tidak secara spesifik dan tegas namun UUD 1945 memberikan pengaturan pada pasal 17 yang menyatakan bahwa

“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara” (ayat (1)).

Ketentuan tersebut secara jelas memberikan pengaturan bahwa kekuasaan eksekutif yang dikepalai oleh seorang Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang

membawahi berbagai sektor (bidang)²⁵. Meski tidak secara langsung memberikan jaminan mengenai koordinasi yang harus dilakukan, namun setidaknya ketentuan tersebut bisa diartikan sebagai landasan bahwa setiap sektor tidak berjalan secara ‘liar’ dan tetap berada di bawah Presiden.

Sedangkan terkait dengan koordinasi antara Pemerintah pusat dan daerah, UUD 1945 memberikan pengaturan terkait dengan pemerintah daerah pada BAB VI tentang Pemerintah Daerah. Terkait hubungan koordinasi antara pusat dan daerah UUD 1945 menyatakan bahwa

*“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan **dilaksanakan secara adil dan selaras** berdasarkan Undang-Undang.” (Pasal 18A (2))*

Pasal ini secara tidak langsung memberikan jaminan terhadap keselarasan langkah antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengambil berbagai kebijakan di mana seluruh kebijakan tersebut, baik di tingkat pusat maupun daerah, wajib dilaksanakan secara adil dan selaras. Pengaturan ini juga kemudian memberikan sebuah landasan dasar yang kuat di tingkat konstitusi untuk menjamin sebuah koordinasi yang selaras antara pemerintah pusat dan daerah.

Adanya beberapa jaminan hukum yang tertuang dalam konstitusi Indonesia memperlihatkan bahwa secara umum jaminan untuk dapat melaksanakan tata kelola yang baik sudah menjadi jaminan konstitusional. Konteks pengaturan dalam konstitusi memiliki dimensi yang luas dan mencakup keseluruhan aspek bernegara termasuk kehutanan sehingga kekuatan jaminan hukum di dalam konstitusi perlu diterjemahkan dalam peraturan yang lebih rendah untuk dapat memberikan ruang bagi pelaksanaannya.

Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Reformasi di Indonesia pada tahun 1998 membawa nuansa baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Termasuk dengan pengelolaan hutan, di mana Undang-Undang Kehutanan No. 5 tahun 1967 digantikan dengan Undang-Undang No. 41 tahun 1999 (UU 41/99). Pergantian rezim, dari era Orde Baru menuju era Reformasi, membawa nuansa pengaturan yang memiliki perbedaan mendasar. Peran serta masyarakat, hak masyarakat atas informasi kehutanan, dan keterlibatan dalam pengelolaan kehutanan telah diatur, walaupun masih secara umum. Pengaturan ini belum ada pada Undang-Undang Kehutanan sebelumnya.

Pada UU 41/99, masyarakat diberikan landasan hukum untuk dapat memperoleh informasi kehutanan²⁶ dan juga publikasi mengenai hasil penelitian dan pengembangan kehutanan²⁷. Akses terhadap informasi kehutanan bagi masyarakat tersebut menjadi bagian dari pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan yang diatur dalam Bab X UU 41/99 sehingga selain landasan untuk dapat memperoleh informasi, masyarakat juga diberikan landasan hukum

25 Pasal 17 ayat (3) “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”

26 UU Kehutanan, Pasal 68 ayat (2) b

27 Ibid, Pasal 54 ayat (1)

untuk dapat memberikan informasi, saran, pertimbangan dan juga melakukan pengawasan dan turut serta dalam pembangunan kehutanan²⁸. Meski demikian, pengaturan dalam peraturan tersebut masih bersifat sangat umum dan dapat secara luas diinterpretasikan pada pelaksanaannya.

Dari aspek akuntabilitas, UU 41/99 memberikan ruang bagi publik untuk melakukan berbagai upaya hukum atas aktivitas yang merusak hutan dan merugikan kehidupannya, baik melalui pengadilan atau pun penyelesaian sengketa di luar pengadilan.²⁹ Upaya hukum melalui pengadilan meliputi gugatan perwakilan melalui pengadilan atau pun laporan kepada penegak hukum, sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan pilihan sukarela para pihak. Namun demikian, tidak ada pengaturan mengenai sistem pengaduan di dalam instansi kehutanan (atau instansi lain yang ditunjuk) ketika masyarakat menemukan praktik-praktik pengelolaan hutan yang melanggar haknya³⁰. Masyarakat, khususnya masyarakat rentan, memerlukan adanya sistem untuk mengadukan atas kerugian yang dialaminya, bukan melalui pengadilan, laporan kepada penegak hukum (kepolisian atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil) ataupun penyelesaian sengketa luar pengadilan inisiatif sendiri.

Dalam pengaturan mengenai gugatan perwakilan tersebut, ditemukan adanya konsepsi yang tidak tepat. Dalam rumusan pasalnya dinyatakan bahwa

*“Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan **ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum** terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat.” (pasal 71 ayat (1))*

Konsepsi gugatan perwakilan masyarakat (perdata) pada pasal tersebut digabungkan dengan konsepsi pidana. Gugatan perdata dapat diartikan sebagai salah satu upaya hukum yang diajukan oleh orang per orang atau badan hukum ke pengadilan dalam usaha untuk menuntut ganti kerugian atas apa yang dialami oleh pihak yang dirugikan tersebut.³¹ Pencampuran konsepsi tersebut memang tidak membawa implikasi hukum dalam pelaksanaan gugatan perwakilan, hanya saja terlihat tidak wajar dari sisi filosofis hukum.

Dalam hal pelaksanaan koordinasi dengan sektor lain, UU 41/99 tidak memberikan pengaturan kecuali yang terkait dengan proses penegakan hukum (koordinasi antara PPNs dengan Kepolisian).³² Kondisi ini membuat sektor kehutanan menjadi terpisah dengan sektor lainnya dan pendekatan kesatuan ekosistem belum sepenuhnya dijadikan dasar pertimbangan. Gugatan ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa Bupati di Kalimantan Tengah menunjukkan adanya ketidakharmonisan

28 Ibid, Pasal 68 ayat (2) c & d

29 Ibid, Bab XI dan Bab XII.

30 Praktik – praktik pengelolaan hutan yang dimaksud tidak hanya terbatas pada kegiatan tertentu di hutan tetapi juga meliputi kegiatan pengurusan hutan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, meliputi perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, penyuluhan kehutanan, serta pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) UU 41/1999.

31 Seri Buku “Pedoman Praktis Gugatan Class Actions (Perwakilan Kelompok)”, ICEL, 2003

32 Undang-Undang Kehutanan, Pasal 77

pengaturan yang diterapkan oleh UU 41/99 dengan kebijakan lainnya, untuk menjawab persoalan yang terjadi di tingkat lokal.

Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Sifat mendasar dari penataan ruang adalah mewujudkan sebuah keterpaduan dan keserasian pemanfaatan ruang pada berbagai sektor sehingga pelaksanaan penataan ruang yang konsisten akan meminimalisasi konflik dan meningkatkan keterpaduan antar sektor serta wilayah.³³ Demikian juga sifat dari Undang-Undang Penataan Ruang No. 26 tahun 2007 yang menggantikan Undang-Undang No. 24 tahun 1992. Dalam UU 26/2007 penataan ruang ditujukan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Dengan tujuan tersebut, penataan ruang pada akhirnya diharapkan menjadi sebuah titik temu yang harmonis antara penggunaan sumber daya alam dan dan pemanfaatan ruang sekaligus mencegah terjadinya dampak negatif akibat pemanfaatan ruang.³⁴

Dalam peraturan ini, keterpaduan antar sektor diatur dengan pendekatan pola pengaturan ruang (termasuk kawasan hutan). Karena definisi ruang mencakup seluruh wilayah termasuk darat, laut, udara dan ruang di dalam bumi, maka cakupan tersebut pada akhirnya bersifat lintas sektoral dan menyatukan pengaturan terkait ruang di dalam sebuah pola penataan ruang.

Terkait dengan transparansi dan partisipasi, peraturan ini memberikan sebuah jaminan mendasar yang cukup kuat. Pemerintah pusat maupun daerah (Provinsi) dimandatkan untuk menyebarluaskan informasi terkait dengan rencana umum atau perincian tata ruang, pengaturan zonasi dan petunjuk pelaksanaan penataan ruang.³⁵ Sedangkan pemerintah daerah pada tingkat Kabupaten/Kota selain diwajibkan untuk menyebarkan informasi terkait rencana umum atau perincian tata ruang juga dimandatkan untuk melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.³⁶ Di dalam standar pelayanan minimal tersebut tercakup berbagai hal termasuk pelayanan informasi publik dan juga pelaksanaan partisipasi.³⁷ Jaminan mendasar bagi publik untuk memperoleh informasi itu juga mencakup kerugian dari seseorang yang merasa dirugikan akibat tidak diperolehnya informasi mengenai penataan ruang.³⁸

Keterlibatan masyarakat (partisipasi) dalam peraturan ini juga diberikan melalui jaminan hukum bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi. Penataan ruang diselenggarakan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat, dimana pelibatan tersebut mencakup perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian.³⁹ Dengan

33 Dr. Ir. A. Hermanto Dardak, M.Sc., "Pemanfaatan Lahan Berbasis Rencana Tata Ruang Sebagai Upaya Perwujudan Ruang Hidup yang Nyaman, Produktif, dan Berkelanjutan", hal: 7 (Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional "Save Our Land" for The Better Environment, Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, 10 Desember 2005)

34 Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 3

35 Ibid, Pasal 8 & 10 ayat (6)

36 Ibid, Pasal 11 ayat (5)

37 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang.

38 Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 66 dan penjelasannya

39 Ibid, Pasal 65 ayat (1) & (2)

pengaturan tersebut, peran masyarakat dalam penataan ruang mendapatkan jaminan yang cukup luas dan dapat dijadikan pintu masuk untuk pelibatan masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Mengenai koordinasi dalam penataan ruang, peraturan ini memberikan pengaturan mengenai tugas dari menteri yang bertanggung jawab dalam kegiatan penataan ruang (Menteri Pekerjaan Umum) untuk dapat melakukan koordinasi kegiatan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan.⁴⁰ Dengan pengaturan ini, pada dasarnya secara legal formal pengelolaan kehutanan dapat berjalan sinergis dengan kebutuhan pembangunan. Dalam aspek akuntabilitas, UU ini mengatur adanya mekanisme laporan dan/atau pengaduan kepada pemerintah pusat atau pun pemerintah daerah sebagai bagian dari peran masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap implementasi penataan ruang.⁴¹ Meskipun demikian, tidak ada suatu jaminan hukum atas adanya suatu sistem pengaduan yang memadai bagi masyarakat.

Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Perjalanan Indonesia untuk memiliki Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dapat dikatakan sangat panjang. Semenjak era Reformasi, wacana untuk menjadikan tata pemerintahan di Indonesia menjadi lebih transparan semakin gencar disuarakan. Salah satunya adalah gerakan untuk mengusung Undang-Undang KIP hingga akhirnya pada tahun 2008 Pemerintah mengesahkan UU tersebut. Berbagai pihak menyambut baik munculnya Undang-Undang ini, meski tetap tidak lepas dari beberapa kritik tajam yang substansial. Salah satunya adalah kekhawatiran mengenai keberadaan beberapa pasal yang dapat membatasi publik dalam memperoleh informasi.

Dalam sebuah wawancara, Mas Achmad Santosa seorang pakar *governance* dan hukum lingkungan menyatakan bahwa pasal 17 dan 54 dapat menguntungkan kelompok ekonomi monopolistik dan oligopolistik. Selain itu beliau juga melihat adanya paradoks dalam keseluruhan UU KIP tersebut.⁴² Senada dengan itu, Anotasi Undang-Undang KIP juga menyatakan bahwa kedua pasal tersebut harus dipahami dalam konteks bahwa seluruh informasi yang dikecualikan dan penenaan sanksi pidana harus melalui uji substansial serta uji konsekuensi.⁴³

Ketentuan dalam peraturan ini secara garis besar memberikan landasan bagi publik untuk dapat memperoleh informasi, dan memperkuat badan publik untuk menyiapkan infrastruktur maupun sumber daya manusia (SDM), termasuk badan publik yang terkait dengan pengelolaan hutan (instansi kehutanan) sebagai pelaksanaan dari hak masyarakat untuk memperoleh informasi kehutanan. Peraturan ini memberikan landasan yang sifatnya lebih khusus terkait dengan transparansi di

40 Ibid, Pasal 9 ayat (2) c

41 Ibid, Pasal 55 ayat (5) dan Pasal 60 huruf d.

42 Mas Achmad Santosa, "Ada pasal monster". (<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2008/05/12/MD/mbm.20080512.MD127126.id.html>)

43 "Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik" hal: 191 & 415 (ICEL, 2009)

semua sektor, termasuk kehutanan. Berdasarkan UU KIP, Kementerian Kehutanan kemudian menerbitkan Permenhut No. 2 tahun 2010 tentang Sistem Informasi Kehutanan dan Permenhut No. 7 tahun 2011 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Kehutanan. Pada tingkat daerah, khususnya di dua lokasi penelitian, UU KIP masih belum diimplementasikan dengan baik.

Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pengelolaan kehutanan tidak dapat dilepaskan dari pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup secara umum. Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan revisi dari Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Secara khusus, Undang-Undang ini memang tidak secara spesifik mengatur mengenai kehutanan, kecuali mengenai kebakaran hutan/lahan dan kriteria baku kerusakan lingkungan yang terkait dengan kebakaran hutan dan atau lahan.⁴⁴ Dalam hal kebakaran hutan atau lahan Undang-Undang ini memberikan kewenangan bagi Kementerian Lingkungan hidup untuk menentukan kriteria baku kerusakan lingkungannya. Selain itu dalam hal penyusunan atau evaluasi kebijakan yang akan berpengaruh atau berdampak penting kepada lingkungan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus mematuhi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).⁴⁵

Undang-Undang ini memiliki nuansa yang sangat kental dengan pelaksanaan tata kelola yang baik, di mana hal tersebut menjadi salah satu asas dan diperjelas dalam Penjelasan UU ini sehingga tidak menimbulkan multi tafsir.⁴⁶ Pada Penjelasan disebutkan bahwa :

“Yang dimaksud dengan “asas tata kelola pemerintahan yang baik” adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan

Selain meletakkan asas tata kelola pemerintahan yang baik dalam asas Undang-undang ini, pengaturan lebih lanjut juga dijabarkan dalam pasal-pasal. Dalam hal transparansi (akses informasi) maupun partisipasi masyarakat, peraturan ini memberikan pengaturan yang cukup komprehensif dan memberikan perlindungan bagi masyarakat.⁴⁷ Terkait dengan hak atas informasi, peraturan ini memberikan jaminan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi dalam proses penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).⁴⁸ Untuk dapat mengaktualisasikan hak masyarakat tersebut, peraturan ini juga memberikan pengaturan mengenai sistem informasi yang harus disusun oleh pemerintah maupun pemerintah daerah untuk mendukung pengembangan dan pelaksanaan kebijakan.⁴⁹ Terkait dengan partisipasi, peraturan ini memberikan jaminan bagi masyarakat untuk mengajukan

44 Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 21 ayat (3).

45 Ibid, Pasal 15 ayat (2) b

46 Ibid, Pasal 2 huruf m

47 Ibid, Pasal 65 ayat (2)

48 Ibid, Pasal 26 ayat (2)

49 Ibid, pasal 62 ayat (1)

usul dan atau keberatan atas suatu rencana kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan kerusakan lingkungan. Ketentuan tersebut diperkuat dengan ketentuan pada pasal 66 yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.”

Ketentuan tersebut memberikan perlindungan yang kuat terhadap masyarakat yang memperjuangkan hak-nya. Dalam Penjelasan UU tersebut dinyatakan bahwa maksud dari ketentuan pasal tersebut adalah untuk melindungi pencari keadilan terhadap upaya hukum balasan dengan tetap memperhatikan kemandirian peradilan. Undang-Undang ini juga memberikan pengaturan mengenai beberapa jenis penyelesaian sengketa lingkungan baik di dalam maupun di luar pengadilan.⁵⁰

Namun demikian, rumusan pasal dalam konteks penyelesaian sengketa tersebut memungkinkan adanya interpretasi yang berbeda. Pada pasal 84 ayat (3) dinyatakan bahwa

“Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.”

Ketentuan dari pasal tersebut membuka peluang interpretasi bahwa semua gugatan keberatan dari masyarakat harus melalui proses mediasi. Padahal, sebagaimana dinyatakan pada ayat sebelumnya, mediasi adalah penyelesaian sengketa yang bersifat alternatif. Sayangnya, terdapat interpretasi yang tidak penuh (misalnya hanya membaca satu ayat saja), hak gugat masyarakat bisa terhambat, sebagaimana yang terjadi pada penyelesaian perkara No. 19/G/2011/PTUN–BNA di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Di dalam pertimbangan hukum, hakim memutuskan bahwa karena penggugat belum melakukan upaya mediasi, pengadilan tidak berwenang memutus perkara tersebut (gugatan tidak dapat diterima).⁵¹

Namun dalam perkembangannya, Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dikalahkan oleh proses Banding pada Pengadilan Tata Usaha Negara (perkara No.89/B/2012/PT.TUN.MDN, Tanggal 30 Agustus 2012). Dalam putusannya, hakim pengadilan tinggi menyatakan secara garis besar di dalam pertimbangan hukumnya bahwa:

“...Bahwa pasal 84 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berbunyi :“Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di Luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa”. Ketentuan ini hanya berlaku jika para pihak yang bersengketa sejak awal telah memilih penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Berdasarkan fakta hukum di pengadilan, tahapan

50 *Ibid*, Pasal 84

51 Baca pertimbangan hukum dalam putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Nangroe Aceh Darussalam No. Perkara 19/G/2011/PTUN –BNA

ini tidak terjadi, oleh Karenanya ketentuan pasal 84 ayat (3) tidak dapat diberlakukan...”

Keputusan ini memberikan sebuah penafsiran yang sesuai dengan yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan. Penafsiran sebuah pasal dalam sistem hukum di Indonesia memang menjadi sebuah kewenangan yang dimiliki oleh hakim. Sehingga, pada sistem hukum di Indonesia hakim pada dasarnya tidak secara otomatis terikat pada sebuah yurisprudensi.⁵² Pada prakteknya, hakim cenderung mengikuti beberapa keputusan terdahulu (yurisprudensi) yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung. Namun pada kasus ini, perkara tersebut belum masuk kedalam proses kasasi, sehingga belum terdapat sebuah jaminan bahwa penafsiran yang salah terhadap pasal 84 ayat (3) UU No.32 tahun 2009 tidak lagi terulang. Hal ini menunjukkan bahwa penting bagi Mahkamah Agung untuk dapat memberikan sebuah kebijakan (bisa berupa surat edaran) kepada seluruh lembaga peradilan di Indonesia terkait dengan penafsiran pasal dalam UU No.32 tahun 2009 tersebut.

Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang ini memuat berbagai perubahan mendasar dalam sistem anggaran yang merupakan “urat nadi” pembangunan bangsa termasuk di sektor kehutanan. Perubahan tersebut didorong oleh faktor utama di era reformasi yaitu perubahan yang begitu cepat di bidang politik terutama terkait dengan desentralisasi dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam melayani masyarakat dan efisiensi pemanfaatan sumber daya (alam). Pengelolaan (tata kelola) di sektor kehutanan sangat dipengaruhi oleh kemampuan lembaga kehutanan dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang akan menjadi acuan dalam penyusunan APBN dan APBD. Dalam pasal 14 ayat (2) disebutkan:

“Rencana kerja dan anggaran sebagaimana disebut dalam ayat (1) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai”

Artinya Rencana Kerja dan Anggaran yang disusun menjadi jaminan akan prestasi kerja lembaga-lembaga kehutanan yang sudah pasti akan mencakup prinsip-prinsip tata kelola yang baik seperti transparansi, koordinasi, dan partisipasi. Kemudian dalam penjelasan umum atas UU tersebut di poin 4 disebutkan mengenai asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, antara lain: (a) Akuntabilitas berorientasi pada hasil, (b) Profesionalitas, (c) Proporsionalitas, (d) Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, dan (e) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri⁵³

Undang-Undang No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Dalam mengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya, terlebih lagi di era teknologi seperti sekarang ini, sangat diperlukan adanya informasi geospasial

52 Mertokusumo, Sudikno, Prof. .S.H. 1996, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta

53 Undang-undang no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

agar konflik tata ruang (spasial) bisa diminimalkan. Hadirnya Undang-Undang tentang Informasi Geospasial ini tentu saja suatu perkembangan yang sangat penting mengingat informasi geospasial mempunyai arti penting bagi negara guna membantu mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Pasal 1 butir 2 UU Nomor 4 Tahun 2011 menjelaskan bahwa geospasial atau ruang kebumihantropis adalah aspek keruangan yang menunjukkan lokasi, letak, dan posisi suatu obyek atau kejadian yang berada di bawah, pada atau di atas permukaan bumi yang dinyatakan dalam sistem koordinat tertentu. Informasi geospasial ini penting dalam konteks bernegara untuk menjamin hak-hak warga secara ekonomi, seperti diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) dan Ayat (4) UUD 1945. Informasi geospasial merupakan alat bantu dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan/atau pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan keruangan.

