

INDEKS KELOLA HUTAN DAN LAHAN DAERAH



Kinerja Pemerintah Daerah Dalam
Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia
(Studi Kasus Pada 9 Kabupaten)

2013



Didukung oleh:

Funded by:



INDEKS KELOLA HUTAN DAN LAHAN DAERAH:

**Kinerja Pemerintah Daerah Dalam
Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia
(Studi Kasus Pada 9 Kabupaten)**

2013



Tim Penulis

Yustisia Rahman
Citra Hartati
Muhammad Maulana
Henri Subagiyo
R. Alam Surya Putra

Penyunting

Prayekti Murharjanti

Gambar

Milik Jatam Kaltim: Kerusakan Hutan dan Lahan di Kalimantan Timur

ISBN: 978-602-95603-3-6

Daftar Istilah

APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APL	: Area Penggunaan Lain
BAPPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKPRD	: Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
BKPRN	: Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
BPKAD	: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
BPKH	: Balai Pemantapan Kawasan Hutan
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DISHUTBUNTAM	: Dinas Kehutanan Perkebunan dan Pertambangan
DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FITRA	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
GRK	: Gas Rumah Kaca
HGU	: Hak Guna Usaha
HL	: Hutan Lindung
HP	: Hutan Produksi
HPK	: Hutan Produksi Konversi
HTI	: Hutan Tanaman Industri
HTR	: Hutan Tanaman Rakyat
ICEL	: Indonesian Center for Environmental Law
ICW	: Indonesia Corruption Watch
IPHHK	: Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
IPK	: Ijin Pemanfaatan Kayu
IUP	: Ijin Usaha Pertambangan
IUPHHK-HA	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam
IUPHHK-HT	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman
IUPHHK-RE	: Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Restorasi Ekosistem
KIP	: Keterbukaan Informasi Publik
KLHS	: Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KPA	: Kawasan Pelestarian Alam
KRP	: Kegiatan Rencana Program
KSA	: Kawasan Suaka Alam
LULUCF	: Land Use Land Use Change and Forestry
MUBA	: Musi Banyuasin
MURA	: Musi Rawas
NPSK	: Norma Prosedur Standar Kriteria
PERDA	: Peraturan Daerah
PKBM	: Pengendalian Kebakaran Hutan Berbasis Masyarakat
PPH	: Pengawasan dan Penegakan Hukum
PPID	: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
RAD-GRK	: Rencana Aksi Daerah-Gas Rumah Kaca
RAN-GRK	: Rencana Aksi Nasional-Gas Rumah Kaca

RKA	: Rencana Kerja dan Anggaran
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPRHL	: Rencana Penyusunan Rehabilitasi Hutan dan Lahan
RTnRHL	: Rencana Tahunan Rehabilitasi Hutan dan Lahan
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SOP	: Standard Operational Procedure
TAF	: The Asia Foundation
TGHK	: Tata Guna Hutan Kesepakatan
TKHL	: Tata Kelola Hutan dan Lahan
TP3K	: Tim Pembina dan Pengembangan Perkebunan Kabupaten
TP4L	: Tim Pembina Pengguna Pengawas dan Penatagunaan Lahan
UKP4	: Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
UKCCU	: United Kingdom Climate Change Unit
WIUP	: Wilayah Ijin Usaha Pertambangan
WP	: Wilayah Pertambangan
WRI	: World Resources Institute

Daftar Isi

Daftar Istilah.....	iii
Daftar Isi.....	v
Daftar Gambar, Kotak dan Tabel.....	vii
Kata Pengantar.....	ix
Ucapan Terima Kasih.....	xi
BAB.I MENGUKUR KINERJA, MENDORONG PERUBAHAN	1
I.1. PENDAHULUAN.....	1
I.2. TUJUAN PENELITIAN.....	2
I.3. KERANGKA PENELITIAN & METODOLOGI.....	2
I.3.A. KERANGKA KONSEPTUAL.....	4
I.3.B. INSTRUMEN PENELITIAN & PEMBERIAN NILAI.....	6
I.3.C. RELIABILITAS DAN VALIDITAS.....	7
I.3.D. KATEGORISASI INDEKS.....	7
I.3.E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	7
I.3.F. LOKASI PENELITIAN.....	8
BAB II KETERTUTUPAN YANG MENGANCAM HUTAN KITA	9
II.1. PENDAHULUAN.....	9
II.2. KINERJA TRANSPARANSI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN.....	9
II.3. AKSESIBILITAS DOKUMEN.....	12
II.4. KETERBUKAAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI SEKTOR HUTAN DAN LAHAN.....	16
II.5. KELEMBAGAAN PELAYANAN INFORMASI.....	17
BAB III PARTISIPASI SETENGAH HATI	19
III.1. PENDAHULUAN.....	19
III.2. KINERJA PARTISIPASI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN.....	19
III.3. WAHANA PARTISIPASI & LEVEL PELIBATAN MASYARAKAT.....	21
III.4. RAGAM PARTISIPAN.....	22
III.5. REGULASI.....	22
BAB IV PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN: NIR-AKUNTABILITAS	23
IV.1 PENDAHULUAN.....	23
IV.2. KINERJA AKUNTABILITAS PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN.....	23
IV.3. AKUNTABILITAS INTERNAL.....	24
IV.5. AKUNTABILITAS EKSTERNAL.....	31
BAB V MINIM KOORDINASI, KURANG SINERGI	35
V.1. PENDAHULUAN.....	35
V.2. KINERJA KOORDINASI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN.....	35
V.3. KOORDINASI VERTIKAL DAN HORIZONTAL.....	37
BAB VI INDEKS KELOLA HUTAN DAN LAHAN DI 9 KABUPATEN: POTRET BURUK PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN	39
BAB VII KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	43
VII. 1 KESIMPULAN.....	43
VII.2 REKOMENDASI.....	45
Daftar Pustaka.....	47
Lampiran 1.....	49
Lampiran 2.....	50
Lampiran 3.....	51
Lampiran 4.....	52



Daftar Gambar, Kotak dan Tabel

Daftar Gambar

- Gambar 1.1. Kerangka Konseptual
- Gambar 1.3. Peta Lokasi Penelitian
- Gambar 2.1. Indeks Transparansi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah
- Gambar 2.2. Indeks Transparansi Per Sektor
- Gambar 2.3. Indeks Transparansi Per Tahapan
- Gambar 2.4. Status Akses Dokumen
- Gambar 2.5. Waktu Perolehan Dokumen dengan Permintaan
- Gambar 2.6. Jumlah Perolehan Dokumen
- Gambar 2.7. Proporsi Penerima Informasi
- Gambar 2.8. Media Penyebaran Informasi
- Gambar 2.9. Kelembagaan Pelayanan Informasi Publik
- Gambar 3.1. Indeks Partisipasi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah
- Gambar 3.2. Indeks Partisipasi Per Sektor
- Gambar 3.3. Indeks Partisipasi Per Tahapan
- Gambar 3.4. Wahana Partisipasi dan Level Pelibatan Masyarakat
- Gambar 3.5. Ragam Partisipan
- Gambar 4.1. Indeks Akuntabilitas Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah
- Gambar 4.2. Indeks Akuntabilitas Sektor
- Gambar 4.3. Indeks Akuntabilita Tahapan
- Gambar 5.1. Indeks Koordinasi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah
- Gambar 5.2. Koordinasi tahap perencanaan dan pengelolaan
- Gambar 5.3. Indeks Koordinasi Tahap Pengelolaan
- Gambar 6.1. Indeks Agregat IKHL
- Gambar 6.2. Kontribusi Prinsip Pembangun IKHL
- Gambar 6.3. Indeks Agregat Prinsip
- Gambar 6.4. IKHL Berdasarkan Sektor

Daftar Kotak

- Kotak 2.1. Pasal 13 PERKI No 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik
- Kotak 2.2. Mekanisme Permohonan Informasi
- Kotak 2.3. Perjalanan Panjang Mengadvokasikan Keterbukaan Informasi di Sumatera Selatan
- Kotak 4.1. One Map: Secerch Harapan Bagi Penataan Ruang
- Kotak 4.2. Menjadikan TP3K Sebagai Lembaga Pengelola Pengaduan dan Penyelesaian Sengketa

Daftar Tabel

- Tabel 1.1. Jumlah Pertanyaan Indeks Kelola Hutan dan Lahan
- Tabel 1.2. Kategorisasi Peringkat Daerah
- Tabel 4.1. Proses Perencanaan Penataan Ruang Kabupaten
- Tabel 4.2. Inventarisasi Kawasan Hutan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten
- Tabel 4.3. Mekanisme Akuntabilitas Penerbitan Izin Usaha Pertambangan
- Tabel 4.4. Jumlah Izin Usaha Pertambangan di Provinsi yang Menjadi Lokasi Penelitian
- Tabel 4.5. Dokumen Kelengkapan Penerbitan Rekomendasi Persetujuan Prinsip dan/atau Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Pertambangan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten
- Tabel 4.6. Persetujuan Prinsip dan Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Tambang Di Provinsi Lokasi Penelitian
- Tabel 4.7. Pemberian Pertimbangan Teknis oleh Pemerintah Daerah Untuk Penerbitan IUPHHK
- Tabel 4.8. Penyelesaian Sengketa Tata Batas Kawasan Hutan
- Tabel 4.9. Lembaga Pengaduan Atas Penerbitan Izin, Rekomendasi, Pertimbangan Teknis Dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten
- Tabel 5.1. Integrasi Data dan Informasi Spasial
- Tabel 5.2. Koordinasi dalam Inventarisasi Hutan dan Lahan

Kata Pengantar

Studi Indeks Tata Kelola Hutan dan Lahan Daerah ini dimaksudkan sebagai alat untuk mengukur tata kelola hutan dan lahan tingkat kabupaten secara detil dan spesifik, mendiagnosa kekurangan yang paling penting untuk ditangani, dan membandingkan antara daerah agar praktek yang teladan dapat menjadi contoh. Indeks ini dapat juga dilakukan pada tahun-tahun berikutnya untuk mengukur perkembangan tata kelola hutan dan lahan untuk masing-masing kabupaten. Dengan demikian, studi ini merupakan bagian penting dari keterlibatan masyarakat sipil dalam tata kelola pemerintahan, khususnya di tingkat daerah.

Studi Indeks Tata Kelola Hutan dan Lahan Daerah ini merupakan bagian dari Program SETAPAK, yang didanai United Kingdom Climate Change Unit (UKCCU). Program SETAPAK bertujuan untuk meningkatkan tata kelola hutan dan lahan di Indonesia dalam rangka mendukung penurunan emisi gas rumah kaca di Indonesia. Untuk itu, Program SETAPAK mendukung upaya LSM-LSM di Indonesia yang dapat berperan dalam tata kelola hutan dan lahan, termasuk dalam memperdebatkan kebijakan pemerintah dan mengawasi pelaksanaannya agar lebih efektif untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Tata kelola hutan dan lahan di tingkat kabupaten merupakan bagian yang sangat penting dalam mengendalikan dampak sosial dan dampak lingkungan dari kegiatan ekonomi di sektor pertambangan, perkebunan, dan kehutanan. Dengan wewenang yang ada di tingkat kabupaten, tata kelola hutan dan lahan di tingkat kabupaten akan menjadi faktor kunci dalam keberhasilan upaya-upaya pemerintah dalam hal penurunan angka deforestasi, penurunan emisi gas rumah kaca, pelestarian sumber daya alam, dan keadilan sosial dan ekonomi dalam pemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat Indonesia.

Kami ucapkan terima kasih kepada UKCCU atas dukungannya terhadap studi ini. Selamat juga kami ucapkan kepada ICEL, Seknas Fitra, seluruh tim peneliti, dan tim penulis studi ini atas kontribusinya. Kami juga berterima kasih kepada para peneliti di lapangan. Tidak lupa pula kami ucapkan terima kasih kepada Prayekti Murharjanti, Alam Suryaputra, dan Frans Siahaan dari the Asia Foundation yang telah memberikan berbagai masukan dan menyunting hingga hasil studi ini dapat diterbitkan.

Semoga hasil studi ini bermanfaat untuk perbaikan pengelolaan hutan dan lahan sehingga sumber daya alam dapat dilestarikan dan dimanfaatkan secara berkelanjutan. Kami menyadari bahwa hasil studi ini masih memiliki banyak kekurangan. Karena itu saran dan kritik dari pembaca senantiasa kami sambut dengan baik untuk perbaikan ke depan.

Jakarta, Desember 2013

Henri Subagiyo

Direktur Eksekutif
Indonesian Center for
Environmental Law (ICEL)

Yenny Sucipto

Sekretaris Jendral
Seknas FITRA

Blair Palmer

Direktur Program Tata Kelola
Lingkungan
The Asia Foundation

Ucapan Terima Kasih

Laporan kajian ini merupakan hasil kerjasama antara Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Seknas FITRA dan The Asia Foundation. Tim ICEL dan Seknas FITRA yang dikoordinir oleh Yustisia Rahman, beranggotakan Citra Hartati, Dewi Tresya, Hadi Prayitno, Ahmad Taufik, Muhammad Maulana, dan Widya Kartika. Tim the Asia Foundation dikoordinir oleh Blair Palmer yang beranggotakan Prayekti Murharjanti, R. Alam Surya Putra dan Frans Siahaan.

Proses analisis dan penulisan laporan dikerjakan oleh Yustisia Rahman, Citra Hartati, Muhammad Maulana, Prayekti Murharjanti, dan R. Alam Surya Putra. Adapun laporan ini disunting oleh Prayekti Murharjanti.

Terima kasih kepada peneliti daerah di sembilan wilayah penelitian IKHL, yaitu Imelda, Rebeka, Sudirman, Pandriadi, Muhaiman, Fahrizal, Jumadi, Wahyu Putra, Tomi Adriani, Abu Mas'ud, Salman, Sugeng, Yulita, Yudistira, Hariansyah, Fajri, Afianur, dan Hari dermanto. Terima kasih juga diucapkan kepada Blair Palmer, Frans Siahan, dan Ridwan yang telah memberikan review, masukan dan kritik atas laporan ini. Dorta Pardede dan Kiki Tobing berkontribusi banyak untuk proses pencetakan dan penerbitan laporan ini.

Kegiatan ini dilaksanakan dengan dukungan dari Unit Perubahan Iklim Pemerintah Inggris (UKCCU) Namun demikian, pendapat, temuan, interpretasi dan kesimpulan pada laporan ini merupakan pandangan kelompok sipil dan bukan merupakan pandangan The Asia Foundation atau UKCCU.

BAB I

MENGUKUR KINERJA, MENDORONG PERUBAHAN

I.1. PENDAHULUAN

Saat ini Indonesia menghadapi berbagai persoalan pengelolaan hutan dan lahan, terutama deforestasi dan degradasi hutan. Menurut data Forest Watch Indonesia, deforestasi di Indonesia mencapai 1,5 juta hektar per tahun pada periode 2000-2009 dan menurut data Kementerian Kehutanan 450.000 Ha per tahun pada saat ini. Deforestasi dan degradasi hutan antara lain disebabkan oleh penebangan kayu legal dan ilegal, konversi hutan secara besar-besaran untuk perkebunan (terutama HTI dan sawit) baik secara legal dan ilegal, eksploitasi sumber daya mineral (terutama batubara), konversi hutan berskala kecil oleh petani sekitar hutan, serta pembakaran hutan dan lahan gambut.

Akibat tingginya deforestasi dan degradasi tersebut, emisi gas rumah kaca (GRK) Indonesia pun sangat tinggi. Pada tahun 2005 saja telah mencapai 2,1 Giga ton (Gt) dan diperkirakan akan meningkat sebesar 3,2 Gt pada tahun 2030. Data tersebut telah menempatkan Indonesia sebagai penyumbang emisi (emitter) terbesar ketiga setelah Amerika dan China, yakni sebesar 5,95 GT atau sekitar 4,5% dari total emisi GRK global. Sektor terbesar penyumbang emisi adalah aktivitas di lahan gambut dan dinamika perubahan penggunaan hutan dan lahan (*Land Use, Land-Use Change and Forestry-LULUCF*), yang mencapai 850 million ton (Mt) dan 760 Mt, yaitu di atas 75% dari emisi Indonesia tahun 2005 atau setara dengan 2,5% dari emisi GRK dunia.

Merespon besarnya emisi GRK Indonesia, pada pertemuan G-20 September 2009 di Pittsburgh, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan komitmen Indonesia untuk menurunkan emisi GRK sebesar 26% secara mandiri dan 41% dengan dukungan internasional pada tahun 2020. Pada sektor penggunaan hutan dan lahan, target tersebut akan dicapai melalui, salah satunya, pendekatan reforestasi. Komitmen tersebut patut diapresiasi, namun harus diakui tidak mudah untuk dicapai. Tata kelola hutan dan lahan masih memiliki banyak persoalan, mulai dari tumpang tindih peraturan dan kebijakan, tenurial yang belum jelas, kurang terkoordinirnya data dan peta, kurangnya kapasitas teknis Pemerintah Daerah, belum transparannya pembuatan kebijakan, kurangnya ruang bagi partisipasi masyarakat, serta masih lemahnya penegakan hukum.

Tata kelola hutan dan lahan yang baik menjadi faktor penentu berhasil atau tidaknya pencapaian target tersebut. Praktek tata kelola yang baik diyakini merupakan prasyarat kunci dalam upaya penurunan GRK. Tata kelola yang baik ditandai dengan transparansi yang menjamin kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan informasi, partisipasi masyarakat yang substansial dan signifikan, akuntabilitas yang tinggi dan bisa dipertanggungjawabkan, serta koordinasi yang berjalan efektif dan efisien dalam setiap pengambilan keputusan. Namun faktanya saat ini tidak demikian. Kebijakan perubahan penggunaan hutan dan lahan belum dilakukan secara transparan dan partisipatif. Akuntabilitasnya pun masih rendah dan koordinasi juga lemah. Akibatnya tutupan hutan Indonesia terus menyusut.

1. Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode tahun 2000-2009, FWI, 2011.

2. Indonesia's Greenhouse gas Abatement Cost Curve, Dewan Nasional Perubahan Iklim, 2010.

3. United Nations Framework Convention on Climate Change. (www.unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/time_series_annex_i/items/3814.php).

4. *Op. Cit.*, DNPI.

I.2. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengukur sejauh mana praktek tata kelola hutan dan lahan di tingkat kabupaten berjalan berdasarkan empat komponen tata kelola pemerintahan yang baik, yakni transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi. Empat komponen tersebut diuji pada tahap perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan penegakan hukum di sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan.

Penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi banyak pihak, terutama untuk memberikan informasi dan umpan balik tentang sejauh mana praktek tata kelola hutan dan lahan di tingkat kabupaten. Bagi **Pemerintah Daerah**, terutama di tingkat kabupaten, penelitian ini memiliki beberapa manfaat sekaligus: *pertama*, sebagai dasar untuk meningkatkan kinerjanya dalam mengelola hutan dan lahan untuk mengurangi deforestasi dan menurunkan emisi GRK; *kedua*, sebagai dasar untuk mengevaluasi pengelolaan Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK) dan rencana strategis daerah lainnya dalam membantu mengurangi tingkat deforestasi dan emisi GRK; dan *ketiga*, sebagai sarana bagi Pemerintah Kabupaten yang kinerja pengelolaan hutan dan lahannya masih buruk untuk belajar daerah lain yang praktek tata kelolanya relatif lebih baik karena pada penelitian membandingkan praktek tata kelola antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Sementara bagi Pemerintah, hasil penelitian ini bermanfaat untuk mengevaluasi kebijakan nasional dan desentralisasi kewenangan pusat ke daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan. Bagi organisasi masyarakat sipil, baik di tingkat nasional dan daerah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai basis advokasi untuk mendorong perubahan-perubahan tata kelola hutan dan lahan yang lebih baik.

I.3. KERANGKA PENELITIAN & METODOLOGI

Penelitian ini fokus pada tata kelola hutan dan lahan di tingkat kabupaten dengan alasan:

- (i) Berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32/2004, pengelolaan desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah berada di tingkat kabupaten, sementara pemerintah provinsi lebih berperan sebagai wakil pemerintah pusat untuk menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan;
- (ii) Kewenangan terkait tata kelola hutan dan lahan banyak berada di tingkat kabupaten, misalnya pemberian izin perkebunan, pertambangan dan kehutanan skala kecil;
- (iii) Kabupaten memikul tanggung jawab langsung dalam pelayanan publik, termasuk pelayanan di sektor hutan dan lahan;
- (iv) Desentralisasi yang digulirkan Pemerintah belum diikuti pengembangan kapasitas Pemerintah Kabupaten sehingga kapasitas Pemerintah Kabupaten, khususnya dalam mengelola hutan dan lahan, pada umumnya masih lemah;
- (v) Kajian tentang tata kelola hutan dan lahan tingkat kabupaten masih sangat sedikit.

