



# Melestarikan Pertumbuhan Ekonomi, Penghidupan Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan:

**Opsi-opsi Strategis untuk Bantuan  
Kehutanan di Indonesia**

## **THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT**

THE WORLD BANK  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

## **THE WORLD BANK OFFICE, JAKARTA**

Jakarta Stock Exchange Building  
Tower 2, 12th and 13th Floors  
Jl. Jenderal Sudirman, Kav. 52-53  
Jakarta 12190  
Tel: 62-21-5299-3000

December 2006, Jakarta Indonesia

The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly. For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; Telephone: 978-750-8400; fax: 978-7504470; Internet: [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; email: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

The findings, interpretations and conclusions expressed here are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply on the part of the World Bank Group any judgment on the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

For the photos on the cover and inside, we would like to thank Mike Griffiths of Leuser International Foundation, Graham Usher (Kimabajo) of Fauna and Flora International, and Bryony Morgan, Tony Whitten and Timothy Brown of the World Bank, and Alain Compost and Jeremy Holden of the Kerinci Seblat Integrated Conservation and Development Project.

Editor translasi versi bahasa Indonesia: Doddy S. Sukadri



# Pertumbuhan Ekonomi , Penghidupan Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan:

## Opsi-opsi Strategis untuk Bantuan Kehutanan di Indonesia





# Daftar Isi

<b>Acknowledgments</b>	<b>vii</b>
<b>Foreword</b>	<b>viii</b>
<b>Pengantar dari Para Mitra Pendukung</b>	<b>ix</b>
<b>Ringkasan Eksekutif</b>	<b>x</b>
<b>1. Kata Pengantar</b>	<b>1</b>
Apakah yang Merupakan Isu-Isu Utama?	2
Adakah Peluang untuk Perubahan?	6
Perbaikan Apa yang diperlukan?	8
Seperti Apakah Keberhasilan itu nanti?	9
Apa yang Dapat Dilakukan?	9
Bagaimana Cara Melakukannya?	11
Apa yang Dapat Diharapkan ke Depan?	14
<b>2. Undang-undang Kehutanan dan Status Sumberdaya Hutan</b>	<b>17</b>
2.1 Pengantar untuk Kerangka Perundang-undangan	18
2.1.1 UU Pokok Kehutanan	18
2.1.2 Undang-Undang dan Surat-Surat Keputusan lainnya.	20
2.2 Tataguna Hutan.	25
2.3 Status Sumberdaya Hutan dan Kecenderungannya	29
2.3.1 Status Tutupan Hutan	29
2.3.2 Hilangnya Tutupan Hutan dan Degradasi Hutan.	33
2.4 Perspektif Historis-Ekonomis terhadap Berkurangnya luas hutan di masa lalu dan Ancaman-ancaman di masa datang	41
2.4.1 Perspektif Historis dan Ekonomis	42
2.4.2 Kecenderungan geografis dalam Tutupan Hutan dan Produksi	43
2.4.3 Ancaman-ancaman Lain terhadap Hutan: Yang lalu, Sekarang dan Yang akan datang.	45
<b>3. Hutan dan Tata Kelola</b>	<b>49</b>
3.1 Perspektif Sejarah tentang Ekonomi Politik dan Korupsi	51
3.2 Era Reformasi dan Desentralisasi Tata Kelola Kehutanan	55
3.3 Perkembangan Terakhir	57
3.4 Kriminalitas dibidang kehutanan dan Penegakan Hukum	64
3.5 Konflik, Ketidakadilan dan Alokasi Penggunaan Lahan	71
3.6 Masalah Kelembagaan dan Pengelolaan Hutan	74
3.7 Opsi untuk memperbaiki Tata Kelola Kehutanan	75
<b>4. Hutan dan Pembangunan Ekonomi Lestari</b>	<b>80</b>
4.1 Tinjauan ekonomi	82
4.1.1 Kontribusi Sektor Kehutanan Komersial	83
4.1.2 Kecenderungan Pasar Global	88
4.1.3 Dampak Ekonomi dan Lingkungan Akibat Degradasi Hutan: Kelestarian Masa Depan?	90
4.2 Tinjauan industri	92
4.2.1 Struktur Industri	93
4.2.2 Konsesi Areal Hutan Perkebunan Tanaman	100
4.2.3 Perusahaan Kecil dan Menengah dan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK)	103
4.3 Kecenderungan dan Isu Kehutanan Komersial	103
4.4 Restrukturisasi Industri.	109
4.4.1 Strategi Revitalisasi Industri Kehutanan	109

4.4.2 Restrukturisasi untuk Memperluas Manfaat	113
4.5 Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat: Mata Pencaharian dan Kolaborasi.	116
4.6 Opsi untuk Meningkatkan mperbaiki Pemanfaatanakaian Hutan untuk Produktivitas Ekonomi	121
<b>5. Lahan Hutan, Mata Pencaharian dan Kemiskinan</b>	<b>123</b>
5.1 Masyarakat, Mata Pencaharian dan Pengurangan Kemiskinan	124
5.2 Konteks Kebijakan untuk Memajukan Mata Pencaharian Masyarakat dan Mengurangi Kemiskinan	126
5.3 Penyebaran Tanah, Hutan dan Kemiskinan	129
5.3.1 Penyebaran Penduduk dan Kemiskinan	129
5.3.2 Penyebaran Hutan dan Kemiskinan	131
5.3.3 Pengarahan untuk Analisis lebih lanjut	134
5.4 Hutan dan Kemiskinan: Potensi Lapangan Kerja dan Mata Pencaharian	136
5.4.1 Hutan dan Kerangka Pengurangan Kemiskinan	136
5.4.2 Kemungkinan Lapangan Kerja Terkait dengan Kayu/Kehutanan Komersial.	140
5.4.3 Potensi Lapangan Kerja/Mata Pencaharian dari Rasionalisasi Penggunaan Tanah.	143
5.5 Pertanyaan lebih luas tentang Tanah dan Pengurangan Kemiskinan	147
5.6 Opsi untuk Mmpberbaiki Penggunaan Tanah dan Hutan untuk Mata Pencaharian dan Pengurangan Kemiskinan	151
<b>6. Lahan Hutan, Jasa Lingkungan Hidup dan Nilai Keanekaragaman Hayati</b>	<b>153</b>
6.1 Jasa lingkungan hidup dari Hutan Lindung	155
6.1.1 Uraian Jasa lingkungan hidup	155
6.1.2 Tata Kelola dan Pengelolaan Hutan Lindung	159
6.1.3 Alternatif, Inovasi dan Opsi-opsi Keuangan	162
6.2 Perlindungan Keragaman Hayati (dan Jasa lingkungan hidup) dari Hutan-hutan Konservasi	165
6.2.1 Deskripsi Nilai-nilai Keragaman Hayati	166
6.2.2 Tata Kelola dan Pengelolaan Kawasan Lindung	168
6.2.3 Alternatif, Inovasi dan Pembiayaan	170
6.3 Isyu Pokok di dalam Melindungi Jasa lingkungan hidup dan Keragaman Hayati	175
6.4 Penilaian Menyeluruh dan Opsi bagi Perbaikan	177
6.5 Opsi-opsi untuk Melestarikan Jasa-jasa lingkungan hidup dan Nilai-nilai Keragaman Hayati	182
<b>7. Kerangka Opsi dan Bidang-bidang Bantuan Yang Potensial</b>	<b>186</b>
7.1 Suatu Kerangka Pengorganisasian untuk Menetapkan Prioritas	187
7.2 Opsi untuk Memperbaiki Tata Kelola dan Pengelolaan	190
7.3 Diskusi tentang Intervensi yang Diprioritaskan untuk Wilayah Lahan yang Spesifik	194
7.3.1 Pembangunan Ekonomi dan Pengurangan Kemiskinan di Kawasan Berhutan	194
7.3.2 Pembangunan Ekonomi dan Pengurangan Kemiskinan di Wilayah Tidak Berhutan	196
7.3.3 Majukan Jasa Lingkungan di Wilayah Berhutan, Lindung dan Konservasi	198
7.3.4 Majukan Jasa Lingkungan di Wilayah Tidak Berhutan, Lindung dan Konservasi	199
7.4 Intervensi dalam Konteks Desentralisasi Daerah	200
7.5 Prioritisasi dan Langkah-langkah Berikut	201
<b>Rujukan</b>	<b>202</b>
<b>Lampiran</b>	<b>221</b>
Lampiran A: Sekilas Pandang Tentang Keikutsertaan Bank Dunia Sebelumnya di Indonesia	221
Lampiran B: Bantuan Donor Kepada Sektor Kehutanan di Indonesia: 1985-2004	225
Lampiran C: Unsur-unsur Pokok dari Rencana Strategis 2005-2009 Departemen Kehutanan R.I.	227

## Acknowledgments

This Indonesia Forest Options Paper was produced by a team consisting of Josef Leitmann, Lead Environmental Specialist for Indonesia (EASEN, TTL), Timothy Brown, Natural Resource Management Specialist (EASEN, principal author), Mario Boccucci, Forest Governance Specialist (EASEN), and Emile Jurgens, Forest Finance Consultant (EASEN). Maria Teresa Serra, Sector Director (EASES) and Magda Lovei, Sector Manager (EASES) provided strategic direction and guidance throughout the process. Ina Pranoto, Guntur Prabowo, Retno Anna Widiana, Dede Firmansyah, and Merry Margaretha provided invaluable assistance in development and production.

The team and the report benefited from helpful comments received during a review and decision meeting on May 3, 2006, chaired by Andrew Steer (Indonesia Country Director) and Maria Teresa Serra (EASES Sector Director). Three peer reviewers – Gerhard Dieterle (ARD), Gregor Wolf (LCSRF, Brazil), and Mike Harrison (DfID-MFP) – and other participants in the meeting contributed valuable insights that improved the quality of the document. Participants included Dan Biller (EASES), Jill Blockhus (ARD), Ken Chomitz (DECRG), Magda Lovei (EASES), William B. Magrath (EASRD), Moray McLeish (CEAIN, IFC), Thomas Oentoro (CEAR6, IFC), Rahul Raturi (EASRD), and John Spears (ARD). Mike Harrison provided helpful background documents that improved the discussion of political economy issues and opportunities. In addition, David Kaimowitz of CIFOR, Tony Whitten, Tom Walton, Angus MacKay, Lis Nainggolan and Giovanna Dore (EASEN) provided helpful comments and discussion. The team also thanks the many colleagues from Indonesia's Ministry of Forestry who provided insights, data and helpful comments, especially in a meeting chaired by the Secretary General on May 12, 2006. Doddy Sukadri and Tonny Soehartono provided helpful written comments. Bintang Simangunsong of IPB provided useful comments and data sources.

This work evolved from and built upon the findings and results of a World Bank Mission in June 2005, which included David Cassells (Team Leader, ARD), Bill Magrath (EASRD), Mario Boccucci (EASEN), Tony Whitten (EASEN), Kathy Mackinnon (ENV) and Euan Marshall (IFC). In addition to those mentioned above, the mission was assisted by Graham Applegate, Anne Casson, and Alex Thorpe as consultants. We appreciate all of their efforts.

This report is a technical companion to the document entitled *Sustaining Indonesia's Forests: Strategy for the World Bank, 2006-2009*. Both documents are available on [www.worldbank.or.id](http://www.worldbank.or.id). This technical document is based on considerable contributions from a wide range of colleagues and their publications in many institutions concerned with Indonesian forestry issues. The team wishes to thank the many people from the Government of Indonesia, donor organizations and projects, international research agencies and foundations, non-governmental organizations, universities, and the private sector who contributed data, analyses or comments that improved the technical document. In particular, we thank the participants in the April 26, 2006 discussion at the World Bank Office Jakarta, including: Chip Fay (World Agroforestry Center), Eisho Sato (MoF/JICA), Elaine Slamet (UNDP- Environmental Unit), Fred Stolle (World Resources Institute), Mike Harrison (DfID-MFP), Togu Manurung (Departemen Kehutanan/IPB), and Vernon Copeland (EC Delegation). In addition, the following organizations provided useful written or verbal reviews: IFC, GTZ, CIFOR, World Agroforestry Center/ICRAF, GTZ, TNC, FKKM, EC-FLEGT, Ford Foundation, WWF, IPB, CI, and Greenomics.

This work also evolved from a report commissioned from CIFOR, entitled *Generating Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits from Indonesia's Forest: Issues and Policy Options*, and we appreciate the efforts of David Kaimowitz, Emile Jurgens and Chris Barr, who contributed substantially. We also appreciate the efforts of Agus Purnomo and Hariadi Kartodihardjo, who managed a consultation process on that document, which included meetings with stakeholders in Jambi on Sept. 9-10, 2004, in Balikpapan on Sept. 29-30, 2004 and in Jakarta on Oct. 7, 2004.

## Foreword

Indonesia faces many development challenges: decentralization and democratization, conflict and injustice, growth and equity, poverty and vulnerability. Forest issues are entry points for every one of these.

**Why Forests?** The global community is concerned about Indonesia's forests because of their social, economic and environmental importance for quality growth and lasting poverty reduction. Forests are a national asset, a global public good, and central to the livelihoods of millions of Indonesians. Forest issues touch every segment of civil society in nearly every district – 70% of the country's land -- including communities, traditional cultural groups, women, religious groups, civil society organizations, businesses, and every level of government.

Yet, Indonesia's forest resources are not contributing as they should to poverty reduction, economic and social development, and environmental sustainability. As the country makes the transition to stabilization and growth, there is a tremendous opportunity to help the Government of Indonesia find new ways of managing forest areas in partnership with local communities, contributing to democracy, justice, equity, rural sector investment, jobs and growth.

**Why Now?** Indonesia's forest sector has been in crisis for some time, yet many of us believe that the likelihood of successful outcomes is higher now than at any time in the past. This is because democratization and decentralization of government are creating positive political pressures. The Government is committed to improving governance and fighting corruption. Attitudes and roles among Government, big business and civil society are changing. Central policy-making is more consultative and transparent. Local governments are becoming more responsive and accountable. Civil society and business are repositioning for more constructive relationships. In the Ministry of Forestry, a process of evolution and reform is resulting in new opportunities for meaningful engagement toward improved forest management.

**Partner Support.** This report is based on considerable contributions from a wide range of colleagues and institutions concerned with Indonesian forestry issues. The document provides an analytical framework for understanding objectives and discusses options for policy and project interventions, rather than a single set of recommendations. Government agencies, international and donor organizations, research institutions and NGOs can use this as a common framework for addressing forest related issues more effectively at this critical time in Indonesia's development.



Andrew Steer  
Country Director, Indonesia  
East Asia and Pacific Region  
The World Bank



Frances Seymour  
Director General  
Center for International Forestry Research



Shantanu Mitra  
Country Head, Indonesia  
UK Department for International Development



Meine van Noordwijk  
Regional Coordinator  
World Agroforestry Center  
(ICRAF-SEA)



Jean Bret  ch    
Ambassador  
Delegation of the European  
Commission in Indonesia



Edgar A. Cua  
Country Director, Indonesia  
Resident Mission  
Asian Development Bank



German A. Vegarra  
Country Manager, Indonesia  
and Malaysia  
The International Finance  
Corporation



## Kata Pengantar dari Mitra Pendukung

Indonesia menghadapi berbagai tantangan pembangunan: desentralisasi dan demokrasi, konflik dan ketidakadilan, pertumbuhan dan pemerataan, kemiskinan dan kerentanan. Permasalahan kehutanan merupakan titik tolak dari semua permasalahan tersebut.

**Mengapa Hutan?** Masyarakat global peduli akan hutan Indonesia karena perannya yang penting secara sosial, ekonomi dan lingkungan bagi pertumbuhan yang berkualitas dan pengurangan kemiskinan yang berkelanjutan. Hutan adalah aset nasional, hak milik umum bagi masyarakat global, dan sumber penghidupan bagi jutaan warga Indonesia. Masalah kehutanan menyentuh semua segmen masyarakat di hampir semua daerah – 70% dari daratan Indonesia- termasuk masyarakat, kelompok adat, kaum perempuan, kelompok agama, organisasi masyarakat madani, pelaku bisnis, dan setiap tingkatan Pemerintahan.

Namun, hingga saat ini sumberdaya kehutanan Indonesia belum memberikan kontribusi yang selayaknya terhadap pengentasan kemiskinan, pembangunan sosial dan ekonomi, dan kelestarian lingkungan. Sejalan dengan transisi ke arah stabilisasi dan pertumbuhan yang sedang dijalani oleh Indonesia, terdapat peluang yang sangat besar untuk membantu Pemerintah Indonesia menemukan cara-cara untuk mengelola kawasan hutan melalui kemitraan dengan masyarakat lokal, serta memberikan kontribusi terhadap demokrasi, keadilan, pemerataan, investasi pada sektor pedesaan, kesempatan kerja dan pertumbuhan.

**Mengapa Sekarang ?** Sektor kehutanan Indonesia telah dilanda krisis selama ini, namun banyak diantara kita yang percaya bahwa kemungkinan untuk berhasil pada saat ini lebih besar dibandingkan dengan waktu yang lalu. Hal ini disebabkan karena demokratisasi dan desentralisasi dalam Pemerintahan telah menciptakan tekanan politik yang positif. Pemerintah menunjukkan komitmennya untuk memperbaiki tata kelola dan memberantas korupsi. Perilaku dan peran Pemerintah, pelaku bisnis yang besar dan masyarakat madani telah berubah. Pembuatan kebijakan di tingkat pusat menjadi lebih konsultatif dan transparan. Pemerintah Daerah menjadi lebih responsif dan akuntabel. Masyarakat madani dan pelaku bisnis masing-masing telah memposisikan kembali untuk menciptakan hubungan yang lebih bersifat membangun. Proses evolusi dan reformasi di Departemen Kehutanan menghasilkan peluang baru untuk keterlibatan yang berarti dalam memperbaiki pengelolaan hutan.

**Dukungan Para Mitra.** Laporan ini didasarkan pada kontribusi yang tidak ternilai dari rekan-rekan dan lembaga-lembaga yang peduli akan permasalahan kehutanan Indonesia. Tulisan ini memberikan kerangka kerja analitikal untuk memahami tujuan dan membahas opsi-opsi dan alternatif-alternatif kebijakan dan intervensi proyek, dan tidak hanya sekedar memberikan satu set rekomendasi saja. Lembaga-lembaga Pemerintah, organisasi internasional dan donor, lembaga riset dan LSM dapat menggunakan laporan ini sebagai kerangka kerja bersama untuk menjawab permasalahan yang terkait dengan kehutanan secara lebih efektif pada periode kritis dalam pembangunan Indonesia.

## Ringkasan Eksekutif

### Tujuan Penulisan Dokumen Opsi-Opti Strategis

"Melestarikan Pertumbuhan Ekonomi, Masyarakat Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan: Opsi-Opti Strategis untuk Bantuan Kehutanan di Indonesia", merupakan sebuah laporan yang bertujuan untuk memberikan tinjauan dan sintesis terhadap masalah-masalah kehutanan Indonesia. Laporan ini juga merupakan sebuah kerangka kerja untuk memahami dan mengidentifikasi opsi-opsi potensial untuk melakukan intervensi kebijakan. Laporan ini dimaksudkan sebagai referensi bagi analis dan *stakeholder* kehutanan di Indonesia. Secara khusus laporan ini ditujukan bagi negara donor, organisasi riset, dan badan-badan pemberi bantuan pembangunan yang mungkin merencanakan program bantuan pembangunan ekonomi, pengentasan kemiskinan, kehutanan, pembangunan pedesaan, lahan dan tata kelola.

Sebuah laporan lainnya: "Melestarikan Hutan Indonesia: Strategi Bank Dunia, 2006-2009", melengkapi dokumen ini. Laporan tersebut memberikan kerangka kerja bagi Bank Dunia untuk menjelaskan tujuannya, dan juga tata waktu dan implikasinya, serta resiko yang terkait dengan keterlibatan lebih lanjut dengan Pemerintah Indonesia dan para *stakeholder*. Strategi ini juga memberikan landasan bagi pengarusutamaan masalah kehutanan menjadi Strategi Bantuan untuk Negara dan intervensi reformasi kebijakan yang lebih luas. Strategi ini merupakan acuan bagi diskusi internal dan pembuatan kebijakan, selain juga memberikan informasi kepada masyarakat umum mengenai pandangan-pandangan Bank Dunia.

"Mulai saat ini, Indonesia bertekad untuk bersungguh-sungguh mengelola hutan secara lestari yang dalam jangka pendek diprioritaskan pada perlindungan dan rehabilitasi sumberdaya hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan." Ini merupakan Pernyataan Kehutanan Nasional, yang dikembangkan melalui proses konsultasi selama empat tahun, dan inilah pula yang digunakan sebagai pengantar yang paling tepat untuk laporan ini. Melalui pernyataan ini, Pemerintah Indonesia mengakui adanya perbedaan antara visi dan pencapaian, antara potensi dan kinerja – dan bertekad untuk menghilangkan perbedaan ini melalui kegiatan-kegiatan yang positif untuk melestarikan hutan Indonesia untuk kepentingan bersama.

Saat ini Indonesia sedang bekerja keras untuk mencapai kemajuan yang penuh dengan berbagai tantangan pembangunan, seperti pertumbuhan, pengentasan kemiskinan, desentralisasi, demokrasi, kesetaraan, konflik dan hukum. Masalah-masalah pengelolaan hutan berkaitan dengan setiap tantangan tersebut. Perbaikan pengelolaan hutan harus didasari oleh perbaikan tata kelola secara umum, termasuk transparansi, akuntabilitas, dan kesetaraan. Untuk mencapai kelestarian, perhatian yang lebih besar perlu diberikan untuk menciptakan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pengentasan

kemiskinan dan manfaat lingkungan yang diperoleh dari hutan. Prinsip-prinsip tata kelola dan kelestarian sebenarnya telah terdapat pada kerangka kerja perundang-undangan Indonesia mengenai pengelolaan hutan, dan hal tersebut juga menjadi kerangka kerja yang dipakai dalam laporan ini. Namun demikian, masih ada perbedaan antara hukum tertulis dan supremasi hukum – perbedaan antara manfaat dan distribusi yang merata. Rencana Aksi Strategis Keanekaragaman Hayati Indonesia pada tahun 2003 menyatakan bahwa "sejauh ini, hanya sebagian kecil

rakyat Indonesia yang menikmati manfaat dari penggunaan hutan dan keanekaragaman hayati, sementara akibat-akibat yang ditimbulkan dari kerusakan hutan dan keanekaragaman hayati menjadi beban sebagian besar rakyat Indonesia”

Pemerintah Indonesia telah bekerja keras untuk menjembatani perbedaan-perbedaan yang telah disebutkan di atas dengan meningkatkan kolaborasi dengan seluruh *stakeholder* kehutanan. Laporan ini pada intinya menguraikan tentang bagaimana negara-negara donor dan lembaga-lembaga pembangunan dapat membantu Pemerintah, masyarakat madani, sektor swasta, dan kelompok masyarakat miskin dan tak berdaya, untuk melakukan upaya-upaya tata kelola yang lebih baik dalam pengelolaan hutan yang lestari dan berkeadilan.

## Permasalahan Pengelolaan Hutan Merupakan Permasalahan Pembangunan

Hutan merupakan aset nasional, hak milik umum bagi masyarakat global, dan merupakan sumber penghidupan bagi 10 juta dari 36 juta masyarakat miskin di Indonesia. Tata kelola kehutanan berkaitan dengan permasalahan-permasalahan mendasar dari pengelolaan aset dan pilihan demokratis di hampir semua kabupaten di Indonesia – dua per tiga dari wilayah Indonesia. Proses reformasi kebijakan kehutanan menjawab permasalahan yang benar-benar dirasakan sebagai pusat ekonomi pedesaan dan masyarakat miskin, memberikan hak suara dan membangun akuntabilitas, dan melibatkan Pemerintah dan masyarakat dalam membangun praktek-praktek tata kelola yang baik.

Hilangnya hutan membahayakan penghidupan masyarakat pedesaan, jasa lingkungan, dan kemampuan Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan. Tata kelola kehutanan yang lemah merusak iklim investasi, potensi ekonomi pedesaan, dan daya saing dan reputasi internasional Indonesia. Kriminalisasi di bidang kehutanan memperparah permasalahan keseimbangan anggaran dan fiskal, dan merubah penggunaan anggaran pendapatan negara yang seharusnya dapat digunakan dengan lebih baik untuk pengentasan kemiskinan dan pencapaian sasaran pembangunan. Pembukaan lahan dengan cara pembakaran lahan dan hutan menyebabkan masalah kesehatan dan transportasi, baik di Indonesia maupun di negara-negara tetangga, melepaskan gas rumah kaca ke lapisan atmosfer, dan merugikan posisi Indonesia di tataran regional.

Sejalan dengan transisi ke arah stabilisasi dan pertumbuhan yang sedang dilaksanakan oleh Indonesia, terbuka kesempatan yang sangat besar untuk membantu Pemerintah Indonesia menemukan cara-cara pengelolaan hutan melalui kemitraan dengan masyarakat lokal, serta memberikan kontribusi terhadap demokrasi, keadilan, pemerataan, investasi pada sektor pedesaan, kesempatan kerja dan pertumbuhan.

## Peluang untuk Memperbaiki Keadaan

Indonesia pada saat ini sedang berada pada masa transisi Pemerintahan yang mengalami perubahan secara dinamis. Perilaku dan peran Pemerintah, para pelaku bisnis dan masyarakat madani juga tengah berubah. Proses pembuatan kebijakan di tingkat pusat menjadi lebih konsultatif dan transparan. Pemerintah Daerah menjadi lebih responsif dan akuntabel. Masyarakat madani dan pelaku bisnis sedang memosisikan kembali diri mereka untuk menciptakan hubungan yang lebih bersifat membangun. Masyarakat miskin dan Pemerintah Daerah yang lebih berdaya pada saat ini turut aktif dalam dialog yang bersifat konstruktif, membangun kepercayaan dan mengurangi

konflik. Kerentanan masyarakat miskin berkurang, sumber penghidupan mereka lebih beragam, dan suara kaum perempuan lebih diberdayakan.

Aturan utamanya juga berubah. Proses pembuatan kebijakan menjadi lebih konsultatif dan transparan; Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki informasi yang lebih baik mengenai permasalahan hutan dan lahan; kesadaran pelaku bisnis kehutanan mengenai pentingnya kemitraan dengan masyarakat meningkat, dan kelompok-kelompok masyarakat lebih terlibat dalam proses pembangunan, pelaksanaan Pemerintahan, dan proses pembuatan kebijakan alokasi sumberdaya. Penguatan kelembagaan ini telah turut membangun ketrampilan dalam mengelola proses pemeritahan yang demokratis.

Di Departemen Kehutanan, perubahan yang terjadi lebih bersifat evolusi, dan bukan revolusi. Namun, perubahan sikap, manajemen pimpinan, dan sikap serta perilaku pimpinan secara perlahan-lahan telah menggantikan pendekatan-pendekatan yang kaku dimasa lalu. Pada level tertentu, masih ada keengganan untuk menyesuaikan terhadap proses reformasi dan Pemerintahan partisipatif. Walaupun demikian, peluang untuk terlibat dalam kegiatan tertentu secara signifikan muncul secara teratur. Banyaknya perubahan dalam satu – dua tahun terakhir ini sedikit menyulitkan untuk menyusun laporan perkembangan. Tahun lalu, Pemerintah Indonesia telah menyelesaikan Pernyataan Kehutanan Nasional, yang memberikan visi kepada berbagai pihak mengenai masa depan pengelolaan kehutanan. Selain itu, Departemen Kehutanan telah menyelesaikan Rencana Pembangunan Kehutanan Jangka Menengah dan Jangka Panjang. Rencana-rencana ini meliputi penilaian secara faktual terhadap masalah-masalah yang dihadapi sektor kehutanan dan rencana konkrit untuk mengatasi permasalahan-permasalahan ini melalui kebijakan-kebijakan strategis Departemen Kehutanan. Dengan berbagai pihak yang terkait, Departemen Kehutanan juga telah menyelenggarakan Kongres Kehutanan Nasional IV dan menyepakati pembentukan sekaligus memilih pengurus Dewan Kehutanan Nasional, untuk menciptakan pengelolaan hutan yang lebih demokratis dan akuntabel.

Permasalahan kehutanan juga direspon oleh lembaga-lembaga penting di luar Departemen Kehutanan. Presiden telah mengeluarkan Perpres yang memerintahkan lembaga-lembaga penegak hukum dan kepastian untuk bekerja sama dalam memerangi penebangan liar. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan telah melakukan koordinasi dengan para pejabat dari berbagai Departemen untuk bekerja sama dalam penegakan hukum, pelanggaran kehutanan dan perdagangan. Pusat Pelaporan Dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) telah mengambil langkah-langkah nyata untuk melacak dan melaporkan transaksi-transaksi keuangan bidang kehutanan yang mencurigakan dan sektor perbankan telah mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan akuntabilitas dan *due diligence* lingkungan para debitur dari sektor kehutanan.

## Masih Ada Peran Untuk Bantuan Donor

Lebih dari USD satu miliar telah diinvestasikan oleh lebih dari 40 donor dalam bantuan pembangunan kehutanan Indonesia selama dua dekade terakhir. Namun manajemen dan tata kelola kehutanan tetap kurang menggembirakan dan kerusakan hutan masih terus berlanjut. Belajar dari pengalaman ini kemudian *European Commission* dan Departemen Kehutanan mengadakan lokakarya pada bulan Maret 2006 untuk belajar dari pengalaman. Lokakarya menyimpulkan bahwa upaya-upaya donor selama jangka panjang telah berkontribusi kepada proses penguatan kapasitas, baik untuk Pemerintah maupun organisasi masyarakat, walaupun investasi tersebut terkadang tidak

berhasil mencapai sasaran. Pada saat ini Undang-undang, kebijakan, kelembagaan dan lebih dari itu SDM yang memiliki motivasi dan kompetensi telah tersedia dan peluang untuk berkembang masih terbuka lebar. Dalam hal ini bantuan donor turut berkontribusi dalam menciptakan situasi ini. Kesimpulan utama lokakarya tersebut adalah “dukungan donor dalam bidang kehutanan secara terus menerus sangat penting dan kemungkinan berhasil pada saat ini lebih tinggi dibandingkan pada waktu-waktu yang lalu.”

Para peserta lokakarya sepakat bahwa langkah-langkah untuk memperbaiki tata kelola kehutanan dapat mengarah kepada perbaikan tata Pemerintahan secara umum. Banyak hal yang perlu dilakukan dalam upaya membangun pengelolaan hutan yang terdesentralisasi. Permasalahan mengenai hak dan akses perlu untuk diatasi dalam jangka panjang. Sementara keberadaan pelaku bisnis kehutanan akan menjadi penting dan berpengaruh. Mengenai degradasi hutan dan perubahan fungsi, lokakarya menyimpulkan bahwa perbaikan pengelolaan hutan lindung yang masih ada pada saat ini lebih penting ketimbang berusaha untuk melindungi semua hutan yang masih tersisa. Keterlibatan donor harus dapat membantu dalam mencapai tata guna hutan yang teratur dan rasional ketimbang menolak perubahan.

Para donor telah membantu membangun pengertian, komitmen, sumberdaya manusia, kerangka kerja hukum dan kelembagaan yang pada saat ini bermanfaat untuk menghasilkan perbaikan dalam praktek maupun pengelolaan hutan. Pada saat ini terbuka peluang yang sangat besar untuk memperbaiki keadaan dan terdapat pula berbagai mekanisme pemberian bantuan yang telah teruji dan berhasil. Pemerintah negara-negara donor sekarang memiliki kesempatan untuk melestarikan dan melanjutkan keberhasilan dimasa yang lalu tersebut, dengan lebih terfokus pada keseluruhan titik tolak yaitu Pemerintahan, desentralisasi, pengentasan kemiskinan, dan pembangunan kelembagaan, ketimbang hanya beranggapan isu-isu sektoral. Keterlibatan harus melampaui sektor kehutanan dan mendorong hubungan lintas sektoral, menyeimbangkan dukungan untuk membangun struktur-struktur desentralisasi, meningkatkan peran masyarakat, dan melibatkan anggota legislatif pada tingkat nasional dan daerah.

## Langkah Awal Bantuan Kehutanan di Indonesia

Bagian ini merupakan ringkasan dari berbagai opsi-opsi utama yang dapat dijadikan referensi bagi donor dan negara-negara donor lainnya bersama dengan Pemerintah Indonesia dan para *stakeholder* kehutanan untuk memperbaiki pengelolaan hutan, meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasilnya, memperbaiki kesejahteraan masyarakat miskin dan termarginalisasikan, dan menjaga jasa lingkungan dan nilai-nilai keanekaragaman hayati. Hal ini harus dipandang sebagai langkah awal untuk turut memperbaiki masalah-masalah kemiskinan, demokrasi, desentralisasi, investasi, keuangan negara, keadilan, transparansi dan akuntabilitas. Walaupun reformasi besar-besaran di bidang Pemerintahan dan demokrasi terus menciptakan peluang-peluang baru, harus diakui bahwa kemajuan-kemajuan yang bersifat praktis masih dapat dicapai di berbagai bidang. Terdapat pula peluang untuk memberikan bantuan “di luar bidang kehutanan,” bersama-sama dengan berbagai lembaga Pemerintahan yang dapat berpengaruh terhadap sektor kehutanan, dan juga bersama dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM).

**Berbagai Opsi untuk Memperbaiki Tata Kelola dan Pengelolaan (Lihat Bab 3).** Untuk menutupi perbedaan yang ada antara retorika Pemerintahan dan hasil yang dicapai, terdapat peluang untuk memberi bantuan melalui proses dialog, transparansi, supremasi hukum, desentralisasi dan resolusi konflik. Lembaga-lembaga bantuan luar negeri dapat mempertimbangkan kegiatan-kegiatan dalam sektor-sektor berikut :

- **Dialog.** Sangat penting untuk tetap mendukung upaya-upaya yang sedang dijalankan pada saat ini untuk menyelenggarakan dan memperluas dialog nasional mengenai hak-hak yang terdapat pada sektor kehutanan, peraturan, peran, dan tanggungjawab. Institusi-institusi baru seperti jaringan kerja organisasi non-Pemerintah dan Dewan Kehutanan Nasional yang baru terbentuk (dengan perwakilan dari Pemerintah, kalangan bisnis, masyarakat, LSM dan universitas). Ini merupakan langkah awal untuk memperluas dan memperdalam dialog tersebut, dan juga untuk meningkatkan kepercayaan dan transparansi. Dialog menuju perbaikan tata kelola harus dilakukan atas dasar keterwakilan suara kelompok miskin dan paling termarginalisasi, termasuk perempuan dan etnis minoritas.
- **Transparansi.** Bantuan-bantuan yang dapat mendukung Departemen Kehutanan dan pihak-pihak yang memegang peranan penting lainnya dalam melaksanakan agenda aksi mengenai transparansi, data, dan pembuatan keputusan, dicanangkan pada bulan Februari 2006. Program ini melibatkan pengembangan, pelaksanaan, dan penggunaan *Forest Monitoring and Assessment System (FOMAS)* secara luas – Sistem Pengawasan dan Penilaian Hutan; kebijakan yang komprehensif mengenai keterbukaan kepada publik; dan mekanisme transparansi yang efektif sehingga masyarakat umum dan *stakeholder* yang terkait dapat mengakses informasi secara efektif.
- **Penegakan Hukum.** Bantuan-bantuan yang diberikan dapat mendukung upaya koordinasi antar-instansi di bawah Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan untuk memerangi kriminalitas dibidang kehutanan. Upaya-upaya ini mencakup penguatan kapasitas, penguatan hukum, dan membangun preseden melalui penindakan para penjahat kehutanan kelas kakap, termasuk kejahatan keuangan dan pencucian uang. “Program 11 Langkah untuk Memerangi Penebangan Hutan” yang diusulkan Departemen Kehutanan memberikan kerangka kerja dan kegiatan-kegiatan yang memerlukan dukungan. Upaya-upaya kelompok masyarakat untuk menggunakan media dan melakukan investigasi untuk mengungkap korupsi dan kejahatan juga merupakan kontribusi penting untuk perbaikan Pemerintahan. Diperlukan pula penegakkan peraturan yang dapat membantu mengurangi dampak negatif penebangan *legal*, mengurangi pembukaan lahan dengan cara pembakaran, dan memperbaiki penerimaan iuran dan pungutan kehutanan. Upaya-upaya untuk memerangi perdagangan satwa liar ilegal juga dapat direkomendasikan.
- **Desentralisasi.** Terdapat kebutuhan yang sangat besar untuk memperkuat Dinas-dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten agar sejalan dengan Pemerintah Pusat. Pilihan bantuan dapat dimulai dengan dukungan terhadap pengembangan institusi untuk memfasilitasi pelaksanaan dan interpretasi peran dan tanggungjawab Pemerintah Kabupaten dan Provinsi dalam mengelola, melaksanakan, memberikan izin, dan mengawasi kegiatan-kegiatan kehutanan agar sejalan dengan perubahan perundang-undangan tahun 2004. Peluang untuk membantu Pemerintah Daerah harus diperkuat dengan kebutuhan untuk melakukan cara-cara yang konsisten dan sejalan dengan hukum dan perundang-undangan nasional. Perubahan kelembagaan dan struktural di tingkat pusat mungkin juga diperlukan untuk meningkatkan kemampuan dalam merespon beberapa fungsi dan tanggungjawab yang telah terdesentralisasikan ke Pemerintah Daerah.
- **Resolusi Konflik.** Terdapat kebutuhan yang sangat besar untuk mengembangkan cara-cara dan mekanisme dalam mencegah dan mengatasi konflik-konflik yang berhubungan dengan pemanfaatan hutan dan lahan.

Upaya ini harus bersifat nasional dan luas, seperti yang diharapkan melalui proses dan kerangka yang tercantum dalam Keputusan MPR No.9 tahun 2001. Walaupun terdapat banyak sekali inisiatif-inisiatif resolusi konflik yang bersifat lokal dan dimotori oleh LSM, mungkin akan bermanfaat untuk mempelajari pengalaman pada proses pembuatan Keputusan MPR baru-baru ini. Pengalaman ini dapat berguna sebagai informasi untuk inisiatif penyusunan peraturan legislatif dimasa yang akan datang, seperti Rancangan Undang-Undang mengenai pengelolaan sumberdaya alam atau usulan amandemen Undang-Undang Dasar Agraria.

Sebagai bagian dari dialog mengenai tata kelola hutan, salah satu tema yang sering muncul adalah pemanfaatan lahan, alokasi lahan dan akses terhadap lahan. Pada kawasan hutan nasional yang kurang berhutan, terdapat argumen dari sudut pandang ekonomi yang patut dipertimbangkan mengenai pemberian izin pemanfaatan lahan dan pemberian hak pengelolaan kepada berbagai kelompok masyarakat. Realokasi dapat mendorong investasi dalam bidang sumberdaya lahan dan hutan, meningkatkan produktifitas dan pendapatan, memperbaiki kesejahteraan masyarakat pedesaan dan mengurangi kemiskinan, serta mengurangi konflik.

#### **Opsi-Opsi Untuk Meningkatkan Pembangunan Ekonomi yang Berkesinambungan (Bab 4).**

Untuk menjembatani perbedaan antara manfaat jangka pendek dan kesinambungan dalam jangka panjang dan untuk mencapai pemerataan dalam distribusi manfaat, terdapat peluang untuk mendukung inisiatif guna melakukan restrukturisasi industri, menyelaraskan kebijakan, dan investasi yang lebih besar pada akses masyarakat terhadap penghidupan yang lebih baik. Lima puluh lima juta hektar kawasan hutan Indonesia yang dialokasikan untuk kepentingan ekonomi (seperti: produksi dan konversi) merupakan prioritas utama karena luasnya kawasan hutan tersebut dan pentingnya bagi penghidupan masyarakat maupun bagi kegiatan kehutanan komersial.

- **Restrukturisasi Industri.** Salah satu prioritas utama adalah dukungan untuk melakukan restrukturisasi dan revitalisasi industri kehutanan, yang meliputi percepatan pembuatan hutan tanaman, pergantian mesin pengolahan kayu, dan distribusi manfaat yang lebih besar melalui peningkatan usaha kecil dan menengah dan keterlibatan masyarakat. Intervensi yang dapat dilakukan misalnya mendukung penanaman yang lebih luas; meningkatkan produktifitas hutan tanaman yang telah ada sekarang dan hutan tanaman baru; dan membangun kemitraan antara masyarakat dan perusahaan untuk memperluas distribusi manfaat, dan juga mengupayakan kawasan untuk produksi. Usaha-usaha untuk meningkatkan penanaman dan produksi kayu bulat harus dilakukan melalui pendekatan-pendekatan yang tidak hanya bertumpu pada pasar melainkan pada peraturan yang berlebihan, subsidi, pinjaman lunak atau hubungan kewenangan yang tidak berimbang.
- **Financial Due Diligence.** Restrukturisasi industri memerlukan pembiayaan. Pada sektor keuangan, perbaikan institusi dan praktek-praktek penting untuk memperbaiki *due diligence* dan transparansi dan agar kita dapat belajar dari pengalaman pengelolaan pinjaman di masa yang lalu pada saat Indonesia dilanda krisis keuangan. Harmonisasi kebijakan lintas sektor yang lebih baik diperlukan untuk menghindari adanya kesalahpahaman atau insentif-insentif yang tidak layak bagi penanam, pengolah, dan eksportir log. Keputusan pembiayaan seharusnya tidak hanya berdasar pada kemampuan finansial, melainkan juga penilaian yang tepat atas biaya lingkungan dan biaya sosial.
- **Insentif Positif dan Negatif.** Kemampuan berkompetisi dan merespon pasar yang lebih baik hanya dapat dicapai apabila terdapat insentif yang lebih baik (kebijakan yang lebih baik, kondisi yang lebih kondusif)

untuk investasi jangka panjang pada hutan dan fasilitas produksi dan juga keamanan hutan dan fasilitas produksi. Dibutuhkan lebih banyak lagi insentif positif untuk pengelola hutan dari kalangan swasta (misalnya: pembebasan dari peraturan tertentu bagi perusahaan-perusahaan yang mengikuti aturan dengan baik dan tersertifikasi) selain juga sanksi-sanksi bagi pengelolaan yang buruk seiring dengan meningkatnya aktifitas penegakan hukum. Insentif positif harus berjalan seiring dengan penegakan hukum dan inisiatif pengaturan untuk meningkatkan sanksi bagi mereka yang tidak patuh. Sebagai contoh, sanksi yang lebih berat secara ekonomi diperlukan untuk mengurangi penggunaan api untuk pembukaan lahan dan untuk mendorong perusahaan-perusahaan hutan tanaman yang ada pada saat ini (kebanyakan terkait dengan industri perkebunan) untuk mematuhi persyaratan swasembada bahan baku kayu yang telah diterapkan pada saat ini.

- **Industri Hilir.** Kegiatan-kegiatan yang menghasilkan nilai tambah tinggi memiliki potensi pada masa datang meliputi industri *furniture, molding*, bahan bangunan, dan industri hilir padat karya menjadi produk yang dapat dipasarkan, termasuk produk hasil hutan bukan kayu dan kerajinan yang terbuat dari bahan-bahan tersebut. Beberapa donor dan LSM telah mendukung aktifitas-aktifitas semacam ini pada industri rotan, selain juga memberikan dukungan pengembangan kelembagaan, bantuan pemasaran, dan ketrampilan manajemen bisnis untuk koperasi para pengrajin. Agar usaha-usaha ini bisa berhasil, maka diperlukan keadaan yang kondusif yang akan menjadi dasar bagi terciptanya pengaturan akses terhadap pasar yang menguntungkan masyarakat miskin dan mendorong investasi oleh golongan ekonomi lemah dan usaha kecil.
- **Pembagian Manfaat.** Untuk meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memperoleh pembagian keuntungan yang didapat dari sektor kehutanan komersial, negara-negara donor dapat terus melanjutkan upaya untuk mempromosikan pengaturan perizinan yang bersifat inovatif, perjanjian penggunaan lahan di tingkat lokal, usaha kecil, kemitraan dan kebijakan yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin. Terdapat peluang untuk mendukung perubahan peraturan dan perundang-undangan yang memungkinkan akses yang lebih besar bagi masyarakat dan kelompok yang termajinalkan terhadap sumberdaya hutan. Seperti yang diuraikan di bawah ini, terdapat pula peluang untuk mendukung usaha-usaha berbasis masyarakat, *agroforestry*, dan mata pencaharian tradisional.

**Opsi-Opsi untuk Memperbaiki Mata Pencaharian dan Mengentaskan Kemiskinan (Bab 5).** Untuk memperkecil perbedaan antara sumberdaya hutan yang melimpah dengan penduduk yang miskin, kemajuan-kemajuan dapat dicapai dengan menyadari bahwa kawasan hutan adalah bagian dari ekonomi pedesaan dan mata pencaharian penduduk. Kebijakan-kebijakan yang dibuat seyogyanya dapat lebih memperhatikan kaitan antara mata pencaharian masyarakat, investasi, pasar dan infrastruktur, ketimbang hanya melihat hutan sebagai sumber bahan baku untuk industri pengolahan yang berorientasi ekspor. Kawasan non hutan dan lahan rusak yang sangat luas di Indonesia (28 juta hektar lahan rusak dalam wilayah hutan produksi dan konversi) merupakan prioritas utama untuk intervensi karena luasnya kawasan, tingkat degradasi yang sangat tinggi, dan sebagian besar kawasan ini relatif tidak terurus. Kawasan-kawasan ini juga merupakan salah satu lokasi yang paling masuk akal dan paling efektif dari segi biaya untuk mulai memikirkan mengenai rasionalisasi kawasan hutan dan memungkinkan kegiatan-kegiatan dan akses yang lebih besar bagi masyarakat dan berpihak kepada golongan miskin.

- **Hutan untuk Masyarakat.** Kemajuan-kemajuan dapat diperoleh dengan mengakui bahwa masyarakat, kelompok adat, pemilik lahan kecil dan kaum miskin yang kehidupannya bergantung pada hutan merupakan



*stakeholder* yang sah di sektor kehutanan dan harus memiliki hak, peran, tanggungjawab dan mendapatkan manfaat yang seimbang dengan pengguna lahan hutan lainnya. Untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi kehutanan yang lebih adil dan berorientasi untuk menghasilkan manfaat bagi penghidupan dan mengurangi kemiskinan, beberapa pilihan dapat dipertimbangkan untuk lebih terfokus kepada kebutuhan pemilik lahan kecil dan investasi. Negara-negara donor dapat mendukung dan mendorong hutan kemasyarakatan dan usaha kecil dan menengah. Barangkali ini merupakan bagian dari program Perhutanan Sosial. Hal yang dapat dilakukan meliputi pemberian insentif, hak-hak yang lebih jelas dan bantuan teknis bagi kelompok-kelompok masyarakat atau koperasi. Usaha-usaha kecil dan berbasis masyarakat memiliki kelebihan dalam hal menciptakan lapangan kerja lebih banyak dibandingkan dengan perusahaan industri besar, yang terkonsentrasi dan bersifat padat modal.

- **Opsi-Opsi Lain untuk Kawasan Terdegradasi.** Hutan kemasyarakatan, perhutanan sosial, *agroforestry*, hasil hutan bukan kayu (HHBK), koperasi dan usaha kecil menengah (UKM) dapat dikembangkan pada lahan rusak. Kawasan hutan yang telah dikonversi, rusak dan gundul merupakan langkah awal yang paling rasional untuk melakukan diskusi yang lebih luas mengenai pengaturan akses dan hak kepemilikan, dimulai dari lahan yang paling tidak penting bagi kehutanan. Dengan contoh-contoh yang baik dan kebijakan dan praktek pengelolaan yang benar, pada akhirnya lahan rusak dapat digunakan secara produktif, dengan beberapa bagian ditargetkan untuk bisa bermanfaat bagi masyarakat miskin dan kelompok-kelompok yang rentan. Pendekatan ini harus dijalankan secara berhati-hati untuk menghindari insentif-insentif yang merugikan, seperti insentif untuk menebang habis lahan berhutan guna mengajukan klaim kepemilikan lahan.
- **Penggunaan dan Manfaat Serbaguna.** Luas kawasan konservasi dan lindung yang tidak berhutan lebih kurang 10 juta hektar. Mengingat sulitnya mengembalikan kondisi kawasan ini seperti keadaan semula, opsi-opsi yang dapat dipertimbangkan meliputi pengelolaan kawasan tersebut untuk kepentingan produksi dan jasa lingkungan dan fungsi hidrologis dengan peladangan dan pola penanaman mosaik campuran dengan melibatkan masyarakat. Upaya-upaya rehabilitasi dapat difokuskan pada lereng curam dan zona riparian. Walaupun aktifitas-aktifitas ini utamanya bertujuan untuk melestarikan dan mengembalikan fungsi lingkungan, kegiatan-kegiatan ini juga dapat menghasilkan peluang ekonomi bagi pemilik lahan kecil dan masyarakat miskin, apabila dirancang secara tepat.
- **Penyuluhan dan Pelayanan Masyarakat.** Lebih dari sekedar akses terhadap hutan dan lahan, masyarakat dan kaum miskin membutuhkan keterampilan, kredit, infrastruktur dan pasar. Masyarakat mungkin membutuhkan bantuan teknis dan penguatan kapasitas untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam memperoleh keuntungan dari peluang-peluang yang ada dalam memanfaatkan kawasan hutan. Lembaga-lembaga bantuan yang memberikan pelayanan secara langsung dapat membantu kelompok masyarakat ini untuk mengerti aturan-aturan akses, mengembangkan struktur organisasi yang tepat, meningkatkan keterampilan bisnis dan mengidentifikasi peluang. Pelayanan-pelayanan ini akan menurunkan biaya transaksi masyarakat untuk dapat terlibat dalam kegiatan-kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan hutan pada skala yang lebih kecil dengan fleksibilitas yang lebih besar.

**Opsi-Opsi untuk Melindungi Lingkungan dan Keanekaragaman Hayati (Lihat Bab 6).** Untuk menjembatani perbedaan antara manfaat pada saat ini dan rasa kepemilikan pada masa datang, terdapat peluang untuk perbaikan pengelolaan kolaboratif pada daerah aliran sungai, perlindungan habitat-habitat yang kritis dan peningkatan pembiayaan, baik untuk kawasan yang dilindungi maupun penyedia jasa lingkungan. Kawasan Hutan Konservasi dan Lindung mencakup hampir 40 juta hektar, sehingga merupakan prioritas utama untuk memastikan bahwa kawasan ini dapat menghasilkan jasa sebagaimana fungsinya (dengan asumsi bahwa lahan-lahan tersebut dialokasikan secara tepat untuk nilai-nilai konservasi yang tinggi atau lereng yang curam dan rentan). Jasa lingkungan dan manfaat keanekaragaman hayati pada umumnya tidak terlalu dinilai tinggi dalam kebijakan pemanfaatan lahan. Konsekuensi ekonomi dari tindakan-tindakan yang tidak tepat mulai dapat dilihat, namun biaya untuk menggantikan hutan dan sumberdaya alam jauh lebih tinggi dibandingkan biaya pemeliharaan dan pencegahan, seperti yang telah dialami Indonesia dari kasus kebakaran hutan, tanah longsor dan banjir. Opsi-opsi untuk keterlibatan dan dukungan meliputi hal-hal seperti berikut.

- **Kesepakatan dan Rencana Pemanfaatan Lahan Kolaboratif.** Kegiatan-kegiatan pada kawasan hutan lindung dapat meliputi pengembangan peraturan dan kemitraan (dalam kerangka kerja desentralisasi) untuk mengelola kawasan hutan yang lebih luas untuk perlindungan dan produksi jasa lingkungan. Rencana pemanfaatan yang dikembangkan pada tingkat lokal melalui kerjasama dengan para pengguna pada umumnya dapat mengidentifikasi dan memungkinkan kegiatan-kegiatan ekonomi yang sesuai, seperti *agroforestry* berbasis masyarakat, pada lahan-lahan tertentu yang tidak terlalu curam atau rentan. Negosiasi dan kesepakatan yang berbasis masyarakat menciptakan peluang untuk mempertahankan fungsi-fungsi jasa lingkungan, dan juga memungkinkan berbagai pemanfaatan secara tradisional di daerah aliran sungai. Pembayaran jasa lingkungan yang didasarkan pada nilai pasokan air atau penyerapan karbon dapat menawarkan sebagian kompensasi bagi kegiatan pemeliharaan yang lebih baik di dataran tinggi. Inisiatif-inisiatif ini membutuhkan pengembangan kelembagaan dan dukungan kebijakan baik pada tingkat nasional maupun regional.
- **Kawasan yang Dilindungi.** Upaya-upaya untuk melindungi daerah aliran sungai dan hutan lindung juga akan melindungi habitat keanekaragaman hayati Indonesia yang kaya, terutama apabila diintegrasikan dengan sistem wilayah yang dilindungi. Upaya-upaya untuk melindungi “hutan-hutan dengan nilai konservasi tinggi” di dalam kawasan hutan produksi juga sangat penting, terutama pada kawasan yang merupakan bagian dari koridor kehidupan liar yang kritis atau merupakan habitat spesies langka atau spesies asli. Inisiatif-inisiatif diperlukan untuk melindungi kawasan hutan dataran rendah yang bernilai tinggi dan terancam yang masih tersisa pada saat ini.
- **Pengelolaan Kawasan Lindung dan Pembiayaan.** Konservasi keanekaragaman hayati juga membutuhkan upaya-upaya yang terfokus dan berkesinambungan untuk memperkuat efektifitas pengelolaan dan sumberdaya sistem kawasan lindung di Indonesia. Dalam hal efektifitas pengelolaan, terdapat peluang yang semakin besar untuk mengembangkan pendekatan manajemen kolaboratif, melalui kemitraan dengan Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk melestarikan dan melindungi fungsi-fungsi dan nilai-nilai esensial kawasan lindung. Dalam hal pembiayaan - baik untuk konservasi maupun perlindungan daerah aliran sungai - terdapat peluang yang semakin besar untuk mengembangkan opsi-opsi pembiayaan yang berkesinambungan pada tingkat nasional melalui mekanisme fiskal, pada kawasan lindung melalui biaya-biaya yang dikenakan

kepada pengguna, berdasarkan nilai air dan penyerapan karbon. Beberapa perbaikan dalam pengelolaan kawasan konservasi dan lindung dapat dicapai dengan cara mengevaluasi insentif-insentif fiskal dan kebijakan Pemerintah Daerah dalam kerangka desentralisasi. Tiga departemen yang paling bertanggungjawab untuk kawasan lindung dan konservasi keanekaragaman hayati –Departemen Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan Kementerian Lingkungan Hidup - baru-baru ini mengusulkan upaya yang terkoordinasi untuk memperbaiki pembiayaan untuk konservasi.

- **Kesadaran dan Pendidikan Masyarakat.** Kesadaran mengenai lingkungan hidup dan pentingnya konservasi sedang berkembang di media-media dan masyarakat umum di Indonesia. Pendidikan lingkungan dan program-program peningkatan kesadaran yang lebih inovatif dapat didukung, termasuk melalui sekolah dan lembaga-lembaga keagamaan. Banyak contoh dan mitra yang ada untuk mendukung program ini, namun investasi yang lebih komprehensif dan bersifat jangka panjang diperlukan untuk mengubah sikap dan praktek-praktek yang ada pada saat ini.

**Langkah Berikut.** Bab terakhir dari laporan ini merupakan sebuah kerangka kerja dan alternatif pilihan yang lebih detail untuk menciptakan sebuah strategi intervensi dalam jangka menengah. Negara-negara donor dapat mensponsori diskusi untuk mencapai kesepakatan mengenai arah pembangunan sektor kehutanan, untuk kepentingan semua pengelolaan sumberdaya alam. Organisasi-organisasi baru banyak bermunculan sebagai mitra yang bermanfaat dalam diskusi ini. Lembaga-lembaga bantuan pembangunan dapat juga mendukung inisiatif-inisiatif yang sedang berjalan pada saat ini yang mendapatkan dukungan penuh dari Pemerintah Indonesia dan organisasi masyarakat, termasuk inisiatif mengenai transparansi dan kampanye-kampanye memberantas kriminalitas dibidang kehutanan. Rencana Jangka Menengah dan Jangka Panjang Departemen Kehutanan juga merupakan awal yang baik untuk pembahasan mengenai langkah-langkah dan kerjasama yang dapat dilakukan. Prioritas dan opsi-opsi yang terdapat pada laporan ini secara garis besar konsisten dengan rencana Pemerintah.





# 1

## Kata Pengantar

*Dan tiada satupun binatang yang ada di muka bumi dan burung-burung yang terbang dengan kedua sayapnya, melainkan umat seperti kamu. Tiadalah kami lupakan sesuatu pun dalam Al Quran kemudian kepada Tuhanlah mereka dikembalikan*

*Al Qur'an 6:38*

Hutan Indonesia termasuk yang terluas, dengan keanekaragaman hayati yang tak ternilai harganya di dunia. Puluhan juta orang menikmati pemanfaatan lahan hutan untuk mata pencaharian tradisional, pertanian untuk penyambung kehidupan, penebangan dan pengolahan serta ekspor kayu olahan, maupun dalam bentuk pajak yang diperoleh Pemerintah Republik Indonesia.

Hutan Indonesia terancam pengrusakan yang semakin cepat dan meningkat. Pemerintah mengklaim luas kawasan hutan negara sebesar 127 juta hektar, atau lebih kurang dua pertiga wilayah daratan Indonesia. Kawasan ini, melalui undang-undang, telah dialokasikan untuk menghasilkan manfaat ekonomi, untuk memperoleh manfaat yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan untuk melindungi keanekaragaman hayati serta jasa lingkungan yang bernilai tinggi. Namun demikian, manfaat hutan yang semakin besar dan meningkat tersebut, hampir 30 persen diantaranya tidak memiliki tutupan hutan lagi. Sebagian orang memperkirakan lebih dari dua juta hektar hutan terdegradasi setiap tahunnya, suatu wilayah seluas Provinsi Bengkulu atau Provinsi Sulawesi Utara.

Pengusahaan hutan dan pengolahan kayu merupakan bisnis komersial yang besar di Indonesia. Lebih dari separuh kawasan hutan negara dialokasikan untuk kegiatan komersial. Kepada mereka diberikan izin usaha sebagai pemegang konsesi yang bergerak dalam kegiatan eksploitasi hutan, atau dikonversi untuk penggunaan lain. Dalam beberapa tahun terakhir, beberapa pihak memperkirakan bahwa paling sedikit separuh dari hasil tebangan adalah ilegal. Selain itu, konflik terjadi secara luas dalam sektor ini. Konflik-konflik tersebut antara lain disebabkan karena masyarakat tidak mempunyai hak yang sama untuk menggunakan kawasan hutan seperti pemegang konsesi industri, walaupun mereka telah hidup di dalam kawasan tersebut selama beberapa generasi. Konflik lainnya timbul ketika Pemerintah Daerah mengizinkan penggunaan kawasan hutan lokal yang tidak sesuai dengan undang-undang kehutanan nasional.

Setiap pendekatan yang dilakukan untuk pembangunan sektor kehutanan harus menghadapi masalah-masalah yang berkaitan dengan isu sentralisasi, degradasi hutan, kawasan tak berhutan, pembagian manfaat dan penegakan hukum. Alasan-alasan historis, politik, ekonomi atau geografi dapat dikemukakan untuk menjelaskan kondisi sektor kehutanan, akan tetapi keterbatasan finansial juga merupakan alasan mendasar. Selama lebih dari tiga dasawarsa, kelompok elit terbatas telah mengeksploitasi sumberdaya hutan Indonesia untuk keuntungan individu dengan mengorbankan kepentingan publik. Pihak-pihak yang selama ini telah memetik keuntungan paling banyak dari sistem organisasi dan pengelolaan sektor kehutanan sekarang tidak akan lagi mendapat keuntungan bila terjadi perubahan. Mereka yang merasakan dampak negatif paling besar akibat perubahan organisasi dan pengelolaan sektor kehutanan sekarang tidak mempunyai suara politik atau kekuatan untuk melakukan perubahan. Upaya intervensi atau bantuan dari luar perlu mengenali ciri-ciri ekonomi dan politik di sektor ini.

