



Melestarikan Pertumbuhan Ekonomi, Penghidupan Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan:

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

THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

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

THE WORLD BANK OFFICE, JAKARTA

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

December 2006, Jakarta Indonesia

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

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

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

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

Editor translasi versi bahasa Indonesia: Doddy S. Sukadri



Pertumbuhan Ekonomi , Penghidupan Pedesaan, dan Manfaat Lingkungan:

Opsi-opsi Strategis untuk Bantuan Kehutanan di Indonesia





Daftar Isi

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

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

Acknowledgments

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

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

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

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

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

Foreword

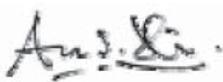
Indonesia faces many development challenges: decentralization and democratization, conflict and injustice, growth and equity, poverty and vulnerability. Forest issues are entry points for every one of these.

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

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

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

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



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



Frances Seymour
Director General
Center for International Forestry Research



Shantanu Mitra
Country Head, Indonesia
UK Department for International Development



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



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



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



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

Kata Pengantar dari Mitra Pendukung

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

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

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

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

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

Ringkasan Eksekutif

Tujuan Penulisan Dokumen Opsi-Opsi Strategis

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

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

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

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

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

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

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

Permasalahan Pengelolaan Hutan Merupakan Permasalahan Pembangunan

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

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

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

Peluang untuk Memperbaiki Keadaan

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

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

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

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

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

Masih Ada Peran Untuk Bantuan Donor

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

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

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

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

Langkah Awal Bantuan Kehutanan di Indonesia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





1

Kata Pengantar

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

Al Qur'an 6:38

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

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

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

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

Apakah yang Merupakan Isu Utama?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peranan Donor saat ini

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

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

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

Adakah Peluang untuk Perubahan?

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

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

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

Pernyataan Kehutanan Nasional Indonesia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perbaikan Apa yang Diperlukan?

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

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

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

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

Seperti Apakah Keberhasilan Itu Nanti?

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

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

Apa yang Dapat Dilakukan?

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

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

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

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

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

Bagaimana Cara Melakukannya?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Apa yang Dapat Diharapkan ke Depan?

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

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

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

Departemen Kehutanan**Mengidentifikasi Masalah dan Prioritas yang serupa**

(Rencana Strategis Departemen Kehutanan untuk tahun 2005-2009)

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

Pernyataan masalah

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

Tujuan-tujuan jangka menengah:

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





2

Undang-undang Kehutanan dan Status Sumberdaya Hutan

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

Emil Salim, 2006

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

Emil Salim, 2004

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

2.1 Pengantar untuk Kerangka Perundang-undangan

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

2.1.1 UU Pokok Kehutanan

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Undang-Undang dan Surat-Surat Keputusan lainnya.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peraturan Pemerintah tentang Pemberdayaan Masyarakat

Siaran pers dari MFP-DFID, November 2005

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

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

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

2.2 Tataguna Hutan

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

- Hutan produksi¹ - untuk menghasilkan hasil hutan (dibahas lebih rinci dalam Bab 4).
- Hutan lindung – untuk melindungi sistem pendukung kehidupan untuk hidrologi, pengendalian erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah (dibahas lebih terinci dalam Bab 6).
- Hutan konservasi – untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan sistem lingkungan (dibahas dalam Bab 6).

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

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

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

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

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

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

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

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



Sumber: Departemen Kehutanan, RPJK 2006-2025

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

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

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

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

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

2.3 Status Sumberdaya Hutan dan Kecenderungannya

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

2.3.1 Status Tutupan Hutan

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

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

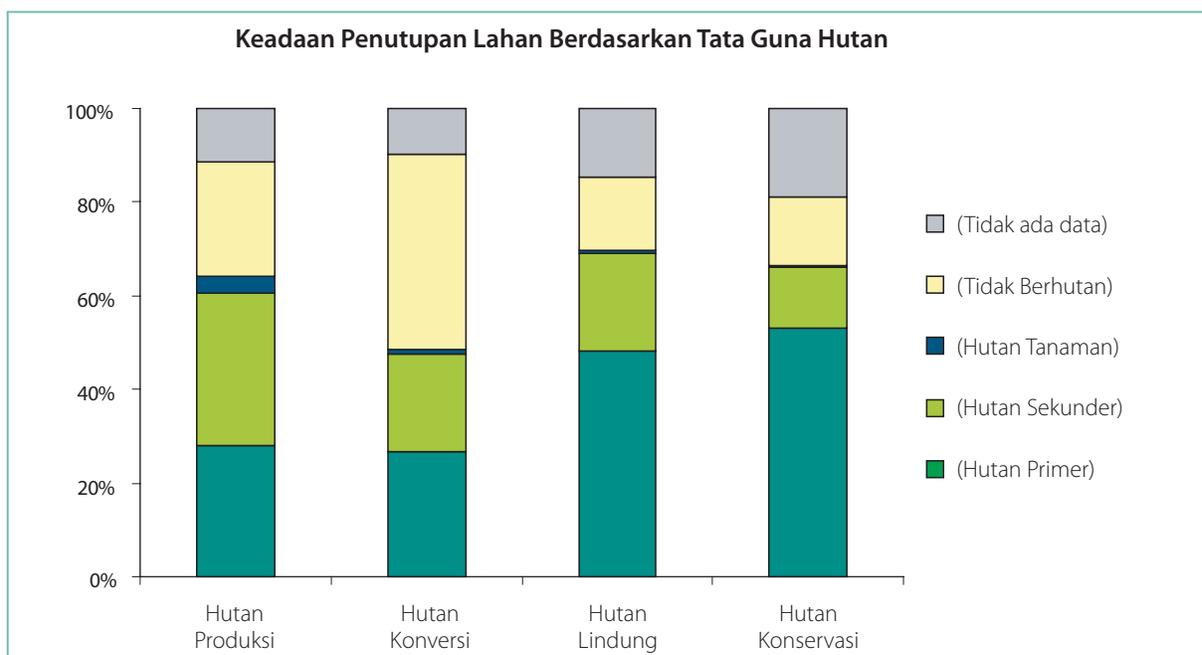
Sumber: Rekalkulasi Sumberdaya Hutan, 2003. Departemen Kehutanan, www.Departemen Kehutanan.go.id/INFORMASI/BUKU2/Rekalkulasi_03.htm, Mohon dicatat bahwa sumber ini mendahului informasi dalam RPJPK 2006

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

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

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

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



Sumber: Rekalkulasi Sumberdaya Hutan, Departemen Kehutanan 2003

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

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

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

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

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

Istilah yang digunakan secara informal dalam Laporan ini

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

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

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

2.3.2 Hilangnya Tutupan Hutan dan Degradasi Hutan.

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

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

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

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

Sumber: Muliastira dan Boccucci, 2005

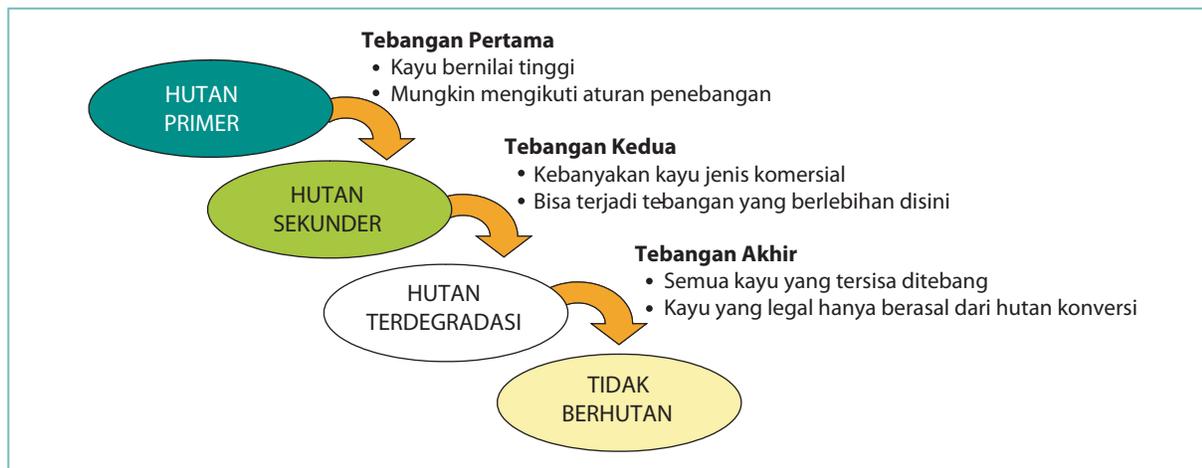
Para pengguna data dan analisis tentang perubahan tutupan hutan dan penggunaan lahan perlu memahami nuansa-nuansa seperti perubahan tutupan hutan yang sesungguhnya dan definisi (kadang-kadang sangat teknis) yang digunakan untuk membuat batas antara kawasan yang berhutan dan yang tidak berhutan. Tentu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

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

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

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

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



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

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

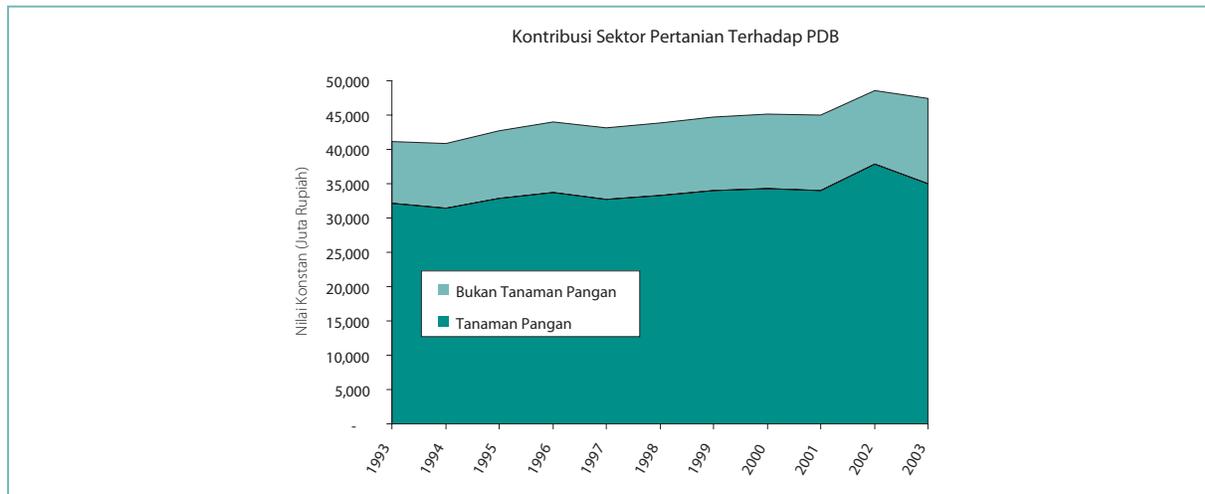
Tidak tersedia data yang cukup untuk membuat prakiraan yang tepat tentang kontribusi masing-masing pelaku terhadap tingkat degradasi hutan secara keseluruhan. Akan tetapi, dugaan bahwa perusahaan besar lebih banyak menyebabkan terjadinya degradasi dan berkurangnya luas hutan daripada petani kecil didukung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

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

Peranan Perusahaan Besar Terhadap Berkurangnya Luas dan Degradasi Hutan

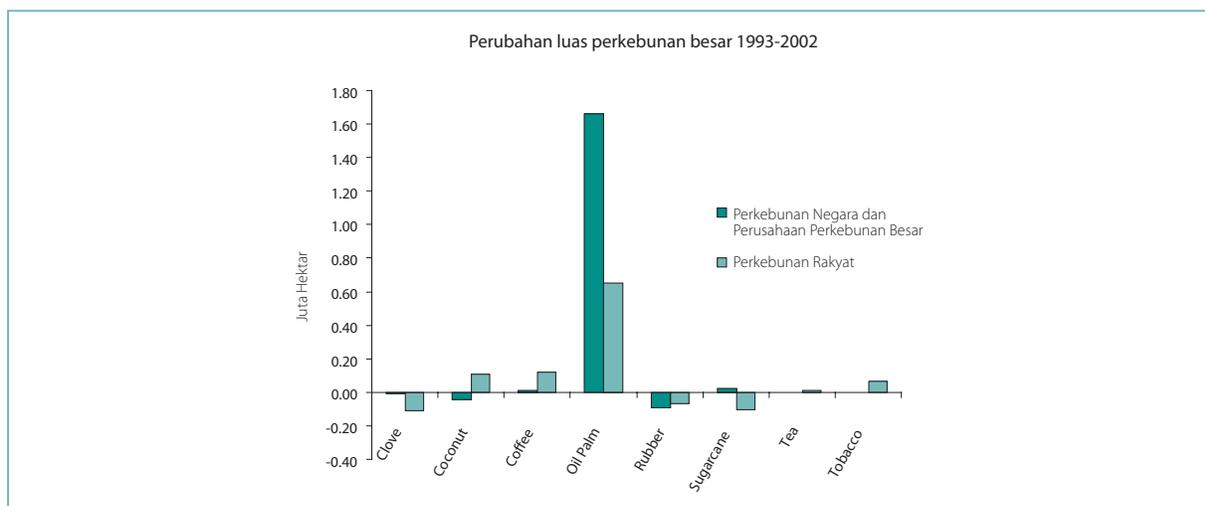
Proses ke arah degradasi dan berkurangnya luas hutan untuk kepentingan komersial secara besar-besaran dimulai ketika izin yang diberikan oleh Pemerintah untuk penebangan atau untuk konversi kawasan yang berhutan menjadi lahan perkebunan. Bila kondisi ekonomi dan politik memungkinkan, penebangan secara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

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



Sumber: Indikator bulanan BPS

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



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

Penduduk dan Kepadatannya. Jika perambahan oleh petani kecil dan perluasan lahan pertanian merupakan penyebab deforestasi yang utama, maka dapat dipastikan akan tampak lebih banyak tutupan hutan yang hilang di wilayah-wilayah yang kepadatan penduduknya lebih tinggi, atau lebih khusus lagi di wilayah-wilayah yang kepadatan penduduk pedesaannya lebih tinggi. Data tentang tutupan hutan dan berkurangnya luas hutan antara tahun 1990 sampai 2000 digabungkan dengan data kependudukan⁵ memungkinkan analisis awal tentang masalah tersebut. Walaupun data ini mempunyai keterbatasan, tidak ditemukan korelasi yang berarti antara tingkat berkurangnya luas hutan (selama 10 tahun) dan kepadatan penduduk (jumlah jiwa per hektar), kepadatan penduduk pedesaan, terjadinya kemiskinan, atau kepadatan penduduk miskin di pedesaan. Lebih jelas lagi, ketika diranking menurut laju kehilangan tutupan hutan, tidak ada perbedaan berarti dalam kepadatan penduduk, kepadatan penduduk desa, atau kepadatan penduduk miskin antara lokasi dengan laju deforestasi tertinggi (rata-rata kehilangan tutupan hutan 30%) dan antara lokasi dengan deforestasi terendah (rata-rata penambahan tutupan hutan 19%). Jika kepadatan penduduk merupakan kunci penyebab deforestasi, dapat dipastikan bahwa berkurangnya luas hutan per kapita akan lebih besar di wilayah yang lebih padat penduduknya dimana lebih banyak orang didorong masuk ke dalam hutan untuk mencari peluang pekerjaan. Namun dalam kenyataannya deforestasi lebih banyak terjadi di wilayah-wilayah dengan kepadatan penduduk yang lebih rendah, walaupun ini bukan merupakan hubungan statistik yang berarti. Hal ini tampaknya menunjukkan bahwa lebih banyak deforestasi terjadi di wilayah dengan kepadatan penduduk yang lebih rendah, yaitu wilayah yang kemungkinannya akan dialokasikan untuk perusahaan hutan dan pembangunan perkebunan, dan bukan pada wilayah-wilayah yang lebih dekat dengan lahan pertanian tetap yang lebih banyak penduduknya. With the data set at hand, however, only 20 non-Java-Bali and non-Maluku-Papua provinces are available for analysis. For this data set, greater deforestation rate appears to be associated with greater land area assigned to concessions, but the relationship is not statistically significant. Pada tingkat provinsi secara cepat bisa dilakukan pemeriksaan apakah alokasi kawasan hutan dan areal perkebunan yang lebih besar merupakan faktor penentu terhadap terjadinya deforestasi. Akan tetapi, dengan perangkat data yang tersedia, hanya 20 provinsi di luar Jawa-Bali dan di luar Maluku-Papua yang siap untuk dianalisis. Untuk perangkat data ini, laju deforestasi yang lebih tinggi tampaknya terkait dengan areal yang lebih luas yang diperuntukkan bagi pemegang konsesi hutan, akan tetapi dari segi statistik, hubungan ini tidaklah berarti..

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

Peranan Petani kecil Terhadap Degradasi dan Berkurangnya Lahan Hutan

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1 Perspektif Historis dan Ekonomis

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

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

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

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

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

2.4.2 Kecenderungan geografis dalam Tutupan Hutan dan Produksi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Ancaman yang tetap berlanjut: Pertambangan.** Indonesia merupakan negara utama penghasil dan eksportir tembaga, emas, nikel, perak dan batu bara. Perusahaan pertambangan besar, menengah dan kecil berpotensi untuk memberikan dampak lingkungan yang berbeda, termasuk hilangnya habitat, limbah pertambangan, dan polusi air. Dalam konteks kehutanan di Indonesia, pertambangan paling tidak merupakan sebagian dari isu lokasi. Pada tahun 2003-4 timbul kontroversi politik besar tentang pertambangan di hutan-hutan lindung (yaitu hutan lindung DAS⁶. Patlis (2005, bersama-sama dengan Erwinsyah, 2004) dan Bank Dunia (2004) menyampaikan sejarah terkini dari isu tersebut. UU Pokok Pertambangan No. 11 tahun 1967 menyiratkan bahwa semua kawasan negara dapat digunakan untuk pertambangan. UU Pokok Kehutanan tahun 1967 (dan undang-undang konservasi kemudian) tidak memberikan penjelasan tentang pertambangan di hutan-hutan lindung, walaupun pada dasarnya menyiratkan perlunya hutan tersebut dilindungi terhadap kegiatan pembangunan dan eksploitasi. Akan tetapi UU No. 41 tahun 1999 secara tegas melarang “pertambangan terbuka” di hutan lindung, tetapi mengizinkan kegiatan pembangunan atau kegiatan non-kehutanan lainnya, namun hanya di kawasan hutan produksi dan lindung (menyiratkan tidak dilakukan di kawasan hutan konservasi). Ketentuan ini menjelaskan bahwa kegiatan yang diusulkan tidak boleh mengubah fungsi utama kawasan tersebut, dan harus didasarkan atas izin pinjam-pakai yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan, serta harus memperhitungkan batasan-batasan yang diberikan, jangka waktu dan kelestarian lingkungan. Sejak tahun 1967 banyak perusahaan yang memperoleh izin untuk eksplorasi dan membuka pertambangan dan kemudian banyak kawasan yang ditunjuk menjadi hutan lindung. Ketentuan ini mengundang konflik antara perusahaan pertambangan yang mempunyai hak terlebih dahulu dan beroperasi di hutan lindung yang baru ditunjuk. Setelah melalui perdebatan panjang dan keras di media massa dan DPR, masalah ini diselesaikan dengan diterbitkannya Perpu No. 1 tahun 2004 yang menyetujui pengecualian “bapak angkat” untuk pertambangan yang memiliki izin pertambangan di kawasan lindung sebelum keluarnya UU No. 41 tahun 1999. Perpu ini kemudian disusul oleh Surat Keputusan Presiden No. 41 tahun 2004 yang mengizinkan 13 perusahaan pertambangan melanjutkan kegiatan mereka di hutan lindung. Departemen Kehutanan menindak lanjutinya dengan akan diterbitkannya izin “pinjam-pakai” dengan kompensasi, pengendalian lingkungan, dan pemantauan dampak sosial dan lingkungan.
- **Ancaman berulang: Kebakaran Hutan.** Kebakaran hutan dan lahan telah mempengaruhi jutaan hektar wilayah di Indonesia. ADB (1999) memperkirakan bahwa 10 juta hektar terbakar selama kejadian kebakaran tahun 1997-98 (diperparah oleh pola iklim ENSO) dan sekitar separuh diantaranya merupakan lahan yang tidak berhutan dan lahan pertanian. Kejadian ini telah melepaskan 700 juta ton karbon dioksida ke dalam lapisan atmosfer dan menyebabkan kerugian ekonomi sekitar \$9 milyar, termasuk gangguan kesehatan akibat kabut. Api masih tetap digunakan untuk membuka lahan secara teratur untuk pembangunan perkebunan dan oleh petani peladang berpindah. Disamping menimbulkan dampak kesehatan akibat asap dan kabut dalam jangka pendek, penggunaan api dan kegiatan pertanian yang kurang baik dapat mendorong berkembangnya alang-alang (*Imperata cylindrica*), yang secara dramatis mengubah ekologi dan keanekaragaman hayati secara luas di Indonesia. RePPProt (1990) memperkirakan bahwa 10 juta hektar bekas kebakaran telah berubah menjadi padang alang-alang.

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

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

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





3

Hutan dan Tata Kelola

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

Aristoteles

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

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

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

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

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

3.1 Perspektif Sejarah tentang Ekonomi Politik dan Korupsi⁷

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

Pohon-pohon yang telah masak tebang dari hutan alam Indonesia menghasilkan keuntungan (*rent*) ekonomi yang tinggi⁹ karena biaya produksi dan *opportunity cost* nya relatif rendah dibandingkan dengan harga pasar. Keuntungan (*rent*) dari penjualan kayu dapat diambil oleh pemilik sumberdaya (umumnya Pemerintah), atau oleh pengusaha hutan yang diberi hak untuk mengekstraksi sumberdaya, atau dapat dibagi antara keduanya. Arus deras pendapatan dari sektor kehutanan di Indonesia telah menyulut ekonomi politik yang terdistorsi dimana pejabat Pemerintah, penegak hukum dan pelaksana sektor swasta masing-masing mencari peluang untuk ikut mengklaim bagian dari keuntungan (*rent*) mereka. Beberapa bagian dari proses tersebut, dan bagaimana masalah ini berkembang di Indonesia, diuraikan di bawah ini.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Era Reformasi dan Desentralisasi Tata Kelola Kehutanan

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Perkembangan Terakhir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Kriminalitas dibidang Kehutanan dan Penegakan Hukum

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

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

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

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

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

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

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

Program:

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

Kemajuan

- Operasi Hutan Lestari I di Kalimantan Timur (106 kasus, 134 tersangka dan 101.000 m³ kayu curian sebagai bukti);
- Operasi Hutan Lestari II di Papua (173 tersangka, >72.000 m³ kayu curian, 361 dokumen palsu, dan 1.269 unit perlengkapan);
- Operasi Wanalaga II di Kalimantan Barat dan Operasi Penanganan Pemalsuan Izin Konsesi;
- Operasi Keamanan Hutan di Taman Nasional Betung Kerihun dan Gunung Palung;
- Revisi dan penggantian SK Menteri (Permenhut No. P18/Menhut-II/2005);
- Sosialisasi dan Konsolidasi INPRES 4/2005;
- Membangun kerjasama dengan PPAK;
- Membentuk Satuan Polisi Hutan Tanggap Cepat;
- Melakukan kerjasama dengan negara-negara konsumen kayu dan LSM.

Deklarasi Bali dan Prakarsa “11 Langkah”. Melalui Deklarasi Bali yang bersejarah¹², Pemerintah Indonesia dengan negara-negara lain telah menandatangani komitmen pada bulan September 2001 untuk: 1) segera mengambil tindakan untuk mengintensifkan upaya nasional dalam menanggulangi penebangan liar; 2) memperkuat kerjasama bilateral, regional dan multilateral dibidang kriminalitas dibidang kehutanan; dan 3) berbagi informasi tentang kriminalitas dibidang kehutanan dan pengapalan kayu ilegal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kriminalitas dibidang Kehutanan dan Anti-Pencucian Uang

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

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

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

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

3.5 Konflik, Ketidakadilan dan Alokasi Penggunaan Lahan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Masalah Kelembagaan dan Pengelolaan Hutan

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

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

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

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

3.7 Opsi untuk memperbaiki Tata Kelola Kehutanan

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

Opsi Dukungan Kebijakan dan Investasi untuk Memperbaiki Tata Kelola Kehutanan

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

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

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

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

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

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



4

Hutan dan Pembangunan Ekonomi Lestari

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

Gandhi

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

Robert Kennedy, 1968

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

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

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

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

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

4.1. Tinjauan ekonomi

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

4.1.1. Kontribusi Sektor Kehutanan Komersial

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

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

Sumber: www.bps.go.id; situs web BPS.

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

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

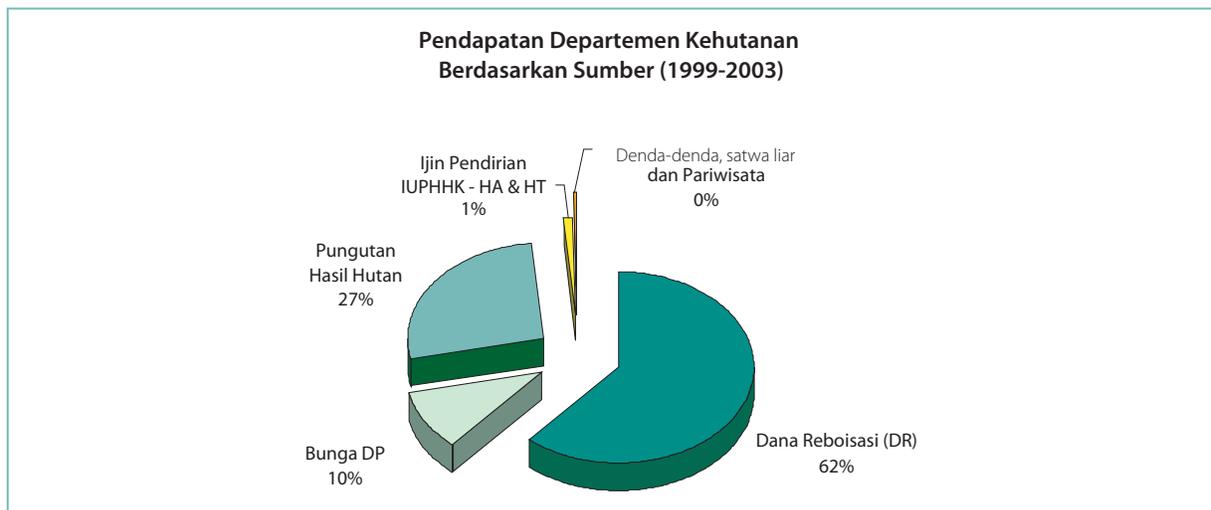
Sumber: www.dprin.go.id

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

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

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

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



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

Pendapatan Ilegal dan Politik Ekonomi

Untuk membandingkan dengan sumber-sumber pendapatan resmi, ada baiknya menghitung pembayaran dan pendapatan yang tidak disetorkan atau dilaporkan secara resmi. Dengan menggunakan perkiraan sederhana, jika terjadi penebangan liar sebanyak 30 juta m³/tahun, maka pendapatan tidak resmi yang tidak dilaporkan paling tidak sama dengan USD 3 milyar (berdasarkan atas harga kayu bulat USD 100/m³) dan pajak yang tidak terkumpul paling sedikit sama dengan USD 600 juta, setiap tahun (didasarkan atas pendapatan pajak USD 20/m³). Dengan menggunakan prosedur yang lebih rumit dan lebih lengkap, BAPPENAS-NRM-UK-DFID(2004) memperkirakan bahwa kerugian negara akibat penebangan liar adalah sekitar USD 1,5 milyar per tahun dan keuntungan lebih yang diperoleh industri perkebunan adalah sekitar USD 350-USD 400 juta per tahun akibat sistem perpajakan dan royalti rendah yang ditetapkan oleh Pemerintah.

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

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

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

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

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

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

4.1.2. Kecenderungan Pasar Global

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Insentif untuk Sertifikasi. Berdasarkan laporan yang disusun untuk IFC oleh Jarvis dan Jacobson (2006), Departemen Kehutanan sekarang sedang menelusuri kemungkinan untuk memberikan keringanan peraturan dengan mengkaitkan kinerja sebagai insentif bagi perusahaan untuk memasuki proses sertifikasi secara bertahap. Jika diterima, usulan ini dapat membantu meningkatkan perhatian sektor swasta terhadap rencana sertifikasi. Jarvis dan Jacobson menilai opsi untuk menggunakan insentif peraturan bagi pemegang konsesi untuk mencapai sertifikasi pengelolaan hutan mandiri. Para pemegang konsesi menyadari bahwa penegakan hukum yang selektif serta pengaturan berlebihan akan meningkatkan biaya produksi dan mengurangi minat perusahaan terhadap sertifikasi pengelolaan hutan. Jarvis dan Jacobson memperkirakan bahwa suatu konsesi yang berukuran menengah harus mengeluarkan biaya sekitar Rp 100.000 per m³ (sekitar USD 11/m³) untuk jasa pelayanan regulasi, seperti pemberian jatah terbangun tahunan, pemantauan, dan pengurusan dokumen angkutan kayu. Keringanan pengaturan yang menurunkan biaya jasa pelayanan regulasi dapat ditawarkan kepada perusahaan untuk secara bertahap melaksanakan sertifikasi. Contoh keringanan pengaturan tersebut dapat mencakup penghapusan

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

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

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

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

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

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

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

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

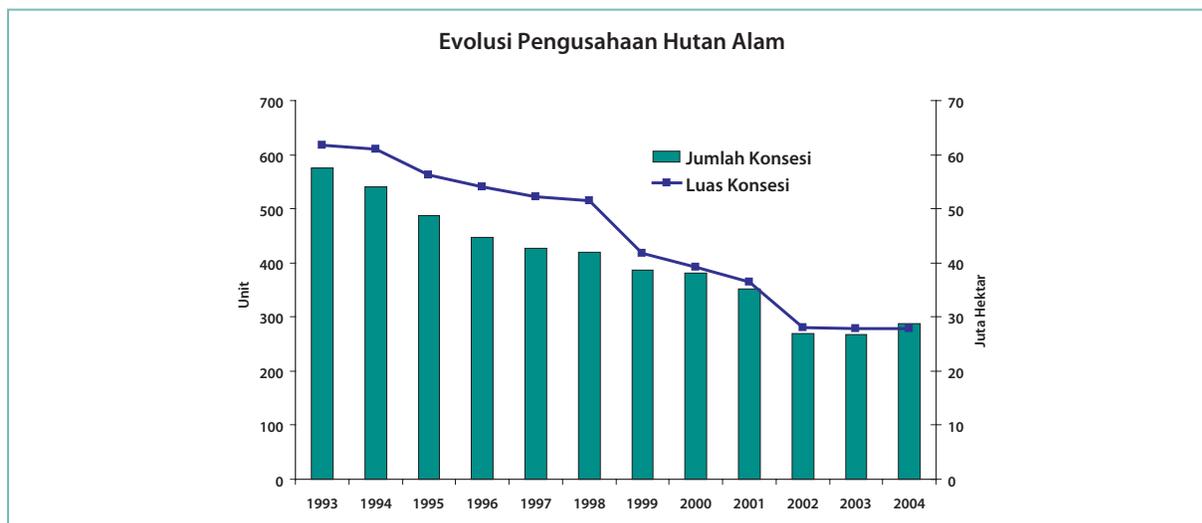
Analisis ini juga mengundang pertanyaan tentang nilai tertinggi yang dapat diperoleh dari pemanfaatan lahan hutan. Jika sebagian lahan hutan dialokasikan kepada petani hutan daripada tetap dipertahankan sebagai hutan negara, maka manfaat ekonomi dan lapangan kerja bahkan bisa lebih tinggi. Masalah ini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

4.2. Tinjauan industri

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

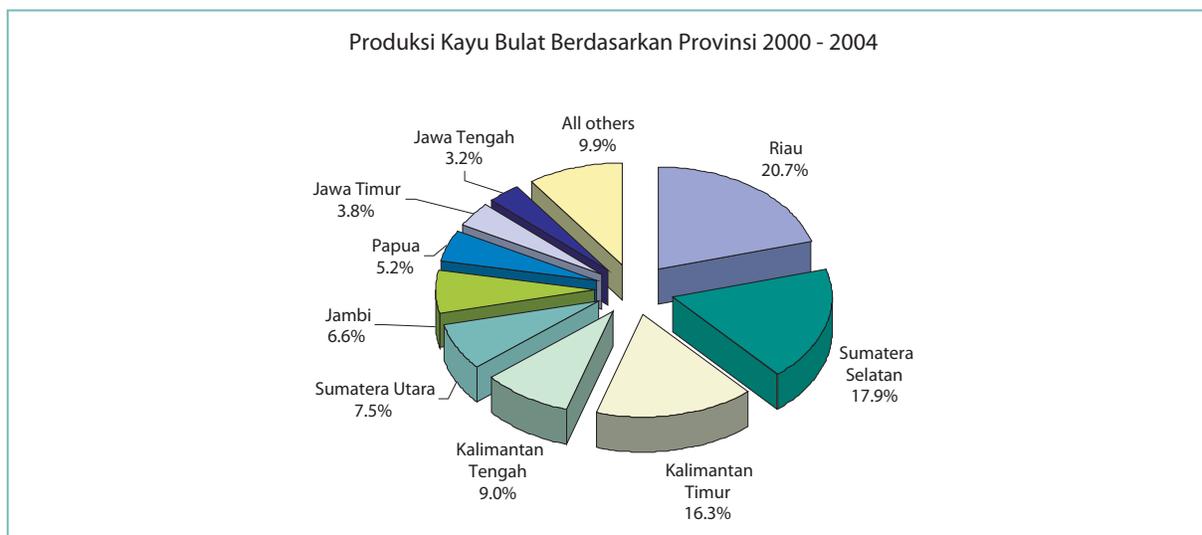
4.2.1. Struktur Industri

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



Sumber: Statistik Kehutan, 2004

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



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

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

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

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

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

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

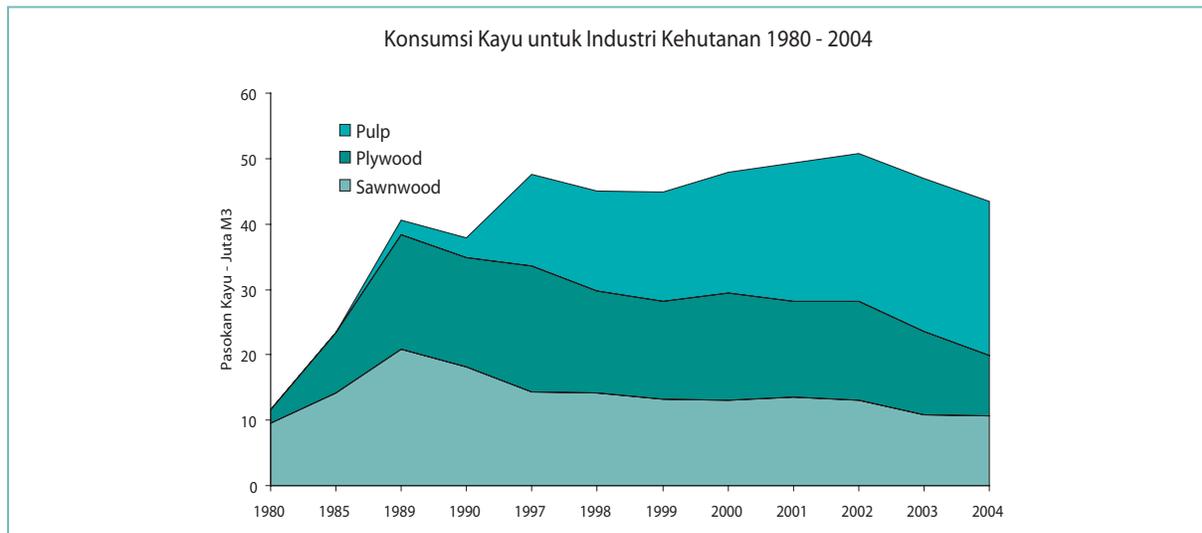
Kesenjangan antara permintaan industri dan pasokan kayu bulat dapat dilihat dalam tabel berikut, yang menunjukkan konsumsi kayu bulat didasarkan atas angka produksi industri dibandingkan dengan data produksi kayu bulat resmi dari Departemen Kehutanan (tidak termasuk pabrik yang tidak tercatat atau kayu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

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

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

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

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



Sources: Simangunsong 2004, APKI 2006, Departemen Kehutanan 2004

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

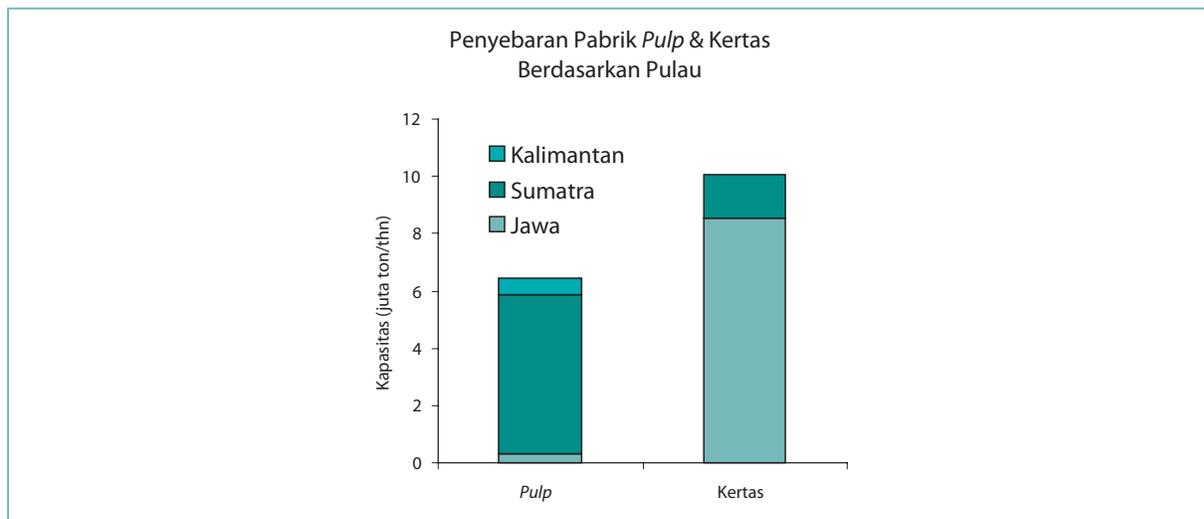
Industri kayu lapis Indonesia telah menurun selama dasawarsa terakhir karena kesulitan memperoleh kayu bulat berdiameter besar akibat pengurasan sumberdaya dan ekspor kayu bulat ilegal, persaingan yang meningkat dengan negara-negara lain dan penolakan produk ekspor oleh pasar-pasar tertentu. Indonesia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

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

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

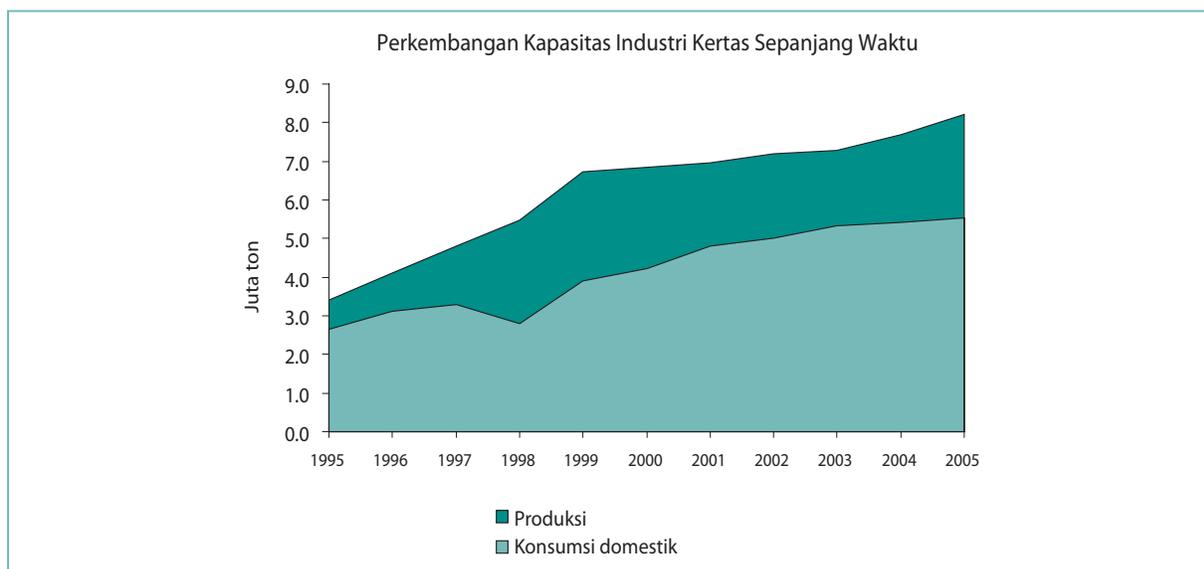
Industri bubur kayu Indonesia	
Produsen Bubur Kayu	Kapasitas (Juta Ton/tahun)
PT RAPP	2.00
PT Indah Kiat	1.82
PT Lontar Papyrus	0.67
PT Kiani Kertas	0.53
PT Tanjung Enim Lestari	0.45
PT Toba Pulp Lestari	0.24
PT Kertas Kraft Aceh	0.17
TOTAL	5.87

Sumber: APKI, 2006



Sumber: APKI

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



Sumber: APKI

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

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

4.2.2. Areal Hutan Tanaman

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

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

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

Sumber: Presentasi Dirjen BPK, September 2006

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

Beberapa perusahaan HTI profesional besar mampu mencapai produktivitas yang tinggi dari hutan tanamannya (Hardjono, 2006, memperkirakan sekitar 150-180 m³ kayu/ha dapat diproduksi dalam waktu 7 tahun), melalui perbaikan tegakan serta cara pengelolaan modern. Akan tetapi, akibat krisis keuangan, kebakaran hutan, pengelolaan yang buruk atau ditinggalkan selama bertahun-tahun, maka dari “realisasi hutan tanaman” cukup luas yang tidak menghasilkan kayu dalam jumlah besar.¹⁶ Produksi kayu dari hutan tanaman pada saat ini sedang meningkat dan tanaman yang masak tebang akan meningkatkan pasokan kayunya dalam jangka pendek, namun belum cukup untuk memenuhi tingkat permintaan sekarang, dan kebutuhan ekspansi industri dimasa depan akan berjalan dengan sendirinya.

16 Dari perspektif industri, Hardjono Arisman (2006), menghitung bahwa untuk memproduksi 6,15 juta Adt memerlukan kayu sebanyak 27,7-30,7 juta m³. Angka ini didasarkan atas kapasitas yang sedikit di atas produksi sekarang. Ia memperkirakan bahwa sekitar 60% kayu yang masuk ke pabrik *pulp* berasal dari hutan alam, bukan dari hutan tanaman. Ini berarti bahwa produksi kayu dari HTI berkisar antara 12,5-14 juta m³ (perkiraan ini didasarkan atas faktor konversi kayu menjadi *pulp* yang berkisar dari 4,5 sampai 5). Jika kayu sebanyak itu ditebang dari HTI, ini berarti sekitar 600.000 sampai 700.000 hektar HTI dengan perkiraan konservatif/wajar MAI dari 23 sampai 27 m³/ha/tahun. Ini sekitar sepertiga dari jumlah “realisasi hutan tanaman” yang dilaporkan oleh Departemen Kehutanan.

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

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

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

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

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

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

4.3. Kecenderungan dan Isu Kehutanan Komersial

Bagian ini menyoroti beberapa kecenderungan dan isu sektor kehutanan komersial.

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

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

hanya bisa menebang habis hutan yang terdegradasi dengan volume tegakan kurang dari 20 m³ per ha. Seringkali, hutan alam yang baik ditebang habis, dan ini merupakan pelanggaran seperti ditunjukkan dalam Bab 2. Di hutan konservasi dan hutan lindung, semua operasi penebangan adalah ilegal menurut perundang-undangan kehutanan yang berlaku saat ini. Kendatipun demikian, banyak pelaku telah berpaling pada kawasan hutan tersebut untuk menebang jenis kayu berharga, dimana beberapa diantaranya tidak dapat lagi ditemukan dalam jumlah yang cukup di hutan produksi.

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

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

Ketersediaan Sumberdaya Mulai Berkurang. Terdapat dugaan yang cukup kuat bahwa “terlalu banyak” kayu yang ditebang dari hutan produksi alam Indonesia. Perkiraan permintaan kayu berkisar antara 50-60 juta m³ per tahun. Namun dari laporan resmi dan pendapatan pajak diketahui bahwa hanya sekitar separuhnya dari jumlah tersebut yang membayar pajak. Produksi kayu lestari dari hutan produksi alam yang ada diperkirakan hanya sekitar 8-9 juta m³/tahun. Sementara itu, produksi kayu hasil hutan tanaman diperkirakan hanya sekitar 40% dari keperluan bahan baku industri *pulp*. Perkiraan kehilangan atau kerusakan hutan berkisar antara 1,6 juta ha/tahun sampai 2,4 juta ha/tahun tergantung pada sumber, metoda dan jangka waktu yang dianalisa. Tanggapan publik dan pernyataan kebijakan dari Departemen Kehutanan, maupun dari Pemerintah, mengindikasikan keinginan untuk menyikapi masalah tersebut.

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

Industri Pengolahan Kayu Sangat Terkonsentrasi

Analisis dari USAID/Pengelolaan Sumberdaya Alam (2000) terhadap data pra-krisis menunjukkan bahwa sektor industri per kayu Indonesia sangat terkonsentrasi: perusahaan besar menggunakan kayu yang paling banyak. Berdasarkan survei BPS terhadap 600-700 perusahaan kayu lapis dan pabrik gergajian besar dan menengah, menunjukkan bahwa hanya 8% dari produsen terbesar (sekitar 50 industri yang menghasilkan lebih dari 100.000 meter kubik produk per tahun) menggunakan lebih dari 60% kayu yang dikonsumsi oleh pabrik kayu lapis dan penggajian secara bersama-sama (dan 45% buruh). Sebaliknya, 75% perusahaan kecil (yang menghasilkan <10.000 meter kubik/tahun) – sekitar 450 pabrik – menggunakan hanya 8% kayu dan 12% buruh. Sekitar 120 pabrik kayu lapis telah mengakibatkan tekanan dua kali lebih besar atas sumberdaya hutan dibandingkan dengan jumlah pabrik penggajian. Pada saat kajian ini dilakukan, sektor industri *pulp* telah bertumbuh cukup cepat dan pada saat ini terdapat 7 perusahaan yang menggunakan sekitar 30% kayu hasil tebangan hutan alam. Kajian ini juga menunjukkan bahwa perusahaan kecil tidak mempunyai kemampuan untuk turut melakukan penebangan pohon yang berlebihan yang diperkirakan lebih dari 30 juta m³ per tahun.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. Restrukturisasi Industri.

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

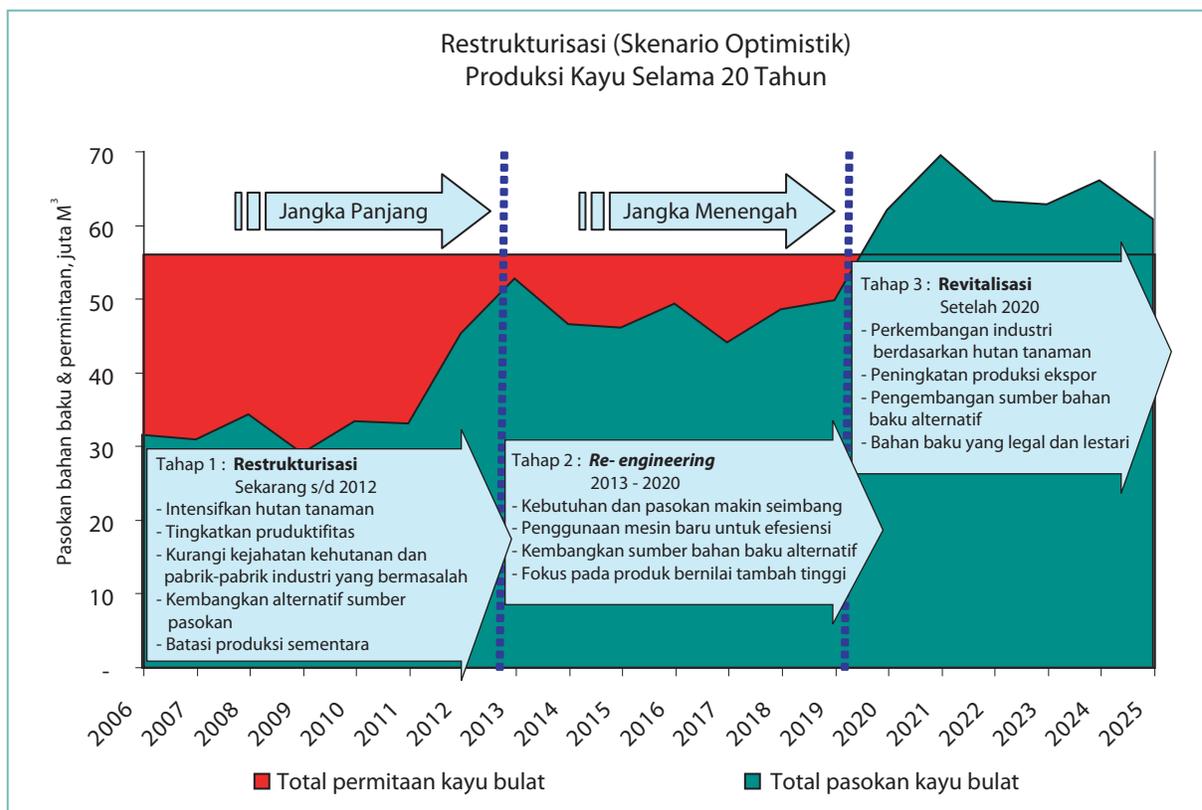
4.4.1 Strategi Revitalisasi Industri Kehutanan

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

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

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

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



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

Strategi Departemen Kehutanan Revitalisasi Industri Kehutanan (lihat Aneks C)

Program

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

Kemajuan

- Melakukan kajian komprehensif tentang industri kehutanan (ITTO, CIFOR, Bank Dunia, USAID)
- Inventarisasi Industri Pengolahan Kayu Primer (1.670 unit dengan kebutuhan bahan baku sebesar 66,3 Juta m³/tahun)
- Melakukan pendaftaran ulang izin perusahaan industri kayu primer (SK Menteri No. 3003/kpts-II/2003) untuk pabrik penggergajian, *vener*, *vener* kayu dan laminasi, dan pabrik kayu serpih
- Meningkatkan efisiensi dan daya saing dengan menggantikan teknologi lama serta merelokasikan pabrik kayu serpih dan mesin pengupasan (*rotary lathe*) lebih dekat ke sumber bahan baku
- Merevisi aturan untuk mendorong investasi hutan tanaman industri
- Menyelesaikan kasus 130 konsesi kayu alam skala kecil (diantaranya 20 telah mengembalikan izin perusahaan kepada Departemen Kehutanan dan 9 lainnya telah menyelesaikan masalahnya)
- Mengkaji kinerja 24 hutan tanaman selama tahun 2005, dan 39 lainnya selama tahun 2004
- Membatalkan 23 Peraturan Kabupaten dan 1 Peraturan Propinsi untuk memperbaiki daya saing dan mengurangi pajak gangguan
- Menilai izin konsesi skala kecil yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten
- Meningkatkan efektivitas pengumpulan pungutan Kehutanan (PSDH dan DR)

4.4.2 Restrukturisasi untuk Memperluas Manfaat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sistem Pengelolaan Menurut Adat/Tradisional. Colfer dan Wadley (2003) mengemukakan bahwa sistem pengelolaan tradisional masyarakat¹⁹ - termasuk "wilayah dengan batas yang ditetapkan, perangkat peraturan, sanksi dan cara untuk menerapkannya" – sering ditemukan dalam kawasan yang sama dengan pemegang izin konsesi hutan yang beroperasi dibawah peraturan Pemerintah. Walaupun para pemegang kepentingan pada tingkat lokal – pejabat Pemerintah, pegawai perusahaan dan karyawan perusahaan kayu – sepakat bahwa masyarakat merupakan kelompok terpenting diantara para pengelola hutan dan pemangku kepentingan sektor kehutanan, sistem tradisional seringkali kurang diakui di ibukota dimana kebijakan pengelolaan hutan tersebut dibuat. Hal ini sering mengakibatkan sistem pengelolaan hutan yang tumpang tindih.–sistem tradisional dan konsesi– diterapkan pada kawasan hutan yang sama. Pada lokasi kajian mereka di Kalimantan, Colfer dan Wadley mencatat bahwa konflik terutama dihindari karena jarang yang memungkinkan kegiatannya dilakukan di bagian hutan yang berbeda. Dalam kasus lain di Indonesia, klaim dan pengelolaan yang tumpang tindih mengakibatkan konflik antara masyarakat dan perusahaan atau Pemerintah daerah. Colfer dan Byron (dan banyak pihak lain, terutama Pusat *Agroforestry* Dunia (*World Agroforestry Centre*) yang telah menciptakan suatu Sistem Pendukung Negosiasi) menyimpulkan bahwa proses negosiasi secara lokal dan perencanaan kolaboratif diperlukan untuk menyelesaikan sistem pengelolaan dan klaim yang saling berebut untuk mencapai solusi pengelolaan hutan lestari. Namun demikian, kelembagaan dan mekanisme untuk menciptakan kondisi bagi kolaborasi dan insentif untuk kompromi belum tersedia dengan baik di Indonesia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Siapakah Para Pemangku Kepentingan?

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

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

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

4.6. Opsi untuk Meningkatkan Pemanfaatan Hutan untuk Produktivitas Ekonomi

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

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

Peranan Lahan Hutan dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Lestari

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

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



5

Kawasan Hutan, Mata Pencaharian dan Kemiskinan

Jika penderitaan orang miskin bukan disebabkan karena hukum alam, tetapi karena sistem kelembagaan kita, alangkah besarnya dosa kita.

Charles Darwin

Suatu hari, cucu-cucu kita akan mengunjungi museum untuk melihat seperti apakah kemiskinan itu.