Pengelolaan sektor hutan dan lahan dalam penelitian ini didefinisikan sebagai upaya Pemerintah Kabupaten dalam merencanakan, melaksanakan kebijakan, dan mengawasi serta menegakkan aturan di sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Proses pengelolaan dibatasi pada pengertian sebagai berikut :

- **Perencanaan** adalah kegiatan Pemerintah Kabupaten dalam merancang penggunaan dan pemanfaatan hutan dan lahan yang mencakup kegiatan perencanaan penataan ruang, perencanaan kehutanan, serta perencanaan anggaran sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

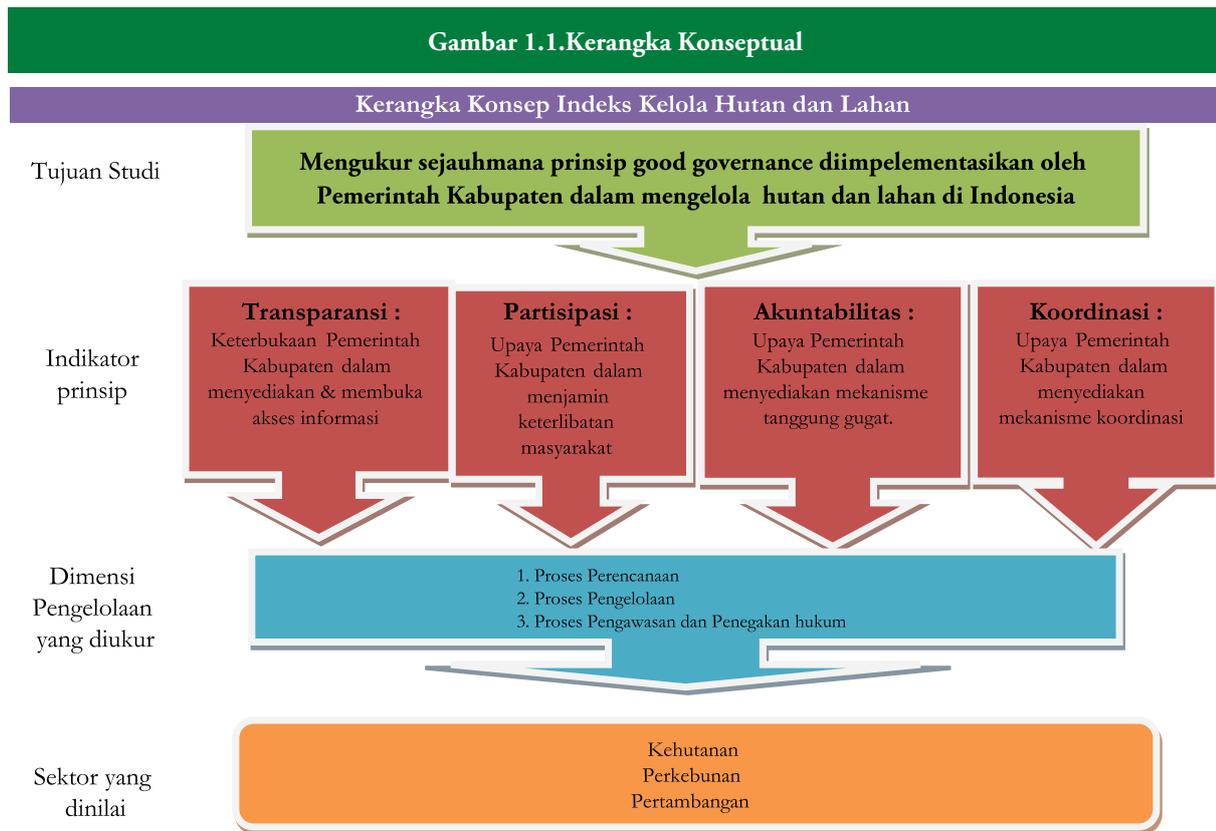
- **Pengelolaan** adalah kegiatan Pemerintah Kabupaten dalam :
 - Menggunakan areal hutan dan/atau lahan untuk kegiatan pembangunan non-kehutanan
 - Memanfaatkan areal hutan dan/atau lahan untuk kegiatan pembangunan kehutanan
 - Melindungi yaitu mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.
- **Pengawasan dan penegakan hukum** adalah kegiatan Pemerintah Kabupaten dalam mengawasi penggunaan dan pemanfaatan hutan dan lahan serta melakukan penegakan hukum atas pelanggaran tersebut sesuai dengan kewenangannya, termasuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Adapun komponen tata kelola pemerintahan yang baik yang diukur dalam penelitian ini didefinisikan sebagai berikut:

- **Transparansi;** dimaknai sebagai upaya Pemerintah Kabupaten dalam menyediakan dan membuka akses informasi pada setiap tahapan pengelolaan sektor hutan dan lahan. Sub-komponen transparansi yang dinilai adalah:
 - (i) Ketersediaan dan akses dokumen;
 - (ii) Keterbukaan proses pengelolaan sektor hutan dan lahan;
 - (iii) Kelembagaan pelayanan informasi.
 Proses pengumpulan data pada indikator ini mengacu pada mekanisme yang telah diatur dalam UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).
- **Partisipasi;** dimaknai sebagai upaya Pemerintah Kabupaten untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sektor hutan dan lahan. Sub-komponen partisipasi yang dinilai adalah:
 - (i) Wahana partisipasi dan level pelibatan masyarakat;
 - (ii) Ragam partisipan yang dilibatkan dalam proses;
 - (iii) Ketersediaan regulasi yang menjamin dan mendukung partisipasi.
- **Akuntabilitas;** dimaknai sebagai upaya Pemerintah Kabupaten dalam menyediakan mekanisme pengelolaan pengaduan dan tanggung gugat dalam pengelolaan sektor hutan dan lahan. Sub-komponen akuntabilitas yang dinilai adalah:
 - (i) Akuntabilitas internal; untuk melihat sejauhmana Pemerintah Kabupaten dapat mempertanggung-jawabkan pengelolaan hutan dan lahan kepada institusi pemerintahan lainnya, baik secara horizontal maupun vertikal
 - (ii) Akuntabilitas eksternal; untuk melihat sejauhmana Pemerintah Kabupaten dapat mempertanggungjawabkan pengelolaan hutan dan lahan kepada publik.
- **Koordinasi;** dimaknai sebagai upaya Pemerintah Kabupaten untuk menyinergikan pengelolaan hutan dan lahan. Sub-komponen koordinasi yang dinilai adalah:
 - (i) Mekanisme koordinasi, mekanisme koordinasi dapat dilihat dari sistem pertukaran data dan informasi antar sector di Pemerintah Kabupaten serta keberadaan lembaga koordinasi yang berwenang melakukan koordinasi lintas sektoral.
 - (ii) Koordinasi horizontal, yaitu koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dengan antar unit organisasi di dalam wilayah administrasinya.

I.3.A. KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual studi Indeks Kelola Hutan dan Lahan (IKHL) ini dapat dilihat pada gambar berikut:



Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *evidence based study*, sementara penilaian kinerja dilakukan dengan cara penilaian ahli (*expert judgment*). Pendekatan ini menekankan pada sejauh mana jawaban dari pertanyaan yang diajukan memberikan bukti yang bisa diverifikasi kebenarannya, yang selanjutnya memberikan kesempatan kepada para ahli untuk memberikan penilaiannya. Penilaian didasarkan pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan inisiasi Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan dan lahan.

Akhir-akhir ini ada beberapa kajian tentang penilaian tata kelola hutan dan lahan dengan fokus dan metodologi yang berbeda-beda dan dapat saling melengkapi dalam menganalisa tata kelola hutan dan lahan. Penelitian tersebut pada umumnya bertujuan untuk mengangkat permasalahan dalam implementasi *good governance* sehingga mendapat perhatian dan upaya penanganan yang semestinya. Beberapa kajian tersebut antara lain:

- a. *Governance of Forest Initiatives* (GFI). GFI merupakan inisiatif global yang digagas oleh World Resources Institute (WRI) dan dipraktekkan di beberapa negara pemilik hutan tropis terbesar di dunia, yaitu Brazil, Indonesia, dan Kamerun. Di Indonesia, WRI berkolaborasi dengan sejumlah LSM termasuk ICEL. Program ini telah membuat Indikator Tata Kelola Kehutanan Versi 2.0 pada tahun 2011 yang di dalamnya menilai aturan, aktor, dan praktek tata kelola hutan di bidang kepemilikan dan penguasaan hutan, perencanaan penatagunaan kawasan hutan, pengelolaan dan pemanfaatan hutan, serta pendapatan dari sektor kehutanan. Kajian ini cukup intensif dan memerlukan waktu yang cukup lama untuk menilai suatu daerah (provinsi atau kabupaten), hingga baru dua daerah yang berhasil dikaji. Hasil kajian bersifat kualitatif, bukan kuantitatif berupa indeks.

- b. *Indonesia Governance Index* (IGI) oleh Kemitraan. Hasil Indeks ini diluncurkan pada tahun 2013, terfokus pada tata kelola pemerintahan secara umum di tingkat provinsi.
- c. *Resource Governance Index* (RGI) oleh Revenue Watch Institute (RWI). Laporan RGI dikeluarkan tahun 2013, fokus pada pendapatan di sektor migas dan pertambangan. Khusus untuk Indonesia, yang diukur hanya sektor migas saja, bukan pertambangan. RGI merupakan indeks multi-negara, pertanyaan-pertanyaan diarahkan ke tingkat nasional dan tidak dimaksudkan membedah perbedaan tata kelola di wilayah tertentu di Indonesia.
- d. Forest, Land and Redd+ Governance Index (Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan dan REDD+) dari UNDP. Indeks ini cukup lengkap dan fokus pada Indonesia. Indeks ini menilai berbagai aspek *good governance* (transparansi, partisipasi, akuntabilitas, efektivitas, kapasitas, dan keadilan) dalam isu-isu perencanaan tata ruang dan hutan, pengaturan hak, pengorganisasian hutan, pengelolaan hutan, kontrol dan penegakan, dan infrastruktur REDD+. Adapun komponen tata kelolanya terdiri dari peraturan dan kebijakan, aktor, serta praktek. Indeks ini mengukur tata kelola pada semua tingkatan pemerintah (nasional, provinsi, kabupaten), dengan sampel provinsi dan kabupaten.

Dalam rangka melengkapi kajian di atas dan ikut mengangkat kebutuhan untuk meningkatkan tata kelola hutan dan lahan di Indonesia, ICEL dan FITRA bersama-sama mengembangkan instrumen Indeks Kelola Hutan dan Lahan (IKHL) untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan dan lahan. Ciri khas IKHL adalah sebagai berikut:

- a. Dimaksudkan untuk mengukur kinerja secara mendalam sehingga dapat memberikan potret tata kelola hutan dan lahan yang detil dan valid, tetapi metodologinya cukup ringan sehingga

dapat mengukur beberapa daerah sekaligus dan mengukur kinerja tahun selanjutnya untuk menilai perubahan atau kemajuan tata kelola hutan dan lahan.

- b. Sejauh mungkin menggunakan metodologi yang dapat mengukur kondisi riil dari tata kelola hutan dan lahan. Contoh paling khas adalah penggunaan ‘uji akses’ untuk mengukur transparansi, yaitu melalui permohonan informasi secara formal kepada Pemerintah Kabupaten. Hal ini dapat menggambarkan realitas di lapangan, terlepas dari kebijakan dan peraturan kadang ideal tetapi tidak dilaksanakan secara efektif.

Metodologi yang dikembangkan untuk mengukur kinerja ini, tentu saja, masih memiliki kekurangan dan keterbatasan. *Pertama*, indeks ini menilai komponen tata kelola yang baik (seperti transparansi, partisipasi, dan yang lainnya), tetapi tidak menilai aspek lainnya seperti kapasitas, efektifitas dan efisiensi. Ini dikarenakan keterbatasan waktu, sumber daya manusia dan pendanaan sehingga metodologi dipilih sesuai dengan sumber daya yang ada. Kedua, walaupun indeks transparansi diukur melalui uji akses yang menguji situasi riil di lapangan, aspek lainnya diukur melalui *proxy* yang lebih jauh dari realitas di lapangan. Misalnya partisipasi diukur melalui berbagai *proxy* tetapi tidak diukur apakah masukan yang diberikan dalam proses partisipasi betul-betul digunakan dalam kebijakan yang dibahas. Dalam mengukur akuntabilitas, peneliti sadar betul bahwa adanya mekanisme pengaduan tidak serta-merta menjamin terwujudnya akuntabilitas. Begitupun ketersediaan lembaga atau mekanisme koordinasi sebenarnya tidak menjamin bahwa koordinasi betul-betul terjadi sehingga program tidak lagi tumpang tindih. Namun, meski tidak sempurna, metodologi dalam kajian ini tetap dapat mengukur aspek-aspek tata kelola hutan dan lahan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan, untuk mendiagnosa kelemahan dan mencari solusi.

I.3.B. INSTRUMEN PENELITIAN & PEMBERIAN NILAI

Instrumen penelitian terdiri dari 157 pertanyaan, yang dibagi antara masing-masing komponen tata kelola. Setiap pertanyaan merepresentasikan satu (atau, untuk beberapa pertanyaan, dua) prinsip tata kelola, yaitu transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan koordinasi. Untuk lebih spesifik, bisa dilihat pada tabel berikut:

Setiap pertanyaan diberi nilai antara nilai terendah “0” dan tertinggi “100”. Pilihan-pilihan

jawaban pada setiap pertanyaan memiliki nilai yang berbeda-beda. Ketika menghitung indeks per komponen yaitu indeks transparansi, indeks partisipasi, indeks akuntabilitas, dan indeks koordinasi masing-masing pertanyaan diberi bobot yang sama. Kemudian dalam perhitungan indeks tata kelola hutan dan lahan secara keseluruhan, yang merupakan gabungan dari empat prinsip tadi, masing-masing prinsip diberi bobot yang sama. Untuk mempermudah perbandingan, setiap indeks – baik indeks tata kelola hutan dan lahan secara keseluruhan maupun indeks per komponen – mempunyai nilai di antara “0” hingga “100”.

Tabel 1.1. Jumlah Pertanyaan Indeks Kelola Hutan dan Lahan

Komponen	Sub-komponen	Jumlah Pertanyaan
Transparansi	Aksesibilitas dokumen	35
	Keterbukaan proses pengambilan keputusan	32
	Kelembagaan pengelola/ pelayanan informasi	2
Partisipasi	Ketersediaan wahana partisipasi & level pelibatan masyarakat	11
	Ragam partisipan	15
	Regulasi	11
Akuntabilitas	Akuntabilitas internal	8
	Akuntabilitas eksternal	31
Koordinasi	Ketersediaan mekanisme koordinasi	11
	Koordinasi horizontal	1
Total Pertanyaan		157

I.3.C. RELIABILITAS DAN VALIDITAS

Untuk memastikan data yang digunakan dalam studi ini *reliable* dan *valid*, ditempuh beberapa langkah berikut: *Pertama*, menggunakan alat verifikasi yang dimaksudkan untuk meminimalkan kesalahan pengukuran (*measurement error*). *Kedua*, tim peneliti nasional menilai jawaban peneliti daerah sesuai dengan bukti yang ditunjukkan dan apakah bukti tersebut mencukupi untuk memilih sebuah jawaban. *Ketiga*, bila tidak mencukupi, maka peneliti daerah perlu mencari alat verifikasi tambahan untuk mendukung klaim jawabannya. Verifikasi ulang jawaban sekaligus dapat diparalelkan dengan reliabilitas antar penilai (*inter-rater reliability*).

I.3.D. KATEGORISASI INDEKS

Penelitian ini membagi daerah ke dalam kategori “sangat baik”, “baik”, “sedang”, dan “buruk” untuk setiap indeks. Kategorisasi dilakukan dengan menggunakan metode *expert judgment*. Secara spesifik, tim peneliti menjawab setiap pertanyaan

dalam kuesioner dan menentukan jawaban yang diharapkan untuk diraih oleh setiap daerah dalam setiap kategori. Sebagai contoh, untuk pertanyaan nomor satu tentang uji akses atas SKPD, tim peneliti berpandangan mengingat pentingnya dokumen ini maka daerah “sangat baik” diharapkan minimal mengizinkan akses dokumen dalam 1-10 hari, daerah “baik” mengizinkan akses dalam 11-17 hari dan daerah “sedang” membuka akses lebih dari 17 hari. Sebaliknya, untuk pertanyaan nomor 79 tentang waktu DPRD menerima RAPBD-P untuk dibahas, kriteria untuk daerah “sangat baik” ditetapkan adalah sebelum bulan Oktober, sementara untuk daerah “baik” dan “cukup” adalah pada bulan Oktober.

Metode ini dipandang lebih baik daripada melakukan kategorisasi dengan menetapkan nilai secara acak (*arbitrary*). Dengan metode ini, tim peneliti dapat menerapkan pengetahuannya akan kondisi lapangan dan mengkombinasikannya dengan pemahaman akan ketentuan normatif regulasi. Tabel berikut ini memberikan gambaran kategorisasi penilaian untuk seluruh indeks.

Tabel 1.2. Kategorisasi Peringkat Kinerja Daerah

Kategori	Skor Indeks Transparansi	Skor Indeks Partisipasi	Skor Indeks Akuntabilitas	Skor Indeks Kordinasi	Skor Indeks LGI
Sangat Baik	71,7-100	75,8-100	73,9-100	76,0-100	73,4-100
Baik	46,7-71,6	50,9-75,7	53,3-73,87	51,0-75,9	49,8-73,3
Sedang	23,4-46,6	25,1-60,0	25,3-53,2	25,6-50,9	24,6-49,8
Buruk	0-23,3	0-25,1	0-25,2	0-25,5	0-24,5

I.3.E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data untuk mengisi instrumen IKHL dilakukan dengan uji akses, wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Metode uji akses dokumen digunakan untuk menilai bagian I instrumen penelitian. Uji akses dilakukan secara personal maupun atas nama lembaga (mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik), terhadap 35 jenis dokumen pengelolaan sektor hutan dan lahan. Langkah yang dilakukan dalam uji akses ini adalah mencari informasi yang akan diuji

di media publikasi yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten, seperti website dan media lainnya. Jika informasi tidak ditemukan, peneliti daerah mengirimkan surat permintaan informasi dan diajukan ke instansi Pemerintah Kabupaten sesuai dengan satuan kerja yang memiliki kewenangan menguasai informasi. Bagian ini tidak dapat diisi berdasarkan hasil wawancara.

Untuk mengisi instrumen bagian II, yaitu mengukur keterbukaan proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan hutan dan lahan, dilakukan dengan wawancara. Sementara pengumpulan data untuk

bagian III, yaitu untuk mengukur partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi, dilakukan melalui tiga cara: telaah dokumen, wawancara kepada pemangku kepentingan, dan diskusi kelompok terfokus. Adapun diskusi kelompok terfokus dilaksanakan untuk mengkonfirmasi beberapa data temuan sementara. Diskusi tersebut melibatkan para pemangku kepentingan yang terdiri dari Pemerintah Kabupaten, LSM, organisasi masyarakat termasuk organisasi perempuan, akademisi, dll.

Untuk menghindari subjektivitas, informasi yang diperoleh dari aparat Pemerintah Kabupaten harus dikonfirmasi ke pemangku kepentingan yang lain. Dengan demikian, informasi yang diperoleh dari aparat Pemerintah Kabupaten hanya menjadi informasi awal yang harus dikonfirmasi ke pemangku kepentingan lain yang berasal dari unsur masyarakat.

1.3.F. LOKASI PENELITIAN

Penilaian IKHL 2012 ini dilaksanakan di sembilan Kabupaten yang tersebar di tiga provinsi yakni Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Barat.⁵ Kabupaten yang dipilih merupakan daerah program SETAPAK The Asia Foundation, dengan beberapa kriteria, antara lain: adanya tegakan hutan yang signifikan, adanya ancaman serius untuk tegakan hutan tersebut, dan beberapa faktor lainnya. Karena itu, sembilan Kabupaten dalam studi ini tidak dapat dikatakan 'mewakili' situasi Indonesia pada umumnya karena tidak dipilih melalui sampel yang random. Berikut ini adalah daerah studi IKHL :



5. Pada saat studi ini dilakukan pada tahun 2012, Provinsi Kalimantan Utara masih dalam tahap pemekaran dan Kabupaten Bulungan masih merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Timur.

BAB II

KETERTUTUPAN YANG MENGANCAM HUTAN KITA

II.1. PENDAHULUAN

Transparansi merupakan salah satu aspek utama untuk mengukur tingkat tata kelola pemerintahan yang baik selain partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi. Dalam konteks pengelolaan hutan dan lahan, semakin transparan suatu pemerintahan maka diasumsikan semakin baik ia mengelola hutan dan lahan demi kesejahteraan masyarakat dan keberlanjutan fungsi ekosistem. Transparansi bahkan punya nilai yang sangat penting dalam mencapai tata kelola yang baik, karena tanpa transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi, tata kelola pemerintahan yang baik akan sulit dicapai. Transparansi dapat dikatakan sebagai dasar dan prasyarat untuk tata kelola yang baik secara keseluruhan.

Konstitusi dan berbagai peraturan di Indonesia telah mengakui pentingnya transparansi dalam pengelolaan sektor hutan dan lahan. Ini tercermin dari jaminan hak setiap warga negara untuk mendapatkan informasi dalam Konstitusi. Kewajiban pemerintah untuk melakukan pengelolaan hutan secara transparan dan hak setiap warga Negara untuk mendapatkan informasi kehutanan pun dijamin oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Begitupun di bidang pertambangan dan perkebunan, sudah ada peraturannya masing-masing.

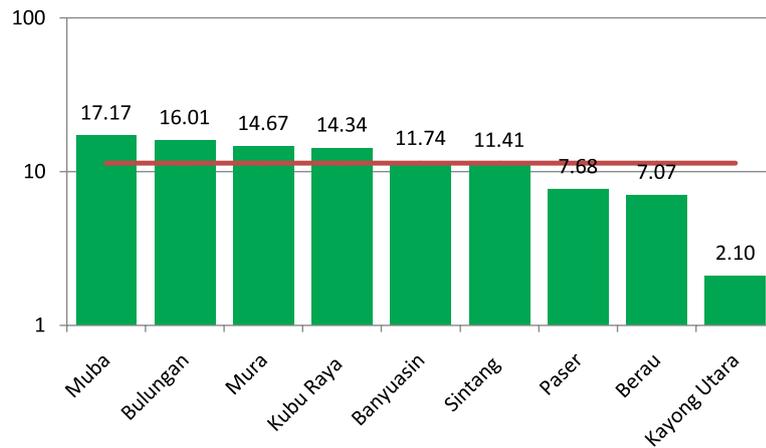
Untuk mengukur tingkat transparansi, studi ini mengukur tiga sub komponen utama transparansi, yaitu aksesibilitas dokumen, keterbukaan proses pengambilan keputusan, dan kelembagaan

pelayanan informasi berdasarkan peraturan yang berlaku. *Aksesibilitas dokumen* merujuk pada kinerja Pemerintah Kabupaten dalam menyediakan dan memberikan akses dokumen pengelolaan hutan dan lahan kepada publik. *Keterbukaan proses* merujuk pada kinerja Pemerintah Kabupaten dalam memberikan jenis informasi tentang pengelolaan hutan dan lahan, penerima informasi, dan media penyebarluasan informasi. Sementara *kelembagaan pelayanan informasi* merujuk pada kinerja Pemerintah Kabupaten dalam membangun unit atau menunjuk Pejabat Pelayanan Informasi dan Dokumentasi (PPID) serta menyusun prosedur standar pelayanan informasi. Mengingat berbagai keterbatasan yang ada, tidak semua sub-komponen diuji berdasarkan situasi riil di lapangan. Hanya sub-komponen aksesibilitas dokumen saja yang diperlakukan demikian, sementara dua lainnya menggunakan *proxy* yang lebih jauh dari realitas lapangan.

II.2. KINERJA TRANSPARANSI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

Kinerja transparansi mayoritas Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan dan lahan masih buruk. Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan yang memandatkan agar hutan dan lahan dikelola secara transparan. Informasi yang berkaitan dengan pengelolaan hutan dan lahan harus dibuka kepada masyarakat. Sayangnya, peraturan tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan di lapangan. Angka indeks transparansi di Sembilan daerah studi ini hanya 11,4. Ini berarti, dokumen pengelolaan hutan dan lahan masih sulit diakses dan proses pengambilan keputusan terkait hutan dan lahan masih belum terbuka.