## Apakah yang Merupakan Isu Utama?

Banyak pihak berpendapat bahwa sektor kehutanan Indonesia saat ini sedang mengalami krisis. Salah satu masalah utama yang dihadapi adalah kesenjangan yang besar antara permintaan kayu industri dan pasokan bahan baku kayu legal yang lestari. Kesenjangan ini, ditambah dengan masalah korupsi dan penegakan hukum yang lemah, telah menjadi penyebab utama terjadinya penebangan liar. Dengan kapasitas industri yang besar telah mengakibatkan degradasi lingkungan yang semakin besar. Isu kunci lainnya adalah ketidakmerataan pembagian manfaat perusahaan hutan. Seperenam jumlah penduduk Indonesia hidup dalam kemiskinan dan separuhnya hidup

dengan pendapatan kurang dari USD 2,00 per hari. Kebanyakan dari mereka hidup di pedesaan. Namun, puluhan juta hektar kawasan hutan dikuasai oleh hanya beberapa lusin kelompok perusahaan yang mengumpulkan lebih dari USD 10 juta setiap harinya dari sektor kehutanan. Kemiskinan pedesaan sejak lama merupakan isu di Indonesia dan gagasan-gagasan baru untuk mengkaitkan pengurangan kemiskinan dengan pengelolaan hutan sekarang sedang ditelusuri. Akhirnya, seperti dalam sektor-sektor lain, tata kelola kehutanan yang lemah, khususnya mengenai transparansi, supremasi hukum dan desentralisasi telah turut memberikan kontribusinya terhadap masalah-masalah utama tersebut.

Sebab-sebab utama dari keadaan yang terjadi sekarang adalah kebijakan-kebijakan Pemerintahan lama yang:

- Mendukung pertumbuhan dan konsentrasi industri pengolahan kayu (kayu lapis dan *pulp*) yang dikelola oleh sejumlah kecil pihak yang berkuasa secara politik.
- Membuka kawasan hutan secara cepat untuk dikonversi menjadi lahan perkebunan, baik kelapa sawit maupun kayu untuk *pulp*, untuk mendukung perluasan industri pengolahan kayu dan bukan untuk penghutanan kembali.
- Membiarkan praktek-praktek korupsi dan kolusi yang terus berlangsung dan mengisolasi sektor kehutanan dari supremasi hukum maupun dari kaidah-kaidah pemasaran.
- Melakukan pengelolaan hutan secara terpusat sehingga kapasitas manajemen, akuntabilitas, monitoring atau dorongan untuk membuka akses, praktek atau hasil-hasil di lapangan berlangsung dengan kurang efektif.
- Memarjinalkan atau mengasingkan masyarakat dan penduduk lokal yang hidupnya bergantung pada hutan dari pemanfaatan lahan secara tradisional melalui penolakan atas hak dan akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan, yang didukung oleh kekuatan pihak-pihak yang berkuasa.

Pemerintah Indonesia pada saat ini tengah berusaha untuk mengatasi isu-isu tata kelola dan kebijakan tersebut yang telah mengakibatkan:

- Ketidakmerataan dalam pembagian aset dan pendapatan sektor kehutanan.
- Marjinalisasi dan pemiskinan petani kecil dan penduduk yang hidupnya bergantung pada hutan.
- Semakin besarnya ancaman terhadap sistem ekologi dan daerah aliran sungai yang penting pada tingkat lokal, maupun terhadap keanekaragaman hayati dan stabilitas iklim yang penting secara global.
- Semakin tingginya beban hutang dan risiko di sektor industri kehutanan yang tidak efisien.
- Semakin banyaknya konflik atas sumberdaya lahan dan sumberdaya hutan di seluruh Indonesia.

Indonesia berada pada titik transisi yang penting. Dari kondisi sumberdaya kehutanan yang berkelimpahan, kini memasuki masa berkurangnya dan tidak pastinya ketersediaan sumberdaya hutan, dengan pertumbuhan tegakan yang sangat terdegradasi serta berkurangnya kawasan yang berhutan. Hutan alam telah dieksploitasi secara berlebihan dan tidak lestari untuk menghasilkan bukan hanya pendapatan dan devisa, tetapi penebangan yang berlebihan dan kawasan-kawasan yang terdegradasi. Eksploitasi telah melahirkan korupsi, pemusatan kekayaan dan konflik atas pemanfaatan lahan oleh masyarakat tradisional, nilai-nilai lingkungan dan penghidupan yang non-komersial. Percepatan pembangunan hutan tanaman mungkin dapat meningkatkan kapasitas industri dalam waktu dekat, tetapi tidak cukup untuk memenuhi tingkat permintaan sekarang, apalagi perluasan industri di masa datang. Masalah utang dan kurangnya daya saing global di sektor-sektor industri kunci merupakan gejala dini kemunduran dimasa datang. Berdasarkan beberapa hasil kajian yang dilakukan baru-baru ini, Departemen Kehutanan menyimpulkan bahwa diperlukan upaya bersama untuk mengelola hutan ke depan secara berbeda.

Rencana Departemen Kehutanan untuk mencapai kondisi yang akan datang tersebut tertuang dalam Rencana Pembangunan Kehutanan Jangka Panjang tahun 2006-2015 (RPJPK), yang diterbitkan pada bulan Mei 2006.

Beberapa hal yang menjadi kunci keberhasilan dimasa datang adalah kemauan politik, penegakan hukum, meningkatnya ketergantungan pada pasar dan insentif-insentif untuk tataguna lahan, praktek-praktek kehutanan di lapangan, penanaman kembali dan struktur industri yang akan datang. Semua hal tersebut dapat dilaksanakan tanpa pengendalian Pemerintah secara langsung dan komitmen yang tinggi terhadap kelestarian sumberdaya. Hambatan-hambatan utama terhadap perubahan ini adalah adanya kepentingan politik dan ekonomi yang tidak berubah, baik di dalam maupun di luar Pemerintahan dan juga militer, mafia peradilan dan tidak efektifnya hukum yang berlaku, dan kemampuan tata kelola hutan yang lemah untuk menerapkan desentralisasi pengelolaan hutan. Pemerintah dan negara-negara donor telah membuat berbagai komitmen untuk memperbaharui sektor kehutanan dimasa lalu, sebagaimana tercermin dalam proses Kelompok Konsultatif untuk Indonesia. Selain itu, juga tercermin dalam berbagai kebijakan yang tertuang dalam surat-surat keputusan Presiden, prioritas Departemen dan agenda para donor. Namun, banyak di antara komitmen tersebut belum dapat dipenuhi.



### Peranan Donor saat ini

**Sejarah ringkas.** Dari tahun 1985 sampai 2004, Bank Dunia, Jepang dan Masyarakat Eropa merupakan donor terbesar untuk sektor kehutanan Indonesia. Pada tahun 1993, paling sedikit 40 donor, termasuk organisasi non-Pemerintah internasional, memberikan bantuan kepada lebih dari 74 proyek pembangunan kehutanan. Sampai tahun 2003, hanya sejumlah kecil proyek bantuan luar negeri yang masih melakukan kegiatannya di Indonesia. Semua ini terjadi karena pendekatan yang salah terhadap proyek bantuan luar negeri pada waktu lalu, karena krisis ekonomi dan transisi politik, proses desentralisasi yang cepat, serta terbukanya kesempatan untuk menangani isu-isu tata kelola, baik di luar maupun di dalam Pemerintahan. Para donor sekarang banyak yang menyalurkan bantuannya melalui sejumlah LSM dan NGO. Beberapa donor juga menyikapi isu kehutanan melalui pendekatan lintas sektoral yang terfokus pada masalah desentralisasi, tata kelola yang lebih baik, supremasi hukum, serta pengelolaan sumberdaya alam yang lebih lestari.

**Efektivitas Bantuan Luar Negeri.** Tinjauan mengenai perspektif Indonesia tentang bantuan luar negeri selama dua dasawarsa terakhir telah dilakukan melalui dua buah lokakarya (EC, 2006 dan DFF, 2004). Pada dasarnya, lokakarya tersebut bertujuan untuk sekedar memberikan keseimbangan terhadap kritik-kritik pengelolaan hutan di Indonesia. Banyak bantuan luar negeri yang lebih bersifat dari atas ke bawah (*top-down*) ketimbang partisipatif; tidak cukup responsif terhadap harapan dan kekhawatiran para pemangku kepentingan; terlalu teknis ketimbang menempatkannya dalam kepentingan ekonomi politik insentif dan disinsentif yang dihadapi oleh institusi dan perorangan; serta berorientasi output, ketimbang berfokus pada kemajuan yang telah dicapai untuk tujuan utama (*outcome*). Bantuan luar negeri hanya mencapai sejumlah sukses kecil – memperbaiki kapasitas, mentransfer cara-cara terbaik secara global, memperkaya wacana kebijakan, dan meningkatkan kesadaran politik – tetapi di sisi lain terdapat kecenderungan negatif secara menyeluruh dalam status sumberdaya kehutanan. Juga penting untuk dicatat bahwa selama dasawarsa terakhir telah terjadi krisis ekonomi yang mendalam serta transisi politik yang sangat luas, dengan perubahan peranan dan tanggungjawab para pelaku di setiap tingkat, yang menghambat kemajuan dalam pendekatan komprehensif, terpadu dan partisipatif. Selama itu, Pemerintah RI, para donor dan LSM mempunyai prioritas yang sangat berbeda untuk reformasi kebijakan kehutanan. Konsensus dan kolaborasi antar donor adalah penting, namun konsensus itu juga harus dipegang oleh semua pelaku kunci di Indonesia.

**Langkah ke depan.** Kajian yang dilakukan oleh DFF menyarankan pentingnya strategi komunikasi baru dan pendekatan kerjasama yang lebih konstruktif dengan mitra-mitra yang berbeda, pengakuan akan terbatasnya kemampuan finansial para donor, kolaborasi dengan para pelaku Indonesia yang progresif untuk membangun komitmen dan kepercayaan jangka panjang (sambil meminimalisir pertentangan yang tidak produktif) dan menempatkan isu-isu kehutanan dalam kerangka pembangunan yang lebih luas.

## Adakah Peluang untuk Perubahan?

Kendatipun tata kelola dan manajemen sumberdaya hutan pada waktu lalu kinerjanya kurang baik, namun munculnya peluang-peluang baru telah membuat saat inilah yang paling tepat untuk mempertimbangkan intervensi untuk perbaikan dalam sektor kehutanan. Masyarakat madani telah menjadi salah satu faktor penting dalam urusan politik Indonesia. Hal ini diwujudkan dalam kebebasan pers yang lebih besar, keterbukaan dan kebebasan berbicara bagi LSM dan anggota masyarakat lainnya. Hal ini telah menciptakan lingkungan yang memungkinkan untuk meningkatkan kesadaran yang lebih luas terhadap degradasi lingkungan dan menciptakan masyarakat yang menuntut perubahan.

Sejak tahun 2004, Pemerintah telah menyatakan komitmennya untuk melawan korupsi dan pembalakan liar. Tim-tim pemberantasan korupsi dan pembalakan liar, yang beranggotakan pejabat senior yang sangat memenuhi syarat saat ini memegang jabatan penting pada Departemen/Lembaga terkait. Hal ini merupakan peluang baik untuk terlaksananya program-program yang telah dibuat, bahkan sampai pemilu yang akan datang. Pemerintah semakin responsif terhadap tuntutan masyarakat madani untuk melakukan keterbukaan yang lebih luas dan turut berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.

Demokratisasi yang meningkat tampak dari tingkat Pemerintah Pusat sampai kabupaten. Proses desentralisasi tersebut telah menciptakan kekuatan politik baru pada tingkat daerah, dimana para pemimpin politik pada tingkat lokal semakin responsif terhadap para pendukungnya. Keterlibatan masyarakat semakin menonjol dalam perencanaan pembangunan daerah. Lembaga-lembaga legislatif pada setiap tingkat sekarang juga lebih independen dan terlibat dalam pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan peluang dan celah untuk melakukan reformasi dalam bidang tata kelola. Akan tetapi, hal ini juga merupakan ancaman terjadinya politisasi kebijakan dalam tata kelola kehutanan.

### **Pernyataan Kehutanan Nasional Indonesia**

(Berdasarkan hasil konsultasi multi-pihak di 6 regional utama pada tahun 2001-5 dan disepakati dalam Lokakarya Nasional pada bulan Desember 2005.  
Dicetak ulang dalam RJPPK 2006).

Sumberdaya hutan Indonesia, yang berfungsi sebagai salah satu komponen sistem pendukung kehidupan merupakan anugerah Tuhan YME. kepada bangsa Indonesia untuk dikelola dengan bijaksana sehingga dapat menghasilkan manfaat optimal dan lestari. Sampai saat ini, sumberdaya hutan tersebut telah menghasilkan manfaat sebagai salah satu sumber pendapatan utama bagi pembangunan ekonomi nasional, dalam bentuk pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja dan pembangunan regional.

Komitmen untuk mengelola sumberdaya hutan telah ada dan bertujuan untuk terwujudnya pelestarian hutan dan pembangunan yang berkelanjutan. Namun dalam kenyataannya pada saat ini masih terdapat kekurangan dalam pengelolaannya yang menyebabkan kemunduran, baik kualitas maupun kuantitas sumberdaya hutan, yang pada akhirnya menyebabkan kerusakan lingkungan, kerugian ekonomi, dan dampak sosial pada tingkat yang sangat mencemaskan.

Diakui bahwa terdapat berbagai keinginan, tujuan dan kepentingan bagi berbagai pihak, termasuk masyarakat lokal, nasional dan bahkan global, terhadap manfaat sumberdaya hutan. Solusi untuk mengatasi isu-isu tersebut akan diselesaikan atas dasar kesepakatan para pemangku kepentingan, sesuai dengan azas-azas pemerataan dan keadilan, maupun dengan mengkedepankan prinsip-prinsip pengelolaan yang diusulkan dan nilai-nilai yang berlaku.

Mulai saat ini, bangsa Indonesia bertekad untuk melakukan setiap upaya untuk mengelola hutan secara lestari, dengan memberikan prioritas dalam jangka pendek kepada perlindungan dan rehabilitasi sumberdaya hutan demi kesejahteraan dan keadilan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Baik Pemerintah maupun masyarakat luas mengakui kerusakan hutan yang semakin parah, baik kualitas maupun kluasanya. Masyarakat semakin prihatin tentang degradasi sumberdaya hutan yang dalam persepsi mereka terkait dengan meningkatnya resiko kebakaran, tanah longsor dan banjir. Menurunnya ketersediaan sumberdaya hutan sudah mempengaruhi industri dan ekspor produk hasil hutan. Hal ini berakibat negatif terhadap kesempatan kerja, yang berimplikasi pula pada pengentasan kemiskinan. Baik Pemerintah maupun beberapa kelompok industri mengakui bahwa sektor ini berada pada titik transisi, yang memerlukan intervensi kebijakan atau langkah-langkah alternatif secara struktural.

Juga terdapat pengakuan yang semakin luas bahwa masalah kehutanan berkaitan erat dengan isu-isu tata kelola lain (misalnya korupsi, penegakan hukum) dan administrasi (misalnya perizinan industri, pengumpulan pajak, dan akses/hak atas tanah). Pendekatan-pendekatan inovatif dapat dipertimbangkan dengan instansi dan departemen terkait, termasuk – namun tidak terbatas pada – Departemen Kehutanan. Konsultasi publik dan pendekatan yang dilakukan melalui media massa juga menjadi peluang penting. Laporan pers dan pendapat publik yang dimobilisasikan berdampak pada perang melawan korupsi, terutama dalam pemberantasan ilegal *logging*, perlindungan tanah

longsor dan lingkungan. Kesadaran masyarakat dan media publik dapat menciptakan tekanan terhadap tata kelola yang lebih baik, transparansi yang meningkat, serta peningkatan kinerja di lapangan.

Dalam tahun lalu Pemerintah dan Departemen Kehutanan telah mengambil sejumlah langkah penting yang mengarah pada perbaikan kerangka hukum untuk pengelolaan hutan dan kerangka kelembagaan yang memungkinkan dialog dengan para pemangku kepentingan. Pada bulan Desember 2005, setelah melalui proses konsultasi yang panjang, para pemangku kepentingan telah menyepakati Pernyataan Kehutanan Nasional (lihat kotak teks). Hal ini merupakan kunci keberhasilan dari dukungan donor selama ini terhadap Program Kehutanan Nasional. Revisi Undang-undang Pokok Kehutanan telah dilakukan melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan dan lembaga-lembaga masyarakat dan telah diusulkan pula undang-undang khusus tentang kejahatan dibidang kehutanan. Kongres Kehutanan Nasional IV telah diselenggarakan pada bulan September 2006 dengan partisipasi yang luas dan dilaksanakan secara demokratis. Kongres tersebut telah berhasil memilih para pengurus suatu lembaga baru yang bertugas untuk meningkatkan dialog multi pihak tentang isu-isu kehutanan, dengan anggotanya yang terdiri dari wakil-wakil Pemerintah, industri, masyarakat, LSM dan perguruan tinggi.

Namun demikian, masih terdapat resiko dan kesulitan untuk memperbaiki pengelolaan hutan dan kinerja sektor kehutanan. Walaupun proses desentralisasi telah menciptakan beberapa peluang perbaikan, tetapi desentralisasi juga telah menciptakan kesulitan dalam mengkoordinasikan kebijakan dan tindakan antara Pemerintah Pusat, pemda provinsi, dan pemda kabupaten/kota. Kapasitas untuk mengelola hutan secara tepat pada tingkat lokal tetap lemah. Hal ini utamanya disebabkan karena ketidakpastian tentang wewenang, yurisdiksi dan batas-batas administratif. Beberapa isu lain yang berpotensi menimbulkan resiko telah diketahui juga sejak lama. Misalnya, masih terlibatnya petugas keamanan dalam kegiatan usaha di sektor kehutanan telah merumitkan aturan yang ada, pengelolaan, dan inisiatif penegakan hukum. Korupsi juga masih tetap merupakan tantangan besar.

## Perbaikan Apa yang Diperlukan?

Kerangka undang-undang dan pernyataan politik Indonesia menetapkan tujuan-tujuan tertentu untuk sektor kehutanan, termasuk pendapatan ekonomi, pemerataan pembagian manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, perlindungan daerah aliran sungai, dan pelestarian. Mungkin ada yang mempertanyakan apakah tujuan-tujuan ini tepat, atau dibuat secara demokratis. Akan tetapi, jelas bahwa kebijakan dan praktek manajemen Indonesia tidak berhasil memenuhi tujuan-tujuan dasar tersebut. Hal ini mengindikasikan perlunya mengubah tujuan-tujuan tersebut atau memperbaiki kebijakan dan praktek pengelolaan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Dalam kenyataannya, kombinasi kedua hal tersebut barangkali diperlukan.

Setiap "solusi" yang diusulkan untuk pemecahan masalah atau krisis di sektor kehutanan akan didasarkan atas pertimbangan nilai-nilai yang berlaku. Pada umumnya, laporan ini tidak menyampaikan usulan pemecahan masalah yang sifatnya spesifik, namun lebih banyak menawarkan opsi-opsi untuk memperbaiki manajemen dan tata kelola sumberdaya hutan yang sejalan dengan kerangka tujuan pembangunan sektor kehutanan di Indonesia. Opsi-opsi tersebut juga didasarkan atas kehendak yang tersirat dalam undang-undang dan komitmen Indonesia. Beberapa hal yang dikehendaki tercermin tanpa memperinci bagaimana hal tersebut seharusnya dapat dipenuhi. Tampak jelas bahwa sektor kehutanan menghendaki pemerataan yang lebih luas, transparansi, penanaman pohon, rasa kepemilikan, kekuatan pasar, nilai tambah dalam pengolahan hasil hutan, penyerapan tenaga kerja, dan penegakan

hukum. Secara bersamaan, diperlukan juga pengurangan praktek-praktek korupsi dan pelanggaran hukum, permintaan bahan baku industri, risiko keuangan, degradasi lingkungan, pengendalian yang terpusat (sentralisasi), dan kewenangan yang berlebihan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang sekarang (RPJPK 2006) memberikan dasar yang cukup untuk melihat ke depan, menggunakan pengalaman empiris bagi pengelolaan sektor kehutanan, dan pembentukan Dewan Kehutanan Nasional (merupakan hasil Kongres Kehutanan Nasional ke-4 yang diselenggarakan pada bulan September 2006) secara kongkrit memberikan dasar kesepakatan tentang pendekatan melalui diskusi dengan para pemangku kepentingan, penerima manfaat dan pihak yang dirugikan. Atas pencapaian-pencapaian baru tersebut, maka intervensi, kebijakan, bantuan atau upaya perbaikan dapat mulai dilakukan untuk membangun sektor kehutanan.

## Seperti Apakah Keberhasilan Itu Nanti?

Para pemangku kepentingan yang berbeda-beda masih tetap mempunyai persepsi yang berbeda-beda mengenai tujuan dan manfaat pengelolaan hutan yang sehat dan cara pencapaiannya. Tanpa adanya pedoman tentang arah dan tujuan yang jelas, yang belum sepenuhnya dirumuskan oleh bangsa Indonesia, keberhasilan untuk mencapai pengelolaan hutan yang lebih baik tidaklah dapat diwujudkan. Akan tetapi, berdasarkan pandangan dari pemangku kepentingan yang berbeda-beda, dapat ditentukan beberapa alternatif pilihan dasar yang dapat digunakan untuk membentuk spektrum perubahan yang memungkinkan. *Status quo* merupakan salah satu pilihan yang tetap membiarkan eksploitasi hutan yang berlebihan dan mengakibatkan degradasi lingkungan ke depan.

Perubahan ke arah visi kehutanan yang baru merupakan pilihan yang lain – secara bertahap menerapkan keterbukaan yang lebih besar, penegakan hukum, pemerataan, pengurangan penebangan hutan yang berlebihan serta degradasi lingkungan – namun dengan tetap bekerja dalam struktur dan lembaga pengelolaan kehutanan yang telah ada. Pilihan inilah yang saat ini tengah dilakukan Indonesia dengan perubahan kelembagaan dan kebijakan seperti di atas. Perubahan secara luas dan menyeluruh merupakan pilihan lain yang dimungkinkan, dengan mengambil langkah-langkah berani menuju visi kehutanan ke depan yang sama sekali berbeda. Tabel di halaman berikut menggambarkan spektrum skenario tersebut berikut indikator dan ciri khas yang mungkin dapat membandingkannya.

## Apa yang Dapat Dilakukan?

Lembaga-lembaga bantuan luar negeri (*donor*) yang sedang mempertimbangkan bantuannya hendaknya mengakui tantangan maupun peluang untuk membantu menyelesaikan masalah-masalah kehutanan, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah tata kelola, aturan hukum, pemerataan, pengentasan kemiskinan, pembangunan pedesaan, pendidikan gender dan lingkungan. Dalam uraian yang lalu telah digariskan beberapa pilihan yang dapat dilakukan untuk masa depan sektor kehutanan, yaitu yang didasarkan atas perubahan secara bertahap – yang mungkin sekali sangat layak – dan perubahan serentak yang akan menghadapi hambatan dan tantangan yang lebih besar. Jadi, pertanyaan mendasar tentang intervensi bantuan luar negeri adalah apakah mereka akan masuk dan bekerja untuk memperbaiki keadaan saat ini (*status quo*), atau untuk mengubahnya. Tujuan negara-negara donor dan lembaga-lembaga bantuan luar negeri itu saling berbeda – dan mengandung unsur politik yang penting. Akan tetapi, banyak diantaranya yang berusaha untuk meningkatkan kegiatan ekonomi, mengurangi kemiskinan dan

untuk proteksi lingkungan. Beberapa diantaranya berusaha untuk meningkatkan pemerataan, keadilan dan hak azasi manusia.

Laporan ini menerapkan kerangka untuk menganalisis isu dan mengusulkan alternatif kegiatan yang didasarkan atas Strategi dan Kebijakan Operasional di bidang Kehutanan (*Forest Strategy and Operational Policy (2004)*) Bank Dunia, yang terfokus pada peranan hutan dalam memberikan manfaat ekonomi, pengentasan kemiskinan dan mata pencaharian bagi masyarakat, serta nilai-nilai jasa lingkungan, maupun isu penting tentang tata kelola. Tujuan-tujuan ini juga tertuang dalam undang-undang kehutanan dan rencana-rencana pembangunan sektor kehutanan. Setiap bab (*chapter*) dalam laporan ini ditutup dengan tabel ringkas yang merangkum opsi dan intervensi bantauan luar negeri yang mungkin dapat dipertimbangkan untuk menyelesaikan isu-isu penting yang dibahas dalam bab tersebut. Bab terakhir merangkum berbagai opsi yang diterangkan secara terstruktur dalam kerangka organisasi yang digunakan sebagai cara untuk membuat prioritas kegiatan. Akan tetapi, laporan ini juga didasarkan atas gagasan, bahwa lembaga-lembaga bantuan luar negeri, pemangku kepentingan dan para mitra perlu saling bekerja sama untuk mewujudkan tata kelola dan pengelolaan hutan yang lebih baik, dan opsi-opsi yang ditawarkan memungkinkan pendekatan dan perspektif yang berbeda tentang prioritas dan program.

Spektrum Alternatif yang dimungkinkan untuk Skenario Masa Depan			
	Skenario Status Quo	Skenario Perubahan Bertahap	Skenario Perubahan Menyeluruh
Tata Kelola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak berbuat apa-apa terhadap isu paling mendesak di bidang tata kelola dan pengelolaan hutan</li> <li>• Penebangan liar yang terus berlanjut</li> <li>• konflik yang terus berlanjut tentang akses tanah dan sumberdaya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upaya untuk memperbaiki supremasi hukum dan restrukturisasi industri kehutanan</li> <li>• Sedikit tindakan di bidang hak atas tanah, akses dan alokasi lahan</li> <li>• Secara teratur meningkatkan transparansi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upaya untuk memperbaiki supremasi hukum dan reformasi struktur industri kehutanan.</li> <li>• Reformasi hak dan akses atas lahan</li> <li>• Kawasan hutan yang dirasionalisasi: wilayah yang terdegradasi atau bukan kawasan hutan bergerak ke arah pemanfaatan dengan nilai lebih tinggi</li> </ul>
Pencapaian ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industri yang tidak efisien dan terlilit hutang beroperasi sampai hutan terkuras sama sekali</li> <li>• Penurunan produktivitas industri dan kesempatan kerja</li> <li>• Kelemahan daya saing</li> <li>• Kehilangan pendapatan bagi Pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industri kehutanan komersial yang lebih baik dan lebih efisien</li> <li>• Ketergantungan yang semakin besar terhadap bahan baku kayu hutan tanaman.</li> <li>• Pembatasan sementara dalam kapasitas industri.</li> <li>• Peremajaan mesin industri dan penambahannya dalam jangka panjang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industri komersial yang lebih efisien</li> <li>• Ketergantungan yang semakin besar terhadap kayu hutan tanaman</li> <li>• Industri membatasi permintaan dalam jangka pendek, kemudian meremajakan mesin industrinya dan menambahnya dalam jangka panjang</li> <li>• Timbulnya organisasi baru dalam industri pengolahan kayu</li> </ul>

Kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kerusakan lingkungan semakin meningkat dan konflik sosial banyak terjadi karena kelangkaan lahan dan terbatasnya akses terhadap sumberdaya hutan.</li> <li>Masyarakat dan penduduk miskin tidak dilibatkan dalam pembagian manfaat pengelolaan hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terbukanya lapangan kerja di hutan tanaman, industri dan pengolahan hasil hutan bernilai tambah tinggi</li> <li>Usaha kecil dan menengah berkembang dalam sektor industri hilir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>lapangan kerja berkembang di hutan tanaman, industri, dan pengolahan produk bernilai tambah tinggi.</li> <li>UKM berkembang di sektor pengolahan produk hilir.</li> <li>Kepastian akses dan realokasi lahan memicu investasi oleh petani kecil</li> <li>Peningkatan kesempatan pasar kayu hutan tanaman dari petani kecil</li> </ul>
Jasa lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kerusakan hutan dan degradasi lahan terus berlanjut</li> <li>Turunnya kualitas jasa lingkungan dan hilangnya keanekaragaman hayati</li> <li>Resiko dan biaya semakin meningkat berkenaan dengan kebakaran dan erosi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degradasi hutan melamban</li> <li>Perambahan hutan mungkin berlanjut di kawasan yang tidak dibebani hak (open akses), utamanya pada wilayah DAS dan kawasan lindung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degradasi hutan melamban</li> <li>Peningkatan kualitas jasa lingkungan pada kawasan yang semula terdegradasi</li> <li>Tutupan hutan semakin baik ketika petani kecil terlibat dalam kegiatan agroforestry.</li> </ul>
Pihak yang diuntungkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kelompok elit dan perusahaan industri yang memperoleh hak akses</li> <li>Pegawai korup dalam jangka pendek</li> <li>Pembeli produk kayu dari luar negeri dengan harga rendah</li> <li>Wilayah-wilayah yang memiliki kawasan hutan yang masih baik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kelompok elit dan perusahaan industri dengan hak akses</li> <li>Perorangan yang bekerja di sektor komersial</li> <li>Pendapatan nasional</li> <li>Wlayah-wilayah yang memiliki kawasan hutan yang baik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perusahaan industri yang dapat beradaptasi</li> <li>Masyarakat yang memperoleh kepastian akses terhadap lahan</li> <li>Perantara yang memberi pasokan kepada petani kecil</li> <li>Pendapatan nasional</li> <li>Wilayah dengan kawasan hutan terdegradasi yang luas.</li> </ul>
Pihak yang dirugikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendapatan nasional</li> <li>Masyarakat pedesaan yang miskin</li> <li>Masyarakat Indonesia pada umumnya</li> <li>Generasi-generasi penerus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kelompok terlantar akibat pengusaha hutan</li> <li>Kelompok miskin yang tidak mampu berpartisipasi dalam pengusaha hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pihak yang lebih menginginkan sentralisasi atas kawasan hutan</li> <li>Pemegang hak atas lahan hutan yang dikeluarkan/ dipindahkan dari kawasan hutan negara</li> </ul>

## Bagaimana Cara Melakukannya?

Laporan ini terfokus pada isu dan opsi untuk mengatasi isu tersebut. Para pihak menginginkan lebih banyak informasi tentang “bagaimana” opsi-opsi tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, khususnya dengan mempertimbangkan kompleksitas koordinasi dan kewenangan kelembagaan di era desentralisasi. Akan tetapi, laporan ini menegaskan bahwa para pemangku kepentingan terlebih dahulu harus sepakat tentang “apa” yang perlu dilakukan, dan mana yang menjadi prioritas. Berbagai opsi mulai dari yang mudah sampai yang sulit kemudian disarankan. Setelah memilih “apa”, maka “bagaimana” akan lebih mudah dan lebih jelas untuk dilaksanakan.

Jelaslah bahwa kemauan politik yang besar diperlukan untuk menyelesaikan reformasi kehutanan yang dibahas dalam laporan ini. Secara bersamaan, tidak perlu ada ketidaksepakatan yang prinsipil tentang “bagaimana” melaksanakan reformasi regulasi atau membangun kapasitas di daerah. Melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses partisipatif dan bergerak dari proses ke substansi adalah lebih sulit. Dengan pilihan tiga alternatif perubahan tersebut, uji coba dan studi kasus dapat merupakan cara yang baik untuk menguji alternatif tersebut dalam skala kecil sebelum sepenuhnya dilaksanakan.

Uji coba semacam ini telah banyak dilakukan selama dasawarsa terakhir dan untuk memilih alternatif terbaik mungkin tidak diperlukan pendekatan baru, tetapi cukup melakukan kajian ulang dari pengalaman empiris dalam beberapa tahun terakhir dan temuan-temuan baru pada tingkat desentralisasi. Menyelesaikan isu penggunaan lahan jauh lebih sulit dan akan memerlukan dukungan kelembagaan dan waktu untuk mencapai kesepakatan tataguna lahan dan alokasinya berdasarkan kasus per kasus di seluruh Indonesia. Kerangka pelaksanaannya diuraikan dalam TAP MPR No. 9 tahun 2001 yang didasarkan atas penyelarasan undang-undang dan membentuk kelembagaan yang bertugas untuk menyelesaikan konflik. Isu yang rumit inipun bahkan dapat diselesaikan sebagian dengan mengandalkan hasil-hasil penelitian yang ada, memperbaiki sistem tata kelola desa, dan membangun jejaring kerja masyarakat yang ada untuk membantu pelaksanaan uji coba pendekatan alternatif, kemudian memperluasnya. Memutuskan apa yang harus dilakukan dan kapan melakukannya tampaknya lebih rumit.

Indonesia telah mengadopsi Pernyataan Kehutanan Nasional berikut visinya yang menyerukan pendekatan yang lebih merata, efisien dan ramah lingkungan untuk mengelola sumberdaya hutan. Departemen Kehutanan, dalam strategi jangka menengahnya, telah mengemukakan tujuannya untuk “menciptakan pengelolaan hutan yang lestari, dengan mengkedepankan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya kepada mereka yang mengandalkan hidupnya pada sumberdaya hutan.” Salah satu pendekatan jangka pendek yang cukup beralasan bagi lembaga donor adalah dengan mendukung proses dialog dan partisipasi publik yang telah membantu menciptakan visi ini.

Proses konsultatif mutlak diperlukan untuk menyusun prioritas, prosedur dan rincian kegiatan untuk menerjemahkan visi tersebut kedalam program yang dapat dilaksanakan. Pertanyaan tentang berapa luas hutan yang cukup dan bagaimana mengalokasikannya tidak dapat dijawab melalui analisis teknis, tetapi hanya melalui proses dialog politik jangka panjang secara bersama-sama. Kelembagaan, mekanisme dan proses dapat didukung untuk melakukan komunikasi dengan masyarakat, meningkatkan transparansi dalam pembuatan kebijakan, dan mengumpulkan informasi tentang opini publik, khususnya antara kelompok pemangku kepentingan yang terkena dampak khusus. Memahami bahwa ini merupakan proses politik juga memberi arti perlunya bekerjasama dengan lembaga-lembaga politik, lembaga legislatif dan kelompok representatif, bukan saja lembaga teknis di bagian eksekutif.

Departemen Kehutanan telah mengembangkan dan menerbitkan Rencana Pembagunan Jangka Panjang (2006-2025), yang menjelaskan prioritas Pemerintah dan rencana untuk menyelesaikan masalah di sektor kehutanan, khususnya dengan sasaran pengentasan kemiskinan, pengelolaan hutan lestari, dan desentralisasi. Rencana Strategis Jangka Menengah Dep.Kehutanan 2005-09 (direvisi pada tahun 2006) menguraikan target-target tahunan yang diupayakan dapat dicapai oleh Departemen Kehutanan. Laporan ini menyajikan tinjauan menyeluruh tentang sektor ini, kerangka untuk memahami masalah dan kecenderungannya, dan beberapa opsi untuk bidang-bidang yang memerlukan dukungan penyelesaian. Laporan ini tidak menyampaikan penjelasan rinci tentang bagaimana



para donor seharusnya membantu Pemerintah RI untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut. Prioritas khusus dan program bantuan akan muncul sebagai hasil diskusi antara Pemerintah RI dan masing-masing lembaga donor.

Pada bulan September 2006, ratusan pemangku kepentingan dalam sektor kehutanan termasuk masyarakat, Pemerintah, pelaku usaha, LSM, dan perguruan tinggi yang bertemu dalam Kongres Kehutanan Nasional ke-4, mengadakan pemilihan untuk membentuk Dewan Kehutanan Nasional (DKN). DKN akan menjadi organisasi yang terpercaya, mampu, transparan, adil dan demokratis untuk mendukung tata kelola kehutanan yang baik dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan melestarikan hutan. DKN merupakan organisasi yang dibentuk berdasarkan implementasi Pasal 70 UU No. 41/1999, yang mendorong partisipasi masyarakat dan organisasi masyarakat dalam urusan kehutanan. DKN bermaksud untuk merealisasikan kerjasama antara semua lembaga pemangku kepentingan kehutanan untuk memperbaiki kebijakan, pengelolaan, kerjasama dan kejelasan hukum. DKN akan mempunyai fungsi yang terkait dengan pembentukan kebijakan kolaboratif, fasilitasi dan mediasi dalam pengelolaan hutan, dan informasi serta analisis tentang isu kehutanan ([www.hutan.net](http://www.hutan.net)). Dewan terpilih terdiri dari 13 anggota dengan hak suara dari lima kelompok pemangku kepentingan dan 5 anggota tambahan tanpa hak suara. Dewan ini akan dipilih oleh Kongres Kehutanan Nasional setiap empat tahun sekali (KKI-4 2006). Lembaga baru ini secara potensial menjadi titik masuk yang bermanfaat bagi dialog multi pihak tentang isu-isu kehutanan dan strategi pemberian bantuan dalam sektor kehutanan.

Sangat beralasan bagi lembaga-lembaga bantuan luar negeri untuk melakukan pendekatan dengan melihat ke depan (*forward looking approach*) berdasarkan rencana Pemerintah serta tujuan ke depan yang hendak dicapainya. Selain itu juga dengan mempertimbangkan transisi yang sedang berlangsung di sektor kehutanan. Kemudian ditentukan langkah-langkah menuju keadaan yang lebih baik di masa depan – berlawanan dengan pendekatan yang melihat ke belakang, dan difokuskan pada status atau pengukuran kawasan yang hilang atau yang diperoleh.

Adalah wajar bagi lembaga-lembaga tsb untuk memfokuskan bantuan pada kawasan prioritas kunci atau tipe hutan berdasarkan konsep yang realistis dan empiris tentang bantuan yang mungkin dapat diberikan – berlawanan dengan membantu semua kawasan hutan dan sistem tata kelolanya secara keseluruhan. Walaupun selalu ada ruang untuk data yang lebih akurat, laporan ini didasarkan atas gagasan bahwa terdapat konsensus yang cukup kuat tentang garis besar masalah dan solusi pada saat ini dan terdapat peluang untuk membangun sektor kehutanan di atas konsensus tersebut.

Bahkan walaupun kesepakatan luas tentang tujuan-tujuan ke depan telah tercapai, namun masih terjadi kasus-kasus akibat ketidakadilan dimasa lampau, klasifikasi lahan yang secara teknis tidak akurat, tuntutan ganti rugi, dan konflik lahan atau sumberdaya. Untuk menyikapi isu tersebut, lembaga-lembaga bantuan luar negeri dapat membantu Pemerintah dan organisasi masyarakat madani untuk membentuk kelembagaan dan menawarkan mekanisme penyelesaian konflik, menyediakan kompensasi, dan menengahi klaim atas lahan dan sumberdaya. Proses seperti ini sebenarnya telah diberikan mandatnya melalui keputusan MPR yang ditetapkan pada tahun 2001. Setiap langkah yang diambil dalam jangka pendek akan memberikan landasan untuk sistem pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih baik dimasa depan, dengan hak dan pengendalian yang lebih jelas dan merata. Dalam jangka menengah, melalui kolaborasi dengan Pemerintah dan setelah mencapai kesepakatan tentang visi dan tujuan, maka lembaga-lembaga bantuan luar negeri mulai dapat bekerja dalam reformasi tata kelola yang ditargetkan dan investasi terpadu yang bertujuan untuk meningkatkan kondisi tipe kawasan hutan tertentu.

## Apa yang Dapat Diharapkan ke Depan?

Laporan ini menawarkan kerangka perubahan yang gradual dan progresif, sementara mengakui dan menyampaikan kemungkinan perubahan yang lebih dramatis apabila dianggap tepat. Pada umumnya opsi dan alternatif yang disampaikan dalam laporan ini adalah untuk mengkaitkan reformasi kebijakan, tata kelola dan hukum dengan intervensi bantuan yang dapat memperbaiki upaya pemulihan dan peningkatan produktivitas ekonomi kehutanan, meningkatkan dan memperluas kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan, memperbaiki kelestarian jasa lingkungan serta perlindungan kawasan konservasi. Tiga tujuan utama pembangunan sektor kehutanan tersebut digunakan sebagai prinsip-prinsip pengorganisasian laporan ini. Pembagian ke dalam empat fungsi hutan dan kualitas tutupan hutan merupakan komponen tambahan untuk kerangka tersebut guna menyajikan opsi-opsi bantuan secara sistematis. Kerangka tersebut juga dapat digunakan untuk mempertimbangkan prioritas terpilih diantara berbagai alternatif yang dibahas.

Bab-bab berikut merupakan tinjauan umum tentang isu kehutanan disertai latar belakang teknis dan analisisnya, yang kemudian berakhir pada sintesa opsi-opsi untuk bantuan luar negeri yang terkait dengan masing-masing isu utama. Bab 2 memberi pengantar menyeluruh terhadap kerangka hukum dan membahas sumberdaya hutan Indonesia, termasuk tutupan hutan, degradasi dan kecenderungan-kecenderungannya. Bab 3 membahas isu penting tentang tata kelola, termasuk evolusi ekonomi politik dan peranan dialog dan konsultasi dengan lembaga-lembaga pemilih publik. Isu tata kelola lainnya merupakan isu silang dan berlaku untuk semua fungsi hutan adalah desentralisasi, penegakan hukum, pengelolaan konflik, akses dan penguasaan, informasi, data dan transparansi. Bab-bab 4, 5 dan 6 masing-masing berfokus pada salah satu di antara tujuan umum pengelolaan hutan: produktivitas ekonomi, mata pencaharian dan pengentasan kemiskinan, serta jasa lingkungan. Bab 4 membahas peranan kawasan hutan dalam mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan terutama melalui revitalisasi industri. Bab 5 membahas peranan hutan dan lahan dalam menyediakan mata pencaharian bagi petani kecil dan memberikan kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan. Secara khusus, bab ini menyajikan informasi yang relatif baru tentang penyebaran penduduk dan masyarakat miskin di seluruh kawasan hutan. Bab 6 membahas cara bagaimana kawasan yang berhutan dan tidak berhutan dapat memberikan kontribusinya terhadap jasa lingkungan dan nilai-nilai keanekaragaman hayati, dan bagaimana jasa-jasa lingkungan tersebut terkait dengan ciri fisik lahan. Bab 7 mencakup ringkasan opsi-opsi untuk kemungkinan intervensi bantuan luar negeri dan kemungkinan skim prioritas bantuan tersebut untuk fungsi hutan yang berbeda-beda.

Informasi teknis yang disajikan di sini merupakan rangkuman umum dari sumber data sekunder dengan analisa baru dimana perlu. Ini tidak dimaksudkan sebagai rujukan utama yang rinci, tetapi lebih merupakan tinjauan umum atas isu-isu tertentu. Untuk memperoleh informasi yang lebih terperinci dapat diperoleh dari sumber-sumber data primer dan mutakhir. Para pembaca yang sudah banyak mengetahui tentang isu-isu kehutanan Indonesia, mungkin bisa langsung melihat bagian akhir dari masing-masing Bab, guna mengkaji sintesa yang ditawarkan dan memberikan saran-saran. Sebaliknya, para pembaca yang ingin mengetahui isu-isu kehutanan secara luas, dapat membaca keseluruhan laporan ini.

## Departemen Kehutanan

### Mengidentifikasi Masalah dan Prioritas yang serupa

*(Rencana Strategis Departemen Kehutanan untuk tahun 2005-2009)*

**Visi:** Menciptakan pengelolaan hutan yang lestari dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi mereka yang paling banyak mengandalkan hidupnya kepada sumberdaya hutan.

#### **Pernyataan masalah**

- Pada umumnya, tingkat kesejahteraan penduduk yang hidup di sekitar kawasan hutan masih rendah. .
- Kurangnya dukungan dari para pemangku kepentingan tentang pembangunan kehutanan. Banyak pihak cenderung menganggap rendah nilai hutan dan hanya melihat nilai kayunya saja.
- Rehabilitasi dan pembangunan hutan tanaman diperlukan, tetapi memerlukan waktu lama dan biaya yang tinggi, namun tidak menarik bagi sektor keuangan (tidak “menjamin keuntungan”)
- Terdapat kesenjangan yang besar antara permintaan kayu industri dan pasokan bahan baku lestari
- Sistem pengelolaan sumberdaya hutan lestari tidak optimal dalam memenuhi tujuan ekonomi, sosial dan lingkungan
- Peraturan perundangan yang mendukung pengelolaan hutan lestari tidak lengkap dan penegakan hukum di sektor kehutanan masih lemah

#### **Tujuan-tujuan jangka menengah:**

- Pelaksanaan pemantapan kawasan hutan, sehingga fungsi dan luas hutan dijamin dan optimal
- Penyempurnaan peraturan dan perbaikan pengelolaan hutan, termasuk rehabilitasi dan reklamasi hutan
- Pemanfaatan sumberdaya hayati dan ekosistem yang lestari
- Peningkatan efektivitas pengelolaan hutan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota
- Memulihkan, memelihara dan memperbaiki fungsi hutan dan lahan dalam mendukung sistem kehidupan
- Peningkatan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan hutan
- Menciptakan aparat kehutanan yang bersih dan berwibawa
- Menciptakan stabilitas usaha di sektor kehutanan
- Mensinkronisasikan undang-undang dan peraturan





# 2

## Undang-undang Kehutanan dan Status Sumberdaya Hutan

*Bagi bangsa Indonesia hutan sangatlah berharga. Bukan saja karena hutan dapat menyediakan makanan dan memberikan pendapatan tetapi juga karena hutan merupakan tempat bagi berbagai budaya dan kepercayaan yang memberikan kesejahteraan bagi negeri ini.*

*Emil Salim, 2006*

*Tujuannya ialah mengangkat kedudukan mereka yang miskin dan rentan sehingga lebih seimbang dengan mereka yang kaya dan diistimewakan*

*Emil Salim, 2004*

Sebagai pengantar kepada sektor kehutanan Indonesia, Bab ini menyajikan tinjauan ringkas tentang kerangka hukum untuk mengelola kawasan hutan dan status sumberdaya hutannya. Kerangka ini diperlukan untuk membahas berbagai tataguna hutan serta fungsinya masing-masing yang akan diuraikan dalam bab-bab berikutnya. Sistem tataguna hutan dibahas dan digunakan sebagai rujukan utama dalam penulisan laporan ini, walaupun diakui bahwa tidak semua pihak sepakat dengan klasifikasi tersebut. Bab ini juga menyajikan ringkasan kuantitatif dari status kawasan-kawasan tersebut saat ini dan kecenderungan-kecenderungan tutupan hutannya. Juga dibahas sedikit tentang karakteristik fisik dan lingkungan pada masing-masing kawasan, yang tidak selalu sesuai dengan peruntukkan yang ditetapkan. Kecenderungan regional dan geografis dalam tutupan hutan juga turut dibahas.

## 2.1 Pengantar untuk Kerangka Perundang-undangan

Dasar kewenangan atas lahan dan sumberdaya alam tertera dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Konsep ini kemudian dituangkan lebih lanjut dalam UU Kehutanan sekarang, yang direvisi pada tahun 1999. Undang-undang tersebut menetapkan jenis-jenis kawasan hutan dan tujuan-tujuan pengelolaannya masing-masing. Kedua konsep ini – memayungi tujuan pengelolaan hutan dan peruntukan masing-masing kawasan hutan – memberi dasar bagi kerangka analisis yang digunakan dalam laporan ini.

### 2.1.1 UU Pokok Kehutanan

Mukadimah UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa “hutan merupakan anugerah Tuhan YME yang dikuasai oleh Negara guna dipergunakan untuk berbagai keperluan. Hutan harus dikelola, digunakan dan dipelihara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan cara yang baik, adil, bijaksana, transparan, profesional dan dapat dipertanggungjawabkan. Pengelolaan hutan secara lestari harus menampung aspirasi dan partisipasi masyarakat, maupun nilai-nilai adat, budaya dan sosial.”

**Prinsip-prinsip dan tujuan dasar.** Pasal 2 dan Pasal 3 lebih lanjut mengembangkan prinsip-prinsip dasar bahwa “pengurusan kehutanan harus didasarkan atas manfaat dan kelestarian, demokrasi, pemerataan, kebersamaan, transparansi dan integrasi” dan “harus berorientasi untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat didasarkan atas prinsip-prinsip pemerataan dan kelestarian.” Semua ini harus dicapai melalui pengurusan kehutanan yang berorientasi untuk:

- Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- Mengoptimalkan aneka fungsi hutan dan ekosistem termasuk perairannya yang meliputi fungsi konservasi, lindung dan produksi kayu, non kayu dan jasa lingkungan untuk memperoleh manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang seimbang dan lestari;
- Meningkatkan daya dukung Daerah Aliran Sungai (DAS);
- Mendorong peran serta masyarakat dan meningkatkan kapasitasnya untuk mengembangkan potensinya dengan cara partisipatif, setara dan ramah lingkungan untuk meningkatkan daya tahan mereka terhadap perubahan ekstern; dan;
- Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Dengan demikian, kerangka perundang-undangan untuk pengelolaan hutan didasarkan atas tiga tujuan utama, yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi, memberikan manfaat yang tersebar merata kepada masyarakat (mata pencaharian dan pengentasan kemiskinan), dan melestarikan jasa dan manfaat lingkungan. Tujuan-tujuan ini selaras dengan kebijakan Bank Dunia tentang pengelolaan hutan (2004). Akan tetapi, Indonesia belum berhasil mencapai tujuan-tujuan tersebut, khususnya di bidang keberlanjutan dan pemerataan.

Pasal 18 mewajibkan Pemerintah untuk menjaga “kawasan hutan dan tutupan hutan yang memadai ... *untuk mengoptimalkan manfaat lingkungan, sosial dan ekonomi bagi masyarakat lokal*” (tambahan penekanan). Pasal 23 menyatakan bahwa pemanfaatan hutan “harus ditujukan untuk memperoleh manfaat optimal dan adil untuk kesejahteraan masyarakat sambil memelihara kelestariannya.” Pasal berikutnya mengulangi konsep serba guna, mengizinkan bahwa semua tipe kawasan hutan dapat dimanfaatkan, “kecuali cagar alam dan zona-zona inti Taman Nasional.” Pasal 19 mengizinkan perubahan peruntukkan hutan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

**Pengendalian Pemerintah.** Pasal 4 menugaskan Pemerintah untuk melakukan pengendalian hutan, yang “dapat mengatur dan menyelenggarakan semua urusan yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menentukan status areal tertentu sebagai kawasan hutan atau non-hutan; dan mengatur serta menetapkan hubungan hukum antara manusia dan hutan, dan mengatur pelanggaran hukum di sektor kehutanan. Pengendalian hutan oleh Pemerintah harus menghormati hukum adat, sepanjang hukum itu memang ada dan diakui keberadaannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.” Pasal 4 tidak menugaskan Departemen Kehutanan untuk bertanggung jawab dalam pengentasan kemiskinan. Pasal 70 mewajibkan Pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat melalui berbagai kegiatan kehutanan yang efektif dan efisien dan mewujudkan partisipasi ini melalui bantuan dari forum pemangku kepentingan. Dewan Kehutanan Nasional (DKN) yang baru terbentuk merupakan upaya untuk melaksanakan ketentuan ini melalui pembentukan suatu badan multi-pihak yang konsultatif dan dapat memberikan nasihat dan rekomendasi kebijakan ([www.hutan.net](http://www.hutan.net)).

**Pemanfaatan Hutan oleh Masyarakat dan Mata Pencaharian.** Bab IX mengatur hak dan akses bagi “masyarakat hukum adat” yang (sepanjang mereka ada dan diakui keberadaannya) mempunyai hak untuk mengumpulkan hasil hutan untuk keperluannya sehari-hari, melakukan pengelolaan hutan di bawah hukum adat (yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan nasional), dan diberdayakan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Bab X tentang partisipasi masyarakat menyatakan bahwa masyarakat dapat memanfaatkan hutan dan hasil hutan dan diberikan informasi tentang rencana-rencana alokasi hutan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi lainnya tentang kehutanan. Masyarakat juga mempunyai hak untuk memperoleh kompensasi karena kehilangan akses ke dalam hutan akibat peruntukannya sebagai kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Masyarakat berkewajiban untuk berpartisipasi dalam memelihara dan mencegah kawasan hutan dari gangguan dan kerusakan, dan dalam hal ini mereka berhak mencari bantuan dan bimbingan, bahkan dari pihak ketiga.

Pada saat ini, beberapa aturan pokok pelaksanaan UU 41 sedang direvisi dan beberapa alternatif pengaturan pemanfaatan dan pengendalian kawasan tidak berhutan sedang dibahas.

### 2.1.2 Undang-Undang dan Surat-Surat Keputusan lainnya.

Beberapa undang-undang dan surat keputusan legislatif sedikit banyak juga berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya hutan. Bagian ini mencoba memperkenalkan peraturan perundangan penting yang terkait, namun tidak dimaksudkan untuk menguraikan semua peraturan perundangan secara terperinci.

**Ketetapan MPR.** Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam memberikan mandat kepada lembaga legislatif dan Presiden untuk melaksanakan kebijakan reformasi agraria dan pengelolaan sumberdaya alam sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, integritas nasional, hak azasi manusia, supremasi hukum, keadilan, demokrasi, partisipasi dan kesejahteraan rakyat; dengan memperhatikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat serta fungsi-fungsi lingkungan dari sumberdaya alam (IBSAP 2003). Ketetapan MPR tersebut menyerukan perlunya dilakukan tinjauan ulang dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang ada, kajian dan inventarisasi tataguna lahan, kepemilikan dan pengendalian, pelaksanaan reformasi agar supaya alokasi dan pengendalian kawasan menjadi lebih merata, proses penyelesaian konflik dan kelembagaan untuk sumberdaya hutan dan lahan, rehabilitasi ekosistem yang terdegradasi, dan strategi yang lebih baik untuk pemanfaatan sumberdaya alam secara lestari. Ketetapan ini belum dilaksanakan sepenuhnya, tetapi mengandung prinsip dan pendekatan yang memiliki kekuatan untuk mengurangi konflik diantara undang-undang yang berlaku maupun diantara para pengguna sumberdaya alam itu sendiri.

Baru-baru ini terdapat gagasan untuk menyusun undang-undang payung tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam sebagai suatu upaya tindak lanjut Ketetapan MPR tersebut. Kementerian Lingkungan Hidup telah menyusun draft RUU ini dengan konsultasi dan dukungan dari LSM dan perguruan tinggi. RUU ini berusaha menyelaraskan dan membaharui kebijakan-kebijakan Pemerintah tentang pengelolaan kawasan dan sumberdaya alam, yang dianggap terlalu sektoral. Aturan-aturan sektoral (termasuk UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan) sering tumpang tindih satu sama lain dan memperlakukan sumberdaya alam sebagai komoditas eksploitasi tanpa mengindahkan prinsip-prinsip pengelolaan yang lestari. BAPPENAS, KLH dan LSM telah menyelenggarakan forum konsultasi publik pada tingkat regional, provinsi dan kabupaten dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan yang lebih luas atas RUU tersebut oleh semua kelompok pemangku kepentingan. RUU tersebut belum disahkan menjadi undang-undang.

**UU Desentralisasi.** Undang-undang desentralisasi yang semula diberlakukan pada tahun 1999, dan kemudian direvisi pada tahun 2004, telah membagi peranan dan tanggung jawab pengelolaan hutan dan pendapatan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Bagian terbesar (80%) pendapatan kehutanan saat ini dikembalikan kepada Pemerintah Daerah sesuai rumus yang sangat rumit, dan berdasarkan atas daerah dimana pendapatan itu dihasilkan. Sebagian besar pendapatan tersebut diterima Pemerintah Kabupaten, sementara Pemerintah Provinsi hanya menerima sekitar seperlimanya saja. Walaupun Pemerintah Pusat tetap memegang kewenangan untuk menyusun perencanaan dan kebijakan pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam, Pemerintah Kabupaten bertanggung jawab atas sektor pertanian, lingkungan dan kawasan. Ketidakpastian atas lingkup tanggung jawab Pemerintah Daerah telah menciptakan konflik vertikal mengenai kewenangan di sektor kehutanan. Barr dkk (2006) menganalisis isu-isu desentralisasi di sektor kehutanan selama periode tersebut.

Revisi UU Desentralisasi yang diberlakukan pada tahun 2004 membawa sejumlah perubahan, termasuk pemilihan langsung Kepala Pemerintah Daerah dan ketentuan-ketentuan untuk melindungi iklim investasi dengan menjamin konsistensi yang lebih besar diantara peraturan-peraturan daerah dan antara aturan daerah dan aturan pusat. UU



32/2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memperjelas peranan dan tanggungjawab antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Undang-undang yang direvisi tersebut memberi rincian lebih lanjut tentang urusan sektoral yang harus ditangani oleh provinsi dan kabupaten, termasuk hal-hal yang menjadi kewajibannya maupun hal lain yang merupakan urusan tambahan. Urusan yang menjadi kewajiban mereka termasuk perencanaan, zonasi, ketertiban umum, kesehatan, pendidikan, pengembangan usaha kecil, pengendalian lingkungan, pelayanan agraria, dan pengurusan Pemerintahan. Dengan mempertimbangkan perbedaan kondisi dan keunikan masing-masing wilayah dan potensi sumberdaya alamnya, seperti pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata, maka undang-undang tersebut juga menentukan bahwa wewenang atas urusan-urusan tersebut bersifat opsional, tergantung pada kekayaan sumberdaya alam yang ada di daerah tersebut. Setelah melakukan verifikasi kebutuhan dan kondisi daerah, maka berdasarkan rekomendasi daerah, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan atau mengalihkan fungsi atau urusan tertentu kepada Pemerintah Daerah. Walaupun demikian, undang-undang yang direvisi tersebut tidak menyelesaikan semua ketidakpastian tentang peranan dan fungsi Pemerintah Pusat, Departemen sektoral (yang undang-undangnya tidak direvisi berkaitan dengan desentralisasi) dan Pemerintah Daerah. Secara khusus, terdapat ketidakpastian tentang pengelolaan pegawai negeri dan tanggungjawab untuk fungsi khusus dalam urusan "kewajiban" yang dialihkan kepada Pemerintah Daerah.

Untuk mengatasi konflik dan tidak konsistennya undang-undang yang ada dan pada tingkat Pemerintahan, UU 32/2004 memperjelas kedudukan dan pembatasan Peraturan Daerah, yang harus diajukan kepada Pemerintah Pusat untuk ditinjau ulang. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang ada di atasnya dapat dibatalkan melalui Surat Keputusan Presiden dalam waktu 60 hari setelah diterima dan ditinjau ulang. Undang-undang tersebut juga memperjelas hubungan dengan undang-undang sektoral: semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang langsung terkait dengan otonomi daerah – khususnya Peraturan Daerah tentang kehutanan, pengairan, perikanan, pertanian, kesehatan, urusan agraria dan perkebunan – harus merujuk pada dan sesuai dengan UU 32/2004. Mengenai sumberdaya alam, legislasi menyerukan pemanfaatan dan pemeliharaan yang tepat, pengendalian dampak, konservasi, pembagian manfaat, dan izin-izin bersama untuk pelayanan masyarakat.

Undang-undang 33/2004 tentang Keseimbangan Fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memperinci aturan bagi hasil yang diperoleh dari sumberdaya alam, termasuk kehutanan. Untuk kehutanan, dasar pembagiannya tetap sama seperti yang ditetapkan dalam kerangka desentralisasi sebelumnya. Luran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) dibagi 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk daerah yang bersangkutan. IHPH kemudian dibagi 16% untuk provinsi dan 64% untuk kabupaten atau kota penghasilnya. Kemudian PSDH dibagi lebih lanjut 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten penghasil, dan dibagi dalam bagian merata kepada kabupaten dan kota lain di dalam provinsi yang bersangkutan. Akan tetapi undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Dana Reboisasi harus dialokasikan dan digunakan untuk rehabilitasi (misalnya, tidak untuk DAK sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang sebelumnya). Pendapatan dari Dana Reboisasi dibagi 60% untuk Pemerintah untuk digunakan secara nasional untuk merehabilitasi hutan dan lahan, dan 40% untuk daerah penghasil untuk merehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten dan kota penghasil.

**Undang undang Agraria.** Undang undang Pokok Agraria (No. 5 tahun 1960) juga ada hubungannya dengan pengelolaan lahan dan proses penetapan hak atas lahan, tetapi tidak dibahas secara rinci dalam laporan ini. Pemerintah RI telah merumuskan Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional (KKPN) pada tahun 2004 dan 2005 untuk meninjau ulang dan memperbaharui kebijakan pertanahan serta untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan

tentang pertanahan yang ada saat ini, termasuk UU Pokok Agraria. KKPN dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah pertanahan yang semakin banyak dan untuk melaksanakan TAP MPR No. IX/2001.