*Muhammed Yunus
Pemenang Hadiah Nobel untuk Perdamaian tahun 2006*

Untuk memahami bagaimana kawasan hutan Indonesia harus dikelola untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan lebih baik, khususnya para penduduk miskin, maka perlu memahami penyebaran penduduk dan hubungan antara kemiskinan dengan lahan hutan. Perlu dipahami juga bagaimana penduduk memanfaatkan kawasan yang berhutan dan tidak berhutan untuk memperoleh manfaat ekonomi. Bab ini membahas tinjauan hukum dan kebijakan yang terkait dengan kehutanan dan pengurangan kemiskinan, menganalisis penyebaran regional penduduk Indonesia, dan menyajikan perkiraan tentang hubungan antara kemiskinan dan tutupan hutan. Bab ini juga menguraikan kerangka pemahaman tentang kontribusi hutan terhadap pengurangan kemiskinan dan menyajikan beberapa perkiraan tentang potensi lapangan kerja dalam sistem industri kehutanan dan *agroforestry*. Selain itu, dianalisa pula beberapa opsi kebijakan untuk mengurangi kemiskinan.

Setiap upaya untuk memperbaiki keadaan atau meningkatkan lapangan kerja bagi penduduk miskin atau rentan melalui pemanfaatan atau alokasi lahan hutan harus mengenali dahulu ketimpangan mendasar dalam penyebaran populasi di Indonesia yaitu sebab besar penduduk berada di Jawa dan kebanyakan miskin lahan. Beberapa Bab di Indonesia merupakan areal pertanian dengan pemukiman padat, sedangkan beberapa wilayah lainnya merupakan kawasan perbatasan dengan sumberdaya dan pemukiman yang lebih jarang. Hal ini mempersulit alokasi sumberdaya pembangunan secara menyeluruh, khususnya penyediaan layanan untuk wilayah miskin yang terpencil. Pada saat yang sama, terdapat jutaan hektar lahan rusak yang sebenarnya dapat dialih fungsikan untuk penggunaan yang lebih produktif agar bermanfaat bagi perekonomian dan penduduk miskin. Masalah lahan, mata pencaharian dan kemiskinan begitu penting dalam diskusi reformasi kebijakan yang sedang berjalan dan tata kelola di Indonesia. Bab ini terutama menitik beratkan pada masalah kemiskinan dan kehutanan, sementara potensi pemanfaatan lahan, alokasi, dan penatausahaan, tidak semuanya diuraikan secara rinci. Namun demikian, disampaikan beberapa rekomendasi yang lebih umum, yang didasarkan atas saran-saran Bank Dunia yang disampaikan kepada Pemerintah Indonesia pada bulan Oktober 2004.

5.1. Masyarakat, Mata Pencaharian dan Pengentasan Kemiskinan

Hutan dan kehutanan memainkan peranan penting dalam upaya pengentasan kemiskinan dengan menaikkan pendapatan, meningkatkan keamanan pangan, mengurangi kerentanan, dan memperbaiki kelestarian sumberdaya alam. Kesemuanya ini memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Warner, 2000). Disamping kebutuhan kayu bakar untuk memasak, "hutan memberikan kontribusi untuk mata pencaharian masyarakat dengan menyediakan bahan baku untuk bangunan, pembuatan keranjang, struktur penyimpanan, alat pertanian, pembuatan perahu serta perlengkapan untuk berburu dan menangkap ikan. Hutan juga merupakan sumber dalam sistem peternakan, seperti menyediakan pakan dan jerami, memberikan kontribusi terhadap sistem daur-ulang unsur hara dalam kawasan, membantu melestarikan kawasan dan air dan memberikan perlindungan dan naungan untuk tanaman dan ternak". Di luar pangan dan bahan bangunan, hutan juga memberikan kontribusinya terhadap mata pencaharian dengan cara yang seringkali tidak langsung, yaitu dengan mengurangi resiko atau meningkatkan keamanan pangan, yang mungkin sangat berharga bagi penduduk miskin. Colchester (2006) mengingatkan bahwa penduduk hutan juga bisa turut menambah sumber mata pencaharian yang berbasis hutan dengan bekerja sebagai buruh pada perusahaan kayu atau di luar hutan. Potensi sumber mata pencaharian dan kontribusinya terhadap pengurangan kemiskinan, juga dipengaruhi oleh perbedaan gender dalam pemanfaatan hasil hutan.

Walaupun kontribusi hutan terhadap sumber mata pencaharian cukup berarti, namun sulit untuk dikuantifikasi karena banyak yang mereka kumpulkan langsung dimanfaatkan oleh penduduk. Jumlahnya bervariasi menurut musim dan lokasi, dan statistik nasional biasanya tidak mencatat pemanfaatan tingkat rumah tangga dari seluruh jenis produk hasil hutan (Warner, 2000). Selain itu, angka statistik tidak menunjukkan dampak nilai jaminan yang diberikan hutan terhadap perubahan yang mungkin dan bisa terjadi secara tiba-tiba. Demikian pula, nilai-nilai ekonomi tentang kontribusi sumber mata pencaharian mungkin tidak dapat memasukkan nilai-nilai yang berbeda pada musim yang berbeda berdasarkan atas kelangkaan atau kerentanan relatif penduduk lokal. Colchester juga mencatat bahwa kurangnya informasi tentang jumlah penduduk yang kehidupannya bergantung pada hutan dan cara mereka untuk memperoleh mata pencahariannya merupakan gejala dari marjinalisasi mereka. Untuk meningkatkan kontribusi hutan terhadap penduduk miskin, Warner menganjurkan pendekatan yang terpusat pada masyarakat, menjamin akses terhadap sumberdaya hutan, insentif penanaman pohon dan pengelolaan, dan memperbaiki peluang-peluang yang ada. Warner juga mencatat bahwa kriteria kemiskinan yang hanya didasarkan atas ambang batas pendapatan atau konsumsi, tidak mencakup kompleksitas dan dinamika lokal dari kemiskinan atau potensi sumberdaya.

Apa yang dilakukan oleh Mukherjee, Hardjono dan Carriere (2002), telah membantu meletakkan gambaran kemanusiaan tentang kemiskinan melalui berbagai studi kasus yang dilakukan terhadap masyarakat miskin dengan menggunakan kerangka Mata Pencaharian Lestari. Kerangka tersebut menggarisbawahi bahwa mata pencaharian dan kesejahteraan tidak hanya dilihat dari ukuran pendapatan atau konsumsi saja, tetapi juga harus diperhitungkan modal atau aset manusianya, fisik, sosial dan alam. Kajian mereka yang mendalam tentang masyarakat petani Dayak di pedesaan pinggiran hutan memberikan wawasan penting terhadap kondisi penduduk miskin serta persepsi dan rekomendasi mereka sendiri untuk penyelesaian masalah kemiskinan. Berbagai temuan dari satu lokasi ternyata senada dengan hasil-hasil dari lokasi yang lain, dan diperkuat oleh kajian dalam beberapa literatur tentang kemiskinan dan kehutanan (Colfer dan Byron, 2001; Kusumanto, dkk 2005).

Aset dan Hambatan. Menurut Mukherjee dkk., penduduk miskin pedesaan memiliki banyak aset mata pencaharian, termasuk keterikatan sosial, kelembagaan tradisional, sumberdaya fisik (sekolah atau puskesmas), dan lahan serta alam. Mereka percaya bahwa LSM setempat telah membantu mereka dalam pemetaan atau pelatihan, perencanaan kredit mikro lokal (misalnya arisan), kelembagaan gotong royong tradisional, praktek pemberantasan hama secara tradisional, bantuan kesehatan, persalinan dan keluarga berencana, pembuatan jalan, pemilihan pimpinan secara tradisional, dan mengundang orang luar yang bersedia membayar harga yang lebih tinggi untuk hasil musiman yang berharga (misalnya durian). Akan tetapi mereka juga menghadapi banyak hambatan dan tantangan terhadap keberlanjutan sumber mata pencahariannya, termasuk berkurangnya akses terhadap sumberdaya alam, menurunnya kualitas sumberdaya alam dan lingkungan pada umumnya, tidak terjangkaunya biaya kesehatan dan keluarga berencana, maupun kesempatan untuk bersekolah dan mengembangkan ketrampilan, kerentanan terhadap bencana alam (kadang-kadang disebabkan oleh masyarakat lain atau praktek pemanfaatan lahan di hutan yang berdekatan), bimbingan yang kurang memadai dari penyuluh lapangan dan orang luar, kebijakan anti-penduduk miskin dari Pemerintah Pusat atau lokal, dan eksploitasi oleh pemilik, perantara, orang luar dan pembuat kebijakan.

Dalam banyak kasus, norma-norma kebudayaan telah membuat kaum perempuan bahkan lebih rentan. Di desa Dayak, kaum laki-laki dan perempuan melihat akar masalah kemiskinan yang berbeda dan memberikan penilaian yang berbeda pula tentang kerentanan mereka terhadap kemiskinan. Menurut kaum perempuan, masalah utamanya

ialah tentang pengaturan tata air (banjir dan kekeringan), hama dan penyakit tanaman, adanya pembelian secara monopoli untuk hasil-hasil produk mereka, dan tidak adanya atau tidak terjangkaunya anjuran keluarga berencana dan pelayanan kesehatan. Sementara laki-laki melihat masalah utamanya karena terlalu mengandalkan pada masukan bahan kimia, kekeringan, penyakit, pendidikan yang rendah, keluarga besar, dan lahan pertanian yang kecil. Kaum perempuan dan laki-laki memiliki perbedaan pendapat dalam menentukan prioritas bantuan dari luar yang mereka perlukan maupun inisiatif swadaya dari mereka sendiri.

Upaya Terpadu. Kajian tsb juga mengemukakan bahwa “masalah kelestarian sumberdaya alam sulit untuk ditangani sendiri oleh masyarakat,” dan mungkin memerlukan kegiatan yang dikoordinasikan oleh beberapa kelompok masyarakat, perubahan kebijakan, atau dukungan dari Pemerintah lokal dan lembaga-lembaga penegak hukum. Penduduk miskin tidak mampu memperbaiki mata pencaharian mereka sendiri, tetapi bantuan yang tepat dari luar berbeda baik jenis maupun banyaknya. Oleh karena itu, direkomendasikan intervensi bantuan untuk berbagai aspek dan dapat dilakukan pada berbagai tingkatan.

Kepercayaan dan Intervensi. Berbagai kebijakan Pemerintah, termasuk Departemen Kehutanan, semakin banyak yang menggarisbawahi pentingnya pemberdayaan masyarakat dan penduduk miskin. Hal ini dengan sendirinya akan melibatkan pembagian kewenangan antara penduduk miskin, elit tradisional, dan para birokrat Pemerintahan setempat. Kajian Mukherjee sarat dengan contoh tentang bagaimana hubungan kekuasaan yang berbeda antara penduduk miskin dan pemilik lahan, penyuluh lapangan, mediator, petugas kesehatan dan Pemerintah justru semakin memperkuat status kemiskinan mereka, dan bukan mengurangnya. Ketidakpastian juga mempengaruhi mata pencaharian. Kebijakan Pemerintah dapat meningkatkan ketidakpastian apabila aturan perizinan, aturan pemanfaatan dan akses lahan, dan proses pembuatan keputusan tidak transparan atau sering berubah-ubah setiap saat (seperti yang berlangsung tidak lama setelah terjadinya krisis ekonomi di Indonesia).

Penduduk miskin di pedesaan sangat skeptis terhadap program dan upaya yang dirancang oleh pihak luar (Pemerintah atau LSM) dengan maksud untuk membantu mereka (misalnya, varietas tanaman yang lebih baik, dana beasiswa), tetapi dilakukan tanpa konsultasi atau pemahaman mendasar tentang integrasi masalah yang mereka hadapi. Paket bantuan (peningkatan varietas tanaman atau bantuan pengendalian banjir) biasanya berlangsung singkat atau menimbulkan konsekuensi yang tidak diharapkan yang justru menurunkan kesejahteraan hidup mereka. Bantuan langsung (beras subsidi atau dana beasiswa) sering dialihkan oleh elit lokal kepada penerima manfaat yang bukan seharusnya. Kurangnya kepercayaan dan komunikasi ini merupakan hambatan utama dalam pembuatan kebijakan *pro-poor* dan pelaksanaan program bantuan atau intervensi *pro-poor*. Transformasi kelembagaan – melalui desentralisasi yang terus berlanjut, pemberdayaan, dan pendekatan partisipatif – merupakan kunci utama peningkatan mata pencaharian dalam jangka panjang.

Legalitas Berdampak Pada Mata Pencaharian. Upaya untuk memperbaiki mata pencaharian yang dilakukan dengan memperhatikan sistem perundang-undangan dan kelembagaan yang sah dan diakui – mulai dari hukum adat sampai dengan perjanjian internasional – akan berdampak besar terhadap penduduk miskin yang memanfaatkan hutan (Colchester, 2006). Hak pemilikan dan pemanfaatan lahan oleh masyarakat seringkali tidak diakui, atau aturannya sendiri mungkin berlawanan atau tidak sesuai. Dalam hal pemanfaatan hutan secara ‘legal’ tidak dapat disepakati, maka aturan hukum dapat diterapkan secara selektif untuk membatasi akses dan pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal. Sebaliknya, perusahaan kehutanan yang berskala besar mungkin diperlakukan lain oleh Undang-undang kehutanan atau pelaksanaan dan pemberlakuannya dikenakan secara selektif.

5.2. Konteks Kebijakan untuk Memajukan Mata Pencaharian Masyarakat dan Mengurangi Kemiskinan²⁰

Undang-Undang Kehutanan. Seperti diuraikan dalam Bab 2, memajukan mata pencaharian masyarakat dan mengurangi kemiskinan merupakan salah satu tujuan utama pemanfaatan dan pengelolaan hutan di Indonesia. UU Kehutanan tahun 1999 mewajibkan bahwa hutan harus dikelola untuk dapat memberikan manfaat ganda kepada banyak pihak dan untuk kesejahteraan rakyat. Walaupun Pemerintah mengendalikan, mengatur dan menyelenggarakan kegiatannya di dalam kawasan hutan, pengendalian tersebut diharapkan menghargai hukum adat, mendorong partisipasi masyarakat dalam kegiatan kehutanan dan memberlakukan partisipasi tersebut melalui bantuan forum pemangku kepentingan kehutanan. "Masyarakat hukum adat" mempunyai hak untuk mengumpulkan hasil hutan untuk keperluan sehari-hari, untuk melakukan pengelolaan hutan, dan untuk diberdayakan demi memperbaiki kesejahteraan mereka. Sejalan dengan semangat perundang-undangan, Departemen Kehutanan telah memprioritaskan pembangunan ekonomi bagi masyarakat lokal di dalam dan sekitar hutan didalam rencana jangka menengah untuk periode 2005-2009 (lihat boks teks di halaman berikut dan Lampiran C) dan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan 2006-2025.

Namun demikian, kendati telah ada mandat legal dan pengaturan tersebut, pencadangan kawasan hutan yang khusus digunakan untuk mengurangi ketidakadilan atau untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan mata pencahariannya belumlah ditetapkan. Sebaliknya, 75% kawasan hutan telah dialokasikan untuk mendukung pembangunan ekonomi (biasanya dalam penguasaan hutan komersial berskala besar) dan melindungi jasa lingkungan. Para pengelola kawasan hutan produksi diharapkan tidak saja memproduksi hasil hutan, akan tetapi juga pemerataan manfaat yang lebih luas dan lebih banyak untuk penduduk dan masyarakat di sekitarnya. Efisiensi dan keadilan alokasi tersebut dapat dipertanyakan mengingat besarnya jumlah penduduk miskin di pedesaan dan luasnya wilayah lahan yang diklaim negara. Pada 2004, sekitar 16% penduduk Indonesia berada dalam keadaan miskin, dua pertiga penduduk miskin ini hidup di daerah pedesaan dan 48 juta hidup di dalam kawasan hutan yang diklaim negara.

20 Bank Dunia (2001) mendefinisikan kemiskinan sebagai pencabutan hak yang mencolok atas kesejahteraan terkait dengan kurangnya pendapatan atau konsumsi materi, rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan, kerentanan dan keterbukaan terhadap resiko, tidak mempunyai kesempatan untuk didengar, dan tidak berdaya.

Program Departemen Kehutanan dan Kemajuan Upaya Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Dalam dan Luar Kawasan Hutan (lihat Lampiran C)

Program

- Memajukan pengembangan ekonomi masyarakat di dalam dan di luar kawasan hutan;
- Memperbaiki iklim usaha kecil dan menengah dan akses terhadap hutan;
- Memberikan jaminan tersedianya bahan baku untuk UKM bidang kehutanan; dan
- Melanjutkan pembangunan "Perhutanan Sosial".

Kemajuan

- Pendidikan bagi penduduk pedesaan di 552 desa sekitar konsesi hutan alam dan 2.619 desa di sekitar konsesi hutan tanaman;
- PHBM di 5.699 desa di sekitar wilayah pengelolaan jati Perum Perhutani;
- Pembangunan hutan rakyat di beberapa provinsi seluas 50.644 ha; dan
- Pengembangan perhutanan sosial (SF) di 17 tempat di berbagai provinsi di Jawa dan luar Jawa, bekerjasama dengan 8 Departemen terkait.

Inisiatif legislatif. Seperti dibahas dalam Bab 2, Dewan Perwakilan Rakyat mengakui perlunya pembaharuan dan rasionalisasi pemanfaatan lahan hutan, sebagaimana dinyatakan dalam Ketetapan MPR No. 9 tahun 2001. Ketetapan tersebut berisikan tentang perlunya melakukan reformasi undang-undang sumberdaya alam dan peraturan agraria. Undang-undang ini mengharuskan Pemerintah untuk mengkaji ulang dan mengharmonisasikan undang-undang tentang lahan dan sumberdaya alam, merevisi atau mencabut undang-undang yang bertentangan dan berdampak negatif terhadap kemiskinan dan sumberdaya, dan membangun sarana kelembagaan untuk mengatasi konflik pertanahan dan sumberdaya melalui proses yang berkeadilan. Pelaksanaan berbagai ketentuan ini berjalan lambat. Ketetapan tersebut menyerukan pembangunan agenda reformasi agraria secara menyeluruh melalui proses konsultatif dan dengar-pendapat publik. Seperti diulas dalam Bab 2, BAPPENAS (2005) telah merancang Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional yang baru, yang sekarang sedang dikonsultasikan untuk mencapai strategi pembangunan kebijakan pertanahan yang disepakati bersama.

Saat ini, sedang direvisi beberapa peraturan pelaksanaan pokok dari UU Kehutanan tahun 1999 dan sedang dibahas penataan alternatif tentang penggunaan dan pengawasan lahan hutan, khususnya untuk areal tanpa tutupan hutan. Beberapa upaya telah diambil untuk merevisi UU Agraria tahun 1960 dan UU Kehutanan tahun 1999, yang keduanya mengatur masalah lahan dan akses. Departemen Kehutanan telah membentuk Kelompok Kerja tentang Penguasaan Lahan (*Land tenure working group*) sejak tahun 2001. Para peneliti, organisasi pendukung, dan lembaga-lembaga internasional telah menawarkan berbagai analisis dan rekomendasi untuk reformasi akses dan penguasaan lahan (misalnya, *Forest Trends/ACRAF*, 2005; *CIFOR/Bank Dunia* 2004; Ringkasan Kebijakan Bank Dunia, 2004).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga telah merancang revisi UU Pokok Agraria (UUPA tahun 1960) dan melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Dengan dukungan Bank Dunia, Pemerintah juga meluncurkan suatu Program Pengelolaan Kawasan dan Kebijakan Pembangunan untuk melaksanakan agenda reformasi yang komprehensif tentang pengelolaan dan pengurusan kawasan, dengan tujuan untuk memodernisasi pengurusan

pertanahan dan meningkatkan kapasitas Pemerintah lokal untuk melaksanakan fungsi-fungsi barunya dibidang pengelolaan lahan.

Strategi Pengentasan Kemiskinan Indonesia (September 2004) mengakui bahwa pengentasan kemiskinan merupakan tujuan mendasar UUD. Strategi tersebut dimaksudkan untuk “memastikan komitmen bersama dalam menangani kemiskinan melalui pendekatan berbasis hak, untuk membangun konsensus, untuk mengutamakan kebijakan *pro-poor*, dan untuk menegaskan komitmen dalam mencapai Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goal*).” Strategi tersebut didasarkan atas konsultasi para pihak dan dipadukan dalam rencana pembangunan nasional. Strategi Pengentasan Kemiskinan mengakui beberapa masalah utama yang berbasis sumberdaya alam dan hutan yang dihadapi oleh penduduk miskin, termasuk:

- Ketidakadilan penguasaan dan kepemilikan lahan, maupun ketidakpastian dalam penguasaan dan kepemilikan areal pertanian;
- Akses terbatas pada sumberdaya alam dan kerentanan terhadap perubahan lingkungan; dan
- Partisipasi rendah baik dalam perumusan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan.

Jika dilaksanakan sepenuhnya, maka rencana tersebut menetapkan tujuan umum dan prinsip dasar yang akan sangat membantu menyelesaikan banyak masalah yang terkait dengan kawasan dan akses di sektor kehutanan. Ini termasuk “kesamaan hak tanpa diskriminasi, manfaat bersama, penentuan sasaran yang tepat dan adil, swadaya, kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, representasi, kelestarian, kemitraan dan sinkronisasi”.

Lebih jauh lagi, strategi tersebut mengusulkan untuk menciptakan stabilitas makro-ekonomi, memajukan pertumbuhan ekonomi, memperluas kesempatan kerja dan kewirausahaan, dan mengurangi ketidakadilan pembangunan antar daerah. Banyak kebijakan yang diusulkan untuk memenuhi hak hidup manusia, yaitu “untuk memperoleh pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan yang memadai, perumahan yang layak, air bersih dan aman, sanitasi, lahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang memadai, keamanan individu, dan partisipasi. Kebijakan yang paling terkait dengan pengelolaan hutan dan sumberdaya alam termasuk memajukan:

- Hak atas pekerjaan, termasuk memperbaiki kapasitas masyarakat miskin untuk menggali usaha dan memasuki pasar tenaga kerja; serta memajukan UKM dan koperasi;
- Hak atas tanah dengan menjamin dan melindungi hak milik perorangan dan hak komunal, melindungi masyarakat adat dan kelompok rentan, meningkatkan keterlibatan masyarakat miskin dalam perencanaan dan pelaksanaan rencana tata ruang dan lahan, dan melaksanakan distribusi lahan secara selektif dan bertahap.
- Hak atas akses sumberdaya dengan meningkatkan sarana bagi penduduk miskin dan masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam dan lingkungan secara lestari.
- Hak dasar penduduk miskin dalam konteks pembangunan regional dengan mengembangkan perekonomian lokal dan mempercepat pengadaan prasarana dan jasa pelayanan umum.

Untuk melaksanakan berbagai aksi dan kebijakan tersebut, strategi ini mengakui perlunya kemauan dan komitmen yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan untuk melaksanakan hukum dan peraturan secara konsisten, membatalkan undang-undang yang berbenturan, membina transparansi dan akuntabilitas anggaran, dan

mendorong masyarakat lokal untuk berpartisipasi secara aktif dalam perumusan kebijakan publik. Rencana tersebut juga mencatat bahwa pelaksanaan berbagai strategi dan kebijakan ini “harus terlembagakan secara tepat baik pada Pemerintah Pusat maupun daerah” dan bahwa “sebuah lembaga dengan kewenangan politik” diperlukan untuk melaksanakan semua strategi dan kebijakan secara efektif dan untuk mengkoordinasikan perumusan kebijakan, pelaksanaan, penganggaran, pengawasan dan evaluasi.

Dalam sebuah laporan barunya: “*Making the New Indonesia Work for the Poor*” (Membuat Indonesia baru berpihak pada penduduk miskin), Bank Dunia (2006) meninjau kebijakan dan program pengentasan kemiskinan. Laporan tersebut mencatat bahwa tata kelola merupakan intisari keberhasilan program pengentasan kemiskinan. Didalam rencana jangka menengah 2004-2009, Pemerintah dengan jelas mengartikulasikan berbagai prioritas pengentasan kemiskinan. Akan tetapi, hal ini tidak serta merta diterjemahkan kedalam rencana sektor dan anggaran dengan fokus pada kemiskinan. Oleh karena Pemerintah provinsi bertanggungjawab atas 40% belanja publik, diperlukan lebih banyak perhatian, akuntabilitas dan kapasitas pada tingkat provinsi.

Kajian masalah kemiskinan mencatat perlunya perbaikan sistem untuk menerjemahkan berbagai prioritas pengentasan kemiskinan kedalam perencanaan dan anggaran sektoral, penguatan kapasitas dan insentif bagi perencanaan dan anggaran yang *pro-poor*, peningkatan kajian kemiskinan, peningkatan kapasitas, dan partisipasi di tingkat wilayah/daerah. Mekanisme keseimbangan fiskal Pemerintah dapat lebih mengutamakan wilayah termiskin di Indonesia secara efektif dan lebih menghargai Pemerintah Daerah yang membelanjakan anggarannya untuk kegiatan *pro-poor*. Walaupun survai dan peta kemiskinan telah memberikan data kuantitatif pada tingkat nasional, namun masih dibutuhkan analisis yang lebih baik dengan data yang lebih lengkap dan rinci pada tingkat regional, termasuk peta kemiskinan. Dalam hal ini masih tetap dibutuhkan kejelasan fungsi yang lebih rinci lagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, maupun sektor swasta, fokus yang ditingkatkan terhadap pengembangan kapasitas dan insentif, dan mekanisme untuk penguatan suara dan partisipasi klien dan konstituen.

Program strategi pengentasan kemiskinan, Ketetapan MPR dan UU Kehutanan saling berbagi tujuan dan kepentingan yang sama. Namun, seperti yang terjadi pada bidang tata kelola dan reformasi, tetap saja terdapat kesenjangan antara janji dan kenyataan tataguna hutan untuk dimanfaatkan bagi seluruh masyarakat, termasuk penduduk miskin (Strategi Bantuan Negara Bank Dunia, 2004). Strategi Bank Dunia untuk Hutan Asia Timur dan Pasifik (2005) mencatat bahwa upaya untuk menyikapi masalah kemiskinan pedesaan di Indonesia dengan sendirinya harus mengangkat masalah pemanfaatan dan pengendalian lahan hutan. Pada sektor pedesaan umumnya, dan di sektor kehutanan, *agroforestry*, dan perladangan skala kecil pada khususnya, rumah tangga yang lebih miskin menderita karena ketidakpastian hak milik, menghadapi tekanan untuk pindah ke lahan yang marjinal, berpaling pada praktek pengelolaan tidak lestari, dan kurang mempunyai akses terhadap modal dan keadilan.

5.3. Distribusi Lahan, Hutan dan Kemiskinan

Tinjauan menyeluruh tentang distribusi penduduk dan kemiskinan di Indonesia akan sangat membantu sebelum bertanya bagaimana kawasan hutan dapat dimanfaatkan lebih baik untuk memperbaiki mata pencaharian atau mengurangi kemiskinan. Adalah mungkin untuk mengatakan tentang distribusi penduduk miskin relatif terhadap batas administratif dan politik, seperti kabupaten, provinsi, atau gugusan kepulauan. Data kependudukan dihimpun menurut satuan administratif dan telah banyak upaya digunakan untuk menyusun peta kemiskinan (SMERU, 2005).

Lebih sulit untuk menyajikan perkiraan jumlah penduduk yang tinggal pada berbagai fungsi kawasan hutan yang telah ditunjuk dan tutupan hutannya.

5.3.1. Penyebaran Penduduk dan Kemiskinan

Beberapa kajian awal telah memberikan landasan penting untuk analisis lebih lanjut (Brown, 2004, Deddy, Boccucci dan Dore, 2005). Tabel berikut menggambarkan beberapa butir penting seputar penyebaran kemiskinan berdasarkan provinsi.

- Walaupun Indonesia sedang bergerak ke arah urbanisasi, jumlah penduduk miskin pedesaan masih melebihi penduduk miskin perkotaan dengan perbandingan 2 : 1. Akan tetapi, ratio ini bervariasi cukup besar pada berbagai daerah. Di luar Jawa penduduk miskin pedesaan memiliki porsi yang jauh lebih tinggi dibandingkan penduduk miskin di perkotaan. Di Papua, misalnya, jumlahnya sampai 95%.
- Lebih dari separuh penduduk miskin (57%) dan separuh penduduk miskin pedesaan (52%) hidup di pulau Jawa.
- Sekitar 12 juta penduduk miskin pedesaan hidup di luar Jawa (berikut 75 juta penduduk pedesaan, penduduk miskin perkotaan, dan penduduk tidak miskin).
- Satu dari lima penduduk pedesaan adalah miskin. Bahkan di bagian Timur Indonesia, porsi terbesar penduduk pedesaan (dan masyarakat umum) adalah miskin.
- Di luar Jawa, mayoritas penduduk miskin hidup di pedesaan: lebih dari 85% terdapat di Papua, Sulawesi dan Maluku.

Secara substansial mungkin terdapat lebih banyak penduduk yang kehidupannya “bergantung pada hutan” atau yang “rentan terhadap kemiskinan,” tetapi analisis yang lebih rinci diperlukan untuk mengidentifikasi mereka. Sebagaimana catatan pada Strategi Bantuan Negara yang dikeluarkan oleh Bank Dunia, separuh penduduk Indonesia hidup dengan pendapatan yang kurang dari USD 2,00 per hari, sehingga mereka sangat rentan terhadap guncangan harga dan cuaca. Yang tidak beruntung atau penduduk miskin yang hidupnya bergantung pada hutan termasuk “penghuni hutan, termasuk pemburu-pengumpul dan peladang berpindah; petani yang tempat tinggalnya berdekatan dengan hutan, termasuk petani kecil dan yang tidak memiliki lahan; dan pengambil manfaat komersial, termasuk pengrajin, pedagang, pengusaha kecil dan karyawan industri kehutanan; dan konsumen hasil hutan diantara penduduk miskin perkotaan” (Sunderlin, 2005). Analisis pendahuluan yang disajikan dalam Bab ini belum bisa membedakan kelompok penduduk menurut kegiatan ekonomi mereka atau tingkat ketergantungannya terhadap hutan. Penduduk miskin di Jawa mungkin dilayani lebih baik oleh transportasi, program-program sosial dan mekanisme penyediaan daripada penduduk miskin pedesaan di luar pulau Jawa. Program pembangunan yang digerakkan masyarakat mungkin merupakan salah satu cara terbaik untuk menjangkau penduduk pedesaan tersebut dengan pelayanan langsung. Namun, kendala kebijakan juga mempengaruhi peluang mata pencaharian mereka secara negatif.

Penduduk, Pedesaan dan Miskin menurut Kelompok Kepulauan (dalam Jutaan)						
Pulau	Penduduk	Penduduk Pedesaan	Penduduk Miskin	Penduduk Miskin Pedesaan	Penduduk Miskin Pedesaan	Penduduk Miskin Pedesaan
Jawa	127.00	65.11	21.24	12.90	19.8%	60.7%
Sumatra	44.56	29.40	8.13	5.79	19.7%	71.3%
Sulawesi	15.31	11.02	2.69	2.32	21.1%	86.1%
Kalimantan	11.65	7.44	1.38	1.00	13.4%	72.6%
Bali & NTT	11.43	7.75	2.47	1.76	22.7%	71.1%
Maluku	2.07	1.53	0.52	0.45	29.4%	86.7%
Papua	2.35	1.79	0.92	0.87	48.6%	94.5%
INDONESIA	214.37	124.04	37.34	25.08	20.2%	67.2%

Sumber: BPS, Susenas, 2003

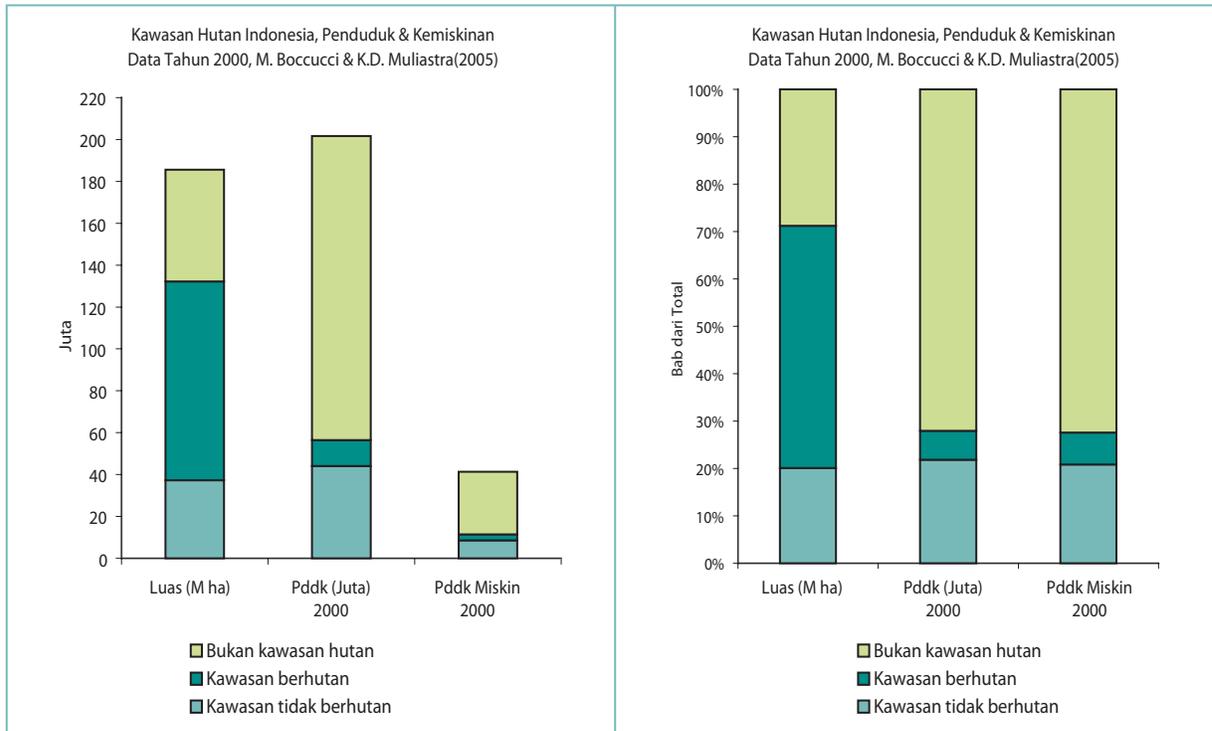
5.3.2 Distribusi Hutan dan Kemiskinan

Dua kajian tentang kemiskinan dan tutupan hutan yang dibuat belum lama ini menggunakan pendekatan dan seperangkat data yang berbeda, tetapi sampai pada kesimpulan serupa. Hasil-hasil analisa yang dibuat Muliastra dan Boccucci (2005) didasarkan atas peta dan angka kependudukan tahun 2000 serta analisis GIS yang rinci pada tingkat kecamatan dan desa. "Tutupan hutan" dan "Non-tutupan hutan" didefinisikan oleh Departemen Kehutanan dan ditetapkan melalui analisis citra satelit. Hasil-hasil analisa Brown (2004) didasarkan atas data kependudukan dan tutupan hutan tahun 2003 pada tingkat provinsi, tetapi dengan pendekatan yang jauh lebih sederhana, yaitu non-GIS. Kedua analisis sepakat bahwa 50-60 juta orang Indonesia (sekitar seperempat jumlah penduduk) hidup di banyak pedesaan yang berada di dalam "kawasan hutan" negara. Satu analisis menunjukkan bahwa mayoritas (>70%) penduduk ini hidup di wilayah tanpa tutupan hutan. Dari jumlah penduduk yang hidup di dalam kawasan hutan, sekitar 20% diantaranya miskin, sedikit di atas rata-rata nasional yang 17% (pada 2003). Di wilayah dengan tutupan hutan (arealnya lebih kecil daripada "kawasan hutan"), jumlah penduduk miskinnya lebih rendah dalam hitungan perorangan secara menyeluruh (3-6 juta orang²¹), tetapi relatif lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah total (22% penduduk miskin *versus* 17% untuk angka kemiskinan seluruh penduduk Indonesia).

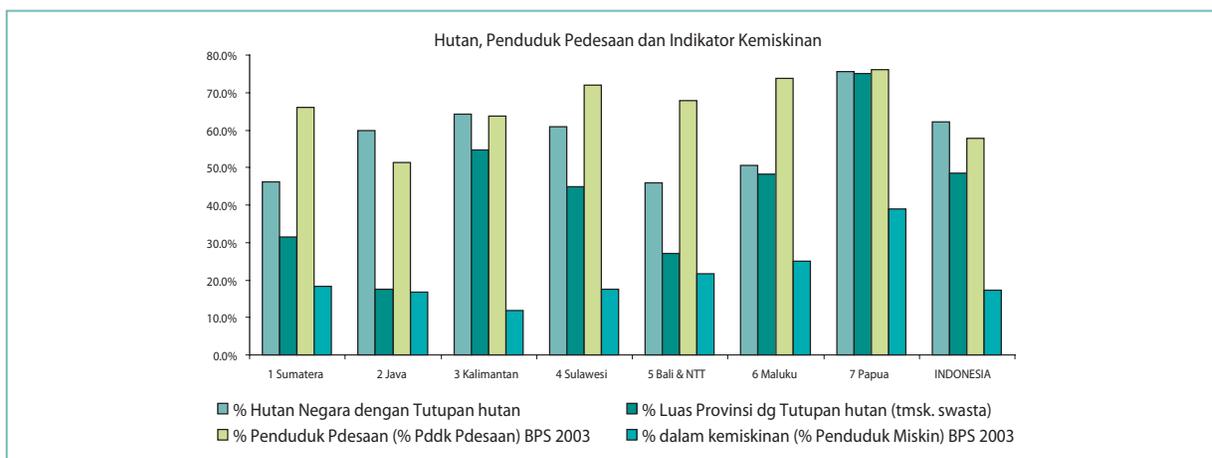
Dengan pendugaan seperti ini, masuk akal apabila disebutkan terdapat sekitar satu juta rumah tangga hidup di wilayah kawasan hutan negara dengan tutupan hutan yang baik. Kelompok rumah tangga seperti ini mungkin hidup diantara kebanyakan penduduk miskin yang terisolir dan mungkin mencakup kelompok penghuni hutan tradisional. Sunderlin dkk (2005) mencatat bahwa "kemiskinan pedesaan yang sangat parah dan sisa hutan alam di negara-negara berkembang cenderung menempati ruang yang tumpang tindih". Walaupun ini belum sepenuhnya terdokumentasikan di Indonesia, telaah geografis ini tampaknya memperkuat pendapat Sunderlin.

21 Analisis yang lebih terinci (Deddy dkk, 2005) memperkirakan bahwa 3 juta orang hidup di wilayah dengan tutupan hutan dari zona hutan negara (pada tahun 2000), sedangkan analisis tingkat provinsi (Brown, 2004) memperkirakan 6 juta di sana (pada tahun 2003). Perbedaan merupakan akibat atribusi penduduk di dalam poligon (ditetapkan oleh batas-batas administratif, satuan survai kependudukan) terhadap wilayah berhutan atau tidak berhutan di dalam poligon (ditetapkan oleh pencitraan satelit). Jika wilayah berhutan berpenduduk lebih sedikit (kepadatan lebih rendah, seperti tampaknya mungkin) pangsa penduduk lebih kecil dalam sesuatu poligon hendaknya diatributkan kepada Bab berhutan. Berfokus pada poligon lebih kecil (seperti dalam karya Dedd dkk) mengurangi potensi untuk estimasi berlebihan.

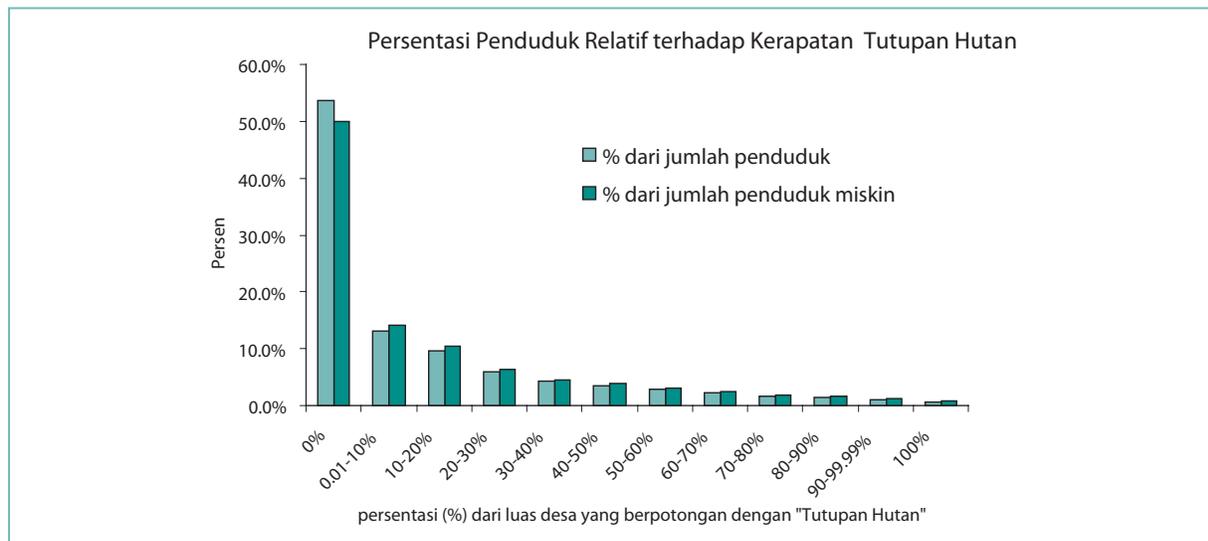
Gambar-gambar di bawah ini menunjukkan luas hutan, penduduk dan kemiskinan untuk seluruh Indonesia dengan menggunakan data tahun 2000. Gambar-gambar ini menunjukkan ketimpangan antara penyebaran penduduk dan penyebaran hutan: 70% penduduk Indonesia hidup di atas 30% persennya.



Gambar berikut menunjukkan proporsi lahan hutan, penduduk pedesaan dan penduduk miskin menurut kelompok pulau utama. Kejadian kemiskinan tertinggi terdapat di pulau-pulau sebelah Timur, khususnya di Papua, yang tetap masih memiliki tutupan hutan yang besar. Angka penduduk miskin tertinggi berada di sebelah Barat, terutama di pulau Jawa, yang memiliki porsi terendah sisa tutupan hutannya dibandingkan dengan semua pulau besar.



Gambar berikut menunjukkan distribusi rumah tangga Indonesia dan rumah tangga miskin relatif terhadap tutupan hutan (didasarkan atas Muliastira dan Boccucci, 2005). Wilayah desa (data BPS) diurut menurut tingkat tumpang tindih dengan "tutupan hutan" (data Departemen Kehutanan). Demikian pula jumlah rumah tangga dan penduduk desa-desa tersebut diurut dengan cara yang sama. Ini menunjukkan bahwa mayoritas (hampir 80%) penduduk Indonesia hidup di wilayah yang hanya mempunyai perpotongan kecil (<20%) dengan tutupan hutan. Gambar ini juga menunjukkan bahwa penduduk dalam kemiskinan sedikit bergeser ke arah prevalensi lebih besar di wilayah yang lebih banyak tutupan hutannya. Secara keseluruhan, hal ini konsisten dengan kesimpulan bahwa kebanyakan penduduk miskin Indonesia hidup di pedesaan.



Gender, Hutan dan Kemiskinan. Perhatian terhadap masalah gender dan keanekaragaman merupakan hal penting untuk pengelolaan hutan yang baik, untuk manfaat ekonomi yang merata, dan untuk tata kelola yang baik. Separuh diantara pemangku kepentingan sektor kehutanan adalah perempuan, dan peranan serta kemampuan mereka untuk memperoleh manfaat dari hutan perlu ditingkatkan. Pada saat yang sama, perlu diperhatikan kehadiran kelompok lain yang berbeda, yang mungkin dimarginalisasi atau dirugikan dengan cara serupa seperti perempuan, termasuk kelompok usia lanjut, remaja, kelompok etnis, minoritas agama, yang tidak memiliki lahan, bahkan generasi mendatang. Analisis gender dan keanekaragaman memperhatikan hubungan kekuasaan, yang menentukan peranan dan tanggungjawab berbagai kelompok, cara mereka memanfaatkan dan menghargai sumberdaya hutan, dan keterwakilan mereka dalam menentukan kebijakan penggunaan dan pengelolaan, dan pembagian manfaat (McDougall, 2001). Colfer dan Byron (2001) mencatat bahwa gender dan keanekaragaman bukan sekedar masalah tentang keadilan. Pengetahuan masyarakat lokal (seringkali dipegang oleh perempuan, lanjut usia, atau kelompok suku marjinal) sebenarnya merupakan aset yang seharusnya dipelihara dan dipupuk, bukan dianggap sepele, disamakan atau dihilangkan.

Maria Suryaalam (2004) melaporkan bahwa diskriminasi gender di bidang pengendalian sumberdaya alam terjadi atas dasar kebiasaan patriarkhal atau interpretasi hukum adat. Ia berargumen bahwa beberapa Undang-undang Nasional tidak melakukan cukup banyak upaya untuk persamaan gender, saat misalnya peranan dan hak perempuan dibiarkan untuk diatur oleh lembaga tradisional. Dengan cara demikian, perempuan "masyarakat tradisional sebenarnya mengalami marginalisasi ganda:" yaitu pertama sebagai anggota kelompok masyarakat

termarjinalkan dan kedua didalam adat patriarkhal kelompoknya sendiri. Ia percaya bahwa lembaga dan Undang-undang Nasional, bahkan UUD, seharusnya memastikan dan melindungi kesamaan dan keadilan gender, walaupun mungkin bertentangan dengan praktek-praktek yang dilakukan masyarakat tradisional.

Keanekaragaman dan Perbedaan Gender dalam Pemanfaatan Hutan. Kaum laki-laki dan perempuan memanfaatkan dan menilai hutan dan hasil hutan secara berbeda dan keduanya turut ambil bagian dalam pengelolaan hutan yang berbeda. Perempuan mungkin lebih banyak terlibat dalam pengumpulan kayu bakar, produksi arang, pengumpulan dan peningkatan hara tanaman (pupuk kandang, jerami, pupuk, dsb) dan mengumpulkan tanaman obat. Sementara pengelola hutan atau ahli ekonomi mungkin menilai kawasan hutan atas dasar beberapa jenis kayu komersial. Selanjutnya, para pemangku kepentingan setempat yang beraneka ragam mungkin memberikan penilaian atas serangkaian barang dan jasa yang disediakan hutan (Colfer dan Wadley, 2001). Sumberdaya hutan bukan kayu, seperti ikan dan air, mungkin penting sekali bagi kelompok pribumi tertentu, perempuan, atau keluarga, khususnya pada musim-musim tertentu. Perspektif yang lebih luas ini memperumit pemikiran tentang “pengelolaan hutan” secara tradisional.

Banyak kajian lapangan (McDougal 2001, Effi Permata Sari dkk, 2004) yang menemukan kasus dimana kaum perempuan menghadapi permasalahan akses atau pemanfaatan hutan yang berbeda dengan kaum laki-laki, dan relatif lebih sedikit menerima manfaat. Mengenai akses ke proses pembuatan keputusan pengelolaan hutan secara lokal, kelompok lanjut usia atau etnis minoritas mungkin menghadapi masalah yang berbeda dengan kaum perempuan dan mungkin terkendala untuk berpartisipasi penuh akibat perbedaan bahasa, kurang pendidikan, buta aksara, jarak yang jauh atau mobilitas yang kurang. Misalnya, suku Punan di Kalimantan Timur (McDougal, 2001) merupakan salah satu pemangku kepentingan dalam kebijakan pengelolaan hutan desa, tetapi karena mereka umumnya bekerja di tempat yang jauh, maka keterlibatan mereka menjadi berkurang. Namun demikian, tidaklah mudah untuk meningkatkan peranan perempuan dalam tata kelola desa atau dalam proses pembuatan kebijakan pengelolaan hutan. Kadang-kadang kaum perempuan itu sendiri menolak perubahan karena alasan budaya, atau hanya karena mereka khawatir keterlibatan lebih banyak akan menambah pekerjaan, sementara mereka sudah disibukkan oleh pekerjaan rumah tangga, termasuk mengurus anak, memasak, dan bercocok tanam.

5.3.3. Analisis Lebih Lanjut

Analisis yang lebih mendalam tentang distribusi kehutanan dan kemiskinan akan mengundang pertanyaan yang lebih pelik, baik dari sisi kependudukan maupun sisi kehutanan. Pada sisi kependudukan, diperlukan kajian tentang definisi kemiskinan pada beberapa tempat yang berbeda, termasuk kedalaman dan kerentanan relatif terhadap kemiskinan. Jadi, tidak sekedar menghitung per-kepala orang miskin. Dari sisi hutannya, analisis lebih mendalam diperlukan dengan memperhatikan spektrum yang lebih luas dari sekedar tutupan dan tipe hutannya, jauh melebihi dikotomi sederhana antara hutan dan non-hutan.

Hadi dan van Noordwijk (2005) telah memulai dengan baik diskusi tentang tutupan hutan dan pemanfaatan lahan. Mereka membuat perkiraan luas, penduduk dan kepadatannya dalam serangkaian bentang alam/agro-ekosistem yang berbeda pada tingkat kabupaten dan pulau, tetapi tidak secara khusus membahas kemiskinan. Walaupun metodanya baik dan hasilnya bermanfaat, analisis tersebut dapat dipertajam dengan menggunakan data kependudukan yang terkini (data yang digunakan saat itu tahun 1993) dan skala resolusi yang lebih tinggi. Chomitz

(Bank Dunia, sedang dikerjakan) juga mencatat perlunya mempertimbangkan spektrum jenis hutan yang lebih luas, termasuk hutan “penyangga perbatasan” dan hutan ‘perbatasan’, maupun ‘kawasan mosaik’ dengan campuran tutupan hutan dan kegiatan pertanian. Ia juga menggarisbawahi bahwa perbedaan pemangku kepentingan dan dinamika di wilayah tersebut akan memberikan respon yang berbeda terhadap kebijakan atau intervensi.

Hadi dan van Noordwijk membuat perkiraan jumlah penduduk dan tutupan hutan di berbagai sistem termasuk sawah dataran rendah, tanaman perkebunan, mosaik tanaman campuran di pegunungan, sistem campuran pada tanah dataran tinggi, padang rumput dan wilayah hutan. Hasil temuannya menyatakan bahwa separuh penduduk Indonesia hidup di wilayah padat “dataran rendah agro-ekosistem sawah dengan ‘mosaik tanaman pegunungan’ sebagai tetangga mereka di bagian hulu”. Sekitar “23% penduduk Indonesia lainnya hidup di mosaik pegunungan dan 9% hidup dalam sistem tanaman perkebunan di bagian hilir dari mosaik tanaman pegunungan.” Areal persawahan dataran rendah hanya merupakan bagian kecil dari seluruh wilayah daratan, tetapi dihuni oleh hampir empat kali lebih banyak penduduk di bagian hulu/pegunungan. Serupa dengan yang diuraikan sebelumnya, Hadi dan van Noordwijk (2005) menemukan hubungan negatif antara tutupan hutan dan kepadatan penduduk. Rata-rata kepadatan penduduk dilaporkan sebagaimana dalam tabel berikut. Mereka melihat bahwa “dikotomi hutan – pertanian tidak banyak relevansinya” di Indonesia karena “terdapat tutupan pohon cukup banyak di dalam zona pertanian” dan cukup banyak di wilayah non-hutan (rata-rata 25%). Bahkan di dalam “hamparan terjauh sistem hutan terusan dengan kepadatan penduduk yang rendah.” Analisis lebih lanjut diperlukan untuk mengkaitkan hasil-hasil tersebut dengan peta kemiskinan dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai.

Ekosistem Pertanian	Rata-rata Kepadatan Penduduk Pedesaan (orang/km persegi)
Sawah dataran rendah	240
Mosaik pegunungan intensif	100
Sistem kebun	35
Sistem hutan dengan kepadatan penduduk rendah	<15

Para analis kebijakan kehutanan baru belakangan ini mulai mengembangkan data dan alat untuk menentukan tempat tinggal manusia relatif terhadap wilayah yang berhutan dan bagaimana mereka terkena dampak perubahan kebijakan. Dengan mengetahui jumlah populasi yang berpotensi terkena dampak suatu kebijakan, maka yang hanya bisa dilakukan adalah memperbaiki pemahaman dampak tersebut dan potensi dukungan yang dapat dilakukan terhadap mereka. Lebih diperlukan lagi pemahaman tentang siapa yang paling membutuhkan dan mendapatkan manfaat dari lahan hutan negara dan dari “lahan yang berhutan.” Beberapa pertanyaan yang masih belum terjawab termasuk:

- Apakah penduduk miskin (dan kaum perempuan dan anak-anak) yang tinggal di wilayah berhutan relatif lebih baik atau lebih buruk dibandingkan dengan penduduk miskin yang tinggal di tempat lain, dan apakah program sosial Pemerintah mampu menjangkau mereka?
- Apakah penduduk hutan (dan kaum perempuan dan anak-anak) telah siap dan tepat dimasukkan dalam sensus kependudukan dan sosio-ekonomi yang dilaporkan BPS?
- Apa implikasinya bagi penduduk hutan (dan kaum perempuan dan anak-anak) atau mereka yang memperoleh mata pencaharian di dalam hutan, jika lebih banyak hutan yang ditebang atau dilestarikan?

DFID-MFP, ICRAF dan CIFOR sedang melakukan analisa kerja tambahan untuk menentukan, misalnya: seberapa ekstensif atau intensif masyarakat memanfaatkan wilayah yang berhutan dan wilayah yang tak berhutan, kegiatan ekonomi apa yang mereka lakukan di atas “lahan berhutan” yang diklaim oleh negara, berapa perolehan dari berbagai kegiatan tersebut dibandingkan dengan pemanfaatan lahan lainnya, dan implikasi apa akibat realokasi lahan. Hasil-hasil pendahuluan dari upaya tersebut diuraikan dalam Sub-bab 5.5. Bagian berikut menguraikan kerangka pemahaman bagaimana hutan dapat membantu mengurangi kemiskinan.

5.4. Hutan dan Kemiskinan: Potensi Lapangan Kerja dan Mata Pencaharian

Bagian ini berupaya menyajikan informasi yang relevan dan kuantitatif tentang bagaimana penduduk miskin memanfaatkan dan memperoleh manfaat dari lahan hutan. Akan tetapi, seperti telah dibahas, data ekonomi tingkat nasional yang tersedia terlalu agregat untuk memungkinkan menarik kesimpulan secara rinci mengenai kondisi kemiskinan kaum perempuan dan kelompok masyarakat marjinal.