Gambar 2.1. Indeks Transparansi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah



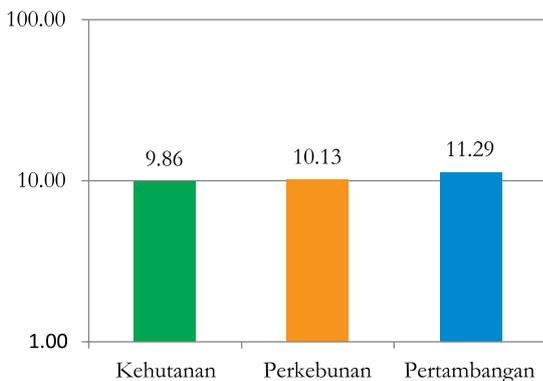
Musi Banyuwasin menempati peringkat pertama di antara Sembilan daerah studi dan mendapat angka tertinggi yaitu 17,17. Meskipun demikian, kondisi pengelolaan hutan dan lahan di Musi Banyuwasin masih jauh dari transparan. Tingkat aksesibilitas dokumen di kabupaten ini masih rendah karena hanya 6 dokumen yang berhasil diperoleh dari 35 yang diminta. Musi Banyuwasin mendapat angka indeks tertinggi karena kabupaten ini telah memiliki PPID dan standar pelayanan informasi. Pelembagaan pelayanan informasi seperti ini hanya akan mendukung terwujudnya transparansi apabila berjalan dengan efektif.

Kinerja transparansi di masing-masing sektor pengelolaan, yaitu kehutanan, perkebunan, dan pertambangan buruk. Angka indeks pengelolaan masing-masing sektor masih sangat rendah, yakni kehutanan 9,86; perkebunan 10,13; dan pertambangan 11,29. Ini artinya, dokumen-

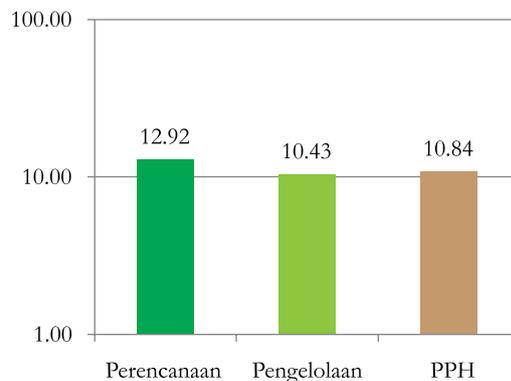
dokumen pengelolaan kehutanan, perkebunan dan pertambangan, mulai dari tahap perencanaan sampai pengawasan, masih sulit diakses oleh masyarakat. Begitupun proses pengambilan keputusan dan pengelolaannya. Rendahnya ketiga sektor ini juga mengindikasikan bahwa desentralisasi kewenangan pengelolaan, seperti pada sektor pertambangan dan perkebunan, ternyata tidak lebih memudahkan masyarakat untuk mendapatkan informasi.

Kinerja transparansi pada tahap perencanaan, pengelolaan dan pengawasan buruk. Ini terlihat dari angka indeks transparansi tahap perencanaan yang hanya mencapai 12,92; pemanfaatan 10,43; dan pengawasan 10,84. Namun, jika dibandingkan antar tahapan, dokumen perencanaan terlihat lebih mudah diakses. Dalam penelitian serupa yang pernah dilakukan oleh ICEL, terungkap bahwa Pemerintah biasanya membuka informasi pada tahap awal perencanaan tetapi cenderung

Gambar 2.2. Indeks Transparansi Per Sektor



Gambar 2.3. Indeks Transparansi Per Tahapan



menutup informasi ketika tahap pengambilan keputusan dan realisasi karena pada kedua tahap tersebut, ada indikasi kepentingan-kepentingan lain di luar kepentingan umum juga dimasukkan.⁶ Selain itu, sebagian dokumen perencanaan yang diuji dalam studi ini memang dimandatkan untuk dipublikasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, misalnya RKA dan DPA diundangkan dalam Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan RTRW harus diundangkan dalam Peraturan Daerah (Perda). Dokumen yang berbentuk peraturan umumnya lebih mudah diakses karena pasti diundangkan dalam Berita Negara/ Daerah dan Lembaran Negara/ Daerah (asas publisitas) dan otomatis menjadi dokumen publik. Dengan demikian, tidak ada wilayah abu-abu penafsiran yang bisa dimainkan untuk menutupnya.

Proses perizinan di sektor kehutanan, perkebunan, dan pertambangan masih tertutup.

Perizinan merupakan salah satu aktifitas penting sebelum dimulainya pemanfaatan hutan dan lahan. Oleh karenanya, transparansi menjadi prasyarat utama dalam proses pemberian perizinan agar masyarakat tidak dirugikan secara sepihak. Sayangnya studi menunjukkan transparansi perizinan di ketiga sektor masih sangat rendah. Di sektor kehutanan misalnya, tidak ada satu pun Pemerintah Kabupaten yang memberikan salinan SK Rekomendasi Persetujuan Pemberian IUPHHK untuk perusahaan kehutanan, kecuali di Musi Rawas. Hal serupa juga terjadi di sektor perkebunan. Dokumen terkait perizinan sektor perkebunan seperti Izin Lokasi Perkebunan, Hak Guna Usaha Perkebunan, Izin Usaha Perusahaan Perkebunan tidak berhasil diperoleh. Begitu juga dengan salinan Izin pemanfaatan kayu (IPK) untuk keperluan *land clearing* perusahaan perkebunan. Sementara di sektor pertambangan, salinan dokumen Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi dan SK Rekomendasi Kepala Daerah untuk persetujuan izin pinjam pakai dan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan juga sulit diakses.

Dalam hal pengambilan keputusan pemberian izin, Pemerintah Kabupaten hanya memberi informasi kepada pihak-pihak tertentu, seperti Lurah/ Kepala Desa dan Ketua RW/ RT. Media yang digunakan untuk memberikan informasi pun terbatas, seperti undangan kepada Lurah/ Kepala Desa atau melalui buletin yang hanya beredar di lingkungan Pemerintahan Daerah. Sedangkan masyarakat luas, khususnya masyarakat yang terkena dampak atas pemanfaatan hutan dan lahan justru jarang mendapatkan informasi. Oleh karenanya, seringkali izin pemanfaatan hutan dan lahan yang diberikan Pemerintah Kabupaten kepada perusahaan berpotensi konflik dengan masyarakat.

Kotak 2.1.

Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Pasal 13

Setiap Badan Publik wajib menyediakan informasi publik setiap saat yang sekurang-kurangnya terdiri atas:.....
(g) syarat-syarat perizinan, izin yang diterbitkan dan/atau dikeluarkan berikut dokumen pendukungnya, dan laporan penerbitan izin yang diberikan.

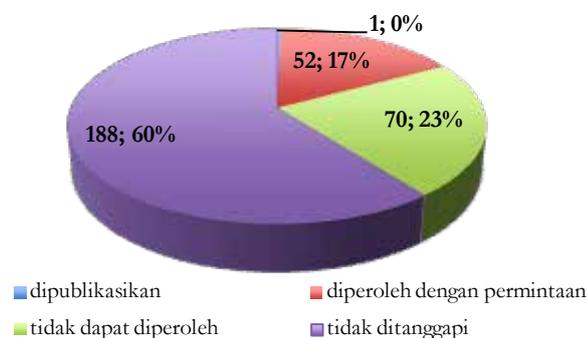
6. Prayekti Murharjanti, et.al., Menutup Akses, Menuai Bencana, ICEL, 2008

II.3. AKSESIBILITAS DOKUMEN

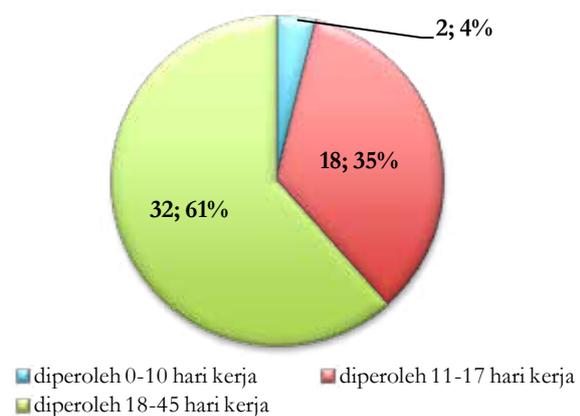
Pemerintah Kabupaten belum melaksanakan prinsip pelayanan informasi yang cepat, tepat waktu dan biaya ringan sesuai mandat UU KIP. Mayoritas permintaan dokumen terkait pengelolaan hutan dan lahan tidak ditanggapi oleh Pemerintah Kabupaten. Dari 311 jumlah dokumen yang diminta, 188 (60,5%) diantaranya tidak ditanggapi (batang warna ungu), 70 (22,5%) ditanggapi tetapi ditolak dengan berbagai alasan, antara lain tidak memiliki dokumen, tidak berwenang memberikan dokumen dan dokumen dinyatakan rahasia (Gambar batang warna hijau).⁷ Dengan demikian, total dokumen yang tidak dapat diperoleh sebanyak 258 buah. Sisanya, 52 dokumen dapat diperoleh dengan permintaan dan satu dokumen yang sudah dipublikasikan, yaitu Peraturan Daerah Tentang Laporan Keuangan di Bulungan.

Mayoritas dokumen yang diperoleh dengan permintaan, hanya dapat diperoleh setelah mengajukan surat keberatan. Sebanyak 32 dokumen (61%) baru diperoleh setelah pemohon informasi mengajukan surat keberatan atas tidak ditanggapi atau ditolaknya permintaan informasi. Itu artinya, dokumen baru diperoleh dalam rentang waktu 18-45 hari kerja. Sementara itu, 18 dokumen (35%) diperoleh dalam masa perpanjangan dan hanya 2 dokumen (4%) saja yang diperoleh dalam waktu ≤ 10 hari kerja sesuai mandat UU KIP.

Gambar 2.4. Status Akses Dokumen

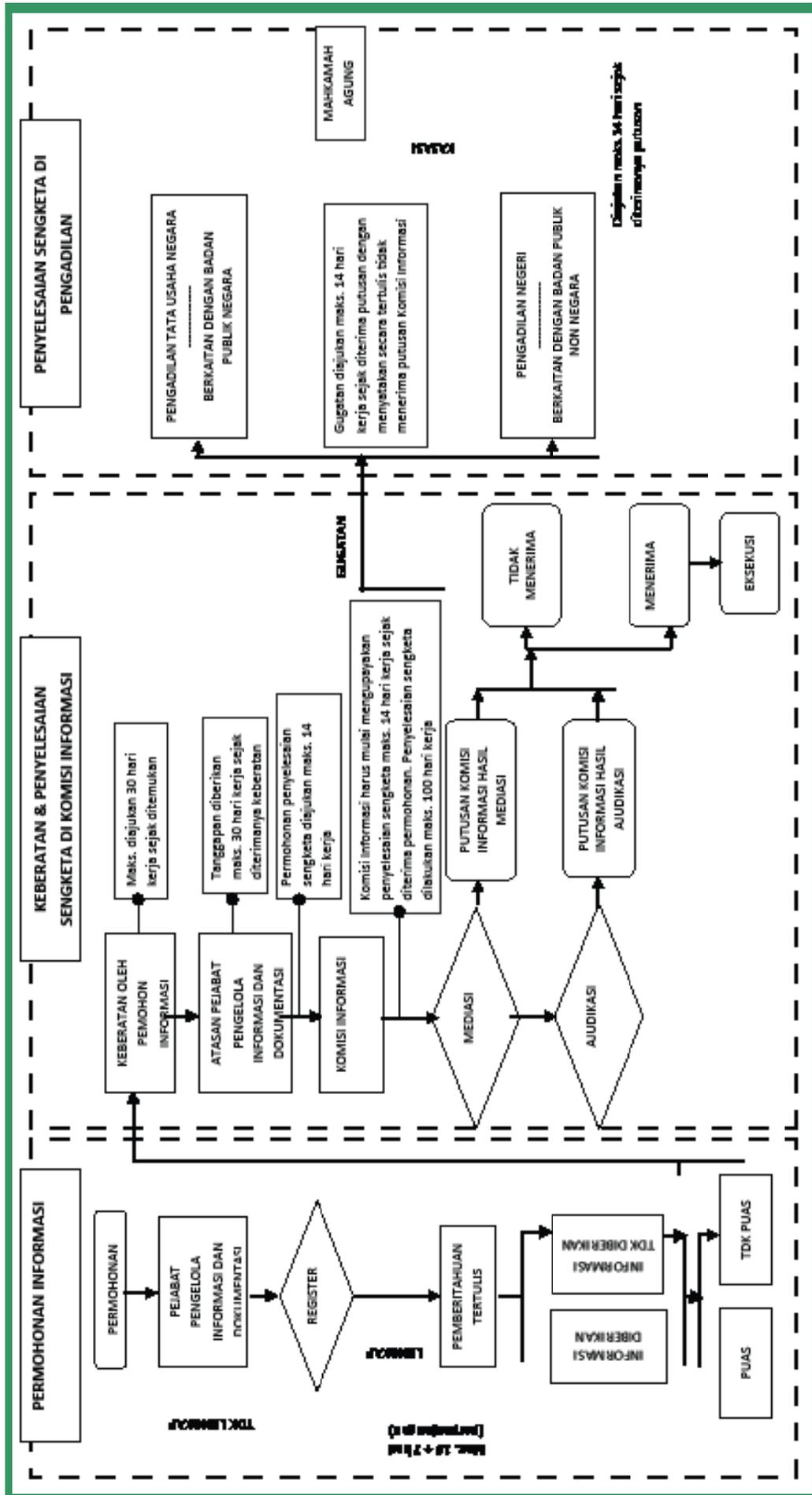


Gambar 2.5. Waktu Perolehan Dokumen dengan Permintaan.



7. Masing-masing kabupaten dimintakan 35 dokumen terkait tata kelola hutan dan lahan, menjadikan total dokumen yang dimintakan di sembilan kabupaten sebanyak 315 dokumen. Akan tetapi, empat dokumen di tiga daerah (Bulungan, Kubu Raya, dan Paser) sedang dalam tahap pembahasan sehingga tidak dapat diakses sesuai ketentuan peraturan. Oleh karena itu, tidak masuk dalam hitungan indeks.

KOTAK 2.2. BAGAN ALUR PERMOHONAN INFORMASI HINGGA PENYELESAIAN SENGKETA DI PENGADILAN



Henri Subagiyo, et al, Anotasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama), Komisi Informasi Pusat RI, Jakarta, 2009, hal 39

PERJALANAN PANJANG MENGADVOKASIKAN KETERBUKAAN INFORMASI DI SUMATERA SELATAN

Lahirnya Undang Undang No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik seharusnya bisa menjadi angin segar bagi masyarakat untuk mengawasi dan terlibat dalam pembangunan di daerahnya. Sayangnya, kenyataannya tidak demikian. Di Sumatera Selatan misalnya, masih banyak pejabat pemerintah menutup informasi yang oleh aturan jelas-jelas dinyatakan sebagai terbuka.

Pengalaman Fitra Sumatera Selatan melakukan uji akses di bulan Desember 2012, membuktikan itu. Fitra meminta informasi tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Kerja Anggaran (RKA), Dokumen Pengelolaan Anggaran (DPA) dan beberapa dokumen anggaran lainnya ke beberapa SKPD terkait. Hasilnya, sebagian besar SKPD tidak menanggapi permintaan mereka. Bahkan surat keberatan yang dilayangkan kepada atasan pejabat SKPD pun tidak ditanggapi. Sejumlah SKPD tersebut baru memberikan setelah disengketakan oleh Fitra di Komisi Informasi Provinsi Sumsel.

Kisah yang lebih memprihatinkan adalah ketika meminta informasi ke Badan Lingkungan Hidup (BLH). Fitra harus menempuh jalur banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sayangnya, putusan PTUN yang memandatkan BLH untuk memberikan dokumen kepada Fitra pun tidak diindahkan. Ketua PTUN bahkan sampai harus mengirim surat permohonan pengelolaan putusan ke MA, Presiden RI dan Ketua DPR RI. BLH baru memberikan dokumen kepada Fitra setelah Presiden melalui Mensesneg memerintahkan BLH untuk memberikan dokumen (Surat Mensesneg No.12.229/M/Sesneg/D.4/PU.10.VI/9/2013).

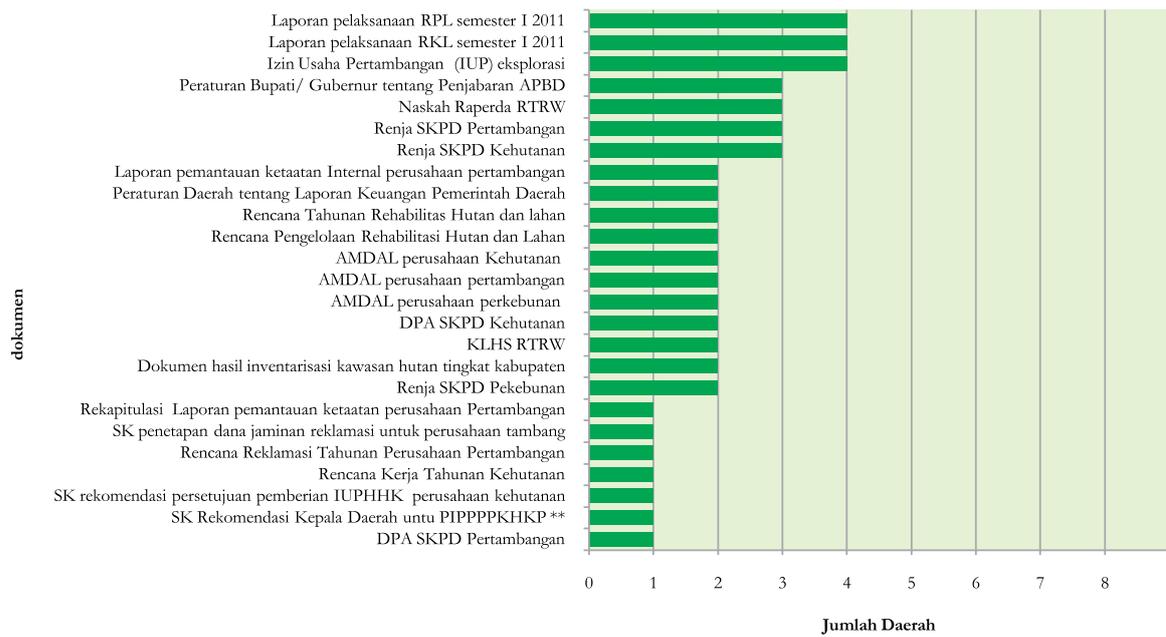
Masih ada satu lagi SKPD yang hingga saat ini belum mau memberikan informasi, yaitu Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. Hampir satu tahun ini, Fitra terus berjuang untuk mendapatkan dokumen APBD Realisasi tahun 2009 – 2011, APBD Murni 2012 dan APBD Perubahan 2012, melalui Komisi Informasi dan Ombudsman Provinsi Sumatera Selatan. Walaupun belum membuahkan hasil, Fitra akan tetap melanjutkan usahanya.

Proses uji akses di Sumatera Selatan

BADAN PUBLIK (SKPD PROVINSI SUMSEL)	DOKUMEN YANG DIMINTA	PEROLEHAN DOKUMEN	PROSEDUR YANG HARUS DITEMPUH	JANGKA WAKTU*
Bappeda	RKPD; RPJMD; RTRW Provinsi	YA	Langsung diberikan oleh SKPD	6 hari kerja
Dinas Pertanian	RKA/DPA 2011-2012; Renstra SKPD	YA	Mediasi - KI Provinsi	38 hari kerja
Dinas Kehutanan	RKA/DPA 2011-2012; Renstra SKPD	YA	Mediasi - KI Provinsi	40 hari kerja
Dinas Perkebunan	RKA/DPA 2011-2012, Renstra SKPD	YA	Mediasi - KI Provinsi	36 hari kerja
Dinas Pertambangan & Energi	RKA/DPA 2011-2012; Renstra SKPD	YA	Ajudikasi - KI Provinsi	90 hari kerja
Badan Lingkungan Hidup	RKA/DPA 2011-2012; Renstra SKPD	YA	Ajudikasi – PTUN/ Mahkamah Agung	193 hari kerja.
Badan Pengelola Keuangan & Aset Daerah	Perda & Pergub APBD Realisasi tahun 2009 – 2011; APBD Murni 2012; APBD Perubahan 2012	TIDAK	Ombudsman Provinsi	Hingga laporan ini dipublikasikan, dokumen belum diperoleh

* jangka waktu sejak diajukannya permohonan informasi hingga dokumen diterima

Gambar. 2.6. Jumlah perolehan dokumen



** SK Rekomendasi Kepala Daerah untuk persetujuan izin pinjam pakai dan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan

Kabupaten yang akan menyelenggarakan Pilkada lebih sulit memberikan dokumen, khususnya apabila Bupati petahana mencalonkan diri kembali. Dalam kondisi ini, peneliti di lapangan melihat adanya kekhawatiran calon petahana terhadap lawan politiknya. Dokumen-dokumen kebijakan dikhawatirkan akan digunakan oleh lawan politik untuk merusak citra politik calon petahana sehingga Pemerintah Kabupaten lebih protektif dalam memberikan informasi kepada pihak di luar pemerintah. Bahkan, ada daerah yang lebih ekstrim dengan tidak memberikan dokumen anggaran kepada sesama instansi pemerintahan daerah.

Jaminan konstitusi dan keberlakuan UU KIP selama lebih dari lima tahun belum dapat mewujudkan transparansi. Hasil uji akses dalam studi ini telah menunjukkan realitas transparansi di Indonesia. Tata kelola yang baik belum akan terwujud karena partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi tidak akan optimal tanpa transparansi. Komitmen Pemerintah di tingkat pusat untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan masih perlu ditanyakan karena selama lima tahun lebih pengawasan terhadap pengelolaan UU KIP tidak optimal. Akibatnya, masih banyak Pemerintah Kabupaten yang belum mau membuka informasi, pengelolaan hutan dan lahannya kepada masyarakat.

II.4. KETERBUKAAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI SEKTOR HUTAN DAN LAHAN

Proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan hutan dan lahan yang transparan akan mendorong lahirnya kebijakan yang lebih akuntabel, yang bukan hanya mengedepankan pertumbuhan ekonomi tetapi juga menjaga kelestarian lingkungan dan memenuhi hak-hak masyarakat. Untuk itu, dalam setiap proses pengambilan keputusan, pemerintah perlu: (i) memberikan informasi tentang jadwal pembahasan dan tahapan proses pengambilan keputusan; (ii) menyebarkan informasi kepada masyarakat luas, khususnya yang akan terkena dampak dari kebijakan/keputusan yang dibuat; dan (iii) menggunakan berbagai media yang dapat menjangkau masyarakat luas. Hal-hal tersebut menjadi sub-komponen yang dinilai dalam studi ini.