Selama proses penyusunan KKPN yang dilakukan melalui konsultasi, diskusi kelompok fokus, dan lokakarya kebijakan di Jakarta dan di luar Jawa, telah berkembang tiga isu utama yang menyebabkan direvisinya versi semula, yaitu reformasi lahan (*land reform*), hak ulayat, dan jaminan hukum atas penguasaan tanah

Walaupun masih dalam bentuk konsep, KKPN yang baru berusaha untuk menetapkan konsensus dan kerangka untuk menyelesaikan sembilan isu kunci mengenai lahan, penguasaan dan aksesnya, yaitu: 1) reformasi perundangan yang terkait dengan pertanahan, 2) peningkatan *land reform* yang berbasis masyarakat dan akses terhadap lahan, 3) pengembangan lembaga administrasi pertanahan, 4) peningkatan dan percepatan registrasi dan pengelolaan lahan, 5) pengembangan tataguna lahan, terutama di kawasan pesisir, pulau kecil dan daerah perbatasan, 6) pengembangan sistem informasi berbasis lahan, 7) pengembangan pendekatan penyelesaian sengketa tanah, 8) pengembangan sistem perpajakan tanah, dan 9) perlindungan dan pemberdayaan hak ulayat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melindungi hak rakyat atas lahan. KKPN diharapkan menjadi dasar hukum untuk membuat kebijakan pertanahan dalam lima tahun mendatang, tetapi belum diterima secara penuh.

Undang-undang yang baru saja disahkan adalah tentang Sistem Penyuluhan Pertanian (UU No. 16/2006) yang dimaksudkan untuk memberdayakan petani dan sektor agrobisnis untuk memperbaiki kehidupan dan mata pencahariannya dan untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi bisnis, penghasilan dan kesejahteraan mereka. Tujuan UU ini adalah untuk mendukung keberhasilan penyuluhan pertanian yang terdesentralisasi, partisipatif, transparan, swadaya, dan merata. Sistem penyuluhan akan dirancang untuk meningkatkan ketrampilan di bidang manajemen dan kewirausahaan, untuk membantu membangun organisasi petani yang bersaing dan berkesinambungan dan untuk membantu memanfaatkan kesempatan dan tantangan yang dihadapi oleh para petani dan kelompok agrobisnis. Sistem ini, walaupun ditangani oleh Departemen Pertanian, namun dapat menawarkan kesempatan baik kepada petani kecil di sektor kehutanan untuk meningkatkan akses mereka terhadap informasi, sumberdaya, dan pasar.

**Undang-undang tentang Pengelolaan Air dan DAS.** UU Nomor 7/2004 tentang Sumberdaya Perairan mengintegrasikan tanggungjawab lintas Departemen (dengan tanggungjawab utama di bawah Departemen Pekerjaan Umum) untuk meningkatkan pengelolaan sumberdaya air dan alokasinya pada tingkat nasional. Ini menciptakan keterkaitan baru dan peluang potensial pengelolaan hutan dan DAS di daerah hulu. UU Sumberdaya Air menciptakan kerangka dan tanggungjawab baru Pemerintah Daerah untuk melakukan pengelolaan dan konservasi terpadu untuk menjamin kualitas dan kuantitas air baku dari DAS sehingga dapat memberikan manfaat bagi para pengguna di daerah hilir. Untuk meningkatkan akses terhadap sumber air yang cukup, baik kuantitas maupun kuantitasnya, PDAM (atau Pemerintah Daerah yang menguasainya) harus meningkatkan pemanfaatan mata air di daerah hulu dan sumberdaya air lainnya. UU tersebut menyatakan perlunya upaya untuk menengahi konflik, menetapkan kaitan kelembagaan antara hulu dan hilir, dan merumuskan mekanisme peraturan – yang semuanya akan mempunyai keterkaitan dengan pengelolaan dan pengendalian beberapa areal di kawasan hutan negara. UU ini memungkinkan pemungutan pajak dari pengguna air, kompensasi untuk jasa lingkungan, dan penegakan hukum (Mc Leron dan Sugiri, 2004), yang menciptakan peluang untuk mendalami mekanisme pembayaran jasa lingkungan (dibahas dalam Bab 6).

**Instruksi Presiden tentang Penebangan Liar.** Presiden RI telah menaruh perhatian sangat besar terhadap masalah penebangan liar dan mengeluarkan instruksi Presiden (Inpres) No. 4 tahun 2005 yang mengarahkan pimpinan dari 18 instansi Pemerintah untuk bekerjasama dan berkoordinasi dalam memberantas penebangan liar. Inpres ini secara khusus dan terperinci memerintahkan langkah-langkah yang harus diambil oleh instansi Pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut. Inpres tersebut merupakan hasil dari suatu proses yang diawali pada tahun 2004 untuk membuat Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau PERPU. Inpres tersebut dipandang sebagai pernyataan penting tentang komitmen Pemerintah RI, namun sebagai produk hukum lebih rendah kedudukannya dari UU Kehutanan dan Hukum Pidana dalam hierarki hukum Indonesia, dan karena itu tidak dapat mencakup amandemen undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi tersebut. Presiden RI sekarang telah meminta kepada DPR dan Departemen Kehutanan untuk memperbaiki keadaan ini dengan merancang suatu undang-undang khusus tentang penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal. Undang-undang khusus tersebut seharusnya memperkuat kerangka hukum yang ada untuk mengusut perkara-perkara kejahatan dalam bidang kehutanan.

**Kejahatan Finansial dan UU Anti Pencucian Uang.** Sektor perbankan dan finansial merupakan pelaku penting baik di bidang pembiayaan maupun pengaturan grup korporasi dan perusahaan yang terlibat dalam produksi, industri dan perdagangan kayu. Dimasa lampau, para pengusaha hutan Indonesia telah memanfaatkan sistem peraturan keuangan yang lemah untuk memperoleh pendanaan yang murah, melampaui batas kredit maksimal, mengalihkan kredit likuiditas Bank Indonesia, dan mengambil untung melalui skim finansial yang *dimark-up* (Barr 2001). Pemerintah Indonesia telah mengambil berbagai langkah untuk memperbaiki peraturan sektor keuangan dan memperkuat pengawasan dan sanksi untuk kejahatan yang berhubungan dengan kehutanan. Pada tahun 2003, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 25 tentang Anti Pencucian Uang (merevisi undang-undang sebelumnya) dan menjadi negara pertama yang memasukkan kejahatan di bidang kehutanan dan lingkungan sebagai pelanggaran mendasar bagi tuntutan untuk pencucian uang. Pemerintah juga telah membentuk Satuan Intelijen Keuangan (atau Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, PPATK) untuk melaksanakan kegiatan anti pencucian uang. Pada tahun 2005, Bank Indonesia meningkatkan persyaratannya untuk memberi sanksi kepada bank yang tidak dengan patut melaksanakan kebijakan "*Kenalilah Nasabah Anda*" untuk mencegah mereka dimanfaatkan oleh penjahat keuangan untuk tujuan pencucian uang. Bank Indonesia juga mewajibkan kepada bank untuk melakukan langkah-langkah preventif untuk mengkaji upaya nasabahnya dalam mendorong pengelolaan hutan lestari, dan untuk menerapkan manajemen risiko serta melaksanakan tata kelola yang baik (Setiono, 2006). Terdapat harapan yang besar bahwa peraturan baru ini, khususnya mengenai kebijakan anti-pencucian uang, dapat membantu menciptakan tekanan yang semakin besar kepada para bankir untuk memastikan bahwa mereka tidak berhubungan dengan pencucian uang karena mereka bisa saja menghadapi hukuman sama seperti mereka yang terlibat dalam transaksi-transaksi tersebut. (Setiono dan Husein 2005).

Dari pendekatan Anti-Pencucian Uang diketahui bahwa rakyat miskin yang kehidupannya bergantung pada hutan, penebang kayu, sopir truk dan para penjaga hutan bukanlah otak atau penerima manfaat utama dibalik kriminalitas dibidang kehutanan. Kejahatan sektor kehutanan – penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal, serta transaksi-transaksi keuangan lainnya yang terkait – adalah hasil dari jaringan rumit para pelaku yang saling terhubung oleh arus uang: raja kayu, perusahaan, pembeli, pengangkut kayu, dan pegawai Pemerintah. Perdagangan kayu ilegal juga merupakan isu internasional yang semakin mencemaskan. Pelaksanaan Anti-Pencucian Uang 'mengikuti aliran uang' untuk memantau, mengumpulkan bukti, dan menuntut penyandang dana dan penerima manfaat dari kriminalitas dibidang kehutanan. Undang-undang anti-pencucian uang – di Indonesia dan di negara mitra perdagangan

- mewajibkan lembaga keuangan untuk melaporkan transaksi yang mencurigakan (Setiono dan Husein 2005). "PPATK bukanlah penyidik atau penuntut kejahatan pencucian uang." PPATK merupakan lembaga independen yang bertanggungjawab kepada Presiden, yang berwenang untuk meminta dan menganalisis laporan dari penyelenggara jasa keuangan. Berdasarkan laporan PPATK, penyidik kepolisian mendapat izin untuk mengumpulkan bukti dari bank dan bahkan meminta bank membekukan rekening pihak tersangka. PPATK juga bekerjasama dengan Kelompok Kerja Pembiayaan Kehutanan untuk mengembangkan panduan bagi para pemangku kepentingan di bidang kehutanan untuk mengajukan laporan tentang kriminalitas di bidang kehutanan dan untuk lembaga keuangan dalam mengkaji nasabah kehutanan yang berisiko tinggi.

Para pelaksana Penegakan hukum kehutanan yang sedang dipromosikan di Indonesia (FLEG, AML, *11 Steps*) pada umumnya mengakui bahwa penjahat sebenarnya adalah para operator besar yang berada di balik layar, bukan para operator kecil di hutan. Colchester dkk. (2006) mengemukakan bahwa peningkatan penegakan hukum dapat berdampak pada rumah tangga masyarakat miskin, jika tindakan yang diambil bersifat diskriminatif atau secara selektif diarahkan kepada produsen kecil, para sopir truk dan orang-orang yang bekerja dalam hutan. Di samping penegakan hukum secara langsung, upaya untuk mengurangi kriminalitas di bidang kehutanan hendaknya juga ditujukan untuk menjelaskan peraturan perundangan yang membatasi hak dan mata pencaharian masyarakat yang kehidupannya bergantung pada hutan serta menyesuaikan pendekatan yang dilakukan untuk memperkecil ketidakadilan sosial. Menempatkan para penyelenggara dan penyandang dana di balik kriminalitas di bidang kehutanan sebagai target juga menghasilkan nilai preseden dan nilai penangkal lebih besar, terutama bila aset tersebut disita dan biaya operasi ilegal meningkat.

**Upaya FLEG internasional.** Deklarasi Tingkat Menteri di Bali tentang Penegakan Hukum dan Tata Kelola Kehutanan tahun 2001 menyerukan upaya nasional dan multi nasional untuk menyikapi penembangan liar dan perdagangan kayu ilegal, dan praktek-praktek korupsi. Sejak itu, sejumlah negara (termasuk Norwegia, Cina, Uni Eropa, Kerajaan Inggris Raya, Jepang dll) telah mengembangkan perjanjian bilateral (MOU atau mekanisme lain) dengan Indonesia untuk membantu memerangi kriminalitas di bidang kehutanan dan perdagangan ilegal di bidang kehutanan.

**Peraturan Menteri.** Di masa lalu dan juga sekarang, Departemen Kehutanan menerbitkan peraturan dan panduan untuk melaksanakan Undang-Undang Kehutanan. Namun demikian, sejumlah analis menyimpulkan bahwa di masa lalu peraturan tidak selalu digunakan untuk memperbaiki pengelolaan hutan, akan tetapi kadang-kadang dipakai untuk menciptakan peluang mencari keuntungan (*rent*) dan melakukan korupsi. Sejak berlakunya UU Pokok Kehutanan tahun 1967, lebih dari 1000 peraturan kehutanan telah diterbitkan, termasuk 50 Keputusan Presiden, 500 SK Menteri dan 300 SK Direktur Jenderal, dengan frekuensi yang semakin meningkat selama tahun 1980-an dan 1990-an. Laporan Bank Dunia, *Combating Corruption in Indonesia* (Memberantas Korupsi di Indonesia) tahun 2003 menemukan bahwa beberapa peraturan kehutanan begitu rumit atau kontradiktif sehingga "nyaris tidak mungkin untuk ditaati. Dengan atau tanpa adanya praktek korupsi, sangat "tidak mungkin bahwa setiap kayu gelondongan yang dihasilkan akan memenuhi semua ketentuan dan aturan.." Struktur aturan yang rumit ini merupakan hambatan untuk melaksanakan reformasi dan pengelolaan hutan yang lestari.

Namun, perubahan kerangka peraturan juga dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian dalam praktek pengelolaan hutan, seperti terjadi sejak kebijakan desentralisasi diberlakukan. Akan tetapi dalam tahun-tahun terakhir proses pengembangan peraturan menjadi lebih terbuka dan transparan. Salah satu revisi peraturan berupaya untuk membuat perizinan perusahaan hutan menjadi lebih berbasis masyarakat dan berpihak kepada penduduk miskin,

seperti diuraikan dalam kotak teks di bawah ini. Aturan-aturan ini masih sedang direvisi dan diperdebatkan pada saat tulisan ini dibuat. Berbagai kelompok terus berpacu untuk mempengaruhi penyusunan rancangan peraturan ini dan terdapat berbagai persepsi dan kekhawatiran tentang motivasi atau implikasi ketentuan tertentu.

### Peraturan Pemerintah tentang Pemberdayaan Masyarakat

Siaran pers dari MFP-DFID, November 2005

Melalui kerjasama dengan Departemen Kehutanan, suatu tim multi-pihak (terdiri dari DFID MFP, FKMM, CIFOR, ICRAF, dan Ford Foundation) telah meninjau kembali Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 2002 tentang Perencanaan Pengelolaan Hutan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan dengan maksud membuatnya lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan keberpihakan kepada penduduk miskin. Tim tersebut menganjurkan cara-cara untuk memperbaiki peran masyarakat yang bergantung pada hutan untuk mata pencaharian mereka, meningkatkan dukungan bagi usaha kehutanan masyarakat berskala kecil dan menengah, dan merevisi mekanisme untuk perizinan dan pelelangan perusahaan kehutanan untuk memungkinkan partisipasi masyarakat yang lebih besar. Konsultasi pada tingkat daerah telah dilakukan di Balikpapan, Jambi dan Makasar dengan cara yang terbuka dan transparan dengan serangkaian pemangku kepentingan. Dr. Yetti Rusli, Staf Ahli Menteri Kehutanan pada waktu itu, mencatat bahwa "para peserta dalam Konsultasi Publik telah memberi masukan positif dalam suasana yang nyaman. Hal ini tidak pernah dapat terbayangkan bisa terjadi pada beberapa tahun yang lalu."

**Rencana Strategis Departemen Kehutanan.** Untuk jangka waktu 2005-2009, Departemen Kehutanan memfokuskan kegiatannya pada lima bidang prioritas, yaitu pemberantasan penebangan liar, rehabilitasi lahan hutan, revitalisasi kehutanan, khususnya industri kehutanan, peningkatan kesejahteraan masyarakat yang hidup di sekitar hutan, dan pemantapan kawasan hutan. Rencana Strategis Departemen untuk tahun 2005-2009 menguraikan tujuan-tujuan khusus untuk sektor kehutanan sejalan dengan misi dan visi yang ditetapkan dalam UU Kehutanan, termasuk peningkatan fungsi DAS untuk perlindungan lingkungan, mendorong peran masyarakat, dan menjamin pembagian manfaat secara adil dan lestari. Strategi tersebut menetapkan tujuan kuantitatif yang dapat digunakan sebagai salah satu ukuran kinerja dan hasil yang dicapai. Rencana jangka menengah ini diuraikan dalam Lampiran A. Laporan ini mengacu kepada rencana-rencana tersebut, tetapi tidak sepenuhnya konsisten karena lebih banyak berorientasi kepada isu dan mengikuti kerangka penulisan yang berbeda. Di samping rencana-rencana tersebut, proses demokratis yang tercermin dalam Kongres Kehutanan Nasional ke-4 yang diselenggarakan pada bulan September 2006 dan kehadiran Dewan Kehutanan Nasional yang baru dibentuk telah menciptakan peluang baru untuk melibatkan Pemerintah dan pemangku kepentingan di sektor kehutanan dalam isu-isu pengelolaan hutan.

Kendatipun telah ada kerangka hukum dan strategi yang menguraikan prinsip dan tujuan yang jelas dan lengkap untuk pengelolaan hutan, masih ada kesenjangan antara prinsip dan kinerja. Penegakan hukum dan tata kelola tidak berjalan baik dengan menerapkan prinsip-prinsip tersebut dalam praktek di lapangan. Sejumlah pihak berdalih bahwa pengelolaan hutan dalam prakteknya tidak "berpusat pada masyarakat". Secara singkat, kerangka pengelolaan dan tata kelola di Indonesia tidak menunjukkan hasil pencapaian tujuan-tujuannya. Isu tata kelola ini dibahas dalam Bab 3.

## 2.2 Tataguna Hutan

Pasal 6 UU Kehutanan tahun 1999 menyatakan bahwa “hutan mempunyai tiga fungsi – konservasi, lindung dan produksi” dan Pemerintah menentukan kawasan-kawasan mana yang ditetapkan untuk menghasilkan fungsi tersebut. Klasifikasi secara administratif dari kawasan hutan di Indonesia ini merupakan suatu hal penting lainnya bagi kerangka penulisan laporan ini dan untuk penyusunan opsi-opsi yang ditawarkan di dalam laporan ini. Pasal 1 menetapkan kawasan-kawasan tersebut memiliki fungsi utama sebagai berikut:

- Hutan produksi<sup>1</sup> - untuk menghasilkan hasil hutan (dibahas lebih rinci dalam Bab 4).
- Hutan lindung – untuk melindungi sistem pendukung kehidupan untuk hidrologi, pengendalian erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah (dibahas lebih terinci dalam Bab 6).
- Hutan konservasi – untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan sistem lingkungan (dibahas dalam Bab 6).

Dalam undang-undang kehutanan sebelumnya dan juga kebanyakan statistik kehutanan serta dokumen perencanaan disebutkan klasifikasi hutan ke-empat, yaitu bagian dari hutan produksi yang dialokasikan untuk konversi (y.i. pembukaan lahan) untuk penggunaan pertanian dan perkebunan. “Hutan konversi” tersebut juga dibahas dalam Bab 4.

Menarik untuk diperhatikan bahwa, kendatipun semua prinsip tentang pemerataan dan pemanfaatan untuk masyarakat disebutkan dalam UU tersebut, namun tidak ada kawasan yang ditetapkan secara khusus untuk mengurangi ketidakadilan atau untuk memperbaiki kesejahteraan dan mata pencaharian masyarakat tertentu. Walaupun hutan produksi ditetapkan untuk menghasilkan hasil hutan, dalam prakteknya hanya sedikit diantara kawasan tersebut yang dialokasikan untuk menghasilkan hasil hutan khusus untuk dimanfaatkan masyarakat yang hidup di dalam hutan, yang miskin, atau masyarakat adat. Isu kehutanan, mata pencaharian dan kemiskinan dibahas dalam Bab 5.

**Proses Pembuatan Tataguna Hutan.** UU Kehutanan tahun 1999 (pasal 13 sampai dengan pasal 19) menjelaskan proses dan tahapan untuk menetapkan suatu kawasan untuk dimasukkan dalam salah satu fungsi hutan tersebut di atas. Pertama, dilakukan inventarisasi hutan untuk mendapatkan informasi tentang sumberdaya hutan yang dilakukan melalui survey fisik, biologis dan sosial pada tingkat nasional, regional DAS dan lokal. Data yang diperoleh dari inventarisasi tersebut menjadi dasar untuk pengukuhan hutan (mulai dari pencadangan, penunjukkan, tata batas hutan, pemetaan dan penetapan). Berdasarkan hasil pengukuhan hutan, Pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan tataguna hutan, yang menentukan kegiatan, fungsi dan pemanfaatan kawasan hutan. Kesatuan pengelolaan hutan didasarkan atas pengukuhan, pemanfaatan kawasan dan kegiatan “dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik kawasan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi DAS, sosial dan budaya, ekonomi dan kelembagaan masyarakat lokal, termasuk hukum adat dan batas-batas administratif.”

Walaupun beberapa informasi biofisik hanya merupakan bagian dari inventarisasi hutan, proses ini menghasilkan klasifikasi administratif mengenai pembagian kawasan sesuai fungsi hutannya. Areal yang sekarang ditetapkan sebagai “kawasan hutan” dan pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsinya ditentukan berdasarkan tataguna hutan kesepakatan pada awal tahun 1980-an (mengikuti proses yang diuraikan dalam peraturan perundang-

<sup>1</sup> Hutan Produksi Terbatas – dimaksudkan untuk produksi kayu yang tidak bertentangan dengan proteksi terhadap erosi tanah termasuk dalam golongan ini.

undangan kehutanan sebelumnya). Tata Guna Hutan Kesepakatan atau TGHK diselesaikan pada tahun 1984 dengan keterlibatan Dinas Kehutanan Provinsi, Pertanian, Agraria, Pekerjaan Umum, BAPPEDA dan Transmigrasi. TGHK merupakan upaya untuk menangani konflik tataguna lahan antar instansi dibawah yurisdiksi Departemen Kehutanan dan merupakan dasar untuk perpetaan dan perencanaan (Sève, USAID-NRM 1999).

Contreras-Hermosilla dan Fay (2005) menjelaskan sejarah dan proses penetapan kawasan hutan selama tahun 1970-an dan 1980-an. Para penulis mencatat bahwa proses TGHK dikembangkan oleh Departemen Kehutanan berdasarkan peta vegetasi, penginderaan jarak jauh, dan proses skoring biofisik, tetapi tidak menggunakan kriteria sosial. Selama tahun 1990-an, Pemerintah Daerah sering menggugat tata batas hutan yang dikembangkan selama proses TGHK dan kompromi dicapai berdasarkan proses penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, atau RTRWP. Klasifikasi tataguna lahan yang sekarang digunakan adalah hasil proses penyesuaian antara dua pendekatan, disebut paduserasi.

**Tataguna Hutan Saat ini.** Berdasarkan Rencana Pembangunan Kehutanan Jangka Panjang yang terakhir (Departemen Kehutanan, 2006)<sup>2</sup>, pembagian kawasan hutan sekarang menurut tataguna hutan ditampilkan dalam gambar di bawah ini. Luas kawasan hutan negara meliputi 127 juta hektar, atau sekitar 67% dari seluruh wilayah daratan Indonesia. Hutan produksi dan hutan konversi dialokasikan untuk pembangunan ekonomi dan keduanya meliputi hampir 70 juta hektar, atau sekitar 55% kawasan yang diklaim oleh negara. Jika hutan konservasi dan hutan lindung dihitung bersama, maka sekitar 55 juta hektar telah dialokasikan untuk melindungi jasa lingkungan dan keanekaragaman hayati. Dari segi keluasan, hanya sedikit negara yang melakukannya lebih dari ini, akan tetapi isu manajemen dan hasil kerjanya akan dibahas lebih luas dalam Bab 6. Hutan lindung merupakan kawasan hutan terluas kedua, namun aturannya paling tidak jelas, paling kurang dikelola dengan baik, dan tujuan yang paling tidak jelas akibat fungsi-fungsi yang didesentralisasikan kepada Pemerintah kabupaten.



Sumber: Departemen Kehutanan, RPJK 2006-2025

2 Angka-angka ini merupakan hasil reklasifikasi kawasan yang baru, diterbitkan pada tahun 2006, termasuk sejumlah besar "kawasan hutan konversi" lama, yang dikeluarkan dari aset kawasan hutan dan dihitung sebagai "kawasan lain". Angka-angka dan analisis yang digunakan lebih jauh dalam Bab ini didasarkan atas klasifikasi kawasan lebih lama ketika digunakan upaya penginderaan jarak jauh secara khusus.

**Isu-isu Tataguna Hutan.** Pertimbangan-pertimbangan teknis, sosial dan perundang-undangan yang digunakan dalam proses penyelesaian tataguna hutan ternyata menghasilkan kekeliruan dalam penetapan fungsi kawasan hutan dengan luasan yang cukup besar. Kekeliruan klasifikasi teknis, misalnya, terjadi karena lahan yang diklasifikasikan dalam satu fungsi hutan seharusnya termasuk dalam fungsi hutan yang lain. Hal ini mungkin disebabkan karena data yang kurang tersedia, subyektifitas dalam interpretasi, atau karena ketidak tepatan penafsiran. Kendati terdapat kekurangan-kekurangan tersebut, namun peta-peta TGHK telah digunakan sebagai dasar penetapan alokasi kawasan hutan secara regional (Sève, USAID-NRM 1999).

Sebagai contoh, kriteria teknis yang digunakan dalam penentuan fungsi hutan mencakup kemiringan, kemungkinan terjadinya erosi kawasan dan intensitas curah hujan, masing-masing diberi nilai dengan menggunakan skala 5 poin pembobotan yang menekankan kemiringan di atas curah hujan. Penentuan terakhir fungsi hutan ditentukan dengan menjumlahkan total poin yang dikenakan kepada masing-masing kriteria (Muliastira dan Boccucci, 2005). Misalnya, Hutan Konversi hanya ditetapkan di wilayah dengan hutan yang kurang baik di atas kawasan yang kurang produktif, namun data pengindraan jauh dan analisis Departemen Kehutanan sendiri menunjukkan bahwa lebih dari 10 juta hektar areal yang ditetapkan sebagai hutan konversi masih memiliki tutupan pohon yang baik (Neraca Sumberdaya Hutan, atau NSDH 2003, sebagaimana dilaporkan di bawah ini). Daripada membuka (mengkonversi) sisa hutan dataran rendah yang baik ini, lebih baik hutan tersebut dikelola untuk produksi kayu lestari atau untuk melindungi keanekaragaman hayati. Contoh lain, hutan lindung harus ditetapkan di atas kawasan yang terjal dan marjinal, akan tetapi cukup banyak hutan lindung yang berada di areal yang sebenarnya relatif datar. Berdasarkan definisi teknis, kawasan dengan kemiringan <15% tidak semestinya ditetapkan sebagai Hutan Lindung. Namun, berdasarkan data pengindraan jarak jauh, hanya 14 juta hektar dari 30 juta hektar hutan lindung diketahui sebagai terjal dan sangat terjal (Muliastira dan Boccucci, 2005). Masalah-masalah ini akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 6 tentang Jasa Lingkungan dan Perlindungan Keanekaragaman Hayati.

Masalah kekeliruan tataguna hutan lainnya terjadi ketika lahan yang dikelola oleh masyarakat – zona *agroforestry* dan kawasan adat – diklasifikasikan keliru sebagai kawasan hutan. Bahkan kawasan pertanian tanpa hutanpun telah dimasukkan ke dalam kawasan hutan. Ini merupakan masalah hak, bukan interpretasi teknis, dan telah menimbulkan konflik penggunaan lahan di seluruh Indonesia. Laporan Contreras-Hermosilla dan Fay (2005) mencatat bahwa, bahkan dengan proses sistem klasifikasi dua langkah seperti diuraikan di atas, proses tersebut “sangat tidak merata dari segi Kualitas” dan mungkin telah melanggar hak-hak lokal. Ketidak terlibatan masyarakat dalam proses penentuan dan alokasi lahan dapat membatasi akses mereka dan hak penggunaan kawasan adat dan menciptakan disinsentif untuk pengelolaan hutan yang produktif dan lestari. Argumen ini didasarkan atas UU Kehutanan tahun 1999, yang menyatakan bahwa “kawasan hutan negara” hanya dapat ditetapkan secara hukum bila tidak ada hak lain atas kawasan tersebut (termasuk klaim adat, bukan hanya sertifikat kawasan resmi saja). Untuk menentukan status hak masyarakat lokal, harus digunakan suatu proses empat langkah yang terperinci yang menghasilkan Berita Acara Tata Batas, atau BATB. Hanya sesudah proses ini diselesaikan – di mana masyarakat sepakat dengan Departemen Kehutanan dan Badan Perkawasan Nasional “bahwa mereka tidak mempunyai klaim atas wilayah ybs dan bahwa proses ybs adalah adil dengan penjelasan jelas tentang konsekuensi-konsekuensi hukum” – maka wilayah ybs dapat diklaim sebagai kawasan hutan negara. Proses formal tersebut diselesaikan hanya untuk sekitar 10% lahan yang sekarang diklaim sebagai kawasan hutan negara. Berdasarkan argumen ini, jika partisipasi dan kesepakatan lokal tidak memadai dalam pengambilan keputusan dan proses perencanaan tata ruang – seperti diklaim banyak pihak – maka status hukum kawasan hutan negara dan penerbitan izin perusahaan serta hak guna lainnya menjadi



dipertanyakan. Banyak yang mendesak untuk diadakan rasionalisasi lebih luas dalam hal penggunaan kawasan hutan, pengendalian dan kepemilikan lahan dengan mempertimbangkan bahwa meningkatnya kepastian penguasaan lahan merupakan kunci utama dalam mengurangi kemiskinan di pedesaan. Departemen Kehutanan dapat menerima bahwa dialog lebih lanjut mengenai penggunaan dan penguasaan lahan memang diperlukan. Untuk itu, maka telah dibentuk kelembagaan dan proses yang mendukung diskusi tersebut, seperti dinyatakan dalam Rencana Jangka Panjang Pembangunan Kehutanan (2006).

## 2.3 Status Sumberdaya Hutan dan Kecenderungannya

Bagian ini membahas analisis dan pengukuran tutupan hutan yang dilakukan beberapa kali melalui berbagai metoda di masa lalu. Hasilnya tergantung pada Kualitas dan ketepatan perangkat data yang digunakan ketika penginderaan jarak jauh dilakukan. Baik tutupan hutan maupun klasifikasi kawasan hutan berubah dari waktu ke waktu, sehingga kecenderungan (*trend*) katagori kawasan hutan menjadi sangat menantang. Pada saat ini sedang dilakukan pemutakhiran peta tutupan lahan Indonesia secara teratur dan tepat waktu (lihat diskusi FOMAS dalam Bab 3).

### 2.3.1 Status Tutupan Hutan

Dalam beberapa tahun terakhir ini telah dilakukan upaya-upaya untuk menganalisis kondisi hutan Indonesia (GFW/ FWI 2002, CIFOR 2004, Departemen Kehutanan 2003). Banyak di antaranya didasarkan atas interpretasi citra satelit, yang melibatkan banyak faktor dan masalah teknis yang tidak akan dibahas di sini. Analisis Departemen Kehutanan mengenai status tutupan hutan sejak tahun 2003 dilaporkan melalui situs web ([www.Departemen Kehutanan.go.id](http://www.Departemen Kehutanan.go.id)) dan disajikan dalam tabel di bawah ini. Analisis ini dilengkapi dengan kajian tentang klasifikasi lahan dan kualitas tutupan hutannya – yaitu, berapa luas hutan primer, sekunder dan hutan terdegradasi yang masih ada dalam setiap klasifikasi hutan – bukan hanya ada atau tidak adanya tutupan hutan. Informasi tersebut tersedia untuk setiap provinsi.

Status Tutupan Hutan menurut Klasifikasi Hutan (dalam jutaan hektar)						
Klasifikasi	Primer	Sekunder	HTI	Tidak ditutupi hutan	Tidak ada data	TOTAL
Kawasan hutan Produksi	17.0	19.9	2.2	14.9	7.0	61.0
Kawasan hutan Konversi	6.1	4.7	0.2	9.5	2.2	22.7
Kawasan hutan Lindung	14.5	6.2	0.1	4.7	4.4	30.0
Kawasan hutan Konservasi	10.4	2.5	0.0	2.9	3.7	19.5
<b>TOTAL</b>	<b>48.0</b>	<b>33.4</b>	<b>2.6</b>	<b>32.0</b>	<b>17.3</b>	<b>133.1</b>

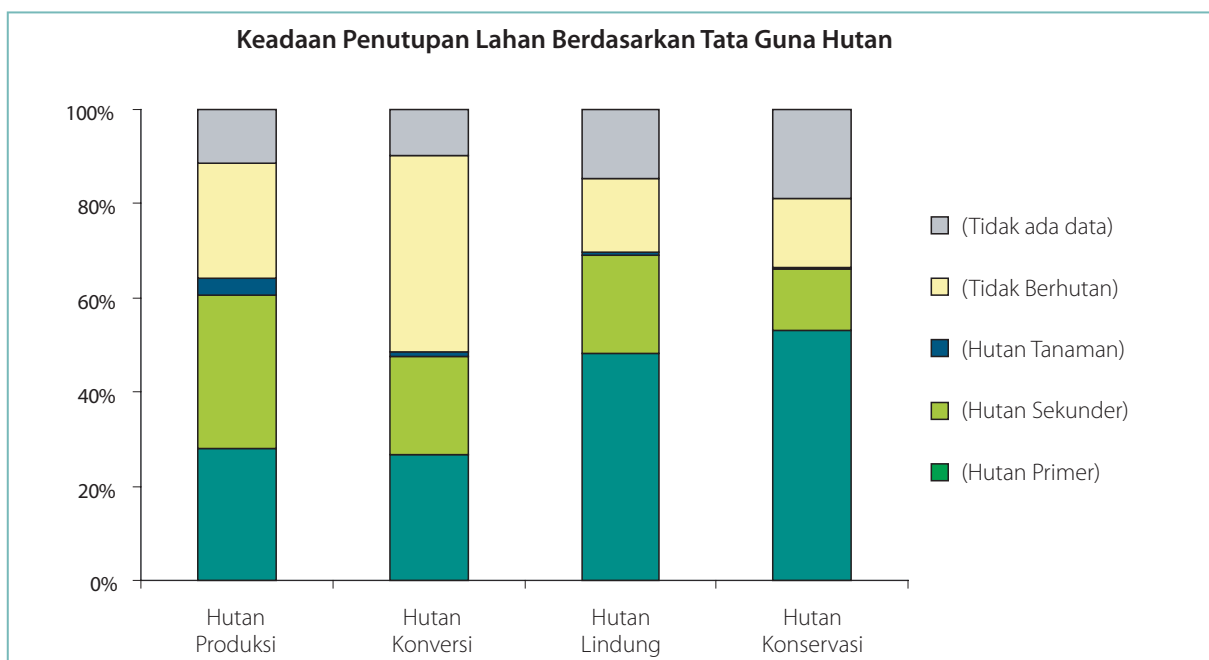
Sumber: Rekalkulasi Sumberdaya Hutan, 2003. Departemen Kehutanan, [www.Departemen Kehutanan.go.id/INFORMASI/BUKU2/Rekalkulasi\\_03.htm](http://www.Departemen Kehutanan.go.id/INFORMASI/BUKU2/Rekalkulasi_03.htm), Mohon dicatat bahwa sumber ini mendahului informasi dalam RPJPK 2006

Tersedianya informasi seperti ini merupakan kemajuan dibandingkan dengan pengalaman di masa lalu (GFW/FWI 2002). Namun demikian analisis ini juga mempunyai kekurangan. Karena tutupan awan, suatu wilayah yang luas tidak dapat memberikan informasi apa-apa dalam citra satelit yang dianalisa. Kekurangan ini menyulitkan dalam membuat rangkuman komprehensif mengenai kualitas sumberdaya hutan yang masih tersisa. Misalnya, kita dapat mengatakan bahwa terdapat lebih dari 80 juta hektar tutupan hutan yang masih tersedia dalam hutan alam primer atau sekunder, akan tetapi tidak ada informasi tentang kualitasnya, mengingat 17 juta hektar diantaranya masih harus dikaji untuk jangka waktu tertentu. Juga, karena wilayahnya yang luas dengan status yang tidak diketahui (lebih dari sepuluh persen), maka tidak mungkin untuk membandingkan analisa tutupan hutan ini dengan data sebelumnya, seperti REPPROT (1990) atau Holmes (2001).

Namun demikian, perbandingan relatif mengenai status tutupan hutan dalam berbagai klasifikasi kawasan hutan dimungkinkan dan disajikan dalam grafik berikut. Tanpa memperhitungkan kawasan-kawasan yang “tidak ada data”, dalam grafik tersebut ditunjukkan bahwa tutupan hutan primer yang tersisa dalam kawasan hutan produksi dan konversi relatif rendah. Sementara itu, bagian kawasan hutan lindung dan hutan konservasi yang masih tersisa dengan tutupan hutan yang berkualitas baik adalah dua kali lebih besar. Sekitar separuh kawasan konversi telah direboisasi, namun masih ada bagian hutan primer yang ternyata masih baik. Bagian yang direboisasi dalam kawasan hutan produksi sekitar dua kali lebih besar dibandingkan dengan hutan konservasi dan hutan lindung. Untuk hutan sekunder, atau kawasan yang ditebang habis di kawasan produksi, ternyata luasnya sudah melebihi bagian hutan primer pada saat ini. Ini berarti bahwa volume kayu legal yang dapat diproduksi dari kawasan hutan produksi mulai langka – dan lebih bernilai – dan akan berdampak pada industri yang memprosesnya menjadi produk kayu olahan. Di sisi lain, disayangkan bahwa kawasan hutan yang diperuntukkan bagi perlindungan dan konservasi – dimana seharusnya tidak boleh ada penebangan – juga terdapat bagian kawasan yang cukup luas yang direboisasi atau ditebang habis (sekitar seperlima luas kawasan untuk masing-masing klasifikasi hutan ini).

Oleh karena terdapat areal yang “tidak ada data”, tidak mungkin membandingkan kajian tentang kualitas tutupan hutan ini dengan upaya yang telah dilakukan dimasa lalu.<sup>3</sup> Untuk mengatasi kesulitan ini, Muliastira dan Boccucci (2005) dari Bank Dunia telah mengumpulkan dan merangkum data pengindraan jarak jauh yang telah dilakukan sebelumnya dari berbagai sumber (terutama Departemen Kehutanan) untuk mengurangi wilayah yang tidak ada data, sehingga memungkinkan perbandingan tutupan hutan antara tahun 1990 dan tahun 2000 yang lebih komprehensif dan kuantitatif. Keuntungan dari analisis seperti ini adalah dapat memberikan perbandingan yang lebih baik mengenai keadaan sekarang dan masa lalu. Tetapi kerugiannya, data yang diperoleh adalah data lama dan lebih terbatas dalam menunjukkan perubahan kualitas tutupan hutannya, yaitu hanya ditunjukkan oleh ada atau tidaknya tutupan awan. Walaupun demikian, secara menyeluruh hasil dan kesimpulan yang dapat diperoleh dari analisis ini sangat mirip dengan hasil analisis Departemen Kehutanan. Namun ada sedikit perbedaan antara data baru dan data lama karena adanya penunjukkan kawasan konservasi baru sejak tahun 2000 (sekitar 1 juta hektar dikeluarkan dari kawasan hutan lindung dan hutan konversi). Sayang sekali, kedua analisa tersebut tidak memberikan kajian mutakhir mengenai status dan kecenderungannya sekarang.

3 Tidak jelas mengapa hutan lindung dan hutan konversi memiliki proporsi kawasan yang “tidak ada data” nya lebih banyak. Barangkali ini disebabkan karena kawasan tersebut terletak di wilayah yang lebih tinggi dan lebih terjal, dimana kemungkinan tutupan awannya lebih besar.



Sumber: Rekalkulasi Sumberdaya Hutan, Departemen Kehutanan 2003

Keadaan Tutupan Hutan untuk Setiap Klasifikasi Hutan						
Klasifikasi Hutan	Luas areal (Juta Ha)	% dari seluruh kawasan hutan negara	Status tutupan hutan	Luas areal (Juta Ha)	% dari seluruh kawasan hutan negara	% dari klasifikasi hutan
Hutan Produksi	61.0	46%	Berhutan	43.4	33%	71%
			Tidak berhutan	17.6	13%	29%
Hutan Konversi	22.4	17%	Berhutan	12.1	9%	54%
			Tidak berhutan	10.3	8%	46%
Hutan Lindung	30.6	23%	Berhutan	24.8	19%	81%
			Tidak berhutan	5.8	4%	19%
Hutan Konservasi	18.3	14%	Berhutan	14.6	11%	80%
			Tidak berhutan	3.6	3%	20%
Lain-lain	53.4		Berhutan	9.4		
			Tidak berhutan	44.1		

Sumber: Muliastra dan Boccucci, 2005, dikumpulkan dari berbagai upaya penginderaan jarak jauh yang telah dilakukan oleh Departemen Kehutanan

Hasil analisis tutupan hutan ini menunjukkan bahwa pada tahun 2000 hampir 95 juta hektar kawasan hutan yang ditunjuk masih memiliki tutupan hutan (tergantung pada definisi teknis yang digunakan dalam analisis tsb dan interpretasi citra satelit). Tigapuluh tujuh juta hektar lainnya – atau 28% - tidak mempunyai tutupan hutan. Sebagai perbandingan, kawasan yang mengalami deforestasi ini adalah seluas Jepang, atau kira-kira dua kali luas pulau Sulawesi. Tabel di atas juga menunjukkan hal-hal sbb. (untuk tahun 2000):

- Hampir 30% Hutan Produksi telah mengalami deforestasi. Artinya, hutan tersebut telah dikonversi secara ilegal, dibuka atau mengalami kerusakan yang mencapai titik tertentu dimana kerapatan pohonnya berada di bawah ambang batas yang digunakan dalam analisis ini. Walaupun hutan tersebut telah ditentukan untuk dikelola dengan baik guna mempertahankan tutupan hutannya melalui tebang pilih dan pertumbuhan kembali dalam jangka panjang, namun ini tidak tercapai. Hal ini merupakan salah satu indikasi krisis kehutanan di Indonesia.
- Sekitar separuh Hutan Konversi telah mengalami deforestasi, walaupun kawasan ini telah dialokasikan untuk dikeluarkan dari kawasan hutan tetap. Sebaliknya, dalam kawasan ini masih terdapat tutupan hutan yang luas dan dapat dilestarikan yang, jika dikehendaki, dapat dirubah fungsinya dan dimasukkan kedalam klasifikasi hutan lainnya.
- Kawasan hutan Produksi dan Kawasan hutan Konversi telah dialokasikan untuk kegiatan kehutanan yang produktif dari segi ekonomi, namun hampir 28 juta hektar dari kedua kawasan tersebut tidak berhutan pada tahun 2000. Kawasan hutan produksi dan konversi yang tidak berhutan, sebenarnya lebih luas dibandingkan dengan seluruh kawasan konservasi – dan ini masih akan terus bertambah.
- Di Kawasan hutan Lindung dan Hutan Konservasi hanya 20% yang mengalami deforestasi –berarti bahwa hampir 80% kawasan tersebut masih tetap memiliki tutupan hutan yang baik (diantaranya barangkali merupakan hutan sekunder, sebagaimana diindikasikan oleh analisis sebelumnya). Walaupun banyak pihak mengeluhkan deforestasi terjadi di kawasan-kawasan yang dilindungi, namun sebenarnya kehilangan tutupan dan degradasi hutan telah banyak terjadi di dalam kawasan yang diperuntukkan bagi produksi ekonomi. Dengan demikian status dilindungi dan konservasi memang menawarkan sedikit harapan untuk mempertahankan tutupan hutan, kendatipun laporan tentang peningkatan penebangan di wilayah yang dilindungi tetap ada. Kartodihardjo (2002) menyajikan hasil serupa (dengan data lama), dan mencatat bahwa tingkat degradasi paling tinggi terjadi di hutan produksi yang dikelola oleh pemegang konsesi, sedangkan degradasi di hutan lindung dan hutan konservasi kurang dari separuhnya dibandingkan dengan hutan produksi.

Tutupan hutan merupakan indikator fungsi hutan. Wilayah tanpa tutupan hutan yang berarti – 28% dari wilayah hutan yang ditentukan – tidak dapat menjalankan fungsi ekonomi, lingkungan hidup atau sosial yang diharapkan dari “kawasan yang berhutan”. Ini memberikan peluang untuk melakukan realokasi wilayah yang tidak berhutan untuk penggunaan lain yang lebih produktif, seperti perkebunan atau kegiatan *agroforestry*. Penggunaan alternatif tersebut bahkan bisa memberikan beberapa manfaat fungsi hutan. Jelaslah bahwa berbagai tindakan dan hasilnya dimungkinkan terjadi pada kawasan yang berhutan dibandingkan dengan kawasan yang tidak berhutan. Laporan ini menggunakan kondisi kawasan yang terakhir sebagai fakta dasar dan mencari intervensi yang sesuai dengan kondisi tersebut, dan tidak membuat asumsi bahwa semua kawasan tersebut harus atau pada akhirnya perlu dikembalikan kondisinya dengan tutupan hutan yang luas.

### Istilah yang digunakan secara informal dalam Laporan ini

Kompleksitas isu yang berkaitan dengan klasifikasi hutan dan kondisi tutupan hutan, bahkan istilah “kawasan hutan” memberikan pengertian yang membingungkan dan bias. Istilah “kawasan hutan” memberikan kesan bahwa kawasan ini ditutupi hutan, atau seharusnya mempunyai hutan, dan karena itu perlu dikembalikan tutupan hutannya. Pemerintah belum lama ini telah melakukan investasi besar dalam upaya rehabilitasi dan penanaman kembali kawasan-kawasan yang mengalami degradasi. Laporan ini berusaha untuk tetap menggunakan perbedaan antara “kawasan yang berhutan” dengan tutupan pohon dan “kawasan hutan” negara, atau “zona kehutanan”, yang diklasifikasikan menurut proses administratif yang diuraikan di atas.

Dengan tetap mempertahankan perbedaan dalam penggunaan terminologi mencerminkan kenyataan empiris yang lebih jelas dan membantu mengidentifikasi intervensi praktis dan atau layak yang dimungkinkan untuk mencapai tujuan tertentu untuk setiap jenis kawasan dengan berbagai tingkat tutupan hutannya. Istilah-istilah berikut digunakan dalam laporan ini:

- “Kawasan Hutan” dan “Zona Hutan” digunakan secara bergantian untuk merujuk pada lahan yang ditunjuk sebagai milik dan dikuasai oleh Pemerintah melalui Departemen Kehutanan.
- “Perkebunan Hutan” dan “Hutan Negara” merupakan istilah yang jarang digunakan karena mengandung arti kepemilikan negara atau kondisi akhir yang diinginkan yang mungkin menyesatkan atau kontroversial.
- “Berhutan” – artinya kawasan yang mempunyai tingkat tutupan hutan yang sesuai dengan definisi intuitif atau teknis (biasanya tidak diperinci) yang sesuai dengan keadaan tentang “hutan”.
- “Tidak Berhutan” – artinya kawasan yang mungkin mempunyai beberapa pohon atau belukar, dengan kepadatan yang tidak memadai untuk memberi tutupan hutan. Namun ini tidak berarti “kawasan kosong”.

### 2.3.2 Hilangnya Tutupan Hutan dan Degradasi Hutan.

Pada saat ini tutupan hutan berubah secara dinamis. Antara tahun 1990 dan 2000, sekitar 21 juta hektar tutupan hutan telah hilang, tetapi terdapat tambahan 12 juta hektar akibat pertumbuhan kembali dan penanaman (Muliastira dan Boccucci, 2005). Dampaknya tidak begitu mengkhawatirkan seperti yang dilaporkan oleh beberapa media massa, akan tetapi memang benar bahwa hutan yang diperoleh melalui pertumbuhan kembali atau pembangunan perkebunan tidak akan mempunyai kualitas yang sama seperti hutan yang telah hilang. Penjelasan terperinci tentang perubahan tutupan hutan selama dasawarsa 1990 sampai 2000 ditunjukkan dalam tabel berikut. Walaupun hasil-hasil ini cukup menarik dan bermanfaat, adalah penting untuk diingat bahwa data ini sekarang sudah setengah dasawarsa tidak dimutakhirkan. Sayang sekali, ini adalah sumber informasi terbaik yang tersedia yang mampu membandingkan kondisi hutan saat ini dan masa lalu secara rinci.

Kawasan yang ditunjuk untuk fungsi konversi dan produksi adalah kawasan yang mengalami perubahan paling cepat, dengan peningkatan yang cepat di areal yang tidak berhutan. Sebaliknya, hutan konservasi tampaknya relatif konstan, bahkan membaik secara keseluruhan. Hutan lindung mengalami beberapa tingkat kerusakan dan

berkurangnya luas hutan yang cukup besar, tetapi tidak secepat kerusakan yang dialami kawasan hutan yang ditunjuk untuk kegiatan ekonomi. Dalam konteks konservasi dan perlindungan habitat, adalah penting untuk diingat bahwa “kawasan hutan” tidak seragam, tetapi lebih banyak terdiri dari ekosistem dan komposisi spesies yang berbeda di wilayah-wilayah pegunungan, dataran rendah, hutan rawa, dan tipe-tipe habitat lainnya. Di Indonesia, hutan tropis dataran rendah merupakan yang paling berharga dalam artian jenis-jenis komersialnya maupun keanekaragaman hayatinya. Oleh karena hutan dataran rendah paling mudah diakses untuk kegiatan ekonomi – ekstraksi, konversi, perambahan – maka wilayah dengan keanekaragaman hayati tinggi sering kali paling cepat hilang. Dengan demikian hutan dataran rendah besar kemungkinan terkena dampak yang paling besar akibat deforestasi dan degradasi hutan dibandingkan dengan jenis hutan lainnya. Hal ini berimplikasi buruk terhadap pelestarian keanekaragaman hayati, yang akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 6.

Perubahan Tutupan Hutan Selama 10 tahun Berdasarkan Klasifikasi Hutan		
Klasifikasi Hutan	% Perubahan dalam Tutupan Hutan 1990-2000	
	Berhutan	Tidak berhutan
Hutan Produksi	-6.7%	16.6%
Hutan Konversi	-11.4%	13.3%
Hutan Lindung	-1.4%	6.2%
Hutan Konservasi	1.5%	-6.1%
Lain-lain (bukan Kawasan hutan)	-43.7%	9.3%

Sumber: Muliastira dan Boccucci, 2005

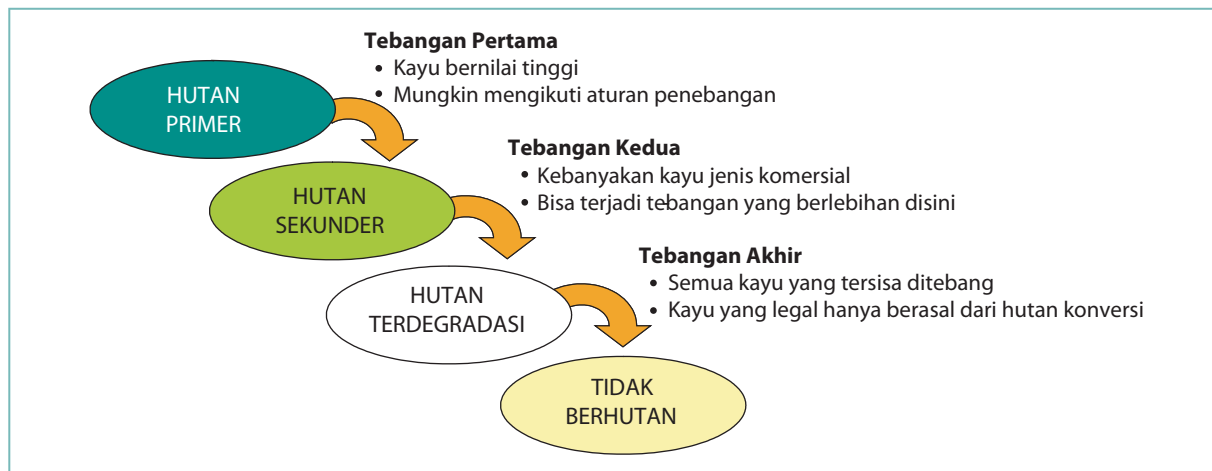
Para pengguna data dan analisis tentang perubahan tutupan hutan dan penggunaan lahan perlu memahami nuansa-nuansa seperti perubahan tutupan hutan yang sesungguhnya dan definisi (kadang-kadang sangat teknis) yang digunakan untuk membuat batas antara kawasan yang berhutan dan yang tidak berhutan. Tentu saja, apabila definisi “tutupan hutan” itu dirubah, maka hasilnya pun akan berubah pula. Hadi dan Van Noordwick (2005) mencatat perlunya lebih banyak mempertajam analisis tutupan hutan mengingat banyaknya gradasi antara hutan dan tidak berhutan.

Kawasan *agroforestry* dan sistem pertanian tanaman campuran mungkin mempunyai tutupan pohon cukup banyak, sementara yang ditetapkan sebagai “kawasan hutan negara” mungkin tidak memiliki tutupan hutan, seperti diperlihatkan di atas. Chomitz dkk (2006) dengan praktis membedakan tiga jenis wilayah: wilayah di luar batas hutan dan jauh dari jangkauan pasar hasil pertanian dan pasar kayu; wilayah perbatasan dan lahan hutan yang dipersengketakan, tidak terlalu terpencil dan sering ditandai oleh konflik; dan *mosaik* hutan-pertanian yang penguasaannya lebih jelas dan relatif dekat dengan perkampungan. Chomitz dkk memperingatkan bahwa pada setiap wilayah tersebut terdapat berbagai kelompok masyarakat, dengan perilaku dan insentif yang berbeda, sedemikian rupa sehingga intervensi kebijakan perlu disesuaikan dengan cermat dan dikoordinasikan untuk memastikan bahwa masyarakat dapat menerimanya dengan baik. Analisis yang lebih rinci tentang masalah-masalah ini perlu menunggu sistem data dan pemantauan yang lebih mutakhir dan lebih mudah diakses, yang saat ini sedang diupayakan Departemen Kehutanan untuk dikembangkan di bawah Sistem Pemantauan dan Pengkajian Hutan (*Forest Monitoring and Assessment System - FOMAS*) dengan dukungan Bank Dunia dan Pemerintah Belanda.

Hal ini jelas disebabkan oleh konversi lahan hutan yang dialokasikan untuk penggunaan pertanian dan lain-lain, di mana tutupan hutannya diperkirakan akan hilang. Keputusan alokasi lahan hutan ini dibuat di masa lalu sebagai salah satu cara untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan perluasan pertanian. Akan tetapi pada saat ini pertanyaannya adalah seberapa cepat konversi hutan ini harus berlangsung, mungkin perlu dikaji ulang terkait dengan dukungan untuk tujuan-tujuan pembangunan yang ditetapkan secara nasional. Apakah berkurangnya luas hutan tersebut lebih banyak memberikan manfaat atau justru menjadi biaya terhadap ekonomi nasional dan masyarakat Indonesia?

**Penyebab Hilangnya Hutan dan Degradasi: Peranan Usaha Kecil dan Perusahaan Besar.** Laporan ini menyatakan (Holmes, 2002 dan GFW/FWI, 2001) bahwa selama dua dasawarsa terakhir dampak industri/pengusaha besar terhadap hutan jauh melebihi dampak kegiatan petani kecil dan masyarakat hutan di Indonesia. Tentu saja, degradasi dan berkurangnya luas hutan melibatkan banyak pelaku dan banyak sebab dan petani kecil memang turut berperan. Chomitz (2006) berargumentasi bahwa di banyak bagian dunia penebangan dan pembuatan jalan mungkin telah menyebabkan degradasi hutan, akan tetapi yang pada akhirnya menyebabkan deforestasi dan konversi hutan menjadi lahan pertanian terutama disebabkan oleh pembukaan lahan dan penyerobotan lebih lanjut oleh petani kecil. Sebagai akar masalah deforestasi, GFW/FWI menyebut tata kelola sebagai penyebabnya, termasuk status hukum kawasan yang tidak jelas, alokasi penggunaan lahan yang tidak tepat, penegakan hukum yang lemah, konflik pertanahan, kapasitas industri yang berlebih, kemiskinan dan tidak adanya kepemilikan lahan. serta tuntutan kebutuhan pendapatan Pemerintah daerah. Sebagai pelaku utama, mereka termasuk pemegang konsesi, pengembang perkebunan, pembalak liar, transmigran, pembakar lahan, petani kecil serta pengusaha tambang dan pembuat jalan. Secara historis, Holmes (2002) dan lain-lain telah mencatat bahwa ekspansi pertanian dan pengembangan perkebunan telah banyak menyebabkan hilangnya hutan sejak abad ke-19. Pada tingkat lokal mungkin terdapat variasi besar di antara penyebab deforestasi. Misalnya di Indonesia bagian Timur, dimana lebih sedikit perkebunan besar dan perusahaan konsesi hutan, petani kecil mungkin berperan lebih besar. Kontribusi kedua kelompok tersebut terhadap berkurangnya hutan dirangkum dalam kotak teks di bawah ini.

Akan tetapi dalam beberapa dasawarsa terakhir politik ekonomi untuk mencari keuntungan [*rent*], sektor pengolahan kayu yang berkembang dengan cepat (yang dibantu oleh kebijakan kondusif Pemerintah), alokasi lahan besar-besaran dan investasi untuk perusahaan kehutanan dan hutan tanaman berskala besar, insentif yang lemah dalam pengelolaan lahan dan hutan lestari, dan penegakan kerangka hukum yang kurang memadai terhadap pemegang hak perusahaan hutan (kebanyakan merupakan kepentingan korporasi besar) telah memberi kontribusi lebih besar terhadap degradasi dan hilangnya hutan. Akibat pengelolaan dan regulasi insentif yang lemah, pelaksanaan penebangan mengakibatkan degradasi hutan, yang kemudian menjadi alasan untuk melakukan konversi hutan. Seperti diperlihatkan dalam gambar berikut (Bappenas, NRM dan DFID-MFP, 2004) pada awalnya pelaksanaan penebangan mungkin mengikuti aturan yang dibuat Pemerintah, yang menghasilkan hutan sekunder berkualitas sedikit lebih rendah atau "areal bekas tebangan".



Menurut aturan, areal ini harus ditinggalkan dan tidak digarap selama 35 tahun untuk memberikan kesempatan tumbuhnya sisa tegakan sebelum izin penebangan rotasi kedua dikeluarkan. Akan tetapi, jika tebangan kedua dilakukan sebelum masa tunggu selesai atau melebihi tingkat penebangan yang diizinkan – yang tampaknya merupakan kejadian umum di Indonesia – maka tingkat degradasi hutan sekunder akan jauh lebih tinggi. Areal yang terdegradasi dapat direklasifikasi untuk konversi, atau ditebang habis tanpa melalui proses perizinan yang wajar karena lemahnya penegakan hukum.<sup>4</sup>

Akibat praktek-praktek semacam ini, sebagian besar manfaat yang berkaitan dengan penebangan dan pembukaan lahan tidak dinikmati oleh petani kecil. Laporan ini berargumen bahwa kebijakan yang mengakui dan memprioritaskan masalah ini mutlak diperlukan – jika para pemangku kepentingan ingin menurunkan laju degradasi dan mengurangi hilangnya sumberdaya hutan serta meningkatkan pembagian manfaat hutan.

Tidak tersedia data yang cukup untuk membuat prakiraan yang tepat tentang kontribusi masing-masing pelaku terhadap tingkat degradasi hutan secara keseluruhan. Akan tetapi, dugaan bahwa perusahaan besar lebih banyak menyebabkan terjadinya degradasi dan berkurangnya luas hutan daripada petani kecil didukung oleh bukti-bukti yang terkait dengan perluasan lahan pertanian, penduduk dan kepadatan, nilai relatif kayu dan lahan, serta tidak adanya insentif hak kepemilikan lahan. Pembahasan berikut menguraikan bukti-bukti tersebut. Akan bermanfaat untuk mencari bukti yang lebih terperinci mengenai masalah ini sambil terus melakukan perbaikan penegakan hukum dan pengelolaan hutan, karena hal ini memang mempengaruhi arah dan prioritas intervensi kebijakan. Sementara reformasi terus berjalan, adalah penting untuk memahami insentif-insentif yang diciptakan untuk para petani kecil serta implikasinya bagi areal berhutan yang masih tersisa.