5.4.1. Hutan dan Kerangka Pengentasan Kemiskinan

Sunderlin (dalam *State of the World's Forests* 2003 FAO, dan publikasi-publikasi tahun 2004 dan 2005) merangkum kepustakaan dan menyajikan sebuah kerangka yang bermanfaat untuk menguraikan masalah kehutanan dan pengentasan kemiskinan. Kerangka ini digunakan sebagai dasar untuk menyajikan informasi khusus tentang Indonesia mengenai pemanfaatan lahan, potensi penerimaan, dan lapangan kerja dalam berbagai kegiatan yang terkait dengan hutan. Sunderlin mencatat bahwa hutan dapat membantu menghindari atau mengurangi kemiskinan dengan menyediakan sumber-sumber pendapatan kecil dan merupakan jaring pengaman dalam masa-masa yang sulit. Hutan dapat membantu menghapuskan kemiskinan “dengan memfungsikannya sebagai sumber tabungan, investasi, aset pembangunan dan peningkatan penghasilan dan kesejahteraan secara permanen”. Menurut Sunderlin, terdapat lima katagori pemanfaatan hutan yang dapat memperbaiki mata pencaharian dan bermanfaat bagi penduduk miskin, yaitu konversi, hasil kayu, hasil non-kayu, jasa lingkungan dan lapangan kerja. Beberapa perkiraan kontribusi dari masing-masing pemanfaatan ini di Indonesia diuraikan dalam uraian berikut.

Konversi Hutan ke Pertanian. Holmes (2002) mencatat bahwa Indonesia telah kehilangan jutaan hektar hutan sejak tahun 1985 melalui konversi oleh para pemegang konsesi besar dan petani kecil, maupun karena kebakaran. Sejumlah lahan tersebut telah dikonversi menjadi lahan pertanian atau *agroforestry* dan beberapa yang lain rusak dan tidak produktif. *Agroforestry* dan hutan tanaman menyediakan beberapa manfaat lingkungan sebagaimana hutan, selain juga memberikan kontribusi terhadap mata pencaharian masyarakat. Petani kecil pedesaan yang terlibat dalam sistem produksi berbasis pohon memberikan kontribusi cukup nyata terhadap perekonomian nasional. Para petani kecil tersebut mengelola tanaman perkebunan seluas lebih kurang 11 juta hektar lahan.^{22, 23} (hasil kayu rakyat dan hasil hutan bukan kayu mencakup luasan areal yang sangat kecil, sebagai perbandingan). Berdasarkan atas

22 Ini adalah kawasan yang luas sekali – tetapi tidak mewakili seluruh jenis tanaman pertanian (misalnya, tanaman tahunan dan tanaman pangan, dan pohon buah-buahan tidak termasuk) dan tidak mewakili perkebunan korporasi besar serta perkebunan kayu, yang menyediakan sedikit lapangan kerja kepada penduduk pedesaan dan penduduk miskin. Juga, wilayah yang jauh lebih besar (~60 juta ha) dialokasikan kepada kehutanan komersial, yang menghasilkan sekitar USD2,1 milyar dalam pertambahan nilai dari panen kayu dan USD2,4 milyar lagi dari produk kayu olahan. Ini adalah sekitar 2,4% keluaran ekonomi menyeluruh dan memberi lapangan kerja kepada setengah juta orang (BPS, Departemen Pertanian, 2005).

23 Lokasi kegiatan petani kecil berbasis pohon relatif terhadap zona hutan resmi tidak diketahui. Agaknya, beberapa bagian tanah tersebut berada di bawah penguasaan perorangan dan bukan berada dalam zona hutan negara.

data tahun 2002, kegiatan produksi petani kecil berbasis pohon dan berbasis hutan bersama-sama – termasuk tanaman perkebunan (misalnya, kopi, kelapa sawit, karet, pohon rempah-rempah dsb), hasil hutan bukan kayu, dan hasil hutan rakyat – setiap tahunnya menyumbang USD 6,2 milyar (BPS, Departemen Pertanian). Ini merupakan lebih dari 3% dari nilai seluruh output ekonomi Indonesia dan menyediakan lapangan kerja kepada hampir 4 juta orang penduduk. Kegiatan tanaman perkebunan skala kecil sangat bervariasi dan campuran tanaman antar pulau sangat berbeda. Walaupun jutaan penduduk telah memperoleh akses terhadap lahan melalui pembukaan hutan, namun hal ini dapat menimbulkan akibat negatif terhadap lingkungan jika terlalu banyak lahan dibuka di atas lereng yang terjal atau di atas tanah yang terlalu gersang. Lihat juga bahasan pada Bab 2 tentang kehilangan sumberdaya hutan.

Hasil Kayu Olahan. Seperti telah diuraikan dalam Bab 4, pemanenan kayu dan industri pengolahan kayu di Indonesia telah memicu pendapatan ekonomi yang sangat besar, keuntungan (*rent*), aset, dan penerimaan pajak. Namun demikian, sebagian besar petani kecil dan penduduk miskin pedesaan tidak memperoleh banyak manfaat dari kegiatan ini. Sunderlin (2003) mencatat beberapa alasan mengapa hanya sedikit perolehan yang dinikmati oleh penduduk miskin. Ekstraksi kayu merupakan kegiatan “padat modal-teknologi-ketrampilan, beroperasi terbaik pada skala besar, dan ditujukan bagi pasar konsumen tertentu.” Penanaman pohon berkayu memerlukan investasi jangka panjang, penguasaan lahan yang pasti, dan pengelolaan risiko yang tinggi. Sedangkan penduduk miskin seringkali tidak mempunyai lahan, atau menguasai lahan hanya secara informal. Penduduk miskin juga memerlukan uang tunai dalam jangka pendek dan lebih suka untuk menghindari risiko. Selanjutnya dikatakan bahwa “penduduk miskin dikeluarkan dari akses kepada kekayaan per kayu [dengan undang-undang, pengaturan penguasaan dan perizinan] justru karena nilai kayu begitu tinggi dan karena mereka kurang kuasa.” Lapangan kerja dalam sektor ini dibahas lebih lanjut dalam Bagian 5.4.2.

Hasil Hutan Bukan Kayu. HHBK termasuk binatang buruan, obat, buah dan kacang, maupun bahan untuk perumahan dan perlindungan dan pakan untuk hewan ternak. HHBK bisa lebih mudah diakses dan lebih banyak memberikan manfaat langsung kepada penduduk miskin karena, seperti diteliti oleh Sunderlin (2003), mereka “memerlukan sedikit modal atau tidak sama sekali dan tersedia dalam kawasan dengan akses yang terbuka”. Selanjutnya dikatakan bahwa HHBK dapat dianggap sebagai jaring pengaman (makanan darurat dalam masa sulit), tetapi juga bisa merupakan perangkap kemiskinan (karena rendahnya volume yang dapat diekstraksi). Pengumpulan, pemanfaatan dan nilai HHBK juga mungkin berbeda diantara gender, dengan perempuan sebagai pengumpul dan pengolah produk, nilainya berbeda untuk pemanfaatan domestik atau untuk pasar lokal. Seringkali terdapat perbedaan gender dalam hal jenis produk yang dikumpulkan dan kegiatan-kegiatan pengolahan dan pemasaran HHBK. Sunderlin juga mencatat bahwa “hutan alam seringkali merupakan lingkungan produksi kurang baik dengan sedikit prasarana, biaya angkut yang tinggi karena terpencil, jumlah pembeli yang sedikit, dan rantai pemasarannya yang bersifat eksploitatif. Manfaat bersih HHBK seringkali terlalu rendah untuk membenarkan artikulasi hak milik. Akibatnya insentif untuk berinvestasi dan meningkatkan hasil menjadi terbatas”. Walaupun manusia biasanya menerapkan strategi diversifikasi dan membagi risiko, produksi HHBK mungkin lebih baik untuk menghindari kemiskinan daripada menghapus kemiskinan.

Lebih dari 90 jenis hasil hutan bukan-kayu (HHBK) diperdagangkan di Indonesia, baik secara lokal, nasional maupun internasional (FAO 2002). Nilai HHBK mungkin tercantum rendah di buku Statistik resmi karena tidak memasukkan nilai perdagangan HHBK yang luas ditingkat lokal maupun regional. Selain itu, data tentang produksi atau pendapatan

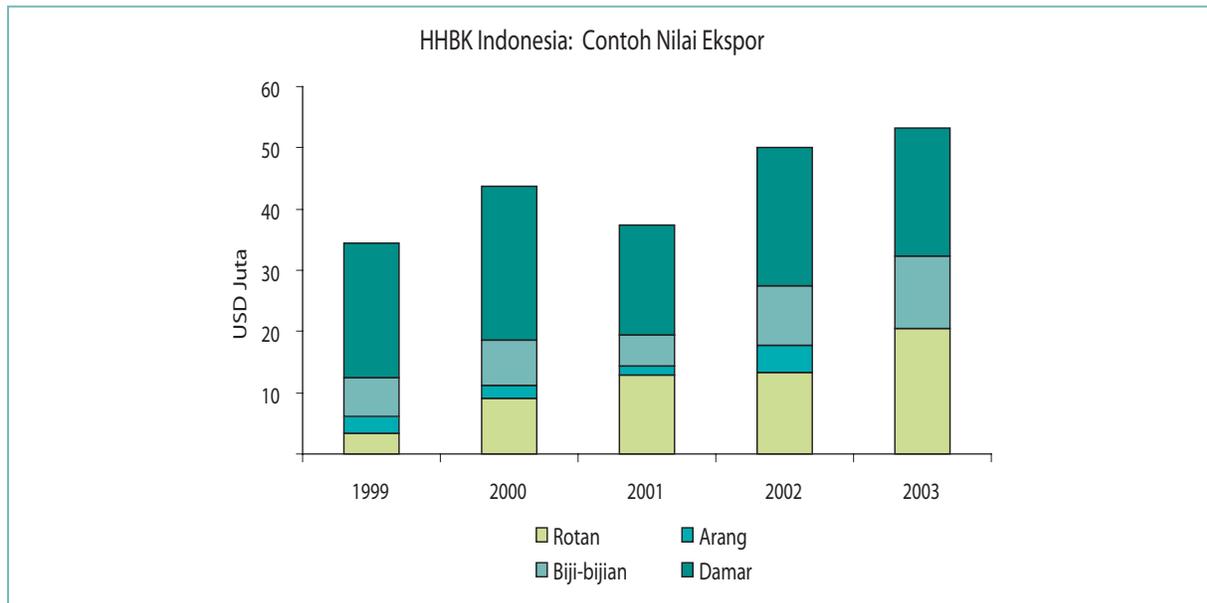
yang diperoleh kaum perempuan dan kaum laki-laki juga kurang tersedia. Akan tetapi, produk-produk tersebut memberikan kontribusi yang penting terhadap mata pencaharian penduduk tertentu dalam wilayah yang dilokalisasi, misalnya petani rotan atau masyarakat adat.

Aspek yang paling penting dan paling kurang dikenali dari HHBK ialah pemanfaatan skala subsisten, yang memungkinkan penduduk memenuhi kebutuhan dasar bila mereka kekurangan uang tunai dan kemudahan akses ke pasar (Pierce dkk 2002). HHBK secara khusus sangat cocok untuk digunakan sebagai jaring pengaman sosial rumah tangga dalam masa-masa sulit atau krisis ekonomi, maupun sebagai sumber uang tunai saat keluarga tidak mempunyai sumber penghasilan lain (Wollenberg dan Nawir, 1998). Rotan termasuk HHBK yang paling penting dilihat dari sisi nilai eksportnya. Rotan juga dapat memberikan lapangan kerja yang penting kepada petani rotan, khususnya di Kalimantan (O'Rourke, 2004)

Pertumbuhan penduduk perkotaan yang pesat dan pasar global yang semakin luas menciptakan kesempatan baru bagi petani kecil untuk mengumpulkan, mengolah dan memasarkan hasil hutan lainnya, termasuk obat tradisional, kerajinan, sarang burung, madu dan lain-lain. Beberapa HHBK juga memainkan peranan budaya atau spiritual penting dalam praktek-praktek tradisional. Akan tetapi karena banyak sumberdaya tumbuh-tumbuhan dan hewan mempunyai akses yang terbuka, maka komersialisasi HHBK yang meningkat dapat mengakibatkan eksploitasi yang berlebihan. (CIFOR, 2004).

Pertambahan nilai dan keuntungan dari kegiatan HHBK diantaranya terletak dibidang transportasi dan pemasaran. Namun kedua hal ini biasanya tertutup bagi rumah tangga miskin. HHBK dapat diakses oleh penduduk miskin karena nilai pasarnya yang rendah, dan karena semakin menjadi berharga, maka para peminat yang begitu kuat umumnya menghargainya sesuai dengan manfaatnya (Dover 1993). Dalam kasus lain, munculnya substitusi murah di pasar global dapat membatasi potensinya untuk dikomersialisasikan. Kadang-kadang permintaan produk 'hijau' dan 'perdagangan yang *fair*' yang semakin meningkat dari pihak konsumen dapat membuat petani kecil lebih mampu bersaing dan memastikan nilai sistem pengelolaan setempat.

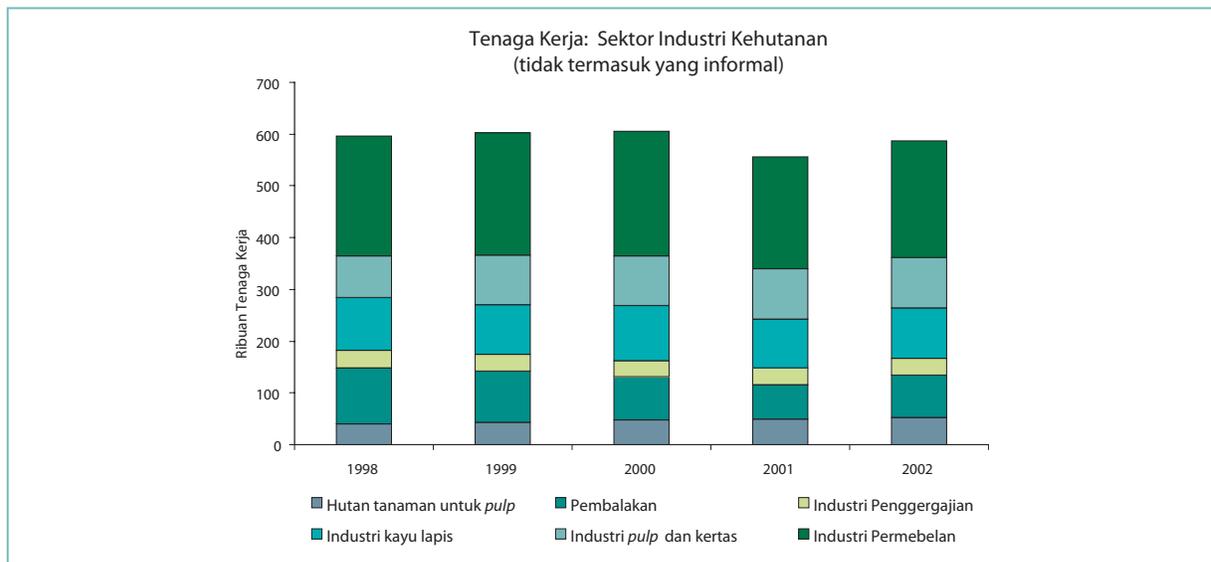
Departemen Kehutanan melaporkan nilai dan volume ekspor untuk beberapa produk HHBK termasuk arang, kayu manis, kopal, damar dan jenis damar lain. Sementara BPS melaporkan nilai ekspor damar, biji-bijian dan rempah-rempah. Angka-angka ini menunjukkan bahwa perolehan ekspor sebesar USD 50 juta per tahun dimungkinkan dalam tahun-tahun puncak. Ekspor hasil rempah-rempah menghasilkan USD 200-300 juta setahun, akan tetapi komoditas ini tidak semuanya HHBK. Data produksi dilacak secara periodik untuk serangkaian produk yang jauh lebih banyak jenisnya, termasuk getah karet, getah pinus, dan terpentin, sagu, sutra/murbei, bambu dan minyak kayu putih. Rempah-rempah, biji-bijian, kina, tanaman obat dan madu juga disebut sebagai produk HHBK oleh BPS. Volume dan nilai sebenarnya mungkin sekali jauh lebih tinggi karena angka-angka ini tidak termasuk perdagangan dalam negeri atau produksi skala kecil yang memang tidak dilaporkan.



Sumber: Departemen Kehutanan, BPS, FAO

Jasa Lingkungan. Hutan dapat menghasilkan manfaat langsung dan tidak langsung melalui penyediaan jasa lingkungan. Manfaat langsung termasuk pengadaan air, kesuburan tanah, pengendalian hama dan persediaan benih yang dimanfaatkan penduduk lokal dalam mata pencaharian mereka sehari-hari. Seperti diuraikan di atas, mungkin ada perbedaan gender dalam cara menikmati jasa lingkungan (misalnya air untuk sanitasi dan kesuburan tanah untuk pertanian) dan dalam cara pendistribusian manfaat tersebut. Jasa lingkungan membentuk bagian dari fungsi “jaring pengaman” hutan sebagaimana yang dijelaskan oleh Sunderlin (2003). Manfaat tidak langsung mungkin termasuk nilai jasa yang dirasakan dari jarak jauh, seperti perlindungan DAS untuk pengguna hilir atau perlindungan keanekaragaman hayati sebagai produk barang bagi masyarakat global. Jika hubungan kelembagaan atau pasar dapat dikembangkan dimana penerima manfaat hilir atau jarak jauh bersedia dan mampu membayar untuk produksi jasa tersebut, maka penduduk miskin di hutan atau pegunungan bisa mendapat manfaat dengan pembayaran tunai langsung. Berbagai pembayaran transfer ini atau berbagai pembayaran untuk jasa lingkungan/ ekologi “mempunyai potensi untuk meningkatkan mata pencaharian penduduk yang tinggal di dalam hutan dan membantu mengentaskan kemiskinan” (Sunderlin 2003), akan tetapi skim-skim semacam ini belum dipraktekkan secara luas di Indonesia. ICRAF, dengan bantuan IFAD dan lembaga-lembaga bantuan lainnya, telah melaksanakan proyek berjudul “*Rewarding the Upland Poor for Environmental Services*” (RUPES) (Memberi Imbalan kepada Penduduk Miskin di daerah Hulu untuk Jasa Lingkungan) untuk mempelajari mekanisme pembayaran jasa lingkungan bisa diterapkan di Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Sunderlin juga menyampaikan bahwa pariwisata merupakan cara lain lagi untuk menyediakan bentuk pembayaran transfer atau manfaat untuk memperbaiki mata pencaharian di beberapa wilayah. Ia mencatat bahwa bahkan pembayaran transfer tunai kecilpun (per wisatawan atau per penerima manfaat di hilir) bisa sangat bermanfaat bagi penduduk miskin di hulu. Seperti diuraikan di bawah, distribusi biaya (misalnya, buruh dalam penanaman atau pemeliharaan pohon) dan manfaat (pembayaran langsung atau prasarana) dari skim PES perlu dievaluasi mengenai perbedaan antara kelompok sosial, khususnya yang termiskin, yang termarginalisasi dan kaum perempuan.

Lapangan Kerja dan Manfaat Tidak Langsung. Sunderlin (2003 dan 2005) mengelompokkan lapangan kerja langsung sebagai golongan pemanfaat hutan ke lima yang dapat membantu mengurangi kemiskinan, walaupun sebenarnya ini hanya merupakan pekerjaan yang diciptakan oleh kegiatan lain yang telah diuraikan tadi, termasuk industri pengolahan kayu yang menggunakan bahan baku kayu dari hutan alam. Pada akhir 1990an, terdapat lebih kurang 600.000 karyawan yang bekerja dalam sektor kehutanan formal di Indonesia, termasuk sekitar 200.000 yang terlibat dalam industri permebelan. Sunderlin juga menyatakan bahwa kegiatan kehutanan menciptakan dampak pengali (*multiplier effect*) dan dampak *trickle down* pada daerah setempat. Masalah-masalah ini dibahas dalam bagian berikut.



Sumber: B. Simangunsong, GTZ 2004

Dengan mempertimbangkan semua masalah tersebut, Sunderlin menyarankan agar “strategi pengentasan kemiskinan berbasis hutan harus mencakup: penetapan program yang terfokus pada kepentingan rakyat, menghilangkan hambatan-hambatan aturan penguasaan lahan; perbaikan dalam penataan pemasaran untuk masyarakat yang termarginalkan; penciptaan kemitraan antara penduduk miskin dan perusahaan-perusahaan kehutanan; merancang ulang pembayaran transfer; dan integrasi upaya pengentasan kemiskinan berbasis hutan kedalam strategi pembangunan pedesaan dan pengentasan kemiskinan.” Strategi Pengentasan Kemiskinan Indonesia mengangkat beberapa masalah tersebut mengenai reformasi kebijakan dan penguasaan lahan, tetapi tidak secara khusus menyebut sumberdaya hutan dan jasa lingkungan.

5.4.2. Kemungkinan Lapangan Kerja Terkait dengan Kayu/Kehutanan Komersial.

Sektor industri kehutanan Indonesia melibatkan sekitar 400.000 orang tenaga kerja. Mereka bekerja di pabrik atau perusahaan perKayuan, yang cenderung merupakan perusahaan yang relatif besar dan padat modal, yang memasok seperangkat kecil komoditas berbasis kayu, terutama yang diarahkan pada pasar ekspor. Industri permebelan di bagian hilir mempekerjakan sekitar 200.000 orang lagi. Sub-sektor permebelan melibatkan pengoperasian yang lebih kecil dan lebih beragam yang memasok pasar dalam negeri maupun luar negeri. Pekerjaan di perusahaan perKayuan dan perkebunan cenderung lebih berbasis pedesaan (melibatkan sekitar 150.000 pekerja) sedangkan

pekerjaan dibidang *pulp* dan kertas,²⁴ pabrik kayu lapis dan penggajian lebih berbasis perkotaan (sekitar 250.000 pekerja). Angka-angka ini didasarkan atas data survai Badan Pusat Statistik dan termasuk data dari perusahaan yang sudah mapan dan cukup besar untuk dilaporkan. Beberapa pekerjaan di sektor kehutanan mungkin bersifat musiman atau sementara. Data-data ini tidak termasuk operasi skala kecil dan lapangan kerja sektor informal. Secara khusus, data ini tidak termasuk pekerjaan dalam operasi ilegal (Simagunsong, GITZ, 2004).

Walaupun sektor kehutanan memberikan manfaat ekonomi yang cukup besar, sektor ini bukan merupakan sumber lapangan kerja utama dalam konteks angkatan kerja Indonesia yang sebesar 100 juta orang. Sebagai perbandingan, seperti ditunjukkan di atas, sekitar 4 juta orang bekerja di sektor *agroforestry*. Sektor perikanan mempekerjakan lebih dari 3 juta orang. Pertanian mempekerjakan puluhan juta orang. Ini mengindikasikan adanya kapasitas penyerapan tenaga kerja oleh sektor industri, ketimbang dampaknya terhadap penduduk miskin perkotaan atau pedesaan. Walaupun beberapa penduduk miskin mungkin dilibatkan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan kehutanan, sektor ini tidak akan mungkin menyediakan cukup banyak kesempatan bekerja untuk mengangkat sejumlah besar penduduk miskin bangsa ini keluar dari kemiskinan. Dengan krisis yang terjadi di sektor kehutanan sekarang ini, keberlanjutan beberapa jenis pekerjaan tersebut menjadi dipertanyakan.

Dampak Pengali (*Multiplier effect*). Seperti telah disebutkan oleh Sunderlin, berbagai kegiatan sektor kehutanan telah menciptakan dampak pengali lapangan kerja di daerah setempat karena para pekerja mereka menciptakan permintaan akan barang dan jasa lokal, seperti pangan, perumahan dan energi. Kegiatan kehutanan juga memperbaiki transportasi dan akses pasar bagi penduduk miskin pedesaan yang terisolir. Juga bisa terjadi dampak negatif terhadap budaya lokal atau jasa lingkungan yang diandalkan oleh masyarakat. "Dampak pengali" timbul karena produksi satu barang memicu permintaan sekunder untuk barang input lain, sehingga merangsang sektor perekonomian lainnya. Pada umumnya, kegiatan memproduksi bahan baku (kayu, padi, karet) mempunyai nilai pengali lebih rendah, sedangkan kegiatan manufaktur dan kegiatan peningkatan nilai tambah lain memiliki nilai lebih tinggi. Berdasarkan data dan analisis BPS (2000), produksi kayu mempunyai nilai pengali relatif rendah dibandingkan dengan penggunaan lahan *agroforestry* lainnya yang tersedia (misalnya karet). Diantara kegiatan pengolahan kayu, pembuatan mebel dan komponen bangunan mempunyai nilai pengali lebih tinggi dibandingkan dengan pembuatan *pulp* atau kayu lapis. Bahkan jika kegiatan kehutanan menyediakan manfaat pengali, patut dipertanyakan apakah 'kehutanan' atau kegiatan lain menyediakan manfaat pengali dengan tingkat lebih tinggi, atau manfaat yang lebih sedikit ditargetkan bagi penduduk miskin di pedesaan.

Trickle Down? Sunderlin juga menyebutkan dampak *trickle down* sebagai sumber pengentasan kemiskinan yang berbasis hutan. Kehutanan memberikan sumbangan terhadap pengentasan kemiskinan melalui kontribusinya pada pertumbuhan ekonomi, tetapi tidak banyak diketahui tentang dampak atas pengentasan kemiskinan di Indonesia. Dengan menghasilkan USD 4-6 milyar setahun selama lebih dari 20 tahun terakhir, kehutanan (penebangan dan pengolahan) telah memberikan kontribusinya sebesar USD 100 milyar lebih kepada perekonomian Indonesia, dan ini belum termasuk kontribusi sektor informal. Namun, kontribusi sektor kehutanan dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan sebagian, dan tidak memberikan sumbangannya terhadap pertumbuhan secara menyeluruh (BPS, 2004). Kebanyakan pengamat (ICRAF 2005, ringkasan kebijakan Bank Dunia 2004, CIFOR 2004) agaknya sepakat bahwa penduduk miskin pedesaan dan yang kehidupannya bergantung pada keberadaan hutan

24 Ingat bahwa data ini sangat teragregasi dan pekerjaan di sub-sektor kertas biasanya tidak termasuk dalam diskusi "sektor kehutanan primer." Banyak pihak mencatat bahwa pabrik *pulp* sangat padat modal dan menghasilkan sedikit lowongan kerja relatif dengan sub-sektor lain.

tidak melihat bagian besar dari manfaat tersebut. Jika *trickle down* diharapkan bermanfaat bagi penduduk miskin, maka harus ada kebijakan untuk memastikan bahwa beberapa *trickling* bisa terjadi dan bahwa hal itu terjadi di tempat yang tepat.

Usaha Kecil dan Menengah. Bank Dunia dan IFC (Ringkasan Kebijakan 2004) mencatat bahwa UKM merupakan kekuatan utama dalam pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Mereka beroperasi dalam kondisi lingkungan yang tidak pasti, sangat bersaing, dan sangat dipengaruhi oleh keadaan makroekonomi serta iklim regulasi. Sektor kehutanan, seperti disampaikan dalam Bab 4, terkonsentrasi cukup tinggi dengan hanya 8% perusahaan besar yang memanfaatkan 60% kayu dengan orientasi ekspor, sementara bagian terbesar (80%) merupakan perusahaan kecil atau menengah dengan orientasi pada pasar domestik (NRM, 2004). Industri permebelan cenderung lebih kecil dan lebih beragam dibandingkan pabrik pengolahan. Inilah ciri dari "*missing middle*" Indonesia dalam struktur industri, dengan sejumlah kecil perusahaan besar disatu ekstim dan sejumlah besar perusahaan dan yang lainnya di ekstim yang lain. Sintesis tiga studi yang baru-baru ini dilakukan Departemen Kehutanan merekomendasikan untuk mengangkat UKM sebagai bagian dari suatu rencana restrukturisasi industri lebih besar (Departemen Kehutanan, CIFOR, MFP 2005). UKM ini bersifat fleksibel dan lebih beragam dibandingkan perusahaan besar dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan permintaan pasar masa depan dan dapat memberikan kontribusi terhadap ekspor dan perdagangan. Bank Dunia dan IFC telah merekomendasikan sejumlah reformasi untuk memperbaiki iklim usaha untuk UKM, termasuk mengurangi hambatan pengaturan, merampingkan penatausahaan pajak, meningkatkan akses terhadap kredit dan terhadap pendidikan bisnis yang mendukung.

Skim Hutan Tanaman dan Petani Penanam. Mengingat kesenjangan yang lebar antara pasokan bahan baku kayu lestari dan permintaan industri pengolahan di Indonesia, jelaslah bahwa sebagian kawasan hutan yang rusak akan dikonversi menjadi hutan tanaman dalam tahun-tahun mendatang. CIFOR (2004) dan yang lainnya telah menyarankan bahwa petani kecil dan penduduk miskin bisa memperoleh keuntungan melalui keterlibatan mereka dalam skim pembangunan hutan tanaman/penanam pohon atau bentuk kemitraan lainnya dengan perusahaan kehutanan komersial yang lebih besar. Seperti dibahas dalam Bab 4, Departemen Kehutanan telah melakukan inisiatif untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan dan mendorong partisipasi dan investasi mereka dalam produksi kayu dan hutan tanaman. Nawir dan yang lainnya (CIFOR, 2003) telah mempelajari masalah tersebut dan mengidentifikasi karakteristik hubungan kemitraan yang berhasil. Suatu spektrum pengaturan mengenai hal ini dapat dipertimbangkan, yaitu mulai dari kepemilikan masyarakat (menanam pohon berdasarkan kontrak dengan suatu perusahaan) sampai dengan kepemilikan perusahaan (dengan menyewakan lahan kepada para penanam). Skim yang dapat berhasil dengan baik harus didasarkan atas manfaat bersama, termasuk kelangsungan pendanaan, kepastian penguasaan, dan pengendalian konflik. Skim tersebut juga harus dapat mengatasi kurangnya kepercayaan dan memperbaiki perencanaannya, re-investasi, penilaian kebutuhan masyarakat, dan ketrampilan bernegosiasi. Namun demikian, kelangsungan skim-skim tersebut dalam jangka panjang belumlah dapat diperlihatkan.

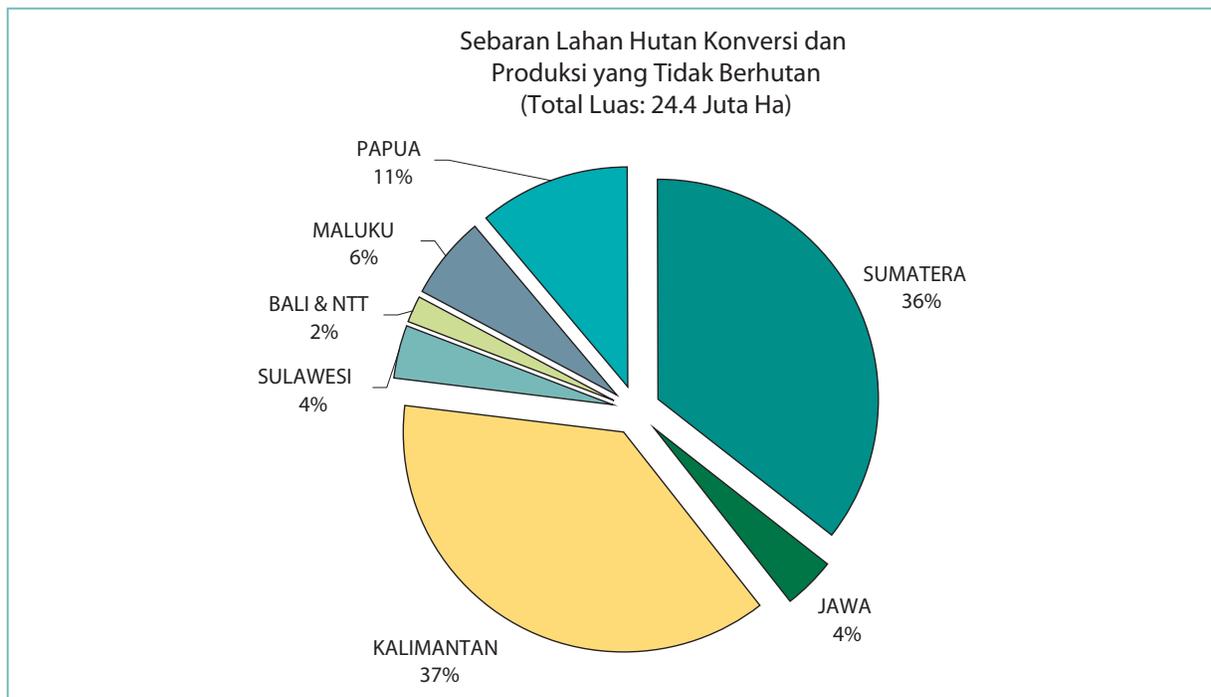
Walaupun masyarakat mungkin mendapat manfaat secara finansial, harus diakui bahwa pembangunan hutan tanaman tidaklah terlalu banyak dapat menyerap tenaga kerja dibandingkan dengan pemanfaatan lahan untuk sektor pertanian lainnya atau *agroforestry*, sehingga kapasitas penyerapan tenaga kerja dari berbagai skim tersebut mungkin tidaklah terlalu tinggi (seperti dilihat dalam grafik lapangan kerja di atas). Dalam hal pemilihan lokasi untuk tanaman baru, penting juga dicatat temuan Maturana dan lainnya (2003) dan Cossalter dan Pye (2003) dari CIFOR. Cossalter dan Pye mencatat *pro* dan *kontra* dari penanaman pohon cepat tumbuh dan mengingatkan bahwa

pembangunan hutan tanaman sebaiknya tidak dilakukan bila kegiatan tersebut bisa menyebabkan hilangnya hutan alam, menghambat penyediaan produk barang dan jasa hutan pada tingkat bentang alam, atau memberikan dampak negatif terhadap masyarakat setempat. Selanjutnya, Maturana dan rekan menyapaikan bahwa masyarakat dapat memperoleh pendapatan sebesar USD 350-700 per hektar/tahun (atau sekitar USD 630-1400 per rumah tangga per tahun) di atas lahan hutan yang rusak dan hutan bekas tebangan dengan memproduksi aneka produk campuran dari 300 lebih jenis produk dalam tujuh katagori pemanfaatan. Masyarakat tidak akan menerima skim kemitraan ini apabila pembangunan hutan tanaman tidak dapat menghasilkan manfaat sebagai bagian dari mata pencaharian mereka, dan upaya untuk membangunnnya mungkin akan menuai konflik.

Dampak Lapangan Kerja dari Restrukturisasi Industri. Seperti telah dibahas dalam Bab 4, restrukturisasi industri mutlak diperlukan bagi kelestarian jangka panjang sektor kehutanan, termasuk keseimbangan yang lebih baik antara pasokan dan permintaan. Hal ini akan termasuk transisi dari industri yang biasa menggunakan bahan baku kayu hutan alam ke industri pengolahan dan produk pengolahan yang bisa menggunakan kayu hutan tanaman. Secara ideal, industri pengolahan berbasis kayu hendaknya memiliki keanekaragaman produk dan lebih bergantung kepada usaha kecil dan menengah yang lebih fleksibel dan mudah menyesuaikan diri dan menyerap lebih banyak tenaga kerja. Pergeseran dari kondisi saat ini ke keadaan yang lebih baik di masa datang akan melibatkan transisi dalam hal lapangan kerja sepanjang waktu. Beberapa analisa yang telah dilakukan (FFSA, BAPPENAS dan NRM 2004) mengindikasikan bahwa kesempatan kerja yang diciptakan melalui percepatan pembangunan hutan tanaman mungkin cukup untuk mengimbangi pekerjaan yang hilang akibat penutupan industri dalam sub-sektor yang kinerjanya kurang efisien dan kurang berdaya saing. Memperluas kegiatan UKM dalam pengolahan industri hilir dan kegiatan ekspor juga berpotensi untuk menyerap lebih banyak tenaga kerja dibandingkan dengan industri pengolahan berskala besar. Sama halnya, memanfaatkan lahan hutan yang rusak untuk pemanfaatan yang lebih produktif juga memiliki potensi untuk menciptakan lebih banyak kesempatan kerja yang bisa mengimbangi hilangnya kesempatan kerja akibat restrukturisasi industri.

5.4.3. Potensi Lapangan Kerja/Mata Pencaharian dari Rasionalisasi Pemanfaatan Lahan.

Upaya untuk menanggapi masalah kemiskinan pedesaan di Indonesia dengan sendirinya harus mengangkat pula isu pemanfaatan dan pengendalian lahan hutan. Realokasi lahan hutan yang rusak dan terdegradasi untuk dimanfaatkan secara produktif oleh petani kecil dan penduduk miskin telah direkomendasikan sebagai salah satu cara untuk melakukan rasionalisasi pemanfaatan lahan dan mengurangi kemiskinan (ICRAF 2005, CIFOR 2004, UK-DFID 2006, Bank Dunia 2004). Analisis yang dilakukan Departemen Kehutanan belum lama ini mengungkapkan bahwa seperempat "kawasan hutan" yang telah ditunjuk di Indonesia (sekitar 32 juta ha) kurang mempunyai tutupan pohon (NSDH 2004). Beberapa kawasan berhutan tersebut sebenarnya merupakan lahan *agroforestry* yang dikelola oleh masyarakat dan beberapa wilayah lainnya yang tidak berhutan bukanlah semata-mata merupakan hutan rusak saja, tetapi juga merupakan lahan pertanian (ICRAF, 2005).



Rasionalisasi pemanfaatan dan pengelolaan lahan-lahan tersebut akan memberikan manfaat bagi perekonomian dan masyarakat dengan membolehkan pengalihan lahan rusak ke dalam pemanfaatan yang lebih produktif dan dengan menghilangkan berbagai ketidakpastian yang merupakan hambatan bagi investasi pedesaan. Bagi sektor Kehutanan hal ini juga bermanfaat karena akan mengurangi biaya pengelolaan dan tetap mempertahankan kawasan tidak produktif dan rusak tersebut sebagai "kawasan hutan". Seperti telah banyak ditunjukkan bahwa kebanyakan penduduk yang hidup di dalam kawasan hutan menempati wilayah yang tidak berhutan. Tidak diperoleh informasi yang jelas tingkat intensitas masyarakat yang telah menduduki dan memanfaatkan lahan hutan tersebut atau seberapa besar ketergantungan mereka terhadap sumberdaya hutan di sekitarnya. Seperempat penduduk Indonesia masih berpotensi untuk memperoleh manfaat dari kebijakan rasionalisasi pemanfaatan dan alokasi lahan hutan tersebut.

Deininger ((2003) telah mempelajari bagaimana kebijakan pertanahan dapat memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan dan menyimpulkan bahwa dengan memperbaiki kepastian penguasaan lahan, maka akan berdampak besar terhadap nilai investasi dan aset. Deininger memandang realokasi lahan dan kepastian penguasaannya sebagai sebuah usulan ekonomi, suatu investasi dalam pembangunan berkelanjutan. Dengan membuat penguasaan lahan yang pasti maka investasi bisa dilipatgandakan, dan nilai lahan serta kesejahteraan penduduk miskin dapat ditingkatkan. Hal ini juga merupakan investasi dalam keadilan dan keamanan, karena dengan kepastian penguasaan lahan, penduduk miskin akan lebih sedikit mengeluarkan waktu, tenaga dan biayanya untuk mengamankan hak kepemilikan lahan dan frekuensi konflik juga akan berkurang. Sebaliknya, pembatasan penguasaan lahan tidak saja mengurangi pasokan dan akses terhadap lahan, tetapi juga meningkatkan biaya transaksi (beban untuk perekonomian), dan menurunkan minat investasi, kontrak jangka panjang, dan pasar penyewaan lahan (praktek penyewaan ilegal atau tidak adanya transparansi meningkatkan ketidakadilan dan merugikan penduduk miskin). White (2004, lihat boks teks dalam Bagian 5.5) menyatakan bahwa

masalah penguasaan lahan merupakan hal yang rumit dan harus didekati dengan cara lintas-disiplin. Misalnya, perbaikan alokasi lahan atau penguasaan lahan bisa menimbulkan biaya atau manfaat yang berbeda untuk kelompok yang berbeda, termasuk kaum perempuan dan kelompok masyarakat yang termarginalisasikan, dan hal ini perlu dievaluasi dengan cermat. Mekanisme penyelesaian sengketa secara proaktif juga diperlukan, dan ini disadari oleh semua pemangku kepentingan di Indonesia.

Kawasan Hutan Produksi dan Hutan Konversi meliputi areal seluas lebih kurang 60% dari seluruh "kawasan hutan." Luasan ini mencakup 24,4 juta ha lahan rusak dan tidak berhutan. Jumlah ini merupakan tiga perempat dari seluruh kawasan hutan yang rusak yang ada di Indonesia. Lahan-lahan tersebut telah dialokasikan untuk pemanfaatan ekonomi secara produktif,²⁵ sehingga disarankan hanya merubah lahan-lahan tersebut untuk pemanfaatan yang lebih produktif, dengan pola-pola kepemilikannya, khususnya yang dapat meningkatkan tutupan pohon dan melindungi tanah. Hampir 30% wilayah hutan produksi dan konversi tersebut tidak mempunyai tutupan pohon.²⁶ Gambar di sebelah menunjukkan penyebaran geografis dari lahan yang tidak berhutan tersebut. Kebanyakan wilayah yang tidak berhutan berada di Sumatra dan Kalimantan. Namun demikian, pulau-pulau kecil mungkin mempunyai lahan rusak setempat yang cukup luas (1-3 juta hektar) yang bisa memberikan kontribusi besar terhadap lapangan pekerjaan dan pengentasan kemiskinan pada tingkat regional.

Para ekonom dari Program Kehutanan Multi-Pihak DfID telah memperkirakan besarnya perbaikan yang mungkin dilakukan melalui sejumlah kebijakan pemungkin, seperti peningkatan kesediaan lahan, akses dan penguasaan yang pasti, atau peningkatan produktivitas (UK-DfID, 2006). Analisis ini menunjukkan bahwa dengan sedikit realokasi lahan atau peningkatan kepastian lahan, maka investasi dalam produktivitas lahan bisa menghasilkan perolehan yang tinggi, yaitu sampai USD 1,4 milyar setahun dalam bentuk pendapatan tambahan, dan mungkin 1,6 juta lebih lowongan pekerjaan. Jika ini merupakan pekerjaan yang berkualitas baik yang akan menopang kehidupan keluarga masyarakat miskin, maka inisiatif semacam ini bisa memberikan manfaat bagi 8 juta penduduk miskin. Akan tetapi, sekalipun dengan penentuan target yang baik, tidak semua orang miskin akan menjadi penerima manfaat dari program seperti ini. Manfaat-manfaat semacam ini akan terwujud setelah program berjalan selama satu dasawarsa, yaitu pada saat investasi dalam lahan menjadi matang dan mencapai pasar. Sudah pasti, dengan alasan ekonomi, usulan seperti ini patut ditelaah lebih lanjut, terutama dalam kaitannya dengan komitmen Departemen Kehutanan untuk meningkatkan mata pencaharian masyarakat pedesaan.²⁷

SMERU (2002), dalam sebuah kajiannya tentang dampak suatu proyek penerbitan sertifikat tanah secara sistematis, menemukan bahwa peningkatan hak dengan pemberian sertifikat tanah menimbulkan peningkatan akses untuk memperoleh kredit (melalui hipotek), peningkatan investasi dalam tanah (terutama perumahan), peningkatan transaksi tanah, dan peningkatan nilai tanah (basis aset lebih besar). Nilai peningkatan tersebut biasanya kecil, tetapi cukup berarti, yaitu dalam kisaran 5-15%. Walaupun kecil, dampaknya terhadap nilai tanah jauh lebih besar, dimana para responden melihat kenaikan harga tanah rata-rata 65% akibat sertifikasi tanah. Dalam suatu

25 Saran untuk merealokasi wilayah degradasi jarang diterapkan terhadap Hutan Konservasi dan Hutan Lindung karena mereka dialokasikan untuk produksi manfaat jasa lingkungan hidup, bukan manfaat keuangan langsung dari kegiatan produksi.

26 Sumber dan keakuratan data selalu kontroversial bila berkaitan dengan kawasan hutan. Angka-angka ini didasarkan atas Rekalkulasi Sumberdaya Hutan tahun 2003 yang dikeluarkan melalui Statistik Kehutanan pada tahun 2004 dan dilaporkan pada situs [web](http://web.deptan.go.id) Departemen Kehutanan ([Departemen Kehutanan.go.id](http://DepartemenKehutanan.go.id)). Walaupun ini mungkin tidak sepenuhnya akurat, tetapi tersedia untuk umum, mencakup seluruh wilayah Indonesia, dan statusnya resmi, berlawanan dengan data yang lebih akurat yang mungkin tersedia bagi peneliti tertentu untuk wilayah tertentu. Wilayah tanpa data tidak termasuk.

27 Alokasi atau pembagian ulang tanah dapat dianggap sebagai isu privatisasi, menanyakan berapa nilai tanah sebagai aset perorangan lawan aset publik. Analisis ini tidak ditelusuri di Indonesia.

kajian di Thailand, Byamugisha (1999) menunjukkan bahwa penerbitan sertifikat tanah dan belanja publik atas pendaftaran tanah mempunyai dampak jangka panjang positif yang signifikan terhadap pengembangan finansial dan pertumbuhan ekonomi (walaupun ada beberapa dampak negatif dalam jangka pendek, yang mungkin diakibatkan ketidakpastian dan spekulasi). Kajian ini dan beberapa kajian lainnya menunjukkan bahwa hak milik perorangan berkontribusi terhadap pengembangan perekonomian pasar. Kedua hasil kajian tersebut menguatkan pembenaran dari sisi ekonomi untuk mempertimbangkan lebih dalam masalah rasionalisasi lahan dan perbaikan kepastian penguasaannya. Namun, demikian, kepustakaan tentang penguasaan dan keamanan lahan di Indonesia kebanyakan didasarkan atas studi kasus terbatas atau kisah sukses. Karena itu diperlukan telaah lebih mendalam atas nilai ekonomi kepastian penguasaan lahan bagi masyarakat dan petani kecil, maupun pemahaman yang lebih baik tentang kaitan antara peningkatan penguasaan lahan dan peningkatan pengelolaan hutan.

Menempatkan penduduk miskin sebagai sasaran, mencegah kebocoran. Jika rasionalisasi pemanfaatan lahan akan dilaksanakan, maka penting untuk melakukan berbagai tindakan untuk memastikan bahwa golongan miskin dan yang tidak memiliki tanah akan memperoleh manfaat, termasuk kaum perempuan dan kelompok marjinal, dan bahwa mereka memiliki sarana untuk berinvestasi dalam tanah dan membuatnya produktif. Beberapa pendekatan untuk menentukan target akan diperlukan untuk memastikan bahwa skema realokasi tanah menjangkau kelompok miskin dan yang kurang beruntung pada wilayah-wilayah yang relevan. Berkaitan dengan hal ini, juga terdapat isu tentang kegiatan apa saja yang saat ini sedang berlangsung di atas tanah tersebut, melalui penguasaan liar, penyerobotan lahan, dsb. Pada beberapa bagian wilayah mungkin telah ditempati atau dikuasai oleh kelompok yang lebih mapan atau elit di tingkat lokal, sehingga menghambat upaya realokasi lahan untuk dimanfaatkan oleh kelompok miskin dan rentan. Berbagai upaya penentuan target dapat dilakukan dengan bantuan peta kemiskinan dan inisiatif yang belakangan ini dilakukan melalui pendaftaran penduduk miskin dan yang kurang beruntung dalam konteks kenaikan harga BBM (SMERU, 2005). Kebijakan hendaknya dibuat dengan hati-hati untuk menghindari insentif yang bertentangan atau salah arah dari manfaat tersebut. Misalnya, dengan memberikan kepastian penguasaan lahan kepada mereka yang meningkatkan pemanfaatan lahan melalui insentif untuk membuka hutan lebih banyak lagi, seperti terjadi di Amerika Latin. Kebijakan seperti itu bahkan bisa menguntungkan mereka yang memiliki modal cukup untuk kredit membuka dan meningkatkan manfaat lahan, ketimbang diperuntukkan bagi masyarakat miskin.

Menargetkan alokasi lahan kepada masyarakat miskin, kaum perempuan, dan kelompok yang kurang beruntung atau yang tidak mempunyai tanah saja, tidak cukup untuk mengurangi kemiskinan atau untuk merehabilitasi lahan. Masyarakat miskin juga memerlukan akses untuk memperoleh benih, teknologi, kredit dan pasar. Pada saat yang bersamaan, Pemerintah Daerah atau Pusat mungkin ingin memberlakukan pembatasan luas wilayah atas tanah yang direalokasi untuk memastikan bahwa fungsi lahan tertentu masih berlanjut dan sasarannya tercapai. Misalnya, penentuan wilayah untuk memastikan bahwa suatu kawasan tetap digunakan untuk pertanian atau *agroforestry* mungkin lebih tepat dilakukan dalam wilayah lindung DAS. Namun, pelaksanaan efektif mengenai pembatasan wilayah ini belum banyak dicontohkan di Indonesia. Hal ini juga merupakan kegiatan yang berpotensi untuk melakukan korupsi dan mencari keuntungan.

Masalah akses, pemanfaatan, pengendalian dan penguasaan lahan hutan merupakan sumber konflik dan ketidakpastian di sektor kehutanan. Dengan memperjelas aturan penguasaan dan akses akan mengurangi ketidakpastian dan konflik dan memberikan insentif untuk peningkatan investasi. Pada saat ini telah dicapai kemajuan terbatas dalam pengakuan kepemilikan lokal pada sektor pertanian dan berbagai inovasi dalam pemberian hak guna

lokal terbatas telah diperkenalkan di sektor kehutanan (Contreras-Hermosilla dan Fay, 2005). Walaupun perubahan pemanfaatan lahan hutan tetap merupakan hal yang sensitif, Departemen Kehutanan telah memprioritaskan pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan dan secara khusus membahas masalah penguasaan lahan dalam perencanaan strategis (Renstra) jangka menengah dan jangka panjangnya belum lama ini. Seperti diuraikan dalam Bab 2, peraturan pelaksanaan UU Kehutanan 1999 saat ini tengah dikaji ulang dan direvisi agar terbuka peluang untuk menentukan pilihan-pilihan mata pencaharian kelompok miskin dan yang kurang beruntung yang hidup di dalam atau di sekitar hutan. Para donor mendukung proses dialog dan konsultasi publik untuk memperbaiki kebijakan Pemerintah yang lebih tepat.

5.5. Pertanyaan Lebih Jauh Tentang Lahan dan Pengentasan Kemiskinan

Pada bulan September 2004, Bank Dunia telah menyusun Ringkasan Kebijakan untuk Pemerintah RI yang terkait dengan masalah-masalah kunci pembangunan, termasuk kemiskinan, lapangan kerja, investasi, korupsi, desentralisasi, pertanian, kehutanan dan banyak topik-topik lainnya.²⁸ Bank Dunia menawarkan beberapa rekomendasi yang terkait dengan masalah kemiskinan yang dihubungkan dengan ketersediaan lahan dan sektor kehutanan. Diantara rekomendasi dan saran tersebut, banyak ditawarkan rincian operasional yang diadopsi dan saat ini telah tertuang dalam keputusan legislatif, TAP MPR IX/2001, dan Strategi Pengentasan Kemiskinan, namun belum dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemerintah.

- **Berikan Si Miskin Akses pada Sertifikat Tanah.** Pemerintah bisa mempercepat penerbitan sertifikat tanah untuk perorangan di daerah-daerah yang dianggap tepat untuk melaksanakannya; meninjau ulang dan merevisi Undang-undang Pokok Agraria, Undang-undang Kehutanan, dan Undang-undang Pokok Pertanian; mendistribusikan ulang lahan-lahan tidur kepada keluarga miskin dan yang tidak memiliki tanah; memfasilitasi pemanfaatan lahan secara bersama oleh masyarakat dalam sertifikasi tanah; mendukung penyelesaian sengketa tanah yang berbasis masyarakat; dan merencanakan kegiatan operasional untuk memastikan jaminan keamanan lahan yang lebih baik bagi masyarakat miskin yang hidup di dalam kawasan hutan. Pada lahan kehutanan terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan penguasaan lahan (penguasaan lahan perorangan maupun bersama, hak pemanfaatan vs. hak kepemilikan).
- **Ciptakan lembaga mikro-keuangan lestari untuk melayani penduduk miskin.** Separuh jumlah rumah tangga kurang mempunyai akses yang efektif ke kredit mikro dan kurang dari 40% mempunyai rekening tabungan (bahkan lebih sedikit lagi di wilayah pedesaan). Informasi ini kemudian menghasilkan saran agar tidak perlu lagi ada kredit bersubsidi, tetapi pinjaman dari bank umum kepada lembaga mikro keuangan perlu didorong agar dapat meningkat melalui reformasi hukum dan kelembagaan (sesuai dengan Undang-undang mikro keuangan dan koperasi), kaitan kelembagaan, dan pembangunan kapasitas masyarakat dan jangkauan pinjaman. Penduduk miskin pedesaan yang tinggalnya dekat dengan kawasan hutan bisa menggunakan kredit ini untuk membangun usaha pengolahan kayu atau HHBK yang mempunyai nilai tambah. Namun demikian, kehati-hatian tetap diperlukan untuk memastikan agar setiap kegiatan pengolahan kayu apapun ditempatkan dan diberikan izin secara tepat dan kredit yang diberikan tidak memperparah degradasi hutan.

28 Semua Ringkasan Kebijakan Indonesia tersedia di <http://www.worldbank.or.id>

Mengingat luasnya wilayah Indonesia yang diklaim sebagai kawasan hutan negara, maka isu kemiskinan, kehutanan dan penatausahaan serta pengelolaan lahan jelas berkaitan. Ringkasan tentang Kebijakan, Pengelolaan dan Penatausahaan Pertanahan, Bank Dunia tahun 2004 mencatat isu-isu yang perlu diangkat, termasuk:

- Pemanfaatan sumberdaya secara efisien dan lestari: Kecuali bila hak atas tanah telah ditetapkan dengan jelas, adalah sulit untuk menyiapkan para pengguna lahan dengan sejumlah insentif pengelolaan lahan yang lestari dan efisien serta untuk mencegah kerusakan.
- Iklim investasi: Sistem penatausahaan dan alokasi tanah yang tidak transparan, korup dan tidak efisien merupakan hambatan untuk menjalankan dan memperluas usaha.
- Akses terhadap pasar kredit: pengembangan pasar keuangan yang efisien akan sangat bergantung pada kemampuan pemanfaatan lahan sebagai agunan dan mengalihkannya dengan biaya rendah.
- Pajak pertanahan merupakan sumber pendapatan potensial bagi Pemerintah daerah: Saat ini, hanya sebagian kecil (sekitar 7%) dari anggaran belanja Pemerintah Daerah yang dibiayai dari sumber pendapatan aslinya sendiri. Peningkatan sumber pendapatan Pemerintah Daerah – dan pajak atas tanah merupakan sumber yang baik untuk pendapatan seperti itu – akan membantu meningkatkan akuntabilitas yang lebih besar dalam kebijakan Pemerintah daerah.
- Jaringan pengaman sosial: Akses dan kepastian penguasaan lahan merupakan bagian dari jaringan pengaman sosial yang menentukan karena bisa menolong jutaan orang untuk mengurangi dan keluar dari kemiskinan.