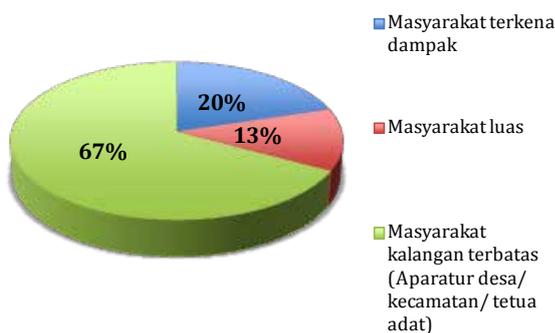
Sedikit sekali masyarakat potensial terkena dampak yang menerima informasi tentang pengambilan keputusan di sektor kehutanan, pertambangan dan perkebunan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa 67% penerima informasi pengelolaan ketiga sektor tersebut hanyalah aparaturnya kelurahan/ desa, aparaturnya kecamatan, serta kepala adat. Sedangkan porsi penerima informasi yang berasal dari masyarakat terkena dampak hanya

20%. Informasi tentang luas dan sebaran lokasi wilayah yang akan dijadikan areal tambang atau kebun, informasi tentang Amdal, informasi tentang rencana reklamasi masih sulit diakses padahal masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah tambang dan kebun tersebutlah yang paling terkena dampak. Minimnya pelibatan masyarakat potensial terkena dampak ini berpotensi menimbulkan konflik sebagaimana sering terjadi selama ini.

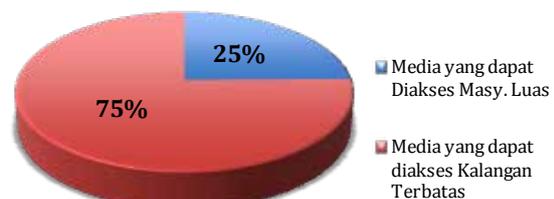
Media yang digunakan untuk menyampaikan informasi hanya menjangkau kalangan terbatas.

Minimnya informasi yang sampai ke masyarakat potensial terkena dampak salah satunya karena Pemerintah Kabupaten hanya menyebarkan informasi dengan memberikan undangan atau bulletin untuk kalangan terbatas, seperti pejabat Pemerintah Kabupaten, Kepala Desa atau Ketua RT/RW. Mungkin Pemerintah Kabupaten mengasumsikan jika informasi disampaikan kepada orang-orang tersebut maka informasi akan tersebar ke masyarakat karena merupakan tugas mereka juga untuk menyebarkan informasi. Namun ini tampaknya tidak terjadi. Data menunjukkan bahwa masyarakat, khususnya yang potensial terkena dampak, tetap tidak menerima informasi. Sementara itu, penggunaan media yang dapat menjangkau masyarakat lebih luas seperti radio, media cetak, atau televisi masih sangat jarang.

Gambar 2.7. Proporsi Penerima Informasi



Gambar 2.8. Media Penyebaran Informasi



II.5. KELEMBAGAAN PELAYANAN INFORMASI

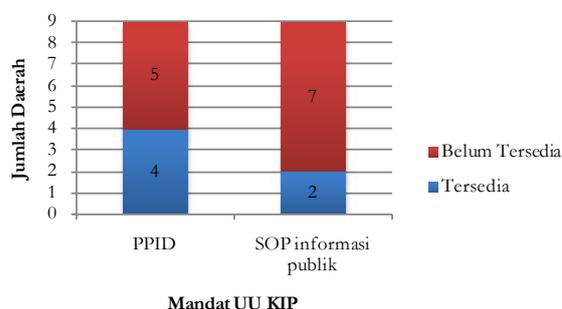
Setidaknya terdapat dua syarat utama dalam membangun infrastruktur kelembagaan pelayanan informasi publik, sebagaimana yang dimandatkan dalam UU Keterbukaan Informasi Publik, yaitu adanya Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), dan standar pelayanan informasi publik. PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik. PPID dan standar pelayanan informasi merupakan dua hal penting dalam menopang pelayanan informasi publik. Oleh karena itu keduanya menjadi salah satu indikator transparansi dalam studi ini.

Mayoritas Kabupaten belum memiliki PPID dan lebih banyak lagi yang belum memiliki standar pelayanan informasi. Hanya dua daerah yang sudah menunjuk PPID dan ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah, yaitu Berau dan Musi Banyuasin, sementara Bulungan dan Musi Rawas sudah menunjuk PPID namun belum ditetapkan hingga masa studi ini berakhir. Hal serupa juga terjadi pada penyusunan standar pelayanan informasi publik. Hanya Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin dan Banyuasin yang sudah memiliki standar pelayanan informasi.

Komitmen pimpinan daerah merupakan kunci kemudahan akses dokumen pengelolaan hutan dan lahan. Fakta lapangan di mayoritas daerah studi menunjukkan bahwa keberhasilan memperoleh dokumen pengelolaan hutan dan lahan dipengaruhi “memo” pimpinan, bukan karena adanya PPID. Ini tentu bukan kondisi yang ideal karena sangat tergantung pada diskresi pimpinan yang tentunya dapat berubah sewaktu-waktu. Setiap permintaan dokumen harus dikonsultasikan kepada pimpinan daerah, beberapa diantaranya mengkonsultasikan kepada Sekretaris Daerah, sementara lainnya hingga ke tingkat Kepala Daerah. Pembentukan PPID dan standar pelayanan informasi tentu lebih menjamin kepastian transparansi karena lebih jelas kewenangan pejabatnya serta kategorisasi informasinya, mana yang terbuka dan yang tertutup.

Buruknya transparansi di tingkat Kabupaten yang terjadi di setiap tahapan pengelolaan sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan bersumber dari buruknya tingkat aksesibilitas informasi serta tertutupnya proses pengambilan keputusan. Jika hal ini dibiarkan, tentu keberadaan hutan di Indonesia terancam. Besar kemungkinan, deforestasi dan degradasi hutan akan terus berlanjut tanpa pelibatan dan pengawasan semua pemangku kepentingan dalam pengelolaan hutan.

Gambar 2.9.
Kelembagaan Pelayanan Informasi Publik



BAB III

PARTISIPASI SETENGAH HATI

III.1. PENDAHULUAN

Partisipasi adalah tindakan yang memungkinkan seseorang menggunakan hak mereka untuk mengakses informasi dan menentukan pengambilan keputusan. Partisipasi tidak hanya menyangkut cara atau pendekatan yang digunakan oleh pengambil keputusan untuk melibatkan banyak pemangku kepentingan. Lebih dari itu, partisipasi juga dikategorikan sebagai hak warga negara, bahkan lembaga pembangunan internasional seperti DFID menempatkan partisipasi sebagai hak asasi manusia.

Selain sebagai hak, partisipasi juga memiliki fungsi penting bagi peningkatan kualitas dari keputusan publik. Melalui partisipasi, pengambil keputusan akan memiliki informasi tentang kepentingan masyarakat yang beragam yang perlu dipertimbangkan. Mengingat pengelolaan hutan dan lahan merupakan sistem yang kompleks dan memiliki keterkaitan antara sub-sistem yang satu dengan lainnya, maka pemerintah perlu mendengar pendapat banyak pihak. Pada kondisi seperti ini, partisipasi publik tidak hanya penting sebagai bentuk pemenuhan hak saja, melainkan juga sebagai peer review terhadap suatu rencana keputusan yang mungkin berdampak atau memiliki resiko bagi masyarakat maupun lingkungan hidup dan sumber daya alam. Oleh karenanya, partisipasi publik akan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan melalui kesadaran akan resiko dari keputusan itu sendiri, baik oleh pengambil keputusan maupun masyarakat.

Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam partisipasi publik pada penelitian ini diukur melalui tiga

indikator utama. Tiga indikator utama tersebut terdiri dari: (1) Wahana partisipasi yang tersedia dan level pelibatan masyarakat, untuk mengukur upaya Pemerintah Kabupaten dalam menyediakan ruang partisipasi mulai dari perencanaan, pengelolaan, hingga pengawasan dan penegakan hukum serta tingkat keterlibatan masyarakat dari tahap awal hingga pengambilan keputusan; (2) Ragam partisipan, untuk mengukur keragaman pemangku kepentingan yang diikutsertakan dalam pengambilan keputusan dan porsi keterlibatan masyarakat terdampak dalam partisipasi; dan (3) Instrumen pendukung, untuk mengukur upaya Pemerintah Kabupaten dalam memberikan jaminan hukum melalui regulasi yang kuat untuk pengelolaan partisipasi secara ajeg dan terstandar.

III.2. KINERJA PARTISIPASI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

Mayoritas Pemerintah Kabupaten memiliki kinerja partisipasi yang buruk, baik di sektor kehutanan, perkebunan, maupun pertambangan. Angka indeks rerata di sembilan daerah studi hanya 15,5. Angka indeks tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan hutan dan lahan oleh Pemerintah Kabupaten telah menegasikan keberadaan masyarakat sebagai salah satu pihak yang berkepentingan. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika angka konflik dan kemiskinan masyarakat di sekitar industri berbasis lahan cukup tinggi.

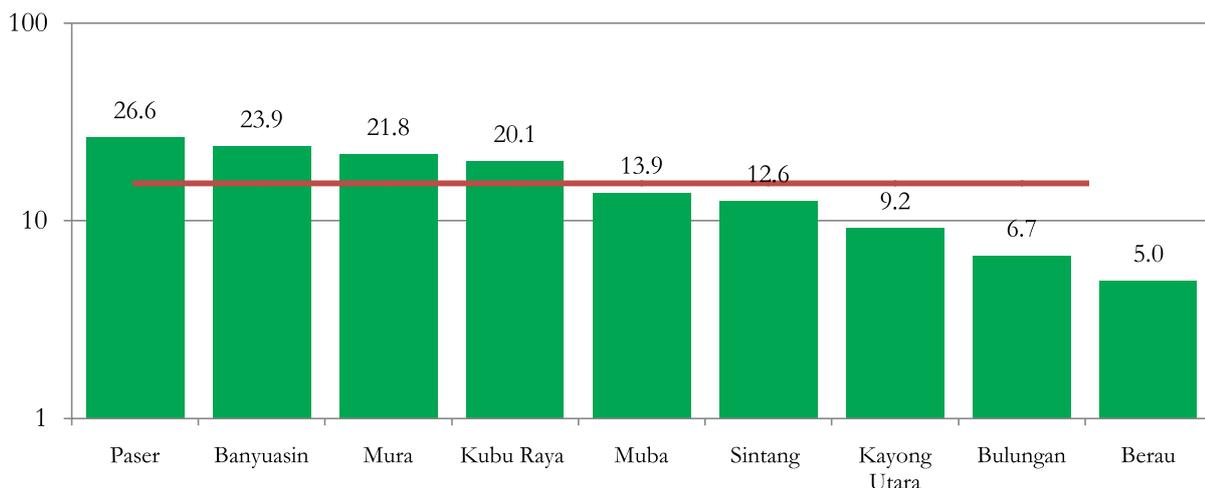
Delapan dari sembilan daerah memiliki angka indeks yang buruk, hanya Kabupaten Paser yang

8. Overseas Development Institute, July 2004, "DFID Human Right Review", Page 16, dapat diakses di <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2289.pdf>

9. *Ibid*, DFID Human Rights Principles, Annex 6.

10. Silvio Funtowics and Jerome Ravetz, "Post Normal Science: Environmental Policy Under Conditions of Complexity", University of Bergen and Oxford, Sec. 2; Lihat pula Silvio Funtowics et.al., "Information Tools for Environmental Policy Under conditions of Complexity", European Environment Agency, 1999, hal 4.

Gambar 3.1. Indeks Partisipasi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah



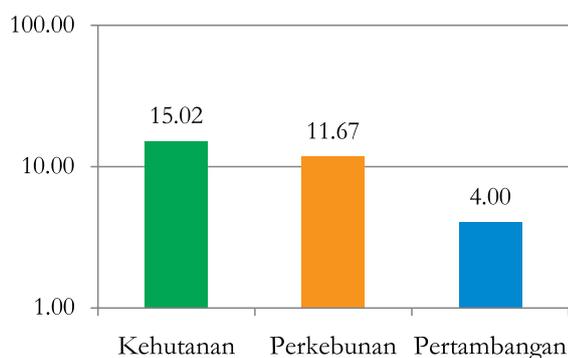
berada pada angka indeks sedang meski berada pada batas bawah. Kabupaten Paser memiliki angka indeks yang lebih tinggi dari pada daerah lain karena: (1) ketersediaan wahana dan level partisipasi dimana masyarakat banyak diberikan kesempatan untuk dapat memberikan persetujuan dalam berbagai pengambilan keputusan, seperti penyusunan KLHS, penyusunan RTRW, penatabatasan kawasan hutan dan perubahan peruntukan, pemberian izin usaha, pengusulan dan pemberian izin Hutan Kemasyarakatan dan hutan desa, penyusunan RPRHL, dan rencana pengendalian kebakaran hutan dan lahan; dan (2) banyaknya ragam partisipan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dengan memberikan porsi keterlibatan masyarakat terkena dampak yang lebih banyak daripada *stakeholders* lainnya.

Kinerja partisipasi pada seluruh sektor terkait hutan dan lahan (kehutanan, perkebunan, dan pertambangan) buruk. Seluruh sektor

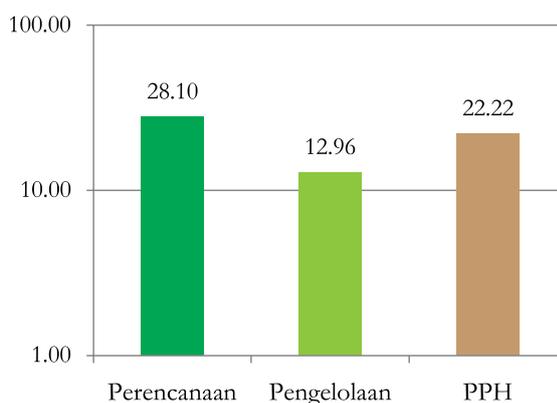
memiliki angka indeks buruk, yaitu 15.0 untuk kehutanan, 11.7 untuk perkebunan, dan 4.0 untuk pertambangan. Buruknya indeks tersebut disebabkan oleh: (1) minimnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pemberian izin usaha; dan (2) belum adanya aturan yang jelas dan tegas tentang partisipasi masyarakat dalam pemberian rekomendasi kepala daerah untuk persetujuan prinsip pinjam pakai kawasan hutan, pelepasan kawasan hutan, dan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk kegiatan perkebunan.

Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam melibatkan masyarakat pada tahap perencanaan lebih baik daripada tahap pengelolaan, pengawasan dan penegakan hukum. Partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan mendapat angka indeks sedang (28.10). Ini lebih baik dari pada tahap pengelolaan dan pengawasan dan penegakan hukum yang memperoleh angka

Gambar 3.2. Indeks Partisipasi Per Sektor



Gambar 3.3. Indeks Partisipasi Per Tahapan



12,96 dan 22,22. Lemahnya indeks partisipasi pada tahap pengelolaan disebabkan sedikitnya wahana keterlibatan, rendahnya level keterlibatan masyarakat yang memungkinkan masyarakat mempengaruhi keputusan, rendahnya keragaman partisipasi, dan ketiadaan instrumen regulasi yang dapat menjamin partisipasi diselenggarakan secara ajeg dan terstandar.

III.3. WAHANA PARTISIPASI & LEVEL PELIBATAN MASYARAKAT

Wahana partisipasi diukur untuk melihat upaya Pemerintah Kabupaten dalam menyediakan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam tahap perencanaan, pengelolaan, dan penegakan hukum. Selain itu, wahana partisipasi juga diukur untuk melihat apakah masyarakat dilibatkan hingga pada level yang memungkinkan masyarakat memberikan persetujuan atau keberatan terhadap keputusan yang akan diambil. Dengan kata lain, wahana partisipasi bertujuan untuk melihat apakah terdapat partisipasi dan bagaimana kualitasnya untuk dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

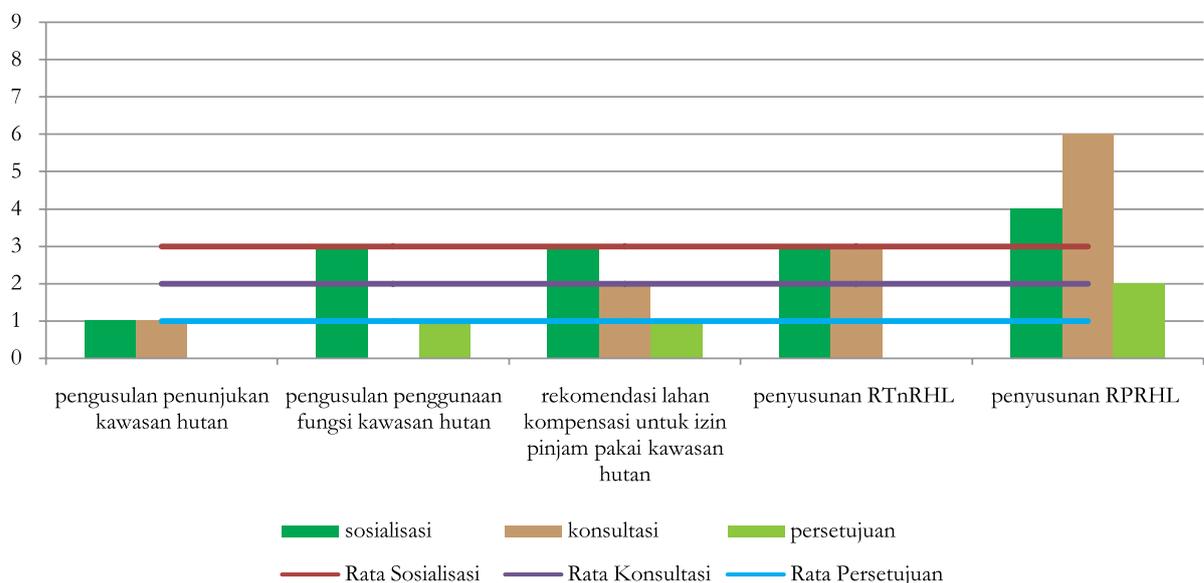
Upaya Pemerintah Kabupaten menyediakan wahana partisipasi masih rendah, bahkan terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Dari total 261 wahana partisipasi yang seharusnya ada dari total daerah studi, hanya 44% atau 114 wahana yang tersedia. Wahana partisipasi yang paling banyak adalah pada penyusunan RTRW. Padahal, dalam UU Penataan Ruang telah jelas dinyatakan bahwa pemerintah harus menyelenggarakan penataan ruang

(perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian) dengan melibatkan masyarakat. Lebih ironis lagi dapat kita lihat pada sektor perkebunan dan pertambangan. Pada kegiatan pengajuan usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan untuk perkebunan serta penilaian dan pengesahan rencana tahunan reklamasi hutan, tidak ditemukan satupun wahana partisipasi bagi masyarakat. Tentu hal ini menyulitkan masyarakat untuk memastikan proses alih fungsi hutan untuk perkebunan dan reklamasi hutan dilakukan dengan benar. Khusus untuk pasrtisipasi dalam reklamasi hutan, ketiadaan wahana partisipasi tersebut berarti telah terjadi pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan yang mengharuskan adanya partisipasi masyarakat melalui konsultasi publik, kemitraan, dan penyampaian informasi.

Wahana partisipasi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten masih bersifat semu.

Untuk menentukan apakah partisipasi mempunyai dampak terhadap suatu keputusan, sangat dipengaruhi oleh level dari partisipasi. Semakin tinggi level partisipasinya, mulai dari sosialisasi, konsultasi, hingga persetujuan, maka semakin berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan belum dilakukan pada setiap level mulai dari sosialisasi hingga persetujuan/penetapan. Oleh karenanya, sulit memastikan bahwa masukan masyarakat benar-benar diakomodir dalam pengambilan keputusan. Berikut gambaran tentang level partisipasi tersebut:

Gambar. 3.4. Wahana Partisipasi dan Level Pelibatan Masyarakat

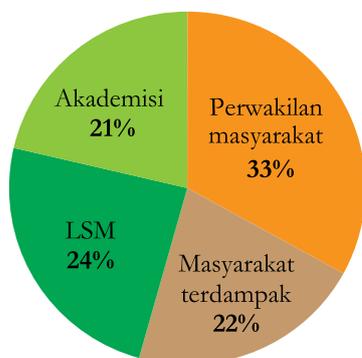


III.4. RAGAM PARTISIPAN

Ragam partisipan diukur untuk melihat keragaman para pemangku berkepentingan yang dilibatkan dalam proses partisipasi. Setidaknya ada empat pemangku kepentingan yang seharusnya dilibatkan, yaitu perwakilan masyarakat, masyarakat terdampak, LSM, dan akademisi. Semakin beragam pihak yang berpartisipasi, maka jangkauan partisipasi semakin baik. Selain itu, bagian ini juga bertujuan melihat ketepatan sasaran atas partisipasi yang diselenggarakan, khususnya terkait dengan pihak yang paling berkepentingan, yaitu masyarakat terdampak.

Masyarakat terkena dampak belum mendapatkan porsi yang signifikan dalam partisipasi. Dari total 206 partisipan yang diidentifikasi pada studi ini, hanya 22% yang merupakan masyarakat terkena dampak. Umumnya partisipan dalam pengambilan keputusan masih didominasi oleh perwakilan masyarakat, LSM, dan Akademisi. Masyarakat terkena dampak seharusnya mendapat prioritas karena mereka merupakan masyarakat yang paling berkepentingan atas keputusan yang akan diambil.

Gambar 3.5. Ragam Partisipan



III.5. REGULASI

Bagian ini mengukur tentang upaya Pemerintah Kabupaten untuk memberikan jaminan hukum melalui regulasi agar partisipasi dapat dilaksanakan secara ajeg dan terstandar. Secara internal, regulasi diperlukan sebagai pedoman dalam mengelola partisipasi dan memperkuat perencanaan serta penganggaran daerah. Studi ini kesulitan mengukur regulasi daerah terkait dengan partisipasi karena keterbatasan data yang berhasil diperoleh.

Dengan demikian dapat disimpulkan kinerja partisipasi Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan dan lahan umumnya masih buruk. Hal ini tercermin dari minimnya ketersediaan wahana, rendahnya level partisipasi yang diberikan kepada masyarakat, minimnya pelibatan masyarakat terdampak, dan minimnya regulasi yang memastikan partisipasi dapat diselenggarakan secara ajeg dan terstandar. Bahkan, pada penyediaan wahana ditemukan beberapa pelanggaran karena tidak disediakannya wahana partisipasi yang diwajibkan oleh UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. Pada level partisipasi, partisipasi yang diberikan umumnya masih bersifat semu karena sangat sedikit pelibatan masyarakat hingga tahap persetujuan. Hal ini mengakibatkan lemahnya pengaruh partisipan terhadap keputusan yang diambil. Pada keragaman partisipan, umumnya pemerintah telah melibatkan partisipan secara beragam, sayangnya masyarakat terkena dampak belum diposisikan lebih prioritas dibandingkan dengan yang lainnya. Pada tataran regulasi, ditemukan minimnya regulasi daerah yang dapat mendukung pengelolaan partisipasi secara ajeg dan terstandar.