Dalam konteks tata kelola, Pasal 2 dengan jelas mengamanatkan keterbukaan (transparansi) dan keterpaduan (koordinasi) sebagai asas dalam penyusunan informasi geospasial yang berdaya guna dan berhasil guna. Sedangkan Pasal 3 menegaskan tujuannya untuk menjamin ketersediaan dan akses informasi geospasial yang dapat dipertanggungjawabkan, mewujudkan penyelenggaraan yang berdaya guna dan berhasil guna melalui kerja sama, koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, dan mendorong penggunaan informasi geospasial dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dengan demikian, peraturan ini pada pokoknya merupakan jaminan hukum untuk adanya suatu informasi geospasial yang terintegrasi di Indonesia.

Dalam konteks tata kelola hutan di Indonesia, informasi geospasial yang tidak terintegrasi merupakan salah satu masalah utama dalam pengelolaan hutan. Informasi geospasial yang berbeda – beda antar instansi pemerintahan, baik antar sektor atau pun antar pusat dengan daerah, mengakibatkan adanya ketidaksinkronan antar kebijakan terkait penggunaan kawasan hutan, termasuk penggunaan untuk non – kehutanan. Informasi geospasial yang terintegrasi ini pada prinsipnya juga merupakan salah satu alat koordinasi antar instansi sehingga peraturan ini merupakan jaminan hukum untuk adanya koordinasi dalam penyediaan informasi geospasial, termasuk antar sektor kehutanan dan non – kehutanan serta antara instansi kehutanan pusat dan daerah.

Kondisi ini pada tingkat daerah masih belum dapat diimplementasikan dengan baik. Efektifitas koordinasi dengan menggunakan perangkat data geospasial sedang diupayakan di level daerah. Sedangkan pada tingkat nasional sedang diupayakan oleh inisiatif *one map* yang digagas oleh Unit Kerja Presiden Untuk Pengawasan dan Percepatan Pembangunan (UKP4).

Undang-Undang No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan

Sektor perkebunan sangat erat kaitannya dengan kehutanan. Alih fungsi kawasan hutan menjadi non kawasan hutan, termasuk perkebunan, seringkali menjadi permasalahan deforestasi di Indonesia. Oleh karena itu sangat relevan untuk melihat jaminan hukum umum yang diatur dalam Undang-Undang Perkebunan dan relasinya dengan aspek tata kelola yang baik. Di dalamnya, Undang-Undang ini tidak

secara langsung memberikan pengaturan terkait dengan kawasan hutan. Substansi pengaturan menitikberatkan pada proses pengembangan usaha perkebunan dan dampaknya terhadap lingkungan serta aspek sosial lainnya. Terkait dengan masalah transparansi, peraturan ini memuat asas keterbukaan sebagai salah satu dasarnya. Di dalam penjelasan UU ini, disebutkan bahwa penyelenggaraan perkebunan dilakukan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat. Hanya saja asas ini tidak diatur lebih lanjut pada pasal – pasal berikutnya sehingga kurang memberikan jaminan hukum akan adanya sistem informasi yang memadai bagi masyarakat. Meskipun demikian, dengan adanya UU 14/2008, saat ini Menteri Pertanian telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 32 tahun 2011 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Pertanian.

Untuk pengaturan mengenai peran serta masyarakat (partisipasi), peraturan ini memberikan jaminan bahwa perencanaan perkebunan disusun secara partisipatif, terpadu, terbuka, dan akuntabel.⁵⁴ Selain pengaturan tersebut, UU ini memberikan keharusan bagi pihak yang mengajukan izin untuk bermusyawarah terlebih dahulu (apabila sudah terdapat hak di atas tanah tersebut) dengan masyarakat atau masyarakat hukum adat (apabila tanah tersebut adalah tanah ulayat).⁵⁵ Dengan pengaturan tersebut, masyarakat memiliki sebuah landasan hukum untuk dapat berpartisipasi dalam proses pemberian izin perkebunan.

Dalam hal koordinasi, undang-undang ini memiliki pendekatan sektoral yang tidak melihat kawasan perkebunan sebagai satu kesatuan ekosistem. Akibatnya ketentuan mengenai koordinasi hanya mengatur konteks pengamanan perkebunan dan koordinasi sektor perkebunan pada tingkat pusat-daerah.⁵⁶ Undang-undang ini maupun kebijakan turunannya (Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri) tidak mengatur konsep keintegrasian dengan kebijakan kehutanan, terutama yang bersinggungan dengan pemanfaatan di sekitar dan di dalam kawasan hutan. Permasalahan koordinasi perkebunan dan kehutanan dapat dilihat dari peraturan daerah dan praktek kebijakan kepala daerah yang sering tidak selaras dengan peraturan perundangan di tingkat nasional.

Dalam aspek akuntabilitas, undang-undang ini tidak memberikan jaminan adanya ruang bagi masyarakat untuk mengajukan keberatan dan pengaduan bila haknya dilanggar. Pengaturan ini hanya mengatur mekanisme penegakan hukum pidana yang bersumber dari laporan masyarakat namun tidak juga spesifik mengatur mengenai pelaporan tersebut.⁵⁷

Undang – Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Seperti perkebunan, pertambangan juga merupakan salah satu kegiatan terbesar penyebab deforestasi hutan di Indonesia sehingga menjadi salah satu obyek

54 Undang-Undang No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, pasal 8

55 *Ibid*, Pasal 9 ayat (2)

56 *Ibid*, Pasal 20 & penjelasan pasal 8

57 *Ibid*, Pasal 45 ayat (2) huruf a.

studi dalam kajian ini. Pada aspek tata kelola, UU ini dengan tegas menyebutkan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai asas pengelolaan pertambangan.⁵⁸ Lebih lanjut, transparansi diatur lebih lanjut dalam kewajiban pemerintah dalam mengumumkan rencana kegiatan usaha pertambangan secara terbuka.⁵⁹

Sementara itu, partisipasi masyarakat secara eksplisit terlihat dalam ketentuan mengenai pendapat masyarakat yang harus dipertimbangan dalam penetapan wilayah pertambangan⁶⁰, wilayah pertambangan sendiri merupakan wilayah yang diperuntukkan kegiatan pertambangan. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan tambang juga cukup kuat diatur dalam peraturan ini melalui adanya wilayah khusus yang ditetapkan untuk wilayah pertambangan rakyat (WPR) serta ketentuan yang mewajibkan pemilik izin untuk mengembangkan dan memberdayakan masyarakat sekitar wilayah tambang. Mengenai akuntabilitas, UU ini tidak mengatur mengenai mekanisme pengajuan keberatan dan pengaduan terkait pengelolaan tambang, yang ada hanya mekanisme gugatan melalui pengadilan bila mengalami kerugian akibat pengusahaan tambang.

Terkait dengan koordinasi, UU ini mengatur aspek koordinasi melalui pelibatan instansi terkait dalam kegiatan pengelolaan pertambangan, seperti dalam penetapan wilayah pertambangan dan juga dalam hal pengurusan hak atas tanah. UU ini dengan tegas mengatur bahwa kegiatan usaha pertambangan (meski sudah memiliki izin usaha pertambangan) tidak dapat dilakukan pada wilayah yang dilarang oleh ketentuan peraturan lainnya kecuali sudah memperoleh izin dari instansi pemerintah yang berwenang. Dengan demikian, dalam hal penetapan suatu wilayah pertambangan maka diharuskan berkoordinasi terlebih dahulu dengan instansi terkait, misalnya instansi kehutanan, lingkungan hidup, dll. Walaupun demikian, masih diperlukan sebuah peraturan yang lebih operasional untuk pengimplementasian kegiatan koordinasi di tingkat lapangan.



58 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

59 Ibid, Pasal 64 dan 85.

60 Ibid, Pasal 10 huruf b.

4. INFORMASI KEHUTANAN, LANDASAN UTAMA DEMOKRATISASI PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN

Akses terhadap informasi kehutanan merupakan pilar utama dalam mewujudkan sebuah sistem tata kelola kehutanan yang bertanggung gugat. Untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang mendukung akses informasi publik diperlukan sebuah sistem informasi yang akurat, efisien dan menjangkau berbagai pihak yang berkepentingan. Demikian pula dalam konteks kehutanan, informasi akurat dan terkini menjadi hal yang sangat krusial dalam proses perencanaan hingga evaluasi berbagai kegiatan pembangunan kehutanan. Sebagai salah satu elemen pembangunan selain pemerintah dan kalangan usaha, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan seharusnya memiliki informasi berkaitan dengan berbagai perencanaan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah di sekitar wilayah hidup mereka. Kesesuaian struktur sosial, budaya dan ekonomi masyarakat dengan rencana pembangunan kehutanan oleh pemerintah akan memberikan jaminan terhadap efektivitas suatu program. Pada bagian ini akan dijabarkan beberapa temuan penting dari aspek transparansi informasi berdasarkan indikator kunci dari penelitian ini.

4.1 Sistem Informasi

Jaminan atas keberadaan sistem informasi termuat dalam Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pada tingkatan yang lebih spesifik untuk ruang lingkup di Kementerian Kehutanan, memiliki Peraturan Menteri Kehutanan No. 2 tahun 2010 tentang Sistem Informasi Kehutanan, Peraturan Menteri Kehutanan No. 7 tahun 2011 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Kehutanan, dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 50 Tahun 2011 tentang Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Lingkup Kementerian Kehutanan. Keberadaan peraturan ini memberikan sebuah pijakan dalam melaksanakan sebuah sistem informasi pada sektor kehutanan. Sedangkan pemerintah daerah belum menunjukkan sebuah upaya serius untuk mengimplementasikan keterbukaan informasi dalam tata kelola kehutanan seperti perkembangan pada tingkat nasional

Kesimpulan Umum

- Jaminan hukum terhadap sebuah sistem informasi ditemukan cukup untuk memberikan sebuah landasan akses informasi terkait kehutanan bagi masyarakat.
- Aturan terkait dengan keterbukaan informasi di sektor kehutanan tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat marginal
- Pengaturan mengenai keterbukaan informasi belum komprehensif dan detail
- Paradigma pemerintah mengenai keterbukaan yang hakiki masih relatif lemah
- Kapasitas para pemangku kepentingan, khususnya masyarakat dan pemerintah, belum memadai untuk mewujudkan keterbukaan informasi
- Praktik keterbukaan informasi sudah ada, namun belum tersistematisasi dan terlembaga

Namun, terkait dengan aspek tenurial dan pengelolaan hutan (*forest management*), Peraturan Menteri tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Kehutanan, belum memiliki prosedur keterbukaan informasi terkait proses penyusunan sebuah kebijakan. Peraturan Menteri tersebut belum memberikan keharusan untuk melakukan diseminasi kepada para pemangku kepentingan. Artinya, walaupun telah mempunyai pengklasifikasian informasi publik, namun belum ada pengaturan yang jelas tentang diseminasi informasi ketika ada proses penyusunan kebijakan.

Aspek Tenurial dan Penataan Lahan

Sedangkan jaminan hukum pada konteks tenurial terkait dengan sistem informasi yang mengharuskan adanya diseminasi informasi sebelum dilakukannya kegiatan pelibatan (*partisipasi*) publik tidak ditemukan.

Kondisi tersebut juga ditemukan dalam hal perencanaan ruang dan lahan (*land use planning*). Dalam peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang dan lahan, keterbukaan informasi menjadi salah satu asas⁶¹. Namun demikian masih dibutuhkan sebuah pengaturan yang lebih rinci dapat menjadi panduan bagi masyarakat. Selain itu, pada peraturan tentang standar pelayanan minimal bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, informasi yang secara tegas disebutkan harus disediakan hanya terbatas pada rencana tata ruang dan rencana terperinci, bukan informasi terkait proses penyusunan.

Di dalam banyak kasus dijumpai bahwa jaminan hukum untuk diseminasi informasi masih sangat lemah sehingga penerapan transparansi masih sebatas pada tahapan-tahapan prosedural normatif misalnya melalui konsultasi publik, musyawarah

61 Pasal 2 UU 26/2007 dan Pasal 4 PP 44/2004.

perencanaan pembangunan (musrenbang) dan sebagainya, tanpa proses penyiapan kapasitas masyarakat melalui pendampingan oleh organisasi masyarakat sipil dan akademisi. Dengan adanya proses penyiapan ini, harapannya masyarakat memiliki kemampuan dan pemahaman atas informasi yang sama dengan para pemangku kepentingan lainnya.

Kondisi yang sedikit berbeda ditemukan di Kalimantan Tengah, dimana terdapat Peraturan Gubernur No. 13 tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah (Pergub 13/2009). Pergub tersebut mengatur pembentukan Lembaga Keadaman yang salah satu fungsinya adalah untuk mengurus dan mengatur tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah⁶². Walaupun demikian Pergub 13/2009 tersebut tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai transparansi dalam pengambilan kebijakan. Namun dalam hal terjadi pengalihan hak atau konversi tanah adat, fungsionaris ke-damang-an memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi.⁶³ Dengan keberadaan keadaman tersebut hak masyarakat untuk bisa mengetahui rencana konversi dapat sedikit diakomodasi. Walaupun demikian pemahaman atas akses informasi seharusnya tidak terbatas pada pembentukan suatu lembaga perwakilan, namun langsung kepada publik secara umum.

“Hal ini dapat diartikan bahwa adanya jaminan hukum yang kuat terkait hak masyarakat untuk memperoleh informasi. Namun dalam hal diseminasi informasi terkait proses pengambilan kebijakan masih ditemukan lemah.”

Di tingkat nasional, dalam hal akses informasi tenurial yang terkait dengan pemberian izin dalam suatu kawasan masih ditemukan lemah. Dalam Peraturan Menteri Kehutanan No.7 tahun 2011 pengaturan tentang jenis informasi yang disediakan secara berkala, tidak mencakup informasi mengenai perizinan. Hasil penelitian ini juga menemukan bahwa masyarakat di dalam dan di sekitar hutan seringkali tidak mendapatkan informasi yang memadai.

Aspek Pengelolaan Hutan

Di tingkat nasional, jaminan hukum yang mensyaratkan sistem informasi untuk dijadikan dasar dalam aspek pengelolaan hutan ditemukan kuat. Peraturan Pemerintah No.44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan menyatakan bahwa pelaksanaan manajemen hutan harus didasari pada informasi yang diperoleh dari kegiatan inventarisasi⁶⁴. Jaminan ini menjadi pijakan bahwa kegiatan pengelolaan (dari kegiatan perencanaan sampai dengan kegiatan pemanfaatan) didasarkan dari hasil kegiatan inventarisasi.

62 Pergub 19/2009 Pasal 4 (b)

63 Pergub 19/2009 Pasal 5 (b)

64 Pasal 16 ayat (1) PP 44/2004

Dalam hal jaminan hukum bagi masyarakat untuk menyampaikan informasi yang relevan sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan manajemen kehutanan, masih ditemukan kelemahan. Walaupun ada kewajiban untuk melakukan konsultasi ketika proses penyusunan⁶⁵, namun tidak secara jelas disebutkan apa bentuk tindak lanjut untuk mengakomodir masukan-masukan yang telah disampaikan oleh para pemangku kepentingan. Hal ini memberikan celah untuk menjadikan ketentuan tersebut hanya sebagai pelengkap formal semata. Padahal yang harus dipastikan adalah bahwa masukan yang diperoleh dari publik bisa menjadi landasan dari pengambilan keputusan, dan seluruh proses tersebut dapat secara jelas diketahui oleh publik.

Aspek Pendapatan Kehutanan

Dalam hal pengelolaan pendapatan sektor kehutanan (*forest revenue*), transparansi telah menjadi salah satu prinsip umum, sesuai dengan ketentuan pengelolaan keuangan negara di dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun tidak ditemukan kebijakan turunan untuk pengejawantahan pelaksanaan prinsip transparansi tersebut secara lebih jelas, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Apabila mengacu kepada sistem informasi yang telah ada, keterbukaan terkait keuangan di sektor kehutanan memang tidak diatur secara spesifik, baik dalam UU 14/2008 maupun Permenhut no 7/2011. Kedua peraturan tersebut hanya mengatur mengenai keterbukaan laporan keuangan⁶⁶ dan dapat diakses setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)⁶⁷. Salah satu implikasinya ke publik adalah ketiadaan landasan untuk mengetahui informasi tentang pengalokasian dana untuk 'dikembalikan' ke hutan, atau terkait pengalokasian dana bagi hasil antara pusat dan daerah.

Informasi penting lain terkait pendapatan negara dari sektor kehutanan adalah aksesibilitas publik terhadap dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Dalam penelitian ini kembali ditemukan bahwa belum ada kebijakan turunan dari perundangan tentang keterbukaan informasi ke dalam aturan teknis. PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Lembaga (RKA-KL) mengatur bahwa pembahasan dilakukan melalui rapat terbuka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun tidak ditemukan ketentuan yang secara jelas mengatur mengenai bagaimana publik dapat memperoleh dokumen tersebut. Payung hukum yang mewajibkan anggota DPR dan lembaga DPR untuk membuka seluruh proses anggaran dan pengawasan kepada publik masih sangat lemah. Informasi tersebut hanya bisa diperoleh dari sidang-sidang DPR yang pada prinsipnya terbuka seperti yang diatur dalam aturan Tata Tertib Sidang DPR.

Pada kedua daerah penelitian, ditemukan bahwa keterbukaan informasi atas anggaran masih sangat terbatas. Beberapa aktor yang diwawancarai lebih mengedepankan mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrebang) sebagai wadah keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat dalam menyusun program pembangunan. Para responden juga mengakui bahwa Musrebang lebih banyak

65 Pasal 41 ayat (2) a PP 44/2004

66 Pasal 9 ayat (2) UU 14/2008

67 Pasal 7 huruf C, Permenhut 7/2011

membahas terkait jenis kegiatan yang akan diajukan dibandingkan alokasi anggaran yang akan digunakan.

4.2 Pemahaman Para Pihak

Untuk dapat melaksanakan sebuah sistem informasi yang telah tersedia, diperlukan pemahaman yang komprehensif dari para aktor, mulai dari pemerintah, kalangan bisnis, organisasi masyarakat sipil, masyarakat, akademisi dan juga media. Dengan pemahaman yang komprehensif tersebut, para aktor diharapkan dapat melakukan segala bentuk upaya yang diperlukan untuk mewujudkan sebuah tata kelola yang transparan. Pada bagian ini akan dilihat mengenai pemahaman para aktor terhadap sistem informasi dan upaya yang dilakukan untuk menerapkan prinsip transparansi pada sektor kehutanan.

Instansi kehutanan di tingkat nasional maupun daerah menyatakan bahwa pada dasarnya terdapat keterbukaan selama ada permintaan informasi tenurial dari masyarakat. Dalam konteks akses informasi tentang pemegang izin konsesi, para responden dari Kementerian Kehutanan mengatakan bahwa informasi tentang penataan tentang perijinan memang tidak menjadi bagian dari informasi yang harus disampaikan secara berkala⁶⁸ ke publik sesuai dengan P.7/2011. Sehingga untuk mengakses informasi tersebut maka dibutuhkan peran aktif dari masyarakat. Namun demikian pemahaman tersebut tidak dapat dikatakan kuat karena instansi kehutanan tidak menyediakan mekanisme maupun prosedur yang jelas bagi publik yang ingin memperoleh informasi.

Penyediaan Informasi

Sedangkan dalam hal ketersediaan informasi dalam bentuk yang beragam dan dalam format yang mudah dipahami masyarakat, ditemukan bahwa upaya yang dilakukan instansi kehutanan cukup memadai. Kementerian Kehutanan saat ini sedang mengembangkan WebGIS Kehutanan dalam rangka membangun sebuah Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN) Kehutanan. Upaya ini untuk mempercepat implementasi desentralisasi urusan kehutanan di daerah, dengan merujuk pada kondisi spesifik Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Tengah

Hasil yang diperoleh dari para responden di dua lokasi penelitian menyatakan informasi diperoleh dari sistem informasi, dan publikasi lainnya berupa brosur dan leaflet. Namun hal ini tidak bisa dikatakan kuat karena mekanisme penyebarannya hanya mengandalkan pada situs webiste, melalui kegiatan sosialisasi serta papan/lembar pengumuman resmi saja. Penelusuran terhadap situs website, masih menemukan informasi yang terbatas, dan beberapa diantaranya masih sulit diakses secara utuh oleh masyarakat umum. Pada wilayah Kalimantan Tengah misalnya, untuk dapat memperoleh informasi yang terkait dengan perizinan perkebunan, pertambangan ataupun kehutanan, masih tidak bisa untuk didapatkan.