Ringkasan kebijakan ini memaparkan visi strategis dan menawarkan langkah lebih lanjut untuk bergerak maju ke arah visi tersebut. Langkah-langkah tersebut ternyata konsisten dengan sejumlah rekomendasi sebagaimana tertuang dalam TAP MPR IX/2001 dan dalam laporan penelitian lain (Contreras-Hermosilla dan Fay, 2005). Disarankan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memperjelas dasar hukum kepemilikan lahan dan memberikan peluang untuk memperoleh kepemilikan lahan hutan, sebagaimana telah dibahas pada Bab sebelumnya. Beberapa tambahan rekomendasi dirangkum di bawah ini.²⁹

- **Izinkan kepemilikan lahan bersama:** dalam berbagai diskusi, ketentuan adat untuk akses dan kepemilikan lahan selalu berakhir dengan ketidakpuasan dan tidak lagi memadai secara menyeluruh. Dengan mengizinkan masyarakat untuk mengendalikan dan mengelola tanah, sejauh mereka memenuhi tingkat akuntabilitas minimal, akan membantu mengurangi penyerobotan lahan oleh pihak luar, dan meningkatkan insentif investasi, namun tetap memungkinkan adanya masa transisi sebelum dilakukannya penataan alternatif atau kepemilikan perorangan.
- **Tetapkan batas dan daftarkan tanah hutan negara** untuk melindungi aset publik dan memberikan landasan pengelolaan yang efektif dan perencanaan pemanfaatan lahan oleh negara. Contreras-Hermosilla dan Fay (2005) juga melihat hal ini sebagai langkah menentukan untuk membedakan tanah-tanah mana saja yang harus dikelola dan dikendalikan dan bagaimana cara mengelola dan mengendalikannya.

²⁹ Beberapa langkah tambahan yang direkomendasikan lebih banyak terkait dengan sistem penatausahaan dan kewenangan hukum yang jelas, ketimbang status lahan atau penduduk yang hidup dalam kemiskinan. Rekomendasi juga telah disampaikan untuk meningkatkan sistem penatausahaan dan dokumentasi pertanahan, memisahkan penerbitan hak atas tanah dari penggunaan tanah, menciptakan mekanisme yang efisien dan terdesentralisasi untuk pengalihan tanah, memajukan perencanaan penggunaan tanah yang transparan dan partisipatif pada tingkat lokal, dan menentukan hak dan kewajiban tanah Pemerintah dan membuat inventarisasi atas tanah Pemerintah, serta menciptakan sistem penatausahaan pertanahan nasional yang tunggal.

- **Perkuat “adat”:** Disamping menerima aturan-aturan tradisional sebagai dasar pembuktian untuk klaim atas tanah, pengakuan atas serangkaian pola penguasaan dan pemanfaatan bisa memberikan dasar untuk memperkuat hukum adat. Hak yang lebih jelas dan perjanjian standar bisa memungkinkan masyarakat melakukan negosiasi mengenai syarat-syarat hak pemungutan kayu dengan para pemegang konsesi, sesuai dengan aturan pengelolaan hutan dan pembagian manfaat yang lebih efektif dalam pengelolaan sumberdaya.
- **Perbaiki pengelolaan konflik dan kelestarian hutan.** Ketidakpastian memicu terjadinya konflik, menghambat penyelesaian pengadilan, dan tidak mendorong investasi. Pemetaan masyarakat secara partisipatif, alternatif penyelesaian sengketa, dan integrasi dengan rencana tata ruang setempat semuanya merupakan cara yang memungkinkan untuk mengurangi konflik dan ketidakpastian di pedesaan dan sektor kehutanan.

Beberapa Studi Kasus Praktis. Asosiasi Internasional untuk Pengkajian Properti Bersama (*The International Association for the Study of Common Property*) yang diselenggarakan di Bali pada tahun 2006 menyetujui sejumlah makalah yang merangkum beberapa isu pengelolaan hutan oleh masyarakat, dan berbagai klaim atas penguasaan dan lahan milik bersama. Para penulis mencatat bahwa pemahaman atas kemiskinan di kawasan hutan yang letaknya terpencil sangat kurang, baik diantara instansi Pemerintah di tingkat Pusat maupun di Daerah. Sedikit sekali intervensi yang dilakukan untuk menangani kemiskinan yang tantangannya sangat spesifik di kawasan hutan yang terpencil. Juga tidak ada pemahaman yang cukup tentang dampak kemiskinan akibat kebijakan kehutanan dan bagaimana agar penduduk miskin dapat dijadikan sasaran dengan lebih baik. Mereka juga mencatat bahwa kemiskinan di daerah terpencil bisa merupakan akibat dari kebijakan pemanfaatan lahan eksternal, dimana akses terhadap hutan komunal diabaikan. Walaupun kebijakan dan sarana kelembagaan untuk memahami kebutuhan penduduk hutan yang miskin dan melihat kenyataan bahwa penataan penguasaan lahan secara adat masih kurang, namun beberapa kemajuan tengah dicapai. Melalui upaya Pemerintah Daerah yang inovatif, LSM lokal dan nasional serta proyek bantuan luar negeri, beberapa kasus mulai bermunculan dimana diperlihatkan kaitan antara inovasi pemanfaatan lahan secara lokal dengan penguasaan lahan dan terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara masyarakat dan kelestarian hutan. Kasus-kasus di Sulawesi dan Papua memperlihatkan bahwa masyarakat bisa (dan secara historis telah) mengelola lahan hutan secara komunal demi manfaat bersama, dan bahkan untuk keberhasilan secara komersial. Salah satu contoh adalah pengelolaan hutan oleh masyarakat di Konawe, Sulawesi Tenggara yang telah mendapat sertifikat, sehingga masyarakat memperoleh 11 kali lebih banyak keuntungan untuk kayu dari pohon yang mereka tanam sendiri (Unggul dan Maring, 2006). Di Lombok, Oka, Zaini dan Berliani (2006) melaporkan bahwa karena banyaknya kegiatan pengelolaan lahan yang dilakukan oleh masyarakat dan karena tekanan dari kelompok petani, maka dalam proses perencanaan Pemerintah mulai diangkat kebutuhan dan aspirasi masyarakat miskin dan kaum perempuan, dengan mencari masukan yang lebih luas, menyediakan dukungan keuangan dan menjadwalkan pertemuan pada waktu dan lokasi yang dapat diakses dengan lebih mudah

Kemiskinan, Masyarakat, dan Pengaturan Penguasaan Lahan

Pada Konferensi Internasional tentang Penguasaan Lahan dan Sumberdaya di Indonesia: "Mempertanyakan Jawaban" (Yayasan Kemala, 2004), Ben White mencatat bahwa isu penguasaan sumberdaya bukan hanya membicarakan "hubungan antara 'manusia dan lahan,' ... tetapi antara manusia dan manusia lainnya": manusia di dalam dan diantara masyarakat dan antara masyarakat dengan Pemerintah. Sistem penguasaan lahan – dan masalah-masalah yang terkait dengan penguasaan lahan – cenderung rumit dan multidimensional dan "tidak dapat dipahami hanya dalam sebuah disiplin atau kerangka yang tunggal".

Menurut White, "lahan dan sumberdaya alam lainnya merupakan sumberdaya (ekonomi, sosial, politik) yang teramat penting untuk dikuasai swasta (murni), dikendalikan oleh elit minoritas, atau diperdagangkan di pasar 'bebas' ... Juga merupakan sumberdaya teramat penting untuk membiarkan pengendaliannya ditangan otoritas regional, atau menurut adat 'kebiasaan' setempat tanpa keterlibatan pusat dan tanpa diawasi lembaga pengawas yang kuat berbasis rakyat." Undang-undang dan aturan diperlukan untuk melindungi yang lemah (termasuk kaum perempuan, minoritas dsb), "dengan membatasi kebebasan perorangan, kelompok dan Pemerintah."

White berpendapat bahwa banyak karakterisasi program yang dibuat untuk mengubah penataan penguasaan lahan tidak berimbang atau tidak dapat dilaksanakan. Sebagai contoh, semboyan seperti 'desentralisasi' dan '(kembali ke) hukum adat', bahkan pengelolaan sumberdaya 'berbasis masyarakat' bisa mengakibatkan anti-demokrasi atau anti-penduduk miskin (misalnya, pengendalian oleh elit patriarkhal), "kecuali aturan untuk melindungi kepentingan kelompok miskin dalam masyarakat dibuat dari atas dan diberlakukan dari atas dan dari bawah".

Pada sisi lain, seruan untuk 'privatisasi, pasar pertanahan bebas dan membiarkan pasar melakukan tugasnya' mungkin tidak juga ada artinya bagi penduduk miskin. Pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat perorangan adalah mahal, dan belum tentu memberikan kepastian penguasaan, dan mungkin hanya membuat "kelompok kaya memperoleh hak atas tanah secara permanen dengan pengorbanan kelompok lemah dan marjinal (seperti masyarakat miskin, tidak mempunyai tempat tinggal, kaum perempuan dan golongan minoritas)."

Penguasaan kolektif dan adat secara potensial bisa merupakan alat pengendali sosial yang diperlukan, keamanan dan konteks untuk investasi yang berkelanjutan, namun juga bisa membatalkan "hak kepemilikan anggota yang kurang kuat dari kelompok adat, termasuk kaum perempuan ... Pengakuan formal atas hak-hak adat mungkin bisa mengekalkan ketidakadilan, melalui 'pembekuan' kebiasaan, yang ... perlu terus menerus diinterpretasi dan dinegosiasikan ulang oleh semua pihak yang peduli".

White menggarisbawahi pentingnya *check and balance* dalam merancang pengaturan penguasaan lahan untuk mengimbangi kekuatan elit politik yang cenderung mengambil manfaat dari *status quo*.

5.6. Opsi untuk Memperbaiki Penggunaan Hutan dan Lahan untuk Mata Pencaharian dan Pengentasan Kemiskinan

Uraian pada Bab 3 tentang fungsi hutan, tujuan dan status lahan menyediakan kerangka untuk mengatur berbagai alternatif perbaikan. Oleh karena hutan produksi dan konversi kedua-duanya sesuai untuk kegiatan ekonomi, pilihan serupa untuk mengangkat mata pencaharian atau mengentaskan kemiskinan dapat difokuskan pada kawasan-kawasan tersebut, walaupun dengan beberapa perbedaan. Sebaliknya, pilihan mata pencaharian pada kawasan lindung dan konservasi bisa terkendala oleh panduan atau penentuan wilayah yang dirancang untuk mengurangi dampak negatif atas jasa lingkungan dan keanekaragaman hayati. Hal ini mengakibatkan pengelompokan alami dari beberapa pilihan yang mungkin dapat dilakukan untuk mendukung mata pencaharian menurut kelompok lahan yang berbeda. Hal ini memberikan peta jalan untuk melakukan berbagai intervensi yang mungkin dilakukan untuk meningkatkan mata pencaharian dalam rangka pengentasan kemiskinan. Kerangka ini memungkinkan fokus tersendiri, masing-masing untuk wilayah berhutan dan tak berhutan. Dengan format yang sederhana dan padat, hal ini juga dimaksudkan untuk mencari fokus yang sama dari kemiripan diantara pilihan investasi yang dimungkinkan. Kerangka ini merupakan dasar untuk diskusi lebih lanjut tentang pilihan intervensi prioritas dalam Bab 7.

Tipe Hutan	TUJUAN: Mengangkat Mata Pencaharian, Mengentaskan Kemiskinan	
Keseluruhan	<ul style="list-style-type: none"> • Menargetkan jaring pengaman dan program perlindungan bagi kelompok miskin yang tinggal di dalam dan kehidupannya bergantung kepada keberadaan hutan, dan kelompok rentan. Kembangkan analisis kemiskinan yang lebih mendalam berdasarkan penatagunaan lahan/tipe hutan; • Perluas pilihan kredit bagi penduduk miskin pedesaan, termasuk kelompok rentan, masyarakat tradisional, dan kelompok-kelompok yang kehidupannya tergantung pada keberadaan hutan. 	
	Berhutan	Tidak Berhutan
Produksi		
	<ul style="list-style-type: none"> • Investasi dalam industri pengolahan kayu, teknologi untuk jangka panjang, pengolahan HHBK & kegiatan untuk meningkatkan nilai tambah; • Dorong kegiatan hutan masyarakat & UKM (misalnya, program Perhutanan Sosial Departemen Kehutanan); • Tingkatkan hubungan kemitraan antara masyarakat dengan perusahaan untuk produksi kayu; • Libatkan masyarakat untuk lebih aktif dalam pengelolaan hutan produksi; • Dukung penataan penguasaan lahan/akses terhadap lahan untuk tujuan-tujuan di atas (hati-hati untuk tidak menjadi insentif negatif dalam hal pembukaan lahan); • Adakan pelatihan ulang bagi buruh perusahaan konsesi / pabrik yang turut direstrukturisasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rasionalisasikan pemanfaatan dan pengendalian lahan: manfaatkan lahan rusak untuk pemakaian yang lebih produktif dan bermanfaat bagi kelompok miskin & rentan; • Tanam lebih banyak pohon untuk penggunaan dan manfaat petani kecil; • Dorong kegiatan hutan masyarakat & UKM; • Tingkatkan hubungan kemitraan antara masyarakat dengan perusahaan untuk produksi kayu; • Dukung penataan penguasaan lahan/akses terhadap lahan untuk tujuan-tujuan di atas (hati-hati untuk tidak menjadi insentif negatif dalam hal pembukaan lahan).

Konversi		
	<ul style="list-style-type: none"> • Tetapkan fungsinya untuk masa datang; Cadangkan / tukar dengan mengganti fungsi lahan – atau likuidasikan (Lihat Bab 6 tentang Jasa Lingkungan). 	<ul style="list-style-type: none"> • S.d.a.
Lindung		
	<ul style="list-style-type: none"> • Kembangkan mata pencaharian masyarakat, pengelolaan bersama, jasa lingkungan yang sesuai untuk kelompok yang memenuhi syarat: masyarakat lokal, jasa penyuluhan; • Batasi pada kegiatan yang tidak merusak tutupan hutan; • Kembangkan/perbaiki sistim penyuluhan <i>agroforestry</i> melalui penyediaan informasi & bantuan teknis kepada para petani kecil. 	<ul style="list-style-type: none"> • S.d.a • Masukkan zonasi kawasan untuk melindungi fungsi ekosistem
Konservasi		
	<ul style="list-style-type: none"> • Izinkan pemanfaatan ekonomi yang sesuai, misalnya mata pencaharian masyarakat, pengelolaan bersama, usaha pariwisata, konservasi-kegiatan yang cocok di dalam kawasan lindung untuk kelompok yang memenuhi syarat (penduduk asli, pemegang konsesi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Batasi kegiatan yang diizinkan di atas lahan yang telah direlokasi; • Masukkan pembatasan zonasi kawasan untuk melindungi fungsi ekosistem.





6

Lahan Hutan, Jasa Lingkungan dan Nilai Keanekaragaman Hayati

Dan apakah mereka tidak memperhatikan bumi, betapa banyaknya Kami tumbuhkan pelbagai jenis tumbuhan yang baik di dalamnya? Sungguh, dalam semua itu benar-benar terdapat tanda Kekuasaan Allah.

-Al Qur'an 26:7-8

Hutan penting karena keberadaannya membantu memelihara kesuburan tanah pertanian, melindungi sumber-sumber air, menjaga kestabilan tanah dan menampung karbon yang bisa mengurangi perubahan iklim. Hutan juga menyediakan fungsi-fungsi penting penyerbukan dan pengendalian hama dan penyakit yang biasanya tidak pernah dihitung nilai pasarnya. Hutan juga mengandung atau melindungi nilai-nilai budaya dan rohani (yang sulit dikuantifikasi) untuk beberapa masyarakat dan kelompok tertentu. Sebagai sumberdaya yang dapat memberikan manfaat-manfaat yang positif, maka kerusakan hutan juga dapat mengakibatkan dampak negatif, termasuk kebakaran, asap, banjir, pendangkalan, dan erosi.

Indonesia menyadari pentingnya keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan yang diberikan oleh kawasan berhutan, seperti dapat dibuktikan melalui alokasi 50 juta hektar (lebih dari seperempat luas daratan, atau seluas Spanyol atau Thailand) untuk perlindungan dan konservasi hutan, daerah aliran sungai (DAS) dan keanekaragaman hayati. Duapuluh dua juta hektar diantaranya telah dialokasikan untuk konservasi dan perlindungan keanekaragaman hayati (seluas Senegal atau Suriah), yang dikelola pada tingkat nasional. Indonesia dikenal sebagai negara dengan keanekaragaman tinggi, yang meliputi tiga wilayah bio-geografis dan variasi habitat yang cukup besar, ketinggian dan zona iklim yang beragam. Indonesia memiliki hutan yang paling luas dengan *species* yang paling beragam di Asia dan diakui sebagai suatu sentra kegiatan global berbagai kehidupan laut dan air tawar.

Tigapuluh juta hektar lahan kritis dengan kemiringannya yang tajam telah dialokasikan sebagai hutan lindung untuk konservasi DAS (23% dari seluruh kawasan hutan) yang dikelola oleh Pemerintah Daerah. Disamping kawasan berhutan di dalam wilayah hutan negara, terdapat jutaan hektar lahan tambahan yang berhutan atau dikelola dalam sistem *agroforestry*, yang berkontribusi terhadap upaya konservasi keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan yang menopang potensi sumberdaya listrik tenaga air dan pertanian yang luar biasa (ICRAF 2005, NRM/USAID 2004).

Hutan, selain menghasilkan manfaat perlindungan keanekaragaman hayati, juga memberikan manfaat jasa lingkungan atau DAS pada saat yang bersamaan. Hutan lindung Indonesia dapat memberikan manfaat jasa lingkungan dan perlindungan DAS sesuai dengan berbagai penggunaan tanah. Namun wilayah konservasi dapat melindungi keanekaragaman hayati secara maksimal dalam keadaan habitat yang asli. Walaupun dimungkinkan untuk berbagai penggunaan, namun jenis penggunaan yang diperbolehkan tetap harus bersifat non-ekstraktif dan melestarikan habitat. Untuk memperoleh kedua manfaat tersebut, dibutuhkan pengelolaan dan penegakan hukum, dengan tujuan berbeda. Kedua kelompok manfaat tersebut dibahas secara berurutan dalam bab ini untuk mempermudah penjelasan setiap manfaat dengan mengikuti ketentuan penggunaan lahan di Indonesia. Masalah dan potensi intervensi pengelolaan atas dua jenis pemanfaatan lahan ini mungkin berbeda di Indonesia karena adanya perbedaan kerangka hukum, tingkat pengelolaan, dan kebutuhan perlindungan, sehingga perbedaan ini ada gunanya. Tidak ada maksud untuk tetap mempertahankan pembagian yang tajam diantara keduanya.

Dalam bagian-bagian berikut, beberapa ciri utama jasa lingkungan diuraikan, tata kelola dan kerangka pengelolaan dibahas, dan beberapa alternatif serta inovasi dikemukakan, termasuk opsi pendanaannya. Di bagian berikutnya, disarikan isu-isu pokok yang menyangkut penyediaan jasa lingkungan dan perlindungan keanekaragaman hayati. Bab ini ditutup dengan kerangka ringkasan untuk menyusun opsi-opsi untuk perbaikan. Data dan informasi tentang hutan Indonesia terus membaik seiring berjalannya waktu, sekalipun kekurangan dan ketidak-konsistenan masih tetap ada. Bab ini juga mencoba menyajikan hasil-hasil dari referensi sekunder yang tersedia disertai analisis sejauh memungkinkan.

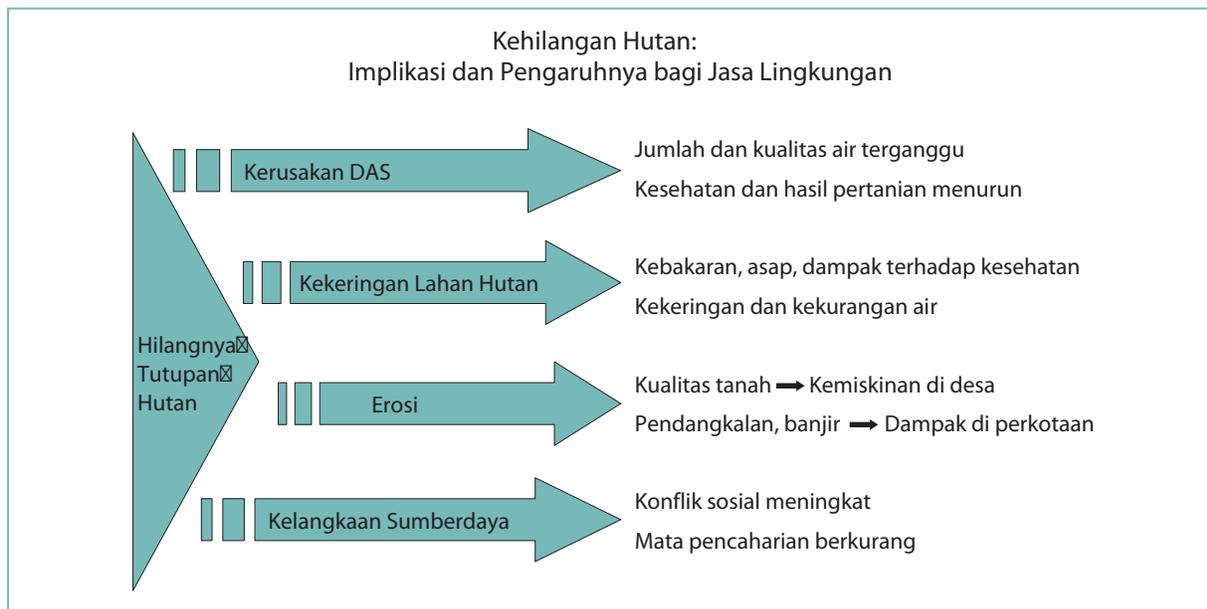
6.1. Jasa lingkungan Hutan Lindung

Hutan lindung ditetapkan untuk melindungi jasa lingkungan yang utama, yaitu perlindungan hidrologi dan pengendalian erosi, yang penting bagi daerah setempat. Hutan lindung meliputi daerah riparian (tepi sungai/danau), lereng-lereng terjal, dan kawasan DAS yang melindungi fungsi ekosistem.³⁰ Hutan lindung merupakan kelompok kedua terbesar dari tataguna lahan hutan Indonesia dan karenanya merupakan bagian penting dari tataruang konservasi hutan. Kerangka hukum dan pengelolaan hutan lindung tidak dikembangkan dengan baik, dibandingkan dengan hutan konservasi dan produksi. Hutan lindung dibawah yurisdiksi Pemerintah Daerah umumnya tidak diawasi atau dilindungi (dengan beberapa pengecualian penting yang semakin banyak – lihat bagian 6.2.2). Hutan lindung yang berada dalam areal pengupayaan hutan (HPH/IUPHHK) yang masih aktif bergantung sepenuhnya pada operator dalam menerapkan pengelolaan hutan yang tepat.

6.1.1. Jasa lingkungan

Hutan menghasilkan beberapa manfaat lingkungan dan melindungi yang lainnya. Beberapa dari manfaat ini tidak mudah diverifikasi atau dipasarkan, namun dapat menimbulkan resiko biaya bilamana manfaat ini hilang atau tidak tersedia. Walaupun relatif mudah digambarkan, jasa lingkungan rumit untuk dikuantifikasi, diukur, dan diatributkan/diterapkan pada sumber-sumber yang spesifik atau ciri-ciri pengelolaan lingkungan atau lahan. Pada tahun-tahun belakangan, sejumlah publikasi telah menyoroti sifat dari kaitan antara tutupan hutan dan jasa DAS serta perbedaan antara persepsi publik dan pemahaman ilmiah, terutama berkenaan dengan aliran air dan perlindungan terhadap banjir. Kotak teks di halaman berikut menelaah “Persepsi dan Perspektif antara Hutan-Air-Banjir” dan membahas keprihatinan yang telah diangkat seputar produksi dan pengukuran jasa lingkungan. Berbagai perbedaan persepsi ini telah dijadikan pokok perhatian media populer dan ilmiah (misalnya FAO, dan CIFOR, 2005, DFID 2005, dan ETRN 2006).

³⁰ Hutan produksi juga menghasilkan manfaat-manfaat ini dan melindungi keanekaragaman hayati. Namun, pengelolaan lahan hutan ini tidak diutamakan untuk menghasilkan berbagai jasa ini.



Hilangnya Hutan. Angka kehilangan hutan di Indonesia yang mencengangkan mempunyai implikasi negatif bagi jasa lingkungan dan keanekaragaman hayati, seperti tampak pada Gambar. Telaah atas tutupan hutan telah berkembang pada tahun-tahun belakangan ini, namun masih diperlukan lagi kajian yang lebih rinci dan mutakhir tentang keadaan dan kecenderungannya. Walaupun angka kehilangan tutupan hutan itu secara keseluruhan tinggi, suatu rincian menurut wilayah hutan (Bab 2) memperlihatkan bahwa angka kehilangan hutan itu lebih rendah terjadi di kawasan hutan lindung dan konservasi, dibandingkan dengan kawasan hutan produksi dan areal konversi. Dengan demikian, dalam keadaan tata kelola dan pengelolaan yang lemah sekalipun, status lindung membawa beberapa manfaat bagi kelestarian tutupan hutan dan jasa lingkungan yang terkait dengannya. Masalahnya ialah bagaimana melindungi dan mengelola kawasan-kawasan seperti ini, pada saat tekanan terhadap hutan, termasuk pembalakan liar, kebakaran, tebang habis dan perambahan – semakin terus bertambah di masa depan.

Hutan – Air –Banjir: Persepsi dan Perspektif

(Diringkas dari *ETFRN News*, 2006)

Pemahaman para pakar mengenai kaitan antara tutupan hutan dan perlindungan DAS berbeda dengan persepsi publik. Walaupun pemahaman ilmiah ini tidaklah baru, namun isunya telah dijadikan berita utama pada beberapa tahun belakangan ini, baik dalam media populer maupun dalam tulisan ilmiah. Masalah-masalah ini dan terbitan-terbitan baru telah dibahas dalam suatu nomor terbitan dari *European Tropical Forest Research Network News* yang terbit baru-baru ini.

Perlindungan terhadap banjir dipertanyakan. Suatu pandangan diantara para pakar mempertanyakan apakah keberadaan hutan dan program-program reboisasi memberikan manfaat pasokan air yang positif (van Noordwijk), walaupun jelas bahwa “aliran air pada skala lanskap dipengaruhi oleh rajutan tutupan lahan ditambah dengan sistem pembuangan air... pola curah hujan... geologi, lereng dan aliran permukaan”. Hasil ilmiah menunjukkan bahwa mempertahankan hutan atau menanam pohon tidak dengan sendirinya memulihkan pengaturan air atau memberikan perlindungan terhadap banjir yang membawa bencana, terutama pada skala lebih besar. Peristiwa-peristiwa bencana banjir dipengaruhi oleh frekuensi dan tingginya curah hujan, bukan ada atau tidak adanya tutupan hutan.

Bukti yang kurang kuat. Enters dan Durst mencatat bahwa terlepas dari apa yang kelihatannya terdapat “kaitan kausal yang intuitif antara deforestasi atau degradasi hutan di dataran tinggi dan banjir di dataran rendah, ... keadaan nyata dari sistem hidrologis tidaklah sesederhana itu dan bukti yang kuat tentang keterkaitan itu sangatlah kecil”. Mereka menegaskan bahwa pada skala yang lebih kecil – sampai radius 500 km² – “kehadiran hutan memang mempengaruhi puncak arus sungai dan dengan demikian juga banjir”. Mungkin dengan alasan itulah umumnya orang di tempat-tempat tertentu seperti melihat “kaitan kausal secara intuitif” antara degradasi di dataran tinggi dan bencana banjir di dataran rendah.

Manfaat penghijauan kembali dipertanyakan. Oleh karena kuatnya pemahaman “hutan sebagai spons” dimata publik, walaupun pemahaman itu telah didiskreditkan, program-program reforestasi sering dianjurkan di daerah-daerah yang mungkin terlantar atau tidak produktif dalam meningkatkan sumber air atau dalam upaya mitigasi banjir. Slogan “*down with trees*” bahkan dibahas dalam majalah-majalah ilmiah.

Jangan salahkan masyarakat miskin di daerah hulu. Oleh karena mitos sebab-akibat yang dipegang masyarakat selama ini, kelompok miskin di daerah hulu dan praktek pengelolaan lahannya – termasuk pembalakan liar dan degradasi hutan – menjadi terlalu sering dipersalahkan sebagai penyebab terjadinya banjir dan tanah longsor. Palmer menyatakan keprihatinannya karena banyaknya dana Pemerintah yang dihambur-hamburkan untuk program reforestasi dan konservasi tanah berdasarkan “pemahaman yang keliru bahwa program reforestasi dapat menyimpan curah hujan lebih lama atau mengisi kembali cadangan air tanah”.

Pandangan alternatif. Namun beberapa pihak menyatakan bahwa “mitos yang salah” ini telah berlangsung terlalu lama dan bahwa “dalam jangka panjang reforestasi hutan tropis mungkin sekali berdampak positif dan sangat menentukan kondisi iklim, walaupun lebih rumit daripada apa yang saat ini diketahui kebanyakan orang” (Chappell dan Bonell). Dengan memandang lebih jauh daripada sekedar aliran air, Chappell dan Bonell menyebutkan dampak jangka panjang atau manfaat hutan yang tidak terlalu nyata terhadap lapisan tanah, muatan sedimen pada sungai, dan besarnya penggunaan air oleh tanaman yang sudah besar sebagai faktor-faktor yang perlu diperhitungkan. Mereka menekankan bahwa para ilmuwan harus “lebih hati-hati dalam menggambarkan reforestasi hutan tropis sebagai kegiatan yang seluruhnya negatif atau positif”.

Banjir Mempunyai Dampak Yang Nyata. Terlepas dari masalah sebab-akibat, Enters dan Durst mencatat bahwa dampak banjir cukup jelas: “Kerusakan yang diakibatkan bencana banjir lebih besar dibanding sebelumnya, karena pertumbuhan ekonomi, investasi yang meningkat tinggi untuk pembangunan infrastruktur di kawasan banjir, populasi penduduk di kawasan banjir yang terus berkembang, dan kenyataan bahwa umumnya orang lupa atau meninggalkan pendekatan tradisional untuk menghadapi sungai dan banjir”. Walpole menjelaskan bahwa menyalahkan penebang liar atau pengguna lahan di bagian hulu DAS adalah keliru, bahkan mengalihkan perhatian dan sumberdaya “dari upaya memberikan keamanan kepada rakyat di daerah-daerah beresiko tinggi,” seperti daerah-daerah banjir.

Walaupun air bukanlah satu-satunya jasa lingkungan yang perlu diperhatikan, namun pengelolaan berbasis ekosistem yang sering diwujudkan pada tingkat DAS memberikan suatu landasan penting bagi pengelolaan hutan dan jasa lingkungan secara berkelanjutan. "DAS menjadi contoh dari suatu sistem lingkungan yang dapat dikelola, dimana konservasi dan pembangunan dapat dilaksanakan secara bersamaan dengan praktis, kongkrit dan tepat waktu". (NRM USAID 2004). Nilai pengelolaan DAS yang benar dapat dirasakan secara baik pada saat hal itu tidak dilakukan. Banjir yang terjadi pada bulan November 2003 di Sumatra Utara yang merenggut nyawa manusia paling sedikit sebanyak 180 orang dan longsor di daerah Jawa dan Sulawesi selama tahun 2004 dan 2005 telah mengangkat persoalan degradasi sumberdaya dalam media dan dalam anggapan publik. Pada saat bersamaan, para pakar memperingatkan agar jangan menentang anggapan bahwa reboisasi merupakan upaya penangkal banjir di daerah hilir.

Jenis Hutan dan Lahan yang Lain. Konsep mengenai hutan lindung DAS, atau bahkan fungsi hutan pada umumnya, mungkin terlalu dangkal untuk dijadikan suatu bahan diskusi tentang jasa lingkungan. Jasa lingkungan yang penting juga dihasilkan oleh keberadaan hutan bakau dan agro-ekosistem, yang keduanya menempati wilayah daratan dan pesisir yang cukup luas di Indonesia. Namun bab ini lebih menekankan pada kawasan hutan yang ada di daratan.

- **Bakau.** Hutan bakau tumbuh di daerah pantai berlumpur dengan pasang surut, dimana terdapat beberapa perlindungan dari ombak. Hutan bakau memberikan berbagai fungsi dan manfaat, termasuk siklus hara, tempat pemijahan ikan, dan hidupan laut berkulit keras yang bernilai tinggi, serta hidupan laut dan pesisir lainnya. Hutan bakau juga menghasilkan kayu, kayu bakar, zat kimia untuk menyamak dan mencelup, minyak, pupuk hijau, dan hasil hutan bukan kayu (HHBK) lainnya yang nilainya cukup tinggi (IBSAP, 2003). Hutan bakau pernah mencapai seluas 6,5 juta hektar di Indonesia, namun setengah atau lebih dari wilayah itu kini telah hilang (disebutkan dalam IBSAP 2003).
- **Agroekosistem.** Agroekosistem dapat menyediakan jasa lingkungan dan manfaat keanekaragaman hayati juga. Beberapa jenis agroekosistem di Indonesia, seperti damar, mempunyai struktur dan fungsi yang mirip dengan hutan alam (*World Agroforestry Center, 2005*). Beragam agroekosistem dan sistem *agroforestry* di Indonesia tidak hanya bermanfaat bagi perekonomian dan jutaan rumah tangga, tetapi juga menampung keanekaragaman hayati tanaman pada tingkat yang tinggi. Agroekosistem juga menyediakan kebutuhan yang terkait dengan kebudayaan, seperti persembahan dan upacara, serta bahan mentah untuk kerajinan tangan (IBSAP, 2003). Belum ada dokumentasi yang baik tentang kerusakan agroekosistem dan erosi genetica, namun IBSAP 2003 menyebutkan bahwa hal tersebut sedang berlangsung dengan tingkat kecepatan yang cukup mencemaskan.

Lahan-lahan Kritis. Konsep tentang "lahan-lahan kritis" dan program rehabilitasi lahan nasional memberikan beberapa pandangan tentang kebutuhan pengelolaan lahan dan DAS seperti yang digariskan oleh Pemerintah. Duapuluh tiga juta hektar, atau 12%, dari lahan di Indonesia digolongkan oleh Departemen Kehutanan sebagai "kritis". Penilaian ini didasarkan atas tingkat degradasi dan berkurangnya fungsi ekologi, termasuk tutupan lahan, kerapatan tajuk, kelerengan, erosi dan pengelolaan lahan di hutan lindung (Departemen Kehutanan, 2003b). Suatu analisis tentang lahan kritis (NRM-USAID 2004) menunjukkan bahwa pulau-pulau di Indonesia Bagian Barat yang lebih banyak penduduknya dan lebih maju perkembangannya cenderung memiliki konsentrasi lahan kritis yang lebih tinggi. Di pulau Bali yang lahannya lebih kecil digunakan secara intensif, dan di pulau-pulau NTT yang memiliki lereng-lereng yang terjal dan curah hujan yang relatif rendah, 23% lahannya berada dalam keadaan kritis, dua kali

lipat dari angka rata-rata nasional. Hanya sepertiga dari luas lahan kritis ini terdapat di dalam kawasan hutan negara, mencerminkan kenyataan bahwa kebanyakan hunian di Indonesia berada pada lahan yang minoritas di luar wilayah hutan, yang meningkatkan tekanan pada lahan-lahan itu. Kurang dari 10% dari wilayah hutan dinilai berada dalam kondisi kritis, sedangkan hampir seperempat dari lahan non-hutan berada dalam keadaan terdegradasi. Seperti dijelaskan dalam Bab 3, tidak semua hutan lindung ditetapkan pada lahan yang curam dan “kritis” (Muliastra dan Boccucci, 2005).

Penyebaran Lahan Kritis di Dalam dan di Luar Kawasan Hutan Negara (Juta Ha)				
Pulau	Lahan kritis di luar kawasan hutan	Persentasi dari luas lahan di luar kawasan hutan (%)	Lahan Kritis di dalam areal hutan	Persentasi dari luas kawasan hutan (%)
Sumatra	4.35	17	1.99	9
Jawa	1.70	18	0.37	12
Bali & NTT	1.31	32	0.36	11
Kalimantan	4.57	22	2.61	7
Sulawesi	0.95	14	0.97	8
Maluku	0.51	65	0.18	3
Papua	1.72	~ 100	1.65	5
TOTAL	15.11	22	8.14	7

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 2002, Departemen Kehutanan, 2002.

6.1.2. Tata Kelola dan Pengelolaan Hutan Lindung

Dalam kerangka desentralisasi yang dilaksanakan pada tahun 2000 dan disempurnakan pada tahun 2004, tanggung jawab pengelolaan hutan lindung telah diserahkan kepada Pemerintah daerah. Namun penyerahan ini tidak disertai dengan pedoman dan standar kinerja pengelolaan dan pemeliharaan fungsi-fungsi lingkungan dari hutan lindung tersebut. Beberapa Pemerintah Daerah telah mengambil prakarsa positif guna melindungi dan menetapkan kerangka-kerangka peraturan bagi kawasan hutan lindung tersebut.

Praktek-praktek pengelolaan yang baik lebih mungkin terjadi di tempat-tempat dimana manfaat langsung dari perlindungan hutan lebih mudah dirasakan oleh penduduk setempat atau pada saat pasokan air menjadi kritis dan menjadi sumberdaya yang berharga secara finansial. Kondisi seperti itu terdapat di Balikpapan (Kalimantan Timur), dimana Pemerintah Kota telah menerapkan peraturan-peraturan dan mendanai pengelolaan Hutan Lindung Sungai Wain, yang menyediakan 25% dari pasokan air setempat, suatu sumber penting bagi kegiatan penyulingan minyak yang besar yang secara signifikan memberikan kontribusinya bagi pendapatan pajak kota tersebut. Bontang, (Kalimantan Timur), Jayapura dan Manokwari (Papua), dimana hutan lindung setempat mengandung persediaan air yang cukup untuk kebutuhan perkotaan, masing-masing telah menempuh jalan yang sama (*NRM Lessons Learned*, 2004) dan mungkin sekali terdapat banyak contoh positif lainnya di seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian, sayang sekali, terdapat banyak contoh lain dimana Pemerintah Daerah telah mengeluarkan izin tebang habis dan memperbolehkan praktek destruktif lainnya di hutan lindung (World Bank 2004).

Pengelolaan Bersama yang Terdesentralisasi: Contoh Hutan Lindung Sungai Wain, Balikpapan

Kota Balikpapan membentuk Badan Pengelolaan Hutan Lindung Sungai Wain pada tahun 2002 guna melindungi sebuah DAS yang penting untuk kota tersebut dan untuk melindungi habitat beruang matahari dan burung enggang. Kota ini menetapkan kerangka peraturan setempat ini dalam merespon kampanye penyadaran publik tentang keanekaragaman hayati dan kajian-kajian ekonomi yang menunjukkan nilai sumberdaya air dari hutan. Badan itu terdiri atas wakil-wakil dari bagian penting yang terkait pada kantor Walikota dan masyarakat madani. Suatu Unit Pelaksana yang didanai oleh Pemerintah Kotamadya, bertanggung jawab atas pelaksanaan program sehari-hari, termasuk patroli hutan gabungan guna memerangi penebangan liar, memperjelas tata batas hutan dan meningkatkan mata pencarian masyarakat.

Pada tingkat nasional Pemerintah telah menyadari nilai hutan lindung DAS dan jasa lingkungan yang dihasilkannya melalui upaya-upaya penghijauan kembali dan rehabilitasi lahan yang telah berjalan sejak lama. Tujuan Pemerintah dalam upaya rehabilitasi lahan dan hutan adalah untuk “memulihkan hutan alam dan sumberdaya lahan yang terdegradasi agar berfungsi secara optimal dan bermanfaat secara maksimal bagi semua pihak, untuk menjamin keseimbangan lingkungan dan tata air di kawasan DAS, guna menopang pembangunan kehutanan yang berkelanjutan” (Keputusan Menteri Kehutanan No. 20/Kpts-11/2001, Januari 2003).

Gerakan Rehabilitasi Lahan (GERHAN). Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan Departemen Kehutanan memberikan indikasi mengenai nilai politik dan finansial dari hutan lindung, lahan kritis, dan jasa lingkungan yang dihasilkannya ([www.Departemen Kehutanan.go.id](http://www.DepartemenKehutanan.go.id)). Diluncurkan pada tahun 2003 untuk jangka waktu lima tahun, program GERHAN berupaya merehabilitasi 3,1 juta hektar hutan dan lahan kritis di 68 DAS yang diprioritaskan, yang tersebar di 27 provinsi dan 242 kabupaten dan kota. Sejak 2003 Pemerintah telah menanamkan investasinya sebesar lebih kurang USD 400 juta setiap tahun untuk program ini (berdasarkan biaya penanaman kembali sebesar Rp. 6 juta atau lebih kurang USD 700 per hektar, atau sekitar Rp. 18,5 triliun selama lima tahun), yang merupakan sebuah upaya tunggal terbesar yang dikelola Departemen Kehutanan. Prakarsa-prakarsa baru untuk pengelolaan DAS adalah berdasarkan alasan penting yang dapat dikemukakan, namun juga menghadapi tantangan yang berat. Bahkan kalau pun berhasil, program rehabilitasi ini hanya akan mempengaruhi sebagian kecil dari lahan yang terdegradasi, sedangkan kehilangan dan degradasi hutan terus berlanjut dengan laju kerusakan tahunan yang jauh lebih tinggi.

Analisis atas sebaran lahan dalam program rehabilitasi telah dilaporkan oleh NRM/USAID 2004 (lihat tabel). Program yang besar ini hanya akan mempengaruhi sebagian kecil lahan kritis. Juga, distribusi dampaknya ditujukan pada Sumatra dan Sulawesi, bukan secara merata berdasarkan luasnya lahan kritis. Maluku dan Papua tidak dijadikan sasaran, mungkin karena alasan administratif. Kelihatannya Jawa, Bali, dan NTT kurang terwakili, mengingat konsentrasi tinggi lahan kritis yang ada di daerah itu.

Wilayah yang tercakup oleh Program Rehabilitasi Lahan dan Hutan Negara (Juta Ha)							
Pulau	Total luas program rehab (Ha)	%	Rehab di kawasan hutan negara (Ha)	%	Rehab di luar kawasan hutan negara (Ha)	%	Rehab sebagai % Lahan Kritis
Sumatra	1.832	59	0.772	51	1.060	66	29
Jawa	0.186	6	0.022	1	0.165	10	9
Bali & NTT	0.120	4	0.050	3	0.069	4	7
Kalimantan	0.577	19	0.437	29	0.140	9	8
Sulawesi	0.393	13	0.228	15	0.165	10	20
Maluku	0.001	0	0.000	0	0.000	0	0
Papua	0.000	0	0.000	0	0.000	0	0
TOTAL	3.109	100	1.509	100	1.600	100	13

Sumber: Departemen Kehutanan, 2003 GNRHL. Dikutip dari NRM/USAID 2004

Hampir separuh dari upaya rehabilitasi dipusatkan pada kawasan hutan negara, dengan 60% investasi berada di hutan-hutan produksi, 30% di hutan lindung, dan 10% di kawasan konservasi. Duapertiga dari lahan kritis terletak di luar kawasan hutan, tetapi hanya setengah dari nilai investasi rehabilitasi dipusatkan di situ. Pola ini mengungkapkan adanya pilihan investasi yang lebih diminati dalam nilai-nilai produksi dan jasa lingkungan di lahan-lahan milik negara.

Evaluasi Pemerintah terhadap GERHAN. Dalam suatu tinjauan dan evaluasi program GERHAN, Dirjen Rehabilitasi Lahan Departemen Kehutanan (Dirjen RLPS, 2005) menemukan banyak masalah dalam pelaksanaannya. Degradasi lahan merupakan suatu gejala dari banyak sebab utama, yang tidak dapat diselesaikan oleh program rehabilitasi lahan secara langsung. Namun, salah satu temuan dari tinjauan itu menyebutkan bahwa GERHAN dilaksanakan dengan cara yang sangat sentralistik, tanpa partisipasi yang memadai dan dukungan anggaran yang sangat terbatas dari Pemerintah Daerah. Begitu pula, peranserta kelompok-kelompok petani dan pendampingan LSM setempat dianggap kurang optimal oleh karena terbatasnya waktu untuk sosialisasi dan pengorganisasian masyarakat (3-5 bulan). Layanan penyuluhan dan pelatihan juga kurang optimal. Juga terdapat masalah pendanaan, dimana dana datangnya terlambat, tanpa insentif, dan dengan sedikit dukungan dari daerah. Kalau pendanaan dan kebutuhan fisik seperti bibit datangnya terlambat, maka kegiatan penanaman menjadi tidak efektif karena dimulai tidak bersamaan dengan musim tanam yang cocok. Berdasarkan hasil analisis ini, maka dilakukan perubahan-perubahan dalam program GERHAN guna mengurangi potensi terjadinya masalah-masalah semacam itu.

Berdasarkan evaluasi ini, program penanaman dan rehabilitasi telah ditata ulang dan diluncurkan dalam bentuk baru, bersamaan dengan prakarsa Presiden untuk merevitalisasi sektor-sektor kehutanan, perikanan dan pertanian. Pada Hari Bumi tanggal 22 April 2006, Presiden RI mencanangkan "Hari Indonesia Menanam". Selain itu, Departemen Kehutanan bersama dengan LSM Suara Hijau dan sektor bisnis, juga menyelenggarakan pertunjukan (bersama-sama dengan konser yang dibintangi Iwan Fals, salah seorang penyanyi/penulis lagu Indonesia yang terkenal)

yang berjudul "Indonesia Menanam". Ini melukiskan suatu pemanfaatan media yang canggih dan kesadaran publik yang lebih besar untuk memusatkan perhatian masyarakat pada isu-isu kehutanan yang penting (www.penyuluhkehutanan.com, April 2006). Program (baru) ini mungkin sekali akan memperoleh dukungan dana dalam jumlah yang sama atau lebih besar dibandingkan dengan upaya-upaya GERHAN sebelumnya.

Pemerintah juga menerapkan aturan bagi pengelolaan dan pemantauan lingkungan berdasarkan Undang-undang Pengelolaan Dampak Lingkungan 1997. Proses analisa dampak lingkungan (AMDAL) memungkinkan dilakukannya penilaian dan menyoroiti dampak proyek-proyek pembangunan atas jasa lingkungan. Proses ini memiliki potensi untuk mengidentifikasi dan mengurangi dampak yang membahayakan hutan atau jasa lingkungan dan untuk memberitahukan kepada publik tentang masalah-masalah ini. Namun dalam prakteknya, hasil kajian AMDAL seringkali tidak diterapkan pada kegiatan yang berkaitan dengan kehutanan (misalnya, pembangunan jalan, pembukaan lahan) atau untuk mengurangi dampak yang membahayakan dari degradasi lahan dan hutan. Rumitnya aturan administrasi atau resistensi politik dapat menghalangi upaya-upaya untuk menegakkan aturan-aturan ini, yang pada dasarnya diperlukan. Walaupun masih ada kemungkinan untuk memperbaiki standar kinerja, pemantauan dan rencana-rencana remedial, isu utamanya terletak pada pelaksanaan dan tindak lanjut mengenai kebutuhan pengelolaan lingkungan (World Bank 2001).

6.1.3. Alternatif, Inovasi dan Opsi-opsi Pendanaan

Pembayaran untuk Jasa Lingkungan (PJL). Upaya-upaya untuk meningkatkan perlindungan jasa lingkungan dengan mengkaitkannya dengan pasar atau melalui pembayaran transfer yang memberikan harga atas penggunaan lahan oleh pihak yang melakukan pengelolaan lahannya dengan baik (atau sekurang-kurangnya yang diizinkan) sudah banyak dilakukan. Rencana pembayaran transfer seperti ini juga mempunyai potensi untuk memperbaiki mata pencaharian masyarakat miskin di daerah hulu dan di dalam hutan (Sunderlin 2005). Di Indonesia, *the World Agroforestry Center* (ICRAF), dengan bantuan dari IFAD dan badan-badan internasional lainnya, telah melaksanakan program *Rewarding the Upland Poor for Environmental Services* (RUPES, Memberikan penghargaan kepada Kelompok Miskin di Daerah Hulu untuk Jasa-jasa lingkungan) sejak tahun 2001, guna mengkaji cara-cara untuk membuat mekanisme PJL menjadi sesuatu yang efektif dan efisien. Program RUPES, bekerjasama dengan sebuah jejaring kerja nasional Indonesia untuk jasa-jasa lingkungan, memfasilitasi pembuatan peraturan Pemerintah yang akan memperbolehkan penerimaan negara dari jasa-jasa lingkungan (termasuk jasa-jasa DAS, keanekaragaman hayati, penyerapan karbon dan estetika) untuk digunakan secara langsung bagi konservasi hutan dan DAS. Pada tingkat daerah, RUPES mendukung pembangunan mekanisme kelembagaan untuk pelaksanaan skim PJL di desa-desa sekitar Danau Singkarak di Sumatra Barat. Proyek Jasa lingkungan USAID juga mempromosikan cara-cara yang berkelanjutan dalam menggunakan dan melindungi sumber-sumber air yang rentan di daerah hulu, sementara pada saat yang bersamaan mengkonservasi kawasan lindung dengan keanekaragaman hayati yang tinggi. Proyek ini mendukung Pemerintah Daerah dan para pemangku kepentingan dalam menyusun rencana pengelolaan DAS, rehabilitasi lahan dan hutan, upaya pengelolaan konservasi, dan mendorong dukungan kebijakan. Proyek ini juga bertujuan untuk meningkatkan dukungan pemangku kepentingan bagi pengelolaan DAS secara efektif melalui kampanye kesadaran konservasi.

Pendekatan PJL lebih mudah diterapkan dalam kasus-kasus dimana jasa lingkungan menghasilkan manfaat ekonomi yang nyata bagi kelompok-kelompok penerima tertentu, misalnya:

- **Pasokan air.** Seringkali para pengguna dan Pemerintah Daerah di daerah hilir dapat melihat manfaat praktek pengelolaan DAS yang benar di daerah hulu. Sunderlin (2005) menyebutkan skim pembayaran di Amerika Latin yang memberikan imbalan kepada para pemilik hutan di daerah hulu atas upaya perlindungan jasa hidrologis yang penting untuk para pengguna di daerah hilir, seperti pembangkit listrik tenaga air, konsumen air minum dan para petani yang memanfaatkan air irigasi.
- **Penyerapan karbon.** Terdapat upaya-upaya yang meningkat untuk mengembangkan prakarsa penyerapan karbon yang dikaitkan dengan pasar karbon dan skim kredit yang diperdagangkan, yang dikembangkan berdasarkan Protokol Kyoto. Penanaman pohon untuk mengurangi kerusakan hutan mungkin juga mampu menunjukkan efek positif atas upaya penyerapan karbon.
- **Pariwisata** juga disebut sebagai suatu cara dimana penduduk setempat dapat mengubah dari sekedar memberikan jasa lingkungan menjadi perolehan pendapatan. Bahkan walaupun hanya sebagian kecil penghasilan dari pariwisata diperoleh penduduk dan masyarakat miskin di daerah hulu menurut skim tertentu, namun dalam beberapa kasus pembayaran aktualnya dapat merupakan kontribusi yang signifikan bagi mata pencarian penduduk setempat (Sunderlin 2003).

Jasa lingkungan yang tidak nyata (namun perlu dilindungi) akan lebih sulit “dijual” kepada para pemangku kepentingan setempat dalam suatu skim pembayaran transfer. Namun demikian, nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan spiritual dapat menolong di daerah tertentu dimana masyarakat pengguna hutan mengaitkan ciri-ciri dan nilai-nilai khusus yang terdapat pada kawasan hutan atau daerah-daerah lindung tertentu (misalnya hutan roh, gunung keramat).

Beberapa masalah sedang dibicarakan tentang rencana penerapan PJJ. Kaitan antara “air-hutan-banjir” mempertanyakan apakah penanaman pohon benar-benar akan memberikan perlindungan terhadap banjir atau dapat memberikan jumlah dan mutu air di bagian hilir yang lebih baik. Debat “air-PJJ” mempertanyakan apakah aliran air di bagian hilir dapat secara ketat dan berhasil dikaitkan pada kegiatan-kegiatan dan para produsen di bagian hulu untuk memungkinkan pengembangan pasar dan akuntabilitas. Bahkan kalau pun manfaatnya dapat dibuktikan secara sempurna, debat “PJJ-kemiskinan” masih mempertanyakan apakah pendekatan PJJ benar-benar memberikan manfaat yang signifikan kepada masyarakat miskin, dibandingkan dengan alternatif pemanfaatan lahan atau peluang-peluang mata pencaharian. Uraian berikut menyoroti berbagai masalah untuk menjadikan skim-skim PJJ dapat dilaksanakan di lapangan dan menargetkan manfaat bagi kelompok-kelompok miskin sebagai sasarannya.

PJJ dan Jasa DAS. Bond (PES and CBNRM, EFRN 2006) menjelaskan pendekatan pokok PJJ. “Secara tipikal, konsumen di bagian hilir yang memperoleh jasa DAS diharapkan memberikan imbalan kepada para pengelola lahan di bagian hulu untuk memelihara vegetasi yang eksotik atau melaksanakan praktek bercocok tanam secara khusus, atau melakukan kegiatan konservasi di daerah pertanian”. Skim PJJ publik lebih umum dibandingkan dengan skim PJJ individual/swasta. Van Noordwijk (*Rapid Hydrological Appraisal of PES*, EFRN 2006) mencatat bahwa walaupun “konsep pembayaran bagi jasa perlindungan DAS telah menjadi populer... tidak ada pendapat bersama antara para pakar, petani dan pembuat kebijakan tentang jenis jasa-jasa ini, bagaimana mereka bergantung pada kondisi lanskap

(dan tutupan hutan yang merupakan bagian dari lanskap) dan bagaimana pembayaran atau imbalan tersebut dapat dibuat secara transparan (dengan mengkaitkan antara imbalan dengan jasa yang diperoleh) dan pergeseran paradigma yang bertahan kuat”.