BAB IV

PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN: NIR-AKUNTABILITAS

IV.1 PENDAHULUAN

Akuntabilitas merupakan komponen yang sangat penting dalam mewujudkan tata kelola yang baik, selain transparansi, partisipasi, dan koordinasi. Akuntabilitas harus dapat diterapkan di setiap tahap mulai dari penyusunan program kegiatan dalam rangka pelayanan publik, pembiayaan, pengelolaan, evaluasi, maupun hasil dan dampaknya. Dalam konteks pengelolaan hutan dan lahan pun demikian. Apabila hutan dan lahan dikelola secara akuntabel, maka kebijakan dan perizinan yang diterbitkan niscaya akan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, akan ada pengawasan internal untuk mempertanggungjawabkan perizinan dan kebijakan yang dibuat, serta akan ada peluang bagi publik untuk mengajukan keberatan atas perizinan dan kebijakan yang merugikan masyarakat dan lingkungan.

Komponen akuntabilitas dalam studi ini terdiri dari dua sub komponen: akuntabilitas internal dan akuntabilitas eksternal. **Akuntabilitas Internal** dimaknai sebagai pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan di sektor hutan dan lahan kepada institusi lain dalam pemerintahan, baik yang kedudukannya setara maupun yang secara hirarkis lebih tinggi. Sedangkan **akuntabilitas eksternal** dimaknai sebagai pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan di sektor hutan dan lahan kepada publik sebagai penerima layanan pemerintah.

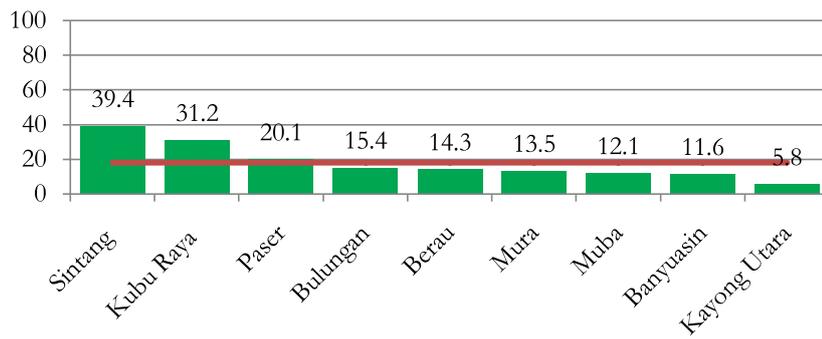
Dengan segala keterbatasan yang ada, studi ini hanya fokus pada ketersediaan mekanisme dan tidak menilai efektifitasnya, walaupun sangat disadari hal tersebut tidak serta-merta menjamin terwujudnya akuntabilitas.

IV.2. KINERJA AKUNTABILITAS PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

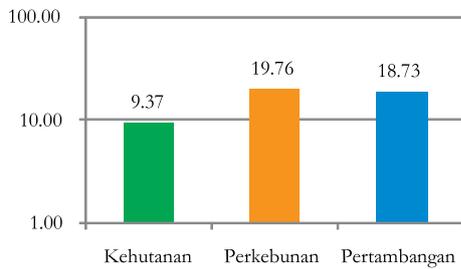
Kinerja akuntabilitas pengelolaan hutan dan lahan di tingkat Kabupaten pada umumnya masih buruk. Ini terlihat dari angka indeks yang hanya mencapai 18,1. Tujuh dari sembilan Kabupaten angka indeksnya kurang dari 25,2 dan hanya dua yang indeks akuntabilitasnya masuk kategori sedang, yaitu Sintang dan Kubu Raya. Sintang mendapatkan skor tertinggi karena memiliki tim khusus untuk menangani keberatan masyarakat atas aktivitas perkebunan dan memediasi sengketa yang terjadi antara masyarakat dengan pelaku usaha perkebunan, yang disebut Tim Pembinaan Pembangunan Perkebunan Kabupaten (TP3K). Tim ini dianggap efektif dalam menyelesaikan sengketa terkait penggunaan hutan dan lahan untuk perkebunan sehingga tidak perlu berlarut-larut hingga ke pengadilan.¹¹ Sementara daerah lain yang rerata akuntabilitasnya buruk karena mereka pada umumnya belum menjalankan kewenangannya sesuai dengan peraturan dan standar NPSK yang berlaku.

11. Studi ini tidak menilai efektifitas secara khusus tetapi dalam beberapa kasus yang dianggap menarik dan berbeda dari temuan umum, peneliti melakukan wawancara untuk mengetahui lebih jauh dan mengonfirmasi temuan tersebut.

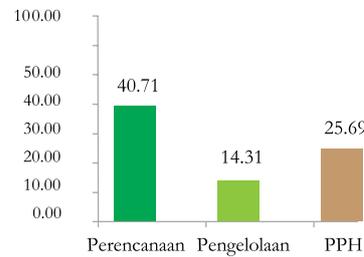
Gambar 4.1. Indeks Akuntabilitas Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah



Gambar 4.2. Indeks Akuntabilitas Sektor



Gambar 4.3. Indeks Akuntabilitas Tahapan



Kinerja akuntabilitas pengelolaan per sektor-kehutanan, pertambangan, dan perkebunan-buruk. Sektor perkebunan memiliki nilai indeks akuntabilitas yang lebih tinggi (19,76) dibandingkan sektor kehutanan (9,37) dan pertambangan (18,73). Secara keseluruhan hasil ini menunjukkan jika semua sektor pengelolaan hutan dan lahan oleh daerah masih belum akuntabel.

Kinerja akuntabilitas pada tahapan pengelolaan lebih rendah dari akuntabilitas pada tahapan perencanaan. Patut diduga, hal ini disebabkan oleh sifat keputusan pada tahapan perencanaan yang akibatnya tidak langsung terasa oleh masyarakat sementara pada tahapan pengelolaan akibat keputusannya lebih riil dan konkret. Boleh jadi hal ini menjadi faktor yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten lebih menjamin akuntabilitas pada tahapan perencanaan.

IV.3. AKUNTABILITAS INTERNAL

Pengelolaan hutan dan lahan harus akuntabel secara internal. Artinya, Pemerintah Kabupaten harus mematuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh instansi pemerintahan yang lebih tinggi. Hal ini merupakan bentuk pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten atas penyelenggaraan pemerintahan kepada instansi pemerintahan lainnya. Studi ini melihat akuntabilitas internal dalam kegiatan perencanaan penataan ruang, penyusunan KLHS, inventarisasi hutan dan lahan, serta perizinan yang diterbitkan di sektor hutan dan lahan.

Secara khusus studi ini menyoroti akuntabilitas proses pemberian izin karena proses ini sangat rawan penyimpangan dan memiliki potensi dampak yang sangat besar bagi deforestasi dan degradasi

lahan. Proses pemberian izin tersebut meliputi: pemberian Izin Usaha Pertambangan, rekomendasi serta pertimbangan teknis untuk pinjam pakai kawasan hutan, pemberian Izin Lokasi dan Izin Usaha Perkebunan, pengajuan usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk perkebunan, pemberian rekomendasi dalam proses permohonan IUPHHK kepada Menteri, pemberian Izin Pemanfaatan Kayu di APL, serta pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu.

Penataan ruang daerah masih belum akuntabel. Sebagian besar Kabupaten mengabaikan norma, prosedur, standar dan kriteria yang telah ditetapkan Pemerintah. UU Penataan Ruang memandatkan daerah untuk merevisi RTRW-nya paling lambat dua tahun sejak diundangkannya undang-undang tersebut, sementara UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memandatkan penyusunan RTRW harus didahului dengan kajian tentang daya dukung dan daya tampung daerah (KLHS). Namun, hingga penelitian ini berakhir, baru dua Kabupaten, yaitu Banyuasin dan Musi Rawas yang telah memiliki RTRW.¹² Itupun, hanya Banyuasin yang telah berhasil menyusun RTRW berdasarkan KLHS. Artinya, tujuh Kabupaten telah mengabaikan undang-undang Penataan Ruang. Meskipun telah melanggar UU Penataan Ruang, lima Kabupaten yaitu Bulungan, Kubu Raya, Musi Rawas, Sintang, dan Banyuasin tengah berusaha untuk mematuhi UU PPLH dengan menyusun KLHS. Khusus untuk Musi Rawas berarti KLHS disusun setelah RTRW selesai dibuat.

Lambatnya penyusunan RTRW Kabupaten bukan sepenuhnya kesalahan Pemerintah Kabupaten. Pemerintah di tingkat pusat turut berkontribusi karena belum memberikan persetujuan teknis dan substansi atas usulan perubahan. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh keengganan Pemerintah melepas kewenangannya ke daerah dan keinginan untuk mencegah terjadinya pemutihan pelanggaran pemanfaatan ruang oleh daerah.

KLHS yang disusun masih dalam bentuk *quick appraisal* sehingga tidak menggambarkan secara komprehensif analisis daya dukung dan daya tampung lingkungan & umumnya disusun oleh konsultan swasta yang belum tentu berkualitas. Kondisi ini terjadi, salah satunya karena sampai saat ini belum dibuat Peraturan Pemerintah yang mengatur secara rinci panduan pengelolaan KLHS. Penyusunan KLHS saat ini masih berpegang pada Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan KLHS yang memberi peluang bagi daerah untuk menyusun KLHS dengan metode *quick appraisal*. Peraturan ini membolehkan Pemerintah Daerah menyewa jasa konsultan dalam menyusun KLHS namun tidak memberikan standar kualitas minimum konsultan yang dapat disewa. Dengan demikian, kemungkinan KLHS daerah disusun oleh orang yang tidak kompeten bisa saja terjadi.

Data dan informasi spasial yang digunakan dalam perencanaan tata ruang belum mutakhir. Ini merupakan bentuk pengabaian lain dalam penyusunan RTRW. Hanya dua daerah, Banyuasin dan Musi Rawas yang data dan informasi spasialnya mutakhir (diperbarui setiap 5 tahun sekali) serta terintegrasi dengan institusi sektoral dan vertical. Sisanya dalam menyusun rencana tata ruang masih menggunakan data yang belum mutakhir walaupun sebagian sudah mencoba mengintegrasikan data dan informasinya dengan instansi lain seperti Kubu Raya, Paser, Sintang, dll. Lambatnya pemutakhiran data dan informasi disebabkan antara lain oleh masih lemahnya kapasitas daerah melakukan pemetaan dan pengelolaan data dan informasi. Sementara Pemerintah di tingkat pusat yang relatif memiliki kapasitas dan pendanaan cukup, tak kunjung menyelesaikan proses pemetaan dan pemutakhiran.

12. Pada saat penulisan laporan penelitian ini Kabupaten Bulungan telah merevisi dan mengundang Perda RTRW-nya, sedangkan KLHS sedang dalam proses penyusunan.

Pemerintah Kabupaten masih belum menggali informasi dari masyarakat dan melakukan cek silang ke lapangan dalam menyusun perencanaan tata ruang. Ketika data dan informasi yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten belum mutakhir seharusnya mereka mencoba mencari sumber informasi lain, misalnya dengan mendapatkan informasi dari masyarakat dan melakukan cek silang

ke lapangan. Sayangnya, belum banyak daerah yang melakukan hal tersebut. Hanya Sintang, Paser dan Bulungan yang telah mencoba melakukan keduanya. Sisanya hanya menggunakan data kepustakaan yang sudah ada tanpa tidak melakukan cek silang ke lapangan. Oleh karenanya, tak heran jika tumpang tindih pemanfaatan lahan dan konflik dengan masyarakat masih banyak terjadi.

Tabel 4.1. Proses Perencanaan Penataan Ruang Kabupaten¹³

	Status Perda RTRW		KLHS untuk RTRW		Penjaringan Informasi Aspirasi Masyarakat Untuk RTRW				Cara memperoleh informasi Kondisi Fisik dan Sosial Ekonomi Wilayah	
	Perda RTRW	Persetujuan Pusat	Proses dengan KLHS	Proses Tanpa KLHS	Melalui angket	Melalui Konsultasi Publik	Melalui Wawancara	Tidak Melakukan Penjaringan Informasi	Bahan Pustaka	Kunjungan Daerah
Banyuasin	√		√					√	√	√
Berau		√		√				√	√	
Bulungan		√	√			√	√		√	√
Kayong Utara		√		√				√	Data Tidak Tersedia	
Kubu Raya		√	√						√	
Musi Banyuasin		√		√	√				√	
Musi Rawas	√			√				√	√	√
Paser		√	√		√	√	√		√	√
Sintang		√	√		√	√	√		√	√

13. Berdasarkan data sampai dengan bulan Desember 2012

ONE MAP: SECERCAH HARAPAN BAGI PENATAAN RUANG

Penataan ruang di Indonesia masih sangat jauh dari harapan. Tumpang –tindih pemanfaatan lahan masih banyak terjadi sehingga memunculkan pelanggaran hukum dan konflik dimana-mana. Hal ini telah diakui oleh Pemerintah. Dokumen RPJMN 2009-2014 menyebutkan persoalan penataan ruang ini bersumber dari belum optimalnya kegiatan koordinasi survei dan pemetaan nasional, belum memadainya data dan informasi spasial, belum memadainya akses terhadap data dan informasi, serta kurangnya sumber daya manusia di bidang survei dan pemetaan. Tidak dilakukannya pemutakhiran data dan informasi spasial berpotensi menimbulkan kekeliruan dalam menentukan arahan perencanaan dan pemanfaatan ruang karena adanya potensi kesenjangan antara data dan informasi spasial yang digunakan dengan kondisi riil di lapangan.

Untuk memperbaiki kondisi tersebut, dalam kerangka moratorium pemberian perizinan di lahan gambut dan hutan primer, Pemerintah melalui UKP4 dan Badan Informasi Geospasial sedang berupaya membangun peta terintegrasi (One Map). Selain itu, Pemerintah juga tengah membangun simpul Jaringan Data dan Informasi Spasial melalui Perpres No. 85 Tahun 2007. Simpul ini bertugas mengoordinasikan institusi pemerintahan di pusat dan daerah yang memproduksi data dan informasi spasial. Adanya peta tunggal yang berasal dari data dan informasi spasial yang terintegrasi, yang diakui dan dijadikan rujukan oleh seluruh stakeholders pengelolaan hutan dan lahan diharapkan akan meminimalisir konflik dan potensi terjadinya pelanggaran hukum yang berkaitan dengan kepastian status kawasan.

Masih banyak daerah yang belum melakukan inventarisasi hutan dan lahan. Walaupun sudah melakukan inventarisasi, banyak yang belum sesuai dengan panduan yang ditetapkan Kementerian Kehutanan. Dalam kegiatan perencanaan kehutanan, Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan untuk melakukan inventarisasi kawasan hutan lindung, produksi, dan skala DAS di tingkat Kabupaten.¹⁴ Inventarisasi bertujuan untuk mengetahui potensi sumber daya daerah sebagai basis untuk memanfaatkannya

secara berkelanjutan. Namun, masih ada empat kabupaten dalam studi ini yang belum melakukan inventarisasi hutan dan lahan. Ada indikasi mereka mempersepsikan inventarisasi bukan sebagai kewenangan daerah. Sementara lima daerah yang telah melakukan inventarisasi, prosesnya belum sesuai dengan panduan yang ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan. Hanya satu Kabupaten yaitu Paser, yang dalam studi ini dianggap telah memenuhi standar.

14. PP No. 38 Tahun 2007 Jo. Permenhut No. P.67/Menhut-II/2006

Tabel 4.2.
Inventarisasi Kawasan Hutan oleh Pemerintah Kabupaten Kabupaten

	Sudah Melakukan Inventarisasi			Tidak Sesuai Standar dan tidak dipublikasikan	Belum Melakukan Inventarisasi
	Sesuai standar dan dipublikasikan	Sesuai standar, tidak dipublikasikan	Tidak Sesuai standar, sudah dipublikasikan		
Banyuasin		√			
Berau					√
Bulungan					√
Kayong Utara		√			
Kubu Raya					√
Musi Banyuasin					√
Musi Rawas		√			
Paser	√				
Sintang				√	

Kebijakan pemberian izin pertambangan dibuat tidak akuntabel dengan tidak memberi kejelasan jangka waktu proses kepada pemohon izin. Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin usaha pertambangan.¹⁵ Kewenangan tersebut akhir-akhir ini semakin diperkuat dengan putusan MK No. 10/PUU-X/2012 yang menegaskan kewenangan penetapan wilayah pertambangan oleh Pemerintah Kabupaten.¹⁶ Sayangnya kewenangan tersebut belum diikuti dengan semangat akuntabilitas

Pemerintah Kabupaten dalam mengelola tambang di daerahnya. Ini terlihat dari kebijakan pemberian Izin Usaha Pertambangan di daerah studi yang kebanyakan tidak mencantumkan jangka waktu proses penerbitan izin. Tidak adanya kejelasan jangka waktu proses menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Juga, memberi peluang korupsi bagi pejabat pembuat izin yang dengan sengaja memperpanjang waktu pemrosesan dan kemudian meminta uang kepada pemohon jika proses ingin dipercepat.¹⁷

15. Pasal 37 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara

16. Putusan MK No. 10 /PUU-X/2012 mengenai pengujian UU No. 4 Tahun 2009 yang diajukan oleh pemohon H. Israan Noor (Bupati Kutai Timur, Kalimantan Timur) menyatakan bahwa frasa “setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten” dalam 6 ayat (1) huruf e, pasal 9 ayat (2), pasal 14 ayat (1) dan pasal 17 UU No. 4 Tahun 2009 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “setelah ditentukan oleh Pemerintah Kabupaten”. Implikasi putusan ini adalah penegasan kewenangan daerah untuk menetapkan wilayah pertambangan (WP), wilayah usaha pertambangan (WUP), dan luas serta batas wilayah izin usaha pertambangan mineral dan batu bara (WIUP).

17. Hal ini terkonfirmasi dalam penelitian ICEL yang dilakukan sebelumnya tentang Perizinan Terpadu di Kalimantan Tengah dalam Feby Ivalerina Kartikasari, et. al., Perizinan Terpadu Untuk Perbaikan Tata Kelola Hutan di Indonesia: Studi Kasus Kalimantan Tengah, (Jakarta:ICEL, 2012), Hal. 38

Tabel 4.3.
Mekanisme Akuntabilitas Penerbitan Izin Usaha Pertambangan

	Ada mekanisme yang memiliki				Tidak ada mekanisme
	Kejelasan jangka waktu proses	Kejelasan tahapan proses	Kejelasan staff/unit yang memproses permohonan	Kejelasan biaya	
Banyuasin		√	√	√	
Berau			√		
Bulungan		√	√	√	
Kayong Utara	√	√	√	√	
Kubu Raya			√		
Musi Banyuasin			√		
Musi Rawas		√	√	√	
Paser					√
Sintang	√	√		√	

Kondisi tersebut tentu sangat berbahaya mengingat banyaknya jumlah Izin Usaha Pertambangan yang telah dikeluarkan di seluruh provinsi yang distudi, sebagaimana terlihat dalam table di bawah. Kejelasan tahapan proses, staf/unit yang bertanggung jawab

dan biaya yang telah ada dalam kebijakan daerah studi memang penting, tetapi akuntabilitas tetap tidak akan terwujud jika tidak ada kejelasan jangka waktu dan proses.

Tabel 4.4.
Jumlah Izin Usaha Pertambangan di Provinsi Yang Menjadi Lokasi Studi¹⁸

Sumatera Selatan	Kalimantan Barat	Kalimantan Timur
343	235	788

Surat rekomendasi persetujuan Izin Prinsip dan Izin Pinjam Pakai belum digunakan sebagai alat pengendali pemberian izin yang berpotensi merusak lingkungan (*Environmental Safeguard Mechanism*) oleh sebagian Pemerintah Kabupaten. Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi atas permohonan Persetujuan Prinsip dan/atau Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk kegiatan pertambangan di wilayahnya. Namun, sebagian daerah dalam studi ini tampaknya belum mendayagunakan kewenangan itu untuk mencegah kerusakan hutan. Berdasarkan hasil studi, ada dua kemungkinan mengapa Pemerintah Kabupaten bertindak demikian. Pertama, mereka menganggap

surat rekomendasi hanyalah persyaratan administrasi belaka, sehingga tidak terlalu dianggap penting. Kedua, Pemerintah Kabupaten justru sengaja tidak melengkapi dokumen rekomendasi agar Kementerian Kehutanan tidak mengetahui secara persis letak, luas serta kondisi kawasan hutan yang akan dijadikan lokasi tambang. Dengan demikian mereka tetap akan dapat mengeluarkan Izin Usaha Pertambangan di kawasan hutan dan mendapat keuntungan dari hal tersebut. Bisa jadi, ini didorong oleh sikap Pemerintah Pusat yang tidak melakukan pengawasan dan tetap menerbitkan Izin Prinsip atau Izin Pinjam Pakai walaupun dokumen rekomendasi tidak lengkap.

18. JATAM 2011.

Tabel 4.5.
Dokumen Kelengkapan Penerbitan Rekomendasi Persetujuan Prinsip dan/atau Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Pertambangan Oleh Pemerintah Kabupaten Kabupaten

	Rekomendasi Diterbitkan Dengan			Rekomendasi Tidak Sesuai Ketentuan
	Letak areal yang Dimohon	Luas Kawasan Hutan Yang Dimohon dengan Peta	Kondisi Kawasan Hutan	
Banyuasin				√
Berau	√	√	√	
Bulungan	Data tidak teredia			
Kayong Utara				√
Kubu Raya				√
Musi Banyuasin	√	√	√	
Musi Rawas				√
Paser	√	√	√	
Sintang	√	√	√	

Tabel 4.6.
Persetujuan Prinsip dan Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Tambang Di Provinsi Lokasi Penelitian¹⁹

	Sumatra Selatan	Kalimantan Barat	Kalimantan Timur
Jumlah Unit	33	12	105
Total Luas (Ha)	13.790,35	12.887,84	186.382,31

Pemberian Pertimbangan Teknis dalam penerbitan IUPHHK sudah difungsikan sebagai alat pengendali pemberian izin yang berpotensi merusak lingkungan oleh sebagian besar Pemerintah Kabupaten. Berbeda dengan sektor pertambangan dan perkebunan yang kewenangan pemberian izinnya sudah terdesentralisasi, di sektor kehutanan hal tersebut masih terpusat di Kementerian Kehutanan. Dalam konteks penerbitan IUPHHK, Pemerintah Kabupaten hanya memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan

teknis sebagai bahan untuk penerbitan rekomendasi Gubernur, yang menjadi persyaratan administratif bagi pemohon untuk mendapatkan IUPHHK dari Menteri Kehutanan. Sebagian besar daerah dalam studi ini sudah melaksanakan kewenangan ini dengan baik, sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kepatuhan Pemerintah Kabupaten kemungkinan disebabkan mematuhi tidak adanya insentif apapun bagi mereka untuk menghalangi atau menyetujui pemanfaatan hasil hutan berupa kayu tersebut.