68 Menurut UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, terdapat 3 jenis informasi (a) disediakan dan diumumkan secara berkala (b) diumumkan secara serta merta (c) tersedia setiap saat

Hal yang sama juga ditemui pada aspek penyusunan, pemanfaatan dan evaluasi anggaran kehutanan. Pada tingkat nasional, Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat, pemerintah hanya mengandalkan jaringan internet sebagai sarana penyampaian. Instansi kehutanan sepertinya meletakkan tanggung jawab atas penyediaan informasi kepada publik hanya melalui situs website. Padahal tingkat pengguna internet di Indonesia masih tergolong kecil⁶⁹, terutama bagi masyarakat di tingkat tapak yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

Di sisi lain, kapasitas masyarakat untuk paham bagaimana prosedur permohonan informasi dan dimana mendapatkan informasi tersebut, masih sangat lemah. Pada kedua daerah penelitian, belum ditemukan upaya yang terencana (sesuai perundangan yang berlaku) dari masyarakat untuk memperoleh informasi. Masyarakat juga tidak memperoleh dukungan yang jelas dari berbagai pihak untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam hal mengakses sistem informasi yang telah tersedia.

Proses Pemberian Konsesi

Keterbukaan informasi menjadi bagian yang tak terpisahkan untuk menjalankan mekanisme PADIATAPA (Persetujuan atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan) dengan benar. Hasil penelitian menemukan bahwa pemahaman instansi kehutanan dalam konteks ini masih sangat lemah. Keterbukaan informasi cukup dengan melakukan kegiatan sosialisasi, itupun setelah proses pemberian ijin konsesi sudah diberikan kepada suatu perusahaan. Hal ini tentu saja berlawanan dengan maksud dari PADIATAPA, di mana yang menjadi penekanan dalam konsep tersebut adalah aspek persetujuan dari masyarakat sebelum dilaksanakannya sebuah proyek.

Temuan yang menarik terdapat di daerah penelitian Nusa Tenggara Barat, ketika disetujuinya ijin konsesi kepada PT. Sadhana Arifnusa oleh pemerintah. Padahal di sisi lain pemerintah juga menerima proposal IUPHKm dari kelompok tani Desa Sambelia dari Kecamatan Sambelia, Kabupaten Lombok Timur untuk lokasi konsesi yang sama. Kemudian proses pemberian ijin diputuskan secara sepihak oleh pemerintah karena pihak perusahaan dinilai lebih memenuhi prasyarat dibandingkan masyarakat. Klarifikasi pihak pemerintah atas kondisi ini mengatakan bahwa hal ini tidak lebih dari proposal mana yang paling siap untuk diproses. Namun sebetulnya proses pemberian ijin seperti ini bisa disikapi dengan lebih bijak tanpa harus mengambil keputusan secara sepihak.

Pengelolaan Kehutanan

Dalam konteks ini, kemampuan dan pemahaman aktor (instansi kehutanan) dalam melakukan diseminasi informasi ditemukan masih lemah, kondisi ini juga terkait dengan ketersediaan informasi yang dimiliki. Walaupun instansi kehutanan sudah melakukan pengklasifikasian informasi namun masih terbatas pada informasi yang terkumpul di Pusat Humas Kementerian Kehutanan sebagai Pejabat Pengelola

69 Menurut data dari world internet statistic pada tahun 2011, pengguna internet di Indonesia baru mencapai 55.000.000 jiwa dari total penduduk (perkiraan) 245 juta jiwa. (sumber: <http://www.internetworldstats.com/stats3.htm>)

Informasi dan Dokumentasi di lingkup Kementerian Kehutanan. Seharusnya upaya ini dilakukan secara menyeluruh untuk lingkup kementerian, dengan demikian proses desiminasi informasi bisa dilakukan dengan baik.

Sedangkan pada tingkat daerah belum ditemukan pemahaman maupun upaya yang dilakukan oleh instansi kehutanan untuk melakukan desiminasi informasi secara sistematis seperti yang dimandatkan UU KIP. Faktor penyebabnya adalah belum adanya sistem informasi yang tersedia dikarenakan PPID belum ditemukan. PPID hanya ditemukan pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) kehutanan, dan bukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di bawah gubernur atau bupati.

Perencanaan Ruang dan Lahan

Permasalahan yang sama juga ditemukan dalam hal proses perencanaan ruang dan lahan, di mana pada tingkat nasional ditemukan bahwa instansi perencana telah memiliki kesiapan dan melakukan upaya yang memadai untuk dapat menyediakan informasi bagi publik. Sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan keterbukaan informasi diwujudkan melalui situs website tentang penataan ruang. Walau demikian, dalam konteks arus informasi secara internal di instansi perencanaan maupun antar instansi sektoral masih ditemukan kendala sehingga ketersediaan informasi yang terintegrasi melalui Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN)⁷⁰ masih belum optimal.

Sedangkan temuan dari Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa kesiapan infrastruktur terkait dengan pelayanan informasi publik dalam penataan ruang dan lahan, telah ditemukan melalui situs website. Hanya saja alur informasi, klasifikasi data, dan jaminan keakuratan data, masih belum ditemukan. Ketika merujuk kepada situs <http://tarukalteng.net/>, informasi yang tersedia masih sangat umum. Dalam hal informasi yang lebih detail seperti draft Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) sebuah kabupaten, di dalam situs ini belum tersedia⁷¹.

Pemintaan Informasi

Penelitian ini menemukan upaya dan komitmen para aktor (instansi pemerintah) dalam menerapkan transparansi di tingkat nasional. Sayangnya permintaan informasi oleh masyarakat terhadap Kementerian Kehutanan maupun pada instansi lain, masih sangat sedikit. Kondisi seperti ini tentu saja mempengaruhi kesiapan instansi pemerintah dalam hal penyediaan jenis informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, termasuk mengkaji kesiapan sistem informasi yang telah dikembangkan. Di daerah

70 Dalam konteks perencanaan ruang dan lahan, diperlukan sebuah mekanisme pertukaran informasi yang memadai, karena kegiatan penataan ruang akan sarat dengan persinggungan kepentingan dengan sektor lain. Dalam hal ini pemerintah telah melakukan upaya semenjak tahun 2007 dengan membentuk sebuah Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN) melalui Peraturan Presiden (PERPRES) No. 85 Tahun 2007. Maksud dan tujuan dari Perpres tersebut sudah sangat bagus, di mana dimaksudkan agar kegiatan perencanaan ruang dan lahan dapat didasari pada informasi yang komprehensif dari semua sektor. Namun demikian, Perpres tersebut hanya memberikan pengaturan mengenai organ kelengkapan dari JDSN dan tidak memberikan pengaturan mengenai mekanisme kerja dari JDSN tersebut.

71 Akses ke laman <http://tarukalteng.net/> dilakukan pada tanggal 29 Mei 2012, pukul 10.33 WIB)

masyarakat masih bisa mendapatkan informasi dari instansi kehutanan maupun instansi lainnya, hanya saja masih menggunakan pendekatan secara personal.

“Sistem informasi dan upaya yang dilakukan pada tingkat nasional telah cukup kuat untuk dijadikan dasar dalam melaksanakan transparansi, hanya saja sistem yang dibangun belum terintegrasi. Sedangkan pada tingkat daerah belum ditemukan sebuah upaya membangun sistem informasi tersebut. Kemampuan dan kemauan masyarakat untuk melakukan akses informasi pada tingkat nasional maupun daerah masih ditemukan lemah. Upaya para aktor masih relatif lemah dalam mengaktualisasikan transparansi.”

Peran Media Massa

Peran media massa dalam menyajikan berita terkait dengan aspek teknik pengelolaan hutan belum dilakukan secara berkala. Peliputan masih secara insidental dan belum memberikan ruang khusus yang membicarakan hal tersebut. Berbagai variabel yang bisa menjadi penyebab dari temuan ini, diantaranya adalah kemampuan untuk menangkap isu secara komprehensif, ataupun dari sisi sudut pandang para jurnalis, untuk menjadikan aspek pengelolaan hutan menjadi cukup menarik untuk mendapatkan ruang khusus.

Saat ini, peran media massa memiliki kecenderungan yang cukup tinggi untuk mengangkat isu-isu kejahatan kehutanan, seperti penebangan liar, perambahan hutan, sampai dengan isu korupsi di sektor kehutanan. Dalam konteks perencanaan ruang dan lahan, media massa ditemukan cukup memberikan ruang dalam pemberitaannya, khususnya terkait kepatuhan atas penataan ruang.

4.3 Aktualisasi Transparansi

Keberadaan sistem informasi dan pemahaman para aktor, akan mempengaruhi aktualisasi pelaksanaan keterbukaan informasi publik. Bagian ini akan memberikan gambaran mengenai bagaimana keterbukaan informasi dipraktekkan di tingkat lapangan. Temuan hasil penelitian menyimpulkan bahwa aktualisasi keterbukaan informasi masih relatif lemah, baik di kedua provinsi maupun di tingkat nasional.

Pelayanan bagi Masyarakat di Dalam dan Sekitar Hutan

Pelayanan informasi secara khusus kepada masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan ditemukan masih sangat lemah. Dengan mempertimbangkan, akses jaringan komunikasi yang sulit, keberadaan mereka di daerah-daerah sulit dijangkau, seharusnya bentuk pelayanan informasi tidak bisa disamakan dengan masyarakat yang tinggal di perkotaan. Apalagi masyarakat inilah yang paling merasakan dampak sebuah proyek pembangunan, tentunya menjadi suatu keharusan agar mereka memperoleh informasi yang cukup.

Aksesibilitas Informasi Kehutanan di Lokasi Penelitian

Aksesibilitas informasi tentang administrasi perizinan di masing-masing daerah penelitian masih ditemukan berbeda-beda. Informasi ini bisa didapatkan melalui laporan statistik kehutanan yang dipublikasi setiap tahun. Di Kalimantan Tengah ditemukan bahwa masyarakat memiliki akses untuk mendapatkan informasi tersebut. Berbeda kondisinya dengan Nusa Tenggara Barat, dimana masyarakat tidak mudah untuk dapat mengakses informasi tersebut. Demikian halnya bila melihat tingkat pemahaman masyarakat terhadap informasi yang ada di dalam dokumen statistik tersebut. Sebagian masyarakat yang dijadikan responden menyatakan dapat memahami informasi yang tertuang dalam statistik kehutanan, namun sebagian lainnya masih merasakan belum dapat memahami dengan mudah.

Masih berkaitan dengan aksesibilitas informasi, penelitian dilanjutkan untuk mendapatkan data-data mentah ataupun olahan (misalnya peta, luasan konsesi, status kawasan, dll) yang menjadi bahan dari penyusunan dokumen statistik kehutanan. Pertanyaan diarahkan untuk mengetahui bagaimana proses pengumpulan dan pengolahan data yang digunakan untuk memproduksi publikasi tersebut. Akses masyarakat terhadap data-data tersebut masih ditemukan lemah. Di Kalimantan Tengah ditemukan bahwa hampir semua instansi, ketika dimintakan data-data tersebut, merujuk kepada situs website instansi masing-masing. Namun bila diperiksa ke situs yang dimaksud, jenis data yang tersedia bukanlah data yang dibutuhkan seperti yang diminta oleh peneliti. Sedangkan di daerah penelitian Nusa Tenggara Barat ditemukan bahwa aparat kehutanan masih bersifat tertutup dan mencurigai permintaan informasi dalam penelitian ini⁷².

Hal lain yang ditemukan di kedua wilayah penelitian adalah sitem *pooling* data dan informasi yang masih sangat lemah. Salah satu temuannya adalah belum adanya pusat data yang terstruktur dan terintegrasi. Informasi dan data teknis kehutanan tersebut masih dipegang oleh masing-masing bidang di dinas kehutanan.

Pengelolaan Informasi di Kementerian Kehutanan

Pengelolaan data dan informasi, di lingkup Kementerian Kehutanan ditemukan upaya yang cukup baik untuk membangun infrastruktur kelembagaan. Untuk menjalankan tugas pelayanan informasi, maka PPID Kementerian Kehutanan memiliki situs website tersendiri yang menyediakan berbagai informasi terkait tugas dan fungsi PPID maupun data dan informasi kehutanan lainnya. Hanya saja masih ditemukan kendala dalam pelaksanaan fungsi pelayanan tersebut, dikarenakan informasi yang disajikan masih sangat terbatas.

Keterbatasan dalam penyajian data dan informasi dikarenakan belum banyaknya direktorat teknis yang menyetorkan datanya ke sekretariat PPID. Temuan lainnya

72 Dalam pelaksanaan penelitian, peneliti bersurat kepada Dinas Kehutanan Nusa Tenggara Barat untuk memperoleh berbagai data/informasi. Hasilnya, pejabat instansi dimaksud justru meminta hal-hal yang perlu dijawab sehingga berikutnya mereka memberikan informasi tertulis yang telah diolah menjadi daftar pertanyaan.

adalah di beberapa direktorat teknis di Kementerian Kehutanan telah memiliki sistem informasi melalui database⁷³ sebelum PPID terbentuk. Dengan kondisi seperti ini maka tantangan terbesar PPID adalah bagaimana melakukan konsolidasi data dan informasi tersebut untuk mengoptimalkan fungsi dan peran PPID.

Praktik positif ini, sudah saatnya untuk dapat juga diikuti oleh tingkat provinsi. Pembentukan kelembagaan yang terstruktur dan tersistematis beserta dengan penyediaan pejabat khusus sudah mendesak untuk diwujudkan. Selain hal tersebut sudah merupakan mandat dari Undang undang keterbukaan informasi, namun kebutuhan ril atas transparansi di era otonomi daerah sudah sangat dibutuhkan.

Instansi Perencanaan Ruang

Kesiapan infrastruktur dan sumber daya manusia ditemukan pada instansi perencanaan ruang pada tingkat nasional. Pada penelitian ini ditemukan bahwa informasi yang disediakan sudah terperinci dan terkini yang disajikan melalui media Internet maupun kontak individu secara langsung. Yang menjadi tantangan adalah mengenai kesiapan masyarakat dalam memanfaatkannya sehingga sistem informasi dapat berjalan secara optimal dan dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat dan pemangku kepentingan. Sedangkan pada tingkat daerah ditemukan hal yang sangat bertolak belakang, misalnya untuk wilayah Kalimantan Tengah masih belum tersedia infrastruktur maupun sumber daya manusia untuk menjalankan pelayanan informasi mengenai penataan ruang dan lahan⁷⁴.

Pertukaran Data dan Informasi

Dalam hal pertukaran data dan informasi (*interoperabilitas*) antar instansi kehutanan di tingkat pusat dan daerah, untuk saat ini belum terlaksana secara efektif pertukaran data dan informasi tersebut. Sebenarnya sistem informasi yang sedang dikembangkan di beberapa direktorat di Kementerian Kehutanan seperti yang dipaparkan di bagian terdahulu bertujuan untuk menjawab agar pertukaran dan pembaharuan informasi dari pusat ke daerah (ataupun sebaliknya) bisa berjalan. Hanya saja sistem informasi tersebut belum fungsi secara optimal, dikarenakan persoalan ketersediaan informasi dan juga persoalan sumber daya manusia yang bertugas mengolah dan mengelola data untuk diinput ke dalam sistem informasi.

Hal tersebut juga terjadi dalam konteks pertukaran data dan informasi antar instansi pemerintah (yakni dengan sektor lain yang terkait). Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan, karena seringkali terjadi ketidaksesuaian data dan informasi kehutanan yang dimiliki oleh masing-masing instansi pemerintah maupun di

73 Beberapa diantaranya: Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG NET), Sistem Informasi PHAPL – Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari, Sistem Informasi RPBBI Online atau e-RPBBI, Sistem Informasi-PUHH & SI PU-PSDH/DR (Penatausahaan Hasil Hutan dan Penatausahaan PSDH/DR), Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN) Kehutanan

74 Dalam penelitian ini dilakukan “uji akses informasi” terkait dengan perencanaan ruang dan lahan. Permohonan informasi secara resmi telah dikirimkan sesuai dengan ketentuan UU 14/2008, namun hingga laporan ini dituliskan, informasi yang diminta belum didapatkan.

masing-masing direktorat di dalam Kementerian Kehutanan itu sendiri. Demikian juga dengan data informasi yang terkait dengan pendapatan kehutanan di mana ditemukan belum terdapat sebuah sistem informasi bagi hasil atas pendapatan (keuntungan) di sektor kehutanan.

Informasi Pendapatan Kehutanan

Di tingkat nasional maupun daerah ditemukan bahwa kesesuaian data dari tingkat kabupaten hingga tingkat pusat masih tidak saling sinkron. Akses publik untuk dapat mengetahui pendapatan kehutanan juga masih sangat terbatas pada perincian pendapatan per tahun melalui catatan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Anggota DPR/DPRD yang sebenarnya memegang peranan kunci (sangat signifikan) untuk mendorong keterbukaan informasi pendapatan di sektor kehutanan dan mekanisme distribusinya, belum menjalankan perannya secara optimal. Hal ini tidak terlepas dari tupoksi mereka sebagai penentu anggaran dan pengawas pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh instansi pemerintah (eksekutif).

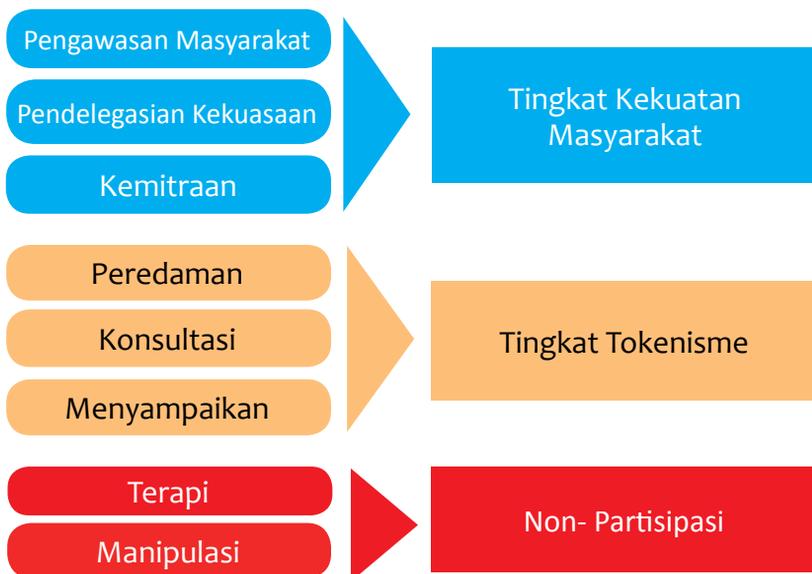
Di Kalimantan Tengah, seperti disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Tingkat I Provinsi Kalimantan Tengah, DPRD setempat mempunyai mekanisme “turun” bersama ketika masa reses tiba sehingga jarang ada anggota dewan yang tidak turun ke masyarakat di saat reses karena dilakukan secara bersama-sama. Masa reses digunakan untuk mensosialisasikan peran dewan dalam mekanisme anggaran serta menampung aspirasi masyarakat, sehingga aspirasi mereka, khususnya masyarakat di sekitar hutan, dapat diserap.

Namun efektivitasnya masih perlu dicermati dengan indikator yang jelas, misalnya jumlah konflik dan alokasi anggaran kepada masyarakat di sekitar hutan. Apabila melihat bagaimana kemiskinan justru terjadi pada daerah-daerah yang memiliki sumber daya melimpah, informasi mengenai pendapatan kehutanan ini menjadi penting. Publik dengan demikian dapat melihat apakah hasil yang telah diperoleh dari daerah mereka akan memberikan kontribusi positif pada daerah mereka. Dalam konteks pengelolaan kehutanan secara umum hal ini juga menjadi penting, khususnya untuk mengawasi agar pendapatan yang berasal dari hutan dapat kembali kepada hutan dan menjadikan pengelolaan hutan bersifat berkelanjutan.

5. KETERLIBATAN PARA PIHAK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEHUTANAN

Setelah bab sebelumnya membahas mengenai kondisi transparansi pada sektor kehutanan yang menjadi pilar utama dalam pelaksanaan peran serta masyarakat, bab ini akan memberikan gambaran yang utuh mengenai kondisi partisipasi para pihak dalam proses pengambilan keputusan di sektor kehutanan. Ketika masyarakat sudah memiliki informasi yang komprehensif, maka akan terdapat sebuah kondisi kesiapan masyarakat untuk dapat berpartisipasi. Tanpa mengetahui informasi dasar mengenai berbagai hal terkait dengan kehutanan, partisipasi yang dilakukan akan menjadi sebuah proses keterlibatan yang tidak banyak berarti. Tanpa informasi, partisipasi masyarakat besar kemungkinannya untuk dapat disalahartikan dan disalahgunakan, atau biasa disebut dengan partisipasi semu. Partisipasi yang dimaksud dalam penelitian ini didasarkan pada teori “8 tangga partisipasi” yang dikemukakan oleh Arnstein (1969) seperti yang tergambar di bawah ini:

Gambar 2. Delapan Tangga Partisipasi



Sumber: Arnstein, 1969

Harapan bagi setiap orang di dalam alam demokrasi seperti di Indonesia adalah tingkatan yang paling tinggi, di mana masyarakat memiliki kekuatan untuk dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan. Namun faktanya, tidak sedikit pengalaman semenjak era reformasi di mana tingkat partisipasi di Indonesia masih sangat beragam. Perlu disadari bahwa dengan partisipasi yang hakiki, maka setiap kebijakan yang diambil akan memiliki aspek penerimaan oleh masyarakat yang sangat besar.

Partisipasi masyarakat pada sektor kehutanan menjadi sangat jelas urgensinya, terlebih lagi dengan melihat kondisi penguasaan hutan di Indonesia yang secara legal hanya mengakui keberadaan hutan negara dan hutan hak⁷⁵. Implikasinya adalah terhadap hak-hak masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Seringkali kebijakan yang tidak dibuat secara partisipatif akan memberikan implikasi kepada sendi-sendi kehidupan masyarakat dari aspek sosial-ekonomi maupun budaya. Pada akhirnya kondisi ini akan berakhir kepada konflik yang terjadi di masyarakat, ketidakadilan perlakuan dan pengusiran secara paksa⁷⁶.

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai kondisi partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan kehutanan yang dilakukan. Penjabaran tidak dilakukan dengan menggunakan semua indikator penelitian, namun mengambil beberapa indikator yang penting untuk diangkat. Dalam bagian ini juga akan dijelaskan tingkat partisipasi masyarakat dari aspek jaminan hukum, pemahaman para aktor dan juga aktualisasi peran serta masyarakat.

Kesimpulan umum:

- Sudah terdapat jaminan hukum secara umum yang melandasi peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan, namun pengaturannya tidak secara rinci memberikan arahan kepada publik untuk dapat melaksanakan peran serta tersebut.
- Konsekuensi hukum atau sanksi atas tidak dilaksanakannya partisipasi publik tidak ditemukan di dalam berbagai ketentuan yang ada.
- Paradigma pemerintah dalam memandang keterlibatan masyarakat pada proses pengambilan kebijakan masih sangat terbatas dan bersifat 'birokratis'
- Kapasitas masyarakat masih terbatas dalam memahami beberapa prosedur partisipasi, sehingga rentan terhadap penyalahgunaan atas proses dari partisipasi tersebut.
- Partisipasi yang terjadi pada beberapa hal masih ditemukan sekedar memenuhi aspek prosedural formal dan belum menyentuh makna sebenarnya dari partisipasi.

75 UU 41/1999 tentang Kehutanan Pasal 5 ayat (1)

76 Lihat Asep Yunan Firdaus, 2007, Mohamad Musleh, Kanti dan Andiko, *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, Jakarta: HuMa

5.1 Jaminan Atas Partisipasi

Sebuah jaminan hukum terkait dengan hak atas partisipasi publik sangat dibutuhkan untuk memberikan landasan yang kuat bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam berbagai proses pengambilan kebijakan. Dalam konteks tenurial, ditemukan kondisi yang cukup berbeda antara tingkat nasional dengan tingkat daerah (khususnya Kalimantan Tengah). Pada tingkat nasional keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan yang terkait dengan tenurial (pemanfaatan, pengelolaan, penguasaan serta pemilikan) ditemukan sangat lemah. Walaupun secara normatif keterlibatan masyarakat sudah diakui dalam UU 41/1999 (lihat penjelasan pada bab III) namun pada tingkat jaminan hukum yang lebih detail dan operasional, pengaturan dari keterlibatan masyarakat masih dikategorikan lemah.

Proses Penatabatasan

Salah satu contoh yang paling nyata adalah dalam kegiatan penatabatasan. Dalam kegiatan tersebut Kementerian Kehutanan menerbitkan Permenhut No. 47 tahun 2010 tentang Pembentukan Panitia Tata Batas. Ketentuan dalam peraturan tersebut memberikan batasan yang sangat jelas atas keterlibatan masyarakat dalam proses penatabatasan dimana keterlibatan masyarakat hanya terdapat pada penatabatasan batas luar kawasan hutan, dan itupun diwakili oleh camat dan kepala desa setempat⁷⁷. Menempatkan kepala desa sebagai satu-satunya wakil masyarakat mengabaikan kemajemukan otoritas lokal dimana entitas kelembagaan yang menentukan urusan wilayah termasuk batas-batasnya justru ada di kelembagaan lain, misalnya adat, dan bukan pada Kepala Desa. Dalam banyak kasus, Kepala Desa terlibat dalam tata batas namun kurang atau bahkan sama sekali tidak memahami wilayah adat.

Keterlibatan Kepala Desa pun dibatasi pada tata batas luar kawasan hutan, sedangkan penentuan fungsi dari kawasan hutan masyarakat tidak memiliki ruang untuk terlibat. Hal ini mungkin secara teknis dapat dipahami dimana penatabatasan kawasan hutan memang merupakan kewenangan pemerintah untuk melakukannya. Namun di sisi lain yang perlu dipahami bahwa masyarakat juga memiliki pemahaman dengan kearifan tradisional tentang fungsi hutan. Sehingga akan lebih tepat bila masyarakat dilibatkan untuk menentukan fungsi kawasan hutan, terlebih di kawasan yang didalamnya terdapat masyarakat dengan pengetahuan dan kearifan tradisional dalam pemanfaatan kawasan hutan. Sehingga tidak menyederhanakan dengan cara meng-enclave wilayah tersebut sehingga keberadaan mereka akan ada di luar kawasan hutan. Atau dapat tetap berada di lokasi tersebut, namun harus mengikuti skema perizinan kehutanan yang proses untuk mendapatkannya panjang dan rumit.

77 Permenhut 47/Menhut -II/2010 Pasal 5

Kotak 1. Proses Penatabatasan Kawasan dari Waktu ke Waktu

Proses penatabatasan kawasan hutan di Indonesia telah melewati jalan panjang yang tidak dapat dilepaskan dari perkembangannya hingga saat ini. Keterlibatan masyarakat di dalam proses tersebut juga secara gradual berubah dari waktu ke waktu.

Pada tahun 1978, Pemerintah melalui Kementerian Pertanian menerbitkan **Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 579/Kpts/Um/9/1978 yang memuat beberapa ketentuan pembentukan panitia tata batas. Surat keputusan ini dalam perkembangannya digantikan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 400/Kpts-II/1990 tentang Pembentukan Panitia Tata Batas.** Dalam keputusan tersebut komposisi dari panitia tata batas tidak memberikan posisi yang jelas kepada masyarakat, melainkan hanya memberikan ruang keterlibatan kepada Camat/kepala wilayah kecamatan. Pada tahun 1996 peraturan tersebut direvisi dengan Keputusan Menteri Kehutanan **No. 635/Kpts-II/1996 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Kehutanan No. 400/Kpts-II/1990 tentang Pembentukan Panitia Tata Batas.** Dalam perubahan ini posisi masyarakat tidak mengalami banyak perubahan. Artinya tidak terdapat komposisi masyarakat di dalam panitia tata batas.

Perubahan yang cukup signifikan terjadi pada tahun 2001 di mana Kementerian Kehutanan menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 Tentang Kriteria Dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan. Ketentuan peralihan dalam surat keputusan tersebut mencabut keputusan menteri sebelumnya terkait dengan panitia tata batas. Perubahan yang mendasar dalam keputusan ini adalah mengenai komposisi dari panitia tata batas yang melibatkan lebih banyak pihak, sehingga bersifat lebih inklusif dengan melibatkan berbagai elemen pemangku kepentingan. Melalui panitia tata batas tersebut kemudian dilakukan penandatanganan Berita Acara Tata Batas (BATB). Dengan dokumen BATB tersebut 'posisi tawar' masyarakat menjadi lebih tinggi dalam pengukuhan kawasan hutan.

Namun kondisi itu berbalik ketika pada tahun 2010 yang lalu Kementerian Kehutanan menerbitkan Peraturan Menteri No. P.47/Menhut -II/2010 Tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Peraturan tersebut bukan saja menutup ruang masyarakat untuk terlibat dalam proses penatabatasan kawasan hutan, tetapi juga melakukan pemisahan proses penatabatasan dan panitia tata batas kawasan hutan menjadi 3 bagian⁷⁸, yaitu 1) Panitia Tata Batas Luar Kawasan Hutan⁷⁹, 2) Panitia Tata Batas Fungsi Kawasan Hutan, dan 3) Panitia Tata Batas Kawasan Konservasi Perairan. Dari ketiga jenis tersebut keterlibatan masyarakat tidak ditemukan secara jelas, hanya terbatas pada kepala Desa/

78 Permenhut No. 47/Menhut -II/2010 Pasal 4.

79 Dalam definisi 'Batas Luar Kawasan Hutan' pada pasal 1 Permenhut 47/Menhut -II/2010 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Batas Luar Kawasan Hutan adalah batas antara kawasan hutan dengan luar kawasan hutan.

Lurah setempat. Itupun hanya ditemukan pada panitia tata batas luar kawasan hutan. Hal ini menjadi pertanyaan besar, apakah kemudian ini diartikan bahwa masyarakat tidak dapat tinggal di dalam kawasan hutan, karena hanya dilibatkan secara terbatas dalam penatabatasan luar kawasan hutan?

Dari perjalanan perubahan kebijakan dari waktu ke waktu ini terlihat adanya perubahan paradigma yang non-partisipatif menjadi partisipatif dan kembali lagi menjadi non-partisipatif. Berdasarkan perkembangan zaman, kita dapat melihat latar belakang dari perubahan ini. Pada era orde baru, rezim penatabatasan lebih ditekankan pada asas sentralistik. Memasuki era reformasi (2001), era keterbukaan dan inklusifitas dimulai. Sedangkan pada era transisi (2010) terlihat kebijakan mulai menyederhanakan masalah yang pada akhirnya mengeluarkan masyarakat dari keterlibatan dalam proses penatabatasan, dan keluar dari kawasan hutan.

Kondisi ini akan berpengaruh bukan hanya pada isu tenurial, namun juga pada aspek pengelolaan kehutanan secara umum. Ketidakjelasan jaminan hukum bagi masyarakat untuk dapat berperan serta dalam proses penatabatasan akan berpotensi menimbulkan konflik penguasaan hutan antara masyarakat dengan pemerintah maupun pihak lain. Dalam penatabatasan fungsi, penetapan fungsi kawasan tanpa melibatkan masyarakat akan mempengaruhi hak masyarakat untuk mengakses manfaat kawasan hutan. Ada asumsi dari ketentuan ini bahwa masyarakat diposisikan hanya berada di luar kawasan hutan, maka hal itu berarti bahwa setiap proses partisipasi masyarakat berkenaan dengan kawasan hutan dapat dikesampingkan. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena seringkali keberadaan masyarakat yang telah tinggal di dalam kawasan hutan tidak mengenali sebuah batasan administrasi.

Pengambilan Keputusan Isu Tenurial

Temuan di wilayah Kalimantan Tengah bahwa keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait tenurial telah memiliki jaminan hukum. Hal ini dikarenakan adanya Peraturan Daerah No. 16 tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat di Kalimantan Tengah dan Peraturan Gubernur No. 13 tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat diatas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah. Peraturan perundang-undangan tersebut memberikan landasan bagi masyarakat adat untuk turut serta dalam pengawasan isu tenurial di Kalimantan Tengah. Peran masyarakat adat diletakkan dalam keberadaan Dewan Adat Dayak Nasional maupun Provinsi.

Dari sisi pengakuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah terhadap masyarakat adat, peraturan tersebut dapat dikatakan kuat. Namun lain halnya apabila dilihat dari aspek politis, di mana keberadaan masyarakat di Kalimantan Tengah bukan hanya sekedar masyarakat adat, melainkan juga terdapat masyarakat pendatang (transmigran) dan penduduk lokal lainnya. Artinya peraturan tersebut pada satu sisi bisa memberikan perlindungan dan pengakuan, namun di sisi lain terlihat bahwa peraturan tersebut membatasi perlindungan dan pengakuannya tersebut.

Selain itu, keterlibatan masyarakat di dalam berbagai organisasi dewan adat, ditemukan masih terbatas pada keterlibatan kalangan elit masyarakat adat dalam pranata kelembagaan adatnya. Konsekuensinya, terbuka kemungkinan bahwa hal tersebut akan memicu konflik kelas antara para elit (tokoh) dan anggota masyarakat adat.

Kekuatan hukum dari Perda dan Pergub tersebut pada tataran praktis memang dapat menjadi landasan pijak bagi masyarakat adat. Namun pada tataran yang lebih tinggi, terdapat permasalahan yang lebih kompleks di mana peraturan pada tingkat nasional meletakkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara⁸⁰, yang berarti bahwa walaupun terdapat pengakuan di tingkat lokal masih terbuka kemungkinan perbedaan penafsiran pada kebijakan di tingkat nasional. Celah hukum ini perlu untuk segera disikapi dengan menyesuaikan perlakuan bagi masyarakat adat di tingkat daerah maupun di tingkat lokal. Selain itu perlu adanya pemberlakuan sanksi atau pemberian konsekuensi hukum kepada setiap proses yang tidak melalui pelibatan masyarakat.

Partisipasi Dalam Perencanaan Ruang dan Hutan

Temuan yang sedikit berbeda terlihat pada aspek perencanaan ruang dan lahan di mana terdapat pengakuan mendasar yang kuat terkait dengan definisi masyarakat yang dapat berpartisipasi. Terdapat jaminan hukum melalui Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Jaminan tersebut secara jelas menyatakan mengenai apa yang diartikan sebagai masyarakat sehingga tidak mengakibatkan adanya multi tafsir. Selain itu, dalam konteks perencanaan ruang dan lahan juga ditemukan jaminan yang kuat terkait dengan kegiatan perencanaan yang harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Hal ini terlihat dari terdapatnya sebuah sistem yang mengatur secara jelas dan terperinci mengenai bagaimana partisipasi harus dilakukan pada saat perencanaan⁸¹.

Keberadaan jaminan hukum yang kuat tersebut terlihat berbeda dengan kondisi jaminan hukum keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan pendekatan yang dimiliki dalam proses perencanaan ruang dibandingkan proses perencanaan kehutanan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan tidak ditemui secara tegas tentang pengaturan keterlibatan masyarakat di dalam kegiatan evaluasi kehutanan.

Proses perencanaan kehutanan tentunya tidak dapat dilepaskan dari perencanaan ruang dan lahan yang bersifat memayungi seluruh kegiatan perencanaan di Indonesia. Namun melihat kompleksitas yang terjadi hingga saat ini, terlihat bahwa kuatnya jaminan hukum yang melandasi kegiatan perencanaan ruang dan lahan tidak dapat secara otomatis menguatkan perencanaan kehutanan.

80 UU 41/1999 pasal 1 angka 6

81 Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2010 jo. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14 / PRT/M/2010

Partisipasi Dalam Pengelolaan Hutan

Pada dasarnya peran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan hutan sudah cukup diakomodasi dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan jo. Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Di dalam peraturan tersebut terdapat ketentuan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam pengelolaan hutan melalui bentuk-bentuk perijinan hutan desa, hutan kemasyarakatan, dan pola kemitraan⁸². Namun dengan melihat kompleksitas yang tergambar di atas, jaminan hak mendasar agar masyarakat berpartisipasi dalam pengelolaan hutan perlu diperkuat.

Partisipasi Dalam Pengawasan

Ada beberapa hal menarik bila mengamati jaminan hukum terkait pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh masyarakat dan proses tindak lanjutnya. Dalam proses penataan ruang, terdapat sebuah jaminan hukum yang terperinci dan jelas terkait dengan keterlibatan masyarakat. Namun cukup berbeda kondisinya bila dibandingkan dengan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pengelolaan hutan yang tercantum dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan⁸³. Pengaturan bentuk pengawasan oleh masyarakat masih bersifat umum dan belum diterjemahkan secara lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri.

Sedangkan dalam kegiatan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA), keterlibatan masyarakat diarahkan untuk dilaksanakan melalui perwakilan rakyat (DPR). Pada konteks penyusunan anggaran, DPR yang salah satu fungsinya adalah penganggaran dianggap sebagai bentuk peran serta masyarakat dalam bidang penganggaran. Terlebih lagi sifat rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali dinyatakan tertutup⁸⁴. Namun demikian, keterlibatan masyarakat secara utuh belum bisa dikatakan memiliki jaminan hukum yang kuat apabila hanya melandaskan pada pembahasan yang dilakukan di DPR. Karena selain berbagai proses politik kepentingan elite yang terjadi, namun secara prosedural rapat yang pada prinsipnya terbuka dapat secara sepihak dianggap tertutup. Artinya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan anggaran maupun evaluasi sangat terbatas pada kondisi politik.

82 PP. 6/2007 Jo. PP. 3/2008 Pasal 83-103

83 UU 41/1999 tentang Kehutanan Pasal 60 ayat(2) jo. Pasal 68 ayat (2) huruf d

84 Tata Tertib DPR, Bab 16 pasal 240

5.2 Pemahaman Para Pihak

Pemahaman para aktor untuk dapat memahami secara mendasar mengenai pentingnya partisipasi publik sangat diperlukan dalam upaya untuk mewujudkan sebuah keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Dalam konteks tenurial, baik pada tingkat nasional maupun daerah (Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Tengah) ditemukan bahwa upaya aktor masih lemah. Hal ini dapat dilihat dari masih belum ditemukannya keberadaan kegiatan peningkatan kapasitas untuk melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pelibatan masyarakat secara langsung juga masih ditemukan lemah. Di daerah penelitian Nusa Tenggara Barat ditemukan bahwa masyarakat hanya dilibatkan sebatas pada kegiatan pengamanan hutan swadaya (*lang lang*).

Keterlibatan masyarakat pada pengambilan kebijakan lebih mengedepankan proses dalam Musrenbang dan forum sosialisasi. Namun tidak ditemukan upaya tersendiri untuk melibatkan masyarakat dalam keperluan pengambilan kebijakan secara konkrit (misalnya penerbitan izin, penyusunan peraturan, dll).

Dalam penelitian yang dilakukan pada wilayah Kalimantan Tengah, keterbukaan informasi dalam konteks pemberian izin konsesi (IUPHHK, IUPHHBK, maupun izin lainnya) masih lemah sebatas diperoleh dari buku statistik kehutanan. Informasi spesifik yang dapat mengarahkan masyarakat untuk dapat berperan serta dalam hal pemberian izin konsesi masih sulit didapatkan. Apabila merujuk pada informasi mengenai izin konsesi yang telah dikeluarkan, maka aturan yang berlaku telah memberikan jaminan. Namun terkait dengan izin yang akan dikeluarkan, peraturan maupun praktek yang ditemukan pada kedua daerah penelitian masih belum ditemukan.

Partisipasi Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Pada tingkat nasional, secara umum pelaksanaan pelibatan masyarakat masih sangat terbatas terutama pada tingkatan penyusunan perundang-undangan. Memang ditemukan di beberapa kasus, adanya keterlibatan publik dalam penyusunan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri, namun hal ini masih dikategorikan sangat terbatas. Sedangkan keterlibatan CSO, NGO, sering sekali sudah dianggap sebagai representasi publik. Walaupun pada dasarnya berbagai organisasi sipil tersebut tidak bisa sepenuhnya dianggap sebagai representasi masyarakat. Persepsi subjektif dari aktor untuk melibatkan publik masih sangat mempengaruhi ada atau tidaknya kegiatan pelibatan masyarakat. Kalaupun pada akhirnya terdapat sebuah kegiatan pelibatan masyarakat, dokumen dari kegiatan tersebut tidak dikumpulkan secara sistematis dan terstruktur. Tak mengherankan bila masih ada kesulitan untuk memperoleh catatan proses pembuatan suatu kebijakan, mulai dari direncanakan hingga diputuskan.

Kondisi di atas seharusnya menjadi pembelajaran untuk memberdayakan rezim otonomi daerah agar dapat melibatkan berbagai elemen masyarakat di daerah dalam proses penyusunan kebijakan. Keterlibatan pemerintah daerah dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan sudah seharusnya dapat dioptimalkan. Sehingga setiap peraturan yang disusun tidak akan menjadi sebuah peraturan yang hanya berorientasi kepada pusat.

Kotak 2. Musrenbang, Status Quo dari Partisipasi

Dalam penelitian ini, khususnya pada aspek partisipasi masyarakat, hampir semua temuan mengarahkan pada prosedur partisipasi masyarakat dengan menggunakan mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Mekanisme Musrenbang didasari oleh Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, di mana pendekatan yang digunakan adalah partisipatif, politis, teknokratis, *bottom-up* dan *top-down*. Musrenbang sendiri diarahkan untuk menjadi forum multi pihak untuk dapat mengkonsolidasikan seluruh kepentingan terkait dengan pembangunan. Hal itu dilakukan dari tingkat desa (paling rendah) hingga nasional (paling tinggi). Dengan konsep seperti ini, secara logika dapat diartikan bahwa proses perencanaan (di semua sektor, termasuk penganggaran) telah didasari dengan inklusifitas.

Namun kenyataannya berkata lain. Banyak kritik yang telah dilayangkan berbagai pihak terkait dengan mekanisme dan prosedur Musrenbang. Musrenbang ternyata lebih kental dengan sifat formalitas dan seremonial belaka dibandingkan dengan aspek keterlibatan masyarakat secara hakiki. Pemerintah telah menerbitkan Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tahun 2006 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang yang berfungsi sebagai acuan teknis agar kegiatan Musrenbang dapat dilaksanakan secara efektif. Namun hasilnya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Ada dua hal yang menyebabkan Musrenbang masih jauh dari sasaran pelaksanaan partisipasi publik yang hakiki

1) Partisipasi yang dilakukan dalam Musrenbang masih bersifat eksklusif⁸⁵

Walaupun dari sisi konsep Musrenbang sudah memenuhi kriteria

85 Baca, *Good Governance Brief*, Musrenbang Sebagai Instrumen Efektif dalam Penganggaran Partisipatif (USAID-LGSP, 2007)

untuk dikatakan sebagai proses yang inklusif, namun apabila melihat dari sisi yang lebih detail terlihat banyak proses kecil yang masih bersifat eksklusif. Misalnya, petunjuk teknis dalam surat edaran bersama terkait penyelenggaraan Musrenbang mencantumkan bahwa salah satu dokumen awal yang perlu disiapkan dalam Musrenbang desa adalah 'hasil evaluasi pelaksanaan program tahun yang lalu'. Namun apakah evaluasi tersebut dilakukan secara partisipatif? Pada akhirnya Musrenbang akan menjadi ajang 'salah menyalahkan' dan tidak menghasilkan sebuah proses konsolidasi pembangunan.

2) Data teknis belum tersedia secara lengkap⁸⁶

Data teknis yang dimaksud di sini adalah pada tataran koordinasi antar sektor dalam pembangunan. Konsolidasi dokumen dan pelaksanaan program terkait dengan sektor-sektor lainnya belum secara jelas dipersiapkan sebagai bagian dari pelaksanaan Musrenbang. Dokumen yang menjadi acuan dalam Musrenbang lebih cenderung kepada dokumen perencanaan strategis dan perencanaan kerja di tahun yang akan datang. Namun untuk meningkatkan kualitas dari Musrenbang sebagai wadah konsolidasi, diperlukan sebuah data hasil konsolidasi antar sektor sebagai bahan pembicaraan di dalam musrenbang.

Dengan melihat kondisi sebagaimana diungkapkan di atas, terlihat bahwa proses Musrenbang masih memiliki berbagai kelemahan yang mendasar untuk menjadi proses perencanaan yang partisipatif. Oleh karena itu apabila proses partisipasi masyarakat ingin secara utuh dan komprehensif menggunakan mekanisme Musrenbang, diperlukan sebuah pembenahan untuk menjawab *gap* yang masih terdapat dalam proses Musrenbang.

Pelibatan Masyarakat dalam Perencanaan

Hal yang serupa juga ditemukan dalam konteks perencanaan ruang dan lahan. Dalam hal jaminan hukum, ditemukan bahwa landasan berpijak bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan perencanaan ruang dan lahan ditemukan kuat. Namun upaya aktor untuk dapat mengaktualisasikan keterlibatan masyarakat ditemukan masih lemah. Hal ini disebabkan karena pemahaman aktor (instansi pemerintah) dalam memahami partisipasi publik masih sangat terbatas. Partisipasi publik belum dipandang sebagai sebuah proses, namun masih dipandang sebatas pemenuhan prosedur formal semata.

86 *Ibid*

Ditemukan dalam penelitian ini, bahwa pandangan yang digunakan oleh aktor dalam memahami partisipasi hingga ke tingkat akar rumput hanya terbatas pada mekanisme Musrenbang. Musrenbang merupakan sebuah mekanisme, namun penerapan partisipasi publik yang hakiki tidak dapat hanya digantungkan pada mekanisme tersebut. Proses komunikasi yang simultan antara pengambil kebijakan dengan masyarakat (hingga di tingkat akar rumput) tetap perlu dibangun secara sistematis dan terencana.

Upaya dari aktor (instansi pemerintah) juga ditemukan masih lemah dalam hal pengolahan hasil masukan dari masyarakat. Pada tingkat nasional dan juga pada daerah penelitian (Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat) ditemukan bahwa aktor belum melakukan upaya yang signifikan dalam mendorong publik untuk dapat memberikan masukan seluas-luasnya. Koordinasi yang dilakukan para aktor untuk mengolah dan menindaklanjuti masukan publik juga ditemukan masih lemah. Kondisi ini menunjukkan adanya sebuah kesenjangan yang cukup signifikan antara jaminan hukum yang dimiliki dengan upaya yang dilakukan para aktor untuk dapat memenuhi, menghormati, dan melindungi jaminan hukum untuk berpartisipasi tersebut.

Penyusunan Anggaran

Dalam konteks penyusunan anggaran, upaya yang dilakukan aktor (instansi kehutanan) pada tingkat nasional dalam membuka ruang bagi publik untuk terlibat aktif dalam proses penyusunan dan pengawasan penggunaan anggaran masih ditemukan lemah. Dalam proses penyusunan RKA kehutanan, keterlibatan masyarakat juga masih minim.

Dalam hal penganggaran, partisipasi masyarakat diharapkan dapat dijalankan melalui mekanisme *hearing* dan rapat anggaran di DPR. Namun pada konteks aturan maupun praktek, hal ini tidak dapat dipandang efektif. Karena menurut tata tertib DPR, rapat anggaran dapat dijadikan tertutup (tanpa alasan). Kemudian kondisi ini diperburuk dengan keberadaan “mafia anggaran” yang masih menjadi momok bagi DPR⁸⁷. Di samping relasi komunikasi yang minim antara DPR dengan masyarakat sebagai konstituennya, juga mempengaruhi penyaluran partisipasi masyarakat untuk dilakukan secara optimal.

Pada inisiatif-inisiatif program tertentu misalnya, proses penyusunan dan pengawasan penggunaan anggaran malah telah dibicarakan dan diputuskan secara bersama di dalam sebuah institusi multi pihak. Sebagai salah satu contoh yang ditemukan dalam penelitian ini adalah inisiatif *Payment for Environmental Services-PES* di Nusa Tenggara Barat.

87 Membongkar Mafia Anggaran DPR, diunduh dari <http://www.antikorupsi.org/antikorupsi/?q=content/20729/membongkar-mafia-anggaran-dpr>

5.3 Aktualisasi Partisipasi Publik

Dengan melihat kepada kondisi jaminan hukum dan upaya yang dilakukan para aktor, bagian ini akan melihat bagaimana aktualisasi partisipasi publik dalam pengelolaan kehutanan. Dalam konteks tenurial, aktualisasi dari partisipasi publik ditemukan masih sangat minim. Hal tersebut terlihat dari masih minimnya pertimbangan masyarakat yang menjadi landasan pertimbangan dari pengambilan kebijakan.

Di Kalimantan Tengah

Di daerah Kalimantan Tengah, aktualisasi keterlibatan masyarakat masih sebatas keterlibatan dalam pelaksanaan kegiatan Musrenbang, sedangkan keterlibatan masyarakat dalam proses evaluasi pengelolaan hutan masih belum ditemukan terlaksana dengan baik. Musrenbang tidak dapat dipandang sebagai sebuah mekanisme yang dapat melibatkan masyarakat dalam proses evaluasi. Prosesnya lebih menekankan pada perencanaan pembangunan untuk tahun anggaran berikutnya dan tidak memberikan penekanan khusus pada pengelolaan kehutanan yang telah terjadi.

Dengan jaminan hukum terhadap partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan yang hanya mengatur pelaksanaan partisipasi secara umum, aktualisasi terhadap partisipasi juga sulit diharapkan untuk dapat terwujud secara utuh. Hal ini ditunjukkan dengan masyarakat yang masih kesulitan dalam memahami berbagai aturan yang memberikan jaminan hukum untuk berperan serta.

Selain itu pertemuan reguler untuk membicarakan pengelolaan kehutanan masih belum ditemukan. Kalaupun ada pertemuan yang membicarakan isu pengelolaan kehutanan, pelaksanaannya masih dilakukan secara sporadis dan insidental. Temuan ini menunjukkan bahwa masyarakat maupun aktor lainnya membutuhkan sebuah pengaturan yang jelas dan terperinci untuk dapat secara maksimal mengaktualisasikan partisipasi masyarakat.

Di Nusa Tenggara Barat

Di Nusa Tenggara Barat, aktualisasi partisipasi masyarakat juga ditemukan masih sangat lemah. Hal ini terlihat dari temuan di mana tidak terdapat pertemuan antara pengambil kebijakan dan masyarakat sebelum diambilnya sebuah kebijakan. Sedangkan ketika masyarakat mengajukan masukan terhadap sebuah kebijakan, masukan tersebut tidak tercermin dalam keputusan akhir yang diambil. Seandainya masyarakat memiliki keberatan, ditemukan bahwa tidak ada mekanisme pengajuan keberatan yang dimiliki oleh instansi kehutanan. Akibatnya masyarakat tidak dapat secara efektif mengajukan keberatan kepada pengambil kebijakan.

Hal yang sangat disayangkan dalam temuan di Nusa Tenggara Barat ini adalah bahwa salah satu sebab tidak dapat diaktualisasikannya partisipasi masyarakat secara penuh adalah akibat dari 'ketiadaan program'. Dari sisi birokrasi hal ini mejadi wajar, namun ketika melihat dari sisi dinamika kebutuhan masyarakat dan perkembangan demokrasi, maka ketiadaan program seharusnya tidak menjadi sebuah masalah. Tidak seharusnya pemerintahan dijalankan hanya berbasis pada programatik, dan kemudian mengorbankan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Perencanaan Ruang dan Lahan

Aktualisasi terhadap partisipasi publik yang lemah juga ditemukan pada aspek perencanaan ruang dan lahan. Perencanaan ruang tidak dapat dikatakan sebagai sebuah proses yang murni dilaksanakan secara *bottom-up* ataupun *top-down*. Proses perencanaan ruang dan lahan merupakan gabungan dari kedua proses tersebut. Setiap proses perencanaan (di tingkat Nasional maupun Propinsi-Kabupaten-Kota) dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang terkait. Namun tingkatan/hierarki dari perencanaan ruang tetap mengacu kepada tingkat Nasional. Dalam konteks ini, pelaksanaan perencanaan ruang dan lahan secara *bottom-up* ditemukan belum efektif. Hal ini dikarenakan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan seringkali tidak mengetahui terkait proses perencanaan yang dilakukan. Salah satu faktor penyebabnya adalah minimnya informasi yang diperoleh oleh masyarakat.

Pelaksanaan konsultasi yang diselenggarakan masih belum bersifat interaktif. Hal ini dikarenakan acara konsultasi terkait perencanaan lebih banyak diisi dengan presentasi konsultan dan pemerintah. LSM dan masyarakat yang hadir seringkali tidak mendapatkan bahan dan informasi yang mencukupi. Hasil dari konsultasi publik yang dilaksanakan juga belum dapat memberikan gambaran substansial mengenai hasil dari konsultasi yang dilakukan, namun lebih bersifat laporan kegiatan konsultasi publik secara umum. Pada akhirnya, kegiatan perencanaan yang dihasilkan masih belum mampu merefleksikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam proses konsultasi masih ditemukan minim. Akibatnya, hasil dari konsultasi publik yang dilakukan ditemukan lebih menguntungkan pihak-pihak tertentu dan bukan kepentingan masyarakat secara luas. Walaupun ditemukan adanya beberapa kebijakan yang merefleksikan kepentingan masyarakat luas, namun masih bersifat pasal per pasal. Itupun jumlahnya masih sangat sedikit bila dibandingkan dengan kebijakan yang hanya mengakomodir kepentingan segelintir pihak.

Pelibatan Masyarakat dalam Proyek Penanaman Pohon

Beberapa model partisipasi masyarakat dikembangkan pada tingkat mikro berbasis pendekatan proyek untuk penanaman pohon di kawasan yang dimiliki masyarakat. Secara nasional proyek ini dipromosikan lewat Gerakan Nasional Rehabilitasi

Hutan dan Lahan atau GN-RHL/GERHAN. Kementerian Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan Kehutanan No. P.03/Menhut-V/2004 yang antara lain mengatur kelembagaan GERHAN. Menurut ketentuan ini, di tingkat tapak, GERHAN akan mencakup kelompok tani, pendamping kelompok tani, BUMN, BUMS dan Koperasi. Sedangkan keluaran (output) proyek ini adalah terbentuknya kelompok yang dilengkapi susunan pengurus serta kelengkapan administrasi kelompok, tersusunnya secara definitif kelompok dan rencana definitif kebutuhan kelompok, tersusunnya kesepakatan kelompok dalam pelaksanaan GERHAN, terlaksananya pengelolaan dana kegiatan, penyiapan bibit, distribusi bibit, penanaman dan konservasi tanah dan terbentuknya jaringan kerja antarkelompok para pihak dalam penyediaan sarana produksi dan alih teknologi.⁸⁸

Partisipasi yang diharapkan melalui proyek ini dikendalikan secara top down sehingga lebih mirip mobilisasi daripada partisipasi. Di samping itu, isu korupsi telah mewarnai pengelolaan dana GERHAN, sebagaimana ditengarai dalam laporan Christopher Barr dkk (2010). Mengutip sebuah audit independen terhadap Dana Reboisasi yang dilakukan oleh Ernst & Young pada tahun 1999, Barr dkk mengangkat kembali isu kerugian sebesar US\$ 5,2 miliar selama periode lima tahun, tahun anggaran 1993/94 – tahun anggaran 1997-1998, dan sekitar 50 persen telah berkurang setelah penerimaan Dana Reboisasi masuk ke rekening Departemen Kehutanan. Hingga saat ini, audit tersebut tidak pernah dibuka untuk umum.⁸⁹

Meski demikian, di tingkat tapak beberapa model proyek penanaman pohon dikembangkan sedemikian rupa agar menggunakan pendekatan partisipatif. Di Kabupaten Sampit, Kalimantan Tengah misalnya, beberapa organisasi masyarakat sipil bekerja dengan masyarakat untuk mendesain proses partisipasi termasuk pemetaan partisipatif untuk menjamin hak masyarakat tidak diganggu akibat proyek ini.⁹⁰



88 Lihat laporan Scale Up yang diedit Ahmad Zazali, Andiko, Harry Oktavian, Mu'ammam Hamidy, 2010, REDD: Antitesis Reboisasi? Riau: Scale Up, hal 32-36

89 Lihat Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. and Komarudin, H. 2010, Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989–2009: a political economic analysis of lessons for REDD+. Occasional paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia.

90 Informasi dari Yayasan PUTER, 21 November 2011

6. MEWUJUDKAN SISTEM PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN YANG AKUNTABEL

Tidak mudah untuk menyematkan satu definisi yang baku terhadap arti dari akuntabilitas⁹¹, namun secara umum akuntabilitas dapat diartikan sebagai mekanisme bagi penguasa negara untuk dapat mempertanggungjawabkan setiap tindakannya (termasuk pengambilan kebijakan) yang berimplikasi kepada kehidupan masyarakat secara umum. Tujuannya adalah agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam proses pengambilan kebijakan sehingga hubungan antara masyarakat dan penguasa dapat berjalan dengan penuh tanggung jawab dan tidak melenceng dari prinsip pemerintahan yang baik.⁹²

Fokus penilaian akuntabilitas pada bagian ini adalah untuk melihat bagaimana jaminan hukum, pemahaman para aktor dan aktualisasi pemenuhan akuntabilitas publik dapat dilaksanakan dalam pengelolaan kehutanan. Hal ini menjadi ruang bagi publik untuk dapat mengajukan keberatan, forum penyelesaian sengketa, dan profesionalitas pelaksanaan pengelolaan kehutanan secara umum. Penilaian pada bagian ini tidak menggunakan seluruh indikator, namun hanya mengambil beberapa indikator kunci.

Kesimpulan Umum :

- Pengaturan perizinan (mencakup pengawasan) belum mencakup aspek pencegahan terhadap terjadinya pelanggaran/kejahatan kehutanan
- Belum ada jaminan yang kuat terhadap prosedur pengaduan maupun penyelesaian sengketa, baik antar masyarakat, antar pemerintah (sektoral – pusat daerah), ataupun antara masyarakat dengan perusahaan.menerapkan mekanisme pemberian insentif dan disinsentif yang didasarkan pada penilaian evaluasi terhadap kinerja para pelaku kehutanan
- Penegakan hukum dalam penanganan kejahatan kehutanan masih lemah
- Sudah ada sistem monitoring atas perubahan fungsi kawasan hutan, namun masih belum dilakukan secara berkala dan terintegrasi dengan sistem pengelolaan secara keseluruhan.

91 Mulgan, Richard (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept?. *Public Administration* **78** (3): 555-573.

92 Baca: Schedler, Andreas (1999). "Conceptualizing Accountability". di dalam Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers. hlm. 13–28. ISBN 1-55587-773-7.

- Pemerintah belum secara sensitif melihat kondisi riil masyarakat terkait dengan praktik-praktik lokal dalam pengelolaan hutan
- Kapasitas pemerintah kurang memadai untuk menakomodir pluralitas penguasaan lahan, sehingga kebijakan yang dirumuskan tidak sesuai dengan kondisi di lapangan, salah satu penyebabnya adalah proses rekrutmen
- Masih minimnya jalur pengaduan dan penyelesaian sengketa yang efektif bagi masyarakat, khususnya masyarakat adat.

6.1 Jaminan Atas Akuntabilitas

Dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan hutan yang akuntabel dan bertanggung gugat, diperlukan sebuah jaminan hukum yang mendasar untuk memberikan landasan bagi masyarakat. Pada bagian ini, penelitian akan melihat kepada keberadaan jaminan hukum yang memberikan landasan hukum bagi masyarakat maupun pencari keadilan dalam memperjuangkan hak-haknya.

Penyelesaian Sengketa

Salah satu hal yang penting dalam konteks kehutanan di Indonesia pada saat ini adalah potensi konflik yang perlu dikelola dengan baik, di antaranya dengan memaksimalkan peran forum penyelesaian sengketa alternatif (di luar pengadilan). Dalam hal ini, penelitian menemukan bahwa ketersediaan peraturan yang mendasari penyelesaian konflik melalui mediasi sudah kuat.

Secara umum, Institusi Peradilan Formal telah menyediakan kerangka hukum melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Mediasi yang dimaksud oleh aturan ini termasuk sengketa publik yakni sengketa-sengketa di bidang lingkungan hidup, hak asasi manusia, perlindungan konsumen, pertanahan dan perburuhan yang melibatkan kepentingan banyak buruh. Proses mediasi sengketa ini terbuka untuk publik. Secara khusus di bidang kehutanan, Undang-Undang Kehutanan mengatur penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa (pasal 74 ayat 1). Pada saat ini para pihak yang bersengketa dapat memanfaatkan Dewan Kehutanan Nasional (DKN) sebagai sarana dalam penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan. Kementerian Kehutanan dalam beberapa kasus tertentu telah melakukan inisiatif penyelesaian konflik di luar pengadilan maupun inisiatif-inisiatif *ad hoc* lainnya. Sebagai contoh Menteri Kehutanan telah mengeluarkan SK No. 736/Menhut-II/2011 yang membentuk tim mediasi penyelesaian konflik kehutanan di Pulau Padang Provinsi Riau, dan melalui SK Menhut No. 199 Tahun 2012 untuk menyelesaikan konflik antara PT. Wira Karya Sakti (Sinarmas Group) dengan warga Desa Senyerang di Sumatera Selatan.

Demikian juga halnya temuan pada tingkat daerah. Di wilayah Kalimantan Tengah ditemukan bahwa dengan terdapatnya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah

No. 13 tahun 2009 Tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah, proses penyelesaian sengketa alternatif menjadi bagian dari fungsi lembaga Kedamaian. Hal yang serupa juga ditemukan pada wilayah Nusa Tenggara Barat di mana terdapat *awig-awig* (peraturan lokal) no. 1 Tahun 2011 tentang Pelestarian Kawasan Hutan Moggal dan Pandan yang memberikan pengaturan mengenai penyelesaian alternatif sengketa. Namun *awig-awig* yang merupakan peraturan lokal ini tidak berlaku umum di wilayah lain.

Peraturan Daerah yang mengakui penyelesaian konflik sumber daya alam di luar pengadilan bisa dikatakan sebagai upaya mewujudkan peraturan perUndang-Undangan di tingkat nasional. Namun, belum ada upaya hukum yang sistematis di tingkat nasional untuk merespons model-model penyelesaian konflik di luar pengadilan menjadi upaya nasional. Dalam rezim hukum kehutanan belum ada aturan yang secara khusus mendorong penyelesaian konflik di luar pengadilan. Hingga saat ini, respons hukum Kementerian Kehutanan masih bersifat insidental mengikuti kasus-kasus yang meletup di berbagai tempat.

Pengawasan Kinerja Aparat

Jaminan hukum terhadap akuntabilitas pelaksanaan tata kelola kehutanan tidak hanya terkait pada isu konflik, namun juga didasari pada akuntabilitas atas kinerja dari aparat kehutanan sebagai bagian dari minimalisasi potensi konflik di lapangan. Jaminan hukum memberikan landasan yang kuat terhadap keberadaan mekanisme audit internal termasuk pengawasan maupun penilaian kinerja dari aparat kehutanan. Kementerian Kehutanan menerbitkan Permenhut No. P. 22/MENHUT-II/2010 tentang Pedoman Audit Kinerja Lingkup Kementerian Kehutanan sebagai landasan dari pelaksanaan audit kinerja. Aturan tersebut juga dilengkapi dengan pengaturan terkait periodisasi pelaksanaan evaluasi. Terkait dengan standar baku mutu yang digunakan dalam proses evaluasi, terdapat Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. PER/04/M.PAN/03/2008 tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dan No. PER/05/M.PAN/03/2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawas Intern Pemerintah.

Pengajuan Keberatan

Dalam konteks perencanaan ruang dan lahan, jaminan hukum terkait dengan hak masyarakat untuk dapat mengajukan keberatan ditemukan kuat. Hal ini ditunjukkan dengan dimilikinya jaminan pengajuan keberatan bagi masyarakat terkait dengan perencanaan ruang yang berpotensi untuk menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Terkait dengan bentuk keberatan yang dapat diajukan, jaminan hukum juga ditemukan telah memberikan pengaturan yang kuat dan jelas. Keberatan dari masyarakat tersebut juga mencakup keberatan atas tidak didapatkannya informasi tentang rencana tata ruang⁹³.

93 PP 68/2011 pasal 66 ayat (1)

Pengaturan Penggunaan Anggaran

Akuntabilitas penganggaran tidak terlepas dari jaminan hukum atas audit penggunaan anggaran yang dilaksanakan dengan berbasis kinerja. Jaminan hukum mengenai hal tersebut ditemukan kuat dan didasarkan pada Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang tersebut memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Sistem ini disebut Anggaran Negara Berdasarkan Prestasi Kerja atau istilah yang lebih sering digunakan adalah Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Pengaturan penggunaan anggaran yang berbasis kinerja ini sudah cukup jelas namun tetap harus didukung oleh kapasitas sumber daya manusia yang cukup pula.

Mekanisme Insentif dan Disinsentif

Akuntabilitas dalam konteks tata kelola kehutanan juga terkait dengan jaminan hukum atas mekanisme insentif dan disinsentif. Mekanisme tersebut menjadi salah satu pendekatan dalam penegakan hukum, namun menggunakan instrumen ekonomi (fiskal). Atas dasar itu, mekanisme insentif dan disinsentif menjadi penting dalam membicarakan akuntabilitas tata kelola pemerintahan.

Namun jaminan hukum di tingkat nasional terkait dengan kedua mekanisme tersebut ditemukan masih belum kuat. Hal ini terlihat dari jaminan hukum yang mungkin dapat ditafsirkan sebagai pemberian insentif, di antaranya pemberian konsesi hutan kemasyarakatan (Hkm), hutan desa, dan hutan tanaman rakyat (HTR). Hal tersebut dapat diperdebatkan, karena baik Hkm, hutan desa maupun HTR dipandang sebagai hak kelola yang merupakan hak dari masyarakat sehingga tidak dapat dipandang sebagai suatu insentif.

Oleh karena itu insentif yang diharapkan dapat menunjang akuntabilitas adalah insentif yang dapat diartikan sebagai *'reward'* dan disinsentif yang diartikan sebagai *'punishment'*. Sayangnya kejelasan mengenai konsep insentif dan disinsentif semacam itu belum ditemukan di dalam konteks penganggaran.

6.2 Pemahaman Para Pihak

Dengan kondisi jaminan hukum sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pemahaman dari para aktor untuk melaksanakan tata kelola yang didasarkan pada akuntabilitas serta melakukan upaya yang memadai untuk mewujudkannya akan menjadi penekanan pada bagian ini.

Penyelesaian Sengketa

Dalam hal penyelesaian sengketa kehutanan ditemukan bahwa upaya aktor (mediator/arbiter) dalam mempertimbangkan penyelesaian sengketa sudah dilakukan dengan menggunakan dasar pertimbangan hukum non-formal (hukum dan norma adat). Di daerah Nusa Tenggara Barat, aturan *awig awig* menjadi salah satu landasan pertimbangan bagi mediator/arbiter dalam menyelesaikan sengketa. Sedangkan di wilayah Kalimantan Tengah, lembaga Kedadangan yang dipilih berdasar pada ketokohan, menggunakan ketentuan dan norma adat yang berlaku pada masyarakat Dayak menjadi dasar untuk penyelesaian sengketa.

Namun upaya yang dilakukan oleh instansi kehutanan masih ditemukan lemah dalam mendorong atau memfasilitasi para arbiter untuk melakukan peningkatan kapasitas. Temuan ini menunjukkan bahwa pemahaman maupun pengakuan instansi kehutanan terhadap pola penyelesaian sengketa berbasis pada hukum adat/non-formal masih sangat terbatas.

Model Akuntabilitas Berdasarkan Aturan Adat

Di berbagai daerah di Indonesia, tidak hanya di Kalimantan Tengah atau Nusa Tenggara Barat, telah hidup dan berjalan efektif model-model penyelesaian sengketa berbasis adat. Kalimantan Tengah adalah salah satu pelopor dalam mendorong Perda yang mendukung peradilan adat. Sejak dulu hingga sekarang Kalimantan Tengah mengenal semacam peradilan adat yang disebut lembaga Kedadangan dan telah mendapat pengukuhan dengan Perda Provinsi Kalimantan Tengah No. 14 Tahun 1998 dan kemudian disusul dengan dengan berbagai peraturan daerah tingkat kabupaten, yaitu Perda Kabupaten Barito Selatan No. 17 Tahun 2000; Perda Kabupaten Kapuas No. 5 Tahun 2001; dan Perda Kabupaten Kotawaringin Timur No. 15 Tahun 2001.

Di Kepulauan Kei di Maluku Tenggara, kasus-kasus pelanggaran susila, fitnah, penganiayaan/ pemukulan, pembunuhan, atau sengketa hak milik dan pencurian masih dapat diselesaikan melalui peradilan adat. Di Sumatera Barat (masyarakat Minangkabau), sengketa atas tanah adat merupakan sengketa yang paling banyak diselesaikan melalui peradilan adat. Di Papua, penyelesaian sengketa melalui peradilan adat masih kental. Norma-norma adat masih hidup sehingga hukum adat sampai sekarang ini masih sangat berperan dalam menyelesaikan masalah dalam masyarakat. Masalah yang diselesaikan melalui peradilan adat antara lain perzinahan, pemerkosaan, pembunuhan, batas tanah adat antar suku dan batas tanah antar warga. Penanggungjawab peradilan adat adalah *Ondofolo* atau *Ondofolo*. Peradilan adat merupakan bagian dari identitas budaya dan merupakan pilihan logis daripada menggunakan penyelesaian sengketa melalui skema formal hukum negara yang makan waktu dan biaya. (lihat Hedar Laudjeng, 2003, Mempertimbangkan Peradilan Adat, Jakarta: HuMa hal 12-25).

Penegakan Hukum Kehutanan

Akuntabilitas tata kelola kehutanan juga tidak terlepas dari aspek penegakan hukum kejahatan kehutanan yang ditangani oleh aparat yang memiliki kemampuan khusus dalam melakukan penyidikan perkara-perkara kehutanan. Dalam konteks ini, upaya yang dilakukan aparat untuk dapat melakukan penegakan hukum di Nusa Tenggara Barat maupun di Kalimantan Tengah ditemukan cukup. Penanganan perkara kejahatan kehutanan ditangani oleh RESKRIMSUS (Kriminal Khusus). Namun terdapat permasalahan dari sisi pemahaman aparat mengenai karakteristik kejahatan kehutanan yang seringkali merupakan kejahatan terorganisasi. Kegiatan pelatihan yang diadakan selama ini masih cenderung bersifat teori dan dirasakan belum mampu untuk memberikan penegakan hukum yang efektif.

Supervisi yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum juga ditemukan cukup kuat. Hal ini karena secara umum sudah terdapat prosedur pengawasan secara internal dalam setiap perangkat pemerintahan (termasuk aparat penegak hukum). Namun di kedua daerah penelitian tersebut jumlah staf yang dimiliki masih sangat terbatas. Di Nusa Tenggara Barat misalnya, personel yang dimiliki hanya 210 orang untuk mengawasi kawasan hutan negara di Nusa Tenggara Barat yang mencapai 1.067.000 Ha.

6.3 Aktualisasi Akuntabilitas

Aktualisasi atas pelaksanaan tata kelola kehutanan yang akuntabel tentu tidak dapat terlepas dari kondisi yang terjadi pada tataran jaminan hukum dan pemahaman maupun upaya para aktor.

Penyelesaian Sengketa

Dalam konteks penyelesaian konflik kehutanan ditemukan bahwa di kedua daerah penelitian pelaksanaan penyelesaian sengketa yang berbasis pada hukum adat lebih efektif dan menjadi pilihan dari pihak-pihak yang bersengketa (sengketa antar masyarakat). Hal ini sedikit berbeda dengan konflik yang terjadi antara masyarakat dengan korporasi di mana upaya mediasi berbasis adat seringkali tidak dapat berjalan efektif. Oleh karena itu apabila sudah terkait dengan korporasi, harapan dari masyarakat tentu akan bertumpu pada peran pemerintah sebagai pihak yang berwenang untuk mengelola segala sendi-sendi bernegara. Namun efektivitas upaya yang dilakukan oleh instansi pemerintah terkait dengan pencegahan konflik ditemukan masih minim.

Pada wilayah penelitian di Nusa Tenggara Barat ditemukan bahwa konflik kepentingan yang berkepanjangan antara Dinas Kehutanan dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional hingga saat ini belum menemukan titik terang. Koordinasi yang dilakukan tidak mampu memberikan sebuah jalan keluar dari permasalahan yang terjadi. Hal ini disebabkan karena kedua belah pihak berpegang pada landasan berpijak yang berbeda, di mana Dinas Kehutanan mengarah kepada kebijakan di tingkat daerah (bagian dari SKPD) sedangkan Kanwil BPN mengarah kepada kebijakan di tingkat nasional.

Pada wilayah penelitian di Kalimantan Tengah ditemukan bahwa efektivitas pencegahan konflik yang dilakukan pemerintah masih ditemukan lemah. Koordinasi kebijakan terkait tenurial yang menyangkut berbagai sektor hanya dilakukan sebatas rapat kerja. Sedangkan untuk kegiatan identifikasi isu tenurial, instansi kehutanan cenderung menyerahkannya kepada lembaga Kedamangan. Walaupun lembaga Kedamangan memiliki kewenangan untuk melakukan fasilitasi berbagai urusan terkait dengan adat, namun bukan berarti instansi pemerintah (khususnya kehutanan) tidak perlu melakukan upaya lanjutan karena pada akhirnya, otoritas pengambil kebijakan tetap berada di bawah instansi kehutanan.

Pemantauan terkait Peruntukan Kawasan Hutan

Akuntabilitas tata kelola kehutanan juga terlihat dari pemantauan (monitoring) atas perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang ditemukan belum memadai pada dua daerah penelitian. Walaupun bila dilihat dari sisi infrastruktur peralatan (teknis), data analisis ataupun sumber daya manusia, kegiatan monitoring atas perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditemukan cukup memadai. Namun permasalahan terletak pada penegakan hukum dan belum terintegrasinya kegiatan monitoring dengan proses pemberian izin yang diterbitkan. Hal ini pada akhirnya melemahkan berbagai upaya monitoring yang ada.



7. KOORDINASI DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN

Pada awal tahun 2000 memasuki era reformasi, wacana mengenai pentingnya koordinasi dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia menemui puncaknya. Salah satu topik kunci dalam perguliran wacana tersebut adalah mengenai perubahan paradigma pengelolaan yang berbasis sektor menjadi pengelolaan yang berbasis ekosistem dan bersifat holistik. Akhirnya memunculkan gagasan untuk menerbitkan undang-undang yang akan mengatur pengelolaan sumber daya alam dan membentuk sebuah dewan pembangunan berkelanjutan. Idenya adalah untuk meletakkan segala pengurusan sumber daya alam Indonesia di dalam satu wadah yang terorganisasi untuk meminimalisasi pendekatan sektoral. Namun gagasan tersebut pupus di tengah jalan dan perbincangan mengenai koordinasi tetap menjadi topik yang selalu menghiasi berbagai diskusi.

Penelitian ini meletakkan isu koordinasi menjadi salah satu isu penting dalam tata kelola kehutanan Indonesia. Pada bagian ini akan dijabarkan mengenai berbagai temuan yang terdapat di tingkat nasional maupun daerah terkait dengan isu koordinasi, baik dari sisi jaminan hukum, pemahaman para aktor dan juga aktualisasi pelaksanaan koordinasi dalam pengelolaan kehutanan Indonesia.

Kesimpulan Umum:

- Peraturan perundangan-undangan hanya mengatur pembagian kewenangan yang bersifat sentralistis
- Peraturan perundang – undangan belum memberikan kewenangan yang cukup bagi lembaga/instansi koordinasi yang wajib dipatuhi oleh instansi/ lembaga lintas sektor
- Masih terdapat egosentris sektoral dan antara pusat dan daerah
- Sistem birokrasi tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sementara para pemodal besar masih menjadi prioritas
- Koordinasi masih dilakukan secara parsial ketika merepon isu/topik tertentu. Kadangkala koordinasi hanya bersifat formalitas sehingga keputusan yang diambil tidak bisa dapat dilaksanakan secara efektif oleh masing-masing sektor (baik di pusat ataupun daerah maupun antara pusat dan daerah)

7.1 Jaminan Atas Koordinasi

Koordinasi, tidak berbeda dengan aspek lain yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, memerlukan suatu jaminan hukum sebagai dasar pijakan dari pelaksanaannya. Sebagai contoh, dalam konteks tenurial, jaminan hukum terhadap kejelasan kewenangan, tugas dan fungsi dari instansi negara ditemukan kuat. Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan (Dinas kehutanan), BAPPEDA, ataupun instansi teknis lain, memiliki jaminan hukum yang kuat terkait kejelasan kewenangan dan fungsi untuk mengurus aspek tenurial.

Namun kejelasan kewenangan tersebut belum diturunkan ke dalam aturan yang lebih operasional, mengenai sejauh mana instansi-instansi tersebut bisa menjawab persoalan-persoalan tenurial yang terjadi di tingkat tapak. Salah satu yang sering ditemukan adalah bagaimana menyelesaikan konflik tenurial yang menyangkut kawasan hutan dan di luar kawasan hutan, yang notabene dikuasai oleh dua instansi berbeda, Kementerian Kehutanan dan BPN.

Koordinasi Antara Pusat dan Daerah

Sedangkan dalam hal koordinasi terkait isu tenurial antara tingkat pusat dan daerah ditemukan bahwa pemerintah daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten, telah mendapat mandat untuk mengurus koordinasi tersebut berdasarkan cakupan wilayah administrasi mereka. Dalam pengaturan hukum pemerintahan daerah, sektor kehutanan merupakan salah satu dari 31 urusan pemerintahan yang dibagi antara Pusat dan Daerah (pasal 2 ayat 4 PP 38/2007).

Selanjutnya pengaturan urusan pemerintahan dibagi menjadi 59 sub bidang urusan. Urusan hak tenurial disebutkan secara spesifik dalam bidang urusan mengenai penatagunaan kawasan hutan (lampiran AA sub bidang 7). Pembagian urusannya adalah sebagai berikut: (1) Pemerintah Pusat memiliki kewenangan dalam hal penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria penatagunaan kawasan hutan, pelaksanaan penetapan fungsi, perubahan status dan fungsi hutan serta perubahan hak dari lahan milik menjadi kawasan hutan, pemberian perizinan penggunaan dan tukar menukar kawasan hutan; (2) Pemerintah Provinsi mempunyai kewenangan dalam hal pertimbangan teknis perubahan status dan fungsi hutan, perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan, dan (3) Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan dalam hal pengusulan perubahan status dan fungsi hutan dan perubahan status dari lahan milik menjadi kawasan hutan, dan penggunaan serta tukar menukar kawasan hutan.

Pusat Informasi dan Pertukaran Data

Dalam konteks perencanaan ruang dan lahan, landasan hukum pembentukan pusat data dan informasi ditemukan cukup kuat. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa berdasar pada mandat dari Peraturan Presiden No.85 tahun 2007 tentang Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN), akan menjadi sebuah simpul

jaringan data dan informasi di tingkat nasional. Di samping itu juga terdapat Undang-Undang 4 tahun 2011 tentang Informasi Geospasial yang memandatkan sebuah Badan Informasi Geospasial dan telah mendapatkan landasan hukum berupa Peraturan Presiden No. 94 Tahun 2011 tentang Badan Informasi Geospasial. Hal ini menunjukkan kuatnya jaminan terhadap keberadaan kesatuan data dalam konteks koordinasi.

Peraturan juga telah memberikan sebuah mandat yang jelas mengenai keharusan kegiatan perencanaan ruang dan lahan menggunakan data serta informasi yang sama. Selain itu jaminan hukum juga telah memberikan jaminan terhadap dasar dari perencanaan menggunakan berbagai informasi dan data yang telah diolah melalui berbagai sektor. Melalui Undang-Undang Informasi Geospasial, pertukaran data antar sektor dijadikan sebagai dasar dari proses perencanaan.

Namun demikian, sebagaimana telah menjadi permasalahan umum di Indonesia, masalahnya adalah mengenai teknis dari koordinasi yang akan dilakukan. Sejauh ini (saat buku ini dituliskan), belum terdapat suatu mekanisme yang jelas terkait dengan mekanisme koordinasi yang bisa dilakukan. Walaupun terdapat mandat yang kuat terkait dengan pembentukan sebuah pusat informasi dan data spasial, mekanisme untuk memastikan bahwa sistem tersebut dapat berjalan dengan baik belum ditemukan.

Koordinasi Internal Kementerian Kehutanan

Pada konteks pengelolaan hutan (*forest management*), ditemukan bahwa Kementerian Kehutanan, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian Kehutanan, maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan perangkat kerja dari pemerintah daerah telah memperoleh jaminan hukum yang kuat untuk melakukan koordinasi. Untuk internal Kementerian Kehutanan, Keputusan Presiden No. 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen dan Permenhut No P. 40/Menhut-II/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan telah memberikan landasan yang kuat bagi pelaksanaan koordinasi maupun pembagian wewenang dan cakupan kerja. Fungsi koordinasi yang diperankan oleh Sekretariat Jenderal wajib dijalankan oleh setiap unit organisasi kehutanan dalam penyusunan rencana dan program kerja di sektor kehutanan. Sementara pengaturan terkait koordinasi, kewenangan dan tata laksana di tingkat SKPD telah diatur melalui Peraturan Gubernur.

Koordinasi Antar Instansi dalam Perencanaan Ruang

Ketika koordinasi secara internal ditemukan memiliki jaminan hukum yang kuat, pertanyaan selanjutnya dan tidak kalah penting adalah bagaimana dengan bentuk dan pelaksanaan koordinasi antara instansi Kehutanan dengan instansi sektoral lainnya, khususnya terkait dengan pemanfaatan sumberdaya hutan. Di tingkat nasional, koordinasi antar instansi pemerintah merupakan sebuah kewajiban yang harus dijalankan sesuai dengan UU no. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pelaksanaan koordinasi antar instansi pemerintah dimulai sejak proses perencanaan

untuk pemanfaatan ruang, termasuk pemanfaatan sumber daya hutan. Keputusan Presiden No. 102 tahun 2001 juga menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya, Menteri yang memimpin Departemen harus berkoordinasi dan saling berkonsultasi dengan sesama Menteri Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pimpinan Lembaga terkait lainnya.

Mekanisme Koordinasi

Sedangkan pada tingkat daerah ditemukan bahwa jaminan hukum lemah, di mana belum ditemukan sebuah mekanisme untuk melakukan koordinasi selain dengan Musrenbang dan Forum SKPD. Kedua mekanisme tersebut memang dapat menjadi sebuah saluran untuk melakukan koordinasi, namun kedua mekanisme tersebut juga masih ditemukan memiliki berbagai kelemahan dari sisi teknis maupun substansi. Pada pelaksanaan Musrenbang, pembahasan lebih menekankan pada perencanaan program dan anggaran, sedangkan koordinasi substansial antar sektor seringkali dibutuhkan pada pelaksanaan kegiatan keseharian. Misalnya ketika terdapat pengajuan untuk permohonan perizinan konsesi, seringkali hal ini membutuhkan sebuah koordinasi yang solid antar sektor, sehingga tidak terjadi ketersinggungan dalam pelaksanaannya yang bersifat merugikan.

Penelitian menemukan berbagai forum koordinasi seperti Rapat Koordinasi Perencanaan Pembangunan Kehutanan Daerah dan Nasional (Rakorenbanghutda/nas) dan Rapat Koordinasi Teknis (Rakornis). Namun wadah tersebut masih sebatas pada koordinasi di dalam sektor kehutanan, sedangkan permasalahan mendasar di dalam kawasan hutan tidak terbatas pada koordinasi di dalam sektor kehutanan semata tapi juga antar sektor yang lain.

Penyusunan Anggaran

Pada penyusunan anggaran, jaminan hukum ditemukan kuat dalam memberikan landasan hukum terkait dengan koordinasi lintas sektoral di mana pelaksanaan koordinasi sudah tercakup dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang dikoordinasikan di bawah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Salah satu tujuan dari koordinasi ini adalah untuk melakukan sinkronisasi antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan anggaran. Selain itu forum Musrenbang juga digunakan untuk mencapai kesatuan antara anggaran dan kegiatan. Jaminan hukum terkait dengan otorisasi anggaran juga ditemukan kuat, di mana DPR bersama dengan badan kelengkapannya (badan anggaran) melakukan koordinasi dengan berbagai sektor sebelum anggaran disahkan. Namun kelemahan dari jaminan hukum ini adalah karena tidak terdapat sebuah mekanisme terperinci mengenai koordinasi yang perlu dilakukan dalam konteks penyusunan anggaran kecuali melalui Musrenbang dan rapat kerja DPR (badan anggaran).

7.2 Jaminan Atas Koordinasi

Untuk dapat memberikan kekuatan bekerja dari jaminan hukum yang telah diuraikan sebelumnya, diperlukan pemahaman maupun upaya dari para aktor yang menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik.

Badan Koordinasi Perencanaan Ruang

Dalam perencanaan ruang dan lahan ditemukan bahwa upaya aktor dalam melakukan koordinasi diakomodasi oleh keberadaan Badan Koordinasi Perencanaan Ruang Nasional/Daerah (BKPRN/D). Upaya untuk melakukan konsolidasi berbagai kepentingan sektoral diupayakan untuk dapat terwadahi dalam forum ini.

Pada tingkat nasional, upaya konsolidasi yang dilakukan dalam BKPRN untuk dapat mengakomodasi kepentingan masing masing sektor ditemukan kurang optimal kecuali dalam hal penyelesaian sengkata di mana BKPRN memfasilitasi hal tersebut. Sedangkan pada tingkat daerah, di wilayah Kalimantan Tengah ditemukan bahwa peran Gubernur dalam memberikan arahan terhadap upaya mengakomodasi kepentingan sektoral sangat besar. Sedangkan di wilayah Nusa Tenggara Barat ditemukan bahwa upaya BKPRD cukup optimal dalam mengakomodasi aspek koordinasi perencanaan ruang.

Koordinasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis

Pada tahun 2009, Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup diganti dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan memperkenalkan sebuah konsep Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang akan menjadi sebuah acuan dalam proses perencanaan secara keseluruhan⁹⁴. Namun ditemukan pada penelitian ini bahwa pemahaman terhadap KLHS sebagai sebuah perangkat yang bisa dijadikan titik temu berbagai kepentingan dalam proses perencanaan masih lemah. Upaya tersebut ada, namun masih sangat sulit untuk melakukan optimalisasi dari peran KLHS. Salah satu sebabnya adalah bahwa penjabaran lebih lanjut (yakni Peraturan Pemerintah) terkait dengan KLHS belum juga ditemukan hingga saat ini sehingga setiap orang/instansi masih berpegang pada penjelasan yang sangat umum pada tingkat Undang-Undang.

Koordinasi Program Lintas Sektor

Dalam konteks manajemen hutan, perencanaan kehutanan akan memegang peranan penting, karena menjadi tahapan awal yang menentukan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan kehutanan. Perencanaan kehutanan seharusnya memiliki keterkaitan dan keterpaduan dengan perencanaan dari sektor lain dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan tetap menjaga kelestarian lingkungan

94 UU 32/2009 Pasal 19

(aspek sosial, ekonomi dan ekologis). Peran dan fungsi untuk melakukan koordinasi program bagi lintas sektor merupakan kewenangan dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Bentuk koordinasi dan sinergi program kerja seharusnya tertuang di dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) maupun Panjang (RPJP), karena di dalam proses penyusunannya selalu melibatkan semua instansi pemerintah yang menguasai sumber daya alam.

Lemahnya Pemahaman Ekosistem Hutan

Pemahaman yang belum mendalam terkait dengan lingkungan hidup sebagai satu kesatuan ekosistem selain ditemukan pada aspek perencanaan juga ditemukan pada aspek pengelolaan hutan secara umum. Aparat pada dasarnya memiliki kecakapan untuk memahami nilai ekosistem sebagai satu kesatuan. Namun ketika mengaitkan dengan kondisi riil atas daya dukung suatu wilayah, ditemukan pemahaman aparat masih lemah. Hal ini disebabkan karena minimnya informasi tentang kondisi sebenarnya (*real time*) dari sebuah kawasan hutan. Selain itu, pemahaman yang lemah terhadap hutan sebagai kesatuan ekosistem juga tidak mencerminkan kebijakan yang dibuat.

7.3 Aktualisasi Koordinasi

Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat

Dalam hal kontekstualisasi koordinasi pada isu tenurial, ditemukan bahwa kuantitas maupun kualitas pengelolaan hutan berbasis masyarakat seperti Hkm, HTR, dan Hutan desa yang terdapat pada kedua daerah penelitian masih rendah. Pada wilayah Kalimantan Tengah ditemukan bahwa penambahan jumlah pengelolaan hutan berbasis masyarakat tidak secara jelas dapat tercatat dengan baik. Hal yang sama juga ditemui pada wilayah Nusa Tenggara Barat, di mana pada areal-areal tertentu yang diusulkan oleh masyarakat seperti di kawasan hutan lindung Sapit, Sambelia (Lombok Timur), hingga hari ini tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Bahkan, dokumen usulan kelompok masyarakat di Desa Sambelia dikembalikan tanpa rekomendasi apa-apa. Begitu pula, usulan dari masyarakat desa Sapit dan Bebidas tidak ditindaklanjuti dengan alasan tumpang tindih batas kawasan yang diusulkan dengan Taman Nasional Gunung Rinjani (TNGR). Ironisnya, tidak ada upaya memfasilitasi mereka untuk melakukan perbaikan-perbaikan usulan dari masyarakat tersebut. Sebaliknya masyarakat diusir dari kawasan tersebut karena wilayah itu telah ditetapkan menjadi areal konsesi bagi perusahaan.

Apabila melihat kepada kasus yang ditemui di Kalimantan Tengah maupun Nusa Tenggara Barat, terlihat bahwa pengelolaan hutan oleh masyarakat belum menjadi prioritas penting dibandingkan dengan berbagai program pembangunan/investasi lainnya. Salah satu hal yang mampu menjadi penengah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut adalah sebuah forum lintas sektor, baik dalam perencanaan kehutanan maupun pelaksanaan manajemen hutan. Keberadaan forum lintas

sektor tersebut dapat menjadi jembatan bagi kepentingan masyarakat dalam mengaktualisasikan harapan-harapannya dalam pengelolaan hutan.

Forum Koordinasi Lintas Sektor

Melihat pada konteks tersebut, dalam hal perencanaan ruang/lahan, BKPRN/D memiliki fungsi utama untuk melakukan koordinasi lintas sektoral terkait dengan perencanaan ruang/lahan yang dimandatkan Keppres No.4 tahun 2009 tentang Pembentukan BKPRN. Namun demikian, ditemukan dalam penelitian ini bahwa fungsi koordinasi masih belum banyak dilaksanakan. Kegiatan lebih difokuskan pada:

- 1) penanganan dan penyelesaian masalah penyelenggaraan penataan ruang tingkat nasional dan daerah serta memberikan pengarahan dan saran pemecahannya;
- 2) penyerasian penatagunaan tanah dan penatagunaan sumber daya alam lainnya dengan rencana tata ruang;
- 3) sinkronisasi rencana umum dan rencana rinci tata ruang daerah dengan peraturan perundang-undangan termasuk dengan RTRWN dan rencana terperinci.

Hal serupa juga ditemui pada daerah penelitian di mana koordinasi belum menjadi fokus kegiatan. Namun demikian, keterlibatan sektor-sektor dalam forum BKPRD ditemukan kuat. Artinya, dalam setiap kegiatan, berbagai sektor turut terlibat di dalamnya. Berbeda dengan konteks perencanaan yang memiliki wadah koordinasi multi sektor, dalam manajemen hutan tidak ditemukan adanya sebuah wadah atau mekanisme koordinasi lintas sektoral yang bersifat khusus. Hal ini tidak berbeda dengan BKPRN/D, karena konteks fokusnya berbeda. Artinya pada BKPRN/D aspek yang menjadi penekanan adalah perencanaan ruang/lahan, termasuk kehutanan. Sedangkan yang dimaksud di sini adalah forum lintas sektor yang memiliki fokus pada keseluruhan kegiatan kehutanan (perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi).

Pada tingkat nasional, pola koordinasi masih dilakukan secara sporadik. Dalam masa penelitian ini, terdapat beberapa kejadian yang diliput oleh media massa dan menunjukkan secara jelas bagaimana Kementerian Kehutanan tidak melakukan koordinasi secara kuat dalam menyusun sebuah kebijakan kehutanan (lihat kotak 3). Sedangkan pada tingkat daerah (baik di Kalimantan Tengah maupun Nusa Tenggara Barat), juga ditemukan hal yang sama di mana forum koordinasi masih belum ada. Pelaksanaan koordinasi masih dilakukan secara insidental dan tergantung pada kebutuhan. Penilaian terhadap keberadaan forum koordinasi dalam penelitian ini menjadi penting dengan melihat konteks pengelolaan kehutanan (dan sumber daya alam pada umumnya) yang masih bersifat sektoral. Batas administrasi, kewenangan dan birokrasi seringkali menjadi hambatan dalam mewujudkan sebuah pengelolaan sumber daya alam kehutanan yang berkelanjutan

Kotak 3. Kutipan Media Massa dan Press Release terkait Lemahnya Koordinasi Pengelolaan Hutan Indonesia

Salah satu metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, baik melalui media massa maupun melalui pengamatan secara langsung di tingkat lapangan. Terkait dengan pelaksanaan koordinasi, terdapat pemberitaan dari media massa yang menunjukkan lemahnya koordinasi antara program nasional untuk REDD+ dengan Kementerian Kehutanan. Hal ini ditemukan pada kasus revisi Peta Indikatif Penundaan Izin Baru (PIPIB) yang dilakukan setiap 6 bulan. Ini hanya satu dari sekian banyak kejadian yang bisa kita temukan di media terkait dengan lemahnya koordinasi pengelolaan kehutanan.

Kutipan Bisnis Indonesia, Tanggal 21 Mei 2012

Revisi terhadap PIPIB diumumkan oleh Satgas REDD+ dengan penambahan luas wilayah pada PIPIB revisi II seluas 379.000 hektar pada kawasan hutan primer dan lahan gambut. Penambahan luas wilayah moratorium hutan per Mei tahun ini diperoleh dari perhitungan ulang yang dilakukan tim verifikasi moratorium setelah memperoleh pengaduan dari sejumlah unsur masyarakat. Pada PIPIB revisi II, kawasan moratorium hutan menjadi seluas 65,7 juta hektar, terdiri dari 6,25 juta ha lahan gambut dan 8,27 juta ha hutan primer.⁹⁵

Kutipan Press release Kemenhut, Tanggal 24 Mei 2012

Selang 2 hari setelah pengumuman oleh Satgas REDD+ tersebut, Kementerian Kehutanan mengumumkan 'koreksi' atas pernyataan Satgas REDD+ sebelumnya. Dimana pada siaran pers resminya, Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa wilayah keseluruhan dari PIPIB revisi II adalah 65,2 Juta ha. Koreksi ini mengurangi sekitar 500 ribu ha dari luasan PIPIB yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2012.⁹⁶

Dari kejadian ini, muncul berbagai pertanyaan dari banyak kalangan mengenai latar belakang dari perubahan yang diumumkan Kementerian Kehutanan. Spekulasi terhadap latar belakang pengambilan keputusan juga banyak bermunculan. Namun terlepas dari berbagai spekulasi yang ada, kondisi ini menunjukkan bahwa koordinasi yang dilakukan dengan sektor atau kegiatan lain masih sangat lemah. Tanpa bermaksud menyalahkan atau membenarkan salah satu pihak (Satgas REDD+ ataupun Kementerian Kehutanan), namun kondisi ini telah terjadi.

Kejadian ini sebetulnya sangat bisa dihindari dan tidak perlu menimbulkan banyak pertanyaan publik apabila terdapat mekanisme koordinasi yang mengedepankan kepentingan negara. Namun terlihat bahwa yang menjadi pilihan dari pengambil kebijakan adalah sebuah langkah yang menunjukkan ego kekuasaan sektoral, dan sedikit sekali mempertimbangkan kebutuhan publik.

95 <http://www.bisnis.com/articles/kementerian-kehutanan-luas-wilayah-pipib-diubah> (diakses tanggal 30 Juni 2012)

96 [http://www.dephut.go.id/files/SIARAN%20PERS%20PIPIB_II_24Mei%202012\(2\).pdf](http://www.dephut.go.id/files/SIARAN%20PERS%20PIPIB_II_24Mei%202012(2).pdf) (diakses tanggal 30 Juni 2012)

Penyusunan Anggaran

Hal yang hampir sama juga ditemukan dalam konteks penyusunan anggaran kehutanan. Walaupun tekanannya bukanlah pada koordinasi lintas sektoral seperti di atas, namun faktanya koordinasi internal di Kementerian Kehutanan dalam hal penyusunan anggaran pun ditemukan lemah.

Mekanisme penyusunan anggaran di Kementerian Kehutanan dilakukan melalui penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang diperoleh dari masing-masing biro. Kemudian RKA tersebut dibahas pada tingkat eselon I dan selanjutnya diserahkan kepada BAPPENAS dan Kementerian Keuangan untuk disesuaikan dengan Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP). Akhirnya, dokumen penyesuaian tersebut akan disahkan oleh DPR sebagai APBN.

Mekanisme tersebut ditemukan lemah karena pada pelaksanaannya ditemukan bahwa masih terdapat tumpang tindih anggaran antar sektor. Selain itu, permasalahan klasik terkait dengan 'kurangnya atau terbatasnya' anggaran dalam pelaksanaan kegiatan masih terus ditemukan. Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan efektivitas dari sebuah kegiatan menjadi terganggu.

Apabila koordinasi dalam penyusunan anggaran dilakukan secara efektif, seharusnya tidak ada lagi anggaran yang kurang. Artinya sinkronisasi antara perencanaan kegiatan prioritas dan anggaran masih belum menjadi sebuah satu kesatuan.

8. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Tahapan penilaian di lapangan dilakukan selama \pm 1 tahun, Jaringan Tata Kelola Hutan dibantu berbagai elemen organisasi masyarakat sipil dan kalangan akademis, diantaranya Yayasan JARI (Kalimantan Tengah), Yayasan Santiri dan Yayasan Gema Alam Nusa Tenggara Barat (Nusa Tenggara Barat), serta beberapa orang akademisi yang berasal dari Universitas Palangkaraya dan Universitas Mataram. Sebelum dilakukan tahap penilaian, terlebih dahulu diselenggarakan pelatihan bagi para penilai (asesor) untuk menyamakan persepsi dalam menggali informasi di lapangan.

Kesimpulan

Secara garis besar maka hasil penilaian yang diperoleh sebagai berikut.

Aspek Transparansi

Perkembangan transparansi di Indonesia sangat berkembang semenjak era reformasi. Hal ini dapat dilihat secara jelas dalam pengaturan yang diberikan pada Undang undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Dimana pada peraturan tersebut diberikan pengaturan mengenai hak masyarakat untuk dapat memperoleh informasi. Walaupun masih bersifat sangat umum, namun pengaturan tersebut sangat berbeda dengan Undang undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang telah ada sebelumnya. Era transparansi juga lebih terbuka setelah Indonesia memiliki Undang undang No.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang pada sektor kehutanan diterjemahkan dengan lebih teknis melalui Peraturan Menteri Kehutanan. Hal ini membuka peluang yang sangat baik dan menyediakan landasan hukum bagi semua pihak untuk memahami sektor kehutanan secara lebih transparan.

Namun peluang ini ternyata belum dibarengi dengan pemahaman yang baik oleh para aktor di sektor kehutanan. Pada tingkat nasional pemahaman para aktor relatif ditemukan cukup baik, namun pada tingkat daerah terdapat temuan yang lain. Bukan berarti bahwa pemerintah pusat lebih terbuka/ transparan dibandingkan dengan daerah, namun sistem yang telah dibangun secara nasional cenderung tidak menyentuh daerah. Pejabat Pengelola Data dan Informasi (PPID) yang merupakan kewajiban instansi publik untuk menunjuk dan mengangkatnya masih belum ditemukan pada dua daerah penilaian. Akses informasi yang dapat dipergunakan masyarakat lebih menekankan pada "kedekatan personal" dengan pejabat pemerintah dibandingkan dengan kesesuaian pelaksanaan sistem yang telah dibangun.

Dalam isu manajemen kehutanan, walaupun telah terdapat jaminan hukum mengenai akses informasi bagi masyarakat namun informasi terkait perizinan dan prosesnya masih dikecualikan. Hal ini tentu akan sangat berpengaruh kepada kualitas dari transparansi di sektor kehutanan, dan juga akan berpengaruh pada kondisi kepastian tenurial masyarakat. Pada tingkat daerah, masyarakat masih belum memiliki akses kepada proses penerbitan izin yang akan dilakukan oleh pemerintah. Transparansi juga masih belum secara utuh diaktualisasikan dalam hal penganggaran program. Dimana transparansi penganggaran hanya mengandalkan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) yang seringkali tidak menyertakan jumlah anggaran dari program (rencana kerja saja). Bukan suatu hal yang buruk apabila mengandalkan Musrenbang, namun kelemahan musrenbang sebagai media untuk keterbukaan, partisipasi dan koordinasi rencana kerja dan anggaran (RKA) perlu untuk dibenahi terlebih dahulu.

Aspek Partisipasi

Seiring dengan lebih terbukanya sistem pemerintahan di Indonesia pada era reformasi, aspek partisipasi juga terlihat sudah ikut berkembang. Pada jaminan hukum, Undang Undang tentang Kehutanan memberikan sebuah landasan mendasar bagi masyarakat untuk dapat berperan serta. Selain itu juga berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan sektor kehutanan juga memberikan landasan partisipasi masyarakat. Walaupun masih bersifat sangat umum dan cenderung dapat ditafsirkan secara berbeda, namun ini merupakan sebuah perkembangan yang baik dalam sejarah tata kelola kehutanan di Indonesia. Pada isu perencanaan ruang dan lahan (*land use planning*), jaminan hukum terhadap partisipasi masyarakat telah diakomodir. Hal ini dapat terlihat dari berbagai pengaturan teknis yang mengatur prosedur partisipasi masyarakat.

Namun pada isu tenurial, dirasakan bahwa partisipasi masyarakat belum mendapatkan perhatian yang signifikan. Keberadaan berita acara tata batas dalam penatabatasan kawasan hutan masih bersifat rancu. Dimana posisi masyarakat sebagai bagian dari panitia tata batas hanya diletakan pada penatabatasan batas luar kawasan hutan. Banyak interpretasi yang kemudian dipertanyakan dengan kondisi ini. Apakah berarti bahwa masyarakat hanya dapat menjadi bagian dari panitia tata batas di luar kawasan hutan?, apakah ini berarti masyarakat tidak dapat tinggal di dalam kawasan hutan? Bagaimana dengan kondisi hutan desa, hutan adat, dan hutan kemasyarakatan. Berbagai pertanyaan tersebut muncul karena kerancuan posisi masyarakat di dalam kawasan hutan.

Dalam hal penganggaran, partisipasi masyarakat diharapkan dapat dijalankan melalui mekanisme *hearing* dan rapat anggaran di DPR. Namun pada konteks aturan maupun praktek, hal ini tidak dapat dipandang efektif. Karena menurut tata tertib DPR, rapat anggaran dapat dijadikan tertutup (tanpa alasan). Kemudian pada prakteknya diperparah dengan keberadaan “mafia anggaran” yang masih menjadi momok bagi DPR. Anggota DPR yang seharusnya menjadi representasi dari masyarakat malah menjadi alat politik yang tidak mencerminkan kepentingan publik. Atas dasar itu, partisipasi masyarakat secara utuh sangat dibutuhkan ketika

sistem demokrasi perwakilan lebih mengedepankan proses politik dibanding dengan proses demokrasi.

Beberapa model partisipasi masyarakat telah dikembangkan di tingkat lapangan dengan pendekatan proyek penanaman pohon atau yang dikenal dengan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan atau GN-RHL/GERHAN. Proyek yang dikembangkan melalui skema *top down* ini masih ditemukan kelemahan untuk mengimplementasikan pelibatan masyarakat yang hakiki. Namun demikian, di beberapa tempat dengan pendekatan yang berbeda (*bottom up*), proyek ini dapat berjalan dengan baik seperti yang ditemukan di Kabupaten Sampit Kalimantan Tengah.

Aspek Akuntabilitas

Akuntabilitas dari pengelolaan hutan, akan menjadi hasil dari sebuah proses yang transparan dan inklusif. Akuntabilitas dalam penilaian ini diartikan sebagai mekanisme bagi penguasa Negara untuk dapat mempertanggungjawabkan setiap tindakannya (termasuk pengambilan kebijakan) yang berimplikasi kepada kehidupan masyarakat secara umum. Tujuannya adalah agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam proses pengambilan kebijakan. Tentunya mekanisme ini juga harus berlaku bagi masyarakat, dimana masyarakat dapat mengajukan keberatan ketika kepentingannya terganggu akibat kebijakan yang dibuat.

Sejalan dengan jaminan hukum yang telah mengalami perubahan ke arah yang lebih transparan dan inklusif, faktor akuntabilitas juga mengalami perkembangan. Jaminan mendasar terhadap akuntabilitas penyelenggaraan negara lebih mendapatkan ruang di dalam berbagai peraturan yang terkait dengan kehutanan. Jaminan hukum mendasar bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan kelas, *legal standing*, juga untuk memberikan masukan sudah diatur dalam Undang Undang Kehutanan. Selain itu kompensasi bagi masyarakat yang wilayahnya dirugikan akibat kebijakan kehutanan juga diatur. Proses pengendalian pemanfaatan ruang/lahan juga telah menginternalisasi peran publik dalam pengawasan pemanfaatan ruang. Namun demikian, catatan penting dalam jaminan hukum aspek akuntabilitas adalah peraturan yang ada belum mengatur secara tegas dan jelas mengenai sistem dan mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa yang ramah bagi masyarakat, terutama masyarakat rentan.

Dalam implementasinya, ditemukan bahwa mekanisme dan pengaturan yang telah ada itu tidak dapat secara efektif dijalankan. Banyak faktor politis maupun prosedural yang menghambat pelaksanaan mekanisme akuntabilitas publik. Kesiapan infrastruktur dan sumber daya manusia yang ada tidak terinternalisasi di dalam sebuah sistem yang berkesinambungan. Artinya, ketika aktor penyelenggara negara telah menentukan mekanisme pengawasan, namun di sisi lain pengawasan tersebut tidak banyak berpengaruh pada keputusan yang diambil. Konflik yang terjadi saat ini bisa dengan efektif diselesaikan apabila dimensi konfliknya masih terjadi antara masyarakat dengan masyarakat. Namun ketika eskalasi konflik sudah

masuk kepada masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan korporasi, maupun pemerintah dengan pemerintah (sektoral) seringkali permasalahan tidak dapat diselesaikan dengan segera.

Penyelesaian konflik antar masyarakat cenderung lebih efektif untuk diselesaikan melalui mekanisme adat yang ada. Namun ketika terjadi konflik dengan dimensi yang lebih luas, penanganannya ditemukan belum secara efektif dapat dilaksanakan.

Aspek Koordinasi

Koordinasi menjadi sebuah aspek penting yang telah menjadi permasalahan di hampir seluruh model birokrasi di dunia. Namun permasalahan koordinasi pada sistem birokrasi di Indonesia, memiliki kompleksitas yang sangat rumit. Demikian juga halnya yang terjadi pada sektor kehutanan. Ketika aspek transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas telah mendapatkan tempat dalam perkembangan jaminan hukum dasar di Indonesia, aspek koordinasi masih sangat terbatas pada pengaturan mengenai kejelasan kewenangan, tugas dan fungsi dari aktor penyelenggara negara. Namun ketika menyentuh kepada jaminan pelaksanaan koordinasi lintas sektor tidak terdapat satu kesatuan pola pengelolaan karena jaminan hukum tidak mengatur hal tersebut. Forum tahunan seperti Musrebang dijadikan sebagai forum satu-satunya wadah koordinasi antar sektor. Namun kompleksitas permasalahan kehutanan tidak mungkin hanya diselesaikan pada pertemuan tahunan. Tumpang tindih perizinan, alih fungsi lahan, dan permasalahan tenurial perlu untuk mendapatkan sebuah perhatian yang terus menerus dan berkala.

Dalam hal perencanaan ruang/lahan, memang terdapat jaminan hukum untuk dilaksanakannya koordinasi lintas sektoral terkait dengan perencanaan ruang/lahan melalui Badan Koordinasi Penrencanaan Ruang Nasional/Daerah (BKPRN/D). Namun peran koordinasi yang dilakukan selama ini belum bersifat komprehensif, dimana fokus yang dilakukan selama ini masih pada tataran:

- 1) Penanganan dan penyelesaian masalah penyelenggaraan penataan ruang tingkat nasional dan daerah serta memberikan pengarahan dan saran pemecahannya;
- 2) Penyerasian penatagunaan tanah dan penatagunaan sumber daya alam lainnya dengan rencana tata ruang;
- 3) Sinkronisasi rencana umum dan rencana rinci tata ruang daerah dengan peraturan perundang-undangan termasuk dengan RTRWN dan rencana rincinya

Sehingga terlihat bahwa pelaksanaan koordinasi antar sektor masih belum menjadi kegiatan prioritas.

Rekomendasi Tindak Lanjut

Dengan beberapa temuan dari penilaian, maka jaringan tata kelola kehutanan Indonesia mengusulkan beberapa rekomendasi yang penting untuk ditindaklanjuti

1. Melakukan peningkatan kapasitas maupun kemampuan teknis bagi masyarakat maupun instansi pemerintahan dalam konteks pemenuhan hak prosedural dari masyarakat (informasi, partisipasi, dan akuntabilitas). Hal ini perlu untuk dilakukan tidak hanya sebatas pelatihan namun juga pengembangan sebuah sistem kelompok swa masyarakat yang mampu menjadi pendorong bagi berjalannya aspek transparansi maupun partisipasi dalam pengambilan kebijakan.
2. Melakukan peningkatan keakuratan, ketersediaan, kemutakhiran dan keterbukaan data dan informasi dari instansi yang terkait dengan sektor kehutanan. Asas bahwa “setiap informasi bersifat terbuka, kecuali yang telah ditentukan lain” harus dijadikan acuan awal. Memperkuat baseline data dan informasi kehutanan melalui pengoptimalan kegiatan Inventarisasi Hutan Menyeluruh dan Berkala (IHMB) secara nasional merupakan upaya yang perlu dilakukan.
3. Informasi yang disediakan juga harus mencakup informasi perizinan, informasi perpetaan, informasi kondisi lingkungan, dan informasi penting lainnya bagi masyarakat untuk dapat turut mengawasi.
4. Segera melaksanakan amanat dari Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik untuk mempersiapkan dan membentuk elemen kelembagaan di tingkat lokal, guna mengefektifkan pelaksanaan keterbukaan di seluruh penjuru Indonesia. Hal ini perlu dilakukan salah satunya dengan menetapkan Pejabat Pengelola Informasi dan Data (PPID) di seluruh instansi pemerintah dan lembaga publik lainnya khususnya pada tingkat provinsi dan kabupaten.
5. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang) yang lebih sistematis dan inklusif, khususnya yang terkait dengan sektor kehutanan. Celah (*gap*) proses pada rangkaian Musrenbangdes (desa) hingga Musrenbangnas (nasional) harus di kembangkan menjadi sebuah proses sistematis dan terbuka. Sehingga tidak lagi terdapat ketidaksesuaian antara perencanaan (dan penganggaran) makro (nasional) dengan kebutuhan pada tingkat lokal (desa).
6. Melakukan evaluasi, restrukturisasi dan revitalisasi sistem pembagian dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan yang berkeadilan sosial. Hutan harus dipandang sebagai kesatuan bentang alam dan ekosistem sehingga pembagian

pendapatan kehutanan secara adil dapat dilaksanakan diantara masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Hasil yang terdistribusi juga harus menekankan pada minimalisir dampak negatif bagi masyarakat. Sehingga pemanfaatan dan perolehan hasil hutan berbanding lurus dengan keberlanjutan hutan.

7. Memantau, melaporkan dan memverifikasi transaksi keuangan dan proses rekonsiliasi data kehutanan sehingga menjadi lebih transparan melalui proses partisipasi aktif publik dalam musrenbang dan sidang pembahasan anggaran di DPR/DPRD.
8. Menyediakan dan memberlakukan sebuah standar pelayanan minimal atas penyediaan informasi maupun ruang partisipasi bagi masyarakat dalam keseluruhan proses manajemen kehutanan. Proses yang inklusif (melibatkan para pihak) harus dilakukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi.
9. Optimalisasi proses yang inklusif tersebut dapat dilaksanakan dengan mempercepat pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) secara fisik (bukan hanya pada tahap pembagian wilayah semata). Sarana, prasarana dan kapasitas dari roda penggerak KPH harus secara bersamaan disiapkan. Sehingga nantinya KPH dapat langsung berjalan ketika ditetapkan.
10. Membentuk sebuah mekanisme di dalam setiap instansi sektoral (yang terkait dengan kehutanan) untuk melakukan koordinasi serta konsolidasi data maupun kebijakan secara vertikal (pusat-daerah) maupun horizontal (antar sektor). Sistem tersebut dapat memanfaatkan pada perkembangan teknologi informasi yang saat ini berkembang.
11. Membentuk mekanisme yang efektif untuk menyediakan sistem pengaduan dan penyelesaian sengketa bagi masyarakat terkait dengan pengelolaan hutan, terutama bagi masyarakat rentan, beserta pengembangan infrastruktur yang memadai dan dapat dijangkau di seluruh wilayah Indonesia, terutama di wilayah-wilayah yang rentan konflik.
12. Meningkatkan efektivitas penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan untuk memberi efek jera bagi para aktor intelektual yang menjadi otak dalam kegiatan-kegiatan kejahatan kehutanan. Serta mendorong terobosan hukum melalui penggunaan instrumen perundangan yang lain, seperti korupsi dan pencucian uang, untuk memperkuat proses penegakan hukum di bidang kehutanan.
13. Mempercepat proses pengukuhan kawasan hutan di seluruh Indonesia yang dapat dipantau secara terbuka oleh semua pihak. Sehingga terdapat sebuah kepastian kawasan dan kepastian tenurial di dalam kawasan hutan.
14. Melakukan padu serasi atas peta kawasan hutan yang telah dikukuhkan dengan peta tata ruang nasional / pulau / propinsi / kabupaten. Sehingga didapatkan sebuah data yang komprehensif dan akurat terkait dengan kondisi wilayah kehutanan di Indonesia.

15. Melakukan kajian lanjutan dengan mengambil lokasi di provinsi lainnya yang bisa mewakili karakteristik pengelolaan hutan di Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

- The World Commission On Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. USA : Oxford University Press.
- Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 2010. *Statistik Kehutanan Indonesia 2010*. Jakarta: Departemen Kehutanan
- Badan Pusat Statistik. 2011. Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Bagheri, Ali and Hjorth, Peder. 2007. *Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process Based Approach*. John Wiley & Sons, Ltd.
- Morita, S. and Zaelke, D.. 2005. *Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, 9-15 April 2005, Marrakesh, Morocco*.
- Henry H. Perrit, Jr & Christopher J. Lhulier. 1997. *Information Access Rights Based on International Human Rights Law*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2010. *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR) : Summary Report Forestry Sector*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Soepijanto, Bambang. 2011. Judul makalah/presentasi. Makalah pada Lokakarya Akhir Nasional ALLREDDI
- Ditjen Planologi Kehutanan (namanya siapa). 2011. Judul Presentasi. Makalah pada Lokakarya Nasional ALLREDDI.
- Republik Indonesia. 2011. *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011*. Jakarta.
- Padoch, Christine, (<http://www.cifor.org/online-library/polex-cifors-blog-for-and-by-forest-policy-experts/english/detail/article/1222/on-the-menu-forests.html> diakses tanggal 20 Mei 2012).
- Hatta, Gusti Muhammad. 2011. *Lestarkan Keanekaragaman Hayati* (<http://www.antaranews.com/berita/259730/lestarikan-keanekaragaman-hayati> diakses tanggal 20 Mei 2012).
- Forest Watch Indonesia/Global Forest Watch. 2001. *Potret Keadaan Hutan Indonesia*. Bogor: Forest Watch Indonesia dan Washington DC: Global Forest Watch.
- Forest Watch Indonesia. 2011. *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2000-2009*. Bogor: Forest Watch Indonesia
- Wulan, Yuliana Cahya.dkk. 2004. *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003*. Bogor: CIFOR

- Forest Stewardship Council. The 10 Principles : Ten rules for responsible forest management (<http://www.fsc.org/the-ten-principles.103.htm> diakses tanggal 30 Mei 2012)
- United Nation. 1992. Report Of The United Nations Conference On Environment And Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992) : Non-Legally Binding Authoritative Statement Of Principles For A Global Consensus On The Management, Conservation And Sustainable Development Of All Types Of Forests. (<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm> diakses tanggal 5 Juni 2012)
- Forestry Forum on Developing Countries. 1993. *Moving Toward Rio*
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2011. *Annex I Cancun Agreement*
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2010. Indonesian Submission to UNFCCC.
- The Kingdom of Norway and The Republic of Indonesia. 2010. *Letter of Intent between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Indonesia on "Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation"*.
- Sugianto, Indro et al. 2003. *Seri Buku "Pedoman Praktis Gugatan Class Actions (Perwakilan Kelompok)"*. Jakarta: ICEL
- Republik Indonesia. 2003. *Undang-undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Santosa, Achmad. 2008. *Ada pasal monster*. Wawancara (Majalah Tempo, Edisi. 12/ XXXVII/12 - 18 Mei 2008)
- Indonesian Center for Environmental Law. 2009. *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta: ICEL
- Pengadilan Tata Usaha Negara Nangroe Aceh Darussalam. 2011. *Pertimbangan hukum dalam putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Nangroe Aceh Darussalam No. Perkara 19/G/2011 IPTUN-BNA*.
- Dardak, Hermanto. 2005. *Pemanfaatan Lahan Berbasis Rencana Tata Ruang Sebagai Upaya Perwujudan Ruang Hidup yang Nyaman, Produktif, dan Berkelanjutan*. (Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional "Save Our Land" for The Better Environment, Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, 10 Desember 2005)
- Firdaus, Asep Yunan et al. 2007. *Mengelola Hutan dengan Memenjarakan Manusia*, Jakarta: HuMa
- Mulgan, Richard. 2000. 'Accountability': An Ever-Expanding Concept?. *Public Administration* 78 (3): 555-573

- Schedler, Andreas . 1999. “*Conceptualizing Accountability*”. di dalam Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers. hlm. 13–28. ISBN 1-55587-773-7.
- Republik Indonesia. 2011. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* . Jakarta: Sekretariat Kabinet RI.
- Republik Indonesia. 1999. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 167. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Republik Indonesia. 2004. *Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2008. *Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta: Sekretariat Kabinet.
- Republik Indonesia. 2009. *Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta : Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2011. *Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2007. *Undang-undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Lembaran Negara RI Tahun 2007 No. 68. Jakarta: Sekretariat Negara
- Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2009. *Peraturan Gubernur No. 13 tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah*.
- Republik Indonesia. 2004. *Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Republik Indonesia. 2001. *Keputusan Presiden No. 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen*. Jakarta: Sekretariat Kabinet.
- Republik Indonesia. 2009. *Keputusan Presiden No. 4 Tahun 2009 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional*. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Republik Indonesia. 2011. *Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.7/Menhut-III/2011 Tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Kabinet.

- Republik Indonesia. 2004. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Jakarta: Sekretariat Kabinet.
- World Internet Statistic. 2011. *Asia Internet Use, Population data and Facebook statistics*. (<http://www.internetworldstats.com/stats3.htm> di akses tanggal 25 Juni 2012)
- Republik Indonesia. 2007. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2007 tentang Jaringan Data Spasial Nasional*. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Tengah. 2012. draft Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) (<http://tarukalteng.net/> diakses tanggal 29 Mei 2012, pukul 10.33 WIB)
- Republik Indonesia. 2010. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor. P.47/Menhut-II/2010 Tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Republik Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan
- Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Republik Indonesia. 2011. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 68 Tahun 2011 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Pada International Fund For Agrucultural Development. Jakarta: Sekretariat Kabinet
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomo: P.40/Menhut-II/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan. Jakarta : Sekretariat Kabinet.
- Dewan Perwakilan Rakyat. *Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat*. (www.dpr.go.id)
- USAID-LGSP. 2007. *Good Governance Brief, Musrenbang Sebagai Instrumen Efektif dalam Penganggaran Partisipatif*.

The Governance of Forest Initiative merupakan koalisi masyarakat sipil tingkat global negara-negara ber hutan tropis seperti Brazil, Kamerun dan Indonesia. Indonesia sebagai Negara dengan luas tutupan hutan terbesar ketiga di dunia setelah Brasil dan Republik Kongo, memiliki peran besar dalam kancah global baik dari segi ekonomis maupun lingkungan sebagai paru-paru dunia.

Tekanan akan sorotan dunia terhadap masalah kehutanan dan kebutuhan yang diawali oleh komitmen pemerintah Indonesia untuk mengurangi emisi melalui pencegahan deforestasi dan degradasi semakin mempertegas urgensi untuk dilakukannya pembedahan yang lebih mendalam pada proses tata kelola hutan Indonesia. Atas berbagai pertimbangan tersebut, maka dibuatlah penilaian berbasis indikator yang pertama kali diperkenalkan oleh World Resources initiatives (WRI) dan telah dipergunakan di Indonesia untuk melakukan penilaian tata kelola bidang lingkungan hidup pada tahun 2001-2007, juga energy/electricity governance pada 2005, hingga saat ini penilaian berbasis indikator tersebut diaplikasikan untuk melakukan penilaian terhadap tata kelola pada sektor kehutanan.

Aplikasi penilaian tata kelola kehutanan dengan menggunakan indikator di Indonesia memerlukan beberapa hal penyesuaian. Karena faktor kondisi kehutanan dan politik Indonesia yang memiliki spesifikasi khusus. Untuk dapat melakukan kontekstualisasi terhadap berbagai indikator penilaian dengan kondisi karakteristik kehutanan di Indonesia, terbentuk suatu **Jaringan Tata Kelola Hutan Indonesia** yang terdiri dari organisasi masyarakat sipil yang memiliki perhatian di bidang lingkungan hidup dan kehutanan. Jaringan tersebut terdiri dari ICEL, HuMA, FWI, Telapak dan Sekala, dimana anggota jaringan masyarakat sipil ini merupakan bagian dari jaringan di tingkat Internasional. Jaringan ini bersifat terbuka bagi siapa saja yang memiliki perhatian di sektor kehutanan dan tata kelola kehutanan



HuMa



telapak