PJL dan Kemiskinan. Mills dan Porras (2002), Wunder (2005) dan Hope, dkk (ETFRN 2006) membahas pengaruh program PJL terhadap masyarakat miskin. Secara umum nampaknya jasa lingkungan yang terpenting tidak terkait dengan kegiatan masyarakat miskin di bagian hulu, walaupun skim PJL dapat memasukkan ciri-ciri pada sasaran atau menjangkau masyarakat miskin dengan manfaatnya. Pembayaran individual mungkin terlalu kecil untuk dapat membangkitkan partisipasi masyarakat dalam hal perubahan penggunaan lahan oleh karena adanya persaingan dengan pilihan-pilihan yang bernilai lebih tinggi. Bila partisipasi masyarakat rendah (misalnya penanaman pohon di daerah hulu), manfaat jasa lingkungan mungkin juga kecil dan lebih sulit ditetapkan. Bond (2006) mencatat bahwa ketika pembayaran jasa lingkungan tinggi (misalnya pariwisata satwa liar di Afrika), Pemerintah Daerah dapat mengenakan pajak atau pungutan yang dapat memperkecil manfaat yang dapat diperoleh kelompok sasaran. Persepsi masyarakat, struktur pengelolaan proyek, dan berbagai hambatan dapat merintangai upaya untuk membela masyarakat miskin dengan pendekatan PJL. Masyarakat setempat seringkali tidak percaya pada keterlibatan Pemerintah dalam berbagai skim ini. Biaya transaksi bisa besar, dan yang paling dirugikan adalah penduduk termiskin dan yang hidup di daerah paling terpencil. Hope dkk (2006) mencatat bahwa kurang terjaminnya hak atas lahan “memperlemah penataan kelembagaan yang diperlukan antara pembayaran dari daerah hilir kepada penyedia jasa di daerah hulu,” walaupun upaya-upaya yang berlandaskan komunitas (bukan berlandaskan perseorangan) serta pembangunan kapasitas dapat membantu mengatasi masalah ini. Juga, mekanisme kompensasi alternatif mungkin lebih disukai; misalnya, akses transportasi dan pasar atau manfaat kesehatan dan pendidikan yang mungkin lebih berpengaruh daripada pembayaran tunai.

Bond (2006) mencatat bahwa program PJL yang ditujukan bagi masyarakat miskin di bagian hulu dapat memberikan manfaat tidak langsung yang lebih besar diluar uang tunai atau perbaikan bio-fisik, seperti “pemberdayaan petani dengan keyakinan bisa melakukan dan mencapai penataan yang lebih baik dalam aspek-aspek kehidupan mereka yang lainnya”. Ia juga memandang perubahan pemanfaatan lahan sebagai suatu proses jangka panjang yang membutuhkan keluwesan dan keragaman dalam rancangan dan pelaksanaannya. Upaya-upaya PJL harus dapat “memupuk perubahan-perubahan yang diperlukan di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memungkinkan petani setempat memperoleh manfaat langsung dari jasa-jasa lingkungan yang secara relatif tidak nyata itu”. Murdiyarto dan Ilstedt (2006) menambahkan bahwa tantangan terbesar adalah mengikutsertakan kelompok-kelompok yang paling terpinggirkan dan lembaga-lembaga mereka dalam proses pembuatan kebijakan dan keputusan secara praktis.

PJL dan Karbon. Hutan Indonesia merupakan tempat menampung dan menyerap karbon global yang penting (3,5 milyar ton karbon), namun degradasi dan kebakaran hutan dapat mengembalikannya menjadi penghasil karbon netto (FWI/GFW 2002). *Clean Development Mechanism* (CDM, Mekanisme Pembangunan Bersih) Protokol

Kyoto menyediakan insentif dalam menyimpan karbon melalui kegiatan penghutanan dan penghijauan kembali serta dapat menyediakan insentif untuk menghindari kerusakan hutan di masa depan. Indonesia telah mencapai kemajuan di dalam menciptakan kerangka hukum dan kelembagaan untuk pelaksanaan CDM, walaupun masih terdapat tantangan teknis dan kelembagaan. Selain itu, terdapat harapan bahwa CDM dapat memberikan kontribusi pada perlindungan lingkungan dan pengurangan kemiskinan melalui penyediaan insentif yang sangat dibutuhkan untuk proyek-proyek kehutanan berskala kecil.

Indonesia telah meratifikasi Protokol Kyoto pada tahun 2004, dan telah membentuk suatu Otorita Nasional yang ditunjuk untuk melaksanakan Studi Strategi Nasional mengenai CDM di Sektor Kehutanan (MOE 2003), membuat definisi nasional tentang “hutan”³¹ untuk digunakan di dalam mengukur batas awal dan perubahan-perubahan dalam wilayah hutan, dan mengeluarkan peraturan untuk mengatasi masalah hukum dan kelembagaan terhadap pelaksanaan kehutanan-CDM. Disamping upaya-upaya tersebut, lembaga-lembaga pembangunan internasional telah memberikan bantuan teknis dan peningkatan kapasitas, termasuk bantuan ADB untuk persiapan pembuatan beberapa proyek percontohan CDM-kehutanan. Namun proyek-proyek CDM-kehutanan menghadapi rintangan yang sama seperti proyek penanaman pohon lainnya di Indonesia (lihat Bab 4), termasuk ketidakpastian tentang penguasaan lahan, rintangan peraturan dan kelembagaan, kurangnya akses ke pasar kayu, dan harga kayu yang terdistorsi. CDM juga membutuhkan hubungan kelembagaan yang kuat antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan para pemangku kepentingan proyek setempat.

Hasil-hasil sementara dari skim pilot percontohan yang didanai ADB di Indonesia memberikan kesan bahwa pendanaan karbon saja tidak cukup untuk mengubah proyek yang secara komersial tidak menguntungkan menjadi proyek yang menarik secara finansial (Rizaldi Boer, surat pribadi, 2006). Nilai pasar yang rendah dari “kredit karbon” kehutanan, biaya transaksi yang tinggi dan rintangan-rintangan kebijakan terhadap upaya penanaman pohon memberikan kesan bahwa CDM dalam bentuknya yang sekarang tidak dapat diharapkan menjadi pendorong utama dalam pengambilan keputusan tentang pemanfaatan lahan (van Noordwijk dkk, 2005). Van Noordwijk dkk mengusulkan bahwa petani bisa memperoleh lebih banyak manfaat kalau CDM diterapkan pada skala Pemerintah Daerah, dan pendanaan CDM digunakan untuk mengurangi rintangan investasi yang dihadapi petani, seperti pajak daerah dan biaya pembuatan sertifikat tanah. Pendekatan berdasarkan program (berbeda dengan pendekatan berdasarkan proyek) seperti itu dapat juga merupakan dasar bagi insentif “pencegahan deforestasi” yang diusulkan bagi periode komitmen kedua dari Protokol Kyoto.³²

6.2. Perlindungan Keanekaragaman hayati (dan Jasa lingkungan) di Hutan-hutan Konservasi

Hutan konservasi menghasilkan sebagian besar dari manfaat jasa lingkungan yang sama seperti yang dihasilkan hutan lindung, namun hutan konservasi khusus diperuntukkan bagi perlindungan keanekaragaman hayati, serta untuk memperoleh manfaat-manfaat yang kurang nyata, atau produk-produk publik global, seperti estetika dan

31 “Hutan” menurut definisi nasional harus memenuhi kriteria sbb: luas lahan sekurang-kurangnya 0,25 ha, sekurang-kurangnya 30% memiliki tutupan tajuk, dan sekurang-kurangnya ketinggian pohon 5 meter.

32 Indonesia juga memiliki persediaan karbon yang penting di kira-kira 20 juta ha tanah gambut yang belum tercakup dalam suatu mekanisme berdasarkan pasar. Mundiyo (2005) memperkirakan bahwa sebanyak 40 juta ton CO₂ telah hilang dari sekitar 500.000 ha tanah gambut di Jambi, Sumatra Selatan dan Kalimantan Tengah dalam 10 tahun terakhir, tidak terhitung emisi yang diakibatkan kebakaran di tahun-tahun El Nino pada tahun 1983 dan 1997. Proyek-proyek yang melestarikan hutan melalui proyek CDM untuk “pencegahan deforestasi” perlu mempertimbangkan potensi bagi kebocoran bila konservasi hutan menyebabkan terjadinya degradasi yang dipercepat dari tanah gambut oleh karena adanya konversi untuk perkebunan bubur kayu atau yang lainnya.

nilai-nilai warisan. Baru-baru ini Pemerintah – dengan bantuan GEF dan Bank Dunia – menyusun Rencana Aksi Strategis Keanekaragaman Hayati Indonesia (*Indonesian Biodiversity Strategic Action Plan, IBSAP 2003*), suatu penilaian komprehensif terhadap sumberdaya keanekaragaman hayati dan rencana strategis untuk melindunginya. IBSAP menyatakan bahwa “keanekaragaman hayati merupakan aset bagi pembangunan dan kemakmuran bangsa... Namun aset yang ‘hidup’ ini tidak mudah dikelola. Selama ini keanekaragaman hayati dianggap sebagai suatu sumberdaya yang dapat dieksploitasi dengan mudah tanpa memikirkan kelestariannya”. Keanekaragaman hayati Indonesia yang kaya semakin terancam oleh karena adanya polusi, eksploitasi berlebihan dan perubahan bentang alam yang cepat. Memang, Indonesia sering disebut sebagai negara yang mengalami krisis lingkungan. Bab ini tidak berupaya memberikan suatu inventarisasi atau laporan keadaan, namun mencoba meringkas isu-isu pokok, intervensi dan inovasi yang sedang berjalan, dan beberapa opsi atau alternatif untuk lembaga pembangunan internasional melanjutkan bantuannya di masa depan.

6.2.1 Deskripsi Nilai-nilai Keanekaragaman Hayati

Indonesia diakui sebagai negara yang sangat beragam, mencakup tiga wilayah bio-geografis dengan kisaran luas habitat, ketinggian dan zona iklim. Ini mencakup hutan yang paling luas dan terbanyak *species*-nya di Asia, dan diakui sebagai tempat kegiatan global untuk beragam hidupan laut dan air tawar. Indonesia telah diidentifikasi dalam semua pelatihan penentuan prioritas konservasi internasional baru-baru ini sebagai prioritas global untuk aksi-aksi melestarikan keanekaragaman hayati. Kepulauan Indonesia dan ekosistem pularunya yang unik meliputi 21 dari 200 eko-wilayah WWF yang secara global dianggap penting, memiliki 227 jenis burung dari sebanyak 2.295 daftar *Birdlife* di Kawasan Burung Penting di Asia dan merupakan 38 habitat dari 218 Kawasan Burung Endemik yang ada di dunia. Angka-angka ini menyoroti kenyataan bahwa Indonesia merupakan rumah bagi *species-species* yang terancam secara global dan *species-species* yang terbatas ruang lingkungannya, serta ekosistem dan kawasan belantara yang kritis di pusat kegiatan keanekaragaman hayati global di tanah Sunda dan Wallace yang diidentifikasi oleh *Conservation International*. Indonesia juga memiliki 10% dari *species-species* tanaman dunia yang berbunga dan merupakan salah satu pusat dunia untuk keanekaragaman hayati agro (*agrobiodiversity*).

Keanekaragaman hayati daratan terutama berlimpah di hutan-hutan tropis dataran rendah Indonesia yang suatu ketika pernah sangat luas, yang merupakan pilihan ekonomis pertama bagi eksploitasi dan konversi untuk penggunaan lainnya. Laporan ini telah memusatkan perhatian pada tutupan hutan sebagai suatu indikator kualitas habitat bagi megafauna Indonesia yang memukau – dan yang terancam – seperti orangutan, harimau dan badak.

38 Habitat Burung Endemik Birdlife di Indonesia	
Kepulauan Aru (kawasan sekunder)	Maluku Utara
Kep. Laut Banda	Nusa Tenggara Utara
Pulau-pulau Banggai dan Sula	Dataran rendah Utara Papua
Zona pesisir Kalimantan (kawasan sekunder)	Pulau-pulau Riau dan Lingas (kawasan sekunder)
Pegunungan Kalimantan	Pulau-pulau Salayar dan Bonerate
Buru	Sangihe dan Talaud
Pegunungan Papua tengah	Seram
Enggano	Kep. Seribu (kawasan sekunder)
Kep. <i>Geelvink</i>	Simeulue (kawasan sekunder)
Hutan di Jawa dan Bali	Dataran rendah Papua Selatan
Zona pesisir Jawa	Sulawesi
Dataran rendah Kalimantan (kawasan sekunder)	Sumatra dan Jazirah Malaysia
Kangean (kawasan sekunder)	Sumba
Masalembu (kawasan sekunder)	Timor dan Wetar
Kep. Mentawai (kawasan sekunder)	<i>Trans-Fly</i>
Kep. Natuna (kawasan sekunder)	Kep. Tukangbesi (kawasan sekunder)
Pegunungan Papua utara	Dataran tinggi Papua Barat
Dataran rendah Sumatra Utara (sekunder)	Dataran rendah Papua Barat
Pulau-pulau Kalimantan timur laut (sekunder)	Yapen (kawasan sekunder)

Lebih jauh, Indonesia merupakan salah satu pusat dunia untuk keanekaragaman *species* karang keras dan banyak kelompok flora dan fauna yang berasosiasi dengan terumbu. Lokasi Indonesia yang mencakup beberapa wilayah bio-geografis di daerah tropika yang basah dan sejarah geologinya yang rumit membantu menjelaskan tingkat tinggi kekayaan *species* dan endemisme yang tidak lazim ini (IBSAP 2003).

IBSAP (berdasarkan Mittermeier dkk, 1997 dan sumber-sumber lain) menyatakan bahwa Indonesia menempati urutan pertama di dunia untuk jumlah palem, kupu-kupu jenis *swallowtail*, dan *species* kakatua. Indonesia menempati urutan kedua di dunia untuk jumlah *species* mamalia, keempat untuk reptil, dan kelima untuk burung. "Apabila keanekaragaman jenis terumbu karang di Indonesia dan hidupan lapisan tanah dan gua ikut diperhitungkan, maka Indonesia mungkin sekali menempati urutan teratas dalam hal kekayaan keanekaragaman hayatinya" (IBSAP). Tabel berikut secara sekilas memberikan gambaran tentang keanekaragaman hayati dan endemisme yang tinggi di Indonesia, walaupun secara terbatas namun kuantitatif.

Keanekaragaman Jenis Hayati dan Endemisme di Indonesia Menurut Daerah								
Pulau	Unggas	Endemik (%)	Mamalia	Endemik (%)	Reptil	Endemik (%)	Tanaman	Endemik (%)
Sumatra	465	2	194	10	217	11	820	11
Jawa Bali	362	7	133	12	173	8	630	5
Kalimantan	420	6	201	18	254	24	900	33
Sulawesi	289	32	114	60	117	26	520	7
NTT	242	30	41	12	77	22	150	3
Maluku	210	33	69	17	98	18	380	6
Papua	602	52	125	58	223	35	1030	55

Walaupun memiliki kekayaan keanekaragaman hayati yang luar biasa dan berada pada urutan atas di dunia, namun kenyataannya Indonesia mungkin kehilangan satu *species* dalam setiap minggunya, atau bahkan lebih (dikutip di IBSAP). Daftar Merah IUCN menunjukkan semakin meningkatnya jumlah *species* di Indonesia yang berada dalam keadaan bahaya atau terancam punah. Namun, IBSAP mencatat pula bahwa kualitas dan akurasi data tentang keadaan keanekaragaman hayati sering tidak lengkap dan kedaluarsa.

Ancaman-ancaman. Walaupun secara internasional diakui bahwa Indonesia merupakan prioritas utama untuk konservasi keanekaragaman hayati dunia, namun dalam beberapa tahun terakhir habitat hutan Indonesia yang kaya telah terancam oleh kegiatan penebangan liar, perluasan lahan pertanian, dan tata kelola yang buruk, sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya. Perubahan politik dan desentralisasi pembuatan kebijakan serta tanggung jawab bagi penganggaran daerah (dan penciptaan sumber-sumber pendapatan asli daerah) kepada Pemerintah kabupaten telah lebih memperparah proses ini. Walaupun Indonesia tetap memelihara jejaring kawasan lindung yang penting, namun konservasi dan pengelolaan hutan nampaknya tidak berjalan dengan baik. Disamping kehilangan hutan, perdagangan ilegal satwa liar merupakan ancaman yang semakin besar terhadap keanekaragaman hayati di banyak tempat di seluruh Nusantara.

Jenis-jenis yang Terancam Punah di Indonesia menurut IUCN			
Kategori Daftar Merah IUCN	Mamalia	Unggas	Reptil
Terancam kritis	21	17	8
Terancam	50	30	9
Nyaris terancam	94	200	5
Rentan	93	72	11
Total	258	319	33

6.2.2 Tata Kelola dan Pengelolaan Kawasan Lindung

Dasar hukum untuk melindungi keanekaragaman hayati dan mengelola kawasan lindung di Indonesia pada dasarnya cukup baik. Namun, masih ada kebutuhan untuk memperkuat kapasitas guna menterjemahkan maksud legislatif menjadi kerangka pengelolaan yang logis, dan belum adanya tindakan yang nyata di lapangan masih merupakan masalah utama. Walaupun demikian, Peraturan Pemerintah yang terdahulu tentang perlindungan keanekaragaman hayati didasarkan atas perjanjian-perjanjian internasional. Pemerintah meratifikasi *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (CITES, Konvensi tentang Perdagangan Internasional Satwa yang Terancam dan Flora dan Fauna Liar) pada tahun 1978 dan Konvensi Ramsar tentang Kawasan Rawa pada tahun 1991. Kedua konvensi itu penting, namun prinsip-prinsip pengelolaannya belum diintegrasikan ke dalam suatu kebijakan nasional secara menyeluruh. Indonesia meratifikasi *Convention on Biological Diversity* (CBD, Konvensi tentang Keanekaragaman hayati) melalui Undang-undang No. 5 tahun 1994. Undang-undang ini mengatur konservasi ekosistem dan *species*, terutama di kawasan lindung, namun berlaku hanya untuk sektor kehutanan dan kawasan konservasi, bukan untuk ekosistem yang terancam di luar kawasan lindung. IBSAP (2003) mencatat

bahwa tidak ada peraturan pelaksanaan Undang-undang No.5 tahun 1994 dan tidak jelasnya cara untuk melakukan verifikasi terhadap kewajiban internasional sesuai dengan CBD.

Pada 1993 Pemerintah menyusun Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati Indonesia. Sepuluh tahun kemudian, rencana aksi ini diganti dengan Rencana Aksi dan Strategi Keanekaragaman Hayati Indonesia (IBSAP), yang diterbitkan setelah melalui proses perumusan yang panjang dan partisipatif. Rencana aksi dan strategi ini memberikan suatu penilaian yang cukup tajam terhadap banyak masalah dan faktor-faktor yang saling berkaitan yang mempengaruhi "krisis keanekaragaman hayati".

Kawasan Lindung. Departemen Kehutanan mengelola lebih dari 500 kawasan lindung, yang meliputi areal seluas hampir 29 juta hektar baik darat maupun laut. Terdapat enam jenis kawasan lindung, seperti disebutkan dalam tabel di bawah ini. Dari jumlah itu, 462 buah merupakan kawasan lindung daratan yang meliputi hampir 23 juta hektar lahan dan hutan. Sebagian besar kawasan lindung berada dalam Taman Nasional. Sisanya sebagian besar merupakan Cagar Alam dan Suaka Margasatwa. Kebanyakan kawasan lindung ditetapkan pada tahun 1980-an berdasarkan pendekatan yang memperhatikan keterwakilan berbagai habitat, *species*, dan keragaman bio-geografis.

Pada tahun 2004 dan 2005, Indonesia membentuk beberapa Taman Nasional yang baru, sehingga jumlahnya mencapai 50 buah di seluruh nusantara. Pada bulan Maret 2006, Menteri Kehutanan membentuk Unit-unit pengelola untuk 16 Taman Nasional yang baru. Ini berarti terbentuknya struktur pengelolaan dan sumberdaya untuk mengurus hutan lindung yang jauh lebih baik dari sekedar deklarasi belaka. Taman-taman Nasional baru tersebut adalah Kayan Mentarang di Kalimantan Timur, Lorents di Papua, Manupeu Tanadaru di Nusatenggara Timur, Sebangau di Kalimantan Tengah, Kepulauan Togean di Sulawesi Tengah, Sembilang di Sumatra Selatan, Aketajawe Lolobata di Maluku Utara, dan Danau Sentarum di Kalimantan Barat. Taman-taman Nasional baru lainnya adalah Batang Gadis di Sumatra Utara, Bukit Dua Belas di Jambi, Laewangi Wanggameti di Nusatenggara Timur, Bantimurung Bukusaraung di Sulawesi Selatan, Tesso Nilo di Riau, Gunung Ciremai di Jawa Barat, Merapi Merbabu di Jogjakarta dan Gunung Merbabu di Jawa Tengah.

Diperluasnya keterwakilan ekosistem secara keseluruhan merupakan suatu perkembangan yang baik, begitu juga pengangkatan staf yang berwawasan dan mempunyai komitmen tinggi terhadap konservasi pada posisi-posisi kunci di Departemen Kehutanan. Sistem konservasi mempunyai SDM yang berkualitas baik dan kapasitasnya terus meningkat. Namun sumber-sumber pendanaan untuk pengelolaannya tetap terbatas (lihat bagian 3.3.4 di bawah). Departemen Kelautan dan Perikanan turut bertanggungjawab bagi pengelolaan dan perlindungan Taman Nasional Laut.

Sistem Kawasan Lindung Indonesia 2004						
Jenis	Wilayah Daratan		Wilayah Lautan		Total Kawasan Lindung	
	Jml	Kawasan (juta Ha)	Jml	Kawasan (juta Ha)	Jml	Kawasan (juta Ha)
Suaka Alam	219	4.33	9	0.22	228	4.55
Suaka Margasatwa	69	5.12	7	0.34	76	5.46
Taman Rekreasi Alam	99	0.30	17	0.77	116	1.06
Taman Buruan	14	0.23		-	14	0.23
Taman Nasional	43	12.40	7	4.05	50	16.45
Taman Hutan Raya	18	0.34		-	18	0.34
Total	462	22.72	40	5.37	502	28.09

Sumber: Statistik Kehutanan, 2004

Walaupun sangat luas dan beragam, banyak pihak berpendapat bahwa sistem kawasan lindung tidak sepenuhnya menjamin keutuhan keanekaragaman hayati di Indonesia oleh karena kapasitas dan sumberdaya yang terbatas, wilayah yang luas, ancaman dari luar sistem, kurangnya dukungan Pemerintah Daerah, dan kerangka hukum yang tidak memadai, serta pendanaan dari proyek-proyek bantuan luar negeri dan LSM yang umumnya berjangka pendek. Beberapa pendekatan pengelolaan alternatif yang telah dicoba dilakukan antara lain adalah: menyerahkan pengawasan pengelolaan kepada suatu lembaga atau institusi dengan tujuan khusus yang independen (misalnya *Leuser International Foundation*), memberikan konsesi bagi pengelolaan taman (misalnya Taman Nasional Komodo), atau membangun suatu badan pengelolaan dengan banyak pemangku kepentingan (misalnya Taman Nasional Bunaken). Pendekatan-pendekatan baru yang mulai dikembangkan sekarang meliputi pengelolaan bersama dengan mitra setempat, konsesi konservasi di kawasan hutan, dan kawasan lindung provinsi atau daerah. Beberapa inovasi ini diuraikan pada bagian berikut.

Purnomo (2005) mengatakan bahwa keanekaragaman hayati tidak terbatas pada kawasan lindung, melainkan jauh melintasi habitat yang lebih luas. Oleh karena itu, "memperbaiki kelestarian habitat, mengurangi pola penggunaan sumberdaya secara ekstraktif, dan membangkitkan kesadaran lingkungan dan konservasi, semuanya merupakan hal yang penting baik di dalam maupun di luar kawasan lindung". Kawasan-kawasan ini meliputi hutan lindung, hutan produksi, tanah rawa dan daerah pertanian, seperti disebutkan dalam bab-bab sebelumnya (lihat kotak teks "Keanekaragaman hayati agro" di bawah ini).

Beberapa instansi/lembaga lain juga bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan perlindungan keanekaragaman hayati, termasuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Komisi Nasional tentang Sumberdaya Genetika. Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) mengkoordinasi dan membantu merumuskan kebijakan tentang masalah-masalah lingkungan hidup dan mengelola dampaknya. KLH juga merupakan titik pusat nasional bagi koordinasi dan pelaksanaan CBD, namun beberapa pihak berpendapat bahwa KLH tidak mempunyai wewenang yang memadai untuk melaksanakan fungsi ini (IBSAP 2003).

Keanekaragaman Hayati Agro

IBSAP 2003 mencatat bahwa keanekaragaman hayati penting untuk pertanian dan bahwa “keanekaragaman hayati agro meliputi semua satwa dan tanaman yang dibudidayakan, keluarga liar mereka, dan berbagai *species* yang terlibat dalam proses kehidupannya seperti polinator, *symbion*, hama, penyakit dan pesaingnya”. Indonesia mempunyai banyak sekali ekosistem argo, yang berkembang selama ratusan atau bahkan ribuan tahun. Ekosistem agro tradisional menampung banyak *species* budidaya dan kultivar yang dibudidayakan secara khusus, atau variannya. Indonesia juga merupakan tempat bagi sejumlah *species* penting yang dibudi-dayakan, yang pusat penyebaran globalnya adalah Kamboja, termasuk pisang, kelapa dan tebu. Wilayah ini juga penting dalam hal keanekaragaman bambu, rotan, buah tropis, dan keluarga jahe dan talas. Cengkeh, pala dan kayu manis juga secara historis merupakan jenis asli yang diperdagangkan secara global.

Perairan Darat dan Tanah Rawa

Perairan darat dan tanah rawa “semakin dipengaruhi oleh terjadinya banjir, sedimentasi, urbanisasi, industrialisasi, dan polusi yang menyertainya. Konversi lahan (hutan ke pertanian atau pemukiman) dan pengurukan tanah (untuk proyek pembangunan dan pemukiman) mempengaruhi DAS dan tanah rawa, dengan bukti yang semakin kuat tentang ketidak seimbangan sistim hidrologi yang dapat dilihat pada musim panas dan banjir musiman”. Pembalakan destruktif dan praktek pembukaan lahan telah mengganggu regim air dan mempengaruhi kelembaban, yang memperparah masalah yang terkait dengan kebakaran. “Proyek pembangunan sawah satu juta hektar” telah mengganggu kestabilan habitat hutan rawa yang sangat luas dan rentan di Kalimantan Tengah, yang menjadi tempat hidup bagi orangutan dan *species* endemik lainnya (IBSAP 2003).

6.2.3 Alternatif, Inovasi dan Pembiayaan

Walaupun perencanaan dan pembuatan kebijakan yang diturunkan sampai ke tingkat kabupaten telah mengakibatkan terjadinya tekanan yang lebih besar pada kawasan hutan di Indonesia, desentralisasi juga telah membuka peluang untuk inovasi dalam pendekatan konservasi. Banyak pelaku konservasi dewasa ini juga telah mengambil keuntungan dari proses desentralisasi dengan mendorong terjadinya kepengurusan yang lebih baik pada tingkat daerah.

Cerita-cerita keberhasilan dan prakarsa-prakarsa daerah yang terjadi baru-baru ini telah didokumentasikan dalam “*The Winds of Change: Recent Progress towards Conserving Indonesian Biodiversity*” (Angin Perubahan: Kemajuan baru-baru ini menuju konservasi keanekaragaman hayati Indonesia) (Purnomo, 2005). Laporan tersebut didasarkan atas wawancara dan referensi berupa dokumen-dokumen dari *Birdlife International*, *Conservation International*, *Fauna and Flora International*, *The Nature Conservancy*, Yayasan Kehati, *Wildlife Conservation Society*, dan WWF- Indonesia. Dewmikian pula, proyek-proyek berskala menengah yang didanai oleh *Global Environment Facility (GEF)* telah berhasil meningkatkan upaya konservasi secara lokal pada wilayah-wilayah dimana penebangan pohon secara komersial merupakan ancaman yang kurang berbahaya dan kurang signifikan terhadap perekonomian setempat (Whitten, 2006).

Pendekatan Pengelolaan Bersama yang Terdesentralisasi. Purnomo (2005) mencatat bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menetapkan daerah-daerah lindung yang baru, memperkuat penegakan hukum, menginisiasi upaya-upaya rehabilitasi, mengembangkan kebijakan-kebijakan baru, dan mengembangkan pendekatan-pendekatan yang inovatif dan kemitraan guna memperbaiki konservasi. Beberapa pendekatan ini didasarkan atas pemikiran bahwa pembagian manfaat, perbaikan mata pencarian, dan hasil yang nyata bagi para pemangku kepentingan setempat merupakan potensi yang lebih besar untuk berhasil, ketimbang pendekatan yang menekankan konservasi demi konservasi itu sendiri. Contoh tentang pendekatan pengelolaan bersama dan kemitraan secara ringkas disajikan di bawah ini dan dalam kotak teks "Pengelolaan Bersama".

- Badan-badan pengelolaan dengan banyak pemangku kepentingan bagi kawasan lindung (pengelolaan kolaboratif) sekarang diakui dan didorong oleh Pemerintah Indonesia. Kemitraan publik-swasta yang menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan bersama telah diperlihatkan melalui pengalaman di TN Bunaken dan TN Komodo, serta contoh-contoh yang kurang menonjol di Bali, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, dan Jawa Tengah.
- Kemitraan setempat, yang kadang-kadang didukung oleh LSM, telah menciptakan praktek-praktek inovatif yang dapat diperluas dan direplikasi di tempat lain. Upaya-upaya penyelesaian sengketa tatabatas hutan di Nusatenggara Timur menunjukkan bagaimana "penetapan batas secara partisipatif" dan "Kesepakatan Konservasi Desa" dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa dan memungkinkan pengelolaan lahan komunitas di dalam kawasan lindung.
- Pendekatan pengelolaan bersama berdasarkan kearifan tradisional telah dipelopori di suatu daerah pariwisata kelautan di Kepulauan Padaido, Papua Barat (*sasien*, suatu hukum adat perikanan setempat), suatu ekosistem air-hitam (rawa gambut) di Kalimantan Tengah, dan pengelolaan hutan komunitas (*Rotu*) di Sumba, NTT.
- Kemitraan antara perusahaan swasta dan masyarakat telah dimulai guna melindungi habitat orangutan di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, dan untuk konservasi kawasan kelautan di TN Komodo.
- Konsultasi publik dalam perencanaan tata ruang daerah telah berhasil dilakukan di banyak tempat, baik dengan dukungan LSM maupun proyek bantuan luar negeri. Bantuan teknis dan masukan ilmiah (pemetaan dan data tentang kondisi tanah, hidrologi dan hutan) telah diintegrasikan dengan klasifikasi lahan secara tradisional dan praktek pengelolaan yang dilakukan secara lokal, guna menghasilkan rencana tata ruang yang mencerminkan prioritas setempat dan kelestariannya. Salah satu dari banyak contoh yang telah berhasil dilakukan diperlihatkan di Pulau Tanimbar, Kab. Maluku Tenggara.
- Surat Keputusan Menteri Kehutanan yang baru-baru ini diterbitkan (SK.159/Menhut-II/2004) memperbolehkan penggunaan hutan produksi dikelola untuk tujuan rehabilitasi, konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan, bukan hanya untuk pemanenan dan produksi kayu saja. Tujuannya ialah untuk memulihkan fungsi ekosistem dan potensi ekonomi melalui intervensi dengan sasaran yang cermat. Beberapa LSM konservasi, terutama *Birdlife* Indonesia, menangkap peluang ini untuk memperoleh izin konsesi bagi restorasi ekosistem. Konsesi pertama dari pengelolaan hutan produksi seperti ini mungkin akan ditetapkan pada akhir 2006.

Semua contoh di atas merupakan alasan untuk bersikap optimis bahwa inisiatif daerah, dalam keadaan tertentu, dapat mengatasi kecenderungan nasional yang menurun dalam pengelolaan hutan konservasi.

Pengelolaan Bersama dan Kawasan Lindung yang Didesentralisasikan

Dengan kebijakan desentralisasi, semakin meningkat kegiatan Pemerintah Daerah dalam menggunakan kewenangan barunya untuk melakukan pengaturan pengelolaan kolaboratif dengan masyarakat dan LSM guna menciptakan lembaga pengelolaan konservasi yang baru, yang kadang-kadang memperoleh dukungan teknis, kelembagaan dan logistik dari lembaga-lembaga bantuan luar negeri.

Taman Nasional Bunaken (TNB). Di kawasan lindung yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat ini, Departemen Kehutanan, bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten telah mengembangkan suatu pengaturan pengelolaan bersama yang inovatif guna menjamin dukungan komunitas setempat dan menciptakan suatu otorita pengelolaan dengan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Badan Penasihat Pengelolaan TNB dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bersama, meliputi wakil-wakil dari Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten, komunitas taman, dan industri pariwisata penyelaman. Badan ini disahkan melalui SK dan peraturan untuk memungut uang masuk pariwisata, yang memberikan sumber pendanaan secara berkesinambungan untuk pengelolaan taman. Forum Warga yang peduli TNB itu mewakili 33 pemukiman dan 30.000 jiwa yang hidup di dalam dan di sekitar TNB memilih wakil-wakilnya secara demokratis, dan mereka merupakan blok suara terbesar pada Badan Penasihat (*NRM Lessons Learned*, 2004).

KLL Tingkat Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. *UN World Heritage Marine Working Group* (Kelompok Kerja Kelautan Warisan Dunia PBB) telah mengidentifikasi pulau-pulau di Kabupaten Berau sebagai wilayah dengan nilai keanekaragaman hayati yang luar biasa. Kemudian LSM internasional dan LSM Indonesia, melalui proyek bantuan luar negeri, bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Berau membentuk suatu sekretariat bersama guna membangun sebuah Kawasan Lindung Laut (KLL) untuk daerah yang sedang dalam keadaan kritis ini. Berdasarkan proses partisipatif, penilaian teknis dan analisis hukum, Pemda Kabupaten Berau melalui sebuah SK mengusulkan batas-batas dan fungsi KLL kepulauan Derawan yang baru seluas 1,2 juta hektar yang meliputi laut dan wilayah pesisir, termasuk habitat bakau, terumbu karang, dan lahan pembiakan penyu yang terancam, dan empat pulau kecil. KLL tingkat kabupaten yang pertama ini di Indonesia mempunyai kewenangan pengelolaan profesional yang didanai Pemerintah Daerah (*CRMP Lessons Learned*, 2005).

Pendekatan Penyadaran Publik. Inovasi penting lainnya adalah pengembangan kampanye penyadaran publik dan program pendidikan lingkungan. Terdapat upaya-upaya yang terpisah-pisah dan berjangka pendek dalam bidang ini. Oleh karena itu diperlukan suatu rencana jangka panjang yang komprehensif untuk menyatukan para mitra dan dikembangkan atas prakarsa-prakarsa setempat yang telah ada.

- **Kampanye-kampanye Nasional yang Luas.** Kampanye-kampanye penyadaran publik yang terarah telah diupayakan baik melalui program *INFORM* yang didukung GEF, maupun melalui upaya *GreenCom* yang didukung USAID. Program-program tersebut berupaya meningkatkan perlindungan hutan dengan mengundang perhatian dan keprihatinan pada masyarakat dan para pembuat kebijakan mengenai hutan dan keanekaragaman hayati yang terus menurun baik kualitas maupun kuantitasnya. Kegiatan proyek meliputi

pelatihan bagi wartawan setempat, pengembangan film-film dokumenter, program advertensi, dan pelatihan lain tentang bagaimana mengembangkan dan menyelenggarakan kampanye penyadaran publik, termasuk bagaimana menjadikan kelompok non-konvensional sebagai sasaran, seperti para pemuka agama dan guru-guru.

- **Prakarsa berdasarkan Keimanan.** Prakarsa “konservasi berdasarkan keimanan” yang didukung Bank Dunia telah mendukung penyusunan dokumen pembinaan dan program penanaman pohon di pesantren-pesantren. (CI, 2005).
- **Pendidikan Lingkungan Hidup.** Kota Balikpapan, Kalimantan Timur, mempunyai prakarsa pendidikan lingkungan yang inovatif, berhasil, dan terdesentralisasi. Suatu koalisi mitra yang luas, yang bekerja langsung dengan sistem pendidikan sekolah dan Pemerintah Daerah telah menciptakan suatu kurikulum lokal yang didasarkan pada isu-isu lingkungan “biru, hijau, dan coklat”. Ini menunjukkan bagaimana bagian muatan lokal dari kurikulum dapat dijadikan titik masuk bagi pembangunan kemitraan dan konstituensi untuk pendidikan lingkungan dan konservasi. Kota-kota lain di Kalimantan Timur sekarang menerapkan program-program yang serupa (*NRM Lessons Learned*, 2004). *Leuser International Foundation* telah mengembangkan kurikulum pendidikan konservasi dengan buku-buku khusus yang ditujukan pada setiap tingkatan kelas. CRMP (2005) telah mengembangkan kurikulum lingkungan untuk beberapa lokasi di Provinsi Papua.
- **Pendekatan Komunikasi Multi-Media.** USAID, CIDA dan WWF telah membentuk kemitraan dengan Yayasan Lestari di Sulawesi untuk mendorong dan menyebarkan cara-cara komunikasi multi-media guna meningkatkan kesadaran pengelolaan sumberdaya alam pada tingkat provinsi, kabupaten dan tingkat lokal. Pendekatan kampanye multi-media ini bekerja melalui media cetak, radio, dan televisi untuk setiap bulan menyampaikan pesan-pesan yang akan berdampak besar, yang difokuskan pada isu setempat yang penting. Upaya ini menjangkau ratusan ribu orang dengan pesan-pesan yang disampaikan secara teratur dalam jangka waktu yang cukup panjang. Tujuannya ialah untuk memperbaiki proses tata kelola sumberdaya alam dengan meningkatkan kesadaran, membangun konstituensi, dan mempromosikan konsultasi dan partisipasi masyarakat (www.wwf.or.id/attachments/factsheet_wwflestari1.pdf).

Pembiayaan Konservasi. Pemerintah tidak mempunyai sumber keuangan yang memadai untuk mengelola sistem kawasan lindungnya secara layak. Dalam suatu studinya yang baru, McQuistan dkk (2006) menemukan bahwa Indonesia mempunyai sekitar USD 53 juta setiap tahunnya untuk pengelolaan kawasan lindung, dimana kira-kira seperempat bagian dari jumlah tersebut diperoleh dari LSM dan bantuan pihak donor. Berkaitan dengan kebutuhan pengelolaan kawasan lindung, kajian tersebut memperkirakan adanya kekurangan setiap tahun sebesar USD 82 juta (atau lebih bergantung pada asumsi tentang biaya dan intensitas pengelolaan). Ini sesuai dengan taksiran internasional yang menunjukkan bahwa biaya pengelolaan rata-rata yang berkisar antara USD 2-3 per hektar untuk wilayah daratan (James, Greene, dan Paine, 1999), walaupun kebutuhan pengelolaan tersebut mungkin lebih besar di beberapa Taman Nasional yang sering dikunjungi atau yang mengalami gangguan. Disamping pembiayaan, perbaikan juga diperlukan dalam pengelolaan, efisiensi, efektifitas biaya, dan alokasi sumberdaya untuk berbagai Taman Nasional. Juga penting untuk dicatat bahwa pembiayaan konservasi hanyalah kecil dibandingkan dengan volume kekayaan dan hasil pungutan yang diperoleh dari hutan (lihat Bab 4).

Pada bulan September 2006, tiga lembaga kunci Pemerintah yang bertanggungjawab atas perlindungan keanekaragaman hayati dan pengelolaan kawasan lindung (KLH, Departemen Kehutanan, dan Departemen Kelautan dan Perikanan) mengumumkan prakarsa bersama untuk meningkatkan pembiayaan guna memperbaiki pengelolaan dan perlindungan Taman-taman Nasional dan kawasan lindung di Indonesia. Prakarsa ini mengakui bahwa saat ini berbagai macam LSM dan bantuan donor, dana abadi dan dukungan proyek telah memberikan sumbangan –namun masih dibutuhkan lebih banyak lagi. Disamping itu, ketiga lembaga tinggi tersebut juga telah menyerukan perlunya kontribusi yang lebih besar dari sumber-sumber Indonesia, termasuk mekanisme fiskal, uang masuk, kemitraan sektor swasta, dan cara-cara lain. Instrumen-instrumen yang berdasarkan insentif ini telah berhasil diimplementasikan di negara-negara lain, namun belum secara luas diterapkan guna mendukung konservasi di Indonesia. Brown dan Dunais (2005) mengidentifikasi inovasi pendanaan konservasi yang penting untuk ditelusuri, antara lain:

- **Instrumen Fiskal.**³³ Pajak dan pungutan mempunyai potensi besar dan patut ditelusuri untuk diterapkan di Indonesia. Instrumen fiskal mengandalkan perubahan dalam aturan pajak, realokasi arus penerimaan, atau menggali sumber-sumber pendanaan baru. Pemerintah Daerah juga dapat mulai mencoba dengan mekanisme baru, jika kerangka hukum mengizinkan fleksibilitas seperti itu. Pajak atau pungutan terhadap industri yang ekstraktif dapat merupakan satu cara untuk mengimbangi insentif dan menggeser paradigma pembangunan, seperti yang diharapkan dalam IBSAP (2003). Bahkan tanpa pengenaan pajak secara langsung, perbaikan dalam pembiayaan konservasi dapat dicapai dengan memberlakukan pemotongan pajak kepada para donatur baik pribadi maupun perupayaan yang memberikan donasinya.
- **Pungutan atas Pemakai dan Uang Masuk.** Pariwisata mempunyai potensi besar, mengingat variasi ekosistem dan *species* eksotik yang luar biasa di Indonesia. Namun demikian, potensi ini paling mungkin dapat terwujud pada lokasi yang paling mudah dijangkau dan paling diminati pengunjung. Wilayah daratan yang terpencil sulit diharapkan dapat memperoleh penerimaan yang berarti dari pungutan pariwisata, namun beberapa taman laut yang mudah didatangi telah menunjukkan potensinya dalam memperoleh penerimaan yang substansial dari bidang pariwisata dan uang masuk. Pada saat ini, uang masuk ke Taman Nasional hanya Rp. 2500 (sekitar USD 0,25), suatu nilai yang ditetapkan sebelum krisis moneter mendevaluasi uang rupiah dengan faktor empat. Dua ratus ribu orang mengunjungi Taman Nasional dan Taman Hutan Raya Indonesia pada tahun 2003; seperempatnya adalah wisatawan asing. Pungutan uang masuk yang lebih besar merupakan satu komponen dari dasar pendanaan yang lebih luas. Meningkatkan potensi pendanaan dari pariwisata akan membutuhkan investasi dalam bidang transportasi dan infrastruktur penginapan serta insentif bagi industri pariwisata (NRM 2004).
- **Insentif Pemerintah Daerah.** Bank Dunia (2001) mengindikasikan bahwa terdapat kebutuhan untuk melibatkan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Taman Nasional. Namun, seringkali Pemerintah Daerah menganggap kawasan lindung sebagai zona yang justru mengurangi penerimaan daerah, yang dibebankan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena transfer perimbangan fiskal Pemerintah Pusat, antara lain, memberikan penghargaan kepada kabupaten yang dapat menghasilkan pendapatan lebih besar dari industri ekstraktif, maka kabupaten dengan kawasan lindung yang luas seolah-olah “dihukum” secara finansial. WWF Indonesia sedang menelusuri dan mengembangkan konsep “Kabupaten Konservasi” dan BAPPENAS telah mempertimbangkan merevisi struktur insentif fiskal untuk meningkatkan insentif bagi pelestarian wilayah konservasi.

33 Pajak sebagai instrumen kebijakan juga dibahas dalam Bab 4.

- **Dana Kepercayaan untuk Konservasi.** Dana kepercayaan (*trust fund*) dapat berfungsi sebagai sumber pendanaan yang stabil dan transparan bagi kegiatan konservasi atau untuk kawasan lindung tertentu. Dana kepercayaan yang digunakan dan berjalan dengan baik juga dapat menarik bantuan tambahan dari donor lain atau sektor lain. Di Indonesia terdapat beberapa contoh, misalnya kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Yayasan Kehati. Namun, pengalaman dengan dana kepercayaan ini tidaklah seluruhnya positif (misalnya, Dana Kepercayaan untuk Konservasi Papua) dan tata kelola pengaturan dana seperti itu perlu dikembangkan dengan cermat.
- **Pertukaran Hutang-bagi-alam (*debt-for-nature swap*) dan kredit karbon** telah disarankan sebagai sumber pendanaan yang mungkin dikembangkan untuk program konservasi di Indonesia, namun belum ada yang terwujud pada tingkat yang signifikan untuk skala sistem kawasan lindung Indonesia. Kedua mekanisme tersebut memerlukan dasar hukum dan kelembagaan yang lebih kuat agar dapat berkembang secara signifikan di Indonesia.

6.3 Masalah Pokok dalam Perlindungan Jasa Lingkungan dan Keanekaragaman Hayati

Suatu diskusi yang komprehensif tentang faktor-faktor teknis dan tata kelola yang berdampak terhadap perlindungan keanekaragaman hayati, termasuk penegakan hukum, desentralisasi, konflik dan ketidakadilan, menjadi bagian dari laporan IBSAP (2003). Isu-isu ini telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya dan mempunyai relevansi yang khusus bagi kawasan lindung dan pelestarian keanekaragaman hayati, yang dimaksudkan untuk melestarikan warisan Indonesia bagi masa depan. Bank Dunia (2001) mengidentifikasi kehilangan habitat, fragmentasi dan degradasi, eksploitasi yang berlebihan, dan kepunahan sekunder (kepunahan *species* yang hidupnya bergantung pada keberadaan hutan; *species* tersebut punah ketika hutannya juga habis) sebagai faktor-faktor yang turut menyebabkan terjadinya kehilangan keanekaragaman hayati, tetapi faktor-faktor tersebut terutama merupakan gejala dari kesulitan tata kelola yang lebih mendalam. Perubahan iklim merupakan faktor lainnya yang akan berdampak semakin besar di masa depan. Kebanyakan dari hal ini tidak spesifik untuk kawasan lindung atau jasa lingkungan, namun terkait dengan masalah-masalah lebih luas dalam sektor kehutanan, yang juga diuraikan dalam bab-bab sebelumnya. Bagian ini menekankan isu-isu pokok tentang tata kelola, pengelolaan, penegakan, dan konflik yang dibicarakan dalam Bab 3, dan bertujuan untuk memberikan penjelasan tambahan yang relevan dengan kebutuhan perlindungan keanekaragaman hayati.

Masalah-masalah tata kelola yang mempengaruhi keanekaragaman hayati berakar begitu dalam pada perilaku masyarakat dan isu-isu struktural yang terkandung dalam paradigma pembangunan Indonesia (dibicarakan dalam Bab 3). Satu butir tambahan yang secara khusus relevan untuk konservasi berkaitan dengan saat pertama kali dibuat dan diberlakukannya sistem kawasan lindung. Jepson (dalam NRM/USAID 2004) mengemukakan bahwa pada tahun 1980-an kawasan lindung ditumpang-tindihkan melintasi batas-batas administratif, pengaturan pengelolaan, kelompok pengguna hutan, dan hubungan politik yang ada diantara semua ini dan potensinya untuk menghasilkan pendapatan dari daerah tersebut. Sampai sekarang, beberapa Pemerintah Daerah memandang kawasan lindung sebagai "*public bads*" karena kawasan lindung tidak mampu menghimpun penerimaan daerah, dibandingkan dengan wilayah lain yang dialokasikan untuk hutan produksi. Penerimaan kawasan lindung oleh Pemerintah Daerah merupakan hal penting untuk menjamin dan memelihara kaitan yang lebih besar antara satwa liar dengan koridor

habitatnya untuk pelestarian *species* dan ekosistemnya. Bab 3 juga mencatat bahwa konflik merupakan suatu keprihatinan yang terus menerus karena ketidakadilan dalam distribusi kekayaan sumberdaya Indonesia, termasuk wilayah dengan nilai konservasi yang tinggi. Beberapa isu lainnya yang disebut dalam Bab 3 mempunyai manifestasi khusus terkait dengan konservasi dan perlindungan jasa lingkungan, sebagai berikut.

Penegakan hukum. Bahkan saat hukum itu kuat, penegakannya lemah. Masalah penegakan hukum menjadi lebih rumit selama berlangsungnya proses desentralisasi. Proses agar Pemerintah Daerah bertanggung-gugat dalam mentaati aturan hukum nasional merupakan hal yang baru dimulai. Seperti dijelaskan dalam Bab 3, upaya untuk memerangi penebangan liar terus ditingkatkan dan telah menunjukkan hasilnya. Hal ini akan membantu beberapa Taman Nasional, walaupun kebanyakan penebangan liar terjadi di luar Taman Nasional. Untuk perlindungan keanekaragaman hayati, perambahan dan perburuan liar merupakan masalah kritis dalam penegakan hukum.

- Perambahan merupakan suatu keprihatinan yang terus berlanjut, baik pada tingkat desa maupun pada tingkat pembuatan kebijakan di daerah. Pemerintah Daerah kadang-kadang memberikan persetujuan pada kegiatan yang sebenarnya bertentangan dengan tujuan dan mandat Taman Nasional dan kawasan lindung, seperti pembuatan jalan, pembukaan lahan untuk perkebunan, atau bahkan pemberian konsesi untuk pertambangan. Ketika habitat dirambah, satwa liar datang lebih mendekati dan mengalami kontak dengan masyarakat desa dan areal pertanian, sehingga memicu konflik antara satwa dan manusia, seperti yang terjadi dengan gajah-gajah di Sumatra, terutama di perkebunan kelapa sawit. Di luar Jawa, penduduk Indonesia pada umumnya tidak "lapar lahan", sehingga perambahan berkaitan dengan insentif ekonomi: tanah atau kayu gratis merupakan daya tariknya. Hal ini merupakan sesuatu yang menarik, sebab lahan dan kayu tersebut tidak terlindungi dan konsekwensi hukumnya relatif kecil.
- Perdagangan satwa liar yang terancam atau berada dalam bahaya kepunahan merupakan kejadian biasa di Indonesia. Burung-burung langka ditangkap dan dijual sebagai binatang piaraan di pasar umum yang terbuka, begitu juga daging satwa liar dari dalam hutan. Bahkan megafauna yang sangat langka dan kharismatis tidak terkecualikan: harimau dan badak disembelih untuk dibuat obat-obatan khusus Asia dan diperdagangkan dengan menguntungkan. Kawasan lindung memainkan peran penting dalam mencegah perdagangan ini, melalui pemantauan dan pengawasan tatabatas hutan yang ketat. Namun, lebih banyak tindakan diperlukan di pasar-pasar, bea-cukai, daerah perbatasan, dan forum internasional untuk mengangkat isu ini dan melakukan tindakan bersama oleh berbagai Pemerintah dan lembaga-lembaga internasional. Walaupun Indonesia memainkan peranan yang penting dalam Rencana Aksi Regional Tahun 2005-2010 tentang Perdagangan Satwa dan Tumbuhan Liar di kawasan ASEAN (*Regional Action Plan on Trade in Wild Fauna and Flora 2005-2010 ASEAN*), dan menandatangani MOU dengan *World Conservation Congress* dan *TRAFFIC*, namun masih diperlukan tindakan yang lebih jauh mengenai masalah ini (Bank Dunia, *The Illegal Trade in Wildlife*, Juli 2005).

Praktek-Praktek Pengelolaan. *EAP Forest Strategy* Bank Dunia (2005) secara khusus menekankan masalah penegakan hukum dan tata kelola sebagai isu kritis dalam pengelolaan. Beberapa masalah pengelolaan di Indonesia termasuk konversi lahan, penggunaan api dan teknologi yang merusak lingkungan.

- Konversi hutan menjadi lahan pertanian atau pemukiman merupakan bagian dari masalah degradasi hutan, dan dalam kenyataannya merupakan bagian dari kebijakan Pemerinah yang dilegitimasi melalui penunjukan

“hutan konversi” dalam kerangka pengelolaan hutannya. Walaupun konversi hutan seharusnya diatur melalui sistem lisensi yang disahkan Departemen Kehutanan, proses desentralisasi dan berbagai aturan dan kebijakan telah mengakibatkan suatu status yang tidak jelas dan konversi yang berlebihan dimungkinkan dengan izin Pemerintah Daerah. Perbaikan dalam kebijakan dan administrasi alokasi lahan diperlukan untuk menjamin bahwa konversi dibatasi pada kawasan yang sesuai, walaupun ini menjadi isu tentang politik pusat-daerah terkait pengendalian kebijakan penggunaan lahan.

- Kebakaran hutan dan lahan telah merusak jutaan hektar kawasan hutan dan lahan di Indonesia. ADB (1999) memperkirakan bahwa 10 juta hektar hutan dan lahan terbakar selama peristiwa kebakaran tahun 1997-98 (diperparah oleh pola iklim ENSO) dan kira-kira separuh dari jumlah tersebut merupakan kawasan tidak berhutan dan lahan pertanian. Kebakaran tersebut telah melepaskan 700 juta ton karbon dioksida ke atmosfer dan menyebabkan kerugian ekonomi sebesar USD 9 milyar, termasuk gangguan kesehatan yang disebabkan karena asap. Api masih sering digunakan untuk membuka lahan secara berkala untuk pembangunan perkebunan dan oleh para peladang berpindah. Selain menciptakan asap dan gangguan-gangguan kesehatan yang diakibatkan asap pada jangka pendek, penggunaan api dan praktek pertanian yang buruk dapat mendorong tumbuhnya alang-alang secara meluas, yang secara dramatis mengubah ekologi dan keanekaragaman hayati pada wilayah yang sangat luas di Indonesia. RePPProt (1990) memperkirakan bahwa 10 juta hektar lahan telah berubah menjadi alang-alang.