19. Dirjen Planologi Kehutanan 2012.

Tabel 4.7.
Pemberian Pertimbangan Teknis Oleh Pemerintah Kabupaten Untuk Penerbitan IUPHHK

	Pemberian Pertek Dengan Melampirkan			Pemberian Pertek Tidak Sesuai Ketentuan
	Letak areal yang Dimohon	Luas Kawasan Hutan yang Dimohon dengan Peta	Kondisi Kawasan Hutan	
Banyuasin				√
Berau	√	√	√	
Bulungan				
Kayong Utara				√
Kubu Raya	√	√	√	
Musi Banyuasin	√	√	√	
Musi Rawas			√	
Paser	√	√	√	
Sintang	√	√	√	

Sebagian besar Pemerintah Kabupaten tidak memperhatikan fungsi kawasan hutan dalam pengajuan usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk pembukaan perkebunan. Tingginya permintaan pasar terhadap produk perkebunan, terutama kelapa sawit, dan kewenangan yang diberikan oleh UU Perkebunan kepada daerah untuk menerbitkan Izin Usaha Perkebunan telah mendorong Pemerintah Kabupaten berlomba-lomba mengajukan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk perkebunan kepada Kementerian Kehutanan. Sayangnya, tujuh dari sembilan Pemerintah Kabupaten yang diteliti, tidak memperhatikan fungsi kawasan hutan ketika mengajukan perubahan peruntukan. Mereka mengusulkan perubahan peruntukan kawasan hutan di luar kawasan Hutan Produksi Konversi (HPK). Aturan memang tidak secara tegas menyebutkan bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan hanya dapat dilakukan di HPK, tetapi jika Pemerintah Daerah peduli terhadap keberlangsungan fungsi hutan, maka seharusnya mereka memprioritaskan perubahan kawasan di HPK.

IV.5. AKUNTABILITAS EKSTERNAL

Keberadaan lembaga dan mekanisme pengaduan merupakan kondisi minimum yang sekurang-kurangnya harus disediakan oleh penyelenggara pemerintahan sebagai bagian dari standar minimum pelayanan publik. UU Pelayanan Publik memandatkan penyelenggara pemerintahan untuk menyediakan sarana pengaduan, menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan serta menyusun mekanisme pengelolaan pengaduan dengan mengedepankan asas penyelesaian yang cepat dan tuntas. Merujuk pada ketentuan tersebut, penelitian ini mengukur akuntabilitas eksternal sebagai sub komponen dari akuntabilitas dalam pengelolaan hutan dan lahan melalui penilaian terhadap keberadaan, aksesibilitas, serta efektifitas mekanisme pengaduan dalam penyelenggaraan pengelolaan hutan dan lahan di tingkat kabupaten. Adapun ruang lingkup pembahasan dalam bagian ini mencakup akuntabilitas eksternal pada proses perencanaan penataan ruang, proses penatabatasan kawasan hutan, penerbitan izin, rekomendasi, atau pertimbangan teknis, serta kegiatan konservasi dan rehabilitasi hutan dan lahan.

Pengelolaan pengaduan dan keberatan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang masih ditangani secara sektoral. Proses perencanaan tata ruang merupakan tahapan penting yang menentukan arah pemanfaatan ruang kedepannya. Rencana Tata Ruang Wilayah yang menjadi output dari proses perencanaan merupakan alas hukum bagi pemanfaatan ruang, termasuk didalamnya pemberian perizinan di sektor hutan dan lahan. Oleh karenanya, tarik menarik kepentingan sektoral dalam proses perencanaan penataan ruang tidak dapat dihindari. Dalam kondisi demikian, pengelolaan pengaduan dan keberatan yang tidak ditangani secara terpadu tidak akan dapat menyelesaikan persoalan secara komprehensif.

Sebagian besar Pemerintah Kabupaten belum menyelesaikan sengketa dengan pihak ketiga dalam proses penataan batas kawasan

hutan. Dalam tahapan perencanaan di sektor kehutanan, Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan dalam proses pengukuhan kawasan hutan, berupa pengusulan penunjukan kawasan hutan dan penatabatasan kawasan hutan. Proses pengukuhan kawasan hutan merupakan bagian dari proses perencanaan kawasan hutan yang paling rentan menimbulkan konflik dengan masyarakat. Sayangnya peraturan perundang-undangan mendesain sedemikian rupa agar proses penyelesaian sengketa penatabatasan kawasan hutan sepenuhnya menjadi tugas Pemerintah Kabupaten, sementara Pemerintah di tingkat pusat tidak melakukan pengawasan dan memberikan insentif yang memadai kepada daerah untuk menyelesaikan sengketa. Ketiadaan anggaran kerap kali menjadi alasan Pemerintah Kabupaten atas lambatnya penyelesaian sengketa penatabatasan kawasan. Oleh karena itu, masih banyak daerah yang hingga kini belum menyelesaikan proses penataan batasnya.

Tabel 4.8. Penyelesaian Sengketa Tata Batas Kawasan Hutan

	Dilakukan Penyelesaian Sengketa		Tidak Dilakukan Penyelesaian Sengketa	Keberadaan Lembaga Penyelesaian Sengketa
	Berdasarkan Kesepakatan Bersama	Sepihak		
Banyuasin			√	
Berau			√	
Bulungan	Data Tidak Tersedia			
Kayong Utara			√	
Kubu Raya	√			√
Musi Banyuasin			√	
Musi Rawas			√	
Paser			√	
Sintang		√		√

Mayoritas Kabupaten tidak memiliki lembaga penerima pengaduan atas aktivitas perizinan, pemberian rekomendasi, dan pertimbangan teknis dan pada kegiatan konservasi dan perlindungan hutan. Untuk menjamin akuntabilitas kepada publik, keberadaan mekanisme dan lembaga untuk menerima dan mengelola pengaduan atas kewenangan daerah dalam pemberian izin, rekomendasi, dan pertimbangan teknis mutlak diperlukan. Hal ini sejalan dengan semangat UU Penataan Ruang yang membuka peluang masyarakat untuk mengajukan keberatan atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan perencanaan serta bila merasa pemanfaatan ruang tersebut telah menimbulkan kerugian. Sayangnya, hampir semua daerah yang diteliti tidak memiliki

lembaga atau unit ini sehingga masyarakat tidak dapat menyampaikan pengaduan ataupun keberatan.

Di sektor pertambangan, hanya tiga daerah yang memiliki lembaga penerima pengaduan dan keberatan atas Izin Usaha Pertambangan, yakni Kubu Raya, Paser, dan Sintang. Meski demikian lembaga di tiga daerah tersebut bukan dalam bentuk khusus, namun melekat pada SKPD yang membidangi urusan pertambangan serta tidak ditegaskan dalam bentuk Peraturan Daerah yang tertulis. Lembaga-lembaga tersebut hanya terdapat di ibu kota Kabupaten sehingga sulit diakses oleh masyarakat. Mereka juga tidak memiliki mekanisme untuk menjangkau masyarakat secara lebih proaktif.

Kotak 4.2.

Menjadikan TP3K Sebagai Lembaga Pengelola Pengaduan & Penyelesaian Sengketa

Keberadaan TP3K (Tim Pembina dan Pengembangan Perkebunan Kabupaten) di Kabupaten Sintang yang menindaklanjuti pengaduan masyarakat atas kegiatan perkebunan dan kehutanan memberikan kontribusi signifikan pada tingginya nilai akuntabilitas di Kabupaten Sintang. Awalnya, inisiatif pembentukan TP3K oleh Pemerintah Kabupaten Sintang harus dipahami sebagai upaya daerah untuk menyelesaikan pengaduan dan sengketa di bidang perkebunan dan kehutanan yang dapat menjadi hambatan pembangunan ekonomi daerah. Dalam hal penyelesaian sengketa, keberadaan TP3K cukup mendapatkan apresiasi. Hal tersebut setidaknya dapat dilihat dari proses penyelesaian sengketa yang tidak berlarut-larut dan tidak sampai di bawa ke tingkat pengadilan. Meski demikian keberadaan TP3K juga tidak lepas dari sorotan. Media massa lokal kerap memberitakan dugaan keberpihakan TP3K kepada perusahaan dalam proses mediasi yang dilakukan.

Kewenangan besar yang dimiliki daerah dalam pengelolaan hutan lahan belum disertai dengan mekanisme yang menjamin akuntabilitas, baik itu secara internal maupun eksternal. Dalam konteks akuntabilitas internal, Peningkatan kualitas produk perencanaan maupun kebijakan perizinan di sektor hutan dan lahan harus ditingkatkan oleh Pemerintah Kabupaten. Konsistensi terhadap norma (peraturan), standar, pedoman, dan kriteria (NPSK) yang telah ditetapkan oleh instansi pemerintahan yang lebih tinggi adalah salah satu bentuk yang dapat dilakukan. Meski demikian harus dipahami pula bahwa NPSK yang dijadikan acuan harus mengarusutamakan kepentingan lingkungan hidup, sehingga evaluasi atas NPSK yang dijadikan acuan saat ini juga harus menjadi prioritas untuk dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu dalam konteks akuntabilitas eksternal, Pemerintah Kabupaten harus dapat menjamin bahwa masyarakat memiliki peluang untuk dapat mengajukan pengaduan ataupun keberatan atas kegiatan pengelolaan hutan dan lahan. Pemerintah Kabupaten dapat mengoptimalkan keberadaan lembaga ataupun mekanisme yang ada untuk menerima dan menindaklanjuti pengaduan atas kegiatan penyelenggaraan pengelolaan hutan dan lahan yang dilakukan. Adanya mekanisme pengaduan serta kepastian adanya tindak lanjut atas pengaduan yang disampaikan oleh publik dapat meredam ketidakpuasan ataupun konflik yang muncul di lapangan.

Tabel 4.9.

Lembaga Pengaduan Atas Penerbitan Izin, Rekomendasi, Pertimbangan Teknis Dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten²⁰

	Izin Usaha Pertambangan					Rekomendasi Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Pertambangan					Izin Usaha perkebunan					Pengajuan Usulan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan					Perubahan Teknis Untuk IUP/HHK					Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu oleh Kabupaten					Izin Pemanfaatan Kayu di APL				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Banyuasin					√					√					√					√					√					√					√
Berau					√					√					√					√					√					√					√
Bulungan					√					√					√					√					√					√					√
Kayong Utara					√					√					√					√					√					√					√
Kubu Raya				√						√					√					√					√					√					√
Musti Banyuasin					√					√					√					√					√					√					√
Musti Rawas					√					√					√					√					√					√					√
Paser				√						√					√					√					√					√					√
Sintang				√						√					√					√					√					√					√

Keterangan:

- A. Dilembagikan secara khusus, dan keberadaannya dikukuhkan dengan peraturan atau kebijakan
- B. Dilembagikan di asing-masing unit yang menerbitkan Izin/Rekomendasi/Perrek, dan keberadaannya dikukuhkan dengan peraturan atau kebijakan
- C. Dilembagikan di asing-masing unit yang menerbitkan Izin/Rekomendasi/Perrek, dan keberadaannya dikukuhkan dengan peraturan/kebijakan
- D. Dilembagikan di asing-masing unit yang menerbitkan Izin/Rekomendasi/Perrek, namun keberadaannya tidak dikukuhkan dengan peraturan atau kebijakan
- E. Tidak Memiliki Lembaga Pengaduan

²⁰. Penelitian dilakukan pada bulan Desember 2012

BAB V

MINIM KOORDINASI, KURANG SINERGI

V.1. PENDAHULUAN

Salah satu karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik adalah penggunaan struktur dan sumber daya secara efektif dan efisien, antara lain dengan melakukan koordinasi dengan berbagai pihak yang relevan. Koordinasi dewasa ini merupakan hal yang esensial, mengingat kompleksitas persoalan pemerintahan menyebabkan suatu persoalan tidak mungkin dapat diatasi sendiri oleh suatu unit atau organisasi saja. Dalam pengelolaannya, koordinasi dalam suatu pemerintahan dapat dilakukan baik dengan membentuk lembaga khusus maupun lewat komunikasi antara unit atau lembaga.

Studi ini bertujuan untuk mengukur tingkat koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan dan lahan. Analisis dibatasi hanya pada keberadaan mekanisme koordinasi daerah sebagai indikator minimum pengelolaan koordinasi, baik dalam lingkup vertikal (antar jenjang lembaga pemerintahan) dan horizontal (antar lembaga pemerintahan dalam suatu wilayah dan antar wilayah administrasi pemerintahan). Ruang lingkupnya mencakup keberadaan lembaga koordinasi pada tahapan perencanaan (penataan ruang dan kehutanan), koordinasi dalam aktivitas pemberian izin, rekomendasi, dan pertimbangan teknis, serta koordinasi dalam penetapan rencana rehabilitasi serta reklamasi hutan.

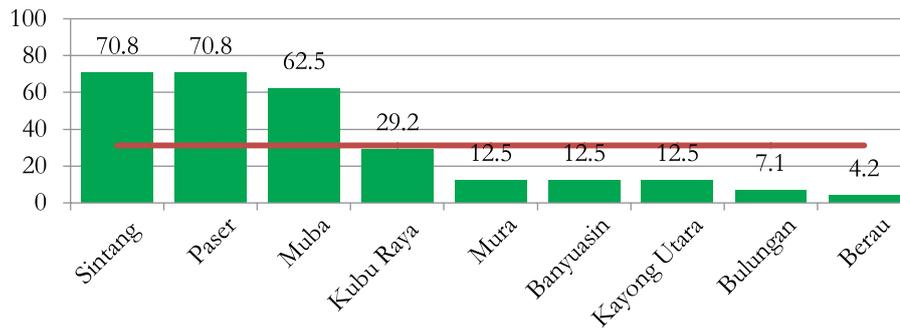
Sebagai indikator minimum, keberadaan mekanisme koordinasi tentu saja tidak serta merta memastikan koordinasi berjalan efektif. Diperlukan hal lain, misalnya kejelasan mandat peraturan, kejelasan penanggung jawab, kapasitas pelaksana yang memadai, dan lainnya untuk mewujudkan hal tersebut. Studi ini hanya merupakan acuan awal untuk mendorong agar Pemerintah Kabupaten memastikan keberadaan lembaga dan mekanisme koordinasi sebelum nantinya bekerja keras untuk membuat mekanisme tersebut.

V.2. KINERJA KOORDINASI PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

Kinerja koordinasi Pemerintah Kabupaten di bidang pengelolaan hutan dan lahan masuk kategori sedang. Komitmen Pemerintah Kabupaten untuk melakukan koordinasi masih harus ditingkatkan. Angka indeks rerata di sembilan daerah studi adalah 31,34. Lima dari sembilan daerah studi angka indeksnya hanya di bawah 29,2 yang berarti koordinasinya masuk kategori buruk. Kelima Kabupaten tersebut mendapat skor rendah karena tidak memiliki kelembagaan khusus dengan tugas dan fungsi yang jelas untuk melakukan koordinasi dan tidak mendapat dukungan pendanaan dari APBD.

Dua Kabupaten yang mendapatkan skor tertinggi dalam hal koordinasi (70,8) adalah Sintang dan Paser. Tingginya angka indeks yang diperoleh Sintang dan Paser dibandingkan daerah lainnya dipengaruhi oleh adanya lembaga dan mekanisme koordinasi di kedua Kabupaten tersebut. Di Paser, BKPRD sebagai lembaga koordinasi penataan ruang daerah berjalan cukup baik, tidak hanya dalam tahapan perencanaan namun juga dalam pemanfaatan ruang. Sementara di Sintang, Pemerintah Kabupaten memiliki inisiatif untuk membentuk TP3K (Tim Pembina Pengembangan Perkebunan Kabupaten) sebagai lembaga koordinasi lintas sektor tingkat kabupaten untuk melakukan pengelolaan hutan dan lahan khususnya untuk kegiatan perkebunan. Kedua lembaga tersebut memiliki dukungan pendanaan penuh dari APBD.

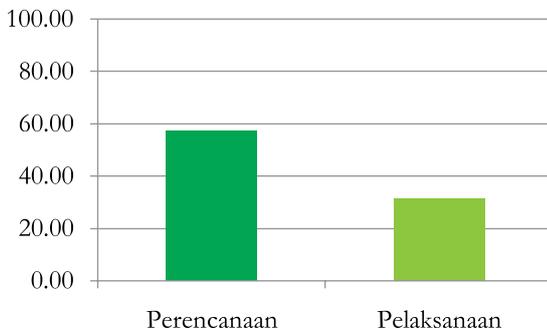
Gambar 5.1. Indeks Koordinasi Pengelolaan Hutan dan Lahan Daerah



Kinerja koordinasi pada tahap perencanaan sudah baik, sedangkan kinerja tahap pengelolaan hanya masuk kategori sedang.²¹ Koordinasi pada tahap perencanaan lebih berjalan jika dibandingkan tahap pengelolaan. Ini, tampaknya disebabkan karena adanya mandat yang jelas dari peraturan perundang-undangan kepada Pemerintah Kabupaten untuk melakukan koordinasi pada perencanaan tata ruang dan kehutanan. UU Penataan Ruang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kegiatan penataan ruang harus memperhatikan asas keterpaduan, yakni penyelenggaraannya mengintegrasikan berbagai

kepentingan lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Untuk mewujudkannya, pemerintah wajib membentuk lembaga koordinasi penyelenggaraan penataan ruang di tingkat nasional maupun daerah. Hal serupa juga dimandatkan pada kegiatan perencanaan kehutanan oleh Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Kehutanan. Dengan adanya mandat dari peraturan perundang-undangan tersebut, ada kekuatan hukum yang kuat untuk memaksa pemerintah dalam melaksanakan koordinasi pada tahapan kegiatan perencanaan.

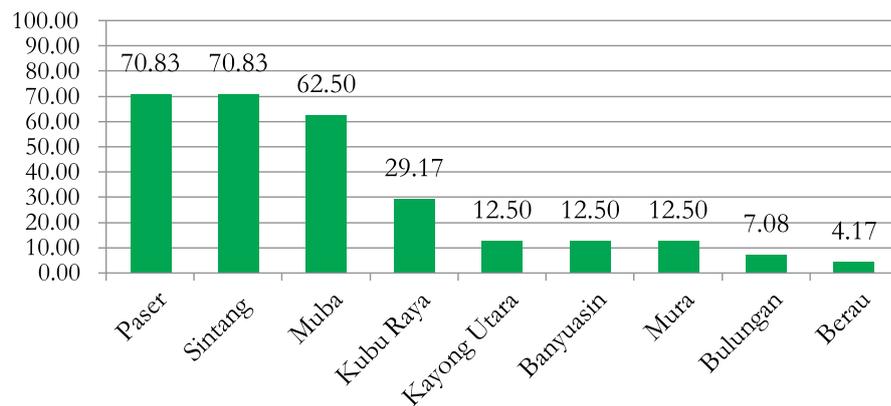
Gambar 5.2. Indeks Koordinasi per tahapan



Sementara itu pada tahapan pengelolaan pengelolaan hutan, koordinasi tidak banyak dilakukan karena tidak adanya landasan hukum yang kuat untuk memaksa Pemerintah Kabupaten melakukan koordinasi antar institusi. Selain itu, pada tahap pengelolaan, porsi terbesar kegiatan adalah pemberian izin, rekomendasi, dan pertimbangan teknis yang dapat memberi insentif langsung bagi pejabat atau institusi yang menerbitkannya. Pejabat atau institusi penerbit kemungkinan memiliki kepentingan untuk menerbitkan izin tanpa intervensi pihak lain agar kepentingannya tidak terhambat.

21. Khusus untuk komponen koordinasi, studi ini hanya membatasi pada tahap perencanaan dan pengelolaan saja. Tidak diukurnya tahap pengawasan dan penegakan hukum karena pertimbangan kegiatan pengawasan dan penegakan hukum dilakukan secara independen tanpa ada campur tangan dari pihak lain, termasuk institusi pemerintahan lainnya.

Gambar 5.3. Indeks Koordinasi Tahap Pengelolaan



V.3. KOORDINASI VERTIKAL DAN HORIZONTAL

Selain keberadaan lembaga koordinasi yang hasil temuannya sudah dipaparkan pada bagian sebelumnya, sub komponen penyusun indeks koordinasi adalah adanya koordinasi secara vertikal dan horizontal dalam kegiatan pengelolaan hutan dan lahan. Koordinasi vertikal tercermin dari adanya saling sinergi antar instansi pemerintahan tingkat daerah dengan instansi pemerintahan dengan hierarki yang lebih tinggi. Sementara koordinasi horizontal tercermin dari adanya saling sinergi antar instansi pemerintahan dalam dan antar lingkup pemerintahan setingkat. Bagian ini akan menampilkan temuan studi terkait koordinasi data dan informasi spasial dan koordinasi dalam proses inventarisasi. Keduanya merupakan bagian dari tahap perencanaan.

Sedikit sekali kabupaten yang telah melakukan koordinasi data dan informasi spasial dalam proses perencanaan penataan ruang. Dalam kegiatan perencanaan penataan ruang, wujud koordinasi tampak pada sejauhmana data dan informasi spasial yang digunakan dalam proses perencanaan saling terintegrasi secara vertikal maupun secara horizontal. Studi menunjukkan hanya tiga Kabupaten yang telah melakukan koordinasi ini, yaitu Banyuasin, Kubu Raya dan Musi Rawas. Sementara dua Kabupaten, Kayong Utara dan Musi Banyuasin bahkan sama sekali tidak mengoordinasikan data dan informasi spasialnya. Akibat dari ketiadaan koordinasi ini, proses perencanaan ruang tentunya menjadi tidak akurat. Inilah yang kemudian menjadi sumber tumpang tindih pemanfaatan dan kepemilikan yang pada akhirnya menimbulkan konflik.

Tabel 5.1. Integrasi Data dan Informasi Spasial

	Integrasi Data dan Informasi Spasial		Data dan Informasi Spasial Tidak Terintegrasi
	Dengan Instansi Lingkup Kabupaten	Dengan Instansi Yang Hierarkinya Lebih Tinggi	
Banyuasin	√	√	
Berau	√		
Bulungan	√		
Kayong Utara			√
Kubu Raya	√	√	
Musi Banyuasin			√
Musi Rawas	√	√	
Paser		√	
Sintang		√	

Belum ada koordinasi sektoral dan koordinasi antar daerah dalam penyusunan inventarisasi hutan. Hal ini mengindikasikan belum adanya perspektif pengelolaan hutan dan lahan berbasis wilayah ekosistem. Pengelolaan kehutanan belum Inventarisasi hutan perlu dilakukan untuk mengetahui potensi sumber daya hutan di suatu wilayah. Hasil inventarisasi merupakan sumber untuk menyusun dokumen perencanaan kehutanan tingkat Kabupaten, agar Pemerintah Kabupaten dapat memanfaatkan potensi hutan secara lestari. Oleh karena itu, koordinasi antar sektor dalam satu Kabupaten, antar Kabupaten, dan antar Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah di tingkat Pusat sangat diperlukan. Namun, studi menunjukkan, kebanyakan Pemerintah Kabupaten – dalam hal ini unit yang bertanggung jawab di bidang kehutanan - belum melakukan koordinasi dengan unit/ sektor lain. Hanya Kubu Raya dan Sintang yang telah

melakukan koordinasi dengan unit/ sektor lain. Sementara koordinasi dengan Kabupaten lain, bahkan sama sekali tidak dilakukan. Padahal, pengelolaan hutan dan lahan seharusnya berbasis wilayah ekosistem, bukan wilayah administrasi (Kabupaten).