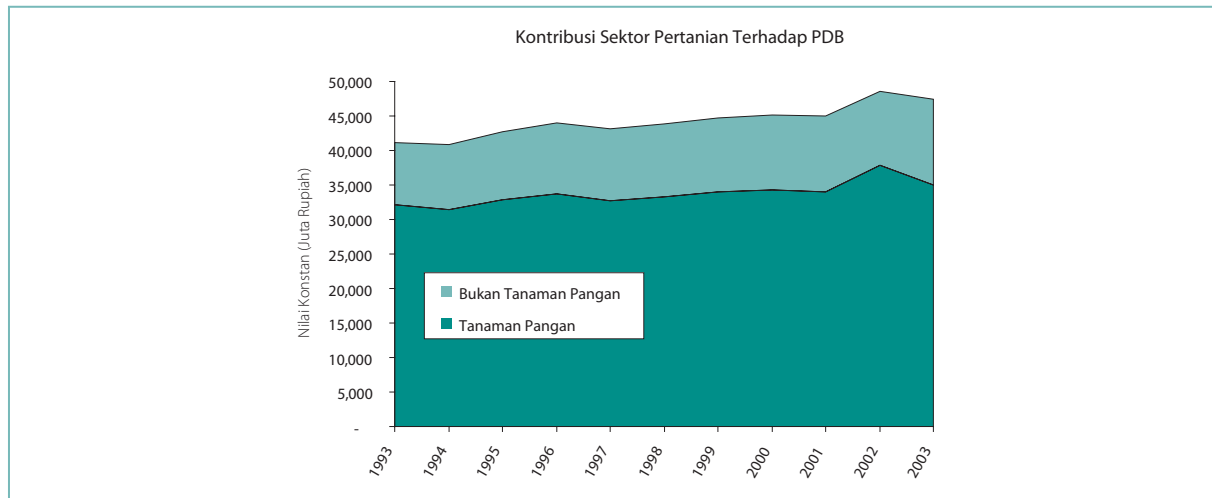
<sup>4</sup> Kayu yang diambil dari penebangan pertama dan kedua mungkin baik digunakan untuk kayu lapis atau kayu gergajian, tergantung pada jenis dan kualitasnya. Kayu yang diambil dari penebangan terakhir biasanya bernilai dan berkualitas rendah dan hanya cocok untuk diproses menjadi bubur kayu (*pulp*). Dengan cara seperti ini, penebangan liar dari areal hutan yang berbeda-beda mengisi kebutuhan berbagai jenis industri pengolahan kayu.



### Peranan Perusahaan Besar Terhadap Berkurangnya Luas dan Degradasi Hutan

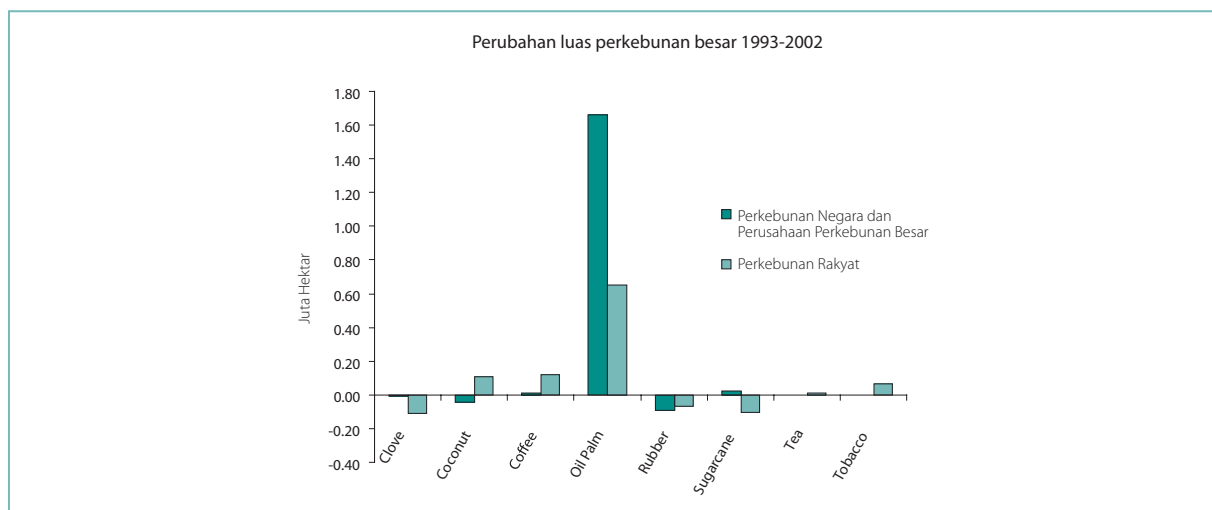
Proses ke arah degradasi dan berkurangnya luas hutan untuk kepentingan komersial secara besar-besaran dimulai ketika izin yang diberikan oleh Pemerintah untuk penebangan atau untuk konversi kawasan yang berhutan menjadi lahan perkebunan. Bila kondisi ekonomi dan politik memungkinkan, penebangan secara komersial akan menghasilkan “areal bekas tebangan” atau hutan sekunder, bukan tebang habis atau deforestasi. Insentif seharusnya diberikan kepada pengusaha hutan yang kembali ke areal tebangan setelah daurnya selesai dan kemudian melakukan penebangan siklus kedua. Bab 3 mencatat banyak pihak yang diberi hak pengusahaan hutan di Indonesia tidak berperilaku seperti pengusaha hutan komersial yang memperhatikan kelestarian, namun lebih banyak bersikap sebagai oportunist jangka pendek atau organisasi yang lebih tertarik pada keuntungan sekejap dan bukan untuk berusaha dalam jangka panjang. Akibat pengawasan yang lemah, penegakan hukum yang kurang memadai, dan nilai insentif yang tinggi, penebangan seringkali dilakukan melampaui tingkat kelestariannya atau dilanjutkan ke areal sensitif di luar areal yang diizinkan. Konversi untuk perkebunan dilakukan dengan tebang habis, dan kadang-kadang pembakaran, untuk membuka wilayah yang dipersiapkan bagi tanaman kelapa sawit, pohon cepat tumbuh, atau tanaman perkebunan lainnya. Kayu hasil penebangan pertama dijual, bahkan pada areal yang terdegradasi, dan menghasilkan keuntungan yang besar bagi pemegang hak pengusahaan, sangat besar sehingga tidak masuk akal bagi mereka untuk melanjutkan membangun perkebunan. Sungguh, sekitar 40% dari hutan konversi untuk perkebunan telah ditebang habis tetapi tidak ditanami kembali (sekitar 25% lainnya masih mempunyai hutan yang relatif bagus). Kawasan hutan produksi yang biasanya diberikan oleh Pemerintah Pusat, juga dapat memindahkan masyarakat lokal atau membatasi mata pencaharian mereka secara tradisional. Hal ini mengakibatkan tekanan tidak langsung atas anggota masyarakat untuk mencari wilayah berhutan lainnya untuk mencari nafkah atau untuk bercocok tanam, yang dapat mengganggu areal di luar konsesi perusahaan. Pengusahaan hutan secara komersial juga membuka jalan melalui wilayah yang berhutan, dan menciptakan suatu zona dampak, namun yang lebih penting lagi menciptakan kesempatan ekonomi bagi petani kecil dan masyarakat setempat. Tentu saja, semua kegiatan tersebut dapat melibatkan masyarakat dan petani kecil sebagai tenaga kerja, tetapi mereka tidak bertindak dengan kemauannya sendiri untuk merusak hutan. Tenaga kerja di dalam hutan – untuk pembuatan jalan, penebangan, penanaman, pengumpulan hasil hutan bukan kayu – juga dapat menimbulkan dampak negatif yang cukup besar (walaupun dalam jangka pendek) terhadap keanekaragaman hayati melalui konsumsi langsung maupun melalui gangguan habitat.

**Ekspansi Pertanian di Wilayah Perbatasan.** Di beberapa negara, khususnya di Amerika Latin, para petani kecil dan sektor pertanian berperan besar dalam berkurangnya luas hutan. Akan tetapi di Indonesia data yang ada tidak menunjukkan kenaikan yang besar untuk areal pertanian atau produksi pertanian pada tahun-tahun terakhir ini. Para analis melihat stagnasi sektor pertanian yang telah dilampaui oleh sektor produksi dan jasa dalam kontribusinya terhadap penciptaan lapangan kerja dan sumbangannya terhadap PDB (Bank Dunia, RICA 2006). Sumbangan terhadap PDB oleh sektor pertanian (yang termasuk tanaman pangan, tanaman bukan pangan, ternak, kehutanan dan perikanan) pertumbuhannya kurang dari 2% per tahun selama periode 1993-2003, dengan variasi yang sangat besar, bahkan menurun dalam beberapa tahun tertentu. Selama periode yang sama produksi tanaman pangan hanya tumbuh rata-rata satu persen per tahun, sedangkan tanaman bukan pangan (yang mencakup kayu dan karet, minyak kelapa, kopi dan rempah-rempah) pertumbuhannya rata-rata 3,3%. Pola pertumbuhan PDB selama sepuluh tahun untuk kedua sub-sektor tersebut ditunjukkan di bawah ini.



Sumber: Indikator bulanan BPS

Perluasan areal tanaman non-pangan dan tanaman komersial yang digarap oleh petani kecil juga tidak kelihatan sebagai penggerak utama dalam perambahan hutan. Berdasarkan data Departemen Pertanian, luas areal produksi menunjukkan keadaan yang relatif stabil selama periode yang relatif panjang. Seperti ditunjukkan oleh gambar berikut, hanya kelapa sawit yang mengalami peningkatan luas yang besar sejak awal tahun 1990an – dan perkebunan besar menempati areal dua kali lebih luas dibandingkan dengan perkebunan rakyat. Tentu saja, data resmi ini mungkin tidak menangkap seluruh dinamika perluasan areal pertanian yang dilakukan oleh para petani kecil di tepi-tepi kawasan hutan. Akan tetapi data ini mendukung pendapat bahwa perluasan areal perkebunan kelapa sawit secara komersial lebih parah dibandingkan dengan perambahan oleh petani kecil yang dilakukan belakangan ini. Namun sekali lagi perlu dicatat bahwa investasi perkebunan besar cenderung mendapat dukungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam artian perizinan maupun akses terhadap kawasan. Sebaliknya, selama beberapa dasawarsa terakhir, petani kecil tidak mendapatkan akses untuk memperoleh kawasan, juga tidak ada jaminan bahwa konversi hutan ditujukan untuk pengembangan pertanian dengan skala besar.



Sumber: Dept Pertanian, Luas dan Produksi Perkebunan, berbagai tahun

**Penduduk dan Kepadatannya.** Jika perambahan oleh petani kecil dan perluasan lahan pertanian merupakan penyebab deforestasi yang utama, maka dapat dipastikan akan tampak lebih banyak tutupan hutan yang hilang di wilayah-wilayah yang kepadatan penduduknya lebih tinggi, atau lebih khusus lagi di wilayah-wilayah yang kepadatan penduduk pedesaannya lebih tinggi. Data tentang tutupan hutan dan berkurangnya luas hutan antara tahun 1990 sampai 2000 digabungkan dengan data kependudukan<sup>5</sup> memungkinkan analisis awal tentang masalah tersebut. Walaupun data ini mempunyai keterbatasan, tidak ditemukan korelasi yang berarti antara tingkat berkurangnya luas hutan (selama 10 tahun) dan kepadatan penduduk (jumlah jiwa per hektar), kepadatan penduduk pedesaan, terjadinya kemiskinan, atau kepadatan penduduk miskin di pedesaan. Lebih jelas lagi, ketika diranking menurut laju kehilangan tutupan hutan, tidak ada perbedaan berarti dalam kepadatan penduduk, kepadatan penduduk desa, atau kepadatan penduduk miskin antara lokasi dengan laju deforestasi tertinggi (rata-rata kehilangan tutupan hutan 30%) dan antara lokasi dengan deforestasi terendah (rata-rata penambahan tutupan hutan 19%). Jika kepadatan penduduk merupakan kunci penyebab deforestasi, dapat dipastikan bahwa berkurangnya luas hutan per kapita akan lebih besar di wilayah yang lebih padat penduduknya dimana lebih banyak orang didorong masuk ke dalam hutan untuk mencari peluang pekerjaan. Namun dalam kenyataannya deforestasi lebih banyak terjadi di wilayah-wilayah dengan kepadatan penduduk yang lebih rendah, walaupun ini bukan merupakan hubungan statistik yang berarti. Hal ini tampaknya menunjukkan bahwa lebih banyak deforestasi terjadi di wilayah dengan kepadatan penduduk yang lebih rendah, yaitu wilayah yang kemungkinannya akan dialokasikan untuk perusahaan hutan dan pembangunan perkebunan, dan bukan pada wilayah-wilayah yang lebih dekat dengan lahan pertanian tetap yang lebih banyak penduduknya. With the data set at hand, however, only 20 non-Java-Bali and non-Maluku-Papua provinces are available for analysis. For this data set, greater deforestation rate appears to be associated with greater land area assigned to concessions, but the relationship is not statistically significant. Pada tingkat provinsi secara cepat bisa dilakukan pemeriksaan apakah alokasi kawasan hutan dan areal perkebunan yang lebih besar merupakan faktor penentu terhadap terjadinya deforestasi. Akan tetapi, dengan perangkat data yang tersedia, hanya 20 provinsi di luar Jawa-Bali dan di luar Maluku-Papua yang siap untuk dianalisis. Untuk perangkat data ini, laju deforestasi yang lebih tinggi tampaknya terkait dengan areal yang lebih luas yang diperuntukkan bagi pemegang konsesi hutan, akan tetapi dari segi statistik, hubungan ini tidaklah berarti..

5 Data diuraikan dalam Bab 4 dan dalam Muliastira dan Boccucci, 2005. Analisis ini dibuat berdasarkan data dari 148 kabupaten di luar Jawa dan Bali (yang berpenduduk padat sejak lebih dari dua dasawarsa) dan tidak termasuk Papua dan Maluku (yang tidak menyediakan data lebih rinci pada tingkat kabupaten).

### Peranan Petani kecil Terhadap Degradasi dan Berkurangnya Lahan Hutan

Terjadinya degradasi hutan oleh petani kecil dan masyarakat mungkin melalui proses yang beragam, mulai dari perambahan hutan akibat kegiatan pertanian ke kawasan hutan yang terdekat, penebangan untuk memenuhi kebutuhan lokal akan kayu komersial (misalnya untuk pembuatan kapal atau bangunan), perburuan dan penangkapan binatang yang dilindungi, pergiliran tanaman komersial (misalnya karet atau kopi) di dalam ekosistem hutan yang ada, dan pembukaan lahan untuk pertanian, secara permanen atau melalui sistem perladangan berpindah menurut siklus tertentu. Penggarapan atau perladangan berpindah dapat mendegradasi hutan alam, tetapi membentuk rotasi jangka panjang untuk *mosaik* hutan sekunder yang mungkin menyediakan banyak manfaat jasa lingkungan dari hutan aslinya. Akan tetapi bila tekanan penduduk atau pola penggunaan hutan secara tradisional ini meningkat, rotasi akan menjadi lebih pendek, atau perambahan hutan menjadi lebih ekstensif terhadap hutan alam dan mengakibatkan tingkat kerusakan hutan yang lebih tinggi. Tekanan penduduk atau peluang kerja juga dapat mengakibatkan para petani kecil dan masyarakat ikut memasuki wilayah yang lebih mudah diakses akibat tersedianya jalan baru atau pembukaan wilayah hutan, misalnya. *Secondary incursion by communities into logged over areas establishes higher population densities and agricultural activities and a gradual loss of forest cover (until agroforestry activities mature, when forest cover may recover).* Perambahan oleh masyarakat ke areal bekas tebangan meningkatkan kepadatan penduduk dan kegiatan perladangan yang lebih intensif dan mempercepat hilangnya tutupan hutan secara gradual (sampai kegiatan *agroforestry* mencapai kematangan, pada saat mana tutupan hutan mungkin dapat dipulihkan).

**Antara Nilai Kayu dan Nilai Tanaman.** Di beberapa tempat, tergantung pada peluang ekonomi dan pasar, nilai lahan yang dikonservasi untuk kegiatan pertanian dapat bernilai lebih tinggi dibandingkan dengan nilai kayu dalam pengelolaan jangka panjang. Dalam hal ini, masyarakat akan memperoleh insentif untuk menebang hutan agar mendapat akses menuju kawasan untuk kegiatan produksi pertanian. Hal ini misalnya terjadi di sepanjang perbatasan hutan dengan lahan pertanian di Brazil, dimana hutan dikonversi untuk peternakan sapi dan produksi kedelai (Chomitz dan Thomas, 2003). Akan tetapi di Indonesia, hutan-hutan bernilai tinggi (misalnya, *dipterocarpa*) ditebang untuk keuntungan sendiri, daripada merubahnya untuk perluasan lahan pertanian. Penebangan dapat menyebabkan degradasi hutan jika kurang baik dikelola dan dipantau (juga risiko kebakaran) di wilayah dengan kepadatan penduduk yang rendah, bahkan di taman nasional seperti ditunjukkan oleh Curran dkk (2004). Manurung (2002) juga melaporkan bahwa sebanyak-banyaknya seperlima dari keuntungan total (diskon 25 tahun dari nilai sekarang) dari usaha perkebunan kelapa sawit dapat diperoleh dalam tahun pertama, yaitu dari nilai kayu yang didapat melalui tebang habis hutan sekunder. Memang untuk beberapa perusahaan, memperoleh izin penebangan jauh lebih bernilai katimbang melakukan investasi jangka panjang untuk pembangunan perkebunan. Nilai kayu yang tinggi (ditambah dengan tingkat tata kelola yang rendah) merupakan alasan utama terjadinya pembukaan hutan atau degradasi hutan di Indonesia tanpa melakukan penanaman kembali di beberapa lokasi.

**Berpacu untuk memperoleh Hak Kepemilikan?** Di beberapa negara, terutama di Amerika Latin, rezim hak kepemilikan menciptakan insentif bagi pembukaan lahan dan konversi pertanian. Para petani yang membuka hutan dan “membangun” kawasan dengan cara melakukan penanaman dapat memperoleh hak atas kawasan tersebut. Hal ini tidak berlaku di Indonesia, sehingga peran insentif bukan merupakan daya dorong yang kuat bagi perambahan yang dilakukan petani kecil ke wilayah yang berhutan. Secara hukum, pembukaan hutan hanya dapat dilakukan berdasarkan izin dari Departemen Kehutanan, yang memberi hak guna sementara. Kawasan itu sendiri

(dalam kebanyakan hal) tetap di bawah penguasaan Pemerintah. Jangankan memperoleh insentif positif dalam arti hak atas lahan yang prospektif, para petani kecil yang membuka atau melakukan kegiatan dalam kawasan hutan negara dapat menghadapi risiko besar dan kemungkinan kehilangan segalanya. Beberapa LSM melaporkan bahwa perundang-undangan kehutanan tidak mengatur secara adil sehingga petani kecil dapat menjadi sasaran akibat pelanggaran kecil, sementara pengawasan terhadap perusahaan besar jauh lebih longgar. Bahkan masyarakat yang semula menggunakan lahan adat di masa lalu dikeluarkan dari kawasan tersebut demi hak pakai yang diberikan kepada perusahaan besar pada tingkat Pemerintahan yang lebih tinggi.

Untuk jangka waktu yang cukup lama, memang masyarakat dan konversi untuk kegiatan pertanian merupakan penyebab perambahan dan berkurangnya luas hutan. Akan tetapi mereka tampaknya bukanlah para pelaku utama dalam krisis kehutanan Indonesia sekarang. Holmes (2001) memperkirakan bahwa selama ini tanaman perkebunan telah menggantikan sekitar 12 juta hektar kawasan hutan, sementara hutan tanaman, produksi tanaman petani kecil, sistem pertanian tradisional (misalnya perladangan berpindah) dan pemukiman transmigran telah menempati sekitar 7-8 juta hektar kawasan hutan.

**Kebakaran.** Di samping penebangan dan konversi hutan, kebakaran juga telah memberikan kontribusi terhadap degradasi dan berkurangnya luas hutan Indonesia. Selama ribuan tahun, para petani telah menggunakan api dalam membuka lahan untuk kegiatan pertanian. Akan tetapi, skala penggunaan api telah meningkat karena adanya perluasan perkebunan kelapa sawit dan pembangunan hutan tanaman. Walaupun ini merupakan cara termurah bagi pemilik atau manajer perkebunan, kebakaran juga menyebabkan biaya kesehatan yang tinggi bagi masyarakat hilir akibat asap dan kabut, termasuk tetangga Indonesia, Singapore dan Malaysia. Penilaian ekonomi terhadap kebakaran hutan Indonesia dari tahun 1997-98 menunjukkan kerugian Indonesia sebesar \$7 milyar dan bagi para tetangganya \$2 milyar (ICG 2001, ADB 1999). ADB (1999) juga memperkirakan bahwa kebakaran tersebut telah melepaskan 7% dari total emisi gas rumah kaca global pada tahun itu dan mempengaruhi kesehatan 75 juta orang. Kebakaran juga dapat melampaui wilayah terjadinya kebakaran tersebut dan merusak kawasan hutan lain atau rawa gambut, terutama dalam kondisi iklim yang luar biasa kering, seperti terjadi dalam tahun-tahun Osilasi Selatan-El Nino. Hutan alam yang terdegradasi juga menjadi lebih rawan terhadap bahaya kebakaran, terutama dalam masa kekeringan. Siklus kebakaran yang berulang-ulang telah merusak dan mendegradasi lahan hutan, sehingga banyak wilayah yang telah berubah secara permanen menjadi padang alang-alang.

## 2.4 Perspektif Historis-Ekonomis terhadap Berkurangnya luas hutan dimasa lalu dan Ancaman-ancaman dimasa datang

Walaupun hilangnya hutan telah berlangsung berabad-abad lamanya, akibat pembangunan, kebijakan dan tekanan penduduk, banyak orang percaya bahwa berkurangnya luas hutan dan degradasi hutan telah dipercepat dalam tahun-tahun terakhir ini. Hal ini menimbulkan lebih banyak keprihatinan tentang akibat negatif terhadap lingkungan karena semakin banyak wilayah yang terkena dampaknya. Laporan ini hanya terfokus pada kejadian beberapa tahun yang lalu, dan tidak sepanjang sejarah kehutanan di Indonesia.

### 2.4.1 Perspektif Historis dan Ekonomis

Holmes (2002) membuat tinjauan menyeluruh tentang perubahan jangka panjang tutupan hutan Indonesia, dengan meletakkan kejadian-kejadian sekarang dalam perspektif historis. Pemukiman manusia paling padat terdapat di kawasan subur. Di wilayah-wilayah tersebut, Jawa, Bali dan lembah-lembah serta delta sungai besar di luar Jawa, laju deforestasi telah mencapai tahap yang paling mengkhawatirkan jauh sebelum abad ke duapuluh. Di wilayah lain, iklim yang tidak menguntungkan (Nusa Tenggara) atau lingkungan tidak sehat rawan malaria (Papua) tidak mendorong pemukiman intensif, setidaknya di daerah dataran pesisir. Era kolonial, yang dipacu oleh pencarian keuntungan (*rent*), pada awalnya berfokus pada perdagangan rempah-rempah dan kemudian pada produksi pertanian di daerah subur pulau Jawa. Pembangunan perkebunan di luar Jawa diikuti pembangunan komoditas perdagangan secara komersial, seperti karet dan tembakau. Pembangunan tanaman perkebunan tersebut telah memberikan kontribusi terhadap proses deforestasi di Sumatra dan dengan intensitas yang lebih rendah di Kalimantan. Proses ini berjalan lambat, antara lain karena sistem transportasi jalan yang kurang berkembang. Holmes juga mencatat bahwa sistem budaya adat juga memberi sumbangan terhadap awal terjadinya degradasi di dataran tinggi Toba di Sumatra, lembah sungai Kapuas di Kalimantan Barat, dataran tinggi Toraja dan Polmas di Sulawesi, dan lembah Baliem di (waktu itu) Irian Jaya. Di banyak daerah, lapisan tanah berkualitas rendah merupakan sebab utama mengapa hutan gagal melakukan regenerasi setelah ditebang habis.

Dibawah Pemerintahan Orde Baru pada tahun 1970an, eksploitasi hutan di Luar Jawa secara sistematis dimulai dengan sungguh-sungguh, dan disertai dengan pembukaan jalan, akses, serta pemukiman sekunder. Holmes melihat pengulangan pemukiman standar berturut-turut sepanjang pulau Sumatra: tanaman pangan ditanam di atas lahan yang dibuka, diikuti dengan anakan karet sebagai selingan, kemudian diikuti dengan karet dewasa sebagai bagian dari hutan sekunder. Pemerintah Orde Baru (dengan bantuan Bank Dunia) juga memperluas program transmigrasi, yang telah dikenal sejak masa kolonial sebagai sumber tenaga kerja perkebunan. Program transmigrasi lebih banyak menjadi penyebab berkurangnya luas hutan daripada memberikan sumbangan terhadap pembangunan ekonomi, karena sebagian lahan yang dibuka ternyata tidak cocok untuk produksi yang lestari, sementara lahan-lahan lainnya sudah diklaim oleh masyarakat lokal, yang berujung pada konflik penggunaan lahan. Holmes juga mencatat bahwa para petani pionir melakukan perambahan dengan 'tidak mengenal menyerah' sepanjang perbatasan hutan, dibantu oleh pembangunan jalan dan pengusaha hutan. Pada pertengahan tahun 1980an, Pemerintah memulai kebijakan yang mendorong diversifikasi produk komoditas, terutama dari perkebunan. Holmes menyimpulkan bahwa laju deforestasi yang cepat merupakan respon terhadap kebijakan tersebut.

Melihat panjangnya sejarah pembangunan dan masa transisi kehutanan serta kekuatan-kekuatan ekonomi yang mempengaruhinya, Van Noordwijk dkk (2003) tidak hanya melihat berkurangnya luas hutan yang lalu (yang didorong oleh kebijakan dan kekuatan ekonomi), tetapi juga pada proses reforestasi potensial di masa datang dan peranan para pelaku ekonomi yang memberikan respon terhadap sinyal-sinyal kelangkaan (yang sama-sama didorong atau dihambat oleh kebijakan dan kekuatan ekonomi). Kauppi dkk (2006) dan Chomitz dkk (2006) juga mencatat bahwa beberapa negara telah mengalami transisi dari deforestasi ke reforestasi sepanjang waktu, terutama ketika mereka menjadi lebih makmur (dalam artian PDB per kapitanya). Dengan demikian, secara global, terdapat beberapa kecenderungan yang dapat diharapkan dalam hal "penghutan kembali". Akan tetapi, hutan Indonesia masih tetap berkurang baik luas maupun kepadatannya dan tidak kelihatan bergerak ke arah transisi hutan dalam jangka menengah. Kedua makalah tersebut menyoroti pentingnya kebijakan nasional untuk mempercepat atau memperlambat transisi dari berkurangnya hutan menjadi bertambahnya hutan.

Van Noordwijk dkk mencatat bahwa selama masih banyak hutan alam yang memasok kayu berkualitas tinggi dengan harga murah, hanya sedikit insentif untuk menanam pohon. Sementara kemungkinan ekstraksi kayu dari hutan alam dikurangi atau dihentikan – karena alasan perlindungan, penegakan hukum atau karena kehabisan – penanaman pohon secara ekonomi menjadi lebih layak. Dalam jangka panjang, beberapa areal yang tidak berhutan akan direboisasi akibat semakin langkanya kayu, yang mengakibatkan harga kayu menjadi lebih mahal, dan hal ini menciptakan insentif untuk reinvestasi. Akan tetapi pada saat sumber sumber kayu dari hutan alam habis, akan terjadi waktu panjang sebelum jumlah kayu dari hutan tanaman cukup banyak untuk mengisi kesenjangan pasokan. Mereka berdalih bahwa insentif kebijakan publik tertentu dapat dipertimbangkan untuk mendorong penanaman pohon (dilakukan jauh hari sebelum kayu hutan alam menjadi habis) untuk mengurangi kelangkaan yang terkait dengan kesenjangan pasokan. Sayangnya sekali, hambatan-hambatan tersebut di atas, maupun biaya transaksi tinggi serta pendekatan penegakan hukum yang tidak diarahkan dengan tepat (membatasi angkutan kayu dari hutan rakyat) mungkin mengurangi keinginan para petani kecil dalam menanggapi sinyal-sinyal pasar: menyediakan pasokan kayu sebagai respon terhadap kelangkaan kayu.

Sebenarnya, Pusat *Agroforestry* Sedunia (*World Agroforestry Center*) telah mendokumentasikan banyak contoh dimana para petani kecil memberi respon terhadap permintaan pasar (dan kebutuhan rumah tangga) dengan melakukan penanaman dan melindungi pohon di lahan mereka sendiri. Insentif pasar akan paling tinggi untuk wilayah-wilayah yang laju deforestasinya tinggi, pasar lokalnya dekat, dan pusat-pusat perkotaannya mempunyai permintaan kayu, buah-buahan, dan produk-produk hutan lainnya yang tinggi pula. Dalam kondisi seperti itu – seperti yang jelas ada di Jawa dan banyak bagian lainnya di luar Jawa – petani menanam pohon sebagai pilihan lain dalam mata pencahariannya, juga sebagai cara untuk mengimbangi/mengelola risiko, dan juga sebagai investasi/tabungan untuk masa depannya. Dengan keterbatasan waktu dan sumberdaya, pohon yang ditanam oleh petani kecil seolah-olah “merupakan investasi yang dilakukan secara sadar dengan meninggalkan opsi-opsi lainnya”. Jelaslah bahwa petani kecil adalah agen ekonomi yang memberi respon terhadap pasar, harga dan insentif, namun mereka menghadapi berbagai hambatan dalam berbagai hal. Untuk itu diperlukan kebijakan pemungkin yang membuka sumber investasi ini dalam hal lahan usaha, produktivitas, kayu dan jasa lingkungan di masa datang. Demikian pula, petani kecil perlu meningkatkan kualitas dan kuantitas produk mereka dan belajar lebih banyak tentang pasar dan akses pasar. Prospektif donor dapat membantu dalam kegiatan penyuluhan dan pembinaan kapasitas tersebut, khususnya termasuk informasi pasar yang tersedia untuk umum. Colfer (2001) dan Kusumanto (2005) telah menyampaikan beberapa syarat kelembagaan dan tata kelola yang diperlukan untuk meningkatkan pendekatan kolaboratif dan adaptif untuk membantu para petani kecil dan masyarakat di bidang pembangunan kehutanan dan kegiatan manajemen.

#### 2.4.2 Kecenderungan geografis dalam Tutupan Hutan dan Produksi

Kawasan hutan yang ditetapkan di Indonesia kebanyakan terletak di luar Jawa, sementara penduduk Indonesia sebagian besar bertempat tinggal di Jawa. Tabel di bawah ini menunjukkan kawasan hutan dan perubahan dalam tutupan hutan bagi kelompok pulau besar di Indonesia. Dua kawasan hutan utama yang masih tersisa – Kalimantan dan Papua – memiliki 63% dari tutupan hutan Indonesia. Sumatra dahulu mempunyai kawasan hutan seluas Papua, namun tutupan hutannya sekarang telah berkurang hampir 25% sejak tahun 1990. Walaupun Jawa mempunyai tegakan hutan tanaman jati yang penting dari sisi ekonomi, namun kebanyakan produksi kayu komersial berlokasi di luar Jawa.

Dari sisa hutan alam yang ada di Sumatra dan Kalimantan, kebanyakan mungkin terletak di wilayah yang terjal dan kurang terjangkau, sehingga mungkin wilayah-wilayah ini kurang layak dari segi ekonomi. Di Papua, banyak kawasan berhutan yang terletak di daerah yang terjal atau secara ekonomis sulit terjangkau. Pulau-pulau yang lebih kecil, termasuk Jawa-Bali, Nusa Tenggara dan Maluku, memiliki wilayah tutupan hutan yang relatif lebih kecil, sementara areal yang dapat digunakan untuk perkebunan atau untuk hutan produksi alam lestari, keluasannya relatif kurang.

Perubahan Tutupan Hutan 1990 – 2000 menurut Kelompok Pulau Besar (Juta Hektar)						
Kelompok Pulau Besar	Wilayah Daratan	Tutupan Hutan 1990	Berkurangnya luas hutan 1990 -2000	Pertambahan Hutan 1990 - 2000	Tutupan Hutan 2000	% Perubahan bersih
Sumatra	46.8	22.7	8.1	3.2	17.8	-27.3%
Jawa Bali	13.7	2.6	1.1	1.0	2.5	-6.2%
Kalimantan	53.0	36.1	7.0	2.6	31.8	-13.7%
Sulawesi	17.4	10.8	1.2	1.1	10.7	-1.1%
NTT	6.4	1.6	0.5	0.9	2.0	21.9%
Maluku	7.4	5.9	0.9	0.3	5.3	-11.6%
Papua	40.2	32.9	2.1	3.2	34.0	3.4%
<b>INDONESIA</b>	<b>185.0</b>	<b>112.6</b>	<b>20.9</b>	<b>12.3</b>	<b>104.1</b>	<b>-8.2%</b>

Sumber: Analisis Bank Dunia. Muliastira dan Boccucci, 2005.

Dari data tutupan hutan diketahui bahwa pulau-pulau di sebelah Barat – dan secara ekonomi lebih mudah terjangkau –, yaitu Sumatra dan Kalimantan relatif tingkat deforestasinya lebih tinggi dibandingkan dengan pulau-pulau di sebelah Timur, yaitu Sulawesi dan Papua. Jawa, Bali dan NTT mewakili wilayah daratan yang relatif lebih kecil dan lebih sedikit jenis-jenis kawasan hutannya. Maluku juga telah mengalami tingkat deforestasi yang cukup tinggi, walaupun luas kawasannya relatif lebih kecil. NTT dan Papua menunjukkan kenaikan luas kawasan hutan selama periode tersebut, menunjukkan bahwa tekanan atas wilayah tersebut lebih kecil daripada potensi pertumbuhannya. Dimasa datang diharapkan bahwa eksploitasi hutan akan bergerak ke timur untuk memanfaatkan sisa sumberdaya hutan yang ada di Papua.

Pengelolaan dan pengawasan hutan yang didesentralisasikan memberikan kesempatan untuk mengatasi kecenderungan dan perbedaan laju deforestasi tersebut. Provinsi-provinsi yang ada di sebelah Barat dengan hutan yang relatif sudah rusak akan mempunyai opsi dan tujuan yang berbeda dari provinsi-provinsi yang ada di sebelah Timur yang memiliki kualitas hutan yang relatif masih baik. Strategi intervensi hendaknya mengenali perbedaan daerah tersebut, sementara juga perlu mengenali bahwa perdagangan antar pulau dapat terus memindahkan kayu ke pusat-pusat kegiatan ekonomi dan industri-industri pengolahan kayu.



### 2.4.3 Ancaman-ancaman Lain terhadap Hutan: Yang lalu, Sekarang dan Yang akan datang.

Beberapa ancaman lainnya terhadap hutan yang patut diperhitungkan adalah: yang sudah menjadi isu dimasa lalu (misalnya, transmigrasi) dan ada yang terbayang sebagai isu dimasa depan (misalnya, pergeseran kebijakan energi).

- **Ancaman dimasa lalu: Transmigrasi.** Program transmigrasi di Indonesia antara tahun 1970an sampai tahun 1990an telah memindahkan lebih dari 2,5 juta orang dari wilayah yang relatif padat penduduk di Jawa dan Bali ke wilayah yang relatif jarang penduduk di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Pemukiman transmigran biasanya dilakukan melalui pembukaan wilayah yang berhutan, dan menyediakan lahan untuk rumah dan pekarangan serta lahan garapan seluas rata-rata dua hektar untuk setiap keluarga. Sejak tahun 1999, kegiatan transmigrasi mengalami hanya sedikit perluasan. Holmes (2002) mencatat bahwa lokasi transmigrasi sering kali disertai oleh dampak sekunder cukup besar akibat perambahan hutan, transmigran spontan, dan seringkali terjadi kegagalan. Pembukaan lahan untuk lokasi transmigrasi mengakibatkan hilangnya keanekaragaman hayati dan sumberdaya hutan bila kawasan hutan dibuka untuk pembangunan lokasi. Keberhasilan lokasi transmigrasi tergantung pada cara pembukaan lahannya yang dilaksanakan dengan hati-hati. Seringkali, pembukaan lahan mengakibatkan hilangnya lapisan tanah bagian atas (*top soil*) yang cukup banyak, sehingga produktivitas tanaman menjadi rendah. Akibatnya petani melakukan perambahan ke dalam kawasan hutan yang terdekat, dan menyebabkan berkurangnya luas hutan dan hilangnya keanekaragaman hayati (MacKinnon, 1996).
- **Ancaman yang tetap berlanjut: Pembangunan jalan.** Banyak orang melihat jalan sebagai sarana penting untuk memfasilitasi pembangunan dengan menurunkan biaya transportasi dan selain memberikan akses terhadap pelayanan kesehatan dan pendidikan, informasi dan pasar, juga membantu mengurangi kemiskinan. Pemerintah lokal merasa proyek transportasi adalah ciri pembangunan yang mudah terlihat dan kemajuan bagi masyarakat yang mengharapkan hasil kerja Pemerintah lokal yang belum lama diberdayakan. Pembangunan jalan bisa mengakibatkan dampak lingkungan langsung termasuk modifikasi terhadap pembuangan air secara alami, penutupan vegetasi dan habitat satwa liar, maupun tanah longsor, erosi, sedimentasi dan polusi. Dampak langsung dapat diperkecil melalui rancangan dan penyesuaian yang tepat. Akan tetapi dampak sekunder mungkin lebih memprihatinkan. Jalan yang dibangun melalui wilayah yang berhutan membuka peluang kepada masyarakat untuk melakukan perambahan, penebangan liar, perdagangan satwa liar, dan konversi lahan, melalui pembukaan lahan atau pembakaran. Terutama di wilayah yang berhutan atau areal yang baru dihutankan kembali, jaringan jalan sering dibuat dengan menggunakan bekas jalan penebangan yang lama. Bila jalan konsesi hutan yang lama dan jalan bekas hutan tanaman dikonversi menjadi jalan umum (berarti lebih murah biayanya bagi Pemerintah lokal), kebanyakan dampak lingkungan primernya telah terjadi, sehingga kajian lingkungannya tidak begitu diperhatikan. Walaupun pembuatan jalan baru wajib memiliki AMDAL, namun peningkatan jalan tidak demikian, sehingga jalan umum yang ditingkatkan dari jalan konsesi penebangan tidak dievaluasi dengan tepat. Rancangan dan konstruksi jalan yang baik hendaknya dilakukan melalui kajian rencana tata ruang dan lingkungan. Akan tetapi, Indonesia tetap melihat usulan Pemerintah nasional atau regional untuk pembangunan jalan melalui wilayah yang sensitif dari segi lingkungan, seperti taman nasional.

- **Ancaman yang tetap berlanjut: Pertambangan.** Indonesia merupakan negara utama penghasil dan eksportir tembaga, emas, nikel, perak dan batu bara. Perusahaan pertambangan besar, menengah dan kecil berpotensi untuk memberikan dampak lingkungan yang berbeda, termasuk hilangnya habitat, limbah pertambangan, dan polusi air. Dalam konteks kehutanan di Indonesia, pertambangan paling tidak merupakan sebagian dari isu lokasi. Pada tahun 2003-4 timbul kontroversi politik besar tentang pertambangan di hutan-hutan lindung (yaitu hutan lindung DAS<sup>6</sup>. Patlis (2005, bersama-sama dengan Erwinsyah, 2004) dan Bank Dunia (2004) menyampaikan sejarah terkini dari isu tersebut. UU Pokok Pertambangan No. 11 tahun 1967 menyiratkan bahwa semua kawasan negara dapat digunakan untuk pertambangan. UU Pokok Kehutanan tahun 1967 (dan undang-undang konservasi kemudian) tidak memberikan penjelasan tentang pertambangan di hutan-hutan lindung, walaupun pada dasarnya menyiratkan perlunya hutan tersebut dilindungi terhadap kegiatan pembangunan dan eksploitasi. Akan tetapi UU No. 41 tahun 1999 secara tegas melarang “pertambangan terbuka” di hutan lindung, tetapi mengizinkan kegiatan pembangunan atau kegiatan non-kehutanan lainnya, namun hanya di kawasan hutan produksi dan lindung (menyiratkan tidak dilakukan di kawasan hutan konservasi). Ketentuan ini menjelaskan bahwa kegiatan yang diusulkan tidak boleh mengubah fungsi utama kawasan tersebut, dan harus didasarkan atas izin pinjam-pakai yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan, serta harus memperhitungkan batasan-batasan yang diberikan, jangka waktu dan kelestarian lingkungan. Sejak tahun 1967 banyak perusahaan yang memperoleh izin untuk eksplorasi dan membuka pertambangan dan kemudian banyak kawasan yang ditunjuk menjadi hutan lindung. Ketentuan ini mengundang konflik antara perusahaan pertambangan yang mempunyai hak terlebih dahulu dan beroperasi di hutan lindung yang baru ditunjuk. Setelah melalui perdebatan panjang dan keras di media massa dan DPR, masalah ini diselesaikan dengan diterbitkannya Perpu No. 1 tahun 2004 yang menyetujui pengecualian “bapak angkat” untuk pertambangan yang memiliki izin pertambangan di kawasan lindung sebelum keluarnya UU No. 41 tahun 1999. Perpu ini kemudian disusul oleh Surat Keputusan Presiden No. 41 tahun 2004 yang mengizinkan 13 perusahaan pertambangan melanjutkan kegiatan mereka di hutan lindung. Departemen Kehutanan menindak lanjutinya dengan akan diterbitkannya izin “pinjam-pakai” dengan kompensasi, pengendalian lingkungan, dan pemantauan dampak sosial dan lingkungan.
- **Ancaman berulang: Kebakaran Hutan.** Kebakaran hutan dan lahan telah mempengaruhi jutaan hektar wilayah di Indonesia. ADB (1999) memperkirakan bahwa 10 juta hektar terbakar selama kejadian kebakaran tahun 1997-98 (diperparah oleh pola iklim ENSO) dan sekitar separuh diantaranya merupakan lahan yang tidak berhutan dan lahan pertanian. Kejadian ini telah melepaskan 700 juta ton karbon dioksida ke dalam lapisan atmosfer dan menyebabkan kerugian ekonomi sekitar \$9 milyar, termasuk gangguan kesehatan akibat kabut. Api masih tetap digunakan untuk membuka lahan secara teratur untuk pembangunan perkebunan dan oleh petani peladang berpindah. Disamping menimbulkan dampak kesehatan akibat asap dan kabut dalam jangka pendek, penggunaan api dan kegiatan pertanian yang kurang baik dapat mendorong berkembangnya alang-alang (*Imperata cylindrica*), yang secara dramatis mengubah ekologi dan keanekaragaman hayati secara luas di Indonesia. RePPProt (1990) memperkirakan bahwa 10 juta hektar bekas kebakaran telah berubah menjadi padang alang-alang.

<sup>6</sup> Walaupun debat dalam bahasa Inggris kadang-kadang merancukan istilahnya, tidak pernah ada saran bahwa pertambangan hendaknya diizinkan di dalam hutan konservasi. Istilah-istilah ini tegas dalam Bahasa Indonesia dan dalam legislasi. Walaupun “hutan konservasi” dapat diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris sebagai “*protected area*” jenis wilayah ini mempunyai fungsi yang berbeda dan kedudukan hukum yang berbeda dari “hutan lindung” DAS, seperti dibahas dalam bagian 2.1.

- **Ancaman dimasa datang: Energi:** secara ironis, ketika tata kelola kehutanan dan kebijakan pengelolaan mulai menunjukkan perbaikan, berbagai inisiatif di bidang energi saat ini berpotensi untuk menimbulkan dampak negatif lebih lanjut dalam penggunaan lahan dan tutupan hutan. Dokumen perencanaan energi dengan tegas menyatakan keinginan Pemerintah untuk meningkatkan ketergantungan pada batubara dan sumber energi yang dapat diperbaharui, sementara mengurangi ketergantungan pada minyak bumi. Berdasarkan keputusan Presiden belum lama ini (Perpres No. 5/2006 tentang “Manajemen Energi Nasional”) terkandung maksud untuk meningkatkan pemakaian batu bara dari 24% pemakaian energi secara menyeluruh menjadi 33% dari pemakaian energi selama 20 tahun ke depan, dan meningkatkan empat kali lipat pemakaian *bio energi* dari 1,3 menjadi 5% dari seluruh pemakaian energi dalam periode yang sama. *Bio energi* mungkin tidak pernah akan menjadi bagian terbesar dari campuran energi secara menyeluruh, akan tetapi pihak investor dan Pemerintah lokal dapat menggunakan momentum politik dan insentif untuk mengkonversi lebih banyak lagi hutan yang baik menjadi perkebunan, daripada menanam di areal yang terdegradasi. Inisiatif untuk memanfaatkan sumberdaya batu bara Indonesia yang melimpah – mengganti campuran bahan bakar dan melepaskan diri dari penggunaan minyak bumi yang mahal dan semakin banyak diimpor – berpotensi untuk membuat semakin banyaknya pertambangan *strip* – yang telah mengancam hutan-hutan di Kalimantan dan di Sumatra.
- **Ancaman dimasa datang: Politik Ekonomi.** Reksosudarmo (2005) dan White dkk (2006) menyatakan bahwa pertumbuhan Cina merupakan masalah bagi negara-negara di Asia Tenggara. Pertumbuhan Cina yang pesat dalam tahun-tahun terakhir merupakan sebuah peluang dan sekaligus ancaman bagi Indonesia. Adalah peluang bagi Indonesia untuk mengeksport bahan baku dan barang jadi. Akan tetapi, Cina dan Indonesia juga akan bersaing untuk pasar ekspor yang sama, dan sedikit kurang bersaing untuk sumber investasi yang langsung dari luar negeri.
- **Bukan ancaman: Kayu bakar.** Pemakaian kayu bakar jarang disebut sebagai ancaman terhadap hutan-hutan di Indonesia. Akan tetapi, perubahan kebijakan belum lama ini untuk meniadakan subsidi terhadap bahan bakar minyak telah menaikkan harga minyak tanah, yang umumnya digunakan oleh kebanyakan orang Indonesia untuk memasak. Menyeraskan harga energi Indonesia dengan harga pasar dunia melalui pengurangan subsidi akan mempunyai manfaat lingkungan dan ekonomi yang penting. Akan tetapi, mungkin juga akan terjadi sedikit pergeseran ke bahan bakar alternatif, termasuk kayu bakar di wilayah pedesaan. FAO telah mempelajari isu ini secara intensif sejak tahun 1970an dan berkesimpulan bahwa pemakaian kayu bakar bukan merupakan pemicu utama deforestasi atau perubahan tataguna lahan, dan tentu tidak bisa dibandingkan dengan perluasan lahan pertanian atau perusahaan hutan secara komersial. Di negara yang mempunyai kawasan hutan yang luas, terdapat cukup banyak limbah kayu untuk mencukupi kebutuhan kayu bakar tanpa menebang pohon. Juga terdapat sejumlah besar kayu yang lebih mudah diakses untuk dibuat kayu bakar di lahan milik maupun di areal pertumbuhan sekunder.

Bab ini telah menyajikan tinjauan menyeluruh mengenai kerangka hukum yang mengatur hutan, dan juga kondisi dan kecenderungan sumberdaya hutan. Ke-empat bab berikut masing-masing akan membahas isu kunci tentang hutan dan tata kelola, pertumbuhan, kemiskinan dan jasa lingkungan. Bab terakhir menawarkan sintesis dan ringkasan opsi untuk peningkatan hasil-hasil sektor kehutanan.





# 3

## Hutan dan Tata Kelola

*Dalam keadaan terbaik, manusia adalah mahluk yang paling mulia diantara semua hewan; namun bila terpisah dari hukum dan keadilan ia adalah mahluk yang paling hina*

*Aristoteles*

Tata kelola merupakan isu utama di Indonesia. Memperbaiki tata kelola dan pengelolaan sektor kehutanan perlu dilaksanakan untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penyediaan jasa lingkungan. Pengelolaan hutan yang baik ialah pemanfaatan sumberdaya hutan dengan tujuan yang tepat, terencana dan akuntabel untuk mencapai maksud dan tujuan yang secara sosial memuaskan. Pengelolaan yang benar-benar lestari harus dibangun di atas tata kelola yang baik, kelembagaan yang bertanggungjawab, dan kebijakan-kebijakan yang sehat. Tata kelola yang lemah hanya akan membatasi kemampuan Indonesia dalam mencapai tujuan-tujuannya di sektor kehutanan. Lemahnya tata kelola kehutanan telah mengakibatkan penebangan yang berlebihan, maraknya *penebangan* liar, pesatnya laju deforestasi dan meluasnya degradasi hutan. Kondisi tersebut selain menghambat peluang Indonesia memperoleh pendapatan dari sektor kehutanan, juga menyulitkan upaya mengundang investasi di bidang kehutanan yang merupakan modal utama untuk menghidupkan kembali industri perkebunan dan memajukan produk-produk berbasis kayu di pasar internasional. Hal ini mengindikasikan perlunya membangun konsensus yang lebih baik dalam menentukan tujuan sektor kehutanan dan arah yang jelas untuk menciptakan pengelolaan hutan yang lebih baik dimasa depan.

Tata kelola yang baik berarti pengelolaan negara yang responsif, efektif, efisien, adil, bertanggungjawab dan bertanggungjawab (UNDP 1997). Tiga soko guru tata kelola ialah kebijakan yang disepakati, supremasi hukum dan transparansi dalam penerapannya. Kebijakan yang disepakati diciptakan bersama oleh Pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta secara inklusif, transparan serta adil (dan mengakomodir kelompok-kelompok yang termarginalisasi). Supremasi hukum, atau penegakan kerangka hukum-pengaturan, memungkinkan tindakan dan pelaku di lapangan untuk bergerak secara tepat dan adil sesuai dengan tujuan yang disepakati bersama. Transparansi berarti bahwa masyarakat madani pada umumnya, dan kelompok yang terkena dampak pada khususnya, diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan, dan bahwa Pemerintah menyediakan informasi tentang status, kecenderungan dan implikasi daripada tindakan-tindakannya.

BAPPENAS (IBSAP 2003) mencatat bahwa Indonesia masih berada dalam masa transisi ke arah tata kelola yang lebih baik. Segi positifnya, kerangka tata kelola di Indonesia menunjukkan adanya perbaikan selama beberapa tahun terakhir dengan peningkatan demokratisasi, partisipasi politik yang lebih besar dan inklusivitas, serta perundang-undangan dan peraturan baru, yang dikembangkan melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan yang lebih luas. Pernyataan politik tingkat tinggi, termasuk surat keputusan presiden, telah menambah tekanan untuk memperbaiki kinerja sektor kehutanan. Perubahan kelembagaan juga dilaksanakan untuk meningkatkan fokus terhadap *penebangan* liar dan kriminalitas di bidang kehutanan. Liputan pers menunjukkan bahwa hal ini sedikit banyak berpengaruh terhadap laju dan tingkat penegakan hukum.

Namun kendati ada perbaikan, pihak yang pesimis tetap menekankan bahwa angka kriminalitas di bidang kehutanan (*penebangan* liar, pengolahan dan perdagangan liar) masih tetap tinggi. Instansi Pemerintah Daerah – bahkan nasional – masih mengusulkan kegiatan yang merusak hutan, antara lain pembangunan jalan atau perkebunan di wilayah yang dilindungi, juga izin penebangan pohon berskala kecil; di tingkat lokal terjadi penolakan terhadap surat keputusan tentang pengelolaan dari Pusat; dan terakhir, korupsi tetap menjadi isu krusial di Indonesia. Pada sektor kehutanan, korupsi terlihat dalam arus *off-budget* pendapatan dan pajak, upaya memperkaya individu dengan mengorbankan kepentingan publik, serta ketidakadilan alokasi hak guna lahan dan hutan.

Bagian ini mencoba untuk merangkum serangkaian masalah tata kelola lintas sektor dan solusi yang diusulkan, diantaranya: transparansi, supremasi hukum, konflik, alokasi penggunaan kawasan, desentralisasi dan konsensus disegala bidang. Untuk menyesuaikan dengan kerangka makalah ini, maka kebutuhan tata kelola disusun menurut jenis peruntukan kawasan hutan, sepanjang memungkinkan.

### 3.1 Perspektif Sejarah tentang Ekonomi Politik dan Korupsi<sup>7</sup>

Sektor kehutanan Indonesia telah dijadikan studi kasus internasional untuk ekonomi politik yang berlangsung dengan cara-cara korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Kolusi terlihat dalam pemberian konsesi hutan yang menguntungkan kelompok usaha yang berkuasa dari segi politik dan militer serta perorangan pada awal tahun 1960an.<sup>8</sup> Korupsi juga terlihat pada arus dana dari penebangan liar dan pencarian keuntungan (*rent*) untuk mendukung suatu sistem persekongkolan politik yang mengeluarkan peraturan yang menguntungkan perusahaan-perusahaan tertentu. Nepotisme bisa dilihat selama era Orde Baru dalam hubungan kerjasama antara kelompok-kelompok usaha perkebunan dan anggota keluarga Soeharto dan yayasannya selama periode 1980an dan 1990an. Sistem dan praktek-praktek tersebut merupakan bagian terpadu dari perkembangan industri pengolahan kayu Indonesia selama tiga dasawarsa terakhir. Selama era reformasi baru-baru ini, sebagian besar komponen sistem tersebut sedikit demi sedikit mulai dikikis (misalnya, monopoli kayu lapis, penebangan dan industri pengolahan yang terkait secara vertikal), sebagian akibat tekanan internasional dan persyaratan untuk memperoleh pinjaman setelah krisis finansial. Namun, warisan sistem tersebut masih mempengaruhi ekonomi politik, praktek bisnis, dan perilaku sebagian besar pelaksana sektor kehutanan. Resosudarmo (2005) juga membahas perkembangan sejarah kebijakan pemanfaatan sumberdaya pada masa Orde Baru. Ia mencatat sebagian besar isu ekonomi politik dan tata kelola yang berkaitan dengan kehutanan juga berlaku pada sumberdaya lainnya. Pemberian hak selama periode ini “tidak didasarkan atas pertimbangan kelestarian sumberdaya atau pembagian manfaat yang wajar (dari keuntungan) kepada masyarakat”. Hal ini mengakibatkan meningkatnya kasus degradasi lingkungan.

Pohon-pohon yang telah masak tebang dari hutan alam Indonesia menghasilkan keuntungan (*rent*) ekonomi yang tinggi<sup>9</sup> karena biaya produksi dan *opportunity cost* nya relatif rendah dibandingkan dengan harga pasar. Keuntungan (*rent*) dari penjualan kayu dapat diambil oleh pemilik sumberdaya (umumnya Pemerintah), atau oleh pengusaha hutan yang diberi hak untuk mengekstraksi sumberdaya, atau dapat dibagi antara keduanya. Arus deras pendapatan dari sektor kehutanan di Indonesia telah menyulut ekonomi politik yang terdistorsi dimana pejabat Pemerintah, penegak hukum dan pelaksana sektor swasta masing-masing mencari peluang untuk ikut mengklaim bagian dari keuntungan (*rent*) mereka. Beberapa bagian dari proses tersebut, dan bagaimana masalah ini berkembang di Indonesia, diuraikan di bawah ini.

7 Bagian ini mengutip Brown, 1999; Ross, 2001; Barr, 2001; dan Bank Dunia, 2003.

8 Gellert (2005) mengutip Robison 1986, Crouch 1988, Winters 1996, Brown 1999 dan Ross 2001 yang mencatat adanya konsesi hutan yang dialokasikan langsung kepada usaha atau yayasan yang dikuasai oleh militer pada tahun-tahun pertama. Kemudian, kelompok usaha dan bisnis yang terlibat dalam usaha pengolahan kayu mempunyai struktur kepemilikan yang terkait dengan usaha yang dikuasai oleh militer. Kehutanan merupakan salah satu sumber **dana dari luar** bagi ‘pembiayaan swadaya’ militer (ICG, 2001; Jarvie dkk, 2003), yang menurut sejumlah sumber merupakan bagian pendanaan terbesarnya. Dalam beberapa tahun terakhir ada usaha untuk mengurangi kekuasaan militer dan menempatkannya dibawah penguasaan sipil. Upaya tersebut dilakukan melalui penelitian lebih cermat, promosi selektif bagi pendukung reformasi, perubahan legislatif dan peningkatan anggaran.

9 “Keuntungan (*rent*) ekonomi” ialah eksekusi pembayaran kepada suatu sumberdaya (sebagai faktor produksi) melebihi apa yang dapat dihasilkan oleh faktor tersebut. Paris dan Ruzicka (1991) menjelaskan bahwa keuntungan (*rent*) ekonomi ialah selisih antara harga pasokan minimal pemilik (pada dasarnya biaya produksi atau biaya kesempatan) dan harga pasar. Keuntungan (*rent*) bertambah pada kayu hutan alam sebagai faktor produksi. Keuntungan (*rent*) merupakan perangsang kuat bagi pembuat peraturan, karena Pemerintah dapat memajaki keuntungan (*rent*) tanpa mempengaruhi pasokan atau insentif bagi pemasok sumberdaya. Kebanyakan literatur tentang pengurusan hutan merujuk pada “keuntungan (*rent*)” secara informal sebagai “laba lebih” atau biaya berdasarkan unit untuk ekstraksi kayu.

**Pemberian Hak.** Pada awal kekuasaannya tahun 1960an, Pemerintah Orde Baru membangun suatu sistem yang menguntungkan segelintir orang yang diistimewakan dan pada akhirnya menyebabkan degradasi cukup besar bagi kekayaan hutan Indonesia selama tiga dasawarsa. Sistem tersebut termasuk pemberian hak eksploitasi hutan, praktek suap dengan mengabaikan aturan penebangan yang berlebihan, serta pengelolaan yang salah atas proyek rehabilitasi dan reboisasi lahan bersubsidi untuk memperbaiki kerusakan akibat pengelolaan hutan yang buruk. Sistem ini membantu membudayakan dan memperkuat loyalitas politik baik di kalangan birokrat maupun militer. Brown (1999) menjelaskan bahwa banyak pejabat Pemerintah menganggap pendapatan dari sektor kehutanan sebagai cara untuk mengamankan kedudukan politik atau kekayaan pribadi mereka, bukan sebagai sumberdaya yang dapat memberikan sumbangan bagi pembangunan. Selama periode ini para pejabat Pemerintah lebih banyak mengendalikan kebijakan alokasi sumberdayanya daripada menyerahkannya kepada kekuatan pasar.

Hak untuk mengeksploitasi hutan dialokasikan secara tidak jelas dan tidak transparan kepada loyalis dari kelompok politik dan militer. Walaupun investor luar merupakan bagian dari sistem tersebut pada tahun 1970an, pada akhirnya mereka terdesak keluar, dan tinggal beberapa perusahaan milik rekan “kapitalis”, atau “cukong kayu” yang beroperasi. Hak untuk mengolah dan mengeksport kayu gelondongan juga dikendalikan dengan ketat dan digunakan untuk mengembangkan industri perkayuan serta melindungi sistem pasokan bahan baku kayu untuk industrinya. Pembatasan ekspor kayu gelondongan dan kayu gergajian, maupun insentif untuk pengolahan yang bernilai tambah, membantu menyalurkan sumberdaya dan keuntungan (*rent*) melalui subsektor kayu lapis. Kredit lunak dan keuntungan pajak bagi investasi modal membantu sektor industri pengolahan untuk berkembang. Pada awal 1990an, Indonesia merupakan eksportir kayu lapis terbesar, dan kartel ekspor melalui asosiasi niaga dikuasai oleh satu orang, yaitu teman dekat mantan Presiden.

Industri bubur kayu (*pulp*) raksasa Indonesia merupakan kisah lain dimana pemberian hak telah menciptakan kekuatan. Konsesi hutan konversi diberikan kepada beberapa pengusaha yang memiliki koneksi untuk membangun hutan tanaman industri. Lahan-lahan tersebut dibuka untuk dapat memberikan pasokan bahan baku pabrik-pabrik *pulp* dengan kapasitas yang berkembang secara drastis selama dasawarsa terakhir, namun perkembangannya hingga saat ini masih jauh tertinggal. Sekali lagi hak atas kayu ditambah dengan pinjaman berbunga rendah dan keringanan pajak, telah membantu sub sektor industri *pulp* dan pengolahan kertas untuk tumbuh dengan pesat sesudah tahun 1990an. Saat ini Indonesia termasuk 10 produsen terbesar di dunia. Utang yang menumpuk selama periode pengembangan industri *pulp* terus membebani sistem keuangan Indonesia (lihat Setiono, 2006 dan pembahasan lebih lanjut).

**Konsentrasi Kekuasaan dan Kekayaan.** Pada awal 1980an, Pemerintah membentuk Departemen Kehutanan untuk mengatur hak pemanfaatan dan akses terhadap bagian terbesar wilayah Indonesia. Kemudian, Departemen tersebut juga mengendalikan pengumpulan royalti dan dana reboisasi dari para pemegang hak perusahaan hutan HPH—yang merupakan sumber utama pendapatan (*rent*) dari ekstraksi hutan yang langsung dan legal. Dengan dalih mengeksploitasi keunggulan pasar dan kekuatan negosiasi Indonesia di pasar internasional, juga sebagai akibat konsentrasi kekuasaan dan dukungan politik yang kuat dari atas, para cukong kayu berhasil menjerat industri kehutanan Indonesia.

Aturan kebijakan yang termasuk membantu memusatkan kekayaan dan mengendalikan sumberdaya adalah: monopoli atas ekspor dan penjualan kayu lapis, pembatasan hak atas izin penebangan hutan, kredit bunga rendah



dari bank Pemerintah atau kelompok bank yang dimilikinya, larangan ekspor kayu gelondongan dan pajak ekspor yang prohibitif. Semua ini ditujukan untuk memperlancar bahan baku kayu untuk industri pengolahan dan memastikan pemberlakuan harga kayu domestik yang rendah sehingga dapat diolah dan diekspor dengan harga global, dengan laba tinggi. Dengan diberikannya monopoli atas ekspor kayu lapis kepada Asosiasi Panel Kayu Indonesia (Apkindo), kekuasaan menjadi terpusat di tangan Bob Hasan, kroni utama Orde Baru. Kartel tsb tidak saja mengutip biaya keanggotaan dan ekspor, mereka juga menyalurkan penjualan ke pasar luar negeri, yaitu Jepang dan Korea melalui badan pemasaran impor dibawah kendali Hasan, termasuk tekanan kuat untuk menggunakan perusahaan asuransi, pemetaan dan pengendalian mutu miliknya (Brown 1999, Barr 1998). Hasan juga mengendalikan Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), dimana melalui asosiasi ini sejumlah konglomerat yang mempunyai hubungan politik yang kuat juga turut mengendalikan sebagian besar konsesi hutan.

Menjelang akhir tahun 1990an, lima grup perusahaan yang memiliki koneksi politik – melalui rantai anak perusahaan dan perusahaan induknya – menguasai 30 persen dari wilayah konsesi hutan dan pangsa pasar yang lebih kurang sama untuk pabrik kayu lapis. Hanya empat konglomerat yang mendominasi industri *pulp* besar Indonesia. Sebelum tahun 1999 (ketika kepemilikan dan kapasitas pabrik dibatasi), 28 perusahaan masing-masing menguasai lebih dari 400.000 hektar konsesi hutan (Brown 1999), yang berarti 12 juta hektar lahan yang mereka kuasai, atau lebih kurang sama dengan total luas lahan yang dimiliki oleh 5 juta petani *agroforestry* skala kecil dan penanam pohon saat ini.

**Penyebaran Perlindungan.** Brown (1999) menunjukkan bahwa Pemerintah pada umumnya hanya mendapatkan sebagian kecil dari keuntungan (*rent*) ekonomi di sektor ini melalui pungutan, royalti dan pajak. Sisanya diambil pengusaha kroni, yang dibagi-bagikan dengan para pendukung politiknya dan kelompok yang masih bisa mempengaruhi politik dan masyarakat Indonesia lainnya. Sistem persekongkolan seperti ini membantu membiayai mesin politik Orde Baru, termasuk kampanye politik partai yang berkuasa, subsidi kredit untuk perluasan industri dan sumbangan kepada yayasan pribadi dan kegiatan usaha keluarga mantan Presiden. Perusahaan dan kelompok kepentingan itu—baik melalui bank milik pribadi ataupun investasi langsung—membiayai kegiatan bisnis keluarga tersebut hingga mencapai miliaran dolar.

**Salahkelola oleh Negara dan Sektor Swasta.** Korupsi, kolusi dan nepotisme melemahkan dan menggerogoti kelayakan pengelolaan sektor kehutanan oleh Pemerintah (Barr, 2001). Terdapat tiga masalah utama yang dihadapi dalam pengelolaan hutan. Pertama, ketidakpastian atas hak akses dan penguasaan lahan membatasi ruang lingkup perencanaan dan mengurangi perhatian terhadap dampak negatif bagi wilayah di sekitarnya dan para pengguna lain di bagian hilir. Ketidakpastian ini diperparah oleh proses pengambilan keputusan yang tidak transparan dan sangat bergantung pada kebijaksanaan masing-masing: hak yang diberikan atas dasar politik dan perkawanan juga dapat dicabut dengan mudah. Kedua, sumberdaya hutan tidak dinilai dengan semestinya dan digunakan dengan boros. Ini menaikkan *opportunity cost* bagi pengelolaan hutan lestari dan mendorong konversi hutan untuk kegiatan pertanian yang bernilai tambah tinggi dan padat karya. Ketiga, tidak adanya (atau sangat tidak jelasnya) penegakan hukum dan peraturan yang terlalu berbelit dan kaku mengundang timbulnya korupsi oleh pihak yang membuat dan menegakkan aturan. Pendapatan dan *rent* juga dilakukan dengan salah urus: audit Dana Reboisasi yang dilakukan atas perintah Departemen Keuangan tahun 1999 menyimpulkan bahwa selama 5 tahun, dana DR sebesar USD 5,2 miliar telah hilang akibat pengumpulan dan penggunaan yang dikelola dengan salah (Bank Dunia, 2003).<sup>10</sup> Di sektor swasta, dengan pemberian hak istimewa, kekuatan monopoli, kredit lunak dan sistem peraturan yang kondusif,

10 Laporan audit tersebut tidak tersedia untuk umum, sama seperti audit berikutnya, jika ada.

sebagian besar perusahaan kehutanan tidak dibangun berdasarkan prinsip pengelolaan dan kewirausahaan yang sehat serta efisien, namun lebih berdasarkan pada pencarian *rent* dan KKN.

Salahkelola juga terjadi dalam sistem keuangan, yang didukung dan mendapat manfaat dari investasi sektor kehutanan. Bank, lembaga keuangan internasional, bank pembangunan dan Pemerintah asing turut andil dalam salahkelola sektor kehutanan, karena gagal menerapkan uji kelayakan dalam memeriksa legalitas pasokan bahan baku sebagai syarat bagi pinjaman perusahaan dan juga dalam memberikan pinjaman kepada Pemerintah melalui sistem yang kemungkinan besar dananya bisa disalahgunakan, sementara pinjaman tersebut dibayar dengan menguras sumberdaya utama Indonesia. Lembaga keuangan menanggung jumlah utang yang besar dari sektor kehutanan Indonesia selama tahun 1990an dan kelemahan portfolio ini menjadi jelas pada masa krisis tahun 1997-98. Bank milik swasta (yang terus menerus melanggar persyaratan kewajiban penyediaan modal minimum dan batas maksimum pemberian kredit), kendali manajemen keuangan dan pemantauan yang buruk, inflasi yang direkayasa dari biaya proyek, dan pinjaman berlebihan semuanya turut menjadi sebab terjadinya masalah dan risiko keuangan yang besar di sektor ini. Kebanyakan utang sektor kehutanan diambil alih pada akhir tahun 1990an oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). BPPN memegang perusahaan-perusahaan yang bermasalah selama beberapa tahun, kemudian menjual kembali sejumlah besar diantaranya kepada pemilik semula dengan harga diskon, secara tidak transparan, yang secara luas dikritik oleh analis sektor kehutanan. Kepemilikan perusahaan lain dialihkan kepada bank Pemerintah. Pengelolaan dan penanganan utang sektor kehutanan tersebut tetap menjadi peluang yang hilang secara tragis dari upaya mengurangi degradasi sumberdaya hutan dan merasionalisasikan pengelolaan sektor tersebut (Barr dan Setiono, 2001, Setiono, 2006).

Dengan mandatnya yang kuat, BPPN sesungguhnya mempunyai peluang besar untuk memperbaiki peraturan dan pengelolaan aset kehutanan yang berada dibawah kendalinya. Pemerintah sesungguhnya bisa menggunakan kewenangan tersebut untuk mengurangi beban anggaran, menata ulang dan mengurangi permintaan bahan baku kayu untuk industri kehutanan, memperkuat usaha kehutanan yang layak dan masih berdiri, serta mendorong kesinambungan yang lebih besar antara perusahaan dan industri tersebut. Namun sebaliknya, utang BPPN dijual dengan diskon besar secara tidak transparan pada saat kritis ketika negosiasi dengan analis sektor kehutanan dan LSM sedang berlangsung. Pada pertemuan CGI bulan Januari 2003, Menteri Kehutanan menyatakan bahwa "kebijakan BPPN yang memungkinkan perusahaan kehutanan tetap beroperasi, telah turut menyebabkan terjadinya kelebihan kapasitas sehingga kebutuhan bahan baku lebih besar jumlahnya dari yang dapat dipasok oleh hutan Indonesia. Hal ini jelas tampak dengan penjualan utang sektor kehutanan oleh BPPN dengan harga berapapun. Hal ini pasti akan berdampak negatif pada pengelolaan hutan lestari" (dikutip dari Setiono, 2006).

**Mengkorup Sistem Peraturan dan Penegakan.** Seperti diuraikan di atas, kebijakan dan aturan sering dibuat atau diselewengkan untuk membantu para kroni, mengumpulkan kekayaan dan memihak kepada salah satu industri dalam subsektor industri perikanan. Dalam hal ini peraturan dirancang untuk menciptakan hasil tertentu yang menguntungkan industri tertentu (misalnya keunggulan yang menguntungkan industri kayu lapis) dan mendukung sistem pertemanan dalam industri perikanan. Akan tetapi, di luar itu, korupsi dalam proses pembuatan kebijakan terjadi apabila peraturan dirancang bukan untuk ditaati atau untuk mencapai hasil tertentu, tetapi hanya untuk membuat peluang korupsi dan memperoleh keuntungan (Bank Dunia, 2003). Persekongkolan yang membantu memelihara margin harga tinggi di sektor kehutanan juga menjadi harapan para pejabat kehutanan dan penegak hukum untuk mendapat bagian dari hasil jorjoran melalui penyuapan untuk lolos dari aturan. Begitu jaringan

persekongkolan dan sistem korupsi yang dilembagakan tercipta, dan arus keuntungan meningkat, baik industri maupun birokrat memperoleh insentif besar—dan sarana keuangan—untuk menentang setiap pembaruan peraturan yang akan mengganggu aliran dana tersebut.

Kurangnya transparansi menjadikan sistem tersebut tetap berjalan, karena hal ini mengaburkan arus dana dan pelaku yang terlibat, bahkan pemikiran di balik pembuatan suatu kebijakan. Transparansi lebih besar akan memungkinkan pengamatan politik lebih luas dan identifikasi lebih mendalam tentang pihak yang diuntungkan dan dirugikan dibalik kebijakan tertentu.

Praktek korupsi dan persekongkolan meluas jauh keluar institusi kehutanan di tingkat daerah. “Politik uang” dan kebutuhan untuk mendanai partai dan kampanye juga mempengaruhi perilaku DPR baik dalam pemungutan suara maupun dalam peranannya sebagai pembuat dan pengawas pelaksanaan peraturan. Di sektor hukum, “standar profesional yang rendah, ditambah dengan korupsi yang meluas meragukan kemampuan sektor tersebut untuk menjalankan mandatnya. Masyarakat Indonesia menganggap institusi-institusi utama yang menangani sektor hukum merupakan lembaga yang paling korup dan paling tidak efisien di Indonesia. Hanya pemilih yang waspada dan berpendidikanlah yang dapat mengubah insentif yang dimiliki para politisi, dan ini akan memakan waktu lama.” (Bank Dunia, 2003). Ini merupakan salah satu sebab mengapa transparansi merupakan isu utama untuk bantuan pembangunan bidang pengelolaan hutan di Indonesia.

### 3.2 Era Reformasi dan Desentralisasi Tata Kelola Kehutanan

Setelah krisis keuangan yang melanda Asia dan akhir rezim Orde Baru tahun 1998, maka terjadi pengurangan kewenangan oleh Pusat dan meluasnya seruan untuk melakukan demokratisasi dan desentralisasi. Wewenang dibidang politik dan keuangan dialihkan kepada Pemerintah tingkat Kabupaten melalui undang-undang tahun 1999, yang dilaksanakan mulai tahun 2000. Demokratisasi pada proses pemilihan, berarti bahwa DPRD dan pejabat Kabupaten mempunyai insentif untuk berperan lebih responsif terhadap warganya, walaupun tetap ada peranan kuat dari partai politik. Desentralisasi kewenangan ditandai dengan ketidak teraturan dan kurangnya transparansi akibat perencanaan dan kapasitas kelembagaan yang lemah di semua sektor. Sementara itu Pemerintah daerah, dengan didorong oleh melemahnya tata kelola Pusat dan kerangka hukum yang sedang mengalami perubahan, mengamankan yurisdiksi dan kewenangan atas kawasan hutan dan perizinan. Tahun-tahun ini merupakan masa tarik ulur yang berkepanjangan antara Pusat dan Kabupaten mengenai pengendalian dan pendapatan dari sumberdaya hutan, sementara sejumlah daerah menerapkan praktek eksploitasi hutan jangka pendek. Undang-undang terbaru tahun 2004 telah menjelaskan kewenangan-kewenangan tersebut dan meletakkan landasan bagi pengelolaan hutan yang lebih rasional dan lestari di masa datang, dengan partisipasi para pemangku kepentingan.

Pada saat ini terdapat peluang yang jelas ditawarkan dalam proses desentralisasi, namun tantangan berat masih tetap harus dihadapi. Pada sisi positif, desentralisasi telah menciptakan peluang emas untuk memperbaiki tata kelola di tingkat lokal, walaupun ada beberapa keprihatinan di bidang lingkungan. Banyak pihak sepakat bahwa Pemerintah Daerah perlu meningkatkan kapasitasnya untuk bisa bekerja dengan masyarakat, mengidentifikasi serta merespon kebutuhan mereka, dan mengadakan proses konsultasi publik, di samping meningkatkan kapasitas teknis dan kelembagaan untuk mengelola dan melindungi hutan. Ada juga wilayah di mana sedang berlangsung desentralisasi pengelolaan hutan yang baik dan akuntabel, kendati terdapat tantangan dan ketidakpastian. Misalnya,

ada upaya yang semakin meningkat untuk melembagakan pengelolaan taman nasional bersama masyarakat lokal dengan prakarsa dari Pemerintah Daerah untuk memperbaiki pengelolaan hutan lindung dalam DAS. Juga telah ada upaya dari Pemerintah Pusat untuk mengizinkan kegiatan perhutanan sosial atau hutan kemasyarakatan di beberapa wilayah tertentu. Desentralisasi tanggungjawab pengelolaan beberapa hutan proteksi kepada Pemerintah dan masyarakat lokal menawarkan beberapa potensi positif dan insentif untuk terciptanya perbaikan melalui kebutuhan setempat akan tata kelola yang baik dan jasa pelayanan (termasuk jasa lingkungan). Proses konsultasi dengan para pemangku kepentingan dan penjelasan hukum tetap berlanjut, menunjukkan terbukanya peluang keterlibatan dengan Pemerintah dari berbagai tingkat dan lembaga baru, seperti asosiasi Pemerintah Daerah dan DPRD (Bocucci, Jurgens dan Schultz, 2005). LSM dan perguruan tinggi (dengan dana dari donor dan yayasan) telah membantu membuka proses tata kelola di tingkat lokal, meningkatkan kapasitas, menyelenggarakan dengar pendapat publik, menggunakan media untuk mengangkat berbagai masalah, dan membentuk badan pemilih untuk perbaikan dalam kebijakan dan pelaksanaan.

Desentralisasi juga menciptakan kesempatan dan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah-masalah akses dan hak penguasaan lahan—baik dari pemegang hak yang ada (pemegang konsesi swasta) maupun dari para pencari akses yang lebih pasti (masyarakat). Perebutan klaim atas lahan dan tanggungjawab Pemerintah yang tidak jelas telah memperluas perdebatan tentang akses terhadap hutan dan hak guna lahan. Dalam hal ini, terdapat peluang untuk membentuk lembaga yang lebih efektif dan transparan untuk mendukung negosiasi dalam proses rasionalisasi kawasan hutan. Juga, beberapa kajian menunjukkan bahwa desentralisasi telah memberikan kesempatan dan manfaat langsung bagi rumah tangga pedesaan, petani kecil dan masyarakat yang tinggal di dalam hutan. Beberapa kelompok masyarakat mempunyai akses lebih besar terhadap kawasan dan sumberdaya. Sementara masyarakat lainnya mempunyai kedudukan yang lebih baik untuk melakukan negosiasi untuk memperoleh manfaat yang lebih baik dari perusahaan yang akan melakukan penebangan (Engel dan Palmer 2006).

Beberapa tantangan desentralisasi yang masih tetap menjadi masalah turut dikaji ulang disini. Desentralisasi telah menciptakan kesempatan bagi Pemerintah Daerah dan sistem persekongkolan dalam mengeksploitasi hutan dan areal konservasi untuk memperoleh keuntungan finansial dalam jangka pendek. Seperti diuraikan dalam Bab 2, UU Otonomi Daerah juga mencoba menyeimbangkan kembali distribusi penerimaan pajak dan sumberdaya alam antara Pusat dan Daerah. Sementara pembagian ini memberi lebih banyak bagian kepada beberapa daerah untuk pengelolaan sumberdaya hutan, namun tidak menciptakan kerangka insentif yang seluruhnya positif bagi tata kelola regional yang baik. Misalnya, pendapatan sektor kehutanan dari pungutan penebangan hutan dan dana reboisasi dibagikan kembali kepada Pemerintah Kabupaten dan provinsi, dengan pengaturan bahwa yang memperoleh bagian terbesar adalah yang memiliki luas areal penebangan yang terbesar, bukan yang terbaik melakukan pengelolaan hutannya. Wilayah dengan kawasan konservasi besar tampaknya paling dirugikan dengan sistem ini, sehingga menciptakan insentif bagi mereka untuk mencari jalan lain untuk memperoleh pendapatan dari wilayah mereka. Masalah transparansi juga menjadi kendala dalam sistem pembagian hasil, sehingga beberapa Kabupaten meminta perusahaan kehutanan yang beroperasi di wilayahnya untuk membayar pajak dan biaya pada tingkat daerah. Terlebih lagi, pembagian kembali pendapatan melalui Pemerintah Pusat memakan waktu yang lama. Bila alokasi anggaran dibagi menjelang akhir tahun, rencana Pemerintah Daerah untuk pelaksanaannya bisa terlambat dan gagal (Fox dkk, 2005). Pengelolaan wilayah lintas perbatasan – seperti koridor satwa liar dan DAS – tetap merupakan kesenjangan dalam kerangka desentralisasi. Dalam teori, Provinsi bertanggungjawab untuk masalah yang mempengaruhi lebih dari satu Kabupaten dan Pusat bertanggungjawab bagi isu yang mempengaruhi lebih

dari satu Provinsi. Dalam prakteknya, badan pengelolaan lingkungan pada tingkat yang lebih tinggi atau dengan tujuan khusus lambat berkembang dan tidak mempunyai sarana pengelolaan yang memadai. Beberapa Pemerintah Daerah tengah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah ini (misalnya otorita pengelolaan DAS Teluk Balikpapan), seperti dibahas lebih lanjut dalam Bab 6.

Terdapat alasan politis dan ekonomi yang kuat untuk menempatkan tanggungjawab pengelolaan pada tingkat dimana keputusan dapat diambil paling efisien, transparan dan responsif terhadap para pemangku kepentingan dan penerima manfaat dari penggunaan dan pengelolaan sektor kehutanan. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten mempunyai peranan penting dalam pengurusan hutan, tetapi mereka perlu meningkatkan kapasitas kelembagaannya dengan dukungan, pembinaan serta pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Seperti dilihat dalam Bab 2, struktur kelembagaan pada Departemen Kehutanan mungkin perlu lebih mencerminkan kebutuhan pelayanan dan peningkatan kapasitas Pemerintah daerah. Menjelaskan tanggungjawab dan meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah akan membantu memperbaiki pengelolaan hutan.

### 3.3 Perkembangan Terakhir

Sejak berakhirnya masa Orde Baru dan dimulainya era reformasi di Indonesia telah terjadi banyak perubahan penting dan terus berkembang dalam struktur regulasi, transparansi, pemantauan dan pelibatan masyarakat. Dalam beberapa tahun terakhir, sorotan terhadap penebangan liar menjadi semakin meningkat. Desakan anti korupsi di kantor-kantor kehutanan, industri swasta, LSM dan media saling bekerja sama melawan kebiasaan KKN yang sudah membudaya, dan hingga kini masih berpengaruh besar. Undang-undang baru mengenai transparansi, resolusi konflik, reformasi agraria, pengelolaan sumberdaya alam dan reformasi pegawai negeri, saat ini mulai diberlakukan atau sedang dibahas. Bank Dunia (2003) dan beberapa lembaga lainnya telah merekomendasikan sejumlah langkah lebih lanjut untuk memantapkan dan memperluas upaya memberantas korupsi besar dan meningkatkan akuntabilitas sektor kehutanan.

**Transparansi dan Informasi.** Salah satu upaya tata kelola yang terpenting adalah komitmen Pemerintah yang semakin besar terhadap transparansi di sektor ini, terutama dalam hal perizinan eksploitasi hutan. Kejelasan dan transparansi yang lebih baik juga diperlukan dalam pelaporan tentang areal hutan, status dan kondisinya, tata batas hutan, serta penggunaan dan pengelolaan pungutan sumberdaya hutan dan dana reboisasi. Departemen Kehutanan telah menyampaikan pentingnya untuk memulai transparansi pada bulan Februari 2006 yang akan menyikapi sejumlah besar masalah tersebut. Inisiatif ini sebagian didanai serta didukung oleh Bank Dunia dan Pemerintah Belanda.

Umumnya para pemangku kepentingan berkeyakinan bahwa salah satu unsur utama yang menghalangi kemajuan penyelesaian masalah tata kelola dan korupsi adalah kurangnya informasi yang dapat dipercaya, akurat dan terkini tentang sumberdaya hutan Indonesia. Keadaan ini selain menimbulkan perbedaan pendapat mengenai tingkat penebangan dan degradasi hutan, produksi kayu, penebangan liar, konversi hutan, pengelolaan hutan, kebutuhan pembangunan masyarakat, juga memicu ketidaksepakatan tentang tindakan lebih lanjut, prioritas dan konflik pemanfaatan hutan. Informasi yang kurang lengkap juga telah menghambat kemampuan Departemen Kehutanan untuk melaksanakan tata kelola hutan yang baik, meningkatkan transparansi, menegakkan hukum dengan efektif, membuat kebijakan hutan secara tepat, serta memanfaatkan sumberdaya hutan untuk mengurangi

kemiskinan di pedesaan dan meningkatkan pembangunan berkesinambungan. Dalam laporan ini telah diupayakan penggunaan informasi terbaik yang tersedia, walaupun tetap tidak mungkin dapat menjawab semua pertanyaan atau mengkualifikasikan angka dengan perkiraan yang tidak pasti.

Departemen Kehutanan bekerjasama dengan sejumlah pemangku kepentingan, saat ini tengah melancarkan inisiatif untuk meningkatkan informasi, transparansi dan akuntabilitas sektor kehutanan. Inisiatif tersebut, yang dikenal sebagai FOMAS (*Forest Monitoring and Assessment System*) bertujuan untuk menciptakan mekanisme pengambilan kebijakan yang dinamis, dimana informasi yang dapat dipercaya, akurat dan terkini tentang sumberdaya hutan serta kebijakan yang terkait dapat tersedia secara terus menerus dan terbuka bagi masyarakat umum. Bagian terpenting dari inisiatif ini ialah suatu sistem manajemen informasi, kebijakan terbuka yang menyeluruh, mekanisme keterbukaan yang efektif, dan proses pengambilan keputusan yang dirancang dengan menggunakan informasi kehutanan yang akurat dalam praktek sehari-hari. FOMAS akan mencoba menggalakkan tata kelola yang baik dan pengelolaan hutan lestari dengan menyediakan informasi yang sistematis, akurat dan tepat waktu tentang sumberdaya hutan bagi semua lapisan pembuat kebijakan, dan juga bagi masyarakat luas.

Upaya ini akan menjadi sistem pemantauan terhadap perubahan tutupan hutan, laju degradasi hutan, juga perkembangan pembangunan hutan tanaman dan rehabilitasi lahan untuk tingkat nasional. Informasi yang berkaitan dengan kepemilikan dan finansial juga penting bagi transparansi untuk memahami akar masalah politik ekonomi yang mempengaruhi kawasan hutan. Untuk sektor industri dan perusahaan hutan, juga diperlukan informasi tentang pola pemanfaatan dan kepemilikan lahan, besarnya pembayaran pajak dan pelanggaran yang dilakukan, efisiensi pengolahan, sumber kayu dan besarnya utang. Inisiatif transparansi bermaksud menyikapi sebagian besar dari masalah-masalah tersebut. Dukungan luas untuk FOMAS telah ditunjukkan oleh sebagian besar pemangku kepentingan, termasuk Departemen Kehutanan, institusi Pemerintah lainnya, kelompok industri, masyarakat madani, LSM dan lembaga penelitian. Para mitra kerjasama, termasuk Bank Dunia, *Forest Watch Indonesia*, *South Dakota State University*, Program Kehutanan Multi Pihak DFID (MFP), *Wageningen Agricultural University* dan *World Resources Institute* (WRI) akan membantu mengembangkan inisiatif tersebut.

**Konstelasi Ekonomi Politik sedang berubah.** Gellert (2005) menggambarkan ekonomi politik kehutanan sebagai “*oligarki kekuasaan*” yang mengelola kebijakan untuk menghasilkan pemusatan kekayaan dan pengumpulan *rent*. Ia menguraikan bagaimana pembuatan kebijakan dan regulasi (seperti larangan ekspor kayu bulat dan aturan integrasi vertikal) selama ini digunakan untuk memperkuat industri dan meningkatkan nilai tambah industri pengolahan kayu hilir untuk ekspor. Namun, Gellert juga mencatat bahwa dalam beberapa tahun terakhir “*oligarki kayu*” mendapat tantangan dari krisis ekonomi dan intervensi IMF, globalisasi dan perubahan pasar termasuk kebangkitan Cina, kapasitas pengolahan yang berlebih, dan desentralisasi. Kekuatan-kekuatan tersebut telah mengurangi kekuasaan Pusat, mengubah pola perdagangan regional dan produk campuran yang diekspor, serta mengurangi daya saing Indonesia. Kondisi ini mengubah tatanan kekuasaan diantara para pelaku utama ekonomi politik sektor kehutanan dan merombak tatanan tradisional.

Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) terpecah menjadi kelompok reformis dan kelompok tradisional. Sejumlah tokoh kelompok tradisional telah didakwa bersalah, termasuk Bob Hasan, Probosutedjo dan mantan direktur APHI. Pengamat yang berbeda mungkin menyampaikan interpretasi yang tidak sama tentang tindakan yang sama—dan beberapa diantaranya bermakna ganda. Misalnya, penetapan kembali larangan ekspor kayu bulat pada tahun 2001 merupakan kebijakan yang secara eksternal dapat dibenarkan sebagai upaya memerangi

penebangan liar dan ekspor kayu ilegal, tapi pada saat yang sama juga memberikan akses lebih mudah bagi perusahaan pengolahan kayu dalam negeri untuk memperoleh kayu dengan harga murah. Gellert (2005) berdalih bahwa para penguasa telah mencoba menata ulang kelompok pengusaha perkayuannya dan memperoleh kembali kendali perusahaannya melalui pembelian aset dari Badan Penyehatan Perbankan Nasional dan pengaturan izin ekspor di bawah Badan Revitalisasi Industri Kehutanan atau BRIK. Namun, selama beberapa tahun terakhir semakin sulit untuk membuktikan bahwa Pemerintah dan pihak industri bekerja sama untuk melindungi industri dalam bentuknya yang sekarang.

Presiden Indonesia telah menetapkan *platformnya* pada tata kelola yang baik dan pemberantasan korupsi. Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) tentang pemberantasan penebangan liar dan membentuk kelompok kerja tingkat tinggi di bawah Menteri Koordinator Bidang Politik, Pertahanan dan Keamanan. Presiden juga telah mengangkat profil isu kehutanan (dan sumberdaya alam) serta menempatkan dirinya di belakang peningkatan transparansi dan supremasi hukum. Departemen Kehutanan menjadi lebih keras dalam menggalakkan kampanye pemberantasan penebangan liar dan korupsi. Dalam beberapa tahun terakhir Departemen Kehutanan telah mengusulkan UU tentang penebangan liar, mengajukan nama-nama raja kayu gelap kepada Kejaksaan Agung, mencabut izin pengusahaannya, dan menandatangani perjanjian dengan *Indonesian Corruption Watch* dan *Greenomics*. Melalui tindakan-tindakan ini, Pemerintah menunjukkan bahwa hubungan akrab antara pelaku industri dan pihak berwenang tidak lagi berjalan seperti dulu.

Di dalam industri perकayuan sendiri, berbagai jenis perusahaan dan segmen industri melihat kepentingan masing-masing secara independen, mencari pasar dengan membuat produk yang kompetitif atau bersertifikasi, daripada melalui upaya monopoli atau non-pasar. Karena kayu mulai semakin langka, terkait dengan kapasitas industri pengolahan, berbagai segmen industri sekarang harus bersaing untuk memperoleh akses ke bahan baku kayu, sehingga mereka tidak selalu melihat pergeseran kebijakan atau regulasi Pemerintah sesuai dengan kepentingan mereka jika menyangkut aturan baru. Misalnya, eksportir mebel menginginkan sertifikasi kayu dan prosedur sertifikasi lacak balak (*chain of custody*) yang memungkinkan mereka untuk menunjukkan legalitas kepada pasar asing. Bahkan asosiasi perकayuan yang pernah berkuasa, mengakui adanya persaingan dengan Malaysia dan Cina, memperdebatkan (kadang dengan jalan memutar) peraturan Pemerintah yang lebih meyakinkan dan pengendalian isu perdagangan internasional. Inisiatif Uni Eropa untuk mengambil langkah yang lebih ketat terhadap perdagangan kayu ilegal, maupun rencana pelaksanaan Perjanjian Kemitraan Sukarela (*Voluntary Partnership Agreement*), membuat perusahaan menjadi lebih sadar akan perlunya membedakan produk mereka dan mendokumentasikan sumber pasokan bahan bakunya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar.

Kelompok masyarakat juga sudah mulai lebih berani bersuara dan lebih trampil dalam melakukan pelaporan investigatif serta memusatkan perhatiannya pada kasus-kasus dan hal-hal penting lainnya yang perlu direformasi. Pada tingkat lokal, kelompok ini semakin berhasil dalam mengadukan masalah korupsi dan penyelewengan serta mendorong instansi berwenang untuk melakukan berbagai tindakan.

Tidaklah mungkin untuk mengubah seluruh ekonomi politik di Indonesia dari sektor kehutanan saja. Kaufmann (2006) mencatat bahwa untuk memerangi korupsi, suatu negara memerlukan reformasi tata kelola yang sistematis pada lembaga peradilan, bea cukai dan lembaga-lembaga keuangan dan anggaran, kebebasan media dan hak-hak kaum perempuan. Para donor dapat secara langsung membantu proses ini, apabila terdapat komitmen politik dan kepemimpinan yang kuat. Kaufman menekankan bahwa tidaklah efektif untuk fokus hanya pada pejabat tingkat

menengah, tetapi akan lebih baik untuk mengatasi kelemahan tata kelola yang lebih mendasar pada lembaga-lembaga penentu, bukan pada proyek atau sektor tertentu. Ia berargumen bahwa sektor swasta mempunyai peranan penting dan insentif untuk memerangi korupsi. Pengumpulan *rent*, kekuatan monopoli, dan “keuntungan” yang diperoleh beberapa perusahaan dapat mendistorsi iklim investasi dan menghambat pertumbuhan dan pembangunan sektor swasta yang kompetitif. Praktek korupsi, penyimpangan yang dilakukan oleh orang dalam, dan pencucian uang juga dapat meningkatkan kerentanan sektor keuangan dan harus dibayar mahal secara keseluruhan. Risiko ekonomi ini memberikan sejumlah insentif bagi pengusaha untuk ikut terlibat dalam upaya anti korupsi. Menurut pendapatnya, perang melawan korupsi dapat dilakukan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat, memberikan kebebasan pers, menggalakkan transparansi, melibatkan asosiasi bisnis (termasuk UKM) dan membangun standar integritas ke dalam tata kelola perusahaan, dan membuat pedoman untuk tanggungjawab sosial perusahaan. Indonesia sedang bergerak ke arah tersebut, yang akan meningkatkan transformasi ekonomi politik.

Di Indonesia saat ini terdapat tanda-tanda yang memberikan harapan bahwa kondisi dan insentif lambat laun mulai berubah sebagai respon terhadap kekuatan politik dan pasar. Korupsi mendapat sorotan tajam pada pantauan politik dan publik. Kasus penebangan liar mengalami peningkatan. Banyak diantaranya yang telah digugat, banyak yang diajukan ke pengadilan, tapi tidak banyak yang mencapai tahap putusan akhir. Penebangan liar adalah kegiatan bisnis, sehingga tindakan apapun yang menjadikannya lebih sulit atau lebih mahal akan memberikan dampaknya. Akibat pengawasan yang lebih ketat dan kuatnya kemauan untuk memerangi korupsi, terlepas dari apakah terkait dengan perizinan dan pungutan kehutanan atau tidak, sejumlah pemimpin dan tokoh Daerah telah diusut (misalnya di Kabupaten Berau). Hal ini menegaskan kehendak serta mengubah insentif dan perilaku generasi kepemimpinan berikutnya. Dengan pemilihan bupati secara langsung setelah berubahnya UU Desentralisasi tahun 2004, terdapat kemungkinan untuk perubahan yang lebih besar melalui proses pemilihan. Perubahan-perubahan besar tersebut akan berdampak positif terhadap praktek-praktek sektor kehutanan.

**Perubahan Ekonomi Politik Menciptakan Peluang Kemitraan Baru.** Lokakarya Komisi Eropa dengan Departemen Kehutanan (EC 2006) mengidentifikasi sejumlah pendekatan konstruktif yang dapat dilakukan para donor untuk turut serta dalam reformasi tata kelola dan kebijakan dibidang kehutanan. Intervensi tersebut sebaiknya luwes dan responsif, lebih menyeluruh dan terpadu (tidak didasarkan pada *trend* atau semboyan semata, seperti ICDP (*Integrated Conservation and Development Project* atau *Sustainable Forest Management* atau SFM); mendukung prioritas Pemerintah (melalui dukungan program), hanya terkait dengan kebutuhan pembangunan sumberdaya manusia dan kelembagaan yang diperlukan; transparan mengenai agenda yang mendasarinya; didasarkan atas hubungan kemitraan yang lebih erat dan kokoh; lebih banyak berdasarkan program dan bukan berdasarkan proyek; dan mencakup cara inovatif untuk mendukung inisiatif yang baik dari masyarakat (misalnya melalui pemberian hibah). Proses kebijakan partisipatif dan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan kehutanan diperlukan untuk mengatasi masalah kehutanan di Indonesia. Pelaksanaan kebijakan dalam negeri yang sedang berjalan juga dapat diberikan dukungan, seperti PKN (Program Kehutanan Nasional), Kongres Kehutanan dan Dewan Kehutanan Nasional, yang muncul dari keterlibatan donor sebelumnya dalam proses konsultatif di bawah Program Kehutanan Nasional (Albrecht, 2003). Lembaga-lembaga baru ini mengakui bahwa kebijakan kehutanan bersifat multi-sektoral dan memerlukan pendekatan interdepartemen dan multi pihak. Evolusi dinamis masyarakat dan politik Indonesia menciptakan peluang untuk hubungan kemitraan dan kerjasama kolaboratif dengan sejumlah besar lembaga dan kelompok. Dalam kaitan ini, beberapa hal penting diantaranya adalah:



- **Inisiatif Pemerintah Daerah dan Desentralisasi.** Dengan melakukan pendekatan pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat, beberapa Pemerintah Daerah sedang melakukan uji coba terhadap sumberdaya hutan yang inovatif dan pengelolaan DASnya yang seringkali dilakukan dengan bantuan jaringan LSM dan perguruan tinggi. *Ford Foundation* dan Program Kehutanan Multi-Pihak DFID mendukung serangkaian upaya serupa dengan memanfaatkan hibah dan bantuan teknisnya. GEF-MSP [*Global Environment Facility-Multi Stakeholder Program* atau Fasilitas Lingkungan Global-Program Multi-stakeholder] yang dikelola oleh Bank Dunia juga cukup berhasil dalam mencapai tujuan konservasi dengan bekerja pada tingkat provinsi dan kabupaten.
- **Penegakan Hukum dan Lembaga Penyidikan Keuangan.** Melalui serangkaian inisiatif penegakan hukum dan tata kelola dibidang kehutanan, Bank Dunia dan suatu koalisi mitra termasuk CIFOR, DFID-MFP, WRI dan Kelompok Kerja Indonesia tentang Pendanaan Kehutanan, tengah membina hubungan dengan instansi penegak hukum dan lembaga keuangan yang berperan penting dalam memerangi kriminalitas dibidang kehutanan. Bank Dunia dan mitra kerja lainnya juga telah bekerjasama dengan Menko Polhukam dalam upaya mempertemukan POLRI, Kejaksaan Agung, PPATK dan instansi terkait lainnya dalam pemberantasan penebangan dan perdagangan liar.
- **Lembaga Pertanahan dan Akses.** Terdapat peluang yang semakin besar untuk membangun kerjasama untuk menyelesaikan masalah tataguna lahan dan akses antara Pemerintah Pusat dan Daerah, LSM, kelompok tani dan kelompok adat, perguruan tinggi dan para pelaku usaha. Departemen Kehutanan telah membentuk Kelompok Kerja Penguasaan Lahan (*Land tenure*) pada bulan November 2001 untuk mengembangkan wacana tentang pengelolaan hutan yang lebih adil dan lestari. Kelompok Kerja tersebut bermaksud untuk mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik dan membangun pemahaman antara berbagai *stakeholder* tentang konflik penggunaan lahan. BAPPENAS dan BPN saat ini tengah bekerjasama untuk mengembangkan Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional yang berupaya untuk membangun kelembagaan dan mekanisme penyelesaian konflik penggunaan lahan, sejalan dengan prinsip-prinsip Ketetapan MPR Nomor 9 tahun 2001.

**LSM Lingkungan dan Konservasi.** LSM yang berbau lingkungan dan konservasi merupakan mitra utama Bank Dunia dan donor lainnya dalam mengembangkan analisis kehutanan komersial, memberikan sumbangan terhadap proses dialog yang terus berjalan, dan mendukung inisiatif konservasi (misalnya *Forest Watch Indonesia*, TNC, CI, WCS, FFI, LIF dan WWF Indonesia). Beberapa LSM telah membangun hubungan kemitraan yang konstruktif dengan Departemen Kehutanan dalam masalah-masalah tata kelola yang penting (misalnya *Indonesian Corruption Watch* dan *Greenomics*). Departemen Kehutanan juga memiliki program jangka panjang pengembangan kapasitas sumberdaya manusianya melalui perbantuan tenaga selama beberapa tahun pada LSM dan organisasi internasional.

- **Lembaga Riset Internasional dan Yayasan.** CIFOR, *The World Agroforestry Center* dan *Ford Foundation* merupakan mitra penting dalam melakukan analisis dan mendukung organisasi masyarakat serta melakukan dialog yang lebih luas. Lembaga-lembaga dan yayasan tersebut dan mitra LSMnya telah membantu melakukan analisa teknis melalui proses dialog yang memberikan kontribusi sehingga terbuka peluang baru pada sektor ini.
- **Perubahan Evolusioner di Sektor Swasta.** Industri kehutanan pada suatu saat pernah terkesan lebih monolistik dan dikuasai oleh sekelompok asosiasi dagang yang kuat. Akan tetapi sekarang tampaknya industri

mebel, produsen bubur kayu, pabrikan kayu lapis dan kayu gergajian, semuanya menghadapi kekuatan pasar yang berbeda dan melihat peluang masa depan mereka masing-masing secara berbeda pula.<sup>11</sup> Terdapat tanda-tanda bahwa paling tidak beberapa industri sedang berupaya menyesuaikan diri dengan cara-cara yang akan turut membantu menyelesaikan masalah dibidang kehutanan. Perusahaan yang progresif sudah mulai melakukan investasi pada pembangunan hutan tanaman dan mengganti mesin-mesin pabriknya yang akan memungkinkan mereka beroperasi secara lestari dan efisien di pasar global. Asosiasi industri kehutanan juga telah berevolusi: banyak diantaranya dengan manajemen yang baru, dan lebih mewakili kebutuhan anggotanya- perusahaan yang melakukan bisnis secara global—dan lebih terbuka terhadap konsultasi publik dan transparansi. Industri tersebut tidak lagi berbicara untuk kepentingannya sendiri. Kekuatan-kekuatan progresif turut menentang kegiatan penebangan liar karena mereka tahu bahwa persepsi internasional tentang Indonesia berpengaruh terhadap kemampuan mereka untuk mengakses pasar global yang lebih menjanjikan.

- **Hubungan kemitraan LSM-Sektor Swasta.** Beberapa LSM (WWF dan TNC) dan IFC telah membangun hubungan kemitraan dengan pelaku usaha yang lebih progresif di sektor swasta untuk menangani isu seperti sertifikasi atau hutan-hutan konservasi yang bernilai tinggi. Kemitraan awal antara LSM dan perusahaan seperti ini telah banyak ditemui. Akan tetapi, peluang kemitraan akan terus meningkat sejalan dengan kekuatan pasar dan oportunistik yang terus membedakan berbagai kelompok industri. Lembaga-lembaga bantuan dapat (dan telah) mempengaruhi proses ini melalui inisiatif kebijakan yang memihak pada akses pasar dalam negeri untuk produk kehutanan yang berasal dari sumber yang legal, melalui dukungan terhadap jaringan LSM dan masyarakat sebagai pemantau, dan melalui hubungan kemitraan sektor swasta. Namun rasa optimis ini harus ditahan dulu. Upaya untuk meningkatkan pembiayaan di sektor kehutanan atau untuk bekerja dengan perusahaan perorangan perlu dilakukan dengan pertimbangan bahwa perusahaan bisa salah perhitungan, kurang memperhatikan dampak lingkungan, dan menggunakan proyeksi masa depan yang terlalu optimistis. Badan pembiayaan perlu menerapkan uji kelayakan dan tindak lanjut yang lebih baik tentang kegiatan sektor kehutanan, terutama pada industri bubur kayu yang pasarnya sedang berkembang, seperti Indonesia (Setiono, 2006; Spek, 2006).
- **Inisiatif Sertifikasi dan Legalitas.** Munculnya Cina dan India sebagai pesaing telah mengantarkan pada kenyataan tentang perlunya meningkatkan daya saing industri kehutanan Indonesia, yang dimasa lalu pernah dilindungi dan disubsidi, sehingga mengakibatkan ketidakefisienan dan pemborosan dalam produksinya. Selain itu, gerakan sertifikasi, jejaring lingkungan dan pengawasan yang lebih ketat oleh LSM (misalnya *Global Forest and Trade Network* atau Jejaring Kehutanan dan Perdagangan Global) telah mengubah kekuatan pasar dengan mempengaruhi sebagian besar konsumen utama di negara maju untuk meminta bukti pengelolaan hutan dan lahan yang lestari bagi para pemasok kayu, mebel dan kertas. Hal ini menciptakan perhatian dan insentif yang lebih besar terhadap sertifikasi. Di dalam suatu kajian yang dilakukan untuk IMF, Jarvis dan Jaccobson (2006)

11 Laporan media (*The Jakarta Post*, tanggal 1 dan 3 Mei 2006) menggambarkan pendapat berbeda tersebut dari sektor korporasi. Asosiasi Industri Mebel dan Kerajinan Tangan Indonesia mendesak Pemerintah untuk membendung ekspor gelap kayu dan rotan dan mengambil langkah lain untuk membuka pangsa pasar industri mereka yang semakin menurun di dalam dan di luar negeri, seperti melalui pelatihan dibidang desain mebel. Asosiasi Produsen Minyak Goreng Indonesia mendesak Pemerintah untuk membantu industri tersebut berkembang dengan menyediakan lahan lebih banyak, jauh dari wilayah konservasi, taman nasional atau wilayah DAS untuk menghindari konflik lingkungan dan sengketa dengan LSM. Seorang pengusaha dari Yogyakarta yakin bahwa industri mebel memerlukan pasokan kayu yang lestari dan ramah lingkungan dalam jumlah yang memadai. Melalui sumber hutan tanaman industri yang lestari, perusahaan yang bersangkutan berharap dapat membantu lingkungan dan memenuhi permintaan konsumen.

mengidentifikasi sejumlah skim keringanan peraturan bagi pengusaha hutan sebagai insentif positif untuk menempuh langkah-langkah signifikan ke arah sertifikasi. Insentif yang dimaksud mencakup pemeriksaan yang lebih sederhana dan lebih banyak memberikan kebebasan untuk melakukan pengaturan sendiri, yang akan mengurangi "biaya tambahan" dan pungutan bagi pemegang HPH. Saran lainnya termasuk menerapkan pembayaran Dana Reboisasi sebagai jaminan kinerja, yang akan dikembalikan setelah kinerjanya dinilai baik. Inovasi-inovasi tersebut saat ini sedang dipertimbangkan oleh Departemen Kehutanan.

- **Pemimpin Keagamaan.** Pemimpin agama Islam di Indonesia semakin mendukung upaya konservasi, dengan dorongan aktif dari Menteri Kehutanan, pemimpin salah satu partai politik Islam. Pada bulan April, Menteri Kehutanan telah menandatangani kesepakatan untuk melakukan konservasi hutan selama lima tahun dengan Nahdlatul Ulama (NU), kelompok Islam terbesar di Indonesia. Upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pengajaran masalah-masalah kehutanan dan konservasi melalui lembaga keagamaan juga didukung oleh "Faith and Conservation Initiative", bekerjasama dengan *Conservation International*.

**Para Pemimpin Agama Islam Mengikrarkan Dukungan bagi Upaya Konservasi**  
***The Jakarta Post*, 9 April 2006 (Arie Rukmantara)**

Di markas besar Nahdlatul Ulama, Menteri Kehutanan M.S Kaban bercerita tentang seorang Haji yang ditahan karena membiayai penebangan liar di hutan alam. "Saya tanya kepadanya mengapa ia melakukan hal itu," kata Kaban yang memimpin Partai Bulan Bintang. Pak Haji menjawab: "Hutan itu adalah anugrah Allah. Manusia harus memanfaatkannya," kata Menteri setelah menandatangani perjanjian lima tahun tentang konservasi hutan pada hari Kamis dengan kelompok Muslim terbesar di Indonesia ini. Kaban mengatakan bahwa beliau sangat terkejut mendengar jawaban Pak Haji. Walaupun Tuhan telah memberikan sumberdaya alam yang berlimpah kepada manusia, namun manusia tidak boleh mengeksploitasinya dengan sewenang-wenang sehingga menimbulkan kerusakan bagi generasi yang akan datang, katanya.

Salah interpretasi Pak Haji, kata Kaban, juga biasa terjadi diantara para pemimpin agama, yang katanya sering gagal mengikuti keadaan sekarang dan standar moralitas modern ... Pengalaman dengan Pak Haji, kata Kaban, telah memotivasi dirinya untuk menandatangani kesepakatan tentang konservasi dengan NU. Ia berharap bahwa para pemimpin organisasi tersebut dengan 40 juta anggotanya, akan mendorong mereka menjadi pelaksana konservasi aktif dan membantu merehabilitasi 59 juta hektar lahan hutan yang terdegradasi di seluruh Indonesia. Ketua NU Hasyim Muzadi menyambut baik inisiatif tersebut dan mengajak para anggota supaya melibatkan diri dalam upaya konservasi. "Memelihara alam adalah salah satu perintah Tuhan dan merupakan bagian dari ajaran agama kita," kata Hasyim.

### 3.4 Kriminalitas dibidang Kehutanan dan Penegakan Hukum

Penegakan UU Kehutanan secara tepat merupakan faktor mutlak dalam memperbaiki tata kelola. Bahkan walaupun UU itu kuat, tetapi penegakannya mungkin lemah atau bahkan tidak ada. Kelemahan penegakan hukum yang efektif turut menyumbang terjadinya penebangan liar, tingkat eksploitasi hutan yang tidak lestari,

pelanggaran pembayaran retribusi dan pajak, dan kesenjangan tanggungjawab dan tanggunggugat di semua tingkat Pemerintahan. Akan tetapi kata kunci “tepat” merupakan salah satu faktor penting. Kredibilitas kerangka hukum dibidang kehutanan lemah. Penerapan undang-undang yang tidak tepat, misalnya, sering dikaitkan dengan persyaratan dokumen dan administratif, yang digunakan sebagai alat untuk menarik pungutan tidak resmi. Dilain pihak, undang-undang yang tepat, seperti yang melarang penebangan di Taman Nasional, tampaknya dilanggar tanpa takut dihukum dan dilakukan secara terbuka. Lembaga advokasi masyarakat kehutanan juga menunjuk pada penerapan peraturan yang berat sebelah dalam menghadapi petani kecil. Penduduk desa dapat dihukum karena melakukan pelanggaran kecil di kawasan hutan, sementara operator besar yang membuka lahan tanpa takut dihukum, tidak ditangkap (Colchester, 2006). Penegakan hukum lebih diperumit dengan berlakunya desentralisasi, yang mengubah tanggungjawab di sektor kehutanan dan memperumit proses untuk membuat Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam mematuhi undang-undang nasional.

Seperti diuraikan lebih lanjut dalam Bab 4, kriminalitas dibidang kehutanan mendominasi produksi kayu di Indonesia, dengan andil Pemerintah juga. Penebangan liar terjadi dalam berbagai bentuk, termasuk penebangan dengan izin yang diberikan oleh instansi yang tidak berwenang (termasuk pejabat Daerah), konversi lahan yang tidak sesuai dengan aturan, dan bentuk-bentuk pelanggaran lainnya. Penebangan liar merupakan ancaman terhadap sumberdaya hutan Indonesia karena sering terjadi di kawasan hutan primer yang telah ditebang, namun belum sempat memulihkan kembali kondisinya, di lereng terjal, di wilayah tangkapan air pada DAS, atau di kawasan-kawasan lindung yang mempunyai nilai tinggi baik secara lokal maupun global, seperti Taman Nasional. Kejahatan juga dilakukan oleh pelaku yang sangat beragam, dengan penduduk lokal yang miskin seringkali bertindak sebagai kontraktor penebangannya pada ujung mata rantai yang terdiri dari pabrik penggergajian, pedagang, penyandang dana dan yang lainnya. Kejahatan hutan mengabaikan aturan hukum, menyebabkan konflik sosial dan mengakibatkan ketegangan antara berbagai tingkat Pemerintahan. Dampak negatif lain mencakup pendapatan Pemerintah yang hilang, pasar kayu yang terdistorsi dan tidak adanya insentif untuk memproduksi kayu legal. Kejahatan hutan juga menurunkan kredibilitas produk berbasis kayu dari Indonesia di pasar internasional.

Pemerintah dan Departemen Kehutanan telah melakukan upaya yang semakin meningkat untuk menegakkan hukum kehutanan dalam beberapa tahun terakhir. Departemen Kehutanan telah membangun hubungan kerja yang kooperatif (dan staf yang diperbantukan) dengan POLRI dan menggalakkan operasi kehutanan di wilayah-wilayah tertentu (lihat teks dalam boks). Pemerintah juga telah membuat komitmen untuk meningkatkan penegakan hukum di berbagai pertemuan internasional. Bagian ini menguraikan beberapa diantara inisiatif tersebut dan pembelajaran dari pengalaman di masa lalu.

**Restrukturisasi Industri dan Pemeriksaan Pabrik Pengolahan.** Pada tahun 2000, melalui Kelompok Konsultatif untuk Indonesia (*the Consultative Group on Indonesia*) Pemerintah menyetujui untuk menutup industri perikanan yang terilit utang berat dan mengkaitkan usulan penghapusan utang dengan pengurangan kapasitas industrinya (Setiono 2006). Diharapkan bahwa pengurangan kapasitas industri akan menurunkan permintaan akan kayu bulat ilegal. Untuk mendukung maksud tersebut Departemen Kehutanan telah membentuk Kelompok Kerja Restrukturisasi Industri, yang secara teratur bertemu selama tahun 2002, dan melibatkan kolaborasi antara Departemen, lembaga donor, dan sektor swasta. Kelompok tersebut merancang suatu tatacara untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap industri dan mengembangkan metodologi pelacakan kayu bulat dari pabrik sampai ke dalam hutan. Tatacara tersebut kemudian digunakan untuk memeriksa sepuluh industri selama tahun 2003 dan awal tahun 2004.

Kesepuluh industri tersebut semuanya dinyatakan beroperasi secara ilegal atau memiliki kayu bulat ilegal. Akan tetapi untuk membawa temuan-temuan tersebut kepada penyelesaian secara hukum dan secara administratif ternyata cukup sulit. Diperlukan tindak lanjut yang lebih tegas dan penanganan bukti dan kerjasama yang lebih baik dari Pemerintah Provinsi untuk mencapai hasil yang lebih baik. Dalam beberapa kasus, Departemen Kehutanan telah memerintahkan ditutupnya tiga unit industri, akan tetapi Pemerintah Provinsi tidak melaksanakannya. Kasus lain diajukan ke pengadilan tetapi tenggelam dalam sistem peradilan Indonesia.

### **Program Departemen Kehutanan dan Kemajuan dalam Memerangi Penebangan Liar dan Kriminalitas dibidang kehutanan (lihat Lampiran C)**

#### **Program:**

- Memberikan informasi tentang lokasi yang rawan penebangan liar;
- Menggerakkan kepedulian masyarakat tentang penebangan liar;
- Mengurangi campur tangan pihak luar dibidang kehutanan
- Mengintensifkan koordinasi antar-departemen tentang langkah-langkah, operasi dan penyelesaian kasus penebangan liar; dan
- Melaksanakan operasi di lapangan untuk memerangi kriminalitas dibidang kehutanan.

#### **Kemajuan**

- Operasi Hutan Lestari I di Kalimantan Timur (106 kasus, 134 tersangka dan 101.000 m<sup>3</sup> kayu curian sebagai bukti);
- Operasi Hutan Lestari II di Papua (173 tersangka, >72.000 m<sup>3</sup> kayu curian, 361 dokumen palsu, dan 1.269 unit perlengkapan);
- Operasi Wanalaga II di Kalimantan Barat dan Operasi Penanganan Pemalsuan Izin Konsesi;
- Operasi Keamanan Hutan di Taman Nasional Betung Kerihun dan Gunung Palung;
- Revisi dan penggantian SK Menteri (Permenhut No. P18/Menhut-II/2005);
- Sosialisasi dan Konsolidasi INPRES 4/2005;
- Membangun kerjasama dengan PPAK;
- Membentuk Satuan Polisi Hutan Tanggap Cepat;
- Melakukan kerjasama dengan negara-negara konsumen kayu dan LSM.

**Deklarasi Bali dan Prakarsa “11 Langkah”.** Melalui Deklarasi Bali yang bersejarah<sup>12</sup>, Pemerintah Indonesia dengan negara-negara lain telah menandatangani komitmen pada bulan September 2001 untuk: 1) segera mengambil tindakan untuk mengintensifkan upaya nasional dalam menanggulangi penebangan liar; 2) memperkuat kerjasama bilateral, regional dan multilateral dibidang kriminalitas dibidang kehutanan; dan 3) berbagi informasi tentang kriminalitas dibidang kehutanan dan pengapalan kayu ilegal.

Sesudah melakukan analisa dan konsultasi yang intensif, Departemen Kehutanan (dengan dukungan dari Aliansi Bank Dunia-WWF dan para pemangku kepentingan lainnya) telah mengembangkan “Program 11 Langkah Mengatasi

12 Deklarasi Bali mengangkat profil penebangan liar dan memicu debat tentang kebijakan, kesadaran masyarakat, perhatian media dan keprihatinan di kalangan industri kayu. Deklarasi Bali juga membuka jalan bagi proses-proses serupa di bagian dunia lain, khususnya FLEG Afrika, FLEG Asia Timur Laut, Kemitraan Hutan Asia dan Proyek Dukungan FLEG Komisi Eropa.

Penebangan Liar” yang bertujuan untuk memberikan kerangka kerja yang sistematis, komprehensif, tepat waktu, yang dapat digunakan sebagai acuan oleh semua pemangku kepentingan untuk memberantas penebangan liar, meningkatkan penegakan hukum dan mencapai pengelolaan hutan lestari di Indonesia. Inisiatif ini dimaksudkan untuk melaksanakan dan mendukung kerangka kerja yang sistematis dan komprehensif dalam rangka mencegah, mendeteksi dan menekan penebangan liar secara efektif dan meningkatkan penegakan hukum di Indonesia. Kerjasama antara DepKeu, POLRI, Angkatan Bersenjata, lembaga peradilan, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Bea Cukai, dan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten, serta adanya tanda-tanda kejelasan dan keseriusan dalam menuntut pelanggaran berat; dan prioritas tinggi dalam memberantas penyelundupan kayu bulat ke negara-negara tetangga, merupakan hal-hal penting yang akan memperkuat penegakan hukum kehutanan. Pemerintah telah membuat beberapa kemajuan melalui pernyataan politik tingkat tinggi dan pengusutan beberapa kasus pelanggaran berat, seperti ditunjukkan dalam kotak teks dan liputan media di situs *web* milik Departemen Kehutanan.

Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2005 mengkodifikasikan dan memperkuat komitmen untuk memerangi kriminalitas dibidang kehutanan. Instruksi tersebut mengarahkan delapan belas instansi Pemerintah untuk bekerjasama mengendalikan penebangan liar dan pengusutan kriminalitas dibidang kehutanan. Kedelapan belas instansi tersebut, termasuk Kantor Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, Departemen Kehutanan, POLRI, dan para pejabat sektor keuangan. Departemen Dalam Negeri telah menyerukan kerjasama pada tingkat Pemerintah Kabupaten dan melarang pemberian ijin penebangan lebih lanjut pada tingkat Kabupaten. Selain itu, petugas Kepolisian dan Kejaksaan telah ditempatkan di Departemen Kehutanan, namun masih diperlukan penyusunan rencana yang lebih rinci, anggaran, pengaturan dalam pembagian informasi dan standar protokol. Seperti telah dibahas dalam Bab sebelumnya, saat ini sedang diupayakan untuk membuat undang-undang khusus mengenai kriminalitas dibidang kehutanan.

Upaya-upaya tersebut tidak hanya ditujukan untuk mengatasi penebangan liar, tetapi juga merupakan pelatihan dan tindakan anti-pencucian uang, serta upaya memperoleh kembali aset negara yang telah digelapkan. Saat ini telah dilakukan uji coba dengan menggunakan pendekatan intelijen dan penyidikan keuangan maupun pengembangan langsung dalam pelaksanaan koordinasi antar-instansi. Hal ini memudahkan upaya penegakan hukum yang lebih “adil”: dengan mengikuti aliran dananya, bukan kegiatannya. Hukuman akan dikenakan kepada pelaku utamanya dan bukan kepada penebangnya yang miskin, yang bekerja pada bagian paling bawah mata rantai pasokan kayu bulat. Perolehan kembali aset yang disimpan di luar negeri juga dapat menciptakan insentif politik guna mengambil tindakan cepat, dan dapat menyediakan dana yang lebih banyak untuk pengelolaan dan perlindungan hutan. Beberapa hal lainnya juga sedang diupayakan, misalnya, transparansi di sektor kehutanan, kerjasama dengan pihak Perdagangan dan Bea Cukai untuk mengurangi perdagangan kayu ilegal, dialog internasional antara negara konsumen dan negara produsen kayu, dan keterlibatan yang semakin besar antara Pemerintah, LSM, para Donor dan semakin banyak dari sektor Swasta. Lembaga-lembaga bantuan pembangunan luar negeri telah mendukung proses dan upaya kolaborasi antar-instansi tersebut.

Semua upaya ini membantu Indonesia untuk bergerak dari komitmen menuju tindakan nyata dibidang tata kelola, terutama untuk bidang penegakan hukum. Misi Bank Dunia pada bulan September 2006 yang meninjau ulang kegiatan penegakan hukum dan tata kelola dibidang kehutanan Indonesia telah melaporkan adanya komitmen kuat dan kemajuan positif yang terus berlanjut pada tingkat lapangan. Upaya koordinasi lintas Departemen yang dipimpin oleh Menko Polkam turut memberikan dorongan, tetapi masih memerlukan dukungan teknis dan perlu difokuskan

pada sasaran-sasaran kuncinya. Terdapat perkembangan positif lain melalui pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi tingkat tinggi, dan upaya reformasi yang berlanjut pada instansi kepolisian dan kehakiman.

Seperti disebutkan dalam Bab 2, inisiatif-inisiatif tersebut didasarkan atas temuan bahwa para cukong dan pelaksana besar penebangan liar perlu dijadikan target untuk dalam melihat kemajuan upaya ini, bukan para penebang kecil yang berada pada mata rantai paling bawah (Colchester, 2006). Sementara penebangan liar dan kriminalitas dibidang kehutanan mendapatkan perhatian paling banyak dalam penegakan hukum, hendaknya juga dicatat bahwa perambahan kawasan lindung dan hutan konservasi DAS juga tetap memprihatinkan, baik yang terjadi pada tingkat desa maupun yang dilakukan oleh para pembuat keputusan di daerah. Juga, perdagangan satwa liar yang dilindungi dan yang terancam punah merupakan hal biasa di Indonesia. Isu-isu ini dibahas lebih lanjut pada Bab 6 dalam uraian tentang perlindungan keanekaragaman hayati.

**Menentukan Sasaran untuk Memperoleh Dampak.** Walaupun sudah terdapat peningkatan transparansi dan tersedia “Program 11 Langkah” sebagai strategi yang menyeluruh, namun masih dibutuhkan untuk menargetkan keamanan sumberdayanya juga untuk efektivitas biaya dan menghasilkan dampak positif. Dalam hal ini, tujuan-tujuan yang realistis perlu dirumuskan terlebih dahulu dan fokuskan upaya-upaya tersebut pada pihak yang paling bertanggungjawab atas pelanggaran berat, mungkin dengan melihat volume kayu tebangan liar (pabrik besar mengkonsumsi kayu paling banyak) atau areal yang terkena dampak. Juga penting untuk menargetkan kasus yang “dapat dimenangkan” dimana terdapat cukup banyak bukti untuk menetapkan tersangkanya. Hal ini penting untuk membangun citra masyarakat yang baik dan untuk menjadi preseden bagi kasus-kasus yang akan datang. Juga mungkin akan tepat sekali untuk memusatkan kegiatan penegakan hukum dengan prioritas pada kawasan hutan tertentu. Misalnya, prioritas penegakan hukum yang dilakukan terhadap hutan produksi akan berbeda dengan hutan lindung yang terdegradasi. Tabel di bawah ini menunjukkan beberapa target atau prioritas yang dimungkinkan untuk kegiatan penegakan hukum terhadap kawasan hutan yang berbeda.

Pertimbangan Penegakan Hukum terhadap Kategori Hutan yang Berbeda		
Jenis Kawasan	Berhutan	Tidak berhutan
<b>Hutan Produksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perangi penebangan liar, pengolahan dan perdagangan</li> <li>Kurangi dampak negatif dari penebangan LEGAL</li> <li>Pastikan pembayaran royalti dan pungutan yang tepat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tegakkan aturan penanaman kembali dan aturan penyelenggaraan perusahaan hutan. Pertimbangkan akses masyarakat dan alternatif pemanfaatan lahan</li> </ul>
<b>Hutan Konversi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurangi dampak pembukaan lahan &amp; risiko kebakaran</li> <li>Pastikan royalti &amp; pungutan dibayar tepat.</li> <li>Pertimbangkan batas kawasan dan aturan untuk hutan konservasi yang bernilai tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tegakkan aturan penanaman kembali dan penyelenggaraan pembangunan hutan tanaman</li> <li>Perjelas tanggungjawab, pengguna yang memenuhi syarat, akses</li> <li>Izinkan akses, penggunaan &amp; manfaat yang lebih luas dan lebih merata</li> </ul>
<b>Hutan Proteksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perangi penebangan liar dan perambahan hutan</li> <li>Perjelas tanggungjawab, pengguna yang memenuhi syarat, akses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perangi penebangan liar dan perambahan hutan</li> <li>Perjelas tanggungjawab, pengguna yang memenuhi syarat, akses</li> </ul>
<b>Hutan Konservasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perangi penebangan liar dan perambahan hutan</li> <li>Perhatikan perdagangan satwa liar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tanggapi perambahan dan penggunaan kawasan yang tidak sesuai</li> <li>Perhatikan perdagangan satwa liar</li> </ul>

**Di luar Penegakan Hukum.** Penegakan hukum dan penerapan peraturan dan undang-undang yang ada hanyalah salah satu bagian dari penyelesaian masalah. Banyak hambatan untuk meningkatkan supremasi hukum, termasuk kontradiksi antara undang-undang, tidak ada konsensus tentang undang-undang yang mana perlu diberikan prioritas untuk ditegakkan, kawasan hutan yang sangat luas (tantangan logistik), keengganan pihak yang berkuasa, korupsi dalam sistem hukum, dan lemahnya koordinasi antara instansi Pemerintah, maupun negara-negara lain. Disamping itu, peningkatan upaya penegakan hukum dapat menimbulkan lebih banyak konflik dan kekerasan di sektor kehutanan, kehilangan pendapatan untuk kelompok-kelompok tertentu, termasuk bagi yang berkuasa dan masyarakat miskin di pedesaan yang terlibat dalam kegiatan kehutanan ilegal. Seperti disebutkan dalam Bab 2, upaya-upaya untuk mengembangkan suatu “undang-undang kriminalitas dibidang kehutanan” sedang dilakukan. Selain itu, proses dialog yang berlanjut dan konsultasi antar lembaga akan membantu menyikapi keprihatinan dan konflik yang mungkin timbul bilamana upaya penegakan hukum mulai menunjukkan hasilnya.

### Kriminalitas dibidang Kehutanan dan Anti-Pencucian Uang

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) ditugaskan untuk mengumpulkan, menganalisis dan menyebarkan informasi tentang pencucian uang, termasuk pendapatan dari penebangan liar. PPATK telah menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) dengan Departemen Kehutanan dan CIFOR serta pihak-pihak lainnya. Sangat disadari bahwa penebangan liar itu merupakan pelanggaran yang mendasar dalam UU Anti-Pencucian Uang. Namun demikian masih ada salah pendapat tentang tugas resmi PPATK (intelijen dan bukan investigasi serta penuntutan); tentang aspek finansial kegiatan penebangan liar (pendanaan vs. pemanfaatan dari vs. menyembunyikan pendapatan dari kriminalitas dibidang kehutanan); dan tentang peranan instansi lain dalam menggunakan data intelijen untuk memerangi kriminalitas dibidang kehutanan. Sampai Oktober 2005 PPATK telah mengirimkan tujuh laporan mengenai kejahatan pencucian uang yang mencurigakan berkaitan dengan penebangan liar kepada Polri (Setiono dan Husein 2005) dan sejumlah 14 laporan telah dikirimkan sampai bulan Agustus 2006.

**Di luar Sektor.** Disamping tindakan-tindakan yang dilakukan di dalam sektor kehutanan sendiri, upaya penegakan hukum dan perbaikan tata kelola juga harus memperhitungkan kebijakan atau tindakan penting yang mempengaruhi cara penggunaan dan pengelolaan sumberdaya hutan yang dibuat oleh para pelaku di sektor keuangan. Masa depan kehutanan Indonesia sangat bergantung pada reformasi dibidang keuangan, seperti UU kebangkrutan yang baru, penyelesaian hutang yang dapat dipertanggungjawabkan dan uji tuntas yang lebih baik. Upaya untuk memperbaiki kebijakan yang memungkinkan syarat-syarat dan supremasi hukum hendaknya melibatkan Kantor Menteri Koordinator Bidang Ekuin, Departemen Keuangan, Bank Indonesia, serta instansi sektor keuangan lainnya. Beberapa reformasi kebijakan yang diperlukan tidak khusus mengenai investasi kehutanan, akan tetapi akan mempunyai dampak langsung dan sangat berarti bagi sektor kehutanan jika kebijakan tersebut diterapkan. Pada umumnya, peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan pada perusahaan-perusahaan kehutanan akan membantu memperbaiki pengelolaan hutan dengan meningkatkan pengamatan publik dan memungkinkan penegakan hukum yang lebih baik.

**Di luar Batas.** Inisiatif Tata Kelola dan Penegakan Hukum Kehutanan di Asia Timur (*The East Asia Forest Law Enforcement and Governance Initiative -FLEG*) berkembang pada pertemuan dan deklarasi Bali pada tahun 2001. Sebagai negara dengan kawasan hutan terbesar yang turut serta dalam proses FLEG, kemajuan Indonesia dalam inisiatif penegakan



hukum merupakan hal yang konstruktif bagi upaya-upaya serupa di kawasan ini, menciptakan momentum dan merupakan contoh bagi negara-negara lain yang sedang mencoba memperbaiki tata kelola kehutanannya. Bank Dunia membantu partisipasi Indonesia dalam inisiatif regional melalui fasilitasi dan mempromosikan contoh-contoh dan keberhasilan Indonesia dalam forum yang lebih luas. Kelompok Penasihat Unit Kerja EAP-FLEG (*the EAP-FLEG Task Force Advisory Group*) bertemu di Manila pada awal tahun 2006 dan pertemuan tingkat Menteri kemungkinan akan diselenggarakan menjelang akhir tahun 2007 untuk meninjau status pelaksanaan dan menegaskan kembali komitmen tingkat tinggi mereka. Lembaga keuangan internasional juga mempunyai peranan penting dalam mengurangi perdagangan ilegal dan sindikat pencucian uang internasional (Setiono dan Husein 2005).

### 3.5 Konflik, Ketidakadilan dan Alokasi Penggunaan Lahan

Konflik kehutanan umumnya terjadi secara luas dan acapkali disertai dengan kekerasan, dan secara langsung merusak tatanan sosial, stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi. Konflik kehutanan di Indonesia terjadi secara horisontal antara masyarakat lokal dan pemegang konsesi hutan, maupun konflik vertikal antara berbagai tingkat Pemerintahan (Bennet dan Walton 2003, Jarvie dkk 2003). Seperti diuraikan dalam Bab 2, distribusi kawasan tidak merata diantara berbagai fungsi hutan dan tujuannya; demikian pula pembagian manfaatnya juga tidak merata. Rencana Tindak Strategi Keanekaragaman Hayati (RTSKH) 2003 mencatat bahwa minoritas bangsa Indonesia mendapat manfaat dari penggunaan sumberdaya alam, "sedangkan biaya degradasi dipikul oleh mayoritas". Konflik berawal dari tata kelola yang buruk, rencana tata ruang yang tidak memadai dan tidak partisipatif, ketidakadilan di masa lalu, penerapan hukum yang tidak konsisten, desentralisasi hubungan kewenangan, maupun penyalahgunaan kekuasaan. Kelompok Krisis Internasional (*the International Crisis Group –ICG*) pada tahun 2001 mencatat bahwa "Indonesia perlu merekayasa keseimbangan yang lebih baik antara klaim negara, perusahaan swasta dan warga negara biasa atas kekayaan alamnya, sambil memastikan bahwa ekstraksi yang dilakukan lebih lestari dilihat dari segi lingkungan dan sosial." ICG menyimpulkan bahwa untuk menyikapi konflik kehutanan diperlukan penegakan aturan perundang-undangan yang ada secara teratur dan lebih adil; adanya mekanisme penguasaan pengelolaan hutan bagi individu dan kelompok masyarakat yang memadai; penjelasan tentang peranan dan tanggungjawab perizinan dan pengaturan sumberdaya hutan antara berbagai tingkat Pemerintahan; dan pengurangan bantuan militer untuk menghasilkan pendapatan melalui eksploitasi sumberdaya hutan. Ketetapan MPR No. 9 tahun 2001 menyediakan dasar bagi reformasi hukum dan pendekatan kelembagaan untuk mengelola dan mengurangi konflik, namun hal ini belum dilaksanakan. Sejumlah proyek LSM dan donor telah menyediakan bantuan untuk peningkatan kapasitas dan bantuan hukum untuk membantu penyelesaian konflik.

Walaupun telah ada perubahan ke arah perbaikan, namun beberapa jenis konflik, tuntutan dan kontroversi akan tetap ada karena alasan historis atau budaya. Konflik jenis lain akan tetap muncul selama Pemerintah dan masyarakat bersama-sama merencanakan kegiatan dan melakukan pembangunan ekonomi untuk masa depan. Walaupun kadang-kadang penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak dimungkinkan, namun masih banyak kebijakan yang tetap akan berujung dengan keluarnya pihak yang menang dan pihak yang kalah. Barangkali penting untuk mencari cara atau pendekatan dimana pihak yang menang tidak memperoleh kemenangannya secara mencolok sehingga menciptakan ketidakadilan dan konflik yang baru. Penting juga untuk mencari pendekatan yang memungkinkan pihak yang kalah bisa menerima kealahannya dan memahami bahwa keluhan-keluhan mereka bisa dimengerti, dan oleh karenanya kerugian-kerugian yang mereka derita dapat diganti dengan wajar. Kerangka

hukum dan sistem peradilan belum mencapai keadaan tersebut untuk mewujudkan kondisi ideal sebagaimana diuraikan di atas.

**Hak-Hak dan Akses.** Sistem pengelolaan hutan Indonesia yang ada memberikan akses dan hak pemanfaatan (penguasaan) atas lahan hutan. Misalnya, hak eksploitasi diberikan kepada konsesi hutan untuk 20 tahun dengan kemungkinan untuk diperpanjang. Hak untuk membuka hutan dan mengganti status lahannya untuk diberikan kepada pemegang konsesi hutan tanaman industri. Namun, hak-hak tersebut sebagian besar diberikan kepada perusahaan besar. Masyarakat dan petani kecil seringkali tidak diberikan akses untuk menggunakan lahan yang dapat digunakan secara produktif untuk menghasilkan pangan, termasuk kayu – bahkan bila lahan-lahan tersebut tidak berhutan dan tidak mampu berfungsi sebagaimana mestinya (misalnya untuk perlindungan DAS). Pengendalian dan alokasi lahan yang dilakukan secara terpusat tidak mengakomodasi keperluan ekonomi lokal, penggunaan lahan sebelumnya, kegiatan pengelolaan, atau klaim kepemilikan dapat mengakibatkan kebijakan alokasi pemanfaatan lahan yang memicu konflik, secara vertikal antara tingkat kewenangan pengelolaan dan secara horizontal antara berbagai macam pemanfaatan dan para pengguna lahan di lapangan. Dengan demikian, klarifikasi dan secara potensial, realokasi hak guna lahan dan akses akan membantu mengurangi konflik dan memperbaiki tata kelola sektor kehutanan. Revisi peraturan kehutanan, yang telah melalui proses konsultatif selama setahun lebih, memiliki potensi untuk menyikapi masalah ini melalui pemberian beberapa hak untuk kegiatan hutan masyarakat atau kegiatan penanaman. Akan tetapi, hak-hak yang ditawarkan dan pembatasan aturan yang menyertainya mungkin tidak akan memuaskan semua pihak.

Kemiskinan juga membawa dampak terhadap gender, dan banyak pihak berpendapat bahwa terdapat lebih banyak perempuan dan anak-anak di antara penduduk miskin. Perbaikan pengelolaan hutan, akses dan hak-hak masyarakat akan membantu mengatasi ketidakseimbangan tersebut, akan tetapi juga diperlukan pendekatan pengelolaan dan pembuatan kebijakan yang lebih kolaboratif dan inklusif, mulai dari bawah ke atas (*bottom-up*). Masalah-masalah ini dibahas lebih terperinci dalam Bab 5.

**Proses Dialog dan Penyelesaian Konflik.** Pengurangan konflik dalam sektor kehutanan dapat dilakukan melalui beberapa langkah-langkah positif, seperti yang disarankan CIFOR (2004), antara lain:

- Membangun mekanisme penyelesaian konflik bagi Pemerintah Kabupaten dan Provinsi untuk menyikapi keprihatinan para pihak dan menyelesaikan konflik yang timbul sebelum terjadi kekerasan.
- Membentuk tim “tanggap cepat” pada tingkat Kabupaten dan Provinsi untuk membantu menyelesaikan konflik yang telah dimulai.
- Membantu memantau ‘titik panas’ konflik dan menyelesaikan akar masalahnya.
- Tingkatkan ketentuan standar bagi pengkajian dampak sosial bagi proyek perkebunan, penanaman, pertambangan dan proyek infrastruktur yang berdampak perhutan.
- Berikan prioritas penyelesaian kontradiksi antara klaim adat dan undang-undang nasional.

Namun demikian masih terdapat hambatan untuk menyelesaikan konflik dengan baik. Yang paling utama diantaranya adalah tidak ada saling percaya antara para pemangku kepentingan sebagai landasan untuk membangun proses negosiasi. Selain itu, tidak ada mediator dan lembaga yang berpotensi untuk bertindak sebagai penengah yang netral. Kemajuan dalam masalah ini haruslah terkait dengan perbaikan menyeluruh dalam sistem hukum dan demokratisasi dalam pembuatan kebijakan. Kendati terdapat konflik yang rumit dalam penggunaan lahan, hak

dan klaim, sekedar panduan dapat ditawarkan untuk mulai menangani masalah-masalah tersebut: belajar dari masa lalu, dilaksanakan dengan mekanisme yang sudah ada, dengan melibatkan Pemerintah dan masyarakat dalam mengembangkan mekanisme, dengan mengandalkan pada kelembagaan dan proses, dan mulai dengan lahan terdegradasi yang dialokasikan untuk kegiatan ekonomi.

Mengingat luasnya lahan hutan dan banyaknya klaim yang diajukan serta tumpang tindihnya penggunaan lahan, maka akses dan realokasi merupakan masalah yang sangat rumit dan sulit diidentifikasi penyelesaiannya. Dialog merupakan bagian penting dalam penyelesaian, akan tetapi harus dilakukan dengan hati-hati untuk tidak mengundang harapan yang tidak dapat dipenuhi. Hal ini dapat meningkatkan ketegangan dan memicu konflik para pihak yang sama-sama mengajukan klaim.

**Peluang pada lahan terdegradasi.** Seperti telah dibahas dalam bab sebelumnya, kawasan hutan negara memiliki wilayah luas yang tidak berhutan – dan wilayah ini semakin luas oleh karena penebangan liar dan konversi lahan yang terus berlanjut dan habisnya ijin pengusahaan hutan. Bagian terbesar dari wilayah ini dalam kenyataannya dikelola oleh pelaku lain (petani kecil, masyarakat) tanpa ijin dan tanggungjawab yang sah. Sebagai bagian dari proses dialog tersebut di atas, para pihak bisa membicarakan dan menyepakati pendekatan baru yang memungkinkan akses yang lebih luas dan hak pengelolaan atas lahan hutan, khususnya lahan hutan yang terdegradasi. Realokasi dan diversifikasi penggunaan lahan serta hak pengelolaannya kepada berbagai pengguna lahan dapat mendorong investasi dalam sumberdaya hutan dan lahan, meningkatkan produktivitas dan pendapatan, memperbaiki kesejahteraan masyarakat pedesaan, dan memberikan kontribusi dalam mengurangi konflik. Topik ini dibahas lebih rinci dalam Bab 5.

Memfokuskan pembicaraan pada kebijakan tertentu tentang lahan lahan tertentu juga akan membantu mengelola harapan para pihak yang terlibat dalam proses itu. Kondisi sumberdaya hutan yang terdegradasi menimbulkan pertanyaan tentang fungsi hutan dan pilihan-pilihan penggunaan lahan saat ini. Misalnya, di areal dengan tutupan hutan yang masih tersisa baik, apakah perlu dikelola untuk perlindungan atau untuk tujuan ekonomi? Pada lahan yang tidak berhutan, pilihannya mungkin rehabilitasi fungsi hutan atau realokasi lahan. Realokasi lahan yang terbaik dapat difokuskan pada areal tak berhutan (tidak produktif) yang ditetapkan untuk kegiatan ekonomi (misalnya, kawasan hutan Produksi dan Konversi). Dilain pihak, rehabilitasi sebaiknya difokuskan pada areal yang sekarang ditetapkan untuk menghasilkan jasa lingkungan, seperti lereng terjal atau tempat keanekaragaman hayati yang penting.<sup>13</sup>

Van Noordwijk (2005) dari ICRAF (*International Centre for Research on Agroforestry* atau Pusat Penelitian Internasional dibidang *Agroforestry*) dan CIFOR (2004) mengemukakan bahwa realokasi dan rehabilitasi tidak saling mengeksklusifkan: banyak penggunaan lahan untuk kegiatan *agroforestry* dan tanaman pertanian yang dilakukan petani kecil juga membantu melestarikan fungsi hutan yang penting, seperti pengendalian erosi. Juga, pada lahan tidak berhutan yang terdegradasi dan tidak lagi menyediakan jasa lingkungan atau tidak memberikan fungsi hutan lainnya, sebaiknya dipertimbangkan untuk pemanfaatan yang lebih luas dan tidak dikaitkan dengan menghidupkan kembali fungsi hutan yang hilang. Tabel berikut menggambarkan beberapa jenis pilihan yang tersedia bagi berbagai fungsi hutan untuk membantu menyelesaikan konflik penggunaan lahan. Walaupun disederhanakan, kerangka ini paling tidak mulai memecahkan pertanyaan tentang akses dan realokasi hutan menjadi unit-unit yang lebih mudah dikelola dan dapat disikapi secara sistematis melalui analisis dan dialog.

13 Departemen Kehutanan telah membiayai program rehabilitasi lahan yang besar, dikenal sebagai GERHAN, sejak tahun 2003. Informasi lebih banyak tentang maksud dan tujuan serta lokasi program ini dibahas dalam Bab 6.

Pertimbangan Penyelesaian Konflik Lahan di Berbagai Fungsi Hutan		
Fungsi Hutan	Berhutan	Tidak berhutan
<b>Hutan Produksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikelola untuk tujuan ekonomi.</li> <li>• Dicadangkan untuk areal yang memiliki nilai konservasi tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realokasi atau Rehabilitasi?</li> </ul>
<b>Hutan Konversi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikelola untuk tujuan ekonomi?</li> <li>• Dicadangkan untuk areal yang memiliki nilai konservasi tinggi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realokasi?</li> <li>• Kembangkan program pengurangan kemiskinan</li> </ul>
<b>Hutan Lindung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikelola untuk menyediakan jasa lingkungan</li> <li>• Dizinkan untuk penggunaan lahan yang sesuai (<i>non-ekstraktif</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realokasi atau Rehabilitasi?</li> <li>• Mungkinkan penggunaan lahan yang sesuai</li> </ul>
<b>Hutan Konservasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dikelola untuk memelihara keanekaragaman hayati, nilai hutan yang lebih tinggi</li> <li>• Dizinkan untuk pemanfaatan lahan yang sesuai (<i>non-disruptif</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitasi?</li> <li>• Izinkan penggunaan lahan yang sesuai</li> </ul>

### 3.6 Masalah Kelembagaan dan Pengelolaan Hutan

Marifa (2004) and Kartodihardjo (2004) berargumentasi bahwa transformasi kelembagaan diperlukan untuk mencapai tata kelola sumberdaya alam yang lebih baik di Indonesia. Marifa memfokuskan analisisnya pada tingkat nasional yang luas. Ia mencatat bahwa tidak banyak yang bisa dilakukan untuk mengintegrasikan kebijakan dan mempertahankan konsistensi dalam pelaksanaan kebijakan. Pertikaian politik antara Pusat dan Daerah dapat mengakibatkan Pemerintah Kabupaten membuat kebijakan yang berpandangan sempit atau saling bertentangan. Bahkan Kabupaten progresif kesulitan untuk mengatasi rumitnya aturan yang mereka hadapi. Marifa berpendapat bahwa pembuatan kebijakan pada tingkat lebih tinggi menciptakan konsistensi lintas sektor, adanya peranan lebih besar bagi instansi pengelolaan sumberdaya Provinsi, dan timbulnya peranan yang lebih kuat bagi badan pemilih masyarakat setempat untuk mengimbangi tata kelola pada tingkat lokal. Masalah-masalah ini melampaui ruang lingkup laporan ini, walaupun perubahan terhadap undang-undang desentralisasi pada tahun 2004 membantu memperjelas beberapa peranan dan hubungan. Usulan untuk undang-undang sumberdaya alam (dalam bentuk RUU selama beberapa tahun) berupaya menciptakan kerangka besar untuk mengelola kebijakan pengelolaan sumberdaya alam lintas sektor.

Kartodihardjo (2004 dan 2002) dan ITTO (2001) menyoroti masalah-masalah kelembagaan di dalam sektor kehutanan, yang sebagian didasarkan atas masukan dari konsultasi publik mengenai rekomendasi sektor kehutanan terdahulu. Dalam era pasca desentralisasi ini, disarankan bahwa Departemen Kehutanan tidak lagi melaksanakan pengendalian langsung terhadap pengelolaan hutan dan struktur organisasi Departemen Kehutanan tidak tepat untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan pengelolaan hutan sekarang. Kartodihardjo dan ITTO melihat adanya kebutuhan untuk merumuskan kembali tugas dan tanggungjawab Departemen Kehutanan agar sejalan dengan sifat desentralisasi dalam pengurusan Pemerintahan dan merampingkan organisasi secara keseluruhan. Menurut mereka, diperlukan kelembagaan yang lebih tinggi (mempertegas pendapat Marifa) untuk menyikapi masalah desentralisasi dan koordinasi antar undang-undang, maupun untuk membangun kebijakan dan melakukan konsultasi serta pengawasan masalah kehutanan. Kapasitas kelembagaan diperlukan pada tingkat-tingkat tertentu untuk

merumuskan kriteria dan indikator kinerja, menyediakan bantuan teknis kepada unit-unit pengelolaan hutan yang didesentralisasikan, menerapkan suatu mekanisme untuk penyelesaian konflik, mengesahkan rumusan kebijakan, meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia, dan menyelesaikan masalah tata batas hutan, klaim, kepemilikan dan pengelolaan antara ketiga tingkat Pemerintahan. Hasil studi ini menyatakan bahwa masalah kelembagaan menghambat pelaksanaan rekomendasi teknis yang baik.

Karena tanggungjawab yang didesentralisasikan, struktur organisasi Pemerintah Pusat dapat lebih menekankan pada – dan unit kelembagaan yang bertanggungjawab – pengawasan proses pembuatan kebijakan, koordinasi antar instansi, sinkronisasi kebijakan dan pembuatan kebijakan yang pasti dan berlanjut. Disamping itu, Pemerintah Pusat dapat lebih memfokuskan diri pada persaingan usaha di pasar-pasar global, merumuskan insentif dan iklim investasi yang menyeluruh, rasionalisasi hak dan pemanfaatan lahan di areal hutan, masalah perhutanan sosial dan penegakan hukum (baik koordinasi maupun peningkatan kapasitas). Pada saat yang sama, Pemerintah Pusat perlu mengurangi kegiatannya pada masalah teknis, pelaksanaan lapangan dan pembuatan kebijakan, serta pengelolaan hutan produksi. Kartodihardjo (2002) menyatakan bahwa kelembagaan dan struktur pengelolaan hutan dapat dirancang ulang untuk lebih didesentralisasikan, lebih mendengar aspirasi masyarakat, dan lebih responsif terhadap pembangunan – dan masalah – yang dinamis di lapangan. Hal ini barangkali dapat berlaku juga untuk instansi penegakan hukum. Dia percaya bahwa “bentuk kelembagaan tersebut akan menentukan tingkat profesionalisme, bukan sebaliknya.”

### 3.7 Opsi untuk memperbaiki Tata Kelola Kehutanan

Untuk memperbaiki tata kelola kehutanan, beberapa opsi dan pendekatan yang telah dibahas di muka dirangkum dalam tabel berikut. Tabel ini memberikan peta jalan bagi masalah tata kelola yang disusun menurut jenis dan kondisi lahan hutan. Kerangka ini memberi landasan untuk pembahasan lebih lanjut tentang opsi intervensi yang diprioritaskan dalam Bab 7.

### Opsi Dukungan Kebijakan dan Investasi untuk Memperbaiki Tata Kelola Kehutanan

TUJUAN: Memperbaiki Tata Kelola dan Pengelolaan Hutan		
<b>1. TRANSPARANSI. Laksanakan Inisiatif Transparansi Kehutanan dengan kebijakan dan tindakan yang jelas</b>		
<b>Menyeluruh</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukung pengembangan, pelaksanaan, dan penggunaan Sistem Pemantauan dan Pengkajian Hutan (FOMAS) secara luas, berikut kerangka pelaporan dan cara-cara penyebarannya.</li> <li>• Upayakan peningkatan kapasitas dan teknologi bagi pembuatan kebijakan yang dinamis didasarkan atas informasi yang dapat dipercaya, akurat dan terkini.</li> <li>• Dukung pembangunan dan pelaksanaan kebijakan transparan yang komprehensif, mekanisme keterbukaan yang efektif.</li> <li>• Tingkatkan prosedur akuntabilitas dan mekanisme untuk perusahaan kehutanan.</li> </ul>	
<b>2. PENEGAKAN HUKUM</b>		
<b>Menyeluruh</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkatkan kapasitas kelembagaan penegak hukum, rantai tanggungjawab, tindakan terpadu lintas instansi Pemerintah yang bertanggungjawab</li> <li>• Laksanakan "Program 11 Langkah untuk mengatasi penebangan liar" (sedang berjalan)</li> <li>• Dukung upaya LSM untuk menggunakan media dan investigasi untuk mengekspos korupsi dan kriminalitas dibidang kehutanan</li> <li>• Tetapkan peranan, tanggungjawab, status hukum untuk gugatan pihak ketiga/warga masyarakat terhadap kriminalitas dibidang kehutanan</li> </ul>	
	Berhutan	Tidak berhutan
<b>Produksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegakkan aturan untuk mengurangi dampak negatif penebangan yang sah danelihara hutan yang ada untuk produksi di masa depan;</li> <li>• Tegakkan aturan tentang pembayaran royalti dan pungutan, perbaiki tata usaha perpajakan, dan kegagalan pembayaran</li> <li>• Tuntut kasus kriminalitas dibidang kehutanan yang berat sebagai sinyal dan preseden</li> <li>• Kembangkan sistem untuk menegakkan aturan pencucian uang</li> <li>• Kembangkan/tegakkan aturan atau kewajiban sukarela untuk memelihara areal dengan nilai konservasi yang tinggi</li> </ul>	<p>Tetapkan prioritas untuk realokasi atau rehabilitasi.</p> <p>Tegakkan aturan pengelolaan untuk mengurangi dampak pembukaan lahan dan resiko kebakaran.</p> <p>Izinkan penggunaan lahan yang sesuai atau regeneratif</p>

<b>Konversi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegakkan aturan pengelolaan untuk mengurangi dampak pembersihan lahan dan resiko kebakaran (termasuk kebakaran lahan gambut)</li> <li>• Izinkan penggunaan lahan yang sesuai (<i>non-ekstraktif</i>)</li> </ul>	<p>Tetapkan prioritas untuk realokasi atau rehabilitasi</p> <p>Kembangkan/Tegakkan kerangka pengelolaan dan aturan alokasi penggunaan lahan untuk lahan yang digunduli</p> <p>Izinkan penggunaan lahan yang sesuai atau regeneratif</p>
<b>Proteksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kembangkan/tegakkan aturan untuk memperjelas tanggungjawab, kegiatan, kelompok pengguna, persyaratan pemantauan</li> <li>• Izinkan penggunaan lahan yang sesuai (<i>non-ekstraktif</i>)</li> </ul>	
<b>Konservasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tegakkan aturan untuk mengurangi penebangan liar dan perambahan hutan;</li> <li>• Tetapkan, petakan dan buat tanda batas untuk memudahkan penegakan hukum dan pengawasan sendiri</li> <li>• Izinkan penggunaan lahan yang sesuai (<i>non-ekstraktif</i>)</li> <li>• Tingkatkan upaya pencegahan perdagangan satwa liar</li> </ul>	
<b>3. PENYELESAIAN KONFLIK: Kembangkan mekanisme untuk mencegah dan menyelesaikan konflik kehutanan</b>		
<b>Menyeluruh</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kembangkan dan laksanakan mekanisme (pada semua level Pemerintahan) untuk menyikapi keprihatinan, menyelesaikan konflik, mendengarkan keluhan, menyelesaikan klaim dan memberikan ganti kerugian;</li> <li>• Hal ini dapat didasarkan pada TAP MPR #9 /2001, yang sebagian besar belum dilaksanakan</li> <li>• Bentuk tim bantuan hukum, tim penyelesaian konflik (dan lengkapi dengan peranan yang sesuai dan tanggungjawab yang mengacu pada hukum)</li> <li>• Tingkatkan standar untuk pengkajian dampak sosial bagi proyek investasi/prasarana pada "lahan hutan". Perbaiki pemantauan dan pelaksanaan rencana mitigasi</li> </ul>	
<b>4. DESENTRALISASI. Perkuat Dinas-dinas Kabupaten dan Provinsi dengan dukungan Pemerintah Pusat</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upayakan kesepakatan dengan Pemerintah Kabupaten/Provinsi tentang pembagian peran dan tanggungjawab dibidang pengelolaan, pelaksanaan, perizinan dan pemantauan;</li> <li>• Bangun kapasitas dalam birokrasi kehutanan Pemerintah Daerah</li> <li>• Integrasikan dengan dialog nasional dan tinjau ulang kerangka hukum, sebagaimana dianjurkan di muka.</li> </ul>	

	Berhutan	Tidak berhutan
<b>Produksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tinjau dan sepakati perizinan, pengurusan pajak, hak dan akses, konflik, pemantauan dan penegakan aturan penyelenggaraan kehutanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kembangkan proses dialog dan kelembagaan yang ada untuk menyikapi masalah hak dan akses, aturan pengalihan /relokasi, rencana untuk investasi ekonomi (hutan tanaman), konflik</li> </ul>
<b>Konversi</b>		
<b>Proteksi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tinjau dan sepakati definisi tata batas, masalah perambahan, perizinan untuk pemanfaatan yang sesuai, akses dan hak pemanfaatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mulai proses dialog untuk menyikapi masalah hak pemanfaatan dan akses, aturan pengalihan/ relokasi, rencana untuk investasi (pariwisata), konflik</li> </ul>
<b>Konservasi</b>		

**5. DIALOG/PROSES KEBIJAKAN: Tetapkan, dorong, dukung dialog/proses kebijakan**

<p>Dialog tentang Kerangka Hukum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apa yang harus dilakukan bila undang-undang/aturan dianggap sebagai ketidakadilan, tidak dapat ditegakkan, tidak diinginkan?</li> <li>Negosiasi/proses penyelesaian apa yang dapat ditetapkan, diperkuat?</li> <li>Bagaimana mengevaluasi efektivitas inovasi lokal, kebijakan baru?</li> </ul>
---

	Berhutan	Tidak berhutan
<b>Produksi</b>	<p>Dialog tentang kualitas/kuantitas tutupan hutan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Untuk apakah pemanfaatan yang terbaik dari lahan yang berhutan?</li> <li>Seberapa banyak perlu dicukupi?</li> <li>Apakah peruntukan yang ada sudah tepat?</li> <li>Kegiatan ekonomi yang sesuai seperti apa yang dapat dibolehkan?</li> </ul>	<p>Dialog tentang Lahan yang terdegradasi (kelerengan rendah dan relatif datar)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Banyak yang bisa dilakukan untuk kegiatan ekonomi, yang bermanfaat bagi kebanyakan orang dan siapa yang mengendalikannya?</li> <li>Apa tujuan pengelolaan lahan setelah tutupan hutannya hilang? (Untuk lahan dengan kelerengan yang tinggi dan terjal — rehabilitasi)</li> </ul>
<b>Konversi</b>		
<b>Proteksi</b>	<p>Dialog tentang Hutan Lindung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Untuk apa hutan lindung dikelola dan bagaimana cara terbaik untuk mengelolanya?</li> <li>Tutupan hutan bukan merupakan satu-satunya cara atau yang terbaik untuk melindungi fungsi DAS (Lihat Bab 6)</li> <li>Ingat bahwa hutan lindung menghasilkan jasa lingkungan sekunder (karbon, keanekaragaman hayati).</li> </ul>	





# 4

## Hutan dan Pembangunan Ekonomi Lestari

*Bumi menyediakan kecukupan untuk memenuhi setiap kebutuhan manusia, namun tidak untuk memenuhi setiap keserakahannya .....*

*Gandhi*

*Produk Bruto Nasional tidak memungkinkan untuk menjaga kesehatan anak-anak kita, mutu pendidikan mereka, atau keceriaan mereka ketika bermain. Ia tidak mencakup keindahan puisi kita atau kelanggengan pernikahan kita; kecerdasan debat publik kita atau kejujuran pejabat publik kita. Ia tidak mengukur kepandaian kita ataupun keberanian kita; juga bukan kebijakan maupun pembelajaran kita; bukan pula rasa iba kita ataupun kesetiaan kepada negeri kita; singkatnya, ia mengukur semuanya, kecuali hal yang membuat hidup itu berharga.*

*Robert Kennedy, 1968*

Kerangka hukum Indonesia mengakui peranan sumberdaya hutan dalam menghasilkan produk dan manfaat ekonomi. Pembagian kawasan hutan secara administratif telah menetapkan Kawasan Hutan Produksi dan Kawasan Hutan Konservasi untuk maksud tersebut. Kerangka hukum tersebut juga menentukan bahwa kawasan hutan dan manfaatnya harus dibagi secara adil untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Tidak semua pihak sepakat bahwa Indonesia telah berhasil mencapai tujuan tersebut.

Dalam hal penggunaan hutan untuk manfaat ekonomi, Indonesia berada pada titik transisi. Seperti ditunjukkan dalam Bab 3, besarnya volume tebangan, konversi dan perambahan telah menimbulkan tingkat kerusakan yang tidak direncanakan. Sepertiga luas areal yang semula ditetapkan untuk hutan produksi telah ditebang habis menjadi hutan sekunder. Seperempat bagian hutan produksi telah mengalami kerusakan sampai pada tingkat dimana tidak lagi dapat dianggap "berhutan". Areal-areal tersebut akan menghasilkan kayu dengan mutu dan nilai yang secara ekonomi lebih rendah dimasa datang.

Pelanggaran-pelanggaran dibidang kehutanan telah mengakibatkan hilangnya hutan dan degradasi sumberdaya yang masih tersisa. Sekitar duapertiga produksi sektor kehutanan Indonesia (kira-kira 60 juta meter kubik per tahun) berasal dari sumber-sumber yang tidak legal, dan secara ekonomi setiap tahunnya menimbulkan kerugian sebesar USD 3 juta bagi negara dan penduduknya. Konversi hutan dalam skala besar untuk memasok pabrik *pulp* tetap berlangsung. Walaupun beberapa kawasan tersebut diantaranya dikonversi menjadi hutan tanaman atau lahan garapan petani kecil, namun sebagian besar tetap terdegradasi, yang secara permanen merupakan kehilangan bagi generasi Indonesia sekarang dan yang akan datang. Hanya sepertiga kawasan yang dialokasikan untuk hutan tanaman telah ditanami dan beberapa diantaranya tidak dikelola dengan baik.

Telah diakui secara luas bahwa permintaan akan kayu industri jauh melampaui pasokan legal dan lestari yang tersedia dari hutan alam dan hutan tanaman. Kesenjangan ini memacu banyak masalah dalam sektor ini, termasuk degradasi hutan yang diakibatkan karena penebangan yang berlebihan, penebangan liar, dan tidak adanya transparansi. Hal ini menekankan pentingnya kebutuhan untuk merestrukturisasi industri dan meningkatkan upaya dalam menciptakan pasokan kayu baru dimasa datang. Amanat ini sekarang telah menjadi pertimbangan yang bisa dimengerti dan Departemen Kehutanan telah mengembangkan rencana bagi restrukturisasi industri, yang disajikan secara singkat dalam Bab ini. Disamping restrukturisasi industri, rencana jangka panjang untuk memperbaiki pengelolaan kawasan hutan demi pembangunan ekonomi juga dapat diarahkan untuk mencapai keseimbangan yang lebih baik antara sisa hutan yang masih ada, peluang kerja dan pendapatan masyarakat, maupun memberikan landasan bagi pembangunan industrinya sendiri.

Bab ini menyajikan tinjauan menyeluruh tentang sumbangan ekonomi sektor kehutanan di Indonesia dan mengidentifikasi beberapa masalah dan kecenderungan pasar internasional. Struktur industri kehutanan komersial ditinjau secara ringkas, termasuk peranan perusahaan hutan, pabrik pengolahan, dan hutan tanaman. Bab ini menekankan pada hal-hal yang substansial dan sintesis, karena penjelasan rinci yang lebih akurat dapat diperoleh pada *situs web* Departemen Kehutanan ([www.DepartemenKehutanan.go.id](http://www.DepartemenKehutanan.go.id)) dan dalam beberapa dokumen kompilasi utama yang dihasilkan selama beberapa tahun terakhir (misalnya, ITTO 2004, GTZ 2004).

## 4.1. Tinjauan ekonomi

Selama paling tidak tiga dasawarsa, sektor kehutanan Indonesia telah menjadi salah satu penyumbang utama terhadap perekonomian nasional. Kehutanan dan produk-produk hasil hutan telah memberikan kontribusi besar kepada produk domestik bruto, perolehan devisa, pendapatan Pemerintah, dan peluang kerja, seperti ditunjukkan dalam bagian-bagian berikut.

### 4.1.1. Kontribusi Sektor Kehutanan Komersial

**Produk Domestik Bruto.** Dalam sepuluh tahun terakhir, kehutanan telah memberikan kontribusinya sebesar tiga sampai empat persen terhadap produk domestik bruto (merupakan 20 sampai 24% dari sektor industri). Kontribusi tersebut terutama berasal dari produksi kayu, pengolahan kayu bulat menjadi produk-produk kayu olahan dan pengolahan kayu menjadi produk *pulp* dan kertas. Di daerah pedesaan dan di luar Jawa, dimana kebanyakan konsesi hutan dan pabrik pengolahan kayu berada, kegiatan kehutanan bahkan merupakan penyumbang utama terhadap perekonomian daerah.

Tinjauan Menyeluruh Sumbangan Produk Domestik Bruto			
Golongan/Sektor	Nilai PDB 2003 (Milyar USD )	Nilai PDB 2004 (Milyar USD )	% dari Total
<b>PDB Total</b>	<b>184.2</b>	<b>193.7</b>	<b>100.00</b>
PDB Produk Migas	18.2	17.4	8.96
PDB non-Migas	166.1	176.3	91.04
Kehutanan (Sektor Pertanian)	2.1	2.1	1.11
Produk Kayu (Sektor Manufaktur)	2.4	2.4	1.22
Kertas dan Cetakan (Sektor Manufaktur)	2.5	2.7	1.41

Sumber: [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id); situs web BPS.

**Perdagangan internasional.** Nilai ekspor produk kehutanan Indonesia mencapai angka yang paling tinggi pada tahun 1997 (USD 6,2 milyar – atau 18% dari ekspor perindustrian) dan kemudian turun menjadi USD5,3 milyar pada tahun 2002 akibat krisis ekonomi, hutang industri, dan kondisi permintaan dan pasokan yang berubah bagi produk berbasis kayu di kawasan ini (Simangunsong, GTZ 2004). Pasar utama dan negara tujuan untuk produk berbasis kayu dari Indonesia dibahas dalam Bagian 4.1.2.

Tinjauan menyeluruh kontribusi terhadap Nilai Dagang (Milyar USD)			
Golongan perdagangan	2003	2004	% dari Total
<b>Total Ekspor</b>	<b>61.06</b>	<b>71.58</b>	<b>100.0</b>
Produk migas	<b>13.65</b>	<b>15.65</b>	<b>21.9</b>
Produk non-migas	<b>47.41</b>	<b>55.94</b>	<b>78.1</b>
Produk kayu bulat dan kayu olahan	2.72	2.80	3.9
Karton dan produk kertas	1.97	2.18	3.0
Bubur kayu dan kertas	0.97	0.59	0.8

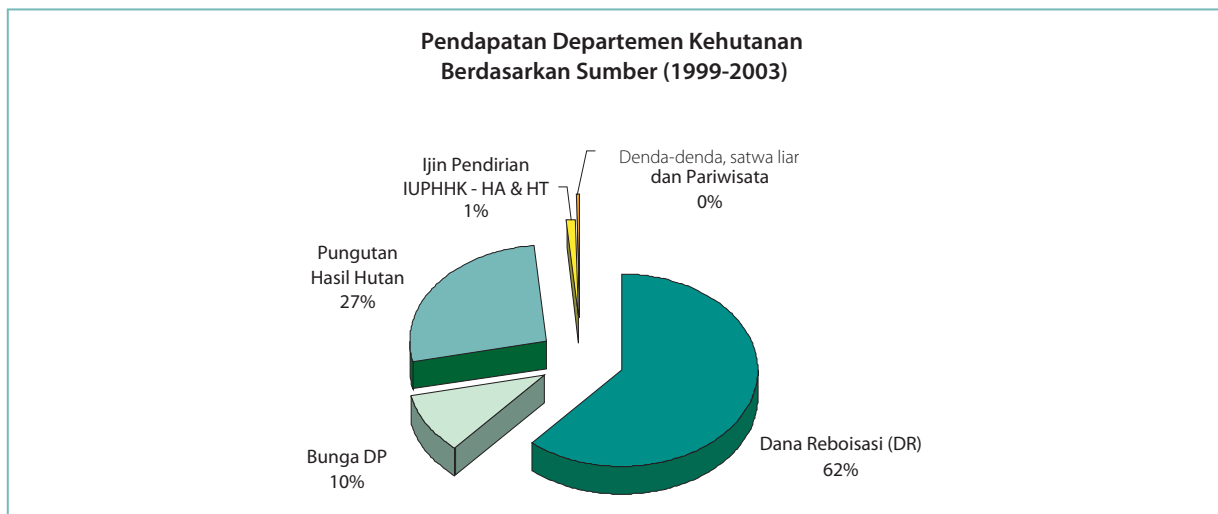
Sumber: www.dprin.go.id

**Pendapatan Pemerintah.** Pemerintah memperoleh pendapatan cukup besar dari sektor kehutanan melalui tiga jenis pungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak –PNBP. Pungutan-pungutan kehutanan yang utama adalah Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu –IUPHHK, yang terdiri dari IUPHHK-HA untuk hutan alam dan IUPHHK –HT untuk hutan tanaman, Dana Reboisasi –DR (didasarkan atas volume kayu yang ditebang), serta provisi sumberdaya hutan –PSDH. Bagian ini terutama membahas besarnya pendapatan yang diperoleh dari pungutan, bukan efisiensi atau efektivitasnya. Tentu saja, perusahaan kehutanan juga membayar pajak perusahaan dan pajak ekspor. Total pendapatan kehutanan mencapai puncaknya sebesar USD 682 juta pada tahun 1997, kemudian turun menjadi sekitar USD 303 juta pada tahun 2002 akibat dampak krisis ekonomi. Jika diperhatikan, kontribusi kehutanan dalam pendapatan sektor industri secara keseluruhan turun sejak tahun 1980, yang mengindikasikan pertumbuhan lebih cepat pada sub sektor industri lainnya. Tentu saja, PDB tidak mencakup nilai pendapatan ilegal dari sektor ini. Pendapatan tersebut – dalam milyaran dolar (lihat boks teks) – bukan saja tidak berkesinambungan, tetapi juga menyamakan biaya degradasi lingkungan yang tinggi.

Tahun	Jenis pungutan sektor kehutanan (Pendapatan non-pajak, Juta USD)				Pangsa terhadap pendapatan Pemerintah	
	IUPHHK –HA dan HT	DJR	Biaya Royalti (IHH, PSDH)	Total	Pendapatan Non-Migas	Total Pendapatan Pemerintah
<b>1980</b>	13	11	167	191	3.7%	1.0%
<b>1985</b>	1	40	51	92	1.3%	0.4%
<b>1989</b>	2	160	102	264	2.6%	1.2%
<b>1990</b>	3	173	126	301	2.3%	1.1%
<b>1997</b>	2	454	226	682	2.4%	1.6%
<b>1998</b>	2	190	69	261	2.2%	1.2%
<b>1999</b>	8	193	103	303	1.6%	1.0%
<b>2000</b>	4	222	100	326	1.3%	0.9%
<b>2001</b>	4	220	87	311	1.3%	1.1%
<b>2002</b>	0	213	90	303	1.0%	0.8%

Sumber: Simangunsong, GTZ, 2004 diolah dari berbagai sumber.

Sumbangan kumulatif total dari sektor ini sejak tahun 1985 sampai tahun 2002 sekitar USD 6,5 milyar. Ini berarti kira-kira USD 1 juta per hari selama 18 tahun dalam periode waktu tersebut. Sektor kehutanan telah menyumbangkan sekitar satu persen dari seluruh pendapatan Pemerintah dengan sedikit variasi dalam perjalanan waktu tersebut. Seperti ditunjukkan dalam bagan di bawah ini, Dana Reboisasi dan bunga yang diperoleh atas dana tersebut merupakan kontribusi terbesar terhadap pendapatan sektor kehutanan selama ini ( lebih dari 70% menggunakan angka gabungan untuk periode waktu 1999-2003).



Provisi sumberdaya hutan (PSDH) juga memberikan kontribusi rata-rata sebesar 27% sebagai tambahan. Biaya perizinan untuk hak yang dialokasikan kepada industri untuk menggunakan kawasan hutan negara menghasilkan kurang dari dua persen dari total pendapatan, dan jumlah ini berangsur-angsur mulai berkurang. Pungutan dan denda untuk pelanggaran dibidang kehutanan, ekspor satwa liar yang legal, dan pariwisata bersama-sama menghasilkan pendapatan rata-rata kurang dari USD 100 ribu per tahun. Khusus untuk denda pelanggaran, umumnya relatif sangat kecil dibandingkan dengan nilai pelanggarannya (lihat teks dalam boks). Hal ini menekankan perlunya memperberat sanksi maupun cara untuk memperoleh kembali kerugian negara yang diakibatkan akibat kegiatan ilegal.

### Pendapatan Ilegal dan Politik Ekonomi

Untuk membandingkan dengan sumber-sumber pendapatan resmi, ada baiknya menghitung pembayaran dan pendapatan yang tidak disetorkan atau dilaporkan secara resmi. Dengan menggunakan perkiraan sederhana, jika terjadi penebangan liar sebanyak 30 juta m<sup>3</sup>/tahun, maka pendapatan tidak resmi yang tidak dilaporkan paling tidak sama dengan USD 3 milyar (berdasarkan atas harga kayu bulat USD 100/m<sup>3</sup>) dan pajak yang tidak terkumpul paling sedikit sama dengan USD 600 juta, setiap tahun (didasarkan atas pendapatan pajak USD 20/m<sup>3</sup>). Dengan menggunakan prosedur yang lebih rumit dan lebih lengkap, BAPPENAS-NRM-UK-DFID(2004) memperkirakan bahwa kerugian negara akibat penebangan liar adalah sekitar USD 1,5 milyar per tahun dan keuntungan lebih yang diperoleh industri perkebunan adalah sekitar USD 350-USD 400 juta per tahun akibat sistem perpajakan dan royalti rendah yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Aliran dana tersebut nampaknya terkait dengan sistem hubungan kekuasaan dan proteksi. Sulit untuk mengubah cara yang sudah terbiasa dilakukan serta sistem kebijakan dan proteksi yang mendukungnya, bila terdapat sekitar USD satu juta per hari dalam bentuk pendapatan pajak Pemerintah, dan jumlah yang sama dalam laba "lebih" yang diperoleh secara legal dan mengalir melalui politik ekonomi sektor kehutanan. Tidak hanya itu, terdapat sejumlah besar lagi dalam bentuk pendapatan tidak resmi, yaitu sekitar USD 4 juta sehari. Akan tetapi, tekanan publik yang semakin besar terhadap kerusakan lingkungan yang sedang berlangsung, tekanan politik yang lebih kuat dalam penegakan hukum, transparansi yang lebih besar dan perhatian media yang semakin intensif, semuanya telah membantu menciptakan insentif-insentif untuk perubahan dalam politik ekonomi. Adalah penting untuk mengakui politik ekonomi dan merancang pendekatan yang mendorong ke arah perubahan secara evolusi yang sedang berlangsung dan mengintegrasikannya dengan kekuatan pasar.

**Pajak dan Insentif sebagai Instrumen Kebijakan.** Tentu saja, pajak dan pungutan dapat digunakan tidak saja untuk meningkatkan pendapatan, tetapi juga untuk memberikan insentif dan mempengaruhi perilaku. Pajak dan pungutan juga dapat digunakan untuk mengoreksi eksternalitas di pasar, dan membantu "menginternalisasikan" semua dampak positif dan negatif kedalam biaya produksi. Skema perpajakan sektor kehutanan yang tepat dan bagaimana struktur pajak atau pungutan dapat menjadi suatu insentif yang tepat bagi pengelolaan hutan yang sehat telah banyak disampaikan (Hyde dan Sedjo, 1990; Paris dan Rujicka, 1991). Karakteristik yang tepat atau yang diinginkan untuk sistem pajak dan pungutan sektor kehutanan, dan apakah pajak dan pungutan tersebut harus dikenakan terhadap lahan, berdasarkan atas keluaran, volume, luas wilayah atau atas kerusakan yang diakibatkan, juga telah banyak didiskusikan. Argumentasi-argumentasi ekonomi tersebut dijabarkan dengan jelas oleh Paris dan Rujicka (1991).

Paris dan Ruzicka menyoroti isu insentif dan eksternalitas tersebut dan menekankan bahwa "penetapan harga sumberdaya yang tepat" di hutan tropis bukanlah dengan cara menghargai kayu hasil tebangan atau membuat penebangan pohon menjadi mahal, melainkan dengan menghargai pohon yang tidak ditebang atau kelalaian yang menyebabkan kerusakan terhadap pohon tersebut mahal. Mereka berpendapat bahwa menentukan harga, atau menilai kayu tidak sepeenting seperti menilai dengan tepat lahan serta kesuburannya sebagai faktor produksi, karena kemerosotan kualitas lahan bisa diakibatkan karena kegiatan pengelolaan hutan (oleh pihak penyewa atau pemegang konsesi) yang berupaya untuk "memaksimalkan nilai dari hak sementara untuk memanfaatkan lahan," terdapat argumen ekonomi bagi "deposit yang dapat dikembalikan" atau jaminan kinerja untuk menyesuaikan insentif yang dihadapi oleh pengguna lahan.

Seperti dapat dilihat dalam Bab-Bab sebelumnya, hutan Indonesia sedang mengalami pengurasan: potensi jangka panjang untuk menghasilkan kayu sedang mengalami penurunan, bersama-sama dengan manfaat lingkungan yang dapat diberikannya. Walaupun sementara pihak berdalih bahwa semua atau sebagian besar rente ekonomi harus dikembalikan kepada Pemerintah melalui pengenaan pajak atau berbagai pungutan, Paris dan Ruzicka berargumen bahwa pendapatan Pemerintah dari eksploitasi hutan bukanlah merupakan sumber lestari atau yang diinginkan dari aspek sosial. Untuk mengurangi pengurasan hutan, kerusakan lingkungan hendaknya dibuat mahal melalui pajak atau pungutan-pungutan, bukan dengan membuat mahal penebangan pohon. Suatu sistem pajak dan insentif yang tepat hendaknya dibuat agar mampu melestarikan jasa lingkungan yang disediakan hutan serta meningkatkan produktivitasnya agar menghasilkan kayu yang lebih baik dan lebih banyak dimasa datang, bukan hanya berasal dari rente ekonomi akibat pengurasan hutan jangka pendek (yang tidak dapat memberikan kontribusi terhadap kelestariannya).

Beberapa butir praktis dapat disimpulkan dari pembahasan ini. Suatu unit pengelolaan hutan yang lengkap hendaknya mempertimbangkan jaminan kinerja, pengaturan kepemilikan lahan, lelang, dan pemeriksaan dan penegakan hukum yang lebih baik, bukan hanya untuk mendapatkan rente ekonomi. Baik pajak sektor kehutanan dan jaminan lingkungan hendaknya ditetapkan dan dikelola dengan cara yang mendorong perilaku pemanenan kayu jangka panjang serta pengelolaan hutan lestari. Sama halnya, setiap aturan lelang, pengalihan atau perizinan jangka panjang hendaknya dirancang untuk menjadi insentif dalam mengelola kawasan sehingga hutan menjadi sumberdaya yang lestari, bukan hanya untuk keuntungan jangka pendek. Jika ada keinginan untuk memperoleh rente ekonomi, maka pajak dan pungutan-pungutan tersebut hendaknya dikaitkan dengan pendapatan setelah investasi pengelolaan hutan jangka panjang dapat direalisasikan dan kerusakan lingkungan dapat dicegah (daripada langsung dikaitkan dengan pendapatan atau keuntungan jangka pendek). Jika terdapat tujuan pemerataan pendapatan, maka rente ekonomi dapat dikenakan pajak yang lebih tinggi dari pajak perusahaan biasa. Tentu saja, seluruh teori perpajakan ini harus didasarkan atas penegakan aturan dasar perpajakan dan pembayaran. Pembahasan secara rinci tentang pengaturan pajak sektor kehutanan akan menjadi produktif dan berguna hanya setelah penegakan hukum diperkuat lebih lanjut (sebagaimana dibicarakan dalam Bab 3) untuk memastikan bahwa insentif-insentif pajak benar-benar dapat mempengaruhi perilaku.

Dengan menggunakan prinsip insentif yang sama, terdapat wacana bahwa penyederhanaan administratif dan regulasi dapat digunakan sebagai insentif bagi para pelaku usaha untuk memperbaiki pengelolannya (yang dapat diverifikasi melalui sertifikasi dan pemeriksaan oleh pihak ketiga), dan hal ini akan memberikan peluang lebih baik bagi investasi pengelolaan hutan jangka panjang. Upaya-upaya ini dibahas pada akhir bagian berikut tentang kecenderungan pasar global.

#### 4.1.2. Kecenderungan Pasar Global

**Tujuan dan Ekspor Kayu Olahan.**<sup>14</sup> Pada umumnya produksi kayu olahan Indonesia berorientasi ekspor dan tujuannya bervariasi menurut jenis produk. Raksasa ekonomi Asia – Cina, Jepang dan Republik Korea – mengkonsumsi lebih dari separuh ekspor kayu lapis, *pulp* dan kayu gergajian Indonesia. Pada tahun 2003, Jepang merupakan importir yang dominan dan mengkonsumsi 40% dari volume ekspor kayu lapis Indonesia. Lima importir terbesar kayu lapis Indonesia lainnya adalah Cina (14%), Eropa (10%), Korea (9%), USA (8%) dan Arab Saudi (4%). Sementara itu, Belgia, Inggris, Norwegia, Jerman dan Belanda merupakan importir Eropa yang utama.

<sup>14</sup> Angka-angka dalam bagian ini didasarkan atas FAO dan ITTO. Data tentang produksi dan ekspor kayu gergajian Indonesia lemah.

Industri *pulp* mengekspor sekitar 45 persen dari produksinya dan sisanya digunakan untuk produksi kertas dan karton di dalam negeri, dimana sekitar 35 persen produknya diekspor. Negara-negara Asia mengimpor 72% dari total ekspor *pulp* dan kertas antara tahun 1999 dan 2001. Cina mengimpor 36% dari total ekspor dunia, Eropa 11%, Korea 9% dan Jepang 6%. Sementara impor USA dan Australia masing-masing hanya sebesar 3%.

Pada tahun 2003 Indonesia mengekspor sekitar sepertiga dari produksi kayu gergajiannya, dimana pangsa ekspor kayu gergajian dalam bentuk produk kayu olahan sekunder seperti mebel (*furniture*), *building joinery*, *carpentry*, *flooring*, dan produk-produk berbasis kayu lainnya cukup substansial. Pasar terbesar bagi ekspor kayu gergajian yang tidak diolah dari Indonesia ialah Cina (yang mengambil 70% dari ekspor Indonesia pada tahun 2002), disusul oleh Jepang, Malaysia dan Korea. Pasar terbesar bagi ekspor kayu olahan (produk bernilai tambah) ialah Eropa Barat (yang mencapai 49% dari ekspor dalam periode 2002 sampai 2004). Jerman merupakan importir Eropa terbesar, disusul oleh Inggris, dan Belanda. Ketiga negara tersebut berturut-turut mengimpor 13%, 10% dan 8% dari total impor Eropa. Ekspor ke USA mencapai 20%, sementara ke Jepang sekitar 19% dari total ekspor kayu olahan.

**Perdagangan dan Persaingan Internasional.** Badan Litbang Kehutanan, melalui proyek ITTO (2004) telah melakukan kajian komprehensif tentang potensi perdagangan dan pasar kayu Indonesia. Bank Dunia (2005) juga mengkaji kecenderungan dan potensi regional. Kajian-kajian tersebut menyimpulkan bahwa industri kayu olahan Indonesia tidak siap untuk bersaing secara global. Akibat teknologi pengolahan yang tradisional, khususnya di pabrik-pabrik pembuatan kayu lapis, produktivitas industri pengolahan kayu Indonesia rendah dan menghasilkan limbah yang tinggi. Hal ini mengakibatkan produksi dan daya saing internasional untuk produk kayu olahan Indonesia berkurang. Sementara itu, tingkat penebangan kayu ilegal yang tinggi menyebabkan harga kayu turun, dan mengakibatkan terjadinya distorsi insentif bagi efisiensi, penyesuaian pasar dan re-investasi.<sup>15</sup> Rendahnya nilai kayu ini merupakan subsidi bagi konsumen asing yang menggunakan produk kayu olahan Indonesia, termasuk Cina, importir utama untuk pasar regional. Posisi daya saing individu perusahaan dapat ditingkatkan dengan melakukan investasi jangka panjang misalnya dengan membangun sumber pasokan bahan baku yang dapat diperbaharui (yaitu, hutan tanaman), mengkaitkan kualitas kayu dengan teknologi produksi kayu olahan dan pasar, serta mengurangi ketergantungan pada kayu alam yang besar.

**Kekuatan Pasar.** Kecenderungan pasar menunjukkan bahwa pasar akan berpihak pada perusahaan (atau negara) yang mampu meningkatkan nilai tambah produknya melalui pengolahan kayu hilir dan diversifikasi produk. Keunggulan kompetitif memerlukan pergeseran produksi dari komoditas dasar ke produk berkualitas dan bernilai tinggi. . Diversifikasi produk memungkinkan perusahaan mengantisipasi keadaan pasar yang berubah sepanjang waktu. Intervensi kebijakan dan pengelolaan yang membantu menciptakan jaminan pasokan bahan baku melalui pembangunan hutan tanaman dan pengelolaan hutan lestari akan meningkatkan daya saing dan kelangsungan perusahaan industri per kayu Indonesia. Menghentikan operasi perusahaan yang bangkrut, tidak efisien atau tidak mentaati peraturan akan meningkatkan daya saing perusahaan yang masih ada (Departemen Kehutanan, CIFOR, DFID-MFP, 2005). Disamping itu, terbuka peluang untuk peningkatan teknologi dan pengolahan nilai tambah. Diharapkan margin laba akan menurun akibat persaingan internasional dan pasokan yang semakin banyak dari hutan tanaman, khususnya untuk komoditas produk kayu olahan. Ini berarti akan terjadi pengurangan laba lebih dan rente ekonomi yang akan dibagi dalam sistem perlindungan dan praktek korupsi. Keprihatinan tentang aspek legalitas

15 Pada tahun 2004, Asosiasi Hutan dan Kertas Amerika memperkirakan bahwa kayu ilegal menyebabkan harga dunia turun sebesar 7-16%, tergantung jenis produknya dan merugikan perusahaan Amerika sekitar USD setengah milyar setiap tahunnya (dilaporkan dalam *The Economist* tanggal 25 Maret, 2006).



dan pasar ramah lingkungan yang terus berkembang menyebabkan pentingnya *check-and-balance*, pemantauan dan sertifikasi. Seperti dibicarakan dalam Bab 3, kekuatan-kekuatan pasar tersebut mempunyai pengaruh terhadap politik ekonomi sektor kehutanan.

**Pertumbuhan pesat Cina.** Indonesia menghadapi tantangan dan ancaman pasar yang sama seperti pelaku regional lainnya. Cina semakin banyak mengkonsumsi ekspor kayu dan *pulp* Indonesia (produk kayu olahan setengah jadi) dan menjadi pesaing Indonesia untuk produk kayu olahan serta produk konsumen akhir. Cina merupakan pasar yang nyaris tidak terbatas untuk produk kayu dan kertas (termasuk *pulp*), tetapi sebagian besar kayu tersebut diolah kembali sebagai produk yang bernilai tambah lebih tinggi dan kemudian diekspor ke pasar yang membelinya dengan nilai yang lebih tinggi seperti Amerika Utara dan Eropa (White dkk, 2006). Permintaan Cina yang semakin besar justru menekankan kembali pentingnya Indonesia menerapkan disiplin yang lebih ketat terhadap produksi kayunya dan memberikan perhatian pada diversifikasi produk ekspor dan peningkatan mutu untuk memastikan posisinya di pasar masa depan. Pasar global akan terus menekan sistem pengelolaan hutan Indonesia. Pasar produk akhir yang peka terhadap lingkungan bisa meningkatkan tuntutan akan pengelolaan hutan yang lebih baik dan jaminan cara produksi kayu lestari (EAP Forest Strategy 2005).

**Sertifikasi kayu.** Menanggapi permintaan pasar internasional yang semakin meningkat akan produk kayu yang bersertifikat, khususnya dari Amerika Utara dan Eropa, dari pihak Pemerintah, LSM internasional dan nasional serta beberapa tokoh pengusaha, terdapat perhatian yang semakin meningkat untuk mengembangkan produk kayu ramah lingkungan dari Indonesia. Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) telah dibentuk pada tahun 1994 untuk memfasilitasi pengembangan sertifikasi kayu, dengan memadukan standar internasional sebagaimana ditetapkan oleh *Forest Stewardship Council* dengan peraturan kehutanan Indonesia. Ekolabel dan sertifikasi dapat meningkatkan nilai pasar dan membantu produk hasil hutan Indonesia untuk menembus pasar jika terdapat fokus yang lebih besar terhadap pasar produk jadi di Amerika Utara dan Eropa. Akan tetapi fokus saat ini adalah terhadap pasar sementara yang sekarang tidak begitu memperhatikan ekolabel dan sertifikasi. Sayangnya, hanya sedikit sekali perusahaan yang telah menerima dan mempertahankan sertifikasi. Selain itu, pentingnya sertifikasi (terutama yang berkaitan dengan proses persetujuan yang panjang dan bertele-tele) kurang disosialisasikan secara gencar kepada para pengusaha hutan swasta di lapangan. Terlebih lagi, kepemilikan hutan di Indonesia masih belum sepaham dengan standar ekolabel internasional.

**Insentif untuk Sertifikasi.** Berdasarkan laporan yang disusun untuk IFC oleh Jarvis dan Jacobson (2006), Departemen Kehutanan sekarang sedang menelusuri kemungkinan untuk memberikan keringanan peraturan dengan mengkaitkan kinerja sebagai insentif bagi perusahaan untuk memasuki proses sertifikasi secara bertahap. Jika diterima, usulan ini dapat membantu meningkatkan perhatian sektor swasta terhadap rencana sertifikasi. Jarvis dan Jacobson menilai opsi untuk menggunakan insentif peraturan bagi pemegang konsesi untuk mencapai sertifikasi pengelolaan hutan mandiri. Para pemegang konsesi menyadari bahwa penegakan hukum yang selektif serta pengaturan berlebihan akan meningkatkan biaya produksi dan mengurangi minat perusahaan terhadap sertifikasi pengelolaan hutan. Jarvis dan Jacobson memperkirakan bahwa suatu konsesi yang berukuran menengah harus mengeluarkan biaya sekitar Rp 100.000 per m<sup>3</sup> (sekitar USD 11/m<sup>3</sup>) untuk jasa pelayanan regulasi, seperti pemberian jatah terbangun tahunan, pemantauan, dan pengurusan dokumen angkutan kayu. Keringanan pengaturan yang menurunkan biaya jasa pelayanan regulasi dapat ditawarkan kepada perusahaan untuk secara bertahap melaksanakan sertifikasi. Contoh keringanan pengaturan tersebut dapat mencakup penghapusan

hambatan administratif (peluang terjadinya KKN), penghapusan disinsentif dan deregulasi, dan penggunaan jaminan kinerja untuk memberikan penghargaan kepada perusahaan yang baik kinerjanya. Verifikasi oleh pihak ketiga yang independen dapat memberikan jaminan yang dipersyaratkan oleh Departemen Kehutanan untuk memberikan kewenangan kepada pihak ketiga dalam pelaksanaan insentif peraturan. Insentif pengurangan biaya jasa regulasi dapat memberi insentif yang nyata bagi perusahaan untuk mengupayakan sertifikasi, yang bisa merupakan proses yang lama dan mahal. Jarvis dan Jacobson selanjutnya mencatat bahwa usulan tersebut tidak saja menawarkan biaya yang lebih rendah untuk perusahaan, tetapi juga menawarkan manfaat nyata bagi Pemerintah, dalam artian pengurangan biaya operasional untuk pemeriksaan dan pemantauan di lapangan, peningkatan pendapatan akibat sistem yang transparan, dan peningkatan kredibilitas internasional dari produk kayu olahan Indonesia. Mereka menyimpulkan bahwa ini bisa merupakan cara yang tepat untuk melibatkan sektor swasta kedalam perbaikan yang terus menerus ke arah sertifikasi secara bertahap dan mengkaitkannya dengan tindakan keringanan pengaturan tertentu yang menghemat biaya.

### 4.1.3. Dampak Ekonomi dan Lingkungan akibat Degradasi Hutan: Kelestarian Masa Depan?

Disamping manfaat ekonomi dan pembangunan, tentu saja eksploitasi hutan juga telah menyebabkan kerusakan hutan, kehilangan jasa lingkungan, pemusatan kekayaan, dan konflik dengan masyarakat dalam penggunaan lahan secara tradisional serta gaya hidup non-komersial. Meskipun demikian, nilai ekonomi tinggi yang diperoleh dari sektor tersebut harus diakui sebagai hambatan terhadap seberapa besar reformasi kebijakan atau insentif skala kecil yang diharapkan dapat tercapai. Akan tetapi, Indonesia tetap menghadapi pilihan antara melanjutkan *status quo* – dengan implikasi buruk dimasa depan - dan upaya terpadu menuju kondisi masa depan yang lebih baik – adanya keseimbangan antara pasokan dan permintaan kayu dan sektor industri yang telah direvitalisasi – maupun pemerataan lebih besar dalam perolehan manfaat.

Seperti telah diuraikan dalam Bab 2, kehilangan dan degradasi hutan yang disebabkan oleh banyak hal telah memberikan kontribusi terhadap penurunan aset sumberdaya hutan Indonesia. Banyak orang Indonesia menyadari analisis (Holmes 2002, GFW/FWI 2001) yang membuat ramalan menakutkan (dan kadang-kadang dibatasi secara tepat) tentang musnahnya hutan dataran rendah Indonesia. Analisa seperti ini pada umumnya menitik beratkan pada keberadaan pohon, bukan terhadap implikasi ekonomi akibat hilangnya hutan tersebut. Angka-angka di atas menunjukkan indikasi bahwa kerugian ekonomi akan besar jika kegiatan sektor kehutanan Indonesia terpaksa berhenti akibat kelangkaan sumberdaya. Kemungkinan lebih besar ialah bahwa beberapa sektor industri akan mati secara perlahan-lahan dan tanpa dikehendaki, sedangkan sektor industri pengolahan kayu lainnya – yaitu perusahaan yang lebih efisien dan tanggap terhadap pasar – akan menemukan atau membangun sumber kayu yang baru. Proses penyesuaian ini memerlukan biaya dalam artian mengorbankan pendapatan, kegiatan ekonomi dan peluang kerja. BAPPENAS-NRM-MFP (2004) telah mempelajari implikasi ekonomi dari beberapa skenario alternatif dimasa depan dalam sektor kehutanan.

Analisis Skenario Masa Depan Kehutanan yang dibuat oleh BAPPENAS, NRM dan MFP (November 2004) memaparkan bahwa pendekatan sekarang terhadap pengelolaan hutan lebih mengutamakan perolehan nilai ekonomi yang tinggi dalam jangka pendek dan hanya menciptakan sedikit peluang kerja langsung dalam industri pengolahan kayu dan pembangunan hutan tanaman, tetapi mengakibatkan kerusakan lingkungan jangka

panjang, pendapatan tidak resmi yang tinggi dan kehilangan pendapatan yang resmi dari sektor pajak. Kajian ini memperkirakan biaya dan manfaat ekonomi dan lingkungan dari kombinasi intervensi yang direkomendasikan, seperti meningkatkan luas hutan tanaman dan produktivitasnya, mengizinkan impor log sebagai sumber kayu alternatif, membatasi kapasitas industri untuk sementara, dan memberantas pelanggaran kehutanan. Skenario analisis ini menunjukkan bahwa manfaat jangka panjang dari restrukturisasi industri melebihi kerugian jangka pendek akibat pembatasan sementara permintaan bahan baku industri. Juga, sebagian lapangan kerja yang hilang pada industri pengolahan kayu dapat dikompensasi oleh penciptaan lapangan kerja pada sektor hutan tanaman. Jika paket alternatif berimbang ini dibandingkan dengan pengelolaan hutan sekarang selama jangka waktu 25 tahun, maka areal hutan yang baik akan meningkat lebih dari 35%, kerusakan hutan berkurang sebesar 60%, peluang kerja per tahun (rata-rata) meningkat lebih dari 18%, manfaat finansial dan penerimaan Pemerintah yang diperoleh lebih kurang sama, biaya lingkungan yang terjadi hanya separuhnya, dan nilai ekonomi keseluruhan meningkat 30% (diukur dengan nilai bersih sekarang dari aliran manfaat yang terjadi selama 25 tahun). Skenario ini akan memerlukan upaya yang cukup besar dalam hal koordinasi, penegakan hukum dan pelaksanaannya. Walaupun demikian, skenario ini menggambarkan apa yang dapat dicapai dengan visi yang berbeda tentang cara menjalankan sektor kehutanan.

Perbandingan Keluaran Yang Mungkin Terjadi berdasarkan Skenario Alternatif 25 tahun ke depan			
Indikator Keluaran	Satuan	Skenario Pengelolaan Hutan Sekarang	Skenario yang diperbaiki (Peningkatan pembangunan perkebunan hutan tanaman & produktivitasnya; pembatasan sementara kapasitas industri sementara dalam jangka pendek, pertumbuhan jangka panjang)
Hutan Primer + Sekunder – 25 tahun	Juta Ha	62.6	84.8
Hutan Rusak Setelah 25 tahun	Juta Ha	37.8	14.4
Lapangan Kerja Per Tahun Rata-rata	Ribuan	416	491
Manfaat Keuangan Menyeluruh Total manfaat finansial (Legal)	NPV USD milyar	17.7	18.6
Pendapatan Pemerintah dari Pungutan dan Pajak di sektor Hutan untuk kehutanan Pemerintah	NPV USD milyar	7.0	6.9
Biaya Lingkungan	NPV USD milyar	-4.4	-2.2
<b>Nilai Ekonomi Bersih Legal Bersih</b>	NPV USD milyar	<b>14.7</b>	<b>19.2</b>

Sumber: Analisis Skenario Hutan Masa Depan, 2004. BAPPENAS, NRM dan MFP

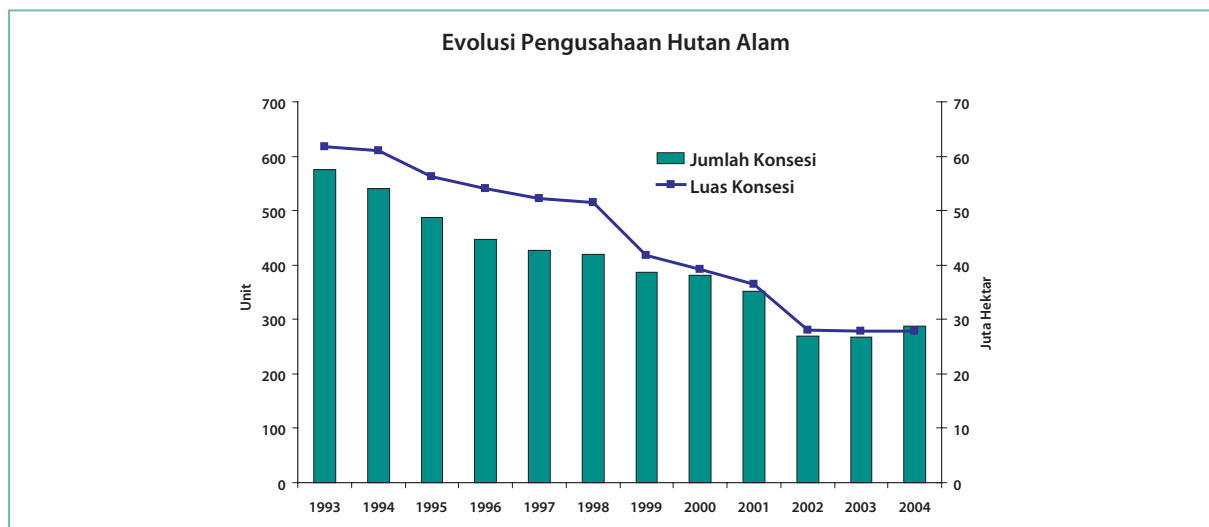
Analisis ini juga mengundang pertanyaan tentang nilai tertinggi yang dapat diperoleh dari pemanfaatan lahan hutan. Jika sebagian lahan hutan dialokasikan kepada petani hutan daripada tetap dipertahankan sebagai hutan negara, maka manfaat ekonomi dan lapangan kerja bahkan bisa lebih tinggi. Masalah ini dibahas dalam Bab 5.

## 4.2. Tinjauan industri

Oleh karena kerusakan hutan sudah terjadi sejak lama, industri pengolahan kayu Indonesia saat ini tidak dapat lagi dipertahankan tanpa intervensi kebijakan yang serius untuk menyeimbangkan permintaan dengan pasokan kayu lestari. Pada awalnya terdapat 60 juta hektar lahan hutan dengan potensi yang baik untuk mendukung produktivitas industri, namun kini telah berkurang lebih dari duapertiga bagian, termasuk seperempat bagian yang sama sekali terdeforestasi. Praktek-praktek pengelolaan hutan dimasa lalu serta kondisi sumberdaya sekarang menimbulkan pertanyaan tentang struktur industri yang tepat dan sepadan dengan kondisi sumberdaya yang terkuras itu, tentang kebutuhan lapangan kerja dan alternatif yang dapat didukung oleh industri tersebut, dan tentang pemantauan dan penegakan aturan untuk memastikan bahwa praktek-praktek kurang baik yang biasa dilakukan sekarang diperbaiki dimasa datang. Banyak yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pembagian manfaat secara adil dari sektor yang sudah lama didominasi oleh kelompok industri yang sangat terkonsentrasi ini.

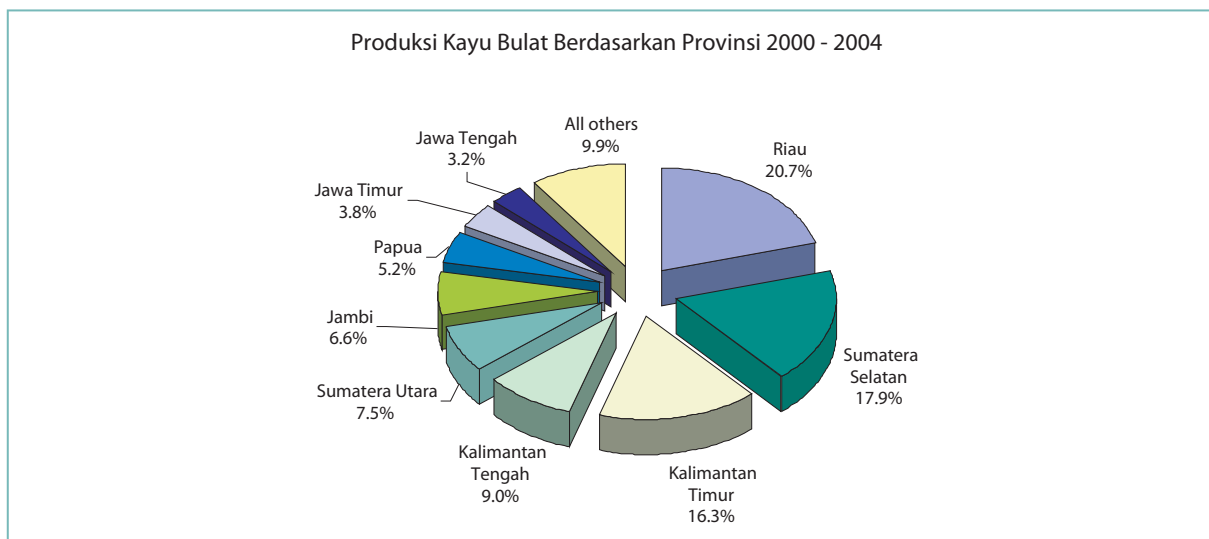
### 4.2.1. Struktur Industri

**Hak Pengelolaan Hutan Alam (IUPHHK -HA).** Jumlah unit IUPHHK -HA dan luas wilayah yang dikelolanya telah berkurang lebih dari separuhnya dalam waktu 10 tahun terakhir ini. Pada awal tahun 1990an terdapat hampir 600 unit IUPHHK -HA yang beroperasi pada areal seluas lebih dari 60 juta hektar kawasan hutan produksi. Pada saat ini terdapat kurang dari 300 unit IUPHHK -HA yang beroperasi diatas kawasan yang luasnya kurang dari 30 juta hektar. Dari jumlah tersebut, 173 unit IUPHHK -HA merupakan perusahaan swasta, sementara 88 lagi merupakan perusahaan patungan (pemilikan bersama) antara Pemerintah (BUMN) dan swasta (BUMS). Dengan berkurangnya jumlah unit IUPHHK -HA, maka luas areal hutan produksi yang tidak lagi berada dibawah pengelolaan IUPHHK -HA meningkat.



Sumber: Statistik Kehutan, 2004

**Penyebaran Regional.** Kegiatan sektor kehutanan tidak tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia, tetapi sangat terpusat di beberapa propinsi saja. Dari tahun 2000 sampai 2004, hampir 85% produksi kayu berasal hanya dari tujuh propinsi, yaitu Riau, Sumatra Selatan, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Sumatra Utara, Jambi dan Papua. Tidak diragukan lagi, sebagian besar degradasi dan pelanggaran dibidang kehutanan juga terjadi di propinsi-propinsi dengan tingkat produksi yang tinggi tersebut. Walaupun tidak ada IUPHHK -HA di pulau Jawa, tiga propinsi besar di Jawa menyumbang 7% dari produksi kayu gelondongan (sebagian besar kayu jati), menurut data Departemen Kehutanan (Statistik Kehutanan, 2004).



Juga terdapat perbedaan geografis dalam penyebaran produk industri dari perusahaan-perusahaan di sektor kehutanan. Kapasitas pabrik penggergajian terkonsentrasi di Sumatra dan Jawa, sedangkan pabrik kayu lapis di Kalimantan. Kapasitas pabrik *pulp* terkonsentrasi di propinsi Riau, Sumatra. Dalam tahun-tahun terakhir ini, penebangan kayu di Indonesia mulai bergerak dari barat ke timur, ketika pasokan kayu dari Sumatra dan Kalimantan mulai berkurang. Papua semakin banyak menjadi sasaran eksploitasi untuk tujuan komersial.

**Industri Pengolahan Primer.** Nilai ekonomi terbesar berasal dari tiga sub-sektor pengolahan primer, yaitu: kayu gergajian, kayu lapis dan *pulp*. Akan tetapi, kegiatan pembangunan hutan tanaman dan pengolahan kayu sekunder mulai menjadi lebih penting, termasuk mebel, komponen bangunan, dan produk kayu panel yang direkonstruksi (*reconstituted panel products*). Perkembangan industri hasil hutan baik berupa produksi dan ekspor dapat dilihat dalam tabel-tabel di bawah ini. Walaupun sektor ini berkembang cepat selama periode waktu tersebut, sektor industri lain bertumbuh lebih pesat, seperti diindikasikan oleh menurunnya pangsa ekspor hasil hutan terhadap total ekspor manufaktur.

Kapabilitas dan Produksi Industri Kehutanan								
TAHUN	KAPASITAS TERPASANG				PRODUKSI			
	Pabrik Industri kayu gergajian	Pabrik Industri kayu lapis	Pabrik Industri bubur kayu	Pabrik Industri kertas	Kayu gergajian	Kayu lapis	Bubur kayu	Kertas
	Juta m3	Juta m3	Juta ton	Juta ton	Juta m3	Juta m3	Juta ton	Juta ton
1985	8.8	6.3	0.0	0.9	7.1	4.6		0.5
1989	10.6	10.1	0.7	1.5	10.4	8.8	0.5	1.2
1990	10.8	10.2	1.0	1.7	9.1	8.3	0.7	1.4
1997	11.6	9.8	4.3	7.2	7.2	9.6	3.1	4.8
1998	11.0	9.4	4.3	7.5	7.1	7.8	3.4	5.5
1999	11.0	9.4	4.5	9.1	6.6	7.5	3.7	6.7
2000	11.0	9.4	5.2	9.1	6.5	8.2	4.1	6.8
2001	11.0	9.4	5.6	9.9	6.8	7.3	4.7	7.0
2002	11.0	9.4	6.1	10.1	6.5	7.6	5.0	7.2
2003	11.0	9.4	6.1	10.1	5.4	6.4	5.2	7.2
2004	11.0	9.4	6.1	10.1	5.3	4.7	5.2	7.2

Sumber: Simangunsong, GTZ, 2004; disusun dari berbagai sumber

Perkembangan Ekspor Industri Kehutanan Industri (Juta USD)							
TAHUN	NILAI EKSPOR					Pangsa Ekspor Sektor Industri (%)	Pangsa Ekspor Total (%)
	Kayu	Kayu lapis	Kayu olahan lain	Kertas	Total		
1985	307	825	53	21	1.206	28.4%	6.5%
1989	668	2.351	42	168	3.228	29.3%	14.6%
1990	110	2.726	491	156	3.483	29.3%	13.6%
1997	380	3.411	1.512	939	6.241	17.8%	11.7%
1998	164	2.078	2.182	1.426	5.849	16.9%	12.0%
1999	296	2.256	1.244	1.966	5.762	17.3%	11.8%
2000	331	1.989	1.241	2.291	5.852	13.9%	9.4%
2001	301	1.838	1.126	2.034	5.300	14.1%	9.4%
2002	371	1.748	1.132	2.097	5.349	13.8%	9.4%

Sumber: Simangunsong, GTZ, 2004; disusun dari berbagai sumber.

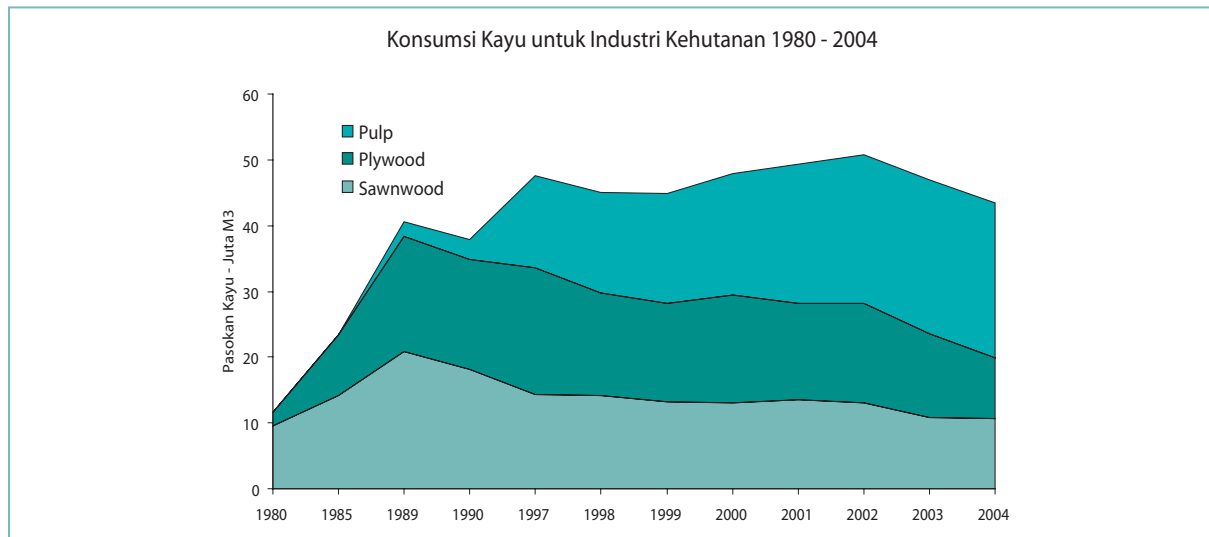
Kesenjangan antara permintaan industri dan pasokan kayu bulat dapat dilihat dalam tabel berikut, yang menunjukkan konsumsi kayu bulat didasarkan atas angka produksi industri dibandingkan dengan data produksi kayu bulat resmi dari Departemen Kehutanan (tidak termasuk pabrik yang tidak tercatat atau kayu bulat selundupan). Ini menggambarkan bahwa konsumsi kayu bulat oleh industri yang didasarkan atas produksi dan ekspor jauh melebihi laporan produksi kayu bulat resmi yang dikeluarkan Pemerintah selama dua dasawarsa. Sub sektor industri *pulp*, khususnya, tumbuh sangat pesat dalam beberapa tahun terakhir, mengakibatkan peningkatan besar dalam konsumsi kayu – dengan rencana peningkatan lebih lanjut. Produksi *pulp* saat ini mewakili sekitar separuh konsumsi kayu bulat dan semakin banyak berasal dari hutan tanaman yang dikelola secara lestari. Pertumbuhan penduduk dimasa depan dapat mengakibatkan permintaan lebih besar akan produk kayu, *pulp* dan kertas, dan dengan demikian memperbesar kesenjangan pasokan kayu bulat yang lestari dan legal, kecuali apabila upaya penegakan dan restrukturisasi industri dapat mencapai keseimbangan yang lebih baik antara pasokan dan permintaan. Upaya-upaya belum lama ini untuk mengintegrasikan data dasar dan transparansi yang lebih baik melalui inisiatif FOMAS merupakan langkah yang sedang ditempuh untuk menyikapi kesenjangan data yang terus terjadi dan mencolok. Situs *web* Departemen Kehutanan menyajikan semakin banyaknya data yang dapat diakses dengan kualitas data yang semakin baik.

Perbandingan Produksi dan Konsumsi Kayu Bulat (Juta Meter Kubik)						
TAHUN	KONSUMSI KAYU BULAT (menurut kalkulasi)			PRODUKSI KAYU RESMI		
	Kayu	Bubur kayu	Total	Kayu	Bubur kayu	Total
1985	23.5	0.0	23.5	14.6		14.6
1989	38.3	2.1	40.4	24.4		24.4
1990	34.8	3.1	37.9	25.3		25.3
1997	33.7	13.8	47.4	29.1	0.4	29.5
1998	29.9	15.4	45.3	18.5	0.5	19.0
1999	28.3	16.6	44.9	20.4	0.2	20.6
2000	29.4	18.4	47.8	10.0	3.8	13.8
2001	28.1	21.0	49.1	5.6	5.6	11.2
2002	28.1	22.4	50.5	4.8	4.2	9.0
2003	28.1	22.4	50.5	6.1	5.3	11.4
2004	28.1	22.4	50.5	6.2	7.3	13.5

Sumber: Simangunsong, GTZ, 2004; Departemen Kehutanan 2005; disusun dari berbagai sumber

**Perubahan struktural sepanjang waktu.** Sejak tahun 1980, sektor pengolahan kayu telah bertumbuh pesat dan strukturnya berevolusi secara dinamis. Perubahan tersebut terutama merupakan akibat dari kebijakan Pemerintah katimbang kekuatan pasar. Gambar berikut menunjukkan perkembangan ini untuk konsumsi kayu pada tiga sektor pengolahan kayu primer. Sebelum tahun 1980, produksi kayu bulat mendominasi sektor ini. Pada awal tahun 1980an, hampir semua kegiatan kehutanan terdiri dari produksi kayu bulat dan kayu gergajian. Pada awal tahun 1980an,

sub-sektor pengolahan kayu gergajian mulai bertumbuh. Kayu gergajian dihasilkan untuk memenuhi konsumsi domestik atau asupan bagi pengolahan industri kayu hilir menjadi produk akhir untuk diekspor. Walaupun pabrik gergajian mengandalkan kayu hutan alam dimasa lampau, banyak produk kayu gergajian dapat dihasilkan dari jenis kayu substitusi lainnya atau dari berbagai kualitas kayu yang dihasilkan oleh hutan tanaman.



Sources: Simangunsong 2004, APKI 2006, Departemen Kehutanan 2004

Pada pertengahan tahun 1980an, kayu lapis telah menggantikan kayu gergajian sebagai sektor dominan, meningkatkan nilai tambah dari kayu bulat dan mencapai pasar tujuan ekspor lebih banyak. Berbagai pajak dan pembatasan perdagangan telah digunakan untuk melindungi sektor industri, terutama sektor kayu lapis, untuk memungkinkannya bertumbuh dan menjadi pelaku global dominan yang didasarkan pada ketersediaan kayu yang relatif murah pada saat itu. Kebijakan-kebijakan tersebut termasuk larangan ekspor kayu bulat, pajak ekspor kayu gergajian, dan pajak ekspor kayu bulat prohibitif pada akhir tahun 1980an dan pada awal tahun 1990an. Setelah krisis keuangan dan program IMF yang mulai digulirkan pada tahun 1998, Pemerintah menurunkan pajak ekspor kayu gelondongan menjadi 10% sebelum bulan Desember 2000 dan kemudian menjadi 0% pada tahun 2003. Akan tetapi, sejak itu pembatasan baru atas kayu bulat dan kayu gergajian diterapkan kembali, yang bertujuan antara lain sebagai upaya membendung ekspor kayu bulat secara ilegal.

Industri kayu lapis Indonesia telah menurun selama dasawarsa terakhir karena kesulitan memperoleh kayu bulat berdiameter besar akibat pengurusan sumberdaya dan ekspor kayu bulat ilegal, persaingan yang meningkat dengan negara-negara lain dan penolakan produk ekspor oleh pasar-pasar tertentu. Indonesia sekarang mempunyai sekitar 110 pabrik kayu lapis, terkonsentrasi di Kalimantan, walaupun laporan pers yang mengutip informasi perusahaan mengindikasikan bahwa paling tidak separuh diantaranya saat ini tidak beroperasi (Suara Merdeka, 2006). Dimasa lalu, sub-sektor ini mengandalkan kayu berdiameter besar dari hutan-hutan alam. Beberapa pabrik pada sub-sektor tersebut telah melakukan penyesuaian dan penggantian peralatan pada tahun-tahun terakhir untuk memungkinkan mengupas kayu bulat yang berdiameter lebih kecil karena langkanya kayu *dipterocarpus* yang berdiameter besar. Dimasa datang, beberapa pabrik produksi kayu lapis dan panel dapat dipasok dari hutan tanaman yang berdaur panjang, khususnya untuk bagian dalam kayu lapis dan panel tersebut.

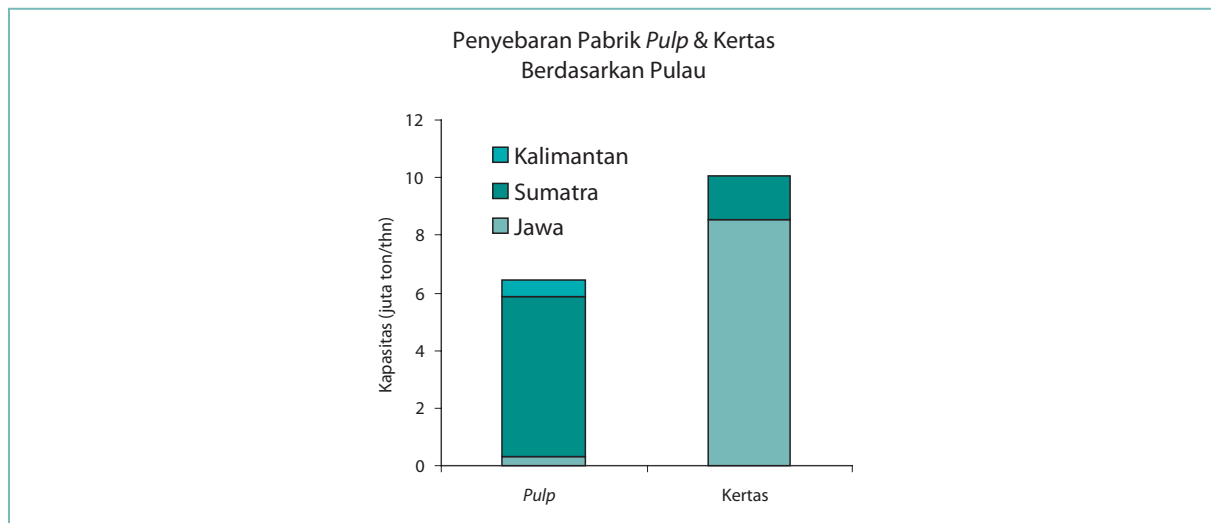


Sub-sektor *pulp* mulai beroperasi pada pertengahan tahun 1990an dan kemudian bertumbuh sangat pesat, sementara pada waktu yang bersamaan kayu lapis mulai mandeg dan menurun produksinya, sebagian karena resesi di pasar ekspor termasuk Jepang. Pada tahun 2002, nilai ekspor *pulp* dan kertas melebihi nilai ekspor kayu lapis untuk pertama kali, mengikuti kecenderungan yang berkelanjutan dari pertumbuhan dan evolusi struktur industri. Dalam tahun-tahun terakhir sub-sektor *pulp* merupakan konsumen kayu yang bertumbuh paling pesat, menggunakan kayu hasil pembukaan lahan Hutan Konversi yang merupakan sumber pasokan kayu utamanya (Departemen Kehutanan-CIFOR-DFID-MFP, 2005). Seperti telah dicatat, kebijakan Pemerintah telah turut memberikan kontribusinya terhadap pertumbuhan pesat tersebut melalui pengeluaran izin penggunaan lahan, perizinan konversi hutan dan kemudahan akses modal melalui sektor perbankan dan pinjaman lunak Dana Reboisasi.

Pada akhir tahun 1990an, kapasitas pengolahan pabrik *pulp* berkembang lebih pesat dibandingkan dengan pembangunan hutan tanaman kayu *pulp*. Ini merupakan salah satu unsur dari permintaan kayu yang berlebihan saat ini yang tidak dapat dipasok secara lestari dari hutan tanaman. Pabrik-pabrik ini mampu memproduksi *pulp* dari pohon berdiameter lebih kecil dan dari kayu hutan tanaman. Pabrik-pabrik *pulp* Indonesia terkonsentrasi di Sumatra, dan yang paling besar berlokasi di Riau. Lebih dari 95% produksi *pulp* hanya berasal dari 7 pabrik dan ini merupakan separuh dari konsumsi kayu Indonesia (lihat tabel dan gambar di bawah ini). Kebanyakan pabrik tetap mengandalkan hutan alam untuk memenuhi sebagian besar kebutuhan kayu mereka, kendati subsidi telah diberikan untuk pengembangan hutan tanaman kayu *pulp* pada tahun 1990an.

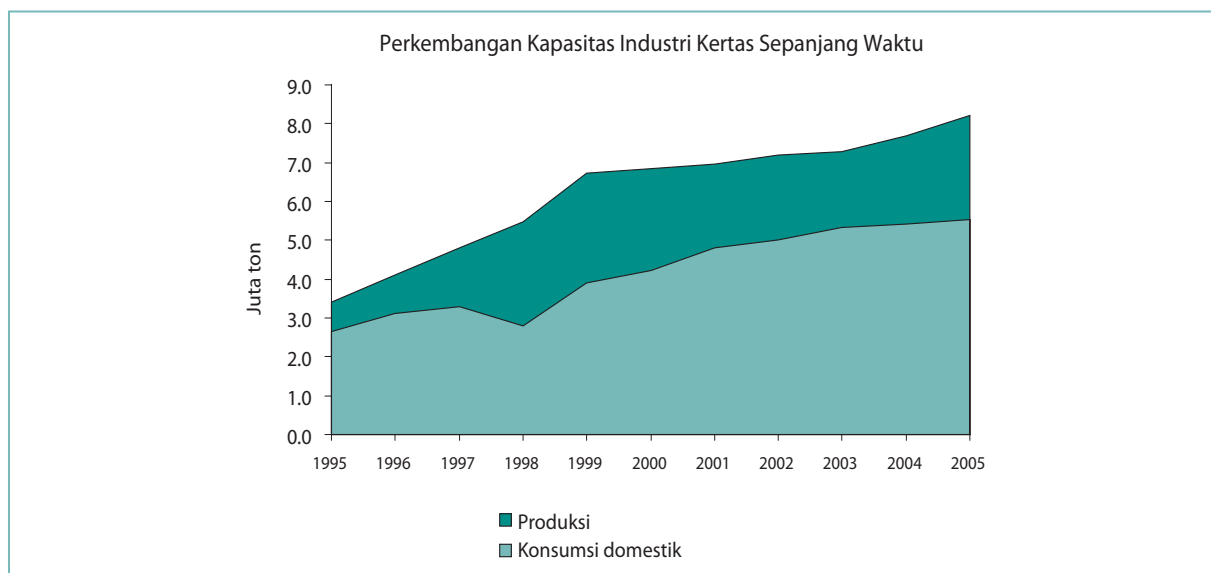
Industri bubur kayu Indonesia	
Produsen Bubur Kayu	Kapasitas (Juta Ton/tahun)
PT RAPP	2.00
PT Indah Kiat	1.82
PT Lontar Papyrus	0.67
PT Kiani Kertas	0.53
PT Tanjung Enim Lestari	0.45
PT Toba Pulp Lestari	0.24
PT Kertas Kraft Aceh	0.17
<b>TOTAL</b>	<b>5.87</b>

Sumber: APKI, 2006



Sumber: APKI

Pembangunan hutan tanaman ternyata kurang berhasil seperti yang diharapkan, terutama karena industri *pulp* khususnya masih bisa mengakses kayu murah dari konsesi mereka sendiri, maupun dari operasi penebangan liar. Akan tetapi perbaikan telah nampak dalam tahun-tahun terakhir pada beberapa perusahaan yang dianggap sebagai teladan bagi industri *pulp* dan kertas lainnya. Beberapa perusahaan juga telah membina hubungan kemitraan dengan LSM lingkungan untuk menunjukkan komitmen mereka terhadap produksi lestari atau standar kepedulian lingkungan yang lebih tinggi, seperti demarkasi dan perencanaan pengelolaan untuk 'hutan-hutan yang bernilai konservasi tinggi'



Sumber: APKI

Industri kertas juga telah berkembang pesat. Konsumsi dalam negeri bertumbuh sekitar 10% per tahun, dua kali lipat dari konsumsi tahun 1995. Konsumsi dalam negeri merupakan pangsa pasar yang semakin besar dari seluruh produksi seperti tampak dalam gambar di atas.

**Evolusi dinamis.** Evolusi dinamis masa lalu merupakan pelajaran untuk masa depan. Industri akan terus berevolusi sebagai tanggapan terhadap pasar global, perubahan teknologi dan kebijakan Pemerintah. Industri kayu lapis yang dominan dan dinamis dari tahun 1990an semakin mirip *spesies* yang terancam punah saat ini. Mengenai struktur industri dimasa depan, hendaknya patut diperhatikan bahwa praktek-praktek yang lalu untuk mengembangkan industri tertentu melalui kebijakan dan insentif yang menguntungkan mungkin pada mulanya tampak tepat bagi industri yang baru lahir. Akan tetapi dalam jangka menengah pendekatan ini bisa cepat menciptakan sub-sektor yang bergantung pada dan mencari proteksi baru serta pemberian pengaturan yang menguntungkan. Kebijakan pembangunan industri dimasa datang hendaknya dibuat dengan menyadari bahwa sub-sektor dan perusahaan yang efisien dan berorientasi pasar yang dapat memberi nilai tambah dan menyesuaikan diri dengan kondisi pasar akan menjadi yang paling unggul dan berdaya saing tinggi dimasa datang. Daripada menentukan industri tertentu untuk berkembang, para pembuat kebijakan hendaknya berupaya untuk merancang suatu kebijakan yang membuat lingkungan yang kondusif untuk mendorong perusahaan berdaya saing tinggi dan berkembang secara sehat.

#### 4.2.2. Areal Hutan Tanaman

Areal hutan tanaman industri Indonesia belum mampu memenuhi permintaan kayu saat ini. Pasokan kayu dari hutan tanaman tidak dapat memenuhi tingkat permintaan kayu saat ini karena areal hutan tanaman tidak ditanami dengan keluasan areal yang cukup untuk memproduksi kayu dalam jangka waktu yang tepat. Duapuluh tiga juta hektar lahan telah dialokasikan untuk dikonversi ke penggunaan alternatif. Di antaranya, sekitar 9,7 juta hektar telah dialokasikan untuk hutan tanaman industri: 5,96 juta hektar untuk hutan tanaman kayu *pulp* dan 3,74 juta hektar untuk kayu konstruksi dan keperluan lainnya (lihat tabel di bawah ini). Walaupun hak penebangan untuk pembukaan lahan dan penanaman telah diberikan – dalam beberapa hal sejak bertahun-tahun – hanya sekitar 2,7 juta hektar saja yang telah ditanami. Kinerja penanaman untuk hutan tanaman kayu *pulp* (31% dari wilayah yang dialokasikan) lebih tinggi daripada untuk hutan tanaman kayu *non-pulp* (25%). Van Noordwijk dkk (2003) dan Barr (2001) melaporkan bahwa kinerja buruk atau kegagalan reboisasi oleh Pemerintah dan industri disebabkan oleh beberapa hal, yaitu konflik penggunaan lahan, pendekatan dari atas ke bawah, perhatian yang tidak memadai terhadap persyaratan teknis (seleksi spesies, pemeliharaan), kurang jelasnya tujuan pembangunan hutan tanaman, ketidakpedulian terhadap kebutuhan masyarakat lokal, dan korupsi. Patut diperhatikan bahwa luas areal yang tersedia untuk pengembangan hutan tanaman kayu *pulp* jauh lebih kecil dibandingkan dengan yang diproyeksikan semula oleh para perencana. Di samping memerlukan kesuburan lahan dan topografi yang memadai, hutan tanaman kayu *pulp* harus berdekatan dengan fasilitas pengolahan atau pelabuhan supaya layak dari aspek finansial. Dalam beberapa hal, masyarakat lokal telah mengklaim sebagian dari lahan yang sebelumnya telah dialokasikan untuk hutan tanaman kayu *pulp*; dalam hal lain, hutan tanaman kayu *pulp* bersaing untuk mendapatkan lahan yang cocok untuk tanaman kelapa sawit (Barr 2001, Casson 2000).

Pada saat yang bersamaan, mungkin lebih dari 1,6 juta hektar hutan sedang mengalami degradasi – tidak ditanami kembali – setiap tahun. Jika sebagian kecil saja dari lahan hutan yang terdegradasi ini ditanami kembali untuk menghasilkan kayu, maka pasokan kayu Indonesia akan terjamin untuk selamanya dan masih akan tersedia jutaan hektar lahan yang dapat dialokasikan untuk penggunaan lain.

Pembangunan Hutan Tanaman Industri sampai April 2006 Juta Hektar						
Jenis Izin	HTI <i>pulp</i>			HTI <i>Non-pulp</i>		
	Luas	Realisasi luas Tanaman	% Realisasi	Luas	Realisasi luas Tanaman	% Realisasi
Definitif	4.51	1.81	40	1.73	0.59	34
Sementara	0.07	0.01	16	0.63	0.22	35
Diusulkan	1.38	0.00	0	1.38	0.13	9
Lain-lain, telah dibatalkan	0.29	0.05	17	0.24	0.08	33
Total (tidak termasuk yang dibatalkan)	5.96	1.83	31	3.74	0.93	25

Sumber: Presentasi Dirjen BPK, September 2006

Walaupun tabel ini mengindikasikan bahwa 1,83 juta hektar hutan tanaman telah “direalisasikan”, namun kurang dari separuh luas lahan tersebut yang mampu menghasilkan kayu dengan baik. Applegate (komunikasi pribadi, 2006) mencatat bahwa kinerja hutan tanaman tergantung pada jenis pohon, bibit genetik, jenis lahan, dan pengelolaan dan variasi mutunya yang sangat beragam di Indonesia. Ia juga mencatat bahwa di luar alokasi lahan untuk HTI oleh Pemerintah, perusahaan tetap masih perlu membuat komitmen dan investasi dalam penanaman kembali, berdasarkan beberapa faktor termasuk lokasi dan biaya. Lokasi merupakan faktor kunci yang mempengaruhi biaya angkutan dari bahan baku kayu. Dengan alasan itu, Applegate berpendapat bahwa kajian pasokan dan kebutuhan hutan tanaman hendaknya didasarkan atas pendekatan regional atau propinsi, dan fokuskan pada potensi atau ketersediaan sumberdaya hutan yang dapat memasok perusahaan-perusahaan tertentu.

Beberapa perusahaan HTI profesional besar mampu mencapai produktivitas yang tinggi dari hutan tanamannya (Hardjono, 2006, memperkirakan sekitar 150-180 m<sup>3</sup> kayu/ha dapat diproduksi dalam waktu 7 tahun), melalui perbaikan tegakan serta cara pengelolaan modern. Akan tetapi, akibat krisis keuangan, kebakaran hutan, pengelolaan yang buruk atau ditinggalkan selama bertahun-tahun, maka dari “realisasi hutan tanaman” cukup luas yang tidak menghasilkan kayu dalam jumlah besar.<sup>16</sup> Produksi kayu dari hutan tanaman pada saat ini sedang meningkat dan tanaman yang masak tebang akan meningkatkan pasokan kayunya dalam jangka pendek, namun belum cukup untuk memenuhi tingkat permintaan sekarang, dan kebutuhan ekspansi industri dimasa depan akan berjalan dengan sendirinya.

16 Dari perspektif industri, Hardjono Arisman (2006), menghitung bahwa untuk memproduksi 6,15 juta Adt memerlukan kayu sebanyak 27,7-30,7 juta m<sup>3</sup>. Angka ini didasarkan atas kapasitas yang sedikit di atas produksi sekarang. Ia memperkirakan bahwa sekitar 60% kayu yang masuk ke pabrik *pulp* berasal dari hutan alam, bukan dari hutan tanaman. Ini berarti bahwa produksi kayu dari HTI berkisar antara 12,5-14 juta m<sup>3</sup> (perkiraan ini didasarkan atas faktor konversi kayu menjadi *pulp* yang berkisar dari 4,5 sampai 5). Jika kayu sebanyak itu ditebang dari HTI, ini berarti sekitar 600.000 sampai 700.000 hektar HTI dengan perkiraan konservatif/wajar MAI dari 23 sampai 27 m<sup>3</sup>/ha/tahun. Ini sekitar sepertiga dari jumlah “realisasi hutan tanaman” yang dilaporkan oleh Departemen Kehutanan.

Sementara itu, prakiraan kedepan menunjukkan bahwa dengan program percepatan pembangunan hutan tanaman, keseimbangan yang jauh lebih baik akan terjadi antara pasokan kayu dan permintaan industri. Hal ini cukup realistis dicapai dalam waktu 7-8 tahun. Kondisi jangka waktu menengah akan sangat bergantung pada tindakan yang akan diambil saat ini dan dalam beberapa tahun ke depan. Struktur industri perlu berevolusi/menyesuaikan peralatannya dalam waktu 10 sampai 15 tahun mendatang untuk mampu menggunakan pasokan kayu dari hutan tanaman yang baru (Departemen Kehutanan, CIFOR, UK-DFID, 2005). Walaupun kebanyakan pihak sepakat bahwa masih diperlukan lebih banyak lagi hutan tanaman, pelaksanaan pembangunannya bisa dilakukan dengan berbagai cara. Banyak pihak menyarankan bahwa pengembangan hutan tanaman hendaknya dilakukan dengan melibatkan masyarakat dan petani kecil kedalam sektor kehutanan komersial. Peranan masyarakat dalam pembangunan hutan tanaman dibahas lebih rinci dalam Bagian 4.5.

Kecepatan dan skala pembangunan hutan tanaman juga terkait dengan masalah investasi, bukan hanya persoalan ketersediaan lahan. Akan tetapi, percepatan investasi dalam hutan tanaman menghadapi sejumlah tantangan sosial, keuangan, teknis dan kelembagaan (WWF-WB Alliance, 2006). Pengkajian Iklim Investasi Pedesaan Bank Dunia (2006) menggambarkan beberapa tantangan untuk menggairahkan investasi dalam pembangunan pedesaan. Isu sosial dan budaya pada umumnya terkait dengan ketersediaan dan hak atas lahan maupun kapasitas masyarakat dan penyelenggara jasa mediasi untuk berpartisipasi dalam bisnis perkebunan. Kendala keuangan dan ekonomi termasuk tidak adanya insentif berbasis pasar yang tepat dan cakrawala investasi jangka panjang, maupun tidak adanya peluang untuk memperoleh kredit dari sektor perbankan swasta. Kendala teknis dan lingkungan terkait dengan kebutuhan akan prasarana pedesaan yang lebih baik, maupun sistem untuk mengadakan penyuluhan dan pembinaan kapasitas dalam ketrampilan persembaian dan bisnis. Kendala teknis lain adalah kelayakan ekonomi untuk mengembangkan hutan tanaman diatas lahan kosong atau yang terdegradasi, yang jumlahnya cukup luas tetapi mungkin tidak menghasilkan pasokan kayu dari hutan tanaman yang menguntungkan dalam jangka waktu yang wajar. Isu kelembagaan dan hukum umumnya terpusat pada kebutuhan akan perbaikan penegakan hukum untuk pelanggaran kehutanan, kontrak keuangan, jaminan penggunaan lahan dan kebutuhan untuk mengurangi hambatan regulasi dan ekspor. Departemen Kehutanan sudah mulai melakukan upaya serius untuk memperbaiki tata kelola hutan termasuk peningkatan transparansi di sektor kehutanan dan penegakan peraturan penebangan pohon yang lebih baik. Kegiatan-kegiatan ini akan meningkatkan daya saing secara finansial dalam pembangunan hutan tanaman.

#### 4.2.3. Perusahaan Kecil dan Menengah dan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK)

Usaha Kecil dan Menengah (UKM) merupakan salah satu kekuatan terkemuka dalam pembangunan ekonomi. Sektor UKM yang bergairah mutlak diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja. UKM bersifat fleksibel dan lebih mudah menyesuaikan dengan pasang surut permintaan pasar. Mereka juga lebih cepat menciptakan lapangan kerja daripada perusahaan-perusahaan besar, sangat beranekaragam dan memberikan sumbangan terhadap ekspor dan perdagangan. Karena itu mereka merupakan faktor kritis bagi pembangunan perekonomian yang berdaya saing tinggi. Dibandingkan dengan negara-negara maju, Indonesia terkesan seperti mempunyai "bagian tengah yang hilang" dalam struktur industrinya. Ada sejumlah kecil perusahaan besar di satu sisi, dan banyak sekali perusahaan kecil yang berorientasi pada pasar dalam negeri di sisi lainnya.

UKM-UKM sektor kehutanan termasuk pembuat mebel, produsen untuk pasar dalam negeri, pabrik kayu gergajian ukuran kecil (banyak diantaranya ilegal) dan perusahaan kerajinan tangan serta produk lain dari hasil hutan kayu dan bukan kayu, seperti rotan. IFC telah mempromosikan UKM-UKM dalam produksi mebel dan produk lain dari kayu hasil hutan tanaman untuk ekspor melalui Program PENSA. Laporan Pasar Kayu Tropis ITTO (Mei 2006) mencatat bahwa ekspor mebel Indonesia diharapkan bertumbuh 8-10% per tahun sesudah 2005. Ekspor mebel Indonesia naik 12% dan mencapai USD 1,96 milyar pada tahun 2005, dimana ekspor mebel bukan kayu lebih baik daripada mebel kayu. Mebel Indonesia menghadapi saingan berat dari Vietnam, Cina dan Filipina. Menteri Perdagangan menyatakan bahwa Indonesia perlu meningkatkan daya saingnya baik dalam bahan baku, disain, maupun biaya.

Walaupun ekstraksi kayu sejak lama mendominasi sektor ini, hutan Indonesia juga menghasilkan beraneka ragam hasil hutan bukan-kayu (HHBK), seperti rotan, karet, berbagai jenis resin, tanaman obat, sarang burung, gaharu dan madu (Bennet dan Walton 2003). Banyak diantaranya mempunyai nilai pasar dan ekspor yang tinggi dan memberikan pendapatan yang baik bagi masyarakat kecil. HHBK lainnya seperti sagu, berbagai buah-buahan, umbi-umbian, daun-daunan, pakan ternak dan satwa liar dikumpulkan untuk penggunaan lokal, kebutuhan sehari-hari dan pasar dalam negeri. Beberapa HHBK, terutama tanaman obat, mengandalkan pengetahuan dan ketrampilan tradisional untuk pengumpulan, pengolahan dan pemasarannya. Namun, kearifan tradisional tersebut (serta keanekaragaman budaya dan gender) sebagian dirusak oleh degradasi hutan yang merupakan tempat tinggal berbagai kelompok budaya (BAPPENAS 20030). Nilai-nilai yang dihasilkan dari beberapa HHBK dibahas lebih rinci dalam Bab 5 tentang mata pencaharian.

### 4.3. Kecenderungan dan Isu Kehutanan Komersial

Bagian ini menyoroti beberapa kecenderungan dan isu sektor kehutanan komersial.

**Pelanggaran Industri Kehutanan Menduduki Tempat Penting pada Agenda Politik.** Setiap diskusi mengenai seluk beluk kehutanan komersial, kapasitas industri yang berlebihan dan pelanggaran kehutanan harus memahami bagaimana ketiga isu ini saling terkait. Terdapat berbagai bentuk kegiatan ilegal yang menyebabkan penebangan hutan yang berlebihan di kawasan hutan Indonesia. Banyak sekali kegiatan ilegal yang dilakukan pada lahan yang secara legal telah dialokasikan untuk hutan produksi. Pelanggaran kehutanan ini mencakup spektrum yang cukup luas. Tiga yang paling penting diantaranya adalah pelanggaran pada kegiatan penebangan, pengolahan dan pengangkutan kayu.

- Pelanggaran pada kegiatan penebangan pohon mempunyai dampak langsung terhadap hutan-hutan Indonesia. Pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat terjadi di semua fungsi hutan: produksi, konversi, lindung dan konservasi. Di hutan produksi, pelanggaran penebangan terjadi dalam berbagai bentuk dan dapat dilakukan oleh banyak pelaku. Para pemegang konsesi dapat melanggar pedoman dan peraturan yang ditetapkan dalam panduan silvikultur Indonesia dengan menebang pada lereng yang terlalu terjal, terlalu dekat dengan sumber air, terlalu cepat setelah tebang pilih pertama, atau melampaui jatah tebang atau dilakukan di luar areal penebangan yang diizinkan. Kegiatan penebangan liar juga dapat membuka jalan ke dalam hutan konservasi atau hutan lindung atau menggunakan peta operasional yang salah dan tumpang tindih dengan kawasan hutan konservasi atau hutan lindung. Walaupun hutan konversi dialokasikan untuk pembukaan lahan, perusahaan yang memiliki izin pemungutan kayu atau perusahaan hutan tanaman industri

hanya bisa menebang habis hutan yang terdegradasi dengan volume tegakan kurang dari 20 m<sup>3</sup> per ha. Seringkali, hutan alam yang baik ditebang habis, dan ini merupakan pelanggaran seperti ditunjukkan dalam Bab 2. Di hutan konservasi dan hutan lindung, semua operasi penebangan adalah ilegal menurut perundang-undangan kehutanan yang berlaku saat ini. Kendatipun demikian, banyak pelaku telah berpaling pada kawasan hutan tersebut untuk menebang jenis kayu berharga, dimana beberapa diantaranya tidak dapat lagi ditemukan dalam jumlah yang cukup di hutan produksi.

- Pelanggaran pengolahan kayu seringkali dilakukan oleh pabrik penggergajian, pabrik kayu lapis dan pabrik *pulp* di Indonesia. Pelanggaran dimaksud misalnya pabrik pengolahan beroperasi dengan kapasitas yang lebih besar dari yang diizinkan, beroperasi tanpa izin pengolahan resmi dari Departemen Kehutanan, menggunakan bahan baku kayu dari sumber yang ilegal; dan tidak mengajukan laporan rinci tentang pemenuhan bahan baku kayunya kepada Departemen Kehutanan.
- Akhirnya, pelanggaran angkutan yang memfasilitasi perdagangan kayu ilegal seperti: penerbitan dokumen angkutan resmi (SKSHH) untuk pengiriman kayu ilegal (dokumen-dokumen tersebut bisa mencantumkan asal kayu palsu untuk kayu ilegal dan membuat sulit untuk membedakan kayu legal dari kayu ilegal) dan penyelundupan kayu ilegal dan jenis yang terancam punah ke tujuan-tujuan internasional. Spektrum pelanggaran yang luas ini menjadi penyebab ketidak kejelasan dalam solusi dan kebijakan yang diperlukan untuk mengendalikan penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal.

Kegiatan penebangan liar atau pencurian kayu di Indonesia telah semakin canggih dan inklusif, dan sekarang semakin banyak merujuk kepada “penebangan liar dan perdagangan ilegal” atau “kejahatan dibidang kehutanan” untuk menunjukkan bahwa pelanggaran angkutan kayu, pengolahan kayu, pelaporan dan pengelolaan keuangan tidak hanya terjadi di hutan dan tidak hanya melibatkan penebangan pohon saja. Masalah ini disertai oleh perhatian pers yang jauh lebih besar mengenai isu ini,<sup>17</sup> yang meningkatkan tekanan politik untuk menindaklanjuti kasus-kasus yang berkembang.

**Ketersediaan Sumberdaya Mulai Berkurang.** Terdapat dugaan yang cukup kuat bahwa “terlalu banyak” kayu yang ditebang dari hutan produksi alam Indonesia. Perkiraan permintaan kayu berkisar antara 50-60 juta m<sup>3</sup> per tahun. Namun dari laporan resmi dan pendapatan pajak diketahui bahwa hanya sekitar separuhnya dari jumlah tersebut yang membayar pajak. Produksi kayu lestari dari hutan produksi alam yang ada diperkirakan hanya sekitar 8-9 juta m<sup>3</sup>/tahun. Sementara itu, produksi kayu hasil hutan tanaman diperkirakan hanya sekitar 40% dari keperluan bahan baku industri *pulp*. Perkiraan kehilangan atau kerusakan hutan berkisar antara 1,6 juta ha/tahun sampai 2,4 juta ha/tahun tergantung pada sumber, metoda dan jangka waktu yang dianalisa. Tanggapan publik dan pernyataan kebijakan dari Departemen Kehutanan, maupun dari Pemerintah, mengindikasikan keinginan untuk menyikapi masalah tersebut.

<sup>17</sup> Proyek INFORM yang didanai oleh GEF (*Global Environment Facility*) dan Proyek GreenCom yang didanai oleh USAID memberi sumbangan terhadap upaya kampanye media nasional melawan penebangan liar dan perusakan hutan.

### Industri Pengolahan Kayu Sangat Terkonsentrasi

Analisis dari USAID/Pengelolaan Sumberdaya Alam (2000) terhadap data pra-krisis menunjukkan bahwa sektor industri per kayu Indonesia sangat terkonsentrasi: perusahaan besar menggunakan kayu yang paling banyak. Berdasarkan survei BPS terhadap 600-700 perusahaan kayu lapis dan pabrik gergajian besar dan menengah, menunjukkan bahwa hanya 8% dari produsen terbesar (sekitar 50 industri yang menghasilkan lebih dari 100.000 meter kubik produk per tahun) menggunakan lebih dari 60% kayu yang dikonsumsi oleh pabrik kayu lapis dan penggajian secara bersama-sama (dan 45% buruh). Sebaliknya, 75% perusahaan kecil (yang menghasilkan <10.000 meter kubik/tahun) – sekitar 450 pabrik – menggunakan hanya 8% kayu dan 12% buruh. Sekitar 120 pabrik kayu lapis telah mengakibatkan tekanan dua kali lebih besar atas sumberdaya hutan dibandingkan dengan jumlah pabrik penggajian. Pada saat kajian ini dilakukan, sektor industri *pulp* telah bertumbuh cukup cepat dan pada saat ini terdapat 7 perusahaan yang menggunakan sekitar 30% kayu hasil tebangan hutan alam. Kajian ini juga menunjukkan bahwa perusahaan kecil tidak mempunyai kemampuan untuk turut melakukan penebangan pohon yang berlebihan yang diperkirakan lebih dari 30 juta m<sup>3</sup> per tahun.

Tingkat konsentrasi, maupun kapasitas yang berlebihan dalam sektor industri pengolahan kayu Indonesia seperti yang diuraikan di atas, bukan merupakan kondisi yang normal, akan tetapi merupakan akibat dari subsidi dan arah kebijakan industri pada masa lalu, pengendalian ekspor dan monopolisasi, serta kurangnya koordinasi antara kebijakan perindustrian dan kebijakan kehutanan. Temuan positif yang dipaparkan dalam analisis ini adalah adanya perubahan kebijakan dan kemauan politik yang dapat membawa sektor kehutanan menuju keadaan yang lebih baik. Terdapat bukti-bukti bahwa Indonesia telah melakukannya selama tahun-tahun 1985-1995.

Dalam beberapa tahun terakhir, hutan konversi (penebangan habis hutan alam untuk dikonversi ke penggunaan non-kehutanan) dengan cepat menjadi kontributor yang penting dalam memasok kebutuhan bahan baku industri. Ini berarti bahwa kapasitas industri sekarang didasarkan atas sumber kayu yang tidak lestari. Walaupun Indonesia sekarang memberikan izin konversi hutan di kawasan-kawasan tertentu saja, – hal tersebut dimaksudkan untuk mengubah hutan yang tidak produktif dan terdegradasi menjadi hutan tanaman – dalam pelaksanaannya penebangan dilakukan melampaui luas areal yang diizinkan secara resmi, dimana sebagian dikarenakan pemberian izin dari Pemerintah Daerah untuk kegiatan pembebasan lahan, yang ternyata bertentangan dengan kebijakan nasional. Seperti diuraikan sebelumnya, banyak dari kawasan yang telah dibuka dimasa lalu ternyata tidak ditanami kembali dan dikelola dengan baik untuk produksi kayu. Perbaikan dalam kebijakan alokasi lahan dan administrasi diperlukan untuk memastikan bahwa konversi harus dibatasi pada kawasan yang sesuai, walaupun hal ini telah menjadi isu politik antara pusat-daerah tentang pengendalian kebijakan penggunaan lahan. Sebagaimana telah disebutkan, telah terdapat sedikit kemajuan positif dalam pengakuan publik secara luas dan perhatian media yang lebih besar terhadap peningkatan degradasi lahan yang mengkhawatirkan tersebut.

**Pembiayaan Sektor Kehutanan Memerlukan Uji Kelayakan dan Insentif Yang Lebih Sesuai.** Seperti banyak negara di kawasan Asia Timur-Pasifik, Indonesia belum memiliki uji kelayakan yang memadai dalam pembiayaan industri kehutanan oleh sektor swasta. Hal ini telah memberikan pengaruh terhadap kapitalisasi industri yang berlebihan, yang menciptakan permintaan yang tidak lestari terhadap sumberdaya hutan, maupun jenis hutang, resiko dan keterpaparan yang berlebihan (*overexposure*) yang semuanya turut menyebabkan krisis keuangan pada akhir tahun 1990an. Analisis sektor kehutanan tidak mampu memberikan masukan yang memadai untuk memunculkan



isu ini pada agenda lembaga keuangan yang seharusnya menjadi perhatian para donor serta lembaga bantuan pembangunan lainnya di Indonesia. Proses uji kelayakan perlu diperbaiki untuk secara realistis menilai pasokan bahan baku, prospek perkembangan hutan tanaman, dan kemungkinan terjadinya penebangan liar (Spek, 2006). Namun, umumnya lembaga perbankan hanya mempunyai kemampuan yang terbatas dalam bidang kehutanan dan sangat mengandalkan data yang disiapkan oleh konsultan proyek pengembangan industri. Bahkan konglomerat kehutanan yang telah berhasil merestrukturisasi hutang mereka dapat mengalihkan resiko masa depannya kepada para investor dan lembaga keuangan publik. Namun demikian, para kreditor masih juga mengalami kesulitan untuk memaksakan kasus mereka, sebagai akibat keputusan pengadilan tentang kebangkrutan yang tidak efektif (Kaimowitz, 2006). Perbaikan menyeluruh dalam sistem dan mekanisme untuk meningkatkan akuntabilitas korporasi masih diperlukan. Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung telah mengusut dugaan praktek-praktek korupsi yang mungkin telah terjadi dalam penjualan beberapa aset kehutanan, termasuk tidak adanya uji kelayakan yang tepat, analisis resiko yang terbatas, dan kajian yang tidak memadai oleh pejabat perbankan. Dampak positif dari hal ini adalah semakin banyaknya lembaga perbankan sekarang yang menerapkan kebijakan yang mempersyaratkan pengkajian sosial dan lingkungan yang lebih baik tentang investasi yang terkait dengan bidang kehutanan. Disamping itu, sejak tahun 2003, 42 lembaga kredit terbesar di dunia telah mendukung Prinsip Katulistiwa yang disponsori oleh IFC, yang mewajibkan kreditor untuk memenuhi standar lingkungan dan sosial dalam pinjaman untuk proyek jenis tertentu. Juga mekanisme pembiayaan inovatif untuk penyerap karbon atau pemberian jasa lingkungan memiliki potensi untuk meningkatkan upaya reboisasi dan pengelolaan hutan yang bertanggungjawab pada tingkat lokal (*EAP Forest Strategy*, 2005).

**Hutang Sektor Kehutanan Masih Tetap Menghambat Sektor Perbankan.** Adanya hutang besar yang dipinjam perusahaan kehutanan – meliputi milyaran USD, khususnya untuk pengembangan industri *pulp* dan kertas – menghambat proses revitalisasi sektor dan telah menimbulkan beban keuangan yang berat pada sektor perbankan (Simangunsong dan Setiono, 2004, Setiono, 2001). Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) telah memberikan potongan yang sangat besar atas penjualan aset kehutanan pada tahun 2002 dan 2003, namun tidak menyelesaikan atau menghilangkan isu hutang, tetapi justru mengalihkannya kepada bank yang didukung oleh Pemerintah seperti Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia, dan Bank Central Asia. Hutang-hutang tersebut tetap menghambat pemulihan menyeluruh sektor perbankan Indonesia yang dibebani oleh tingkat kredit macet yang tinggi (Tempo, 2006). Kantor Menteri Koordinator Perekonomian dan Departemen Keuangan saat ini tengah mencoba menyelesaikan isu perbankan ini (maupun korupsi potensial yang dapat terjadi dalam pengalihan aset industri kehutanan, seperti disebutkan di atas). Instansi-instansi ini perlu diberikan arahan teknis dan bantuan konsultasi dalam upaya-upaya penyelesaian masalah tersebut. Pemerintah telah mengambil beberapa langkah penting selama tiga tahun terakhir untuk menyikapi pelanggaran hukum dan pengaturan yang dikaitkan dengan penjualan dan pengelolaan hutang kehutanan, dan beberapa kasus tersebut masih menantikan keputusannya. Cara penyelesaian kasus tersebut pada akhirnya dapat menjadi preseden penting dalam menyikapi korupsi dan praktek ilegal, baik di sektor kehutanan maupun sektor keuangan. Diperlukan langkah yang hati-hati untuk memastikan bahwa kesepakatan penyelesaian hutang (misalnya penghapusan hutang atau penangguhan pembayaran bunga) bagi debitur yang tidak kooperatif tidak menciptakan insentif dan preseden buruk seperti bahaya moral, misalnya (Kaimowitz, 2006). Badan-badan internasional yang turut memberikan perhatian terhadap masalah ini dapat melakukan evaluasi terhadap praktek-praktek yang dilakukan pada waktu lalu dan melalui proses konsultatif untuk memetik pelajaran dan melakukan identifikasi langkah yang diperlukan guna memperbaiki hal-hal tersebut dimasa depan. Analisa opsi untuk penyelesaian hutang sektor kehutanan melalui kerjasama dengan sektor perbankan dapat memperkuat kemauan politik untuk memperoleh kembali pembayaran hutang tersebut.

Dukungan yang diberikan kepada organisasi masyarakat madani dapat meningkatkan kapasitas mereka untuk turut memantau isu hutang yang berkaitan dengan sektor kehutanan dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sektor keuangan. Secara umum, lembaga bantuan internasional dapat mengajukan analisis resiko yang lebih baik, membuat uji kelayakan, dan melakukan pengkajian dampak sosial-lingkungan bagi investasi yang berhubungan dengan kehutanan, baik bagi lembaga keuangan swasta maupun publik.

**Reinvestasi, Revitalisasi dan Iklim Investasi.** Saat ini, Indonesia sedang giat mencari investor baru dalam sektor kehutanan. Investasi yang ditujukan untuk merenovasi dan atau mengganti peralatan/mesin industri, meningkatkan efisiensi dan mendiversifikasikan produk untuk memperoleh nilai tambah, dapat membantu memperbaiki daya saing industri perikanan Indonesia, dan hal ini sejalan dengan rencana Menteri Kehutanan untuk restrukturisasi dan revitalisasi industri. Akan tetapi, investasi yang memperluas kapasitas industri pengolahan akan menambah tekanan terhadap hutan, kecuali apabila disertai dengan pembangunan hutan tanaman yang dikelola secara lestari. Sementara perputaran investasi ini berjalan cepat, dalam waktu yang sama diperlukan pengambilan langkah-langkah proaktif (melalui perundang-undangan dan kelembagaan) untuk memperbaiki uji kelayakan, akuntabilitas dan transparansi korporasi, dan jaring-jaring pengaman lingkungan dan sosial (Kaimowitz, 2006; *EAP Forest Strategy*). Pada saat yang sama, berbagai hasil kajian menunjukkan bahwa iklim investasi secara menyeluruh di Indonesia ternyata tidak kondusif seperti diuraikan tadi (Bank Dunia RICA, 2006).

**Pengaturan Berlebihan dan Mengejar Rente Ekonomi.** Seperti telah diuraikan dalam Bab 3, selain masalah teknis dan fisik tersebut, industri perikanan juga menghadapi masalah keuangan dan tata kelola. Kuota produksi atau ekspor, pengaturan yang berlebihan, dan subsidi yang salah sasaran masih membebani sektor tersebut dan turut memberikan kontribusi terhadap ketidakefisienan dan lemahnya daya saing.

**Kecenderungan Teknologi, Peluang dan Ancaman.** Berkurangnya luas hutan alam tropis, yang secara tradisional menghasilkan kayu gelondongan ukuran besar untuk industri kayu lapis dan kayu gergajian, akan menyebabkan kekurangan bahan baku di sub-sektor tertentu. Akan tetapi, teknologi telah tersedia untuk menghasilkan produk kayu yang dapat dipasarkan dari ukuran kayu yang lebih kecil dan semakin kecil, dari hutan tanaman dan hutan bekas tebangan (seperti dicontohkan oleh Malaysia). Ini dapat dilihat sebagai peluang ekonomi, tetapi juga sebagai ancaman terhadap hutan-hutan yang tersisa. Teknologi baru ini (misalnya, mesin pengupas kecil, papan serat berkerapatan sedang) mengandung resiko untuk menciptakan sarana dan insentif terjadinya penebangan yang lebih banyak dan pemanfaatan pohon berukuran lebih kecil pada kawasan yang lebih mudah diakses. Hutan bekas tebangan yang tersisa masih memiliki (potensi) kayu yang dapat digunakan untuk produk panel yang direkonstitusi, kayu gergajian (walaupun ukuran kayu gelondongannya jauh lebih kecil), dan kayu lapis dengan menggunakan teknologi berbeda. Penebangan yang terus dilakukan pada hutan yang terdegradasi ini adalah layak dari segi ekonomi karena biaya penebangannya lebih rendah, jalan sudah tersedia, dan teknologi sudah ada untuk menggunakan kayu berukuran lebih kecil tersebut. Dengan demikian, wajarlah untuk mengharapkan bahwa hutan tetap dikonsumsi oleh industri tanpa mempedulikan kelestariannya untuk sementara waktu. Ini juga merupakan suatu kegiatan dimana perusahaan kecil dan menengah dapat terlibat, baik secara legal atau ilegal. Masalah degradasi hutan dan kesenjangan pasokan-permintaan dengan mudah menjadi lebih buruk, jika perubahan teknologi produksi terjadi tanpa reformasi dalam peningkatan pasokan kayu yang legal dan lestari. Ini menyiratkan perlunya perbaikan dalam pemantauan dan penegakan hukum, serta pertimbangan yang cermat tentang struktur dan pola kepemilikan

industri dimasa datang. Analisis atau intervensi yang dapat membantu mengoreksi beberapa masalah tersebut dapat memberikan pengaruh untuk menentukan masa depan sektor ini.

## 4.4. Restrukturisasi Industri.

Kebutuhan akan restrukturisasi industri bukan saja menjadi pilihan kebijakan, atau himbauan untuk menyelamatkan lingkungan, tetapi merupakan kenyataan ekonomi. Pada tahun 2005, Departemen Kehutanan, CIFOR, MFP-DFID, dan IPB mengembangkan suatu laporan sintesis tentang restrukturisasi industri kehutanan, yang berfokus pada langkah-langkah untuk mengimbangi pasokan dan permintaan (Departemen Kehutanan, CIFOR- UK-DFID, 2006). Tim tersebut mengembangkan rasionalisasi dan rekomendasi ke arah rencana kegiatan strategis untuk restrukturisasi, *re-engineering* dan revitalisasi industri berbasis kayu Indonesia selama 15 tahun ke depan. Departemen Kehutanan telah menerima strategi ini dalam RPJPK 2006-2025.

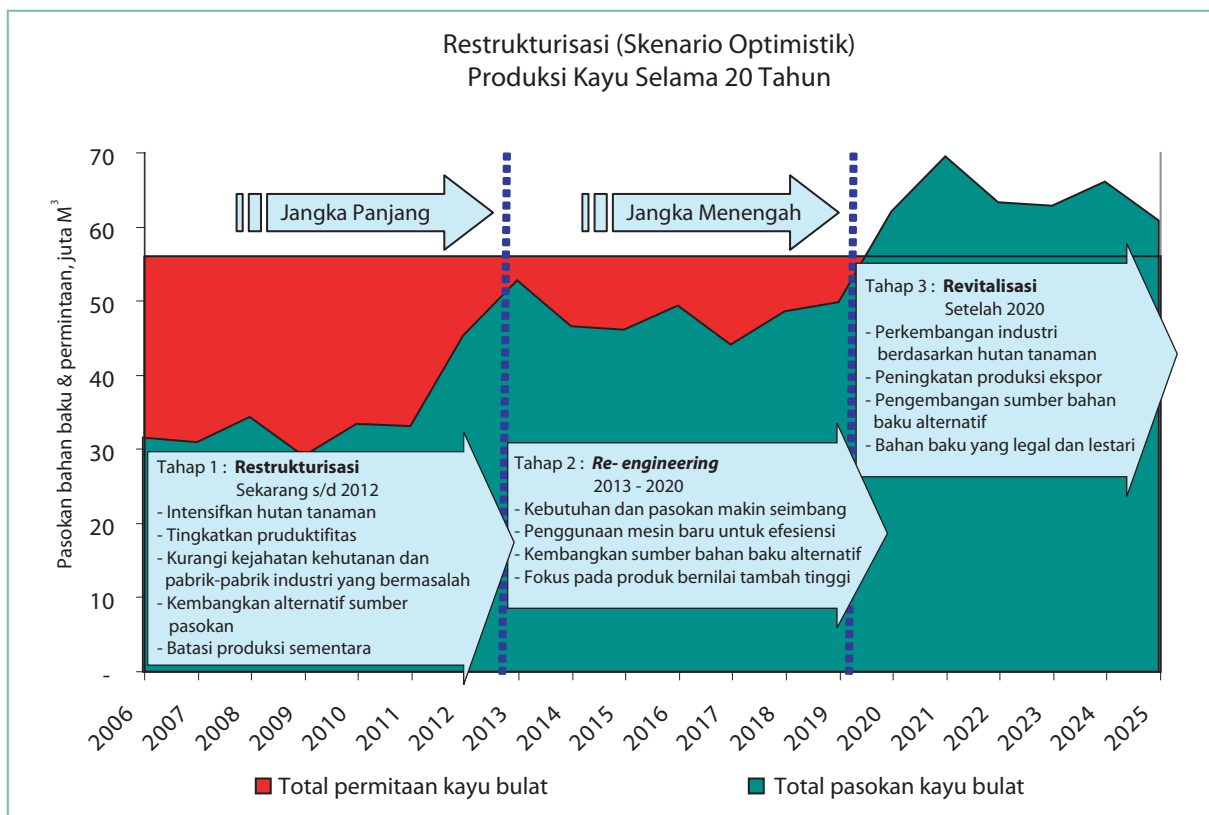
### 4.4.1 Strategi Revitalisasi Industri Kehutanan

Strategi ini didasarkan atas tiga rekomendasi sederhana dan langsung ke arah sasaran. Yang pertama, mengurangi konsumsi kayu dari hutan alam. Kedua, meningkatkan laju penanaman dan areal yang ditanami untuk menghasilkan kayu dalam jangka menengah dan memanfaatkan lahan-lahan yang terdegradasi, dan bukan hutan alam. Ketiga, mengambil langkah-langkah praktis ke arah strategi jangka menengah yang menciptakan kondisi kehutanan masa depan yang jauh lebih positif, didasarkan atas sistem insentif dan pasar. Karena tanaman pohon cepat tumbuh dapat menghasilkan kayu dalam waktu 7-8 tahun, adalah mungkin bagi Indonesia untuk mengisi kesenjangan kayu menjelang tahun 2012 dan mendukung industri melalui periode *re-engineering*. Ini memerlukan pelipatgandaan laju pembangunan hutan tanaman dan produktivitas hutan tanaman yang ada secara substansial.

Departemen Kehutanan kini telah menerima strategi tiga tahap tersebut untuk melaksanakan restrukturisasi, *re-engineering*, dan revitalisasi industri (RPJPK, 2006; diuraikan dalam gambar berikut). Dalam jangka pendek, atau tahap restrukturisasi, strategi ini menyerukan dipercepatnya pembangunan hutan tanaman yang lebih intensif, memperbaiki produktivitasnya, mengurangi pelanggaran dibidang kehutanan dan menyelesaikan masalah hutang sektor kehutanan, mengembangkan alternatif sumber-sumber pasokan bahan baku kayu bulat, dan membatasi kapasitas industri pengolahan untuk mengurangi kesenjangan antara pasokan bahan baku lestari dan permintaan industri. Baik manajemen permintaan maupun peningkatan pasokan diperlukan untuk memenuhi keluaran jangka menengah yang optimis. Dalam jangka menengah, sesudah tahun 2012, strategi tersebut menggarisbawahi perlunya mengganti mesin-mesin pengolahan industri untuk memperoleh manfaat dari pasokan hutan tanaman lestari dan untuk memenuhi permintaan pasar akan produk yang baru atau bermutu lebih tinggi. *Re-engineering*, penggantian peralatan dan re-investasi hendaknya menitik beratkan pada teknologi yang menggunakan jenis pohon cepat tumbuh dan menghasilkan lebih banyak diversifikasi produk dengan nilai tambah tinggi, bukan hanya komoditas berbasis kayu, seperti kayu gergajian dan kayu lapis saja. Beberapa perusahaan di Indonesia yang lebih progresif sudah mulai melaksanakan strategi ini. Perlunya *re-engineering* (penggantian mesin-mesin pengolahan) juga diminta oleh pasar internasional yang memerlukan diversifikasi produk yang lebih bervariasi dan memberikan insentif bagi produsen yang menghasilkan produk dengan nilai tambah tinggi. Tahap ketiga akan terjadi ketika industri yang sudah diremajakan permesinannya berkembang dengan pasokan bahan baku dari hutan tanaman yang berasal dari sumber yang legal dan lestari.

**Menyeimbangkan Pasokan dan Permintaan.** Dengan peningkatan laju pembangunan hutan tanaman sekarang, pasokan kayu dari hutan tanaman dapat tersedia menjelang tahun 2012. Akan tetapi, produktivitas hutan tanaman juga perlu ditingkatkan untuk memperbaiki kinerja areal yang dialokasikan untuk maksud ini. Jika peningkatan tersebut direalisasikan dan dilestarikan, maka menjelang tahun 2020 (dua daur tanaman sejak sekarang), akan tersedia lebih banyak kayu dari hutan tanaman daripada total permintaan kayu sekarang. Tentu saja, campuran kayu akan berbeda dalam skenario masa depan ini. Pasokan kayu dari hutan tanaman akan jauh lebih besar dan dapat digunakan secara efektif oleh pabrik *pulp* dan pabrik kayu gergajian, bahkan oleh pabrik kayu lapis dengan sedikit penggantian mesin-mesin yang digunakan. Analisis ini hanya terfokus pada total volume kayu, bukan pada penyebaran permintaan dan pasokan regional, yang bisa merupakan faktor penentu keberhasilan. Akan tetapi, jelas bahwa struktur industri perlu berevolusi selama jangka waktu 10 sampai 15 tahun mendatang untuk memperoleh manfaat dari campuran pasokan bahan baku yang berubah tersebut. Ini merupakan bagian rasional untuk tahap *re-engineering* dan penggantian mesin-mesin industri. Seperti ditunjukkan di atas, perubahan struktural telah terjadi selama 20 tahun terakhir, jadi arah perubahan serupa selama 20 tahun kedepan tampaknya merupakan hal yang wajar.

Strategi tiga tahap ini menawarkan visi umum tentang masa depan yang hendak dicapai melalui intervensi kebijakan dan pengelolaan. Diharapkan bahwa dengan mengikuti strategi ini, dalam jangka lebih panjang industri berbasis kayu Indonesia benar-benar dapat direvitalisasi. Perluasan industri bisa terjadi bilamana pasokan kayunya berasal dari sumber kayu lestari dan yang dapat diperbaharui, sehingga pasokan kayu akan stabil dan aman. Industri Indonesia bisa mengakses pasar global apabila pasokan kayunya dapat diverifikasi sebagai legal dan lestari. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa ini merupakan skenario optimistik yang didasarkan atas peningkatan pembangunan hutan tanaman. Pencapaian tujuan jangka menengah bergantung pada peningkatan upaya dalam jangka pendek. Jika upaya jangka pendek tidak cukup, maka kesenjangan legalitas kayu yang besar (kondisi awal atau skenario sekarang, seperti diuraikan pada awal Bab ini) tidak akan berkurang dalam kurun waktu yang ditampilkan dalam gambar berikut.



**Pertimbangan Biaya Potensial.** Jika biaya penanaman dan pengelolaan satu hektar hutan tanaman adalah sekitar USD1000, maka tambahan biaya dengan upaya ini kira-kira sekitar USD1,5 milyar selama sepuluh tahun (tanpa diskon). Strategi ini didasarkan atas peningkatan laju penanaman menjadi 250.000 ha/tahun, atau tambahan sekitar 150.000 ha/tahun diatas rata-rata pembangunan hutan tanaman oleh sektor swasta. Investasi ini kurang lebih sebanding dengan jumlah yang saat ini dibelanjakan oleh Pemerintah untuk Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN, lihat Bab 6 untuk informasi lebih lanjut). Ini tidak serta merta merupakan saran agar semua lahan atau pohon yang ditanam berdasarkan rencana revitalisasi hutan tanaman harus dimiliki atau dikelola oleh Pemerintah. Namun arah investasi perlu sebanding dengan inisiatif lain yang belum lama ini dimunculkan.

### Strategi Departemen Kehutanan Revitalisasi Industri Kehutanan (lihat Aneks C)

#### Program

- Fasilitasi perbaikan kinerja industri
- Implementasi pengelolaan hutan lestari pada 200 konsesi hutan alam dan hutan tanaman
- Peningkatan produksi Hasil Hutan Bukan kayu (HHBK)
- Optimalisasi pungutan biaya penebangan hutan dan dana reboisasi
- Fasilitasi pembentukan 5 juta ha hutan tanaman industri
- Fasilitasi pembangunan 2 juta ha hutan masyarakat

#### Kemajuan

- Melakukan kajian komprehensif tentang industri kehutanan (ITTO, CIFOR, Bank Dunia, USAID)
- Inventarisasi Industri Pengolahan Kayu Primer (1.670 unit dengan kebutuhan bahan baku sebesar 66,3 Juta m<sup>3</sup>/tahun)
- Melakukan pendaftaran ulang izin perusahaan industri kayu primer (SK Menteri No. 3003/kpts-II/2003) untuk pabrik penggergajian, *vener*, *vener* kayu dan laminasi, dan pabrik kayu serpih
- Meningkatkan efisiensi dan daya saing dengan menggantikan teknologi lama serta merelokasikan pabrik kayu serpih dan mesin pengupasan (*rotary lathe*) lebih dekat ke sumber bahan baku
- Merevisi aturan untuk mendorong investasi hutan tanaman industri
- Menyelesaikan kasus 130 konsesi kayu alam skala kecil (diantaranya 20 telah mengembalikan izin perusahaan kepada Departemen Kehutanan dan 9 lainnya telah menyelesaikan masalahnya)
- Mengkaji kinerja 24 hutan tanaman selama tahun 2005, dan 39 lainnya selama tahun 2004
- Membatalkan 23 Peraturan Kabupaten dan 1 Peraturan Propinsi untuk memperbaiki daya saing dan mengurangi pajak gangguan
- Menilai izin konsesi skala kecil yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten
- Meningkatkan efektivitas pengumpulan pungutan Kehutanan (PSDH dan DR)

#### 4.4.2 Restrukturisasi untuk Memperluas Manfaat

Walaupun keseimbangan pasokan dan permintaan akan merupakan prestasi luar biasa – dalam jangkauan Pemerintahan sekarang – yang tidak kalah penting adalah mencari cara untuk memperluas manfaat hutan secara komersial, yaitu dengan meningkatkan mata pencaharian masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Walaupun sistem yang ada secara relatif telah berhasil meningkatkan pendapatan dalam jangka pendek, namun tidak begitu berhasil dalam menciptakan lapangan kerja atau manfaat bagi penduduk miskin. Banyak analisis menunjukkan bahwa perusahaan kecil dan menengah lebih efektif menyerap tenaga kerja daripada perusahaan besar yang padat modal, seperti pabrik pengolahan *pulp*, misalnya. Keseimbangan yang tepat antara perolehan pendapatan dan lapangan kerja yang lebih luas harus ditentukan sebagai bagian dialog ke arah tujuan sektor kehutanan yang disepakati (Ringkasan Kebijakan Bank Dunia, 2004). Beberapa saran termasuk cara baru untuk memproduksi kayu, termasuk skim-skim pembangunan hutan oleh masyarakat, pasar kayu swasta dan keterlibatan petani kecil. Alternatif dengan

jangkauan lebih luas hendaknya mencakup realokasi lahan dan mengurangi aras kendali perusahaan terhadap sektor tersebut.

Pada umumnya para pemangku kepentingan Indonesia sepakat bahwa masyarakat dan penduduk miskin perlu lebih banyak diberikan peluang untuk memperoleh manfaat dari penggunaan dan pengelolaan sumberdaya hutan. Akan tetapi, tidak semuanya akan setuju bahwa jawaban yang terbaik ialah lebih banyak "partisipasi" atau "kemitraan" dalam pelaksanaan pengelolaan kehutanan secara komersial. Mayers (2006) merangkum bukti tentang kemampuan kehutanan komersial dalam mengurangi kemiskinan, maupun peluang dan tantangan untuk membuat kehutanan komersial lebih memihak kepada penduduk miskin. Kehutanan dapat memberikan kontribusinya kepada semua bentuk mata pencaharian, akan tetapi seringkali tidak melakukannya kecuali dampak *trickle down* dari pembayaran pajak untuk pembangunan nasional. Berbagai inisiatif sedang dicari untuk menawarkan insentif atau pengakuan terhadap hutan "lestari", tetapi belum menyentuh pada kehutanan yang "pro-miskin". Kehutanan komersial berskala besar dapat menyediakan pekerjaan, akan tetapi sedikit bukti yang menunjukkan terjadinya pengurangan kemiskinan. Perusahaan kehutanan berskala kecil dan menengah dapat mengurangi kemiskinan, bila terdapat kondisi pemungkin kebijakan dan hak-hak yang menguntungkan mereka. Terdapat peluang untuk memperoleh manfaat yang lebih luas dari kehutanan komersial berskala besar maupun kecil dengan memperluas peluang kerja dan meningkatkan partisipasi dan kolaborasi lebih besar dengan penduduk miskin. Mayers yakin bahwa informasi yang baik, demokrasi pada tingkat lokal yang kuat, penegakan aturan sederhana yang adil, gagasan yang kreatif dan keteladanan, serta kemitraan yang berkomitmen tinggi semuanya akan diperlukan untuk mencapai keberhasilan.

Beberapa kebijakan untuk memperluas manfaat restrukturisasi industri untuk meningkatkan peranan masyarakat dan UKM dalam produksi kayu, pengolahan dan ekspor kayu diuraikan dalam bagian ini. Cara lain untuk menggunakan kawasan hutan guna memberikan manfaat lebih besar kepada para pemangku kepentingan, sejalan dengan tujuan perundang-undangan pengelolaan hutan, dibahas dalam Bab 5 tentang kemiskinan dan mata pencaharian.

Tanpa melakukan perubahan mendasar dalam organisasi industri korporasi, keterlibatan masyarakat dan petani kecil bisa lebih banyak dilakukan dalam produksi kayu dan dapat dipacu melalui hubungan kemitraan masyarakat-perusahaan. Jika dirancang dengan baik, hubungan kemitraan tersebut bisa mengurangi konflik, meningkatkan pendapatan pedesaan, dan dapat memberikan pasokan bahan baku yang lestari. Namun demikian, hubungan kemitraan seperti itu mengandung resiko untuk masyarakat maupun untuk perusahaan. Intervensi yang mungkin dilakukan untuk memperbaiki prospek kemitraan seperti ini dapat dilakukan melalui penyediaan informasi tentang pasar dan kontrak, memperkuat kemampuan negosiasi masyarakat, menengahi sengketa antara perusahaan dan masyarakat, dan menciptakan mekanisme yang lebih baik untuk melakukan kontrak. Walaupun mungkin diperlukan insentif (misalnya, keringanan pengaturan, model percontohan, atau upaya untuk mengurangi biaya transaksi) untuk memulai hubungan kemitraan tersebut, namun pada akhirnya kemitraan ini hendaknya didasarkan atas pengembangan manfaat bersama antara para pihak yang terlibat.

Walaupun subsidi telah digunakan di Indonesia dimasa lampau, dan beberapa diskusi sekarang melihat kemungkinan penggunaan Dana Reboisasi untuk mendukung pengembangan hutan tanaman, banyak hal yang perlu diwaspadai berkaitan dengan subsidi dan seringkali mengakibatkan konsekuensi yang tidak disengaja, belum lagi pengeluaran menyeluruh (misalnya, subsidi BBM). Penelitian dan pengalaman menunjukkan bahwa subsidi tidak bisa efektif dalam lingkungan kebijakan yang tidak memadai (misalnya bila hak kepemilikan tidak pasti, pasar dikuasai oleh

Pemerintah, peraturan merupakan beban, dan pajak serta pungutan tinggi). Menghilangkan kendala kebijakan dan hambatan aturan mungkin merupakan cara yang lebih efektif untuk membuka jalan bagi investasi swasta yang dipercepat.

**Hutan Tanaman dan Masyarakat.** Dalam jangka menengah, hutan tanaman cepat tumbuh dengan pasar yang ditentukan terlebih dulu mungkin merupakan potensi terbaik bagi keterlibatan masyarakat dalam penanaman pohon, mengingat skala dan penentuan waktu perolehan. Masalah utama untuk mendorong rencana ini terletak dalam penyerasian insentif bagi penggunaan lahan dengan hasil kayunya. Tabel berikut merangkum beberapa skim insentif untuk penanaman pohon di atas tanah milik perorangan atau lahan masyarakat, dalam hubungan kemitraan dengan suatu perusahaan atau tidak. Kepastian penguasaan lahan yang lebih baik juga akan diperlukan untuk memperluas dan mempercepat keterlibatan masyarakat dalam hutan tanaman atau kegiatan lain di kawasan hutan negara, sebagaimana dibahas dalam bagian berikut dan dalam Bab 5.

<b>Ciri-ciri Keterlibatan Masyarakat dalam Pola-pola Hutan Tanaman</b>	
<b>Kemiripan Utama dalam Semua Skim</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat perlu menyikapi insentif harga yang bersaing dengan penggunaan lahan lainnya, dengan mempertimbangkan semua biaya dan manfaat.</li> <li>• Masyarakat mungkin memerlukan bantuan teknis dan bahan-bahan lainnya.</li> <li>• Anggota masyarakat yang miskin akan memiliki lebih sedikit pilihan dan tenaga kerja untuk berpartisipasi dalam skim kemitraan. Untuk itu, penentuan target khusus mungkin diperlukan bagi mereka yang paling membutuhkan.</li> <li>• Bahan persemaian yang cukup akan diperlukan; bisa berbasis masyarakat atau berbasis perusahaan; bisa memajukan UKM.</li> <li>• Akan memerlukan penyerasian insentif ke dalam kontrak untuk menjamin harga bagi para penanam dan menarik perhatian masyarakat untuk mulai berpartisipasi</li> <li>• Masyarakat mungkin tidak akan melakukan investasi untuk menghasilkan kayu (menanam dan mengelola pohon) tanpa insentif yang cukup, seperti akses atau kepastian dan upaya untuk menurunkan biaya transaksi.</li> <li>• Intervensi pemerintah (dalam pengaturan dan pengaturan) berpotensi untuk menaikkan biaya bagi perusahaan atau masyarakat, dan ini merupakan disinsentif dalam skim ini (berdasarkan atas transaksi pasar melalui kontrak).</li> </ul>	
<b>Perbedaan Penting dalam Insentif atau Tujuan</b>	
Skim kemitraan dengan perusahaan	Skim tanpa kemitraan dengan perusahaan
Skim kemitraan antara masyarakat-perusahaan lebih dimungkinkan terjadi pada lahan masyarakat di dalam dan sekitar desa, bukan pekarangan yang dimiliki/dikuasai perorangan	Penanaman perorangan lebih dimungkinkan pada pekarangan yang dimiliki/dikuasai perorangan
Masyarakat mungkin ingin mendiversifikasikan penggunaan lahan dan penanaman	Bagi perusahaan, akan tertarik untuk menentukan spesies (yang lebih baik, bermutu tinggi) dan lamanya daur untuk menjadwalkan kebutuhan produksinya.
Masyarakat mungkin memerlukan bahan, bantuan teknis dan pertimbangan khusus	Perusahaan akan menginginkan hubungan bisnis, bukan kampanye pengentasan kemiskinan

Sumber: disusun dari diskusi Misi Kehutanan Bank Dunia, Juni 2005



Agar skim-skim tersebut bisa berhasil, pasar kayu dalam negeri harus diperbaiki, termasuk informasi harga pasar untuk menjamin terjadinya penjualan jenis kayu tertentu secara efisien. Masyarakat atau perorangan juga bisa memperoleh manfaat dengan menanam jenis khusus yang bernilai tinggi (misalnya, kayu cendana, kayu gaharu, mahoni atau jenis-jenis lainnya). Dalam hal masyarakat tidak melakukan kemitraan dengan perusahaan, maka jenis khusus itulah yang ditanam. Masalahnya, jenis pohon yang ditanam harus sesuai dengan kebutuhan pasar dan calon pembeli yang potensial. Pelayanan tingkat menengah mungkin diperlukan untuk memberikan penyuluhan, informasi harga/pasar, dan bantuan teknis. Pertanyaannya adalah bagaimana menyediakan jasa-jasa pelayanan tersebut, dan dengan sumberdaya apa. Nampaknya masyarakat tidak akan mempunyai kemampuan untuk membayar jasa-jasa tersebut sampai terjadi peningkatan substansial dalam status mata pencaharian mereka. Pedagang antara umumnya lebih efisien dalam mengumpulkan dan mengemas produk sehingga lebih mudah diangkut. Akan tetapi, mereka menaikkan biaya dan menurunkan harga jual produk dari masyarakat, sehingga mengakibatkan insentif berkurang, rasa kesal atau penolakan masyarakat terhadap skim tersebut. Upaya yang dilakukan dengan melalui koperasi mungkin akan lebih efisien dan biayanya lebih efektif, tetapi kredibilitasnya lebih rendah akibat sejarah politik dan manipulasi yang sering terjadi dimasa lalu.

Uraian berikut menitik beratkan pada keterlibatan masyarakat dalam produksi kayu komersial, bukan untuk rehabilitasi atau perlindungan DAS. Untuk kedua hal yang terakhir ini, insentif dan rasionalnya akan berbeda pula dan pendukung atau mitra utama untuk upaya tersebut mungkin lebih baik Pemerintah, dan bukan perusahaan swasta.

#### 4.5. Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat: Mata Pencaharian dan Kolaborasi.

Menggunakan hutan untuk manfaat ekonomi yang merata mengundang pertanyaan tentang peranan, hak dan tanggungjawab masyarakat dan penduduk. Keterlibatan masyarakat menimbulkan isu-isu pengelolaan dan manfaat, legalitas dan definisi, diversitas dan keadilan, penguasaan dan kepastian, serta mata pencaharian dan kemiskinan. Bagian ini terutama mengupas pengaturan pengelolaan demi manfaat ekonomi. Sementara isu-isu mata pencaharian, diversitas dan penguasaan dibahas dalam Bab 5.

Sebagai bagian dari lima kebijakan Departemen Kehutanan, maka telah berkembang upaya untuk melakukan revitalisasi industri kehutanan dengan peningkatan partisipasi masyarakat. Dalam siaran *pers* tanggal 3 Oktober 2006 ([www.Departemen Kehutanan.go.id](http://www.Departemen_Kehutanan.go.id)) Departemen Kehutanan menjelaskan niatnya untuk memberikan akses yang lebih besar kepada penduduk dan masyarakat untuk menggunakan dan memperoleh manfaat sumberdaya hutan. Inisiatif ini pada akhirnya bisa melibatkan jutaan hektar kawasan hutan produksi yang saat ini berada dalam keadaan rusak. Sejumlah kelompok kerja saat ini sedang membahas untuk mempercepat pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat, merestrukturisasi industri untuk mencapai keseimbangan antara pasokan dan permintaan, memberdayakan masyarakat dan menyikapi masalah penguasaan lahan. Upaya-upaya tersebut akan didukung dan ditingkatkan dengan mengembangkan rekomendasi kebijakan, suatu wahana untuk mendanai investasi kehutanan, dan model-model percontohan di lapangan.

Para petani kecil dan masyarakat sudah terbiasa memanfaatkan dan mengelola lahan hutan (dan lahan yang berhutan) untuk menghasilkan tanaman *agroforestry*, kayu untuk pasar dalam negeri atau pemakaian rumah tangga, tanaman tahunan, daging, serat dan HHBK. Pendapatan petani dari kegiatan ini ternyata cukup besar, walaupun dalam diskusi

industri kehutanan jarang disebut. Tanaman pohon yang dilakukan petani kecil (karet, coklat, cengkeh, kelapa dan kelapa sawit) yang dikelola di atas lahan seluas lebih kurang 11 juta hektar telah memberikan sumbangan sekitar USD4,1 milyar per tahun terhadap PDB Indonesia, sebanding dengan perolehan dari sektor kehutanan komersial (DFID-MFP, 2005). Namun demikian, tidak semua lahan ini berada di dalam kawasan hutan negara.

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat (PHBM) di Indonesia berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya serta kawasan hutan yang dikelolanya. DFID-MFP (2006) dengan baik membedakan antara pendekatan menurut adat kebiasaan dan pendekatan formal. PHBM yang dilakukan dengan pendekatan adat kebiasaan merujuk pada berbagai sistem tradisional atau adat, termasuk *agroforestry* di daerah pegunungan, yang telah dipraktekkan secara luas di seluruh Indonesia.<sup>18</sup> Sistem tersebut terjadi dalam semua fungsi hutan, dan sebenarnya telah dilakukan lama sebelum klasifikasi fungsi hutan itu dibuat. PHBM yang dilakukan dengan pendekatan 'formal' merujuk kepada keterlibatan masyarakat di dalam kawasan hutan negara, dengan aturan yang ditetapkan oleh Departemen Kehutanan, dan seringkali dilakukan bersama-sama dengan perusahaan pemegang izin konsesi hutan.

**Sistem Pengelolaan Menurut Adat/Tradisional.** Colfer dan Wadley (2003) mengemukakan bahwa sistem pengelolaan tradisional masyarakat<sup>19</sup> - termasuk "wilayah dengan batas yang ditetapkan, perangkat peraturan, sanksi dan cara untuk menerapkannya" – sering ditemukan dalam kawasan yang sama dengan pemegang izin konsesi hutan yang beroperasi dibawah peraturan Pemerintah. Walaupun para pemegang kepentingan pada tingkat lokal – pejabat Pemerintah, pegawai perusahaan dan karyawan perusahaan kayu – sepakat bahwa masyarakat merupakan kelompok terpenting diantara para pengelola hutan dan pemangku kepentingan sektor kehutanan, sistem tradisional seringkali kurang diakui di ibukota dimana kebijakan pengelolaan hutan tersebut dibuat. Hal ini sering mengakibatkan sistem pengelolaan hutan yang tumpang tindih.–sistem tradisional dan konsesi– diterapkan pada kawasan hutan yang sama. Pada lokasi kajian mereka di Kalimantan, Colfer dan Wadley mencatat bahwa konflik terutama dihindari karena jarang yang memungkinkan kegiatannya dilakukan di bagian hutan yang berbeda. Dalam kasus lain di Indonesia, klaim dan pengelolaan yang tumpang tindih mengakibatkan konflik antara masyarakat dan perusahaan atau Pemerintah daerah. Colfer dan Byron (dan banyak pihak lain, terutama Pusat *Agroforestry* Dunia (*World Agroforestry Centre*) yang telah menciptakan suatu Sistem Pendukung Negosiasi) menyimpulkan bahwa proses negosiasi secara lokal dan perencanaan kolaboratif diperlukan untuk menyelesaikan sistem pengelolaan dan klaim yang saling berebut untuk mencapai solusi pengelolaan hutan lestari. Namun demikian, kelembagaan dan mekanisme untuk menciptakan kondisi bagi kolaborasi dan insentif untuk kompromi belum tersedia dengan baik di Indonesia.

**Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Yang Diakui Pemerintah.** Partisipasi masyarakat yang didukung oleh Pemerintah dalam hal pengelolaan hutan pada kawasan hutan produksi biasanya dilakukan melalui pembagian manfaat atau kemitraan dengan perusahaan konsesi. Pola kemitraan yang berbeda pada fungsi kawasan hutan yang berbeda dengan evolusi sepanjang waktu telah melahirkan terminologi yang bermacam ragam. Kusumanto dkk (2005) menyampaikan tinjauan singkat tentang perkembangan kehutanan berbasis masyarakat di Indonesia. Selama

18 Masyarakat lokal mempunyai nama lokal untuk sistem pengelolaan mereka, termasuk *wono dusun* di pulau Jawa, *tembawang* di Kalimantan Barat, *simpukng* di Kalimantan Timur, *repong* di Sumatra Barat, *parak* di Meninjau, *pangale* di Morowali dan banyak lagi di Nusa Tenggara (DFID-MFP, 2006). Kadang-kadang sistem tersebut secara kolektif dirujuk sebagai Sistem Hutan Kerakyatan.

19 Suku Melayu memusatkan pengelolaan terhadap perikanan, pasokan rotan dan kayu, sedangkan suku Iban mengelola sistem *agroforestry* yang rumit, dengan pembudidayaan buah berpindah-pindah dan membiarkan lahan tidak digarap untuk jangka panjang, dan tegakan kayu untuk penggunaan serbaguna.

tiga dasawarsa terakhir, Pemerintah, LSM, aktivis, peneliti dan donor semuanya memainkan peranan penting dalam pengembangan masyarakat dan bereksperimen dengan inisiatif pengelolaan hutan yang lebih partisipatif. “Selama ini, inisiatif tersebut berevolusi dimana kelompok lokal hanya “diundang” untuk berpartisipasi dalam implementasi kegiatan menjadi kegiatan yang memberikan kewenangan kepada mereka untuk mengambil keputusan.” Pada tahun 1980an, melalui program perhutanan sosial di Jawa, penduduk lokal diizinkan untuk menanam tanaman tahunan dan pohon tidak berkayu diantara pohon jati, dengan imbalan bekerja menanam jati; dan belum lama ini mereka bisa mengambil manfaat lebih, langsung dari jati yang mereka tanam.

Pada tahun 1990an, program Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) dan program Hutan Kemasyarakatan (HKm) diperkenalkan. PMDH mewajibkan pemegang konsesi untuk memberi kompensasi kepada masyarakat, tanpa banyak partisipasi. Sebaliknya, HKm memberikan hak pemanfaatan kepada masyarakat lokal untuk memperoleh manfaat ekonomi dari lahan hutan yang terdegradasi (misalnya melalui pemberian izin untuk memasarkan kayu atau HHBK), namun Pemerintah tetap berwenang untuk memberikan dan mencabut hak tersebut. Pada tahun 1999, suatu kebijakan nasional memungkinkan manfaat penebangan kayu dibagi antara konsesi dan masyarakat serta kelompok lokal, akan tetapi masyarakat memiliki masukan yang terbatas dalam menetapkan jumlah manfaat yang akan dibagi. Belakangan, Pemerintah telah memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan tentang kehutanan/kemitraan dalam pengelolaan hutan, yang didukung atau dikendalikan oleh upaya desentralisasi Pemerintahan dan kekuatan pasar yang semakin meningkat. Kusumanto dkk mencatat bahwa pendekatan ini telah mencapai sedikit keberhasilan, namun pengendalian atas kawasan hutan dan sumberdaya hutan sebagian besar tetap berada pada pemegang kekuatan (negara dan perusahaan), bukan pada masyarakat.

Selama 20 tahun terakhir, sistem tersebut telah berevolusi dan berkembang, dengan dukungan dari Departemen Kehutanan, LSM dan lembaga-lembaga donor. Kerangka aturan, definisi dan perizinan telah berubah-ubah sepanjang waktu, menyebabkan ketidakpastian dan kadang-kadang konflik antara masyarakat dan pendukung pendekatan tersebut. Oleh karena sistem tersebut didukung oleh Pemerintah di atas lahan negara, peraturan itu seringkali berkelecekan, tidak pasti dan tidak konsisten, sehingga merupakan hambatan untuk membangun kepercayaan dan menerapkan pendekatan-pendekatan tersebut secara luas. Walaupun sistem tersebut seringkali berhasil dalam memperbaiki kondisi hutan dan mata pencaharian penduduk, hanya sedikit kepastian atau insentif bagi pembangunan dalam jangka panjang. Untuk lebih berhasil lagi dalam mendorong investasi dan mengurangi kemiskinan, tampaknya diperlukan komunikasi yang lebih baik dan lebih banyak pengendalian di tingkat lokal dan pembuatan keputusan yang memungkinkan adaptasi melalui kolaborasi. Secara khusus, institusi-institusi kehutanan yang mempunyai staf teknis yang berpengalaman dan terampil, mungkin memerlukan lebih banyak keterampilan fasilitasi, mekanisme pemantauan yang fleksibel, pendekatan pembelajaran, dan perhatian terhadap proses kolaborasi dalam pengambilan keputusan. Kusumanto dkk juga yakin bahwa ini akan memerlukan lebih banyak otonomi dan desentralisasi sampai ke tingkat lapangan, dibarengi dengan insentif kelembagaan di semua tingkatan.

Kusumanto dkk (2005) memberikan catatan berguna tentang arti kata partisipasi dan kolaborasi dalam pengelolaan hutan. Pendekatan partisipatif atau kolaboratif berupaya untuk bergeser dari pendekatan *top down*, dalam hal mana pembuat keputusan yang berada jauh dari lokasi yang terkena dampak membebani keputusan kepada para pelaku pada tingkat ‘paling bawah’. “Pengelolaan partisipatif” sering digunakan dalam arti positif dan dapat diganti dengan pengelolaan bersama (*co-management*), partisipatif, bersama, berbagi atau pengelolaan multi pihak. Kusumanto

dkk menekankan perlunya mengundang pihak-pihak di luar kelompok lokal untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan setelah semua keputusan kunci dibuat.

“Partisipasi” bisa memberikan akses yang lebih baik, “kemitraan” bisa memberikan pembagian manfaat yang lebih baik, dan “pengakuan” bisa memberikan hak yang lebih baik. Akan tetapi tujuan kolaborasi adalah kewenangan atas proses pembuatan keputusan dan keterlibatan dalam semua tahap pengelolaan: suatu bentuk penentuan sendiri bagi para pengguna hutan pada tingkat lokal.

### Siapakah Para Pemangku Kepentingan?

“Pemangku kepentingan hutan ialah perorangan, kelompok sosial, lembaga, masyarakat atau agregasi dalam masyarakat yang mempunyai “kepentingan” dalam penggunaan dan pengelolaan hutan. Seorang pemangku kepentingan mempengaruhi dan/atau dipengaruhi oleh keputusan dan tindakan orang lain yang terkait dengan sistem hutan tersebut.” Kusumanto dkk, 2005.

Menurut definisi ini, maka mereka yang menyusun laporan ini adalah pengamat, atau paling cocok disebut sebagai pemangku kepentingan yang sangat jauh dan asing.

**Agroforestry dan Peluang Mata Pencaharian Para Petani Kecil.** Walaupun praktek *agroforestry* sering tidak dimasukkan dalam definisi dan diskusi resmi tentang hutan tanaman dan pengelolaan hutan lestari, sistem tersebut memberikan banyak fungsi hutan yang diinginkan di bawah rubrik “pengelolaan hutan lestari”. Van Noordwijk dkk (2003) menyoroti lima kendala utama yang mencampuri pembangunan dan potensi *agroforestry* sebagai kontributor terhadap produksi kayu, perbaikan mata pencaharian, dan jasa lingkungan. Kendala tersebut termasuk masalah-masalah terminologi tentang hutan, fungsi dan penggunaan lahan; tidak adanya bibit tanaman yang bermutu tinggi; tidak adanya ketrampilan petani kecil di bidang pengelolaan, pengolahan dan pemasaran; regulasi berlebihan yang membatasi akses ke pasar atau menaikkan biaya; dan tidak adanya mekanisme penghargaan bagi jasa lingkungan (eksternalitas positif) yang diberikan oleh sistem tersebut. Mereka menemukan bahwa dalam persaingan akan lahan antara hutan tanaman berskala besar dan sistem *agroforestry*, ‘lapangan bermain’ (atau lingkungan pemungkin kebijakan) tidak merata. Kendati sistem berskala besar sering menerima dukungan Pemerintah baik langsung maupun tidak langsung, bahkan dalam bentuk subsidi, “potensi untuk menghasilkan kayu dan jasa lingkungan melalui *agroforestry* ditempatkan pada posisi yang merugikan”. Tentang batas-batas terminologi, Van Noordwijk dkk mencatat bahwa ‘hutan tanaman’ sering mengandung arti menanam pohon sejenis di atas lahan yang dibuka. Akan tetapi, dalam sistem *agroforestry* penanaman pohon dilakukan diantara tanaman pangan atau melalui ‘pengayaan tanaman’ dalam lahan yang berhutan atau bagian yang kosong, sedemikian rupa sehingga komposisi jenis perlahan-lahan berubah tanpa melakukan penebangan.

## 4.6. Opsi untuk Meningkatkan Pemanfaatan Hutan untuk Produktivitas Ekonomi

Secara umum, isu dan opsi tersebut dirangkum dalam Tabel berikut. Tabel ini memberikan arah intervensi yang mungkin dapat dilakukan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, yang dibuat menurut klasifikasi hutan dan kondisinya. Kerangka ini memungkinkan pemilegalan fokus terhadap wilayah yang berhutan dan tidak berhutan. Format sederhana dan padat ini juga mendukung fokus tentang kemiripan antara opsi investasi yang dimungkinkan.

Misalnya, kegiatan pembangunan ekonomi sangat mirip baik di kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan konversi. Demikian pula, opsi pembangunan ekonomi lebih terbatas pada kawasan hutan lindung dan kawasan hutan konservasi. Kerangka ini memberikan landasan untuk pembahasan lebih lanjut tentang opsi intervensi prioritas dalam Bab 7.

### Peranan Lahan Hutan dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Lestari

Jenis Hutan	TUJUAN: Mendukung Pembangunan Ekonomi	
	Berhutan	Tidak Berhutan
<b>Produksi</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investasi dalam penggantian peralatan industri demi efisiensi, pertambahan nilai dan produk hilir</li> <li>• Sementara kurangi permintaan kayu industri dalam jangka pendek agar pertumbuhan bisa terjadi dalam jangka panjang</li> <li>• Reformasi sektor keuangan untuk memungkinkan kebangkrutan, perbaiki uji tuntas, perkuat supremasi hukum &amp; kurangi kebijakan pengelolaan hutan yang menggerogoti</li> <li>• Izinkan impor kayu untuk meringankan tekanan dalam jangka pendek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanam lebih banyak pohon untuk produksi/kayu</li> <li>• Perbaiki produktivitas perkebunan yang ada dan yang baru melalui pengelolaan, teladan, pembelajaran silang, dan insentif</li> <li>• Majukan hubungan kemitraan masyarakat-perusahaan untuk produksi kayu</li> <li>• Ciptakan insentif untuk penanaman kayu, pengelolaan dan pemasaran jangka panjang</li> <li>• Dukung pengaturan penguasaan/akses yang mendukung penanaman pohon, mata pencaharian dan pembangunan ekonomi &amp; majukan investasi jangka panjang, kepengurusan</li> </ul>
<b>Konversi</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tentukan penggunaannya untuk nilai manfaat tertinggi &amp; status yang diinginkan ke depan, kemudian pilih: Pelestarian atau Konversi untuk penggunaan lain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S.d.a.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mungkinkan sedikit tambahan kayu hasil tebangan, kerusakan hutan dalam jangka pendek untuk mengimbangi pasokan &amp; permintaan, tetapi batasi/kendalikan/ kelola dengan baik</li> </ul>	

Lindung		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biarkan masyarakat hidup dengan mata pencahariannya, lakukan pengelolaan bersama, kembangkan jasa lingkungan-kegiatan yang cocok untuk kelompok masyarakat yang memenuhi syarat: masyarakat lokal, penyuluh lapangan</li> <li>• Buat aturan ketat untuk memelihara fungsi ekosistem</li> <li>• Tingkatkan kegiatan penyuluhan <i>agroforestry</i> untuk memberikan informasi &amp; bantuan teknis kepada para petani kecil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanam lebih banyak pohon untuk penggunaan &amp; pemanfaatan oleh petani kecil (meningkatkan iklim investasi, menghilangkan disinsentif, dan menurunkan biaya transaksi)</li> <li>• Izinkan masyarakat untuk hidup dengan mata pencahariannya, lakukan pengelolaan bersama, kembangkan jasa lingkungan-kegiatan yang cocok untuk kelompok yang memenuhi syarat: masyarakat lokal; sediakan insentif</li> <li>• Berikan jaminan akses yang pasti untuk meningkatkan investasi jangka panjang &amp; kepengurusan hutan</li> <li>• Tingkatkan kegiatan penyuluhan <i>agroforestry</i> untuk memberikan informasi &amp; bantuan teknis kepada para petani kecil</li> </ul>
Konservasi		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izinkan untuk pengembangan ekonomi yang sesuai, yang mungkin termasuk mata pencaharian masyarakat yang ada di sekitarnya, pengelolaan bersama masyarakat, usaha pariwisata, konservasi-kegiatan yang cocok di dalam kawasan proteksi untuk kelompok masyarakat yang memenuhi syarat (penduduk asli, pemegang konsesi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sama seperti pada hutan lindung yang tidak berhutan, dengan tambahan kewajiban untuk mengkonservasi, memelihara dan merehabilitasi fungsi ekosistem</li> </ul>