Sikap Masyarakat dan Mandat Umum. Kesadaran lingkungan merupakan bagian penting dari konservasi keanekaragaman hayati. Walaupun terdapat peningkatan dalam tahun-tahun terakhir ini, dan lebih banyak peliputan dalam media, Indonesia masih harus menempuh jalan panjang dalam membangun konstituensi publik dalam membenahi konservasi. Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat semakin diberdayakan dan semakin vokal serta menunjukkan perhatian yang semakin besar terhadap masalah perlindungan hutan dan keanekaragaman hayati. Bencana-bencana lingkungan akhir-akhir ini (misalnya banjir, tanah longsor, kekeringan dan polusi) telah meningkatkan kepedulian lingkungan yang lebih besar dikalangan masyarakat luas. Bahkan ketika kesadaran lebih berkembang, sikap dan keinginan publik masih harus dijabarkan dalam tindakan. Masalah-masalah yang dihadapi perlu dikaitkan dengan tindakan korektif yang dapat dikelola, dapat dilaksanakan dan efektif.

Kesadaran juga diperlukan sebagai bagian dari mandat yang lebih luas dalam kegiatan konservasi. Jepson (dalam NRM/USAID 2004) mencatat bahwa “kawasan lindung memerlukan dukungan kemauan masyarakat yang kuat, visi yang menyeluruh, dan mandat agar keberadaannya tetap dapat dipertahankan” dan bahwa masyarakat akan bekerja dengan sebaik-baiknya “apabila nilai-nilai konservasi tertanam dalam nilai-nilai dan kepercayaan yang dikaitkan dengan identitas nasional dan regionalnya”. Indonesia belum sampai kepada kedua hal ini. IBSAP mencatat bahwa kurangnya kesadaran “diperparah oleh keserakahan pihak-pihak yang memiliki cara untuk mengeksploitasi keanekaragaman hayati”. Sikap kelompok masyarakat seperti ini terkait erat dengan penilaian yang terlalu rendah terhadap sumberdaya alam dan ekosistemnya. Walaupun ekosistem tersebut menghasilkan jasa lingkungan yang bernilai, dan kadang-kadang dapat dipasarkan, namun pasar domestik dan kebijakan perencanaan Pemerintah biasanya tidak memberikan nilai yang memadai pada sumberdaya atau jasa-jasa ini. Sumberdaya alam dengan mudah dieksploitasi sebagai komoditi yang murah. Namun, seperti dapat dilihat di atas, hilangnya jasa-jasa ini dapat menyebabkan kerugian dan biaya, seperti biaya kerusakan akibat kebakaran.

Masalah Struktural Pembangunan. Di luar faktor-faktor teknis ini, IBSAP menunjuk pada beberapa faktor “struktural” yang mendasar dalam pengelolaan keanekaragaman hayati, termasuk: kebijakan yang eksploitatif, sentralistik, sektoral, dan kebijakan non-partisipatif; pertumbuhan ekonomi dan pendekatan berdasarkan sektor; pengelolaan sumberdaya alam yang tidak efisien (diperparah oleh aturan perundang-undangan yang tidak konsisten); penggunaan kekuatan ekstra-judisial dalam pengelolaan konflik; dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam keputusan-keputusan penting. IBSAP juga menyebutkan kelemahan dalam pengaturan kelembagaan, kerangka hukum, dan penegakan hukum, riset, sistem informasi dan sumberdaya manusia. Disamping itu, proses pembangunannya sendiri juga dapat berdampak pada hutan, jasa lingkungan dan keanekaragaman hayati. Pertumbuhan penduduk menyebabkan terjadinya tekanan pada lahan terbuka untuk pemukiman dan pertanian, serta urbanisasi yang meningkat di daerah hulu dan lingkungan pedesaan. Seperti dibahas dalam Bab 3, Marifa (2004) berpendapat bahwa dibutuhkan perubahan kelembagaan dan struktural pada tingkat makro guna menyelesaikan masalah-masalah tersebut.

6.4 Penilaian Menyeluruh dan Opsi untuk Perbaikan

Menurut IBSAP, sampai sekarang masih belum tercipta “tata kelola lingkungan yang baik, bahkan setelah adanya transisi dan reformasi politik menuju demokrasi”. Lebih lanjut, perbaikan pengelolaan keanekaragaman hayati membutuhkan “pergeseran dalam paradigma pembangunan; suatu kontrak sosial yang baru antara Pemerintah dan para pemangku kepentingan; penguatan “prasyarat bagi pengelolaan keanekaragaman hayati yang berkesinambungan dan adil”; dan “perubahan dalam sikap dan perilaku masyarakat untuk mendukung pengelolaan keanekaragaman hayati”. Diharapkan bahwa strategi ini “akan menciptakan rasa memiliki, rasa tanggung jawab, rasa tanggung-gugat, bahkan suatu rasa krisis terhadap konservasi dan pemanfaatan keanekaragaman hayati”. Walaupun mungkin benar, hal ini tidak memberikan agenda yang praktis untuk pelaksanaan rencana aksi. Visi dan strategi menyeluruh untuk memperbaiki pengelolaan keanekaragaman hayati (lihat kotak teks) dilengkapi dengan beberapa “strategi operasional” untuk pelaksanaannya.

- Pembangunan kerangka hukum dan kebijakan nasional yang didasarkan atas konvensi-konvensi internasional yang relevan.
- Pembangunan kapasitas untuk menyebar luaskan pengetahuan tentang undang-undang, konsep, metoda, model-model, dan teknologi pengelolaan yang lestari, rehabilitasi dan konservasi.
- Desentralisasi untuk membangun kapasitas Pemerintah Daerah dan masyarakat lokal guna menyelesaikan masalah-masalah lokal yang spesifik.
- Partisipasi untuk melibatkan semua komponen bangsa dalam pelaksanaan IBSAP dalam bentuk gerakan yang berorientasi aksi yang sinergis.
- Monitoring dan evaluasi untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan IBSAP pada tingkat sektoral dan tingkat regional.

Dalam kerangka yang luas ini, dapat diidentifikasi tiga kelompok masalah utama yang menonjol sebagai peluang untuk melakukan perbaikan, melalui bantuan donor dan kemitraan dengan Pemerintah dan lembaga-lembaga lain yang berkaitan.

Strategi IBSAP 2003: Lima Tujuan

Visi dan misi pengelolaan keanekaragaman hayati di tingkat nasional:

1. Membangun kualitas individu dan masyarakat,
2. Memperkuat sumberdaya untuk mendukung ilmu pengetahuan, teknologi dan penerapan kearifan lokal.
3. Mengurangi dan menghentikan semua tingkat kerusakan keanekaragaman hayati dan kemusnahan selama tahun 2003-2020, bersamaan dengan upaya rehabilitasi dan pemanfaatan yang berkelanjutan.
4. Memberdayakan pengaturan kelembagaan, kebijakan dan penegakan hukum pada semua tingkat pengelolaan keanekaragaman hayati secara sinergis, bertanggung jawab, bertanggung-gugat, berkeadilan, seimbang, dan lestari.
5. Meningkatkan peran dan kepedulian masyarakat yang adil dan seimbang, serta mengurangi potensi konflik antar sektor yang berkaitan.

Pengelolaan Ekosistem dan DAS. Banyak pihak percaya bahwa pendekatan ekosistem merupakan cara yang paling efektif dalam jangka panjang untuk memelihara jasa lingkungan dan melindungi keanekaragaman hayati (World Bank 2001, ICRAF 2005, NRM/USAID 2004). Beberapa organisasi konservasi internasional dan hasil-hasil studi telah mengembangkan konsep perencanaan berskala luas sebagai cara untuk menghadapi ancaman yang semakin besar terhadap sumberdaya lingkungan. Bank Dunia (2001) menyatakan bahwa perencanaan dan pengelolaan tingkat ekosistem “meliputi suatu kontinum penggunaan lahan yang berbeda-beda mulai dari cagar alam sampai ke kawasan produksi”. Hal ini juga berarti perlunya untuk mempertahankan kawasan hutan permanen dengan keterwakilan tipe-tipe hutan yang utama, bersama-sama dengan kawasan penyangga dan koridor guna menghubungkan dan melindungi seluruh ekosistem. Bank Dunia (2001) juga memperingatkan pentingnya mempersiapkan masa depan dan mencari “opsi-opsi baru untuk mengelola hutan setelah kegiatan penebangan, daripada membiarkan konversi hutan untuk kegiatan pertanian yang tidak sesuai. Pengelolaan hutan seperti itu dapat melibatkan berbagai sistem pengelolaan, misalnya *agroforestry*, pengelolaan hutan produksi oleh masyarakat, dan penghutanan kembali lahan yang terdegradasi namun harus dirancang untuk mendorong regenerasi alami, memelihara jenis asli setempat dan memaksimalkan manfaat keanekaragaman hayati”. Beberapa pilihan untuk melestarikan dan merehabilitasi lanskap bagi jasa lingkungan yang berkelanjutan meliputi:

- Perbaiki kerangka pengelolaan pada tingkat provinsi dan kabupaten untuk perlindungan tataruang hutan dan produksi jasa lingkungan .
- Pemberian dukungan pengembangan kelembagaan untuk memperjelas kerangka pengelolaan dan peran/ tanggung jawab pada setiap tingkat pengelolaan.
- Penilaian wilayah-wilayah yang memiliki DAS yang kritis dan yang memberikan jasa lingkungan dan berikan prioritas pada upaya-upaya perlindungannya.
- Penegakan aturan-aturan pengelolaan guna mengurangi kejahatan kehutanan, kejahatan dan perdagangan satwa liar, dan perambahan hutan lindung dan hutan konservasi.
- Mengenali kemungkinan-kemungkinan pemanfaatan hutan serbaguna yang sesuai dengan fungsi DAS (termasuk pengelolaan sumberdaya alam dan konservasi keanekaragaman hayati, *agroforestry*) pada lahan terpilih (tidak curam atau rentan).
- Mendorong dan meningkatkan skim pembayaran untuk jasa lingkungan (PJI), sejauh sesuai dan dapat dijalankan. Biarkan harapan terhadap pengentasan kemiskinan tetap rendah.

Pengelolaan Kawasan Lindung untuk Perlindungan Keanekaragaman Hayati. Pada sisi positif, sistem kawasan lindung Indonesia didasarkan atas keterwakilan keragaman bio-geografis, meliputi kapasitas sumberdaya manusia dan telah memiliki tenaga profesional berpengalaman yang mempunyai hubungan dengan jejaring kerja internasional. Namun, dibandingkan dengan sistem kawasan lindung yang efektif dan telah berhasil di negara lain (NRM/USAID 2004), Indonesia kurang memiliki visi nasional; kurang dikenal baik oleh masyarakat konservasi termasuk Taman-taman Nasionalnya, tokoh-tokoh publik yang mencintai dan menghargai kekayaan alam dan berintegrasi dengan budaya masyarakat; pasar wisata lokal yang dikembangkan dan dikaitkan dengan kebutuhan rekreasi domestik; publik yang sadar dan peduli; dan kerangka monitoring untuk melacak berbagai keadaan dan kecenderungan. Opsi-opsi pelaksanaan yang ditawarkan NRM/USAID 2004 bersifat lebih spesifik, tetapi pada dasarnya menekankan hasil-hasil IBSAP:

- Kemitraan yang lebih kuat antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Pemberdayaan para pengelola kawasan lindung yang dapat berkolaborasi dan membentuk kemitraan dengan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat.
- Penekanan yang lebih besar pada strategi yang mengutamakan mata pencarian masyarakat setempat.
- Peningkatan SDM dan pendanaan untuk konservasi dan perlindungan.
- Peningkatan kapasitas dan keahlian LSM untuk dilibatkan sebagai mitra Pemerintah yang bermanfaat.
- Dukungan pengembangan kelembagaan untuk menjelaskan peran dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengelola kawasan lindung dengan lebih efektif.
- Pendidikan untuk menyikapi masalah konservasi yang sifatnya berjangka panjang dan untuk mengambil manfaat dari desentralisasi sistem pendidikan formal, yang memungkinkan Pemerintah Daerah turut serta dalam pengembangan kurikulum.
- Prakarsa untuk memerangi kejahatan kehutanan dan perdagangan jenis-jenis satwa liar yang terancam punah.

Mengingat konflik desentralisasi dan perambahan hutan yang terjadi secara lokal, barangkali diperlukan mandat yang lebih jelas dan kesepakatan batas kawasan lindung melalui kerjasama dengan masyarakat setempat. Pada umumnya, Taman Nasional belum sepenuhnya dibuatkan tatabatasnya (atau dikukuhkan oleh Pemerintah).

Kesadaran Masyarakat. Seperti telah disampaikan terdahulu, terdapat kebutuhan untuk memahami budaya lebih mendalam tentang nilai dan kebutuhan akan kawasan lindung, yang hanya dapat dimengerti dalam waktu yang cukup lama. Terdapat juga kebutuhan untuk membangun konstituensi dan kesadaran masyarakat dalam jangka panjang, namun ini dapat dibantu oleh inisiatif kesadaran dari masyarakat sendiri dalam jangka pendek, terutama untuk hal-hal yang dikaitkan dengan adat kebiasaan tradisional yang ada, termasuk agama. Demikian pula, sistem pendidikan sekolah menawarkan peluang besar untuk memasukkan kesadaran lingkungan dan pesan-pesan aksi lingkungan. Berbagai inisiatif lokal seharusnya dikaji, disumberdayakan dengan lebih baik dan dikembangkan untuk cakupan yang lebih luas.

Jenis-jenis flora dan fauna yang kharismatik memainkan peranan penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat dan merupakan kebanggaan nasional dalam perlindungan keanekaragaman hayati. Pada tanggal 22 November 2006, kantor-kantor berita (Reuters, Jakarta Post) memberitakan bahwa 48 ekor orangutan (*species* yang terancam punah) yang diselamatkan dari suatu taman rekreasi dikembalikan ke Indonesia dengan pemberitaan

yang menghebohkan. Suatu kemitraan yang beragam terdiri dari lembaga-lembaga konservasi, perusahaan media dan perusahaan swasta membantu memfasilitasi dan mendanai pengembalian orangutan ini, termasuk LSM Swara Hijau dan *Borneo Orangutan Survival Foundation* (BOS), TNI, PT Musimmas, Taman Safari, Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), *International Timber Corporation Indonesia* (ITCI, sebuah pemegang konsesi hutan di Kalimantan Timur), dan Gatra, sebuah majalah mingguan. Upaya ini menunjukkan bagaimana prakarsa konservasi dapat berhasil bilamana terdapat kemauan politik dan persepsi publik yang tinggi.

Isu-isu lain. Rekomendasi untuk memperbaiki penegakan hukum dan menyelesaikan konflik telah disampaikan dalam Bab 3. Untuk perlindungan DAS dan keanekaragaman hayati, langkah-langkah yang diambil semestinya sama, walaupun mungkin lebih difokuskan pada wilayah tertentu atau jenis pelanggaran tertentu, seperti perdagangan satwa liar. Mengenai konflik, rekomendasi yang berkaitan dengan penguasaan lahan, partisipasi masyarakat, dan pendekatan pengelolaan multi pihak telah diuraikan dengan cukup rinci.

Tentu selalu ada kemungkinan untuk pembangunan kapasitas yang lebih banyak, walaupun masuk akal untuk terlebih dahulu menangani masalah tata kelola dan kerangka pengelolaan. Beberapa dari kebutuhan pelatihan yang telah diidentifikasi dari berbagai laporan meliputi: konsultasi publik, perencanaan partisipatif, kebijakan lingkungan, valuasi sumberdaya, analisis dampak lingkungan, pelayanan jasa publik, penegakan hukum, pencegahan konflik, pengelolaan, dan resolusi konflik, penjangkauan (*outreach*) dan komunikasi, pengembangan konstituen, dan perencanaan serta kapasitas pengelolaan (NRM/USAID 2004, World Parks Congress 2003).

6.5 Opsi-opsi untuk Melestarikan Jasa lingkungan dan Nilai-nilai Keanekaragaman Hayati

Sama seperti dalam bab-bab sebelumnya, berbagai isu penting dan rekomendasi dirangkum dalam tabel pada halaman berikut. Tabel tersebut memberikan peta jalan untuk berbagai intervensi yang mungkin dilakukan guna meningkatkan pembangunan ekonomi, yang dikelompokkan menurut fungsi hutan dan kondisinya. Misalnya, opsi-opsi pelayanan jasa lingkungan untuk hutan lindung lebih kurang sama dengan hutan konservasi. Kelompok hutan lindung dan konservasi juga cenderung mempunyai prioritas lebih tinggi dalam kegiatan-kegiatan ini. Demikian pula, kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan pelayanan jasa lingkungan sangat mirip, walaupun terbatas, untuk kawasan hutan produksi dan hutan konversi. Hal ini membawa konsekuensi rekomendasi yang ditawarkan digolongkan secara wajar. Kerangka ini memberikan dasar untuk melakukan diskusi lebih lanjut mengenai opsi intervensi yang diprioritaskan dalam Bab 7.

Memanfaatkan Kawasan Hutan untuk Penyediaan Jasa lingkungan dan Nilai Keanekaragaman Hayati

Jenis Hutan	TUJUAN: Menyediakan Jasa lingkungan dan Melindungi Keanekaragaman Hayati	
	Berhutan	Tidak Berhutan
Produksi		
	<ul style="list-style-type: none"> Menegakkan aturan pengelolaan guna mengurangi dampak penebangan LEGAL (RIL, Sertifikasi, zona riparian) dan memelihara hutan yang ada untuk tujuan produksi di masa depan (<i>Performance bond?</i>) Mendukung klasifikasi ulang tataguna lahan yang bisa menyelaraskan lereng/kondisi dengan fungsi produksi. 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan rehabilitasi lahan/lanskap, termasuk penanaman pohon untuk perlindungan DAS/jasling, sambil menyadari bahwa pemanfaatan lahan dan opsi lainnya juga melindungi fungsi DAS Menegakkan peraturan pengelolaan guna mengurangi dampak pembukaan lahan dan resiko kebakaran. Memberikan dukungan pengembangan kelembagaan guna memperjelas kerangka pengelolaan dan peran pemangku kebijakan pada setiap level.
Konversi		
	<ul style="list-style-type: none"> Menegakkan peraturan pengelolaan guna mengurangi dampak pembukaan lahan dan resiko kebakaran. Mendukung klasifikasi ulang tataguna lahan yang menyelaraskan lereng/kondisi dengan fungsi konversi. 	<ul style="list-style-type: none"> Sama seperti di atas
Perlindungan		
	<ul style="list-style-type: none"> Mengelola tataruang hutan untuk menghasilkan jasa lingkungan Melindungi kawasan kritis DAS yang ada /Jasling yang kritis (setelah dilakukan penilaian) Menegakkan aturan pengelolaan guna mengurangi kejahatan kehutanan, perburuan dan perdagangan satwa liar, dan perambahan hutan Mengizinkan kegiatan pada kawasan DAS/Jasling yang kompatibel (termasuk CBNRM, kehutanan agro) pada lahan terpilih (tidak curam atau rentan) Mendorong/meningkatkan skim PJJ, kemitraan dengan Pemerintah Daerah, pasar untuk jasa lingkungan dan kaitannya dengan pendanaan perubahan iklim. 	<ul style="list-style-type: none"> Sama seperti di atas, dengan fokus lebih terarah pada fungsi perlindungan DAS Pertimbangkan/evaluasi aturan administrasi, pengelolaan dan kerangka hukum untuk mengelola kawasan ini untuk produksi Jasling/perlindungan DAS. Menyediakan dukungan pengembangan kelembagaan untuk menjelaskan kerangka pengelolaan dan peran/tanggungjawab pada setiap tingkat pengelolaan. Mendorong/meningkatkan skim PJJ, kemitraan Pemerintah Daerah, pasar untuk jasa lingkungan dan kaitannya dengan pendanaan perubahan iklim

Konservasi	
	<ul style="list-style-type: none">• Memperkuat kawasan lindung: Berdayakan para pengelolanya untuk bekerjasama & bermitra dengan Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat; tingkatkan SDM dan sumber pendanaan• Menegakkan aturan pengelolaan guna mengurangi kejahatan kehutanan, perburuan dan perdagangan satwa liar, dan perambahan hutan• Mengembangkan/memperluas opsi pendanaan untuk konservasi: mekanisme fiskal, kelangsungannya• Membangun kapasitas LSM untuk dilibatkan sebagai mitra• Memajukan program pendidikan dan penyadaran masyarakat.
	<ul style="list-style-type: none">• Memajukan rehabilitasi lahan/tataruang di daerah kritis dan koridor satwa liar, termasuk penanaman pohon untuk perlindungan DAS/Jasling & kelestarian keanekaragaman hayati.• Membangun kapasitas LSM untuk dilibatkan sebagai mitra• Memajukan program pendidikan dan penyadaran masyarakat.



7

Kerangka Opsi dan Bidang-Bidang Bantuan yang Potensial

Aku tidak pernah melihat apa yang telah dilakukan; Aku hanya melihat apa yang masih harus dilakukan.

Buddha

Bila cara yang satu lebih baik dari yang lain, maka engkau boleh meyakinkannya, itulah cara yang alami.

Aristoteles

Seperti diuraikan pada bagian pengantar dalam Bab-bab terdahulu, masalah-masalah kehutanan saling terkait dengan upaya pengurangan kemiskinan, pengelolaan ekonomi, pembangunan pedesaan, tata kelola yang terdesentralisasi dan banyak lagi masalah lainnya yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Laporan ini telah berupaya mengembangkan dan menjelaskan kaitan antara satu masalah dengan masalah lainnya. Para donor dan lembaga-lembaga internasional yang mendekati Indonesia dari berbagai perspektif, akan menemukan titik-titik masuk untuk menghadapi masalah-masalah kemiskinan, demokratisasi, desentralisasi, iklim investasi, pendanaan masyarakat, penyediaan jasa, keadilan dan supremasi hukum, transparansi dan akuntabilitas. Pada saat yang sama, upaya-upaya untuk menyelesaikan masalah “di luar bidang kehutanan” harus dikembangkan berdasarkan pengakuan terhadap kerangka-kerangka hukum dan kelembagaan yang sudah ada untuk mengelola hutan dan lahan. Sementara reformasi demokratisasi dan tata kelola yang luas terus berkembang, kemajuan praktis masih dapat dicapai dalam banyak bidang, bahkan di dalam kerangka klasifikasi hutan dan lahan yang lazim digunakan saat ini. Bab ini menyajikan suatu sintesis atas opsi-opsi dan rekomendasi yang dikembangkan dalam bab-bab sebelumnya.

Bab ini menyajikan sebuah kerangka untuk menata dan membuat prioritas opsi-opsi intervensi yang mungkin dilakukan untuk menyikapi isu-isu yang telah diidentifikasi pada bab-bab sebelumnya. Kerangka tersebut didasarkan atas tujuan-tujuan pengelolaan hutan, klasifikasi hutan, dan indikator kualitas lingkungan (tutupan hutan) yang diuraikan dalam Bab 2 dan dibahas dalam seluruh laporan ini. Tiga tujuan utama pengelolaan hutan yang dapat diidentifikasi melalui kerangka hukum Indonesia (dan kebijakan Bank Dunia) adalah mendukung pembangunan ekonomi, meningkatkan peluang kerja di pedesaan dan mengurangi kemiskinan, serta menghasilkan jasa hutan dan manfaat lingkungan. Memperbaiki tata kelola untuk mencapai tujuan-tujuan ini merupakan hal penting lainnya yang mendasar. Empat klasifikasi tentang kawasan hutan Indonesia didasarkan atas fungsi produksi, konversi, perlindungan dan konservasi. Tutupan hutan memberikan ukuran sederhana tentang status dan kualitas sumberdaya hutan, walaupun barangkali terdapat beberapa definisi lain yang terkait dengan kualitas dan tutupan hutan. Kerangka ini memungkinkan untuk mengkaitkan antara kebijakan dengan masalah yang dihadapi untuk setiap fungsi hutan yang berbeda dan memberikan sasaran yang lebih baik untuk kegiatan dan investasi agar sesuai dengan pemanfaatan hutan bagi kebutuhan para pihak di daerah-daerah yang berlainan.

7.1. Suatu Kerangka Pengorganisasian untuk Menetapkan Prioritas

Untuk setiap kombinasi antara tujuan dan klasifikasi hutan, akan lebih baik bila terdapat kebijakan dan intervensi yang berbeda-beda untuk menyelaraskan antara praktek dengan sasaran. Juga, jumlah dan kelompok para pihak yang berbeda-beda mungkin memanfaatkan kawasan hutan di berbagai fungsi hutan, dan respon masing-masing kelompok akan berbeda pula terhadap berbagai kebijakan dan intervensi yang ditawarkan. Misalnya, intervensi yang mengarah ke tujuan meningkatkan lapangan kerja di pedesaan akan lebih dihargai di areal konversi non-hutan daripada di hutan lindung berhutan. Dengan demikian terdapat konvergensi antara tujuan, fungsi hutan yang dialokasikan, dan kondisi lingkungan dalam beberapa kasus dan ketidaksesuaian dalam kasus lainnya. Juga, terdapat luasan lahan yang besar dan penduduk yang padat di beberapa fungsi hutan dan penduduk yang jarang di fungsi hutan lainnya. Konvergensi tujuan, fungsi dan status hutan di satu sisi dan luas kawasan hutan di sisi lain menjadi dasar bagi penentuan skim prioritas kegiatan yang diusulkan atau merupakan opsi untuk memperbaiki pengelolaan hutan. Matriks berikut menggambarkan kerangka pengorganisasian, dengan bidang yang mempunyai konvergensi yang lebih besar antara tujuan, fungsi dan status hutan, yang ditandai dengan warna lebih gelap.

Kategori Fungsi Hutan	Luas Kawasan* (Juta Ha)	Tujuan Menyeluruh		
		Mendukung Pembangunan Ekonomi	Meningkatkan lapangan kerja & Mengurangi Kemiskinan	Menyediakan/melindungi Jasa Lingkungan
Berhutan				
Hutan Produksi	43.6	Tujuan, fungsi dan status yang sesuai (lihat 7.3.1.)	Tujuan, fungsi dan status yang sesuai (lihat 7.3.1.)	
Hutan Konversi	12.1			
Hutan Lindung	24.8			Tujuan, fungsi dan status yang sesuai (lihat 7.3.3)
Hutan Konservasi	14.6			
Tidak Berhutan				
Hutan Produksi	17.6	Tujuan, fungsi dan status yang sesuai (lihat 7.3.2)	Tujuan, fungsi dan status yang sesuai (lihat 7.3.2)	
Hutan Konversi	10.3			
Hutan Lindung	5.8			Status tidak mendukung fungsi untuk mencapai tujuan (lihat 7.3.4)
Hutan Konservasi	3.6			

* Angka yang tepat dalam skim ini dapat disesuaikan berdasarkan hasil perhitungan terbaru. Yang penting adalah ukuran relatif dari berbagai fungsi hutan sebagai indikator untuk prioritas kegiatan.

Contoh Konvergensi antara Tujuan dan Fungsi. Beberapa contoh dapat membantu menjelaskan skim ini. Baik Hutan Produksi maupun Hutan Konversi sesuai untuk tujuan mendukung pembangunan ekonomi, terlepas apakah kawasan itu berhutan atau tidak. Jadi, bidang-bidang perpotongan dalam matriks ditandai dengan warna hijau tua. Kedua fungsi hutan tersebut juga cocok dengan tujuan meningkatkan lapangan kerja dan mengurangi kemiskinan, apakah berhutan atau tidak, walaupun mungkin diperlukan klarifikasi tentang hak-hak dan ketentuan agar manfaat mata pencarian dapat tercapai dengan lebih baik. Berhutan, kegiatan ekonomi tradisional yang berkaitan dengan hutan dapat dipertimbangkan (misalnya pemanenan dan pengolahan, produksi hasil hutan bukan kayu). Di kawasan tidak berhutan, kegiatan jenis lain dapat dipertimbangkan, seperti memperbolehkan kegiatan penanaman/perkebunan atau kegiatan *agroforestry*. Oleh karena status kawasan tidak berhutan tidak sepenuhnya mendukung fungsi hutan, maka layak untuk mempertimbangkan perubahan fungsi hutan guna memungkinkan kegiatan ekonomi yang lebih banyak. Hutan produksi dan hutan konversi dapat mungkin menghasilkan jasa lingkungan, namun hutan-hutan tersebut tidak ditujukan atau dikelola terutama untuk maksud itu, sehingga kedua kategori hutan tersebut – dalam matriks - tidak diwarnai (apakah berhutan atau tidak).

Mengenai hutan lindung dan hutan konservasi yang berhutan, tujuan melindungi jasa lingkungan menyatu dengan fungsi dan status hutan yang telah ditetapkan, sehingga bidang-bidang perpotongannya diwarnai dengan warna hijau tua. Kawasan hutan ini tidak secara khusus ditujukan untuk menghasilkan pembangunan ekonomi, meningkatkan lapangan kerja, atau mengurangi kemiskinan (walaupun beberapa manfaat ekonomi akan bisa dicapai), sehingga bidang-bidang perpotongannya tidak diwarnai (apakah berhutan atau tidak). Hutan lindung dan hutan konservasi yang tidak berhutan (kanan bawah di matriks) kurang mampu menghasilkan atau melindungi jasa lingkungan (yang dikaitkan dengan hutan). Namun demikian, hutan-hutan tersebut mungkin dapat memberikan beberapa manfaat (misalnya, perlindungan DAS melalui tutupan lahan non-hutan, koridor satwa liar) jika dikelola atau direhabilitasi. Alternatifnya, kedua fungsi hutan ini mungkin mampu memberikan kontribusinya dengan

berbagai cara terhadap tujuan peningkatan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan, namun hanya setelah adanya kepastian tentang hak dan aturan-aturan.

Berdasarkan berbagai pertimbangan ini, matriks tersebut memaparkan suatu skim penetapan prioritas yang masih sangat awal sekali. Luas kawasan untuk setiap fungsi hutan juga memberikan pemahaman tentang prioritas relatif diantara pengelompokan tujuan-fungsi-status hutan yang berbeda.³⁴

Opsi/Intervensi Serupa pada Dua Fungsi Hutan yang Berbeda. Untuk berbagai masalah teknis dan pengelolaan, intervensi yang dapat dilakukan (umpamanya, hutan tanaman, rehabilitasi) mungkin dapat diarahkan pada tujuan atau fungsi hutan yang spesifik. Misalnya, di kawasan tidak berhutan, beberapa macam intervensi dimungkinkan (misalnya penanaman pohon, pengalokasian lahan kepada petani kecil), sementara yang lainnya tidak mungkin dilakukan (misalnya produksi kayu alam, perlindungan keanekaragaman hayati). Lebih lanjut, berbagai intervensi lebih kurang sama, walaupun seandainya terjadi pada fungsi-fungsi hutan yang berbeda. Misalnya, saran untuk memperbaiki nasib petani kecil termasuk realokasi lahan dan akses yang lebih baik terhadap kredit dan pasar. Opsi pokok bagi intervensi akan serupa, apakah dilaksanakan pada hutan produksi atau hutan konversi. Namun, pada kawasan tidak berhutan, intervensi yang disarankan mungkin berbeda. Disamping akses terhadap lahan, petani-petani kecil mungkin membutuhkan bibit dan bantuan teknis serta penyuluhan untuk melakukan dan mengelola kegiatan *agroforestry*.

Kerangka ini juga menggambarkan bidang-bidang dimana intervensi yang serupa mungkin sesuai untuk beberapa fungsi hutan-tujuan-status. Misalnya: Hutan Produksi dan Hutan Konversi yang tidak berhutan dapat dikelola untuk menghasilkan tujuan-tujuan pembangunan ekonomi dengan cara yang lebih kurang sama (misalnya, membolehkan kegiatan penanaman campuran atau *agroforestry*). Manfaat peluang kerja bagi kelompok miskin akan bergantung antara lain pada bagaimana kegiatan-kegiatan itu diselenggarakan dan akhirnya dimiliki. Di kawasan hutan lindung dan hutan konservasi yang berhutan, kegiatan semacam pengelolaan hutan bersama masyarakat dan penegakan hukum untuk melestarikan fungsi ekosistem mungkin lebih sesuai.

Bidang-bidang perpotongan dan kemiripan ini memberikan suatu cara untuk melakukan diskusi tentang titik masuk dan opsi intervensi yang telah dibahas dalam empat bab sebelumnya. Oleh karena itu uraian berikut bertujuan menjelaskan cara untuk meningkatkan pengelolaan berbagai kawasan hutan yang spesifik agar tercapai kinerja yang lebih baik dalam mencapai semua tujuan fungsi hutan. Prioritas juga difokuskan pada bidang-bidang konvergensi dimana terdapat lebih banyak tersedia lahan. Misalnya, kegiatan pengentasan kemiskinan pada kawasan tidak berhutan akan berdampak lebih besar pada bagian terluas kawasan tersebut di hutan produksi dan hutan konversi, dibandingkan pada kawasan hutan lindung tidak berhutan yang relatif kurang luas. Bidang-bidang dimana tidak terjadi konvergensi (misalnya produksi ekonomi pada hutan konservasi) dianggap lebih rendah prioritasnya untuk intervensi. Ini disebabkan karena intervensi yang layak ditujukan untuk memperoleh hasil yang tidak sepenuhnya konsisten dengan fungsi hutan yang telah ditetapkan.

Isu-isu tata kelola dan pengelolaan dan titik-titik masuknya intervensi bukanlah merupakan sesuatu yang langsung dapat diterapkan dengan tepat dalam skim prioritas geografis, namun melintasi semua wilayah geografis dan tujuan.

34 Analisis geografis dari luas kawasan pada setiap fungsi hutan, penyebaran penduduk dan kemiskinan dapat juga memberikan pemahaman tentang jumlah penduduk yang secara relatif bisa terkena dampak akibat intervensi. Namun, informasi tersebut belum tersedia pada tingkat klasifikasi kawasan hutan.

Perbaiki tata kelola yang mungkin dapat dilakukan dibahas dalam Sub Bab 7.2. Sementara Sub Bab 7.3 disusun berdasarkan skim prioritas dalam matriks. Selanjutnya, Bagian 7.3.1 mengulas pembangunan ekonomi dan opsi pengentasan kemiskinan di kawasan berhutan dan Bagian 7.3.2 mendiskusikan masalah ini di lahan tidak berhutan. Bagian 7.3.3 membicarakan upaya meningkatkan penyediaan jasa lingkungan di hutan lindung dan hutan konservasi yang berhutan, sementara Bagian 7.3.4 membahas masalah ini untuk hutan lindung dan hutan konservasi yang tidak berhutan. Di Sub Bab 7.4 beberapa opsi dengan prioritas rendah untuk intervensi ini disinggung secara singkat.

Seperti disampaikan dalam Pengantar, laporan ini lebih terfokus pada apa yang dapat dilakukan guna memperbaiki pengelolaan hutan untuk mencapai tujuan produksi, meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat, dan kelestarian hutan, dan bukan suatu preskripsi yang rinci tentang bagaimana melaksanakannya. Tentu, masalah “bagaimana” harus diselesaikan oleh para pemangku kepentingan dan lembaga-lembaga Pemerintah yang bertanggungjawab pada semua tingkatan. Donor dan lembaga-lembaga bantuan luar negeri dapat memberikan bantuannya melalui bantuan teknis, kemitraan, dan analisis dalam berbagai bidang sebagaimana diuraikan pada bagian berikut.

7.2 Opsi untuk Memperbaiki Tata Kelola dan Pengelolaan

Untuk memperbaiki pengelolaan hutan, baik dalam kawasan yang berhutan maupun yang tidak berhutan, perlu dilakukan banyak kegiatan yang terkait dengan masalah-masalah tata kelola dan pengelolaan. Tata kelola meliputi penciptaan kondisi pemungkin yang disepakati dan aturan main yang memungkinkan aksi dan aktor terus berupaya mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama. Namun, oleh karena kerangka tata kelola kehutanan di Indonesia memerlukan perbaikan, maka opsi intervensi yang penting adalah mendukung upaya-upaya yang sedang dilakukan Pemerintah dalam membangun dan memperluas proses dialog nasional tentang organisasi, hak, aturan, peran, dan tanggung jawab para pihak dalam sektor kehutanan. Pada bulan September 2006, pada saat laporan ini sedang dikerjakan, Pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan sektor kehutanan menyelenggarakan Kongres Kehutanan Nasional Keempat, dan membentuk sebuah Dewan Kehutanan Nasional yang baru dengan wakil-wakil dari Pemerintah, dunia upaya, masyarakat, LSM, dan universitas. Lembaga baru ini menjadi titik masuk yang penting untuk memperluas dan memperdalam proses-proses dialog, sekaligus juga meningkatkan kepercayaan dan transparansi. Opsi-opsi berikut ini diidentifikasi berdasarkan uraian yang disajikan dalam Bab 3.

Transparansi. Transparansi dan aturan hukum merupakan dua pilar penting dari tata kelola hutan yang baik. Departemen Kehutanan dan lembaga-lembaga penting lainnya telah memulai suatu dialog nasional tentang meningkatkan transparansi di sektor kehutanan Indonesia dalam suatu lokakarya pada bulan Februari 2006. Lokakarya itu menghasilkan suatu kesepakatan tentang transparansi sektor kehutanan dan memberikan rekomendasi untuk agenda aksi yang meliputi dukungan pembangunan, implementasi, dan penggunaan secara luas Sistem Penilaian dan Pemantauan Hutan atau *Forest Monitoring and Assessment System (FOMAS)* serta kerangka pelaporan dan cara-cara diseminasi; melakukan pengembangan kapasitas dan teknologi bagi pembuatan kebijakan secara dinamis berdasarkan informasi yang dapat dipercaya, akurat dan mutakhir; dan mendukung pembangunan dan implementasi kebijakan keterbukaan yang komprehensif tentang data dan informasi yang berkaitan dengan kehutanan. Mempromosikan transparansi, independensi, dan akutabilitas dalam penggunaan dan pengelolaan data tentang kehutanan termasuk data produksi merupakan komponen penting dalam upaya ini. Hal ini harus digabung dengan mekanisme keterbukaan yang efektif sehingga publik dan para pemangku kepentingan yang

terlibat dapat mengakses informasi itu dengan cara yang efektif dan bermanfaat bagi mereka ketika berinteraksi dengan para pembuat kebijakan sektor kehutanan. Kegiatan ini sedang diupayakan oleh Departemen Kehutanan dengan dukungan Bank Dunia, WWF-WB, Pemerintah Belanda, *World Resources Institute*, dan lain-lain.

Penegakan Hukum. Penegakan hukum merupakan pilar penting dalam memperbaiki tata kelola kehutanan. Penegakan hukum dapat mencegah dan menghentikan niat seseorang untuk melakukan kejahatan kehutanan. Selain itu, penegakan hukum juga dapat memperbaiki tata kelola hutan secara keseluruhan dan aturan perundang-undangannya, memperkuat kerangka kebijakan sumberdaya alam dan hutan, membatasi transaksi finansial dan ilegal, dan mengkedepankan pengelolaan sumberdaya hutan yang lestari. Tiga tindakan utama yang dapat membantu meningkatkan penegakan hukum di Indonesia, khususnya dalam hal penebangan liar adalah: 1) membangun kapasitas untuk menjalankan penegakan hukum; 2) menyempurnakan undang-undang dan peraturan-peraturan Pemerintah guna memperkuat upaya penegakan hukum, dan 3) mengadili pihak-pihak yang berperan dibalik kejahatan penebangan, pengolahan dan pengangkutan hasil hutan. Dari ketiga komponen utama pendekatan penegakan hukum tersebut – pencegahan, deteksi, dan penindakan, banyak lembaga-lembaga bantuan luar negeri yang merasa lebih nyaman untuk tidak melakukan langsung kegiatan penindakan yang nyata di lapangan.

Namun, terdapat opsi-opsi intervensi yang lebih terfokus pada kegiatan pelatihan dan peningkatan kapasitas dalam menyusun perencanaan, organisasi dan target tindakan penegakan hukum, tanpa benar-benar mendukung upaya pelarangannya. “Sebelas Langkah Memerangi Penebangan Liar” dari Departemen Kehutanan menyajikan suatu kerangka logis dan kegiatan-kegiatan yang dapat didukung. Disamping opsi-opsi khusus ini, program dan prioritas penegakan hukum harus diintegrasikan dengan upaya-upaya di tingkat nasional guna menyelaraskan pemahaman akan undang-undang kehutanan dan meningkatkan dukungan/keterlibatan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten dalam pelaksanaannya. Mungkin produktif juga untuk mendukung upaya-upaya Organisasi Masyarakat dalam menggunakan media dan investigasi guna membongkar korupsi dan kejahatan dibidang kehutanan.

Prakarsa penegakan hukum juga perlu diintegrasikan dengan upaya untuk memperbaiki pelaksanaan dan pengawasan aturan dan berbagai praktek yang baik di sektor finansial. Terdapat peluang-peluang untuk membantu lembaga-lembaga Pemerintah untuk memperkuat pengaturan sektor finansial, memperbaiki praktek pemeriksaan keuangan langsung (*due diligence*), meningkatkan tinjauan dampak lingkungan dan sosial di sektor perbankan, dan belajar dari pengalaman untuk membantu menyelesaikan dan mencegah agar masalah hutang besar dalam sektor kehutanan tidak terulang kembali dimasa depan.

Juga terdapat banyak peluang untuk bekerja dengan berbagai institusi tentang isu-isu yang berkaitan dengan kejahatan keuangan. Lokakarya anti-pencucian uang telah diadakan di Jakarta pada bulan November 2005 dan Juni 2006 dengan partisipasi dari PPAK, Departemen Kehutanan, Kementerian Koordinasi Bidang Keamanan dan Hukum, Polisi, Kantor Kejaksaan Agung, dan para pejabat pembuat kebijakan bidang keuangan. Para peserta mendiskusikan pembentukan kelompok kerja lintas-lembaga untuk meyelidiki dan mengadili kasus-kasus kejahatan kehutanan yang signifikan dengan menggunakan teknik investigasi intelijen keuangan. Departemen Kehutanan juga sedang mengembangkan instrumen-instrumen hukum yang lebih spesifik untuk memerangi kejahatan kehutanan.

Juga, akan bermanfaat untuk dimaklumi bahwa untuk fungsi hutan yang berbeda akan mempunyai prioritas penegakan hukum yang berbeda pula. Beberapa diantaranya dapat disikapi (misalnya penebangan liar di Taman

Nasional) tanpa perlu melakukan perdebatan tentang kerangka hukumnya. Dalam kasus lain, mungkin diperlukan diskusi khusus dan persetujuan sebelum inisiatif penegakan hukum yang sesungguhnya dapat dilaksanakan untuk menjamin adanya pengertian yang baik atas peraturan dan upaya untuk menjamin keadilan dalam penerapan hukum. Mengenai kawasan berhutan dalam hutan produksi dan konversi, diluar penebangan liar, diperlukan upaya penegakan berbagai aturan yang dapat membantu mengurangi dampak negatif atas penebangan pohon yang legal, meningkatkan pembayaran dan pengumpulan iuran dan pajak, memperbaiki administrasi pajak, dan menyelesaikan pembayaran yang tertunggak. Pada hutan konversi dan lahan tidak berhutan, upaya penegakan hukum dapat difokuskan secara bermanfaat pada pengurangan dampak tebang habis dan risiko kebakaran. Pada hutan lindung dan konservasi, diluar upaya pemberantasan penebangan liar, penegakan hukum dapat difokuskan secara bermanfaat pada upaya merumuskan dan membuat tanda batas kawasan hutan guna mencegah perambahan dan memperbolehkan masyarakat untuk menjalankan tugas polisional. Pada kawasan ini peningkatan upaya pemberantasan perdagangan gelap satwa liar juga dapat direkomendasikan.

Penyelesaian Konflik. Terdapat kebutuhan yang mendesak untuk mengembangkan mekanisme guna mencegah dan menyelesaikan konflik pemanfaatan lahan dan hutan. Hal ini memerlukan suatu upaya nasional, serupa dengan yang digambarkan melalui proses dan kerangka yang ditetapkan dalam Keputusan MPR No. 9 tahun 2001. Hal ini nampaknya juga merupakan suatu prakarsa yang tepat waktu dan bermanfaat ketika disetujui, namun sebagian besar keputusan tersebut belum dilaksanakan. Walaupun terdapat banyak penyelesaian konflik yang diprakarsai oleh pihak setempat dan LSM dapat didukung, mungkin ada baiknya juga mempelajari proses pembuatan Keputusan MPR yang baru-baru ini dilakukan, mengidentifikasi dimana posisinya, apa bantuan yang diperlukannya, atau berbagai kelemahan apa yang perlu dihindari dalam upaya-upaya serupa dimasa depan. Beberapa saran yang dapat ditindaklanjuti setelah mempelajari pengalaman ini, antara lain adalah:

- Mengembangkan dan melaksanakan mekanisme penyelesaian konflik (pada semua tingkat Pemerintahan) untuk menyikapi kepedulian, menyelesaikan konflik, memproses pengaduan masyarakat, menyelesaikan klaim, dan memberikan kompensasi atas kerugian.
- Membentuk tim-tim bantuan hukum, tim-tim penyelesaian konflik (dan disertai dengan peran dan tanggung jawab yang sesuai dengan berdasarkan hukum yang berlaku).
- Meningkatkan standar penilaian dampak sosial bagi proyek investasi atau infrastruktur dalam "kawasan hutan". Memperbaiki pemantauan dan pelaksanaan rencana-rencana mitigasi.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut dapat dimasukkan dalam inisiatif pembuatan peraturan baru, seperti usulan Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam atau usulan penyempurnaan Undang-undang Pokok Agraria.

Desentralisasi. Terdapat kebutuhan yang mendesak untuk memperkuat berbagai lembaga kehutanan kabupaten dan provinsi agar selaras dengan Pemerintah Pusat. Opsi-opsi bagi intervensi guna memperbaiki kerangka tata kelola yang terdesentralisasi dapat dimulai dengan dukungan pembangunan kelembagaan untuk membantu memperjelas peran dan tanggung jawab Pemerintah kabupaten/provinsi dalam kegiatan pengelolaan, pelaksanaan, pemberian izin, dan pemantauan kawasan hutan. Perubahan undang-undang desentralisasi yang belum lama ini dilakukan telah menjelaskan beberapa unsur kerangka hukumnya, namun masih diperlukan sosialisasi hasilnya, pelatihan dalam pelaksanaan dan penafsiran berbagai aturan dan keterkaitan-keterkaitan yang baru, dan pembenahan penataannya berdasarkan pengalaman. Selain itu, juga terdapat kebutuhan yang mendesak untuk melakukan

peningkatan kapasitas dalam birokrasi kehutanan Pemerintah daerah. Bersamaan dengan hal ini, mungkin ada gunanya pula untuk mempertimbangkan struktur kelembagaan Departemen Kehutanan pusat agar lebih responsif terhadap kebutuhan desentralisasi.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan pengurusan hutan yang terdesentralisasi juga akan beragam tergantung pada fungsi hutannya. Masalah-masalah ini dapat diselesaikan secara bertahap, berdasarkan kesediaan Pemerintah Pusat dan daerah untuk melakukan diskusi yang konstruktif guna menyelesaikannya. Umpamanya:

- Kawasan Produksi dan Konversi: Masalah-masalah yang meliputi perizinan, pengurusan pajak, hak dan akses, konflik, pemantauan dan penegakan aturan-aturan pengurusan hutan;
- Kawasan Lindung dan Konservasi: Masalah-masalah yang dihadapi termasuk tatabatas hutan, perambahan, perizinan untuk pemanfaatan yang sesuai, akses dan hak-hak pemanfaatan;
- Di kawasan yang tidak berhutan, masalah-masalah yang perlu ditangani meliputi hak dan akses pemanfaatan, ketentuan transfer/relokasi, rencana investasi pembangunan ekonomi (perkebunan dan jalan), dan konflik.

Proses Dialog-Pengambilan Keputusan. Semakin banyak pelaku dan lembaga di berbagai tingkatan yang bekerja sama untuk mempromosikan, membangun, mendukung, dan mempertahankan proses dialog dan pengambilan keputusan tentang pengurusan dan pengelolaan sektor kehutanan di masa depan. Dewan Kehutanan Nasional yang baru terbentuk memberikan wahana yang bermanfaat dan titik fokus bagi prakarsa bantuan yang baru. Upaya-upaya donor sebelumnya telah membantu pengembangan Program Kehutanan Nasional dan suatu jejaring kerja yang luas antara masyarakat dan LSM melalui Program Kehutanan Multi-Pihak, *Ford Foundation* dan Program Hibah Kecil GEF. Lembaga-lembaga bantuan luar negeri secara bermanfaat dapat melanjutkan mendukung kelompok-kelompok tersebut dan pata pula melalui berbagai forum dialog yang akan membahas isu-isu seperti berikut:

- Kerangka Hukum dan Desentralisasi – Apa yang harus dilakukan bila undang-undang/peraturan dianggap tidak adil, ketinggalan zaman, tidak dapat ditegakkan, dan tidak diinginkan? Proses negosiasi/penyelesaian seperti apa yang bisa dibangun dan diperkuat? Bagaimana mengevaluasi efektifitas inovasi lokal, kebijakan baru?
- Kuantitas dan Kualitas Kawasan yang Berhutan –Pemanfaatan apa yang terbaik? Seberapa cukup? Apakah penetapan yang sekarang ini sudah benar? Analisis/penilaian apa yang dibutuhkan untuk pengambilan kebijakan? Kegiatan ekonomi apa yang cocok dan seharusnya diperbolehkan?
- Kawasan hutan yang rusak dan kualitasnya menurun (di dataran rendah dan datar) – sebagian besar kegiatan ekonomi bisa cocok di sini, jadi apa manfaatnya bagi masyarakat dan siapa yang memperoleh akses dan penguasaannya? Apa tujuan pengelolaan setelah hutannya lenyap? (Untuk kawasan hutan di dataran tinggi, daerah curam, rehabilitasi merupakan kegiatan prioritas).
- Hutan lindung – Penataan pengelolaan hutan seperti apa yang terbaik untuk menjamin penyediaan jasa DAS dan lingkungan (karbon, keanekaragaman hayati), dengan memperhatikan juga bahwa tutupan hutan mungkin bukan regim satu-satunya atau daerah lindung yang terbaik.

Sebagai bagian dari dialog, penyelesaian konflik, dan proses desentralisasi, masalah pemanfaatan lahan, alokasinya dan akses terhadap lahan merupakan hal yang selalu muncul. Seperti telah dibahas sebelumnya, banyak kawasan hutan negara yang kurang atau tidak berpohon. Mengalokasikan kembali sebagian dari lahan ini dan memperbolehkan

pemanfaatan serbaguna dan memberikan hak pengelolaannya kepada para pihak yang memanfaatkannya akan mendorong investasi dalam kawasan sumberdaya hutan tersebut, meningkatkan produktivitas dan pendapatan hutan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan dan mengurangi kemiskinan, serta berkontribusi pada upaya pengurangan konflik. Pendekatan pengelolaan yang berorientasi pada masyarakat dan pengelolaan kolaboratif semakin dikembangkan dan diuji serta kerangka hukum yang dapat berkembang memungkinkan penerapan konsep ini lebih luas lagi. Setiap dialog dan proses pengambilan keputusan seputar alokasi lahan dan aksesnya membutuhkan kerangka kerja untuk terfokus pada masalah-masalah pokok dimana perubahan dimungkinkan dan menguntungkan semua pihak.

7.3 Diskusi tentang Intervensi Prioritas untuk Kawasan Hutan yang Spesifik

Bagian ini memberikan saran yang lebih rinci untuk kegiatan yang dapat difokuskan pada penyelesaian masalah di kawasan hutan yang spesifik, berdasarkan skim prioritas yang dikembangkan di Bagian 7.1. Hal tersebut disajikan dengan urutan luas kawasan hutan yang terkena pengaruh, dari yang terluas sampai yang terkecil.

7.3.1 Pembangunan Ekonomi dan Pengurangan Kemiskinan di Kawasan Berhutan

Saat ini terdapat sekitar 55 juta hektar kawasan berhutan yang terletak hutan produksi dan konversi, suatu kawasan seluas Perancis atau Kenya. Intervensi di kawasan ini merupakan prioritas yang tinggi karena wilayah ini sangat luas dan merupakan sisa hutan tropis yang masih ada di dunia, dan oleh karena kawasan ini mendukung sektor kehutanan komersial yang besar dan yang secara politik dan ekonomi dianggap penting.

Kehutanan Komersial. Untuk memajukan pembangunan ekonomi di kawasan ini, yang sekarang ini diarahkan terutama untuk kegiatan kehutanan komersial, kegiatan prioritas tinggi meliputi dukungan bagi strategi restrukturisasi dan revitalisasi industri kehutanan. Bagian dari strategi ini (di luar dasar-dasar penegakan hukum) termasuk yang berikut ini. Dalam jangka pendek dibutuhkan pengurangan permintaan kayu industri agar pertumbuhan dapat terjadi pada jangka panjang. Bantuan yang dapat diberikan dapat berupa kriteria dan cara legal yang dapat diterapkan sehingga upaya pengurangan bahan baku industri ini berjalan dengan efektif. Menciptakan insentif untuk meningkatkan investasi dalam mengganti mesin-mesin (*retooling*) industri agar lebih efisien, memberikan nilai tambah, dan menghasilkan produk hilir yang merupakan kegiatan penting dalam jangka panjang, yang kesemuanya memerlukan akses kepada permodalan, bantuan pemasaran dan rekomendasi teknologi. IFC saat ini tengah melakukan kegiatan dibidang ini dengan kelompok Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dalam industri permebelan.

Guna menyelesaikan restrukturisasi industri kehutanan untuk pembangunan ekonomi yang lebih efisien dan legal, diperlukan perbaikan berbagai kondisi pemungkin, termasuk reformasi sektor keuangan guna menghindari kebangkrutan dan peningkatan pemeriksaan keuangan secara langsung (*due diligence*) dalam peninjauan berbagai proyek dan investasi. Juga diperlukan koordinasi yang lebih kuat antara kebijakan sektor keuangan dan kebijakan pengelolaan hutan untuk menghindari kebingungan dan insentif yang bertentangan. Beberapa pihak mendukung insentif yang lebih positif untuk para pengelola hutan pada sektor swasta (misalnya keringanan dari sisi aturan bagi perusahaan yang mematuhi hukum dan telah bersertifikat) untuk mengimbangi disinsentif bagi kegiatan ilegal.

Di kawasan hutan konversi, mungkin dapat diijinkan penebangan tambahan (dan menimbulkan kerusakan hutan/lahan) dalam jangka pendek guna mengimbangi permintaan dan pasokan kayu untuk kebutuhan industri perkayuan. Namun, kebijakan ini harus dikaitkan dengan penegakan hukum dan kebijakan insentif yang spesifik untuk mengurangi dan membatasi jumlah kerusakan (misalnya dengan tidak membolehkan penggunaan api) dan untuk memaksa perusahaan HTI yang ada (yang sebagian besar berkaitan dengan industri *pulp*) untuk memenuhi komitmen yang ada (misalnya pemenuhan bahan baku kayu secara swadaya dari kawasan HTInya sendiri). Untuk lahan konversi yang masih berhutan, opsi lainnya adalah untuk mengevaluasi kondisi saat ini, menentukan pemanfaatannya yang paling menguntungkan dan kondisi masa depan yang diinginkan, kemudian melakukan realokasi status lahan dan membuat kerangka aturan guna mencapai tujuan tersebut. Misalnya, beberapa perusahaan HTI mulai membuat perjanjian sukarela dengan LSM lingkungan untuk membantu mengidentifikasi dan mengembangkan rencana pengelolaan bagi kawasan “hutan yang bernilai konservasi tinggi”.

Sudah barang tentu, dengan meningkatkan pengelolaan di kawasan berhutan melalui restrukturisasi industri dan penegakan hukum, akan berdampak positif dalam jangka panjang bagi tutupan hutan, sehingga akan menghasilkan beberapa jasa lingkungan dan manfaat keanekaragaman hayati. Dalam laporan ini, manfaat-manfaat tersebut tidak diuraikan secara rinci karena manfaat itu muncul sebagai dampak sampingan dari kegiatan ekonomi yang berlangsung karena peruntukkan kawasan tersebut.

Peningkatan Mata Pencarian. Untuk menjadikan pembangunan ekonomi di kawasan hutan produksi dan konversi ini lebih merata dan berorientasi pada manfaat bagi mata pencarian dan pengurangan kemiskinan, beberapa opsi perlu dipertimbangkan untuk lebih terfokus pada kebutuhan dan investasi petani, serta kebutuhan masyarakat, kaum perempuan dan kelompok yang termarginalisasikan. Kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk melibatkan lebih banyak kelompok dalam aktivitas yang sedang berjalan dan yang diperbolehkan, seperti produksi dan pengolahan kayu, a.l. meliputi:

- Mendorong kegiatan hutan kemasyarakatan dan UKM, yang mungkin mencakup aspek-aspek program Perhutanan Sosial (*Social Forestry*) dari Departemen Kehutanan. Kegiatannya dapat mencakup penyediaan insentif, hak-hak yang lebih jelas dan bantuan teknis kepada kelompok-kelompok masyarakat atau koperasi.
- Investasi jangka panjang dalam teknologi pengolahan kayu yang ditujukan untuk usaha industri skala kecil dan perusahaan yang lebih fleksibel atau koperasi. Kegiatan yang memiliki nilai tambah yang potensial dimasa depan meliputi permebelan, *molding*, komponen bangunan, dan pengolahan kayu hilir yang padat karya menjadi produk akhir bagi pasar konsumen.
- Investasi dalam produksi hasil hutan bukan kayu (HHBK) skala kecil yang berkelanjutan dan kerajinan tangan yang terbuat dari HHBK. Donor dan LSM telah mendukung kegiatan-kegiatan semacam ini dalam industri rotan, juga memberikan dukungan pengembangan kelembagaan, bantuan pemasaran, dan ketrampilan manajemen bisnis untuk koperasi produsen.
- Memajukan kemitraan antara masyarakat-perusahaan untuk produksi kayu (untuk pembangunan hutan tanaman di kawasan hutan produksi yang berhutan) guna meningkatkan potensi penerimaan tenaga kerja di HTI *pulp* dan pada umumnya pada berbagai bentuk produksi kayu yang berlainan.
- Melibatkan berbagai komunitas secara lebih aktif dalam pengelolaan hutan produksi, mungkin dengan melalui pengaturan perizinan yang inovatif atau kemitraan. Alternatif lainnya, sedang diusulkan di Papua, adalah dengan mengalokasikan hak pengelolaan hutan kepada masyarakat, kemudian mempersilakan

masyarakat untuk bekerjasama dengan kontraktor penebangan. Namun belum diperlihatkan bahwa masyarakat mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian yang adil dengan konglomerat perkayuan dan secara profesional memantau kegiatan penebangannya.

Agar kegiatan-kegiatan tersebut dapat berhasil, maka diperlukan terlebih dahulu kondisi pemungkin yang penting untuk mendukung/mengizinkan penataan hak penguasaan/akses yang menguntungkan kelompok miskin dan mendorong investasi. Pendekatan ini harus dilakukan dengan hati-hati untuk mencegah atau mengurangi kemungkinan insentif negatif atau yang penyelewengan, seperti tebang habis hutan untuk melakukan klaim atas penguasaan hak.

Untuk Hutan Konversi, semua kegiatan ini juga dimungkinkan. Namun demikian, penting untuk melihat kualitas Hutan Konversi yang tersisa, menentukan status masa depannya yang dikehendaki, kemudian mengulangi penetapan ulang kawasan hutan ini berdasarkan keinginan untuk memelihara tutupan hutan, atau untuk melanjutkan konversi yang terencana untuk pemanfaatan lain (pertanian, perkebunan). Opsi ini mungkin harus menunggu perjanjian yang lebih luas tentang status lahan dan suatu kesediaan pihak Pemerintah untuk mempertimbangkan realokasi lahan.

Beberapa opsi yang prioritasnya rendah termasuk perluasan atau memfasilitasi impor kayu untuk mengurangi tekanan atas hutan, walaupun ini tidak akan menjadi kegiatan utama untuk lembaga-lembaga bantuan luar negeri. Juga terdapat kebutuhan untuk melatih ulang para karyawan pabrik pengolahan kayu/konsesi karena restrukturisasi industri dan evolusi dinamis mengubah sifat ketrampilan dan pekerjaan yang dibutuhkan dalam berbagai sub-sektor.

7.3.2 Pembangunan Ekonomi dan Pengentasan Kemiskinan di Kawasan Tidak Berhutan

Seluas 38 juta hektar kawasan hutan saat ini tercatat tidak berhutan. Luas ini lebih kurang sama dengan luas negara Jepang. Dari jumlah ini, 28 juta hektar terletak dalam kawasan hutan produksi untuk mendukung pembangunan ekonomi. Luas tersebut hampir sama dengan luas Filipina. Kawasan hutan yang tidak berhutan dan terdegradasi ini merupakan prioritas tinggi untuk diintervensi oleh karena luasnya lahan tersebut, cepatnya perubahan dari berhutan menjadi tidak berhutan, dan oleh karena sebagian besar kawasan ini statusnya relatif tidak terkelola. Kawasan ini juga merupakan prioritas tinggi untuk diintervensi karena paling logis dan nyata untuk mulai memikirkan rasionalisasi lahan hutan dan mengizinkan kegiatan dan akses yang lebih adil dan berpihak pada kelompok miskin (*pro-poor*).

Di kawasan hutan produksi (termasuk hutan tanaman industri), terdapat kebutuhan mendesak untuk melakukan intervensi yang mendukung kegiatan penanaman lebih luas untuk memperoleh produksi/kayu lebih banyak; meningkatkan produktivitas hutan tanaman yang sudah ada dan yang akan dibangun melalui pengelolaan, percontohan, belajar dari tempat lain, menciptakan insentif, dan memajukan kemitraan masyarakat-perusahaan guna mengisi peluang baru dalam pembagian manfaat, juga menyediakan lahan baru untuk produksi kayu. Penanaman pohon akan berhasil hanya apabila diberikan insentif yang lebih baik untuk investasi, pengelolaan, pengurusan, dan produksi untuk jangka panjang. Hutan kemasyarakatan, perhutanan sosial, koperasi dan UKM juga dapat dimajukan di kawasan hutan tersebut. Opsi-opsi ini mempunyai keuntungan berupa penciptaan lapangan kerja yang lebih banyak dibandingkan dengan perusahaan industri pengolahan kayu yang besar, terkonsentrasi, dan padat modal.

Opsi-opsi ini dapat dilaksanakan pada hutan produksi dan hutan konversi, sepanjang fleksibilitas dan kreativitas diterapkan dalam menunjukkan pemanfaatan lahan dan hak pemanfaatan dan akses dikembangkan. Pada akhirnya, akses alternatif dan penataan pengurusan akan dibutuhkan untuk meningkatkan investasi dan produktivitas ekonomi masyarakat di kawasan ini. Dalam jangka panjang, kegiatan-kegiatan ini akan memperbaiki tutupan lahan, yang sejatinya akan memberikan keuntungan jasa lingkungan, serta peluang pasar dan mata pencarian. Beberapa proyek percontohan dan uji kasus dapat dibangun di atas contoh-contoh yang ada untuk mengidentifikasi model yang dapat diandalkan bagi penerapan secara umum dan dikembangkan secara luas.

Berbagai peraturan baru serta interpretasinya di Departemen Kehutanan membuka ruang bagi masyarakat dan petani kecil untuk terlibat dalam pemanfaatan dan pengelolaan hutan dengan jangka waktu yang lebih panjang. Masyarakat, petani kecil, dan kelompok-kelompok yang dirugikan akan membutuhkan bantuan dan kapasitas yang lebih baik untuk mengajukan permohonan, perizinan, dan pemantauan yang berkaitan dengan hak pemanfaatan dan akses. Terdapat kebutuhan akan organisasi penyedia layanan (misalnya universitas, LSM, atau lembaga-lembaga Pemerintah pada tingkat lapangan) untuk menjembatani kebutuhan masyarakat dengan ketentuan peraturan sehingga peluang-peluang baru ini menjadi lebih terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat. Layanan teknis dan upaya pengembangan ketrampilan dapat mencakup bantuan hukum, pelayanan penyuluhan, layanan pengelolaan bisnis dan pemasaran, pendaftaran hak tanah dan bantuan pemetaan, layanan kemudahan perizinan, dan mekanisme penyelesaian konflik. Mungkin terdapat pula kebutuhan akan lembaga-lembaga pusat atau daerah yang dapat menghasilkan program-program pelatihan umum dan layanan pengelolaan pertukaran informasi untuk memungkinkan pembagian dan mempercepat informasi ke seluruh daerah. Kebanyakan LSM mungkin tidak memiliki struktur kelembagaan dan jangkauan luas yang diperlukan untuk mencakup seluruh wilayah negara.

Hutan konversi yang rusak dan terdegradasi merupakan titik masuk yang logis bagi diskusi yang lebih luas tentang pengaturan akses dan hak penguasaan lahan, yang dimulai dengan kawasan hutan yang paling tidak penting. Pengalaman dengan diskusi ini dan pelaksanaan awalnya dapat menjadi dasar bagi inisiatif yang lebih luas untuk merasionalisasikan pemanfaatan dan penguasaan lahan. Hal ini pada akhirnya akan berarti mengalihkan kawasan hutan yang rusak kepada pemanfaatan lahan yang lebih produktif dan bermanfaat bagi kelompok miskin dan rentan.

7.3.3 Memajukan Jasa Lingkungan di Hutan Lindung dan Hutan Konservasi yang Berhutan

Analisis tutupan hutan menunjukkan bahwa kawasan hutan lindung yang berhutan agak kurang terancam dibandingkan dengan hutan yang dialokasikan untuk tujuan ekonomi. Namun, kawasan lindung dan konservasi dialokasikan untuk melestarikan warisan Indonesia, serta merupakan barang publik global (penyimpan karbon dan keanekaragaman hayati), sehingga ancaman apapun berbahaya. Juga, hutan dataran rendah yang paling berharga bagi konservasi keanekaragaman hayati merupakan hutan yang secara ekonomi paling berharga dan mudah diakses, sehingga relatif lebih terancam. Kawasan konservasi dan lindung yang berhutan mempunyai luas hampir 40 juta hektar, sehingga merupakan prioritas tinggi untuk menjamin bahwa kawasan tersebut dapat menghasilkan jasa lingkungan yang untuk itu kawasan tersebut dialokasikan (dengan asumsi bahwa kawasan tersebut telah dialokasikan dengan benar untuk nilai konservasi yang tinggi, atau lereng curam yang rentan).

Akhir-akhir ini tanah longsor, banjir, erosi, pendangkalan bendungan dan dampak lainnya dari kerusakan hutan dan lahan telah menarik perhatian publik. Walaupun bukti ilmiah tidak mendukung kebutuhan untuk menanam pohon guna mencegah banjir, beberapa kegiatan, termasuk rehabilitasi dengan satu rentang sistem penanaman, dapat direkomendasikan berdasarkan kebutuhan akan penyediaan jasa lingkungan secara berkelanjutan, serta untuk mencegah risiko terkait kerusakan dan kepunahan lingkungan yang lebih luas lagi. Juga, terdapat bukti bahwa keanekaragaman hayati terancam oleh hilangnya habitat di seluruh Indonesia, jadi beberapa tindakan yang dapat dipertanggungjawabkan dapat direkomendasikan berdasarkan fakta bahwa Indonesia merupakan pusat bagi banyak jenis keanekaragaman hayati. Perlu diperhatikan pula bahwa beberapa manfaat keanekaragaman hayati dan jasa lingkungan akan diperoleh dengan memperbaiki pengelolaan hutan dan lahan pada kawasan-kawasan hutan yang dialokasikan untuk tujuan ekonomi, seperti diuraikan di atas.

Dukungan bagi pengelolaan hutan, kawasan lindung dan DAS secara kolaboratif telah memberikan harapan besar di Indonesia. Berbagai kegiatan pada kawasan lindung DAS yang berhutan dapat meliputi pengembangan aturan dan kemitraan (dalam kerangka desentralisasi) guna mengelola lanskap hutan yang lebih luas untuk perlindungan dan produksi jasa lingkungan. Penilaian akan merupakan salah satu komponen dalam upaya mengidentifikasi dan mengembangkan rencana pengelolaan multipihak untuk kawasan lindung yang sudah ada, yang menyediakan jasa DAS dan lingkungan yang kritis. Berbagai rencana ini, yang mungkin akan dilaksanakan pada tingkat kabupaten, kecuali untuk DAS yang lebih besar yang melintasi batas-batas provinsi, secara potensial dapat memungkinkan terselenggaranya kegiatan ekonomi yang sesuai (termasuk CBNRM, *agroforestry*) pada lahan tertentu (tidak curam atau rentan). Opsi intervensi dapat juga difokuskan pada penetapan dan penegakan aturan pengelolaan di kawasan ini untuk mengurangi kejahatan kehutanan dan perdagangan hasil hutan secara ilegal, kejahatan terhadap satwa liar, dan perambahan hutan.

Untuk hutan konservasi yang berhutan, dalam Bab 6 telah disampaikan saran-saran kegiatan yang mungkin dilakukan untuk perbaikannya. Secara ringkas, opsi yang ditawarkan meliputi penguatan pengelolaan kawasan lindung, jejaring kerjanya, dan para pengelolanya. Hal ini dapat mencakup pemberdayaan para pengelola hutan lindung untuk melakukan kolaborasi dan mengembangkan kemitraan dengan masyarakat dan Pemerintah Daerah guna melestarikan dan melindungi fungsi dan nilai penting dari kawasan lindung. Pendekatan pembangunan yang digerakkan masyarakat sedang ditelaah sebagai satu cara untuk melibatkan masyarakat lokal dalam kegiatan pembangunan yang ramah lingkungan dan cinta konservasi. Prakarsa penegakan hukum mungkin sebaiknya difokuskan pada kejahatan kehutanan dan perdagangan hasil hutan ilegal, perburuan dan perdagangan satwa liar dan perambahan tata batas kawasan hutan yang telah ditetapkan. Banyak juga opsi dan peluang untuk mengembangkan dan memperluas opsi pendanaan yang berkelanjutan untuk konservasi (termasuk mekanisme fiskal), membangun kapasitas LSM untuk dilibatkan sebagai mitra, dan memajukan program pendidikan dan penyadaran masyarakat.

7.3.4 Mendorong Jasa Lingkungan di Hutan Lindung dan Konservasi yang Tidak Berhutan,

Hutan konservasi dan lindung yang tidak berhutan meliputi areal seluas kurang dari 10 juta hektar, yaitu areal terkecil dari kerangka yang ditetapkan pada awal bab ini. Dengan asumsi bahwa kawasan ini telah diklasifikasi dengan

benar, berdasarkan nilai konservasi yang tinggi atau lereng curam dan kondisi tanah yang marjinal, maka kawasan hutan ini secara relatif mungkin merupakan prioritas tinggi untuk direhabilitasi guna memulihkan dan melindungi fungsi ekosistemnya. Dalam kondisi hutan yang rusak dan terdegradasi, kawasan hutan tersebut saat ini tidak dapat memberikan jasa lingkungan yang diharapkan secara penuh. Ini bisa merupakan beban bagi penduduk kota di bagian hilir atau masyarakat miskin, yang mengandalkan jasa air, tanah dan kesuburan yang mungkin merupakan bagian penting dari mata pencarian mereka. Sebagaimana dapat dilihat dalam Bab 6, Pemerintah sudah menghabiskan sejumlah besar dana untuk merehabilitasi kawasan ini melalui program GERHAN, dan sekitar 30% dari investasi ini digunakan dalam kawasan lindung. Sayang sekali, hutan lindung termasuk kelompok hutan yang pengelolaannya paling minim, dan investasi rehabilitasi mungkin tidak memberikan hasil dalam situasi akses yang terbuka, sampai kerangka pengelolaannya jelas dan diperkuat.

Namun, apabila kawasan ini tidak diklasifikasikan dengan benar – dan tafsiran melalui pengindraan jarak jauh (*remote sensing*) menunjukkan bahwa separuh areal hutan lindung ini mempunyai lereng yang lebih rendah daripada yang diharuskan – maka kawasan ini harus merupakan prioritas tinggi untuk direalokasi untuk tujuan ekonomi sehingga kawasan ini dapat berperan secara ekonomis dan pada gilirannya dapat mengurangi kemiskinan. Nampaknya reklasifikasi kawasan hutan secara besar-besaran belum dapat dilakukan dalam waktu dekat ini, sehingga kegiatan ini tidak menjadi prioritas. Prakarsa yang dikembangkan disini merupakan langkah tambahan yang dapat dilakukan, sementara dialog dan pengumpulan data terus berjalan dan perubahan menuju rasionalisasi kawasan hutan dapat dimulai dalam skala yang lebih besar. Setidaknya, penting untuk menjamin bahwa kebijakan baru untuk perubahan tataguna lahan tidak menciptakan atau menambah insentif baru bagi praktek tebang habis di kawasan lindung.

Oleh karena tidak mungkin mengembalikan kawasan ini kepada kondisi alami sepenuhnya, kegiatan dapat dipertimbangkan untuk merehabilitasi/mengelola kawasan ini dalam keadaan dimana kawasan tersebut dapat menghasilkan lebih banyak jasa lingkungan sesuai dengan peruntukannya. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat meliputi:

- Memajukan kegiatan rehabilitasi lahan/lanskap, termasuk penanaman pohon atau tanaman lainnya untuk meningkatkan jasa lingkungan dan perlindungan DAS, dengan memahami bahwa pemanfaatan kawasan dan opsi lainnya juga melindungi fungsi DAS. Fokuskan kegiatan rehabilitasi tersebut pada lereng-lereng yang curam dan lahan di tepian sungai/danau.
- Mempertimbangkan dan mengevaluasi kerangka administratif, pengelolaan dan hukum untuk pengelolaan kawasan ini guna menghasilkan jasa lingkungan dan fungsi perlindungan DAS tanpa tutupan pohon yang penuh, dalam suatu mosaik campuran dari pola tanaman pertanian dan tutupan pohon.
- Mendukung reklasifikasi kawasan dengan menyelaraskan antara lereng/kondisi dengan fungsinya. Umpamanya, daerah curam harus direkonfirmasi sebagai hutan lindung DAS, melalui kerjasama dengan para pemangku kepentingan setempat dan Pemerintah Daerah. Hutan bernilai konservasi tinggi dalam kawasan hutan lindung dapat merupakan calon yang baik untuk direalokasi menjadi hutan konservasi, terutama bila kawasan hutan tersebut merupakan bagian dari koridor satwa liar yang kritis atau merupakan spesies yang terancam punah atau endemik.

Kegiatan-kegiatan tersebut terutama ditujukan untuk menjaga atau memulihkan fungsi lingkungan. Selain itu, beberapa kegiatan juga berpotensi menghasilkan manfaat mata pencarian dan peluang ekonomi bagi petani kecil

dan masyarakat miskin. Kelompok masyarakat ini dapat dilibatkan secara aktif dalam upaya rehabilitasi dan dapat didorong untuk melakukan kegiatan yang sesuai dengan keselamatan lingkungan (dengan pemantauan yang memadai dan pengelolaan yang terbatas). Kegiatan-kegiatan seperti ini dapat dirancang dengan memberikan penekanan pada pembangunan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Namun demikian, hal ini akan memerlukan kerja keras dan secara aktif mengubah status dan fungsi pokok hutan lindung, yang mungkin akan menghadapi resistensi secara politik, serta menciptakan disinsentif. Oleh karena kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan dalam kawasan yang luasnya relatif kecil, maka fokus utama pembangunan ekonomi dan upaya pengentasan kemiskinan seharusnya dilakukan pada bagian-bagian yang lebih luas dari lahan yang terdegradasi yang ada pada hutan-hutan produksi dan konversi, seperti telah diuraikan pada Bagian 4.3.2.

7.4 Intervensi dalam Konteks Desentralisasi Daerah

Bagian ini membahas desentralisasi sebagai suatu realita yang harus dihadapi di dalam pelaksanaan pengelolaan hutan, bukan sebagai isu tata kelola (seperti di Bagian 7.2). Desentralisasi dan otonomi memberikan peluang untuk melakukan beberapa kegiatan dan intervensi pada tingkat provinsi atau kabupaten. Lebih banyak yang dapat dilakukan untuk menyesuaikan kerangka kerja ini untuk setiap pulau utama yang kawasan hutannya kritis (Kalimantan, Sumatra, Papua, Jawa-Bali, Sulawesi). Proses dialog juga dapat memberikan beberapa pandangan tentang pendekatan yang berbeda-beda yang mungkin sesuai untuk daerah tertentu. Setiap strategi bantuan yang spesifik harus mengakui kenyataan bahwa desentralisasi sedang berlangsung dan diperlukan lebih banyak pendekatan kepada daerah dibandingkan yang tampak dalam dokumen ini.

Pergeseran kewenangan dari Pusat ke Kabupaten merupakan keprihatinan, namun juga peluang. Pemerintah Daerah sekarang mempunyai kewenangan lebih banyak, tanggung jawab lebih besar dan sumberdaya sendiri. Kewenangan yang penting atas pengurusan kehutanan komersial telah didesentralisasikan dalam tahun-tahun belakangan ini (Barr dkk, 2006). Beberapa Pemerintah Daerah semakin berperan dalam kebijakan sektor kehutanan dan pengelolaan lahan pada tingkat daerah. Pada tahun-tahun belakangan ini, beberapa Pemerintah Daerah semakin banyak yang berkeinginan untuk membuat kebijakan "langsung di lapangan" dengan mengesahkan kegiatan yang mungkin tidak sepenuhnya legal, setidaknya menurut kerangka hukum Pusat. Dengan demikian, peluang untuk bekerja pada tingkat daerah harus disesuaikan dengan kebutuhan untuk melakukan pendekatan yang konsisten secara wajar dan kesesuaian secara menyeluruh dengan hukum-hukum nasional.

Pertimbangan ini menunjukkan hambatan yang mungkin terjadi pada tingkat daerah yang telah didatangi lembaga-lembaga bantuan luar negeri untuk program bantuan sektor kehutanan mereka. Pemerintah Daerah mungkin berkeinginan untuk melakukan inovasi dibidang-bidang yang masih diatur dan dikontrol oleh Pemerintah Pusat, misalnya Taman-taman Nasional. Hal-hal yang dikerjakan Pemerintah Daerah perlu diimbangi dengan sejumlah pekerjaan tata kelola tertentu di Pusat untuk menciptakan ruang dan kriteria yang sesuai bagi program kehutanan daerah untuk dilaksanakan dan dikembangkan sesuai dengan arah yang telah digariskan.

Perbedaan-perbedaan daerah juga harus dipertimbangkan dalam mengembangkan kegiatan pada tingkat provinsi atau kabupaten. Masalah-masalah tutupan hutan, tata kelola, dan pengelolaan hutan yang dihadapi semua pulau di luar Jawa umumnya lebih mirip satu sama lain dibandingkan dengan di Jawa. Bagian terbesar hutan alam yang berkualitas baik dan wilayah lindung yang luas terletak di luar Jawa. Sebagian besar petani kecil dan masyarakat

miskin berada di Jawa. Di luar Jawa terdapat juga perbedaan-perbedaan penting antara kabupaten/provinsi yang memiliki sumberdaya hutan yang berlimpah, dan yang kurang memiliki hutan. Opsi-opsi yang ditawarkan dalam laporan ini hampir semuanya berkenaan dengan berbagai kawasan hutan utama di luar Jawa. Dengan kajian lebih lanjut dan diskusi dengan Pemerintah Daerah, beberapa opsi ini dapat lebih mudah dirancang untuk membedakan Sumatra dan Papua, misalnya. Namun demikian, mungkin kegiatan-kegiatan yang dilakukan dan prioritas tata kelola secara relatif akan sama untuk semua pulau di luar Jawa.

7.5 Prioritisasi dan Langkah-langkah Tindak Lanjut

Kerangka kerja ini menawarkan sejumlah opsi guna membuat strategi intervensi jangka menengah. Program intervensi yang utama tergantung pada aktifitas sejumlah pihak, termasuk kesepakatan akan tujuan-tujuan pokok dan capaian-capaian penting diantara para pemangku kepentingan. Salah satu langkah jangka pendek adalah menyelenggarakan diskusi untuk memperoleh dukungan yang berkesinambungan dari multi-donor untuk melakukan dialog dan kesepakatan mengenai arah bagi pembangunan sektor kehutanan, bahkan untuk seluruh pengelolaan sumberdaya alam. Lembaga-lembaga baru tengah bermunculan sebagai mitra yang bermanfaat dalam pertemuan seperti itu. Juga terdapat kesempatan untuk melakukan kajian kebijakan yang dapat mengisi kesenjangan informasi atau dapat memberikan penjelasan tambahan tentang opsi legal atau prosedural, yang mungkin didasarkan atas keberhasilan di negara-negara lain. Lembaga-lembaga bantuan luar negeri juga dapat mendukung prakarsa-prakarsa yang sedang berjalan yang memperoleh dukungan kuat dari Pemerintah dan LSM, termasuk inisiatif transparansi dan kampanye yang terus berkembang melawan kejahatan kehutanan. Rencana jangka menengah dan panjang dari Departemen Kehutanan merupakan titik berangkat yang baik untuk melakukan diskusi mengenai intervensi yang dapat dilakukan dan kemitraan yang mungkin dijalankan. Prioritas dan opsi yang disebut dalam laporan ini sebagian besar sudah sejalan dengan rencana-rencana Pemerintah.

Sebagai kontribusi terhadap dialog kebijakan yang lebih besar, mungkin bermanfaat untuk mengembangkan visi alternatif tentang masa depan sektor kehutanan menurut kebijakan dan intervensi yang berbeda. Umpamanya, bagaimana kondisi masa depan sector kehutanan tanpa intervensi untuk memperbaiki tata kelola kehutanan, dipertentangkan dengan intervensi yang kuat atau secara bertahap. Begitu juga, analisis dapat membantu mengidentifikasi implikasi apa yang akan terjadi dimasa depan untuk setiap opsi yang ditawarkan di atas. Analisis itu dapat membantu mengembangkan dan menjelaskan implikasi dari kegiatan yang berbeda-beda di atas kawasan hutan yang berlainan dan mempertimbangkan kecenderungan regional dan relevansinya dengan proses desentralisasi.

Analisa ekonomi politik dapat juga merupakan komponen penting dari perencanaan strategis bagi investasi atau intervensi di sektor kehutanan. Lembaga-lembaga bantaun luar negeri harus mempunyai pandangan yang jelas tentang pihak-pihak yang secara potensial bisa diuntungkan dan dirugikan karena adanya reformasi tertentu, serta rintangan politik atau pendanaan yang menghambat pencapaian tujuan menyeluruh untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang adil, pengurangan kemiskinan dan perlindungan lingkungan. Berdasarkan pengalaman baru-baru ini, jelaslah bahwa terdapat kesenjangan antara kebijakan dan hukum disatu pihak dan pelaksanaan lapangan dilain pihak. Ekonomi politik uang dan kekuasaan mempunyai pengaruh penting atas potensi keberhasilan dalam pergerakan menuju kelestarian ekonomi, sosial dan lingkungan yang lebih besar di sektor kehutanan Indonesia.



Rujukan

Aku benci kutipan. Katakan saja apa yang kau ketahui.

Emerson

- Albrecht, Joerg. 2003. National Forest Programme in Indonesia. GTZ SMCP. Jakarta, Indonesia.
- Alisjahbana, Armida Salsiah. 2005. "Does Indonesia have the Balance Right in Natural Resource Revenue Sharing?" in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Angelsen, A., and D.P. Resosudarmo. 1999. *Krismon, Farmers and Forests: The Effects of the Economic Crisis on Farmers' Livelihoods and Forest Use in the Outer Islands of Indonesia*. CIFOR. Indonesia
- Arberry, A.J. 1953. *The Koran Interpreted: A Translation*. Simon and Schuster. Available at www.arthurwendover.com/arthurs/koran/koran-arberry10.html
- Arisman, Hardjono. 2006. Paper and Presentation on Bahan Baku Pulp di Masa Depan. At Seminar: Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Pengembangan Industri Pulp di Indonesia. Sponsored by Departemen Kehutanan Puslitsosek and CIFOR. Hotel Meridien, Jakarta.
- Asian Development Bank (ADB). 1999. Final Report, Annex I: Causes, Extent, Impact and Costs of 1997/98 Fires and Drought. Asian Development Bank Technical Assistance Grant TA-2999-INO, Planning for Fire Prevention and Drought Management Project.
- Azis, Iwan Jaya and Salim, Emil. 2005. "Development Performance and Future Scenarios in the Context of Sustainable Utilization of Natural Resources." in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Badan Pusat Statistik. 1994-2004. Monthly Statistical Bulletin, Economic Indicators. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2000. Indonesia Input Output Table. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 1995-2003. Analisis Perkembangan Ekspor-Impor Sektor Pertanian. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2003. Statistik Indonesia. Jakarta.
- BAPPENAS and USAID NRM. 2005. Forest Future Scenarios Analysis. NRM-BAPPENAS. Jakarta
- BAPPENAS. 1993. Biodiversity Action Plan for Indonesia. Jakarta: BAPPENAS.
- BAPPENAS. 2005. New National Land Policy Framework. Plan of Policy Paper. Result of Final Report of NLPF Public Consultation June 2004-May 2005. BAPPENAS – PT. MACON. Jakarta, Indonesia.
- Barber, C.V. 1997. Environmental scarcities, state capacity and civil violence: The case of Indonesia. American Academy of Arts and Sciences and University of Toronto. Toronto.
- Barber, C.V., and J. Schweithelm. 2000. Trial by Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era of Crisis and Reform. World Resources Institute. Washington DC.
- Barber, C.V., and N.C. Johnson, et al. 1994. Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States. World Resources Institute. Washington DC.

- Barr, C. 2001. "Profits on Paper: The Political-Economy of Fiber and Finance on Indonesia's Pulp and Paper Industries" in C. Barr, *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia*. CIFOR and WWF. Washington DC.
- Barr, C., E. Wollenberg, G. Limberg, N. Anau, R. Iwan. Made Sudana, M. Moeliono, and T. Djogo. 2001. The impacts of decentralization on forests and forest-dependent communities in Malinau district, East Kalimantan. Case study 3 on decentralization and forests. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Barr, Christopher and Bambang Setiono. 2001. „Corporate Debt and Moral Hazard in Indonesia's Forest Sector Industries.“ in C. Barr, *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia*. CIFOR and WWF. Washington, DC.
- Barr, Christopher, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Ahmad Dermawan, John McCarthy. 2006. *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development, and Rural Livelihoods*. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- Barr, Christopher. 2001. *Banking on Sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia*. CIFOR & WWF Macroeconomics Program Office. Bogor and Washington, DC.
- Barr, Christopher. 2005. China's growing demand for wood products: a summary trends and issues with implications for Indonesia. Presentation for Ministry of Forestry on April 20, 2005. Jakarta.
- Barr, Christopher. 1998. „Bob Hasan, the Rise of Apkindo, and the Shifting Dynamics of Control in Indonesia's Timber Sector.“ *Indonesia* 65: 1-36.
- Bennett, C.P.A. 2002. „Of „Responsibility“, Accountability and National Unity.“ In *Which Way Forward: People, Forests, and Policymaking in Indonesia*, edited by C.J.P. Colfer and I.A.P. Resosudarmo, chapter 3. Resources for the Future (RFF) and CIFOR. Washington.
- Bennett, Christopher, and Thomas Walton. 2003. „Towards a Position Paper for Supporting Good Governance of Forest Land in Indonesia: A Starting Point for Discussion.“ World Bank, Environmental and Social Development Sector Unit. (Unpublished). Jakarta.
- Boccucci, Jurgens, and Schulze. 2005. 'Reflections on Indonesia's Experience on Decentralization of Forest Management.' In *The Forest Sourcebook*. The World Bank. In progress.
- Boccucci, M., KD Muliastira, and G Dore. 2005. *Poverty Analysis of Indonesia's Forest Land*. Draft of Chapter 5 of "Indonesia: Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits: Strategic Options for Forestry Assistance in Indonesia." World Bank. Jakarta, Indonesia.
- Bond, I. 2006. *Action-Learning In Practice: Fair Deals For Watershed Services*. in *Forests, Water and Livelihoods*. ETFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Bond, I. 2006. *Payments For Watershed Services And Lessons Learned From Community Based Natural Resource Management (CBNRM)*. in *Forests, Water and Livelihoods*. ETFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.

- Brown, David W. 1999. "Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implications for Forest Sustainability and Government Policy." DFID/Indonesia-UK Tropical Forest Management Program, Report No. PFM/EC/99/06. Jakarta.
- Brown, T.H. 1999. "Economic Crisis, Fiscal Decentralization and Autonomy: Prospects for Natural Resource Management." Paper presented at an International Conference on "The Economic Issues Facing the New Government," sponsored by LPEM UI and USAID. Jakarta, August 18-19, 1999.
- Brown, T.H. 2000. "Overview of Commercial Forestry Sector: Analysis of BPS Survey of Manufacturing." NRM Program. Presentation for a Seminar at the MOFR. Jakarta, June 2000.
- Brown, T.H. 2004. "Analysis of Population and Poverty in Indonesia's Forests." Draft. USAID. NRM Program. Jakarta. Indonesia.
- Brown, T.H., and Dunais, M-A. 2005. Conservation Financing Primer for Indonesia: Ways to Seek and Spend Funds to Improve Marine Conservation. USAID/CRMP II and SeaShield Foundation. Jakarta, Indonesia.
- Bruner A., Rice R. E., and da Fonseca, G.A.B. 2000. An Estimate of the Cost of Conservation. Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International, 1919 M Street, NW, Suite 600, Washington, DC 20036, USA. 5 July 2000.
- Byamugisha, F. F. K. (1999) How Land Registration Affects Financial Development and Economic Growth in Thailand. World Bank. EAP Region. Washington, DC.
- Campbell, J.Y. 1999. "Hutan Untuk Rakyat, Masyarakat Adat, atau Kooperasi? Plural Perspectives in the Policy Debate for Community Forestry in Indonesia." Paper for Seminar on Legal Complexity, Natural Resource Management and Social (in)Security in Indonesia, Padang, 6-9 Sept 1999.
- Casson, A. 2000. "The Hesitant Boom: Indonesia's OilPalm Sub-sector in an Era of Economic Crisis and Political Change". Occasional Paper 29. Bogor, Indonesia: CIFOR. ISSN 0854-9818.
- Chappell, N. A. and Bonell, M. 2006. Uncertainties In The Hydrology Of Tropical Reforestation: Beyond "From The Mountain To The Tap." in Forests, Water and Livelihoods. ETRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Chomitz, K.M. and T.S. Thomas. 2003. Determinants of land use in Amazonia: a fine-scale spatial analysis. American Journal of Agricultural Economics.
- Chomitz, K.M., and C. Griffiths. 1996. Deforestation, Shifting Cultivation, and Tree Crops in Indonesia: Nationwide Patterns of Smallholder Agriculture at the Forest Frontier. Research Project on Social and Environmental Consequences of Growth-Oriented Policies. Working Paper No.4. World Bank. Washington.
- Chomitz, K.M., et al., 2006. At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction and Environment in the Tropical Forests. Policy Research Report. World Bank. Washington.
- Colchester, M. et al. 2006. Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.

- Colfer, Carol J. P., and Byron, Yvonne (eds). 2001. History and Conceptual Framework. In *People Managing Forests: The Links Between Human Well-Being and Sustainability*. Resources for the Future, Washington, DC. and CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Colfer, Carol J. P., and Wadley, Reed. 2001. From "Participation" to "Rights and Responsibilities" in Forest Methods: Workable Methods and Unworkable Assumptions in West Kalimantan, Indonesia. In *People Managing Forests: The Links Between Human Well-Being and Sustainability*. Resources for the Future, Washington, DC. and CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Colfer, Carol J. Pierce (ed). 2004. *The Equitable Forest*. Resources for the Future and the Center for International Forestry Research, Washington, D.C.
- Colfer, Carol J.P. and Resosudarmo, I.A.P. 2002. *Which Way Forward?: People, Forest, and Policy Making in Indonesia*. Resources for the Future, Washington, DC. CIFOR, Bogor, Indonesia. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Contreras-Hermosilla, A. and Fay, C. 2005. *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*. Forest Trends and World Agroforestry Center. Washington, DC and Bogor, Indonesia.
- Cossalter, C. and Pye-Smith, C. 2003. *Fast Wood Forestry: Myths and Realities*. CIFOR. Indonesia.
- Curran, L. et al. 2004. "Lowland Forest Loss in Protected Areas of Indonesian Borneo." *Science* 303:1000-3.
- Darusman, D. 2001. *Resiliensi Kehutanan Masyarakat di Indonesia*. Kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dengan The Ford Foundation. Bogor, Indonesia.
- Darusman, D. and Widada. 2004. *The Economic Values of Water for Domestic and Agricultural Uses (Case Study in the Villages Surrounding Halimun Mountain National Park Area)* *Jurnal Management Hutan Tropika*. Vol. X, Nomor 1. Faculty of Forestry, IPB. Bogor, Indonesia.
- Darusman, D. Hikmat Ramdan, Yusran. 2003. *Pengelolaan Sumberdaya Alam Dan Otonomi Daerah: Perspektif Kebijakan Dan Valuasi Ekonomi*. Alqaprint Jatinangor. Bandung, Indonesia.
- Deininger, K. 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank Policy Research Report. Washington DC, USA: The World Bank and Oxford University Press.
- Departemen Pertanian. 2005. *Evaluasi kinerja pembangunan perkebunan dan program pembangunan perkebunan tahun 2005*. Dirjen Bina Produksi Perkebunan. Jakarta.
- Departemen Pertanian. Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan. *Evaluasi Kinerja Pembangunan Perkebunan Dan Program Pembangunan Perkebunan Tahun 2005*. March 2005.
- Departemen Pertanian. *Luas Areal Dan Produksi Perkebunan Rakyat Seluruh Indonesia Menurut Provinsi Dan Keadaan Tanaman Komoditi (various crops and years)*.
- Departemen Pertanian. *Luas Areal Dan Produksi Perkebunan Seluruh Indonesia Menurut Perusahaan*. Various years.

- DFF 2004. Assessment of Donor Forum on Forestry and Strategic Mapping For More Effective Assistance To Forest Policy Reform Implementation In Indonesia. Consultant Report to the Donor Forum on Forestry. Jakarta.
- DFID-MFP. 2006. What is CBFM in Indonesia? Draft Policy Brief. DFID Multi-Stakeholder Forestry Programme. Jakarta, Indonesia.
- DirJen BPK. 2006. Presentation on Strategi Pemerintah Dalam Pembangunan Hutan Tanaman dan Menarik Investor HTI. At Seminar: Tantangan Dalam Mewujudkan Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Indonesia. Sponsored by FORESPECT. Gran Melia Hotel. September 20. Jakarta.
- DirJen RLPS. 2005. Evaluasi Penyelenggaraan GN RHL/GERHAN Tahun 2003-2004 dan Rencana Penyelenggaraan GN RHL/GERHAN Tahun 2005. Rapat Kerja DG Komisi IV DPR RI - Jakarta, 28 Februari 2005
- Dove, M. 1993. A revisionist view of tropical deforestation and development. *Environmental Conservation*, 20(1): 17–24.
- EC 2006. Capitalisation on Two Decades of Development Assistance to Forestry in Indonesia: workshop sponsored by Ministry of Forestry and European Commission, Jakarta. 28-29 March 2006
- Effendi, E. 2002. Rationalizing the facts: Forest Zone rationalization in the context of local spatial planning and development programs. Paper for the World Bank. Jakarta.
- Engel, S. and C. Palmer. 2006. For Better or Worse? Local Impacts from the Decentralization of Indonesia's Forest Sector. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Enters, T and Durst, P. B. 2006. Questioning Long-Held Beliefs about Forests and Floods. in *Forests, Water and Livelihoods*. EFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- European Tropical Forest Research Network NEWS. *Forests, Water and Livelihoods*. No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands. <http://www.etfrn.org/>
- FAO & DFID. 2001. How forests can reduce poverty. Rome and London.
- FAO and CIFOR. 2005. Forests and floods - Drowning in fiction or thriving on facts? RAP Publication 2005/03 and Forest Perspectives 2. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Bangkok, and Center for International Forestry Research, Bogor.
- FAO. 2003. State of the World's Forests. Rome.
- FAO. 2004. FAOSTAT Database home page (<http://www.fao.org/>). Food And Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- FAOSTAT. 2004. Electronic database of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Accessed June-July 2004.
- Fay, C., and M. Sirait. 1999. Reforming the reformists in post-Suharto Indonesia. In *Which way forward? People, forests and policymaking in Indonesia*, ed. C. P. Colfer and I.A.P. Resosudarno. Washington DC, USA: Resources for the Future.

- Fay, C., M. Sirait, and A. Kusworo. 2000. Getting the boundaries right: Indonesia's urgent need to redefine its forest state. Bogor, Indonesia: ICRAF.
- Fox, J., et al. 2000. Forest Use Policies and Strategies in Indonesia: A Need for Change. Paper prepared for the World Bank, Jakarta, Indonesia, May.
- Fox, James J., Adhuri, Dedi Supriadi, and Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2005. "Unfinished Edifice or Pandora's Box? Decentralisation and Resource Management in Indonesia." in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- FWI/GFW. 2002. The State of the Forest: Indonesia. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia, and Washington DC: Global Forest Watch.
- Gautam, M., U. Lele, H. Kartodiharjo, A. Khan, I. Erwinsyah, and S. Rana 2000. Indonesia. The challenges of World Bank involvement in forests. Operations Evaluation Department, Evaluation Country Case Study Series. Washington DC, USA: World Bank.
- Gellert, P.K. 2005. "Oligarchy in the Timber Markets of Indonesia: From Apkindo to IBRA to the Future of the Forests." in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Gopal, Gita. 2005. Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy: 1990-1999. The World Bank. Washington, DC.
- Government of Indonesia & United Nations Development Programme. 2003. Support to the Application of MDGs and the Development of Poverty Reduction Strategies in Indonesia 2003-2005.
- Government of Indonesia (Committee for Poverty Alleviation). 2003. Indonesia: Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP). A Process Framework of Strategic Formulation for Long Terms Poverty Alleviation.
- Government of Indonesia. Indonesian Constitution. <http://www.indonesiamission-ny.org/issuebaru/HumanRight/1945cons.htm>
- Government of Indonesia. Law 22 of 1999 Concerning the Regional Governance Administration. Jakarta.
- Government of Indonesia. Law 22 of 1999 Concerning the Regional Governance. Jakarta.
- Government of Indonesia. Law 25 of 1999 Concerning the Fiscal Balance Between the Central Government and the Regions. Jakarta.
- Government of Indonesia. Law 33 of 1999 Concerning the Fiscal Balance Between the Central Government and Regional Governments. Jakarta.
- Government of Indonesia. Law 41 of 1999 Concerning the Forestry. Jakarta.
- Government of Indonesia. Government Regulation Number 25 of 2000 Concerning Government Authority and the Provincial Authority as an Autonomous Region. Jakarta.

- Grieg-Gran, M.; Porras, I.; Wunder, S. 2005. Market mechanisms for forest environmental services. *World Development* 33(9): 1511–1527.
- Hadi, D. P. and M. van Noordwijk. 2005. Agro-ecosystems, their population densities and land cover in Indonesia in the context of upland-lowland relationships. RUPES Working paper. ICRAF-SEA. Bogor, Indonesia.
- Haerumann, H. 1999. "Regional Development Policy and Strategy for Natural Resource Utilization in the Framework of the Fiscal and Autonomy Decentralization Laws." Discussion paper. BAPPENAS and NRM. Jakarta.
- Hofman, B. and K. Kaiser (2004). "The Making of the Big Bang and its Aftermath: A Political Economy Perspective," in James Alm, J. Martinez-Vazquez and Sri Mulyani Indrawati (eds.) *The 'Big Bang' Program and Its Economic Consequences*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Holmes, D.A. 2002. *Where Have All the Forests Gone?* World Bank, Environment and Social Development, East Asia and Pacific Region, Discussion Paper. World Bank. Washington DC.
- Hope, R.A., Porras, I.T., Miranda, M., Agarwal, C., and Amezaga, J.M. 2006. Are The Upland Poor Benefiting From Environmental Service Reward Schemes? in *Forests, Water and Livelihoods*. ETFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Hyde, W.F. and Sedjo, R. 1990. *Managing Tropical Forests: Reflections on the Rent Distribution Discussion*, unpublished manuscript, Washington, D.C.
- IBSAP. 2003. *Strategi dan Rencana Aksi Keanekaragaman Hayati Indonesia 2003-2020 / Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan 2003-2020*. BAPPENAS / National Planning Agency, Government of the Republic of Indonesia, April 2003.
- ICG. 2001. *Indonesia: Natural Resources and Law Enforcement*. Jakarta / Brussels.
- International Forestry Review - Special Issue "Forestry in China - Timber consumption in forestry's newest superpower."* IFR Vol. 6 (3-4). 2004.
- ITTO and MOF. 2005. *Strategies for the development of sustainable wood industries in Indonesia: integrated strategies and actions*. ITTO and MOF. Jakarta.
- ITTO. 2006. *Tropical Timber Market Report*. International Tropical Timber Organization. ITTO Market Information Service. Yokohama. Japan.
- ITTO. International Tropical Timber Organization. 2001. *Achieving sustainable forest management in Indonesia*. ITTC (XXXI)/10. Yokohama, Japan.
- James, A.N., M. J. B. Green, J. R. Paine. 1999. *Global Review of Protected Area Budgets and Staff*. World Conservation Monitoring Center, Cambridge, UK.
- Jarvie, J., M. Malley, N. Manembu, D. Raharjo, and T. Roule. 2003. *Indonesia. Conflict timber: Dimensions of the problem in Asia and Africa*. ARD for USAID. Washington DC.
- Jarvis, B. and Jacobson M. 2006. *Working Paper: Incentives to Promote Forest Certification in Indonesia*. Prepared for IFC in collaboration with FIAS, GFI, TNC, and WWF. Jakarta, Indonesia.

- Jepson, P. 2001. "Biodiversity and Protected Area Policy: Why is it Failing in Indonesia?" In *School of Geography and the Environment*, p. 386. Oxford.
- Jepson, P., et al. 2002. "A Review of the Efficacy of the Protected Area System of East Kalimantan, Indonesia." *Natural Areas Journal* 22: 28-42
- Jl Expo. 24 April 2006. Iwan Fals Campaigns for "Indonesia Planting." *Jl Expo News*. Jakarta, Indonesia.
- Jurgens, Emile, Christopher Barr, and David Kaimowitz. 2004. "Generating Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits from Indonesia's Forests: A Summary of Issues and Policy Options." Center for International Forestry Research (CIFOR). (Unpublished draft). Bogor, Indonesia.
- Kaimowitz, D. June 19, 2006. Letter to Andrew Steer (Indonesia Country Director, World Bank) on corporate debts held by Indonesian forestry conglomerates. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Kartodihardjo, H. 2002. Structural Problems in Implementing New Forestry Policies. In "Which Way Forward : People, Forest, and Policy Making in Indonesia." CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Kartodihardjo, H. 2002. Structural Problems in Implementing New Forestry Policies. In "Which Way Forward : People, Forest, and Policy Making in Indonesia." Resources for the Future, Washington, DC. CIFOR, Bogor, Indonesia. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Kartodihardjo, H. 2004. A Role in Economic Growth, People's Lives and Environmental Services of Indonesia's Forests. Summary paper prepared based on consultations on the 2004 Forest Options Paper prepared by CIFOR for the World Bank. Bogor, Indonesia.
- Kartodihardjo, H., and A. Supriono. 2000. The Impact of Sectoral Development on Natural Forest Conversion and Degradation: The Case of Timber and Tree Crop Plantations in Indonesia. CIFOR Occasional Paper 26(E). Bogor, Indonesia.
- Kartodihardjo, Hariadi. 1999b. "Toward an Environmental Adjustment: Structural Barriers to Forest Policy Reform in Indonesia." Paper presented at the workshop on "Environmental Adjustment: Opportunities for Progressive Policy Reform in the Forest Sector," World Resources Institute. Washington, DC.
- Kaufmann, D., 2006. Keynote Speech. Independent Commission Against Corruption (ICAC). Hong Kong.
- Kauppi, Pekka E. et al., 2006. Returning forests analyzed with the forest identity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Vol. 103, No. 46. p. 17574.
- KKI-4. 2006. Buku Materi Kongres Kehutanan Indonesia IV: Dari Krisis Menuju Kebangkitan: Menyambut Kelahiran Dewan Kehutanan Nasional. 13-15 September. Jakarta Indonesia.
- Kompas. 22 Sept 2006. Gara-gara Kudeta, Pemulangan Orangutan Tertunda. *Kompas Daily Newspaper*. Jakarta, Indonesia.
- Kusumanto, T., E.L. Yuliani, P. Macoun, Y. Indriatmoko and H. Adnan. 2005. Learning To Adapt: Managing Forests Together in Indonesia. CIFOR, YGB and PSHK-ODA. Bogor, Indonesia.

- Landell-Mills, N. and Porras, I.T. 2002. "Silver Bullet or Fool's Gold? A global review of markets for forest environmental services and their impacts on the poor." Instruments for sustainable private forestry series. International Institute for Environment and Development, London, U.K.
- Lele, U. (ed.). 2002. Managing a Global Resource: Challenges of Forest Conservation. World Bank Series on Evaluation and Development, Volume 5.
- Lele, U., et al. 2000. The World Bank Forest Strategy -- Striking the Right Balance. World Bank, Operations Evaluation Department.
- Lynch, O., and K. Talbott. 1995. Balancing Acts: Community-based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific. World Resources Institute. Washington DC.
- Lynch, Owen, and Emily Harwell. 2002. Whose Natural Resources? Whose Common Good?: Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia. Center for International Environmental Law. Washington DC.
- Ma, J. and B. Hofman. 2000. Indonesia's decentralization after crisis. World Bank Public Sector PREM Notes No. 43. Washington DC.
- MacAndrews, C., and L. Saunders. 1998. Conservation and National Park Financing in Indonesia. National Resources Management Project. USAID, Jakarta.
- Mackinnon, K. 2001. „Parks, Peoples and Policies; Conflicting Agendas for Forests in Southeast Asia.“ In Rainforests for the 21st Century, edited by. C. Moritz, et al.
- Mackinnon, K., et al. 1996. The Ecology of Kalimantan. Periplus, Singapore.
- Magnis-Suseno, Franz SJ. 2004. Penguasaan Tanah : Negara, Hukum dan Rasa Keadilan (Butir-butir Pokok Pembahasan). Makalah disampaikan dalam Konferensi Internasional Land Tenure. Hotel Santika 11-13 Oktober 2004. Yayasan Kemala. Jakarta.
- Magrath, W., and P. Arens. 1989 . The Costs of Soil Erosion on Java: A Natural Resource Accounting Approach. Environment Department Working Paper No.18. Washington: World Bank.
- Mansur, H.(APKI). 2006. Paper and Presentation on Prospek Industri Pulp di Indonesia. At Seminar: Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Pengembangan Industri Pulp di Indonesia. Sponsored by Departemen Kehutanan Puslitsosek and CIFOR. Hotel Meridien, June 28. Jakarta.
- Manurung, E. G. T. 2002. Dampak Kebijakan Larangan Ekspor Kayu Bulat pada Periode 1985-1997 Terhadap Sektor Kehutanan Indonesia: Suatu Analisis Kritis. Paper untuk World Bank. Jakarta.
- Manurung, E. G. T. and J. Buongiorno. 1997. Effects of the ban on tropical log exports on the forestry sector of Indonesia. Journal of World Forest Resource Management. 8:21-49.
- Manurung, E.G.T., (2001) Analisis Valuasi Ekonomi Investasi Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia. (Economic Valuation Analysis of Palm Oil Investment in Indonesia). USAID/Natural Resources Management Program. (English Translation 2002.) Jakarta, Indonesia.

- Marifa, Isna. 2005. "Institutional Transformation for Better Policy Implementation and Enforcement." in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Maturana, J., Hosgood, J., and Suhartanto, A. A. 2005. *Moving Toward Community-Company Partnerships*. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Mayers, J. 2006. *Poverty Reduction through commercial Forestry: What evidence? What prospects?* Research Paper No. 2. The Forests Dialogue. Yale University.
- McDougall, Cynthia L. *Gender and Diversity in Assessing Sustainable Forest Management and Well-Being: Reflections on Assessment Methods Tests Conducted in Bulungan, East Kalimantan, Indonesia*. In Colfer and Byron (eds). 2001. *People Managing Forests: The Links Between Human Well-Being and Sustainability*. Resources for the Future, Washington, DC. and CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McKibbin, W. J. 2005. "Indonesia in a Changing Global Environment." in *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- McLernon, A and Sugiri S. 2004. *Review of Water Supply Issues, Institutions and Initiatives in Indonesia*. Performance Oriented Regional Management Project, Volume 1, USAID and GOI. Research Triangle Institute. Jakarta, Indonesia.
- McQuistan, C.I., Fahmi, Z., Leisher C., Halim, A. Setyawan W.A. 2006. *Protected Area Funding in Indonesia: A study implemented under the Programmes of Work on Protected Areas of the Seventh Meeting of the Conference of Parties on the Convention on Biological Diversity*. State Ministry of Environment of Republic of Indonesia, Jakarta. The Nature Conservancy – Coral Triangle Center, Bali, Indonesia.
- Ministry of Forestry (MOFR), CIFOR, and DFID-MFP. November 2005. *Restructuring and Revitalization of Indonesia's Wood-Based Industry: Synthesis of Three Major Studies*. Brown, T.H., B.C.H. Simangunsong, D. Sukadri, D. W. Brown, Subarudi S., A. Dermawan, Ruffie. Jakarta.
- Ministry of Transmigration. 1991. *The Land Resources of Indonesia: A National Overview, Main Report*. Directorate General of Settlement Preparation. GOI. Jakarta. Indonesia.
- MOFR. 2000. *Pola Umum dan Standar Serta Kriteria Rehabilitasi Hutan dan Lahan / General Framework and Criteria & Standards for Forest and Land Rehabilitation*. Directorate General for Land Rehabilitation and Social Forestry. Jakarta.
- MOFR. 2003. *Rekalkulasi Sumberdaya Hutan Indonesia Tahun 2003*. Badan Planologi. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- MOFR. 2004. *Neraca Sumberdaya Hutan Nasional Tahun 2002*. Badan Planologi. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- MOFR. 2004. *Statistik Kehutanan Indonesia*. Jakarta. www.Departemen Kehutanan.go.id
- MOFR. 2005. *Strategic Plan 2005-2009. Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL)*. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.04/Menhut-II/2005.

- MOFR. 2005. Strategic Plan of the Ministry of Forestry, 2005-2009. Badan Planologi Kehutanan. Jakarta.
- MOFR. 2006. "Sustainable Forest Policy in Indonesia." Presentation by the Director General for Forest and Nature Conservation delivered at a workshop on High Conservation Value Forest, sponsored by WWF in Pekanbaru on March 1-2, 2006.
- MOFR. 2006. Working Group for Accelerating Community Timber Plantations. "Discussion Paper for Accelerating Community Based Tree Planting in Indonesia." Prepared with support from World Bank - WWF Alliance. Jakarta, Indonesia.
- MOFR. 2006. Workshop on Industrial Timber Supply. Twin Plaza Hotel. Jakarta, Indonesia.
- MOFR. August 2006. Rencana Strategis Kemnenterian/Lembaga Departemen Kehutanan Tahun 2005 – 2009 (Penyempurnaan). Jakarta, Indonesia.
- MOFR. Statistics Division. 2003. Booklet Kehutanan: Study On Discrepancy in Forest Product Trade Statistic In Indonesia. Center of Forest Inventory and Statistics. Planning Agency. Ministry Forestry. Jakarta, Indonesia.
- MOFR. 2003b. Master Plan of National Forest and Land Rehabilitation Movement. Jakarta.
- Mukherjee, N., Hardjono, J., and Carriere, E. 2002. People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia. World Bank and DFID. Jakarta, Indonesia.
- Muliastra, K.D. and Boccucci, M. 2005. Analysis of Indonesia's Forest Cover Change 1990-2000. Unpublished Draft. World Bank. Jakarta.
- Murdiyarso, D. 2005. Water resource management policy responses to land cover change in South East Asia river basins. In: L.A. Buijnzeel, M. Bonell, and D.A. Gilmour (eds.), Forest-Water-People in the Humid Tropics: An emerging view. Cambridge University Press, Cambridge. pp: 121-133.
- Murdiyarso, D. and Ilstedt, U. 2006. Managing Forested Watershed Functions And Services For The Benefits Of The Poor. in Forests, Water and Livelihoods. ETFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Murdiyarso, M. 2005. "Sustaining Local Livelihoods through Carbon Sequestration Activities: A search for a practical and strategic approach" in Carbon Forestry: Who will benefit? Proceedings of Workshop on Carbon Sequestration and Sustainable Livelihoods. Editors Daniel Murdiyarso and Hety Herawati. CIFOR, Bogor
- Nawir, A.A., Santoso, L., Mudhofar, I. 2003. Towards Mutually-Beneficial Community-Company Partnerships in Timber Plantation: Lessons Learnt from Indonesia. Working Paper NO. 26. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Newman, J., et al. 1999. The Final Cut: Illegal Logging in Indonesia's Orangutan Parks. Jakarta: Telapak Indonesia, and London: Environmental Investigation Agency.
- O'Rourke, K. 2004. Reformasi Weekly Review. 28 May 2004
- Obidzinski, K. 2005. "Illegal Logging in Indonesia: Myth and Reality." in The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources. Resosudarmo, B. P., editor. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.

- OECD. 2003. *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. DAC Guidelines and Reference Series.
- Oka, N., Zaini, A., Berliani, A. 2006. *Amplifying Voices of Poor-People and Women's Groups in Government Planning Processes and Community-Based Management of Local Resources: Lessons from Mareje-Bonga, Lombok Island, Indonesia*. IASCP Conference. Bali, Indonesia.
- Pagiola, S. 1999a. *Deforestation and Land Use Changes Induced by the East Asian Financial Crisis*. World Bank. Washington DC.
- Palmer, J. 2006. "From The Mountain To The Tap", An Introduction. in *Forests, Water and Livelihoods*. ETRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Paris, R., and I. Ruzicka. 1991. *Barking Up The Wrong Tree: The Role Of Rent Appropriation In Sustainable Tropical Forest Management*. ADB Environment Office Occasional Paper No. 1. Manila.
- Peluso, N.L. 1992. *Rich forests, poor people: resource control and resistance in Java*. Berkeley, California, USA, University of California Press.
- Peluso, N.L. 1999. The role of forests in sustaining smallholders. In R. Schmidt, J.K. Berry & J.C. Gordon, eds. *Forests to fight poverty: creating national strategies*, pp. 38-64. New Haven, Connecticut, USA & London, Yale University Press.
- Pierce, A. 2002. Subsistence issues, pages 299-310 in (eds.) Shanley, P., Pierce, A. Laird, S. and A. Guillen. *Tapping the Green Market: Certification and Management of Non-Timber Forest Products*. Earthscan, London.
- Potter, L., and J. Lee. 1998. *Tree planting in Indonesia: Trends, impacts and directions*. CIFOR Occasional Paper 18. Bogor, Indonesia.
- Purnama, B. 2002. Current state of natural production forest. Paper presented at panel discussion on silviculture of natural production forest to achieve a sustainability in 18 February 2002. Forest Planning Agency, MOFR. Jakarta.
- Purnomo, A. 2005. "The Winds of Change: Recent Progress towards Conserving Indonesian Biodiversity." Paper prepared for the World Bank. Jakarta.
- Purnomo, Herry. 2006. *Future of Forestry Employment in Indonesia*. Draft. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor and Bogor Agricultural University, Bogor.
- RePPPProT. 1990. *The Land Resources of Indonesia: A National Overview*. Final report. London: Land Resources Department of the Overseas Development Administration, Government of UK, and Jakarta: Ministry of Transmigration, Government of Indonesia.
- Resosudarmo, Budy P, editor. 2005. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Resosudarmo, I.A.P. (2004). "Closer to people and trees: will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia?". *European Journal of Development Research* 16(1): 110-132.

- Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge University Press. New York.
- Rumbiak, H. 2006. *Protecting Customary Land Rights and Securing Bottom-Up Processes for Forest Policy Development in Papua, Indonesia*. IASCP Conference. Bali, Indonesia.
- Santoso, H. 2002. *Study of the condition of forest resources and policy reform*. Paper for the World Bank. Jakarta, Indonesia.
- Sari, E.F., H. Adnan, and C.J.P. Colfer. 2005. *Perempuan dan Lahan: Studi Kasus pada Desa Baru Pelepat, Bungo-Jambi*. Makalah disampaikan dalam Konferensi Internasional Land Tenure. Hotel Santika 11-13 Oktober 2004. Yayasan Kemala. Jakarta.
- Scotland, N. 1998. *The Impact of the Southeast Asian Monetary Crisis on Indonesia Forest Concessions and Implications for the Future*. Report SMAT/EC/98/02. Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme. Jakarta.
- Scotland, N. 2000. *Indonesia Country Paper on Illegal Logging*. Paper prepared for the World Bank-WWF Workshop on Control of Illegal Logging in East Asia. Jakarta.
- Sembiring, S. 2002. *Indonesia: Towards rationalization of State Forest Zone. Policy regulations and institutions*. Paper for the World Bank. Jakarta.
- Sembiring, Sulaiman, et al. 1999. *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat*. Natural Resources Management Program. USAID. Jakarta.
- Setiono, B. and Husein, Y. 2005. *CIFOR Occasional Paper No. 44. Fighting forest crime and promoting prudent banking for sustainable forest management: The anti money laundering approach*. Center for International Forestry Research. Bogor, Indonesia.
- Setiono, Bambang. 2006. *Debt Settlement of Indonesian Forestry Debtors: Assessing the Role of Banking and Financial Policies for Promoting Sustainable forest Management in Indonesia*. Draft. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- Sève, Juan. 1999. *A Review of Forestry Sector Policy Issues in Indonesia*. NRM/EPIQ. USAID. Jakarta.
- Simangunsong, B. C. H. 2004. *The Economic performance of Indonesia's forest sector in the period 1980-2002*. Briefing Paper No. 4. Departemen Kehutanan Indonesia and GTZ-SMCP. Jakarta.
- Simangunsong, B. C. H. and B. Setiono. 2004. *Study on Debt Restructuring of Forest Industries under IBRA*. The Natural Resources Management Program III, a USAID-sponsored project in collaboration with Indonesian Working Group on Forest Finance. Jakarta.
- Simangunsong, B. C. H. and H. Kartodihardjo. 2004. *Indonesia Case Study for Project on Transforming China's Forest Impacts in the East Asia Region*. Paper prepared for CIFOR. Bogor. Indonesia.

- Speechly, Hugh. 2006. The EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Action Plan. Presentation by Co-ordinator Illegal Logging Programme. Department for International Development –UK at MOFR. September 2006. Jakarta.
- Spek, Machteld. 2006. Financing Pulp Mills: An Appraisal of Risk Assessment and Safeguard Procedures. Center for International Forestry Research (CIFOR). Bogor, Indonesia.
- Suara Merdeka. 18 November 2006. Banyak Industri Kayu yang Bangkrut (Many Wood Based Industries are Bankrupt). Suara Merdeka Daily Newspaper. Jakarta, Indonesia.
- Sunderlin, W.D. 2005. Livelihoods, forests, and conservation: introduction. *World Development* 33(9): 1379–1381.
- Sunderlin, W.D., et al. 2000. The Effect of Indonesia's Economic Crisis on Small Farmers and Natural Forest Cover in the Outer Islands. Occasional Paper 28(E). Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sunderlin, W.D., I.A.P. Resosudarmo, E. Rianto, and A. Angelsen. 2000. The effect of Indonesia's economic crisis on small farmers and natural forest cover in the Outer Islands. CIFOR Occasional Paper No. 28. Bogor, Indonesia.
- Sunderlin, W.D.; Angelsen, A.; Belcher, B.; Burgess, P.; Nasi, R.; Santoso, L.; Wunder, S. 2005. Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: an overview. *World Development* 33(9): 1383–1402.
- Sunderlin, W.D.; Resosudarmo, I.A.P. 1999. The Effect of population and migration on forest cover in Indonesia. *Journal of Environment and Development* 8(2): 152-169.
- Sunderlin. 2003. Forests and poverty alleviation. In: FAO. State of the world's forests 2003. Rome, Italy, FAO. 61-73. <http://www.fao.org>
- Suryaalam M. R. R. 2004. Hak Perempuan Atas Sumberdaya Alam: Sebuah Analisa Atas Kebijakan Negara Yang Formalistik. Makalah ditulis dalam rangka Konferensi Internasional Land Tenure. Hotel Santika 11-13 Oktober 2004. Yayasan Kemala. Jakarta.
- Tempo Magazine. 2006. Economy & Business: Saving Bank Mandiri. No. 42/VI/June 20 - 26, 2006. Jakarta. <http://www.tempointeraktif.com/majalah/free/eco-1.html>
- Thamrin, J. 2002. Overview of policies and problems of non-forest lands. Paper for the World Bank. Jakarta, Indonesia.
- The Jakarta Post. May 01, 2006. Furniture industry seeks government help. (By Benget Symbolon Tnb.) Jakarta, Indonesia.
- The Jakarta Post. May 03, 2006. CPO producers seek government support. (By Rendi Akhmad Witular) Jakarta, Indonesia.
- Tomich, T.P., et al, eds. 1998b. Alternatives to Slash-and-Burn in Indonesia: Summary Report and Synthesis of Phase II. Bogor: ICRAF.
- Unggul, S. O. and Maring, P. 2006. Making Progress towards Environmental Justice: The Role of Local Institutions, Market Access, and Certification in Sustainable Community Logging in Konawe Selatan, Southeast Sulawesi. IASCP Conference. Bali, Indonesia.

- USAID/NRM. 1999. Decentralization of Protected Areas Management in Indonesia. USAID/Natural Resources Management Program. Jakarta.
- USAID/NRM. 2004. Lessons Learned: Experience from USAID's Natural Resources Management Project 1997-2004. USAID/Natural Resources Management Program. Jakarta.
- van Noordwijk, M. 2006. Rapid Hydrological Appraisal Of Potential For Environmental Service Rewards: procedure and application in Lake Singkarak, West Sumatra, Indonesia. in *Forests, Water and Livelihoods*. EFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- van Noordwijk, M. 2006. Editorial: Forest, Water And Livelihoods in *Forests, Water and Livelihoods*. EFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- van Noordwijk, Meine, J.M. Roshetko, G.A. Ruark, Murniati, M. Delos Angelos, Suyanto, C. Fay, and T.P. Tomich. 2003. Agroforestry is a Form of Sustainable Forest Management. Paper presented at UNFF Intercessional Expert Meeting on the Role of Planted Forests in SFM. New Zealand, 24-30 March 2003.
- Van Noordwijk, Widayati, A., Lusiana, B., Hairiah, K., and Arifin, B., et al. 2005. What Can a Clean Development Mechanism Do to Enhance Trees in the Landscape? in *Carbon Forestry: Who Will Benefit?* Proceedings of Workshop on Carbon Sequestration and Sustainable Livelihoods. Editors Daniel Murdiyarso and Hety Herawati. CIFOR, Bogor
- Walpole, P. 2006. Forests And Flashfloods. in *Forests, Water and Livelihoods*. EFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- Warner, K. 2000. Forestry and sustainable livelihoods. *Unasyva* 202, Vol. 51- 2000/3. FAO, Rome.
- Weyerhauser, H. 2006. Paying For Environmental Services In China: Lessons Learned From A Promising Approach. in *Forests, Water and Livelihoods*. EFRN NEWS No 45-46 Winter 2005/06. Tropenbos International. The Netherlands.
- White, A. & Martin, A. 2002. Who own the world's forests? Forest tenure and public forests in transition. *Forest Trends/ Center for International Environmental Law*. Washington, DC.
- White, A. and A. Martin. 2003. Strategies for strengthening community property rights over forests: Lessons and opportunities for practitioners. *Forest Trends*. Washington DC.
- White, Andy, Xiufang Sun, Kerstin Canby, Jintao Xu, Christopher Barr, Eugenia Katsigris, Gary Bull, Christian Cossalter, and Sten Nilsson. 2006. "China and the Global Market for Forest Products: Transforming Trade to Benefit Forests and Livelihoods. *Forest Trends, CIFOR, Rights and Resources Initiative, and Center for Chinese Agricultural Policy*. Washington, DC.
- White, Ben. 2004. Land and Resource Tenure: Brief Notes. Presented at the International Conference on Land and resource tenure in Indonesia: "Questioning the answers." Hotel Santika 11-13 Oktober 2004. Yayasan Kemala. Jakarta.
- Whiteman, A., and A. Fraser. 1997. The Value of Forestry in Indonesia. *Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme Report No.SMAT/EC/97/1*. DFID. Jakarta.

- Whitten, T. 2006. Presentation on GEF Medium Sized Projects in Indonesia. World Bank. Jakarta.
- Whitten, T., et al. 1987. "One or More Extinctions from Sulawesi?" *Conservation Biology* 1: 42-48.
- Whitten, T., et al. 1997. "Indonesia." In *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*, edited by R. Mittermeier, et al. Pp. 74-107. Prado Norte: Cemex.
- Wollenberg, E., and H. Kartodiharjo. 2002. Devolution and Indonesia's new basic forestry law. In *In Which way forward? People, forests, and policymaking in Indonesia*, ed. C. P. Colfer and I. A. P. Resosudarmo. Resources for the Future. Washington, DC.
- Wollenberg, E., Nawir, A. 1998. *Incomes from the Forest*. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- World Bank. 2000. *Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests*. World Bank Operations Evaluation Department. Washington, D.C.
- World Bank. 2001. *Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*. World Bank. Washington DC.
- World Bank. 2001. *Making Sustainable Commitments – An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, DC.
- World Bank. 2001. *World development report 2000/2001: attacking poverty*. Oxford University Press. Oxford, UK.
- World Bank. 2002. *An impact evaluation of systematic land titling under the land administration project (LAP)*. SMERU Research Institute and World Bank. Jakarta.
- World Bank. 2004. *Indonesia Policy Briefs: Ideas for the Future*. Jakarta. www.worldbank.or.id.
- World Bank. 2004a. *Sustaining Forests : A Development Strategy*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, DC.
- World Bank. 2004b. *Indonesia Country Assistance Strategy FY 04-07*. Jakarta, Indonesia.
- World Bank. 2005. *East Asia Region Forestry Strategy*. East Asia and Pacific Region. Washington DC.
- World Bank. 2006. *Indonesia Poverty Assessment*. Jakarta, Indonesia.
- World Bank. 2006. *Rural Investment Climate Assessment*. Jakarta, Indonesia.
- World Parks Congress. 2003. "Recommendations." *Vth IUCN World Parks Congress*. Durban, South Africa.
- Wunder, S. 2005. *Payment for environmental services: Some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. Bogor, Indonesia.

Web Sites for Further Information

A representative, not exhaustive, list of sites where more information can be found about forests, economics, livelihoods, environmental services and biodiversity in Indonesia.

Government of Indonesia

Ministry of Forestry: <http://www.Departemen Kehutanan.go.id/>
 Central Statistics Board: <http://www.bps.go.id/>
 National Development Planning Board: <http://www.bappenas.go.id>
 Ministry of Environment: <http://www.menlh.go.id/>
 Coordinating Ministry for Politics, Law and Security: <http://www.polkam.go.id/>
 Coordinating Ministry for Economic Affairs: <http://www.ekon.go.id>
 Ministry of Finance: <http://www.depkeu.go.id/>
 Ministry of Agriculture: <http://www.deptan.go.id/>
 Ministry of Industry: <http://www.dprin.go.id/>
 Ministry of Energy and Mineral Resources: <http://esdm.go.id>
 Ministry of Marine Affairs and Fisheries: <http://dkp.go.id/>
 Ministry of Home Affairs: <http://www.depdagri.go.id/>
 National Mapping and Survey Coordination Body: <http://www.bakosurtanal.go.id/>
 National Forestry Council (Dewan Kehutanan Nasional): <http://www.hutan.net/>

International Conservation Organizations Working In Indonesia

Birdlife: <http://www.birdlife.org/>
 Conservation International Indonesia: www.conservation.or.id; Critical Ecosystem Partnership Fund: www.cepf.net
 Fauna and Flora International: <http://www.fauna-flora.org/>
 Indonesian Biodiversity Foundation: www.kehati.or.id
 The Nature Conservancy: www.nature.org
 Wildlife Conservation Society: www.wcs.org
 World Wildlife Fund: www.worldwildlife.org; WWF-Indonesia: www.wwf.or.id

International Organizations, mainly multilateral

Asian Development Bank: <http://www.asiandevbank.org/>
 European Union: <http://europa.eu.int/en/comm.html>
 Global Environment Facility: <http://www.gefweb.org/>
 International Finance Corporation: <http://www.ifc.org/>
 International Fund for Agricultural Development: <http://www.unicc.org/ifad/home.html>
 United Nations Development Program: <http://www.undp.org/>
 World Bank Office, Jakarta: <http://www.worldbank.or.id/>

International Research Organizations

CIFOR - Center for International Forestry Research: www.cifor.cgiar.org
 World Agroforestry Centre (ICRAF): www.worldagroforestrycentre.org



Lampiran

Lampiran A: Sekilas Pandang Tentang Keikutsertaan Bank Dunia Sebelumnya di Indonesia

Pinjaman Bank Dunia untuk konservasi dan pengelolaan hutan secara historis telah dibatasi pada masa yang relatif singkat antara tahun 1988 dan 1996. Namun, kegiatan Bank Dunia sebelum itu telah mempengaruhi konservasi dan penggunaan hutan, dan isu-isu mengenai pengelolaan hutan tetap merupakan bagian penting dalam dialog kebijakan antara Bank Dunia dengan Indonesia sejak tahun 1996. Dampak dari keterlibatan Bank Dunia dimasa lalu dalam bidang kehutanan di Indonesia telah dievaluasi secara sistimatis oleh Bagian Evaluasi Operasi dari OED (*OED, Operations Evaluations Department*) pada tahun 2000 (*World Bank Dunia, 2000*).

Sebelum tahun 1991, strategi bantuan Bank Dunia untuk Indonesia secara menyeluruh difokuskan pada masalah-masalah pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan penduduk dan pengurangan kemiskinan. Namun, hasil evaluasi OED menyatakan bahwa dampak kebijakan makro-ekonomi dan dampak lintas sektoral dari kebijakan lain seperti kebijakan pertanian, jarang diperhitungkan pada waktu itu. Secara khusus OED menyebutkan gagalnya program transmigrasi yang didukung Bank Dunia adalah karena tidak mempertimbangkan dampaknya terhadap hutan dan penduduk asli. OED menemukan bahwa, walaupun proyek ini berhasil dari segi penurunan angka kemiskinan, namun programnya dipusatkan hanya pada pengurangan kemiskinan di Jawa dan tidak mengantisipasi konflik serius antara para transmigran dan penduduk miskin yang tinggal di pulau-pulau di luar Jawa. OED mengemukakan bahwa hal ini pada umumnya mencerminkan kurangnya perhatian untuk masalah-masalah lingkungan dan perencanaan sosial pada waktu itu. OED juga menegaskan bahwa program itu telah menimbulkan "dampak yang serius dan mungkin tidak dapat mengembalikan kondisi hutan dan penduduk asli seperti semula".

Sejak akhir tahun 1980-an, Bank Dunia telah membiayai langsung dua proyek sektor kehutanan (1988 dan 1990), satu proyek konservasi DAS (1994), satu proyek konservasi hutan dan pembangunan yang terintegrasi bersama GEF (1996), serta sejumlah proyek pertanian yang a.l. termasuk kegiatan penanaman pohon. Secara keseluruhan, hasil keseluruhan pada sektor ini menurut penilaian OED adalah sangat tidak memuaskan, karena tidak mempunyai dampak yang berarti bagi penurunan laju deforestasi atau distribusi manfaat yang sangat tidak adil dari kegiatan eksploitasi hutan.

Kedua proyek kehutanan yang ditangani Bank Dunia secara langsung yaitu *Forestry Institutions and Conservation Projects (FICP I dan FICP II)* disetujui pada tahun 1988 dan 1990 dan dirancang untuk saling mengisi satu sama lain. Proyek-proyek itu bertujuan untuk pembangunan kelembagaan dan kapasitas sektoral untuk pengelolaan hutan dalam jangka panjang dan untuk mengurangi laju deforestasi. Walaupun dalam laporan akhirnya proyek menganggap bahwa kedua proyek tersebut telah berhasil mencapai tujuannya, yang dirumuskan secara sempit, OED menemukan bahwa mereka mempunyai dampak yang tidak berarti terhadap proses perencanaan sektoral dan pengelolaan hutan yang lebih luas.

Akar masalah yang menjadi penyebabnya antara lain adalah kurangnya rasa kepemilikan dan komitmen dari Departemen Kehutanan dan Perkebunan (Departemen Kehutananbun pada waktu itu) terhadap reformasi kelembagaan dan kebijakan yang sedang dipromosikan melalui proyek-proyek tersebut. Dua kegiatan dari proyek yang kedua dibatalkan, yakni pelaksanaan pengelolaan konsesi hutan dan pembangunan sebuah fasilitas penelitian di Irian Jaya/Papua. Lima puluh persen dari pinjaman itu dibatalkan dan Departemen Kehutananbun membatalkan

suatu komponen kegiatan yang substansial dari proyek lainnya. Kemudian menghentikan persiapan proyek ketiga yang lebih besar yang dimaksudkan sebagai bagian keterlibatan Bank Dunia dalam jangka yang lebih panjang dalam sektor kehutanan.

Masalah-masalah keproyekan yang serupa dihadapi pula, baik oleh proyek GEF maupun proyek pengelolaan DAS yang mempengaruhi kondisi hutan. Proyek Konservasi DAS dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas teknis maupun efektivitas biaya dari program konservasi lahan dan untuk memupuk pendekatan yang lebih intensif dan partisipatif terhadap pengelolaan DAS di seluruh tanah air. Namun model untuk perencanaan yang lebih partisipatif tidak berkembang dan pinjaman Pemerintah dikurangi lebih dari 70%. Kajian OED kembali menyatakan bahwa tidak adanya komitmen terhadap perencanaan partisipatif dan ketidaksiediaan Pemerintah untuk melakukan perubahan institusional dan kebijakan sebagai faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan yang efektif dari proyek itu. Proyek Pembangunan dan Proyek Konservasi Terintegrasi Kerinci-Seblat mengalami masalah yang serupa, dimana tidak adanya dukungan dari dua diantara empat provinsi yang berbatasan dan tekanan terus-menerus dari penebangan liar dan perambahan hutan telah menjadi ancaman bagi kesinambungan investasi. LSM setempat hanya mempunyai kapasitas yang terbatas untuk membantu masyarakat mengembangkan rencana pembangunan desanya dan melakukan perundingan dengan para pejabat Taman Nasional dan Pemerintah Daerah. Proyek tersebut memiliki struktur pengelolaan proyek yang rumit yang bergantung pada tindakan terkoordinasi dari tiga institusi yang berbeda dan empat provinsi. Kehadiran Pemerintah Pusat di lapangan juga terbatas dan masalah kapasitas secara umum tidak mendukung hasil pembangunan maupun konservasi.

Temuan OED selanjutnya menyatakan bahwa keterbatasan-keterbatasan ini terutama disebabkan karena terputusnya dialog mengenai sektor kehutanan antara Bank Dunia dengan Departemen Kehutananbun. OED menyebutkan bahwa pemutusan bantuan pinjaman disebabkan ketidakpuasan Departemen Kehutananbun atas laporan sektor ekonomi 1993 Bank Dunia yang bersifat terbuka, yang telah dibicarakan dengan Pemerintah namun tidak pernah dikeluarkan secara resmi. Laporan tersebut menyerukan diadakannya perubahan kebijakan dan kelembagaan yang berdampak luas. Dikatakan bahwa pertukaran antara sasaran pembangunan dan konservasi, sifat politik dari penataan batas hutan, dan perlunya pemanfaatan hutan berada dibawah penguasaan yang lebih efektif untuk menjamin kelestarian sumberdaya hutan. Laporan itu juga menyadari masalah penebangan liar dan diperlukannya pembangunan kapasitas kelembagaan yang sesuai.

OED mencatat bahwa usul-usul yang disampaikan dalam laporan itu memberikan landasan untuk sebagian besar dialog kebijakan yang dilakukan antara Bank Dunia dan Pemerintah. Fokus dari usul reformasi yang disampaikan Bank Dunia adalah pada efisiensi ekonomi, penentuan nilai yang sesuai untuk sumberdaya alam, pemerataan dan kelestarian lingkungan. Unsur pokok dari reformasi yang diusulkan termasuk peniadaan distorsi kebijakan dan pemberian insentif untuk meningkatkan investasi untuk pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih baik (baik untuk IUPHHK-HA maupun IUPHHK-HT). Reformasi itu juga berusaha mewujudkan transparansi dan daya saing dalam unit-unit perkayuan dan pengolahan. Untuk memperbaiki pelaksanaan dan pengelolaan dan mengatasi hambatan yang diakibatkan oleh tata kelola yang buruk dan praktek-praktek korupsi, proposal Bank Dunia juga menyerukan untuk meningkatkan partisipasi yang lebih besar dari masyarakat lokal dalam pengelolaan dan perlindungan sumberdaya hutan, sebagai syarat penyelesaian yang memuaskan dari masalah hak atas tanah dan hak pemanfaatannya. Laporan itu mengusulkan suatu proses konsultatif guna menyelesaikan konflik penguasaan lahan dan memperbaiki insentif bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten untuk mengelola, meregenerasi dan melindungi hutan dalam wilayah

jurisdiksinya. Banyak dari usul tersebut yang tidak dapat diterima oleh Departemen Kehutanan dan akibatnya Pemerintah tidak melibatkan Bank Dunia dalam sektor ini dan tidak dicapai kemajuan bahkan dalam dialog kebijakan antara tahun 1995 dan 1998.

Dengan pengaruh yang lebih besar menyusul krisis moneter pada tahun 1997, Bank Dunia mengangkat kembali isu-isu kehutanan dalam dialognya dengan Indonesia, dengan mengikutsertakan syarat-syarat tentang pinjaman penyesuaian dan pinjaman susulan untuk dukungan reformasi kebijakan. Menyusul diskusi dengan Bank Dunia, dikeluarkanlah paket reformasi IMF pada bulan Januari 1998 yang meliputi sejumlah syarat yang didasarkan atas Kebijakan Ekonomi dan Sektor (ESW) Bank Dunia sebelumnya. Paket reformasi IMF tersebut meliputi:

- Menaikkan pajak kawasan hutan;
- Memindahkan Dana Reforestasi (DR) ke anggaran pendapatan resmi Pemerintah dan menjamin bahwa dana tersebut digunakan semata-mata untuk tujuan reforestasi;
- Menghapus pajak ekspor kayu gelondongan, kayu gergajian dan rotan, dan menggantikannya dengan pajak sewa sumberdaya;
- Menghapus pengaturan pemasaran yang restriktif dalam bentuk kartel bagi para eksportir produk kayu olahan;
- Mengubah peraturan perusahaan hutan, khususnya dengan melakukan tinjauan secara berkala terhadap pungutan atas tegakan pohon;
- Memperpanjang jangka waktu perusahaan hutan dan mengizinkan transfer hak perusahaan hutan;
- Melaksanakan *performance bond*; dan
- Mengurangi target konversi lahan hutan ke tingkat yang dapat melestarikan lingkungan.

Syarat-syarat yang lebih spesifik dicantumkan dalam dokumen pinjaman Bank Dunia untuk dukungan reformasi kebijakan yang disulkan kemudian, antara lain meliputi:

- Mengkaitkan royalti hutan dengan harga yang berlaku di dunia;
- Mengurangi pajak ekspor produk-produk hasil hutan;
- Memperkenalkan sistem pemantauan kawasan hutan yang independen dan mendorong keikutsertaan masyarakat setempat dan perlindungan terhadap penduduk asli.
- Mengembangkan suatu metodologi yang lebih baik untuk mengalokasikan kawasan hutan melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan;
- Menyelesaikan pembuatan peta yang mutakhir, yang menunjukkan batas hutan secara tepat;
- Memberlakukan moratorium atas penerbitan lisensi dan izin baru sampai langkah-langkah ini dijalankan; dan
- Mengembangkan target-target pengelolaan hutan lestari.

OED mendukung arah umum saran-saran ini namun mencatat persiapannya yang terburu-buru selama keadaan darurat krisis moneter dan mempertanyakan apakah ESW turut berperan dibalik beberapa rekomendasi tersebut³⁵¹. Mereka mencatat bahwa pelaksanaan reformasi yang mencakup syarat-syarat tersebut selama ini nampaknya buruk, walaupun melalui persetujuan resmi pihak Pemerintah dan adanya beberapa perubahan dalam undang-undang dan peraturan. Pola-pola seperti ini terus bertahan sesudah tinjauan OED dimana banyak upaya reformasi diabaikan atau ditentang melalui langkah-langkah yang kontra-aktif oleh Departemen Kehutanan dan pihak-pihak lainnya. OED mencatat masalah kritis tentang kepemilikan negara dan komitmen terhadap reformasi, terutama karena banyaknya usaha reformasi yang memerlukan kemauan politik yang kuat agar dapat berjalan dengan efektif dan – selama ini – hanya ada sedikit para pejabat yang memiliki komitmen kuat untuk membangun konstituensi yang efektif dalam rangka perubahan.

OED mencatat bahwa walaupun upaya reformasi “di atas kertas” dapat berjalan dalam bentuk Surat Keputusan, kemungkinan kecil pelaksanaannya tersendat-sendat dalam lingkungan yang buruk tata kelolanya dan korupsi yang masih bertahan terus. Ini membutuhkan perubahan kelembagaan dan kapasitas untuk melaksanakan dan menegakkan peraturan-peraturan. OED mencatat bahwa proses perubahan institusional seperti itu berjalan lambat dan bahwa dibutuhkan kemitraan yang bertahun-tahun lamanya, bekerja berdampingan dengan mitra-mitra dan pemangku-pemangku kepentingan yang memiliki perhatian terhadap perubahan.

Suatu pelajaran penting yang berkaitan dengan proses yang muncul dari pengalaman dengan pinjaman bidang kehutanan dan pinjaman penyesuaian di Indonesia, yang dicatat OED, adalah masalah kredibilitas Bank Dunia. OED menemukan bahwa tidak ada yang menyadari bagaimana pinjaman penyesuaian bekerja dan juga tentang tujuan serta rincian reformasi yang diusulkan. Ini mengakibatkan sejumlah kritik yang besar terhadap usaha reformasi yang dilakukan dalam paket penyesuaian. OED mengemukakan bahwa Bank Dunia perlu menjadikan industri yang penting seperti kehutanan sebagai bagian integral dari Strategi Bantuan Negara (*Country Assistant Strategy*) Bank Dunia, dengan menerima pendekatan yang benar-benar multi-sektoral.

Mereka menyarankan bahwa hal ini membutuhkan suatu komitmen jangka panjang dari pihak Bank Dunia, dengan sumberdaya yang memadai untuk pekerjaan sektor perekonomian; membangun kemitraan dengan pejabat-pejabat yang berwawasan reformasi, lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dan diantara para donor; melakukan dialog kebijakan konsultatif dan terbuka; dan mengembangkan instrumen-instrumen yang inovatif.

351 OED menemukan bahwa “Kegiatan Ekonomi dan Sektor” (ESW) Bank Dunia tidak memadai di sejumlah bidang penting. Ini termasuk pemahaman tentang kaitan antara isu sektor kehutanan dan mata pencarian kelompok miskin sehingga kepentingan mereka dapat dicerminkan lebih baik dalam strategi pengurangan kemiskinan dan dialog baik sektoral maupun makro-ekonomi; memahami dampak insentif pertanian dalam konteks kualitas pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan dan eksploitasi sumberdaya alam yang tidak berkesinambungan; dan memahami syarat-syarat dimana pengelolaan hutan secara lestari dapat bersaing dengan pemanfaatan lahan yang lain.

Lampiran B:

Bantuan Donor Kepada Sektor Kehutanan di Indonesia: 1985-2004

Lampiran dari laporan ini, yang berjudul *"Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits: Strategic Options for Forest Assistance in Indonesia"*, menyajikan tinjauan mengenai bantuan lembaga-lembaga donor internasional yang telah diberikan untuk sektor kehutanan dari tahun 1985-2004. Juga ditinjau bidang bantuan utama yang diberikan – atau tema utama – para donor selama periode tersebut.

Tingkat-tingkat Pendanaan secara Keseluruhan

Menurut suatu kajian yang dilakukan GTZ, jumlah bantuan donor kepada sektor kehutanan Indonesia antara tahun 1985 dan 2004 seluruhnya berjumlah USD 1 milyar. Puncak pendanaan terjadi antara tahun 1990 sampai tahun 1994, yaitu sebesar USD 335 juta, dan menurun sampai USD 163 juta untuk periode lima tahun terakhir.³⁶

Daftar Komitmen Para Donor Kepada Sektor Kehutanan (Dalam Nilai Konstan USD Didasarkan Atas Nilai Tukar Resmi untuk Bulan April 2004)					
DONORS	1985 - 1989	1990 - 1994	1995 - 1999	2000 - 2004	TOTAL
Bank Dunia	150.000.000	60.000.000	79.400.000	1.140.000	290.540.000
JICA	23.000.000	51.000.000	42.600.000	36.086.792	152.686.792
Masyarakat Eropa		44.484.731	90.824.836	17.360.861	152.670.428
UK		51.385.690	9.880.641	43.779.075	105.045.406
ADB	61.300.000	34.288.000	250.000	800.000	96.638.000
USAID		18.421.085	24.188.000	25.878.000	68.487.085
Jerman		30.914.551	14.955.297	609.350	46.479.198
NIB/NDF		23.425.729			23.425.729
ITTO		6.557.422	6.793.145	8.921.308	22.271.875
Ford Foundation	2.000.000	4.500.000	5.000.000	9.409.000	20.909.000
Belanda	11.962.440			6.542.250	18.504.690
Kanada	1.500.000	3.750.000	4.380.000	7.090.000	16.720.000
Denmark			7.872.000	3.028.456	10.900.456
Australia		5.800.000	2.660.000	492.000	8.952.000
Finland	4.110.481	928.517	780.282		5.819.280
Perancis	1.846.958			431.476	2.278.434
Korea			600.000	1.485.000	2.085.000
Swedia			560.810		560.810
TOTAL DONOR	255.719.879	335.455.725	290.745.011	163.053.568	1.044.974.183

* Angka-angka tersebut tidak termasuk bantuan langsung kepada Perguruan Tinggi dan pelatihan lanjutan yang tidak terkait dengan proyek. Semua angka didasarkan atas informasi langsung, kecuali Masyarakat Uni Eropa dan Bank Dunia.

Di bawah ini diberikan rincian singkat tentang bantuan donor kepada empat bidang tematis yang merupakan titik masuk utama untuk bantuan pada masa lampau. Setiap tema meliputi suatu matriks dari proyek-proyek spesifik dimasa lampau dan yang sedang berjalan. Keempat tema itu adalah:

36 HTZ-SMCP, Fact Sheet #4: Donors Commitments to the Forestry Sector, Mei 2004. Data dikumpulkan oleh Jozsef Micski.

- Pemetaan dan Pemantauan Hutan
- Tata Kelola
- Industri Pengolahan, Pasar, Intervensi Perdagangan
- Intervensi Jasa-jasa Lingkungan

Walaupun pengurangan kemiskinan telah dibahas dalam laporan utama (Bab 5), sebagian besar donor dan proyek tidak menggunakannya sebagai prinsip pengorganisasian utama mereka selama periode tersebut. Satu pengecualian yang perlu dicatat adalah bahwa Proyek Kehutanan DfID Multi-Pihak (*DFID Multi-stakeholder Forestry Project*), yang memasukkan fokus khusus tentang kemiskinan dalam kerangka kerjanya.

Pemetaan dan Pemantauan Hutan

Tidak adanya informasi yang jelas tentang besarnya lajunya deforestasi, dan kondisi hutan saat ini yang tidak menentu merupakan rintangan untuk bantuan efektif di sektor kehutanan Indonesia. Luasnya kepulauan Indonesia dan sulitnya akses ke banyak kawasan hutan menjadikan survai di lapangan sangat sulit dilakukan. Masalah ini, sebagian dapat diatasi dengan penggunaan teknologi *remote sensing* (RS) yang selama dua dasawarsa terakhir telah merupakan dasar bagi beberapa proyek bantuan luar negeri. Proyek pemetaan skala nasional ini telah dilengkapi dengan beberapa survai inventarisasi keanekaragaman hayati dalam skala yang lebih kecil, serta usaha-usaha untuk memantau kejadian kebakaran di Indonesia.

Upaya-upaya untuk membuat peta tutupan lahan skala nasional untuk Indonesia telah dipersulit oleh beberapa kelemahan teknis dan analitis. Tutupan awan yang terjadi terus menerus di banyak daerah telah membuat gambaran data yang sering tidak lengkap. Penggunaan gambaran satelit dengan resolusi rendah telah menyebabkan terjadinya kesalahan dalam analisis tutupan pohon. Misalnya, sebidang lahan yang digunakan untuk kegiatan *agroforestry* sulit bahkan tidak mungkin untuk diamati. Keadaan lapangan dan mungkin karena kurangnya motivasi kelembagaan atau pendanaan akan menyebabkan penentuan keadaan tanah yang sebenarnya menjadi kurang memadai.

Peta-peta yang paling mutakhir dari tutupan hutan nasional yang tersedia saat ini berasal dari tahun 1997. Untuk tahun itu, ada tiga studi, yang masing-masing dilakukan oleh Departemen Kehutanan (waktu itu Departemen Kehutananbun), oleh Bank Dunia bekerjasama dengan Pemerintah RI, dan satu lagi oleh Uni Eropa (UE). Menurut mereka, perkiraan tutupan hutan seluruhnya masing-masing adalah 93,4 juta hektar, 100 juta hektar dan 110,8 juta hektar. Penelitian Departemen Kehutanan tidak mengikutsertakan Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, dan penelitian Bank Dunia/Pemerintah RI dan UE didasarkan atas data satelit dengan resolusi kasar dan melibatkan sedikit upaya penentuan keadaan di lapangan.

Perbedaan metodologi dan resolusi gambar yang digunakan dalam ketiga studi tersebut menyebabkan kesulitan dalam membandingkan hasil dan untuk menganalisis kecenderungan. Analisis merupakan hal lain yang juga menyebabkan masalah. Perbedaan definisi tentang hutan mengakibatkan perbedaan perkiraan tentang tutupan hutan. Beberapa penelitian menghitung semak belukar sebagai hutan sedangkan yang lainnya tidak. Ada yang menganggap perkebunan sebagai hutan sedangkan bagi yang lainnya hanya hutan alam yang dihitung.

Pemetaan dan Pemantauan Hutan				
Tahun	Kajian	Tutupan Hutan		Catatan
		Juta Ha	%	
1950	<i>Indonesian Forest Services</i> (Hannibal)	162.3	84%	Agregasi perkebunan dianggap sebagai bagian dari "hutan". Termasuk hutan sekunder.
1985	RePProT	119.7	63%	Menggunakan laporan yang ada, potret udara, dan penafsiran citra satelit atau radar
Awal-1990an	NFI DepKeu/FAO	121.2	64%	Didasarkan atas data satelit MSS digabung dengan petak contoh. Termasuk semak belukar sebagai hutan.
1997	Bank Dunia/PemRI	100	50%	Didasarkan atas data landsat. Skala kasar, sedikit cheking lapangan. Termasuk wilayah "tidak ada data" sekitar 18% dari kawasan hutan yang diukur. Lebih kurang 6,6 juta ha diklasifikasikan sebagai hutan alam yang mungkin berupa HTI atau perkebunan. (FWI)
	Departemen Kehutanan	93.4	47%	Tidak termasuk Jawa, Bali dan Nusa Tenggara
	UE	110.8	55%	Didasarkan atas data resolusi rendah NOAA – AVHRR.

Kemajuan lain dalam pemantauan hutan telah dicapai bersama-sama dengan berbagai program lainnya. Ini termasuk penilaian keanekaragaman hayati oleh berbagai LSM di daerah khusus atau kawasan lindung. Kegiatan yang dilakukan berkaitan dengan pemantauan kebakaran juga telah menambah pengetahuan kita tentang keadaan hutan Indonesia. Juga ada kemajuan penting namun terbatas dalam pemantauan kegiatan penebangan pohon. Salah satu pendekatan adalah untuk menciptakan transparansi lebih besar melalui sistim lacak balak di darat dan inspeksi industri pengolahan kayu oleh pihak ketiga. Namun demikian, pada awal masa desentralisasi pendekatan ini hanya berhasil sebagian oleh karena tidak adanya kerja sama antara industri perkebunan, lembaga Pemerintah dan sponsor proyek, dipersulit lagi oleh keharusan legalisasi yang ketat tentang bukti asal kayu. Pendekatan lain adalah untuk meningkatkan transparansi dalam perdagangan internasional produk kayu yang berasal dari Indonesia. Untuk maksud tersebut beberapa negara pengimpor telah mengadakan perjanjian dengan Pemerintah RI. Walaupun telah dicapai kemajuan yang besar dalam kegiatan pemetaan dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, namun masih banyak yang harus dikerjakan, terutama dibidang pemantauan secara berkala dan sistimatis dalam pembuatan keputusan.

Tata Kelola

Banyak pendekatan intervensi kebijakan di atas juga dapat dianggap sebagai upaya untuk memperbaiki tata kelola kehutanan. Sejak krisis moneter dan keterbukaan politik pada tahun 1997-98, empat tema tata kelola utama telah mempengaruhi kisaran intervensi donor yang dimungkinkan: desentralisasi, supremasi hukum, keadilan bagi masyarakat dan kebebasan pers.

Desentralisasi memungkinkan lebih banyak kegiatan proyek pada tingkat provinsi dan kabupaten dan lebih banyak keterlibatan dari pemangku kepentingan sektor kehutanan pada tingkat lokal. Proyek donor dilaksanakan menurut pemanfaatan lahan dan isu-isu pemetaan tingkat lokal, proses peraturan pada tingkat lokal, analisis dampak

desentralisasi, dan peluang untuk memperbaiki proses pengambilan keputusan pada tingkat lokal (misalnya, USAID/NRM, DFID, dll.)

Dengan semakin meningkatnya perhatian terhadap supremasi hukum, maka lebih banyak peluang terbuka untuk melakukan diskusi dan tindakan terhadap penebangan liar (atau kejahatan kehutanan pada umumnya), serta peran pelaku-pelaku yang spesifik. *EU Illegal Logging Response Center* (Pusat Respon Penebangan Liar UE) merupakan salah satu upaya donor yang paling menonjol yang memberikan bantuan teknis dan pengumpulan barang bukti. Para donor telah mendanai LSM terkemuka, seperti Telapak dan *Forest Watch Indonesia*, dengan berbagai kegiatan dibidang ini. Walaupun para donor telah mendukung analisis, advokasi, dan siaran media, kebanyakan donor tidak mendukung upaya-upaya spesifik untuk menargetkan pelaku sebagai sasarannya – sebagai tanggung jawab fundamental dari Pemerintah.

Transisi politik setelah jatuhnya Pemerintahan Orde Baru telah membuka kesempatan yang lebih besar untuk melakukan diskusi mengenai peran dan hak masyarakat dan petani kecil dalam masalah akses dan kepemilikan lahan hutan. Jaringan organisasi advokasi telah dibentuk, berbagai analisis telah dibuat dan banyak program bantuan berupa hibah kepada masyarakat dan LSM telah dikembangkan. Selama itu beberapa keberhasilan dibidang kebijakan/hukum telah dicapai, terutama TAP MPR No. 9/2001, namun tidak terlalu banyak kemajuan yang dicapai dalam pelaksanaan dan perbaikan di lapangan. Seperti telah disebutkan, DFID, Ford, dan USAID telah mendukung hibah untuk LSM dan organisasi advokasi. Kegiatan aliansi WWF-Bank Dunia dalam *Forest Law Enforcement and Governance* (Penegakan Hukum dan Tata Kelola Kehutanan) dimaksudkan untuk mengembangkan suatu strategi sistemik guna mengatasi penebangan liar dan menciptakan konstituensi untuk pelaksanaannya.

Suatu peningkatan dalam kebebasan pers telah membuat upaya yang lebih baik dalam memberikan informasi kepada publik dan membangun konstituensi untuk reformasi sektor kehutanan. Beberapa LSM telah mensponsori kampanye informasi pada tingkat provinsi dan kabupaten dengan dukungan donor. *GreenCom* (yang didanai USAID) dan *INFORM* (yang didanai GEF) merupakan dua perwujudan dari prakarsa kampanye kesadaran nasional mengenai isu-isu kehutanan. Kegiatan ini menghasilkan iklan-iklan dalam televisi dan surat kabar, tetapi tidak ditingkatkan atau dipertahankan pada tingkat yang sebenarnya diperlukan untuk membuat perubahan penting dalam persepsi publik (misalnya, seperti kampanye penyadaran kesehatan dan keluarga berencana).

Intervensi Tata Kelola – Era Pasca Suharto	
Jenis Intervensi	Organisasi/Proses
Desentralisasi <ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan pemanfaatan lahan • Pembangunan kapasitas kelembagaan • Kerangka kebijakan kehutanan 	USAID/PSDA, CIFOR, ICRAF, GTZ, DFID/
Aturan Perundang-undangan <ul style="list-style-type: none"> • Perubahan legislatif • Penguatan hukum • Klarifikasi definisi penebangan liar 	UK-Gol MoU, EU ILRC, Telapak, FWI, USAID/WWF/TNC (<i>Global Development Alliance</i>), CIFOR
Pemerataan <ul style="list-style-type: none"> • Hak-hak masyarakat adat • Alternatif mata pencaharian 	ADB, ITTO, WB, EU, Norway-Gol Mou, ICRAF, CIFOR, DFID-MFP
Penguatan masyarakat <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kesadaran masyarakat • Pembangunan konstituensi 	WB/INFORM, USAID/GreenCOM, EU

Industri Pengolahan, Pasar, Intervensi Perdagangan

Selama bertahun-tahun, intervensi telah dilakukan melalui pendekatan terhadap sisi pasokan, kebijakan kondisi pemungkin, perhutanan sosial, dan sisi permintaan. Akhir-akhir ini, hal-hal tersebut telah dituang-tindihkan dengan pendekatan-pendekatan tata kelola, melalui pendekatan konstituensi/ informasi publik.

Pada paruh pertama tahun 1990-an, ada sejumlah intervensi proyek teknis (riset, pelatihan, manajemen, demonstrasi dan pilot proyek) yang sebagian besar merupakan sisi pasokan: untuk memperbaiki pengelolaan hutan dan kapasitas para pemegang konsesi untuk melakukan penebangan dengan menggunakan cara-cara yang lebih berkesinambungan (misalnya *Reduce Impact Logging* -Penebangan Pohon dengan Dampak yang Berkurang). Pada pertengahan tahun 1990-an ada rekognisi yang semakin kuat bahwa isu-isu tata kelola dan kebijakan kondisi pemungkin mempunyai dampak yang besar terhadap kualitas pengelolaan hutan dan perilaku perusahaan pengolahan kayu. Banyak proyek dan donor mengalihkan perhatiannya kepada analisis kebijakan dan upaya untuk memperbaiki kondisi pemungkin.

LSM-LSM, dengan dukungan berbagai donor dan yayasan, terutama Ford, melakukan analisis dan advokasi guna memajukan hak dan kegiatan masyarakat yang lebih besar atas kawasan hutan negara, yang akan memungkinkan rakyat setempat memperoleh bagian yang lebih besar dalam pemanfaatan dan pengelolaan hutan. Setelah krisis moneter dan transisi politik, upaya-upaya ini menjadi lebih meluas dengan dukungan dana yang lebih besar untuk kegiatan perhutanan sosial, kajian kebijakan dan hibah untuk LSM. *Ford Foundation*, GTZ, USAID (BSP/Kemala) dan DfID merupakan lembaga-lembaga donor yang penting.

Pada akhir tahun 1990-an, para donor dan LSM yang prihatin terhadap pengelolaan hutan secara komersial lebih memusatkan perhatiannya pada reformasi kebijakan ketimbang isu-isu pengelolaan hutan yang sifatnya teknis.

Upaya ini bermuara pada usaha Bank Dunia untuk memasukkan masalah kehutanan dalam agenda CGI pada tahun 2000. Hal ini meningkatkan perhatian dan fokus selama beberapa tahun, namun tidak mencapai sukses besar, disebabkan antara lain karena rekomendasi CGI tidak pernah ditindaklanjuti dengan akibat non-performa yang sangat serius. Kemudian beberapa donor mengurangi bantuan mereka dalam sektor kehutanan, terutama GTZ, atau berpindah ke kegiatan yang berbau lingkungan atau desentralisasi yang lebih luas, terutama USAID.

Keberhasilan bantuan donor yang bisa dicapai hanya terbatas pada sisi pasokan, kebijakan, dan intervensi yang berkaitan dengan perhutanan sosial. Beberapa donor dan LSM dalam beberapa tahun terakhir ini telah mengalihkan upayanya untuk mengelola sisi permintaan (biasanya di luar negeri) dan untuk meningkatkan kesadaran dan konstituensi untuk perubahan (kebanyakan di dalam negeri). Upaya untuk menggunakan permintaan pasar untuk mendorong praktek pengelolaan hutan yang lebih baik telah dimulai di Indonesia dengan pembentukan Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) pada tahun 1994. Setelah tahun 2002, banyak MOU yang dibuat untuk memerangi perdagangan kayu secara liar, namun aturan pelaksanaannya tidak jelas atau sulit. Upaya untuk mempengaruhi para konsumen kayu yang besar di pasar dunia utama didukung oleh sejumlah koalisi LSM, termasuk aliansi WWF-Bank Dunia dan aliansi WWF-TNC, yang dibiayai USAID. Mungkin masih terlalu pagi untuk menilai efektifitas pendekatan-pendekatan seperti ini.

Industri Pengolahan, Pasar, Intervensi Perdagangan	
Jenis Intervensi	Organisasi/Proyek
Sisi Suplai (sejak awal 1990-an) <ul style="list-style-type: none"> • Dukungan HTI • Pengelolaan hutan lestari • Pengurangan dampak penebangan pohon (<i>Reduce Impact Logging</i>) 	ITTO, JICA, CIFOR dll.
Kebijakan pemungkin/Perhutanan Sosial (sejak akhir 1990-an)	Proses CGI, Ford, GTZ, Df1D dll.
Sisi Permintaan (baru-baru ini) <ul style="list-style-type: none"> • Sertifikasi • Perjanjian dagang • Perbaikan kualitas kepabeanaan • Undang-undang pencucian uang • Lembaga-lembaga keuangan 	ITTO, Smartwood, LEI, EU FLB, EU FLEGT, USAID/WWF/TNC, perjanjian dagang bilateral, IWGFF, ADB, AusAID, CIFOR

Intervensi Jasa