Namun demikian, kemauan Pemerintah Kabupaten untuk berkoordinasi dengan instansi tingkat pusat yang ada di wilayahnya patut diapresiasi. Ada lima Kabupaten yang telah melakukan hal tersebut. Instansi pusat di tingkat daerah pada umumnya memiliki kapasitas dan infrastruktur untuk melakukan inventarisasi yang lebih baik dari Pemerintah Kabupaten. Ini tampaknya merupakan salah satu faktor mengapa Pemerintah Kabupaten perlu berkoordinasi dengan mereka.

Tabel 5.2. Koordinasi dalam Inventarisasi Hutan dan Lahan

	Inventarisasi Berkoordinasi dengan			Tidak Melakukan Koordinasi	Belum Melakukan Inventarisasi
	Instansi pemerintahan lingkup kabupaten	Instansi pemerintahan lintas kabupaten	Instansi pusat yang ada di daerah		
Banyuasin			√		
Berau					√
Bulungan			√		
Kayong Utara			√		
Kubu Raya	√		√		
Musi Banyuasin					√
Musi Rawas			√		
Paser			√		
Sintang	√				

Berdasarkan temuan-temuan di atas, tampak bahwa pengelolaan hutan dan lahan belum terkoordinasi dengan baik. Masih banyak daerah yang belum memiliki lembaga koordinasi dan belum mengalokasikan dana secara khusus untuk kelancaran kerja lembaga koordinasi menjadi salah satu penyebabnya. Pemerintah Kabupaten cenderung mau melakukan koordinasi apabila ada

aturan yang secara khusus memandatkan koordinasi. Pengelolaan hutan dan lahan yang berkelanjutan tampaknya masih sulit terwujud apabila koordinasi antar sektor, antar unit/ lembaga dan antar level pemerintahan tidak ada peningkatan

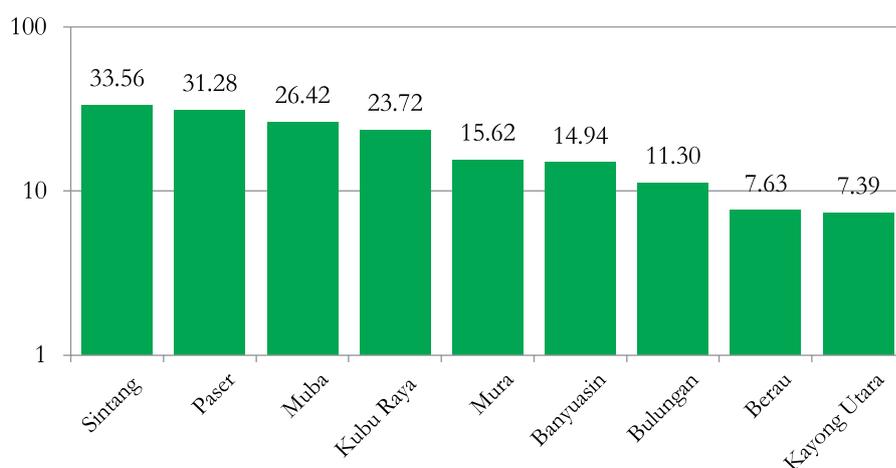
BAB VI

INDEKS KELOLA HUTAN DAN LAHAN DI 9 KABUPATEN: POTRET BURUK PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

Indeks Kelola Hutan dan Lahan (IKHL) dibangun berdasarkan rerata indeks komponen transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kordinasi. IKHL memberikan bobot yang sama untuk masing-masing prinsip. Tidak ada salah satu prinsip yang diunggulkan. Studi ini memandang bahwa empat komponen yang diukur sama pentingnya untuk diperhatikan dalam tata kelola hutan dan lahan, meskipun sebagian menilai transparansi memiliki nilai yang lebih penting dalam mencapai tata kelola yang lebih baik karena tanpa transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi akan sulit terwujud.

Hasil perhitungan IKHL menunjukkan tata kelola hutan dan lahan belum menggembirakan. Praktek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, serta koordinasi dalam tata kelola hutan lahan masih buruk. Dengan interval 0-100, rerata sembilan daerah studi hanya memperoleh angka indeks 19. Angka ini menunjukkan kondisi tata kelola hutan dan lahan saat ini masih sangat jauh dari kondisi ideal yang diharapkan.

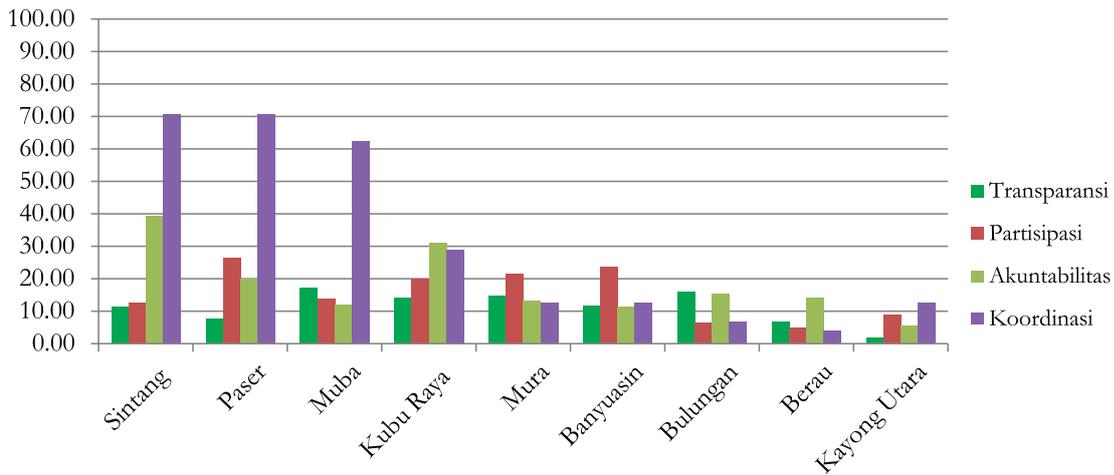
Gambar 6.1. Indeks Agregat IKHL



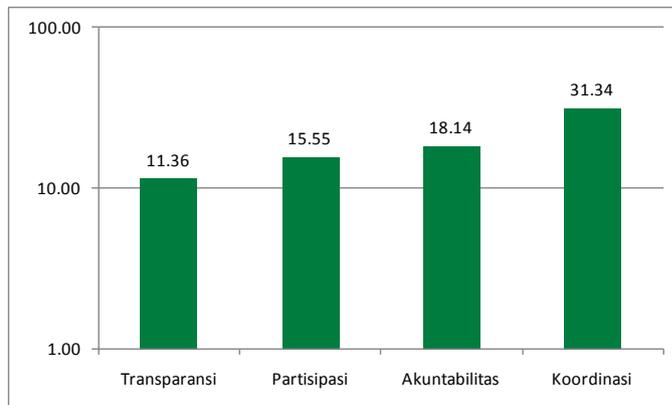
Tiga daerah yang mencapai angka indeks tertinggi dalam IKHL disokong prinsip kordinasi. Komponen tata kelola yang mendorong penguatan relasi antara pemerintah dan masyarakat (transparansi dan partisipasi) lebih buruk dibandingkan dengan prinsip yang terkait pengelolaan internal pemerintahan (kordinasi dan akuntabilitas). Sintang, Paser, dan Musi Banyuasin yang berada di peringkat pertama, kedua, dan ketiga dalam IKHL sangat didukung oleh prinsip kordinasi yang indeksnya lebih dari

60. Temuan ini menunjukkan implementasi prinsip tata kelola yang baik di tiga daerah yang berada di peringkat tertinggi masih belum bersentuhan dengan masyarakat. Prinsip transparansi dan partisipasi, yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, belum diimplementasikan dengan baik oleh ketiga daerah tersebut. Praktek partisipasi di Sintang misalnya, dua kali lebih rendah dari praktek partisipasi Banyuasin yang berada di peringkat enam. Begitu juga dengan Paser yang terpuruk di prinsip transparansi.

Gambar 6.2. Kontribusi Prinsip Pembangun IKHL



Gambar 6.3. Indeks Agregat Prinsip

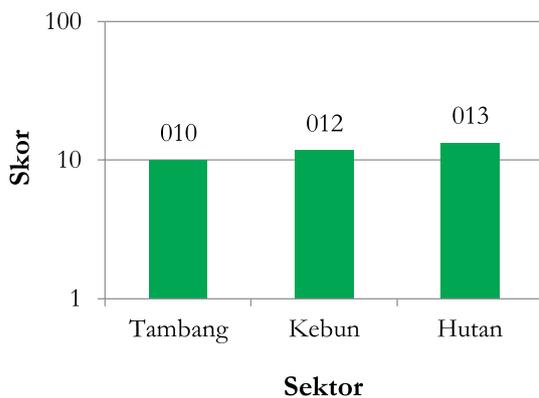


Transparansi yang menjadi prasyarat agar partisipasi, akuntabilitas, dan koordinasi bisa dilaksanakan justru memperoleh angka indeks terendah. Rata-rata skor transparansi (dari sembilan dari studi) hanya 11,4, partisipasi 15,6, akuntabilitas 18,1, dan koordinasi 31,3. Meskipun sudah ada UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, mayoritas salinan dokumen tidak dapat diakses oleh masyarakat di seluruh daerah studi. Bahkan, beberapa daerah tidak memberikan akses terhadap satu pun dokumen tata kelola hutan dan lahan yang diminta.

Sintang menempati peringkat tertinggi dalam IKHL, tetapi bukan yang terbaik. Meskipun menempati peringkat IKHL pertama, tidak berarti bahwa tata kelola hutan dan lahan di Sintang adalah yang terbaik. Keunggulan Sintang di antara daerah-daerah studi lainnya adalah pada tingginya angka indeks komponen koordinasi dan akuntabilitas, di mana Sintang menempati peringkat pertama.

Seluruh sektor pengelolaan, baik kehutanan, pertambangan, dan perkebunan masih belum menerapkan prinsip tata kelola yang baik. Hasil perhitungan rerata sembilan daerah studi ini menunjukkan angka indeks tata kelola sektor pertambangan hanya 10,12, sementara sektor perkebunan dan kehutanan masing-masing 11,84 dan 13,47. Perolehan skor ini menunjukkan bahwa tata kelola di ketiga sektor ini masih buruk, jauh dari kondisi ideal yang diharapkan.

Gambar 6.4. IKHL Berdasarkan Sektor



Sektor hutan dan lahan memperoleh angka indeks tata kelola terburuk jika dibandingkan sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.²² Praktek tata kelola hutan dan lahan di sembilan daerah studi ini hampir memiliki kesamaan, baik dalam menjalankan transparansi, partisipasi, akuntabilitas, maupun kordinasi. Semuanya masih buruk. Studi ini menduga, minimnya porsi anggaran yang dialokasikan menjadi salah satu penyebab buruknya tata kelola hutan lahan. Dalam studi yang pernah dilakukan oleh FITRA sebelumnya, yang difokuskan pada sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastuktur, kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengimplementasikan prinsip good governance relatif lebih baik. Ini dikarenakan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur umumnya mendapatkan porsi anggaran yang lebih besar dari pada sektor hutan, kebun, dan tambang.

22. Seknas FITRA dan Asia Foundation. Laporan Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2011; Temuan-temuan hasil studi di 20 Kabupaten/Kota Partisipan Program Kinerja. Jakarta, 2012. Laporan ini mengukur indeks transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan pada sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur (pekerjaan umum).

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

VII. 1 KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa pengelolaan hutan dan lahan oleh pemerintah kabupaten sangat jauh dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pengelolaan hutan dan lahan cenderung tertutup, menutup akses dan ruang bagi publik untuk berpartisipasi, minim akuntabilitas, serta kurangnya komitmen untuk mengkoordinasikan kegiatan. Hal ini sangat disayangkan mengingat saat ini kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam pemberian izin-izin pemanfaatan sumber daya hutan dan lahan justru semakin menguat. Kondisi ini harus menjadi perhatian serius pemerintah dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam program-program konservasi hutan dan lahan dan penurunan emisi seperti REDD+. Tanpa didukung tata kelola yang baik, program-program tersebut hanya akan menjadi ladang korupsi baru.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa indeks transparansi di sembilan daerah hanyalah 11,4 dari skala 100. Hal ini merupakan indikator buruknya transparansi dalam pengelolaan hutan dan lahan di sembilan daerah tersebut. Temuan ini tidak mengherankan mengingat pemerintah daerah di Sembilan lokasi studi belum bersedia membuka dokumen-dokumen yang relevan terkait pengelolaan hutan dan lahan. Hal ini dapat dilihat dari belum dibukanya akses maksimal terhadap dokumen dan informasi yang berkaitan dengan proses penyusunan dan kebijakan hutan dan lahan. Boleh jadi salah satu penyebabnya adalah belum dibentuknya kelembagaan keterbukaan informasi publik di beberapa daerah.

Sementara itu indeks partisipasi di sembilan daerah adalah 15,6 dari skala 100. Hal ini disebabkan minimnya ketersediaan wahana partisipasi, minimnya pelibatan masyarakat terdampak, dan minimnya regulasi untuk memastikan partisipasi dapat dilaksanakan secara ajeg dan terstandar. Kondisi ini semakin diperburuk dengan rendahnya

level pelibatan masyarakat, yakni hanya sebatas sosialisasi dan konsultasi, seharusnya sampai pada level persetujuan.

Dasi aspek akuntabilitas, temuan studi menunjukkan bahwa pengelolaan hutan dan lahan tidak akuntabel. Indeks akuntabilitas yang hanya sebesar 18,1 dari skala 100 adalah bukti buruknya akuntabilitas di sembilan daerah studi. Pengabaian norma, pedoman, standar, dan kriteria yang seharusnya menjadi acuan dalam pengelolaan hutan dan lahan oleh pemerintah daerah berkontribusi terhadap rendahnya akuntabilitas ditinjau dari aspek internal. Sementara itu dari aspek eksternal, minimnya jaminan bagi publik untuk menyampaikan pengaduan dan keberatan atas pengelolaan hutan dan lahan menjadi faktor yang determinan.

Koordinasi antar institusi secara horizontal maupun vertikal dalam pengelolaan hutan dan lahan belum berjalan sebagaimana diharapkan. Indeks sebesar 31,34 mengindikasikan rendahnya komitmen koordinasi Pemerintah Kabupaten. Studi ini juga menemukan bahwa dasar hukum serta mandat yang tegas akan menjamin koordinasi yang lebih baik. Temuan lain studi ini adalah belum dilakukannya koordinasi pertukaran data spasial dan non-spasial dalam kegiatan perencanaan kehutanan dan penataan ruang.

Studi ini menunjukkan bahwa kegiatan perencanaan relatif lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel ketimbang kegiatan pengelolaan. Boleh jadi hal ini disebabkan karena akibat dari keputusan perencanaan masih belum riil sehingga tidak dapat dirasakan langsung oleh masyarakat (konkret), berbeda halnya dengan akibat dari keputusan pada kegiatan pengelolaan yang lebih riil dan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Kondisi ini menyebabkan Pemerintah Kabupaten relatif lebih terbuka pada kegiatan perencanaan ketimbang pada kegiatan pengelolaan.

Adanya jaminan hukum yang lebih kuat pada kegiatan perencanaan, berupa kewajiban untuk mendiseminasikan hasil dan proses, melibatkan masyarakat, serta mandat melaksanakan koordinasi lintas sektoral juga menjadi faktor yang menyebabkan kegiatan perencanaan relatif lebih baik dari kegiatan pengelolaan dalam konteks tata kelola. Untuk kegiatan pengawasan, studi ini menunjukkan pemerintah masih cenderung menutup informasi berkaitan dengan pengawasan atas aktivitas usaha/kegiatan dalam pengelolaan hutan dan lahan.

Sementara itu dalam aspek penegakan hukum, studi ini memiliki keterbatasan untuk memperoleh akses informasi berkaitan dengan penegakan hukum. Hal ini disebabkan persepsi Pemerintah Kabupaten yang menganggap kegiatan penegakan hukum sebagai kegiatan yang bukan porsi kewenangannya. Pengelolaan pada sektor kehutanan, perkebunan, dan pertambangan merupakan ragam aktivitas usaha/kegiatan yang secara khusus menjadi perhatian dalam studi ini. Studi ini menunjukkan bahwa pengelolaan di ketiga sektor tersebut masih belum sungguh-sungguh menerapkan prinsip *good governance*. Hal tersebut dapat dilihat dari rerata indeks di ketiga sektor tersebut yang masih sangat rendah. Sektor kehutanan memperoleh indeks sebesar 13,47 (dari skala 100), relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kegiatan perkebunan (11,84) dan kegiatan pertambangan (10,12).

Kegiatan di sektor kehutanan relatif lebih baik dibandingkan dengan kegiatan perkebunan dan pertambangan. Hal ini patut diduga karena porsi kewenangan Pemerintah Daerah dalam kegiatan sektor kehutanan tidak sebesar di sektor pertambangan dan perkebunan. Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan pemberian izin pemanfaatan di sektor kehutanan sebesar kewenangan Pemerintah Daerah untuk memberikan izin pemanfaatan pemanfaatan di sektor perkebunan dan pertambangan. Peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan di sektor kehutanan lebih banyak berupa pemberian rekomendasi atau pertimbangan teknis kepada Menteri Kehutanan selaku pihak yang memiliki kewenangan untuk

menerbitkan perizinan, sehingga tidak banyak ruang untuk mendapatkan insentif langsung. Namun, kewenangan yang lebih besar di pusat tidak serta-merta pengelolaan menjadi lebih baik.

Secara keseluruhan, studi ini menunjukkan bahwa Indeks Kelola Hutan dan Lahan Daerah di sembilan kabupaten masih sangat rendah. Hal ini dapat dilihat dari rerata Indeks Kelola Hutan dan Lahan sebesar 19 dari skala 100, dimana hanya 4 (empat) daerah yang memperoleh angka indeks diatas rerata tersebut yakni Sintang (33,56), Paser (31,28), Musi Banyuasin (26,42), dan Kubu Raya (23,72). Tiga daerah yang memperoleh indeks tertinggi dalam studi ini disokong oleh pelaksanaan prinsip koordinasi dalam pengelolaan hutan dan lahan di tiga daerah tersebut yang angka indeksnya lebih dari 60. Adanya lembaga koordinasi lintas sektoral yang berjalan efektif dan keberadaannya dioptimalkan pula untuk menyelesaikan pengaduan atau sengketa yang muncul berkaitan dengan pengelolaan hutan dan lahan memberikan kontribusi besar pada perolehan angka indeks Kelola Hutan dan Lahan di Sintang.

Indeks Kelola Hutan dan Lahan di sembilan kabupaten sebagian besar disokong oleh indeks koordinasi dan indeks akuntabilitas. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip transparansi dan partisipasi sebagai prinsip *good governance* yang dampaknya langsung terasa oleh masyarakat tidak seoptimal penerapan prinsip koordinasi dan akuntabilitas sebagai prinsip *good governance* yang lebih berkaitan dengan internal pemerintahan.

Rendahnya Indeks Kelola Hutan dan Lahan di sembilan kabupaten dalam studi ini merupakan hal yang patut disayangkan, sebab menunjukkan bahwa desentralisasi kewenangan pengelolaan hutan dan lahan belum disertai dengan keseriusan pemerintah daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Studi ini membuktikan bahwa di sembilan kabupaten, desentralisasi kewenangan pengelolaan hutan dan lahan tidak disertai dengan kapasitas yang cukup dari pemerintah daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

VII.2 REKOMENDASI

Untuk mendorong perbaikan tata kelola di tingkat Kabupaten, maka ICEL dan FITRA merekomendasikan beberapa hal berikut:

UNTUK PEMERINTAH KABUPATEN

Untuk meningkatkan transparansi pengelolaan hutan dan lahan:

- a. Menjalankan UU Keterbukaan Informasi Publik untuk membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat dan antar institusi, sehingga partisipasi, akuntabilitas dan koordinasi dapat terwujud;
- b. Membentuk infrastruktur kelembagaan keterbukaan informasi publik berupa PPID dan SOP Keterbukaan Informasi Publik sebagai salah satu faktor yang dapat dilakukan untuk mendorong transparansi pengelolaan hutan dan lahan di daerah. Pembentukan kelembagaan keterbukaan informasi publik harus disertai dengan upaya aktif pemerintah daerah untuk menyosialisasikan keberadaannya, sehingga publik mengetahui dan dapat mendayagunakannya untuk memperoleh informasi publik berkaitan dengan dengan pengelolaan hutan dan lahan. Tanpa adanya permohonan uji akses dokumen, keberadaan lembaga saja tidak akan menjamin pengelolaan hutan dan lahan dapat berjalan lebih transparan;
- c. Membangun mekanisme keterbukaan serta pertukaran data dan informasi antara jajaran instansi pemerintah daerah untuk mendukung interoperabilitas dan koordinasi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terintegrasinya data dan informasi pengelolaan hutan dan lahan akan memudahkan aksesibilitas dokumen;
- d. Meningkatkan transparansi, pemerintah daerah perlu memprioritaskan keterbukaan informasi publik yang berkaitan dengan penerbitan perizinan yang menjadi kewenangan daerah dalam tahapan pelaksanaan pengelolaan hutan dan lahan. Hal ini dapat menjadi salah satu bentuk program *quick win* reformasi birokrasi.

Untuk meningkatkan partisipasi pengelolaan hutan dan lahan:

- a. Menciptakan dan menyediakan ruang-ruang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dan lahan melalui semua bentuk dan mekanisme yang mencakup sosialisasi, konsultasi, dan persetujuan bersama. Meski demikian, Pemerintah Daerah harus menjamin agar pelibatan masyarakat tidak berhenti pada tataran kegiatan sosialisasi saja. Partisipasi publik yang utuh hanya dapat terjadi jika publik didengar suaranya dan dijadikan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan;
- b. Mendorong lahirnya regulasi tingkat daerah mengenai partisipasi dalam pengelolaan hutan dan lahan;
- c. Melibatkan semua elemen masyarakat dalam semua tahapan kegiatan pengelolaan hutan dan lahan. Secara khusus pemerintah daerah perlu secara pro aktif melibatkan masyarakat terdampak dalam pengelolaan hutan dan lahan sebagai kelompok yang dalam penelitian ini terungkap sebagai pihak yang paling minim dilibatkan.

Untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan hutan dan lahan:

- a. Mematuhi pedoman berupa norma, standar, pedoman, dan kriteria (NPSK) yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam:
 - i) Dalam tahapan perencanaan pemerintah daerah perlu memastikan dilakukannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam revisi RTRW, memastikan agar penyusunan RTRW didasarkan pada data dan informasi spasial yang sesuai dengan standar, serta memastikan berjalannya proses inventarisasi hutan sebagai basis pemanfaatan;
 - ii) Dalam tahapan pelaksanaan pemerintah daerah perlu memastikan penerbitan izin/rekomendasi/pertimbangan teknis dalam pengelolaan hutan dan lahan telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

Disamping itu pengawasan terhadap ketaatan pemerintah daerah terhadap pedoman tersebut

harus ditingkatkan. Keberadaan instansi pengawasan, baik dalam lingkup internal instansi pemerintahan maupun dalam lingkup eksternal diluar instansi pemerintahan harus dapat digunakan untuk mengawasi sejauhmana aktivitas pengelolaan hutan dan daerah telah sejalan dan mengikuti ketentuan yang diatur;

- b. Mengkaji ulang kebijakan dan prosedur penerbitan izin agar efektif dan efisien serta tidak memberikan celah bagi munculnya penyimpangan, misalnya korupsi dan melakukan penataan izin agar sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Membuat mekanisme pengaduan internal di setiap unit/SKPD yang melakukan penyelenggaraan pengelolaan hutan dan lahan atau mendayagunakan lembaga-lembaga pengaduan masyarakat yang sudah ada yang memang difungsikan khusus untuk itu;
- d. Memastikan agar keberadaan lembaga pengaduan atas penyelenggaraan pengelolaan hutan dan lahan dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat termasuk hingga level desa/dusun.

Untuk meningkatkan koordinasi pengelolaan hutan dan lahan:

- a. Memperkuat mekanisme dan kelembagaan koordinasi lintas sektoral melalui identifikasi dan sinergi kepentingan antar sektor;
- b. Meningkatkan koordinasi antar sektor di tingkat daerah, pemerintah daerah perlu membuat mekanisme dan sistem pertukaran data dan informasi pengelolaan hutan dan lahan yang lebih formal;
- c. Melakukan koordinasi dengan institusi pemerintahan lain di luar wilayah yurisdiksinya, baik dengan instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lain untuk memastikan pengelolaan hutan dan lahan tidak hanya dibatasi oleh wilayah administratif semata tetapi juga berbasis pada pertimbangan ekologis.

UNTUK PEMERINTAH PUSAT

- a. Meningkatkan peran pengawasan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan;
- b. Meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah agar dapat melakukan pengelolaan hutan dan lahan secara berkelanjutan.

UNTUK MASYARAKAT SIPIL

- a. Mensinergikan langkan dan gerakan untuk mendorong perbaikan pengelolaan hutan dan lahan di wilayahnya;
- b. Menggunakan instrumen semacam IKHL ini atau instrumen lainnya yang sudah ada, untuk melakukan pengawasan dan mendorong perubahan;
- c. Terlibat dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/penegakan hukum agar suara dan haknya diakomodir dalam pengambilan keputusan.

Daftar Pustaka

BUKU

- Febby Valerina et. al., 2012, *Perizinan Terpadu untuk Perbaikan Tata Kelola Hutan di Indonesia (Studi Kasus Kalimantan Tengah)*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, Indonesia.
- Funtowics, et. al., 1999, *Post Normal Science: Environmental Policy Under Conditions of Complexity*, University of Bergen and Oxford.
- FWI, 2011 *Potret Keadaan Hutan Indonesia 2000-2009*, Forest Watch Indonesia, Bogor, Indonesia.
- Giorgio Budi Indarto, et. al., 2011, *Context of REDD+ in Indonesia*, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Henri Subagiyo, et. al., 2010, *Anotasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama)*, Komisi Informasi Pusat dan ICEL, Jakarta.
- Mark Bevier, et. al., 2007, *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publication Inc, California.
- Prayekti Murharjanti, et. al., 2008, *Menutup Akses Menuai Bencana: Potret Pemenuhan Akses Informasi, Partisipasi, dan Keadilan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam di Indonesia*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, Indonesia.
- Seknas FITRA, 2012, *Laporan Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah 2011; Temuan-temuan hasil studi di 20 Kabupaten/Kota Partisipan Program Kinerja*, Seknas FITRA dan The Asia Foundation, Jakarta

WEBSITE

- DNPI, 2010, Indonesia's Greenhouse Gas Abatement Cost Curve, Dewan National Perubahan Iklim.
http://www.mmechanisms.org/document/country/IDN/Indonesia_ghg_cost_curve_english.pdf
- ODI, 2004 , DFID Human Right Review, Overseas Development Institute,
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2289.pdf>
- UNFCCC Green House Gas Data Time Series.
http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/time_series_annex_i/items/3814.php

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukan Informasi Publik
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang No 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.
- Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan
- Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah No 61. Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2008 tentang Reklamasi dan Rehabilitasi Hutan

Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010-2014.

Permendagri No. 61 Tahun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPH Lindung dan KPH Produksi

P. 67/ Menhut/ 2006 tentang Kriteria dan Standar Inventarisasi Hutan

P. 50/ Menhut/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

P. 47/ Menhut/2010 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan.

P. 43/ Menhut/ 2013 tentang Penataan Batas Areal Kerja Izin Pemanfaatan hutan, Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan, dan pengelolaan kawasan hutan pada Kesatuan pengelolaan hutan dan kawasan hutan dengan tujuan khusus.

P. 6/ Menhut/ 2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan

P. 41/ Menhut/ 2011 jo P. 54/2011 tentang Standar Fasilitas Sarana dan Prasarana Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model .

P. 47/ Menhut-II/ 2013 tentang Pedoman, Kriteria dan Standar Pemanfaatan Hutan di Wilayah tertentu pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)

P.18/ Menhut/ 2011 Jo. P.38/2012 Tata Cara Pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Kegiatan Pertambangan.

P.50/ Menhut/ 2010 tentang tata cara pemberian dan perluasan areal kerja IUPHHK HA, RE, atau HTI pada Hutan Produksi

P.63/Menhut/ 2008 tentang tata cara pemberian rekomendasi gubernur dalam rangka permohonan atau perpanjangan IUPHHK HA, HT

P.37/ Menhut/ 2003 jo. P.18/Menhut/ 2009 jo. P.13/ Menhut/ 2010 jo. P.52/ Menhut 2011 tentang Hutan Kemasyarakatan.

P.46/ Menhut/ 2009 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu atau Hasil Hutan Bukan Kayu pada Hutan Produksi

P. 20/ Menhut-II/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan No. 14/ 2011 tentang Izin Pemanfaatan Kayu.

P. 4/ Menhut/ 2011 tentang Pedoman Reklamasi Hutan

Peraturan Pemerintah No. 45/2004 Jo. PP 60/2009 tentang Perlindungan Hutan.

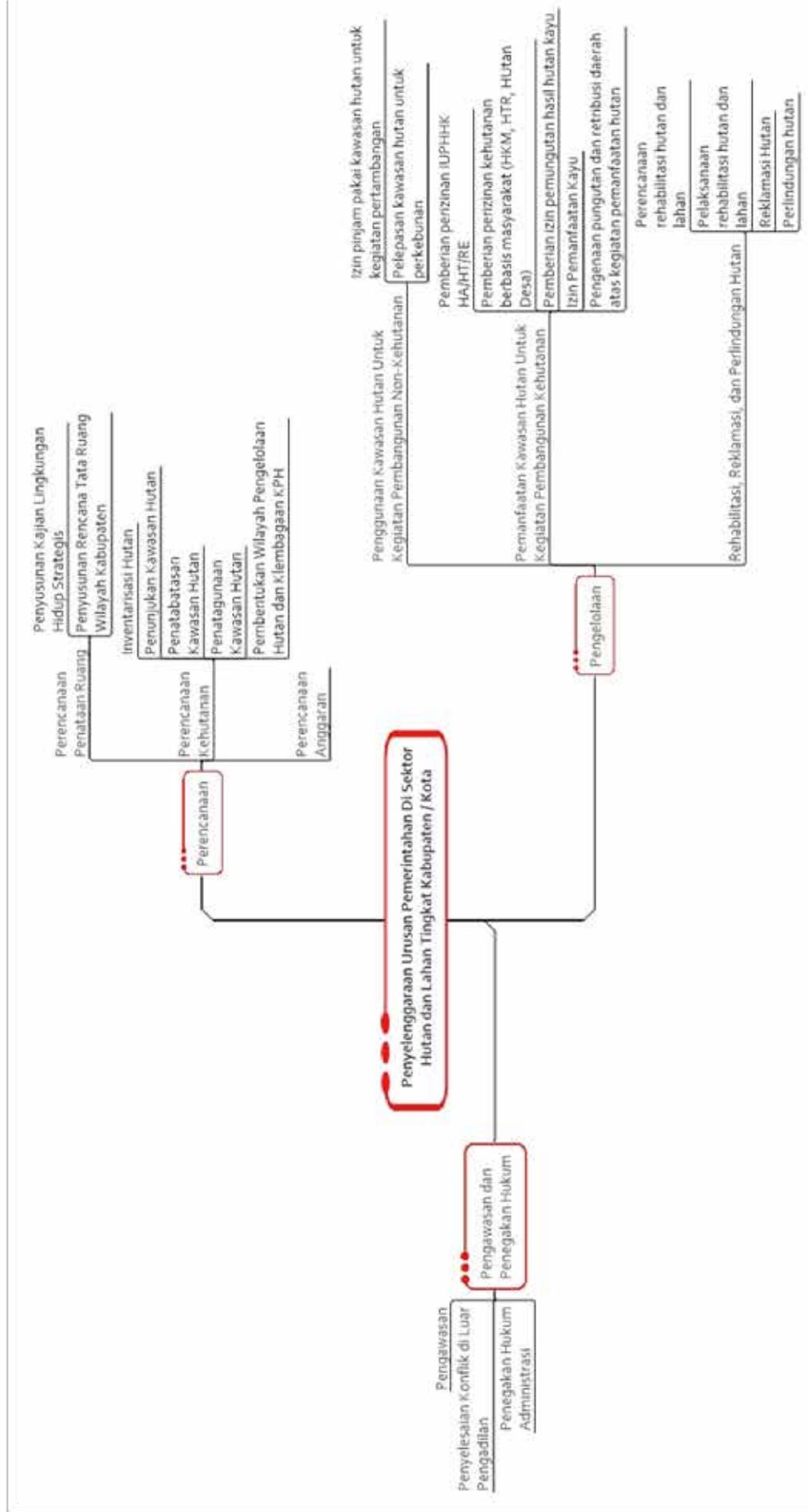
Lampiran 1

DOKUMEN PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN YANG DIUJI AKSES

Dokumen Perencanaan	Dokumen Pemanfaatan	Dokumen Pengawasan
1. Renja SKPD Pekebunan TA. 2012	1. DPA SKPD Pekebunan TA. 2012	1. Laporan pelaksanaan RKL (Rencana Kelola Lingkungan) semester I 2011
2. Renja SKPD Kehutanan TA. 2012	2. DPA SKPD Kehutanan TA. 2012	2. Laporan pelaksanaan RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan) semester I 2011
3. Renja SKPD Pertambangan TA. 2012	3. DPA SKPD Pertambangan TA. 2012	3. Peraturan Daerah tentang Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun TA. 2011
4. Naskah Raperda RTRW (terbaru)	4. Peraturan Bupati/ Gubernur tentang Penjabaran APBD TA. 2012	4. SK penetapan dana jaminan reklamasi untuk perusahaan tambang
5. Dokumen hasil inventarisasi kawasan hutan tingkat kabupaten	5. izin lokasi perkebunan	5. Rekapitulasi Laporan pemantauan ketaatan perusahaan perkebunan Tahun 2011
6. Berita acara tata batas kawasan hutan	6. HGU (Hak Guna Usaha) Perkebunan	6. Rekapitulasi Laporan pemantauan ketaatan perusahaan kehutanan Tahun 2011
7. KLHS RTRW	7. IUP (izin usaha perkebunan) perkebunan	7. Rekapitulasi Laporan pemantauan ketaatan perusahaan Pertambangan tahun 2011
	8. AMDAL perusahaan perkebunan	8. Laporan pemantauan ketaatan Internal perusahaan perkebunan Tahun 2011
	9. Izin pemanfaatan kayu (IPK) untuk keperluan land clearing perusahaan perkebunan	9. Laporan pemantauan ketaatan Internal perusahaan kehutanan Tahun 2011
	10. AMDAL perusahaan pertambangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah	10. Laporan pemantauan ketaatan Internal perusahaan pertambangan Tahun 2011
	11. Izin Usaha Pertambangan (IUP) eksplorasi periode 2010-2012 yang dikeluarkan Pemda	
	12. SK Rekomendasi Kepala Daerah untuk persetujuan izin pinjam pakai dan persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan	
	13. AMDAL perusahaan Kehutanan	
	14. SK rekomendasi persetujuan pemberian IUPHHK untuk perusahaan kehutanan	
	15. Rencana Kerja Tahunan Kehutanan	
	16. Dokumen Rencana Pengelolaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RPLHL)	
	17. Rencana Tahunan Rehabilitasi Hutan dan lahan (RTnRHL)	
	18. Dokumen Rencana Reklamasi Tahunan Perusahaan Pertambangan Yang Disahkan Oleh Bupati	

Lampiran 2

RUANG LINGKUP PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN OLEH PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DALAM INSTRUMEN IKHL



Lampiran 3

KETERSEDIAAN WAHANA PARTISIPASI

No	Kegiatan Tata Kelola Hutan dan Lahan	Banyuwasin	Berau	Bulungan	Kayong Utara	Kubu Raya	Muba	Mura	Paser	Sintang
Part. 1	penyusunan KLHS	1	0	0	1	1	1	0	1	1
Part. 2	penyusunan RTRW	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Part. 3	pengusulan penunjukan kawasan hutan	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Part. 4	penatabatasan kawasan hutan	1	0	0	0	1	0	1	1	1
Part. 5	media keluhan terhadap berita acara tata batas	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Part. 6	pengajuan usulan penggunaan dan perubahan peruntukan dan fungsi hutan	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Part. 7	pemberian izin usaha pertambangan	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Part. 8	pemberian rekomendasi persetujuan prinsip dan / atau izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Part. 9	pemberian rekomendasi atas lahan kompensasi yang diajukan pemilik IUP dalam rangka izin pinjam pakai kawasan hutan	1	0	0	0	1	0	0	1	0
Part. 10	pemberian izin usaha perkebunan	1	0	1	0	0	0	1	1	1
Part. 11	pengajuan usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan untuk kegiatan perkebunan	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Part. 12	pemberian rekomendasi bagi penerbitan IUPHHK HA/RE/HTI	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Part. 13	Tahapan verifikasi pemberian izin HKM	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Part. 14	Tahapan Pengajuan Usulan Pencadangan Areal HKM	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Part. 15	Tahap Penerbitan izin HKM	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Part. 16	Tahapan verifikasi usulan hutan desa	0	1	0	0	0	1	1	1	1
Part. 17	Tahapan Pengajuan Usulan pencadangan areal kerja hutan desa	1	1	0	1	0	1	0	0	1
Part. 18	Tahap Penerbitan SK Hak Pengelolaan Hutan Desa	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Part. 19	pengajuan usulan pencadangan areal Hutan Tanaman Rakyat	1	0	1	1	0	1	1	1	0
Part. 20	pemberian IPK di APL (berhutan) yang akan dibebani izin peruntukan	0	1	0	0	0	1	0	1	0
Part. 21	Sosialisasi penyusunan RPRHL	1	0	0	0	1	0	1	1	0
Part. 22	Konsultasi penyusunan RPRHL	1	0	0	0	1	1	1	1	1
Part. 23	Persetujuan penyusunan RPRHL	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Part. 24	Sosialisasi penyusunan RTnRHL	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Part. 25	Konsultasi penyusunan RTnRHL	1	0	0	0	0	1	1	0	0
Part. 26	Persetujuan penyusunan RTnRHL	1	0	0	0	0	1	1	0	0
Part. 27	penilaian dan pengesahan rencana tahunan reklamasi hutan	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Part. 28	penilaian dan pengesahan rencana tahunan reklamasi rencana tahunan reklamasi hutan	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Part. 29	penyusunan rencana pengendalian kebakaran hutan	1	0	0	0	1	0	1	1	1

Keterangan : "1" ada, "0" tidak ada.

Lampiran 4

DASAR HUKUM DAN ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN SEKTOR HUTAN DAN LAHAN

Kegiatan Perencanaan Hutan dan Lahan			
Kategori / definisi	Jenis Kegiatan / Definisi	Dasar Hukum	Kewenangan Yang Dimiliki Pemerintah Daerah
A. Perencanaan Penataan Ruang	A1. Penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 32 Tahun 2009 • Peraturan Menteri LH No. 9 Tahun 2011 tentang KLHS 	Provinsi dan Kabupaten : Memiliki kewajiban untuk menyusun KLHS untuk setiap kebijakan, rencana, dan program (termasuk dalam kategori ini Rencana Tata Ruang Wilayah)
	A2. Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi/ Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> • UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang • PP 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang • PP No. 68 Tahun 2010 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang 	Provinsi dan Kabupaten : Memiliki kewenangan untuk menyusun Perda RTRW P/K berdasarkan ketentuan peraturan perundang-unangan yang berlaku
B. Perencanaan Sektor Kehutanan	B1. Inventarisasi Kawasan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 41/1999 tentang kehutanan • PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan • PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah • Permenhut No. P.67/2006 tentang Kriteria dan Standar Inventarisasi Hutan 	Gubernur : <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan Inventarisasi Hutan Produksi, Hutan Lindung, dan TAHURA dan skala DAS lintas Kabupaten/Kota • Produksi data dan informasi hasil inventarisasi tingkat provinsi/skala DAS provinsi • Pendokumentasian, penyebarluasan, penggunaan, dan pelaporan inventarisasi hasil hutan Bupati : <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan Inventarisasi Hutan produksi dan hutan lindung dan skala DAS dalam wilayah Kabupaten/Kota • Produksi data dan informasi hasil inventarisasi tingkat provinsi/skala DAS Kabupaten • Pendokumentasian, penyebarluasan, penggunaan, dan pelaporan inventarisasi hasil hutan
	B2. Penunjukan Kawasan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 41/1999 • PP 38/2007 • Permenhut No. P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan 	Gubernur : Pemberian pertimbangan teknis penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, KPA, KSA, dan Taman Buru. Bupati: Pengusulan penunjukan kawasan hutan produksi, hutan lindung, KSA, KPA, dan Taman Buru

B3. Penatabatasan Kawasan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 41/1999 • PP 38/2007 • P.50/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan • P.47/2010 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan • P. 43/ Menhut/ 2013 tentang Penataan Batas Areal Kerja Izin Pemanfaatan hutan, Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan, dan pengelolaan kawasan hutan pada Kesatuan pengelolaan hutan dan kawasan hutan dengan tujuan khusus. 	<p>Gubernur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan Panitia Tata Batas berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan dari menteri (pasal 2 ayat (2) P.47/2010) • Memberikan keputusan persetujuan atas hasil rapat panitia tata batas <p>Bupati :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Berdasarkan pembentukan Panitia Tata Batas oleh Gubernur, Bupati menjadi ketua merangkap anggota panitia tata batas • Sebagai kesatuan dengan anggota panitia tata batas lainnya, bupati memiliki wewenang untuk: <ul style="list-style-type: none"> a. Menetapkan trayek batas kawasan b. Menentukan langkah penyelesaian hak-hak pihak ketiga sepanjang areal trayek batas yang ditetapkan c. Menandatangani Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan dan Peta Tata Batas Kawasan Hutan d. Mengesahkan hasil tata batas
B4. Penatagunaan kawasan hutan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 41/1999 • PP 38/2007 • PP 60/2012 • PP 61/2012 • P.50/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan 	<p>Gubernur :</p> <p>Memberikan pertimbangan teknis atas usulan perubahan status dan fungsi kawasan hutan, perubahan status dari APL menjadi Kawasan Hutan, Penggunaan kawasan hutan, tukar menukar dan pelepasan kawasan hutan</p> <p>Bupati :</p> <p>Mengajukan usulan perubahan status dan fungsi hutan, usulan perubahan APL menjadi kawasan hutan, penggunaan kawasan hutan, tukar menukar dan pelepasan kawasan hutan</p>
B5. Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan dan Kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 41/1999 • PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan • PP 6/2007 jo. PP 3/2008 tentang Tata Hutan • Permendagri 61/2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPH Lindung dan KPH Produksi • Permenhut No. P.6/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan • Permenhut No. P.41/2011 jo. P.54/2011 tentang Standar Fasilitasi Sarana dan Prasarana Kesatuan Pengelolaan Hutan HL dan HP model • P. 47/ Menhut-II/ 2013 tentang Pedoman, Kriteria dan Standar Pemanfaatan Hutan di Wilayah tertentu pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP). 	<p>Pemerintah Provinsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menyusunancang bangun Unit Pengelolaan Hutan Lindung and utan Produksi dengan pertimbangan Bupati. • Membentuk unit pengelolaan HL dan HP di wilayah lintas kabupaten di provinsi yang ditetapkan dengan Perda Provinsi. Pembentukan didasarkan pada arahan pencadangan unit pengelolaan HL dan HP yang ditetapkan menteri • Menetapkan kelembagaan unit pengelolaan HP dan HL melalui KPHP dan KPHL melalui Perda <p>Pemerintah Kabupaten :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memberikan pertimbangan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan HL dan HP serta institusi wilayah pengelolaan hutan • Membentuk KPH Produksi dan KPH Lindung di wilayah Kabupaten melalui Perda Kabupaten

C. Penganggaran Sektor Kehutanan			
-------------------------------------	--	--	--



Indonesian Center for Environmental Law
Jl. Dempo II No. 21
Kebayoran Baru, Jakarta 12120
Indonesia
Tel: +62 (21) 7262740
Fax: +62 (21) 7269331
www.icel.or.id
info@icel.or.id



Seknas Fitra
Mampang Prapatan IV
Jl. K No. 37
Jakarta 12710
Indonesia
Tel: +62 (21) 7947608
Fax: +62 (21) 7947608
www.seknasfitra.org
sekretariat@seknasfitra.org



The Asia Foundation

The Asia Foundation
PO BOX 6793 JKSRB
Jakarta 12067
Indonesia
Tel: +62 (21) 72788424
Fax: +62 (21) 7203123
www.asiafoundation.org
country.indonesia.general@asiafoundation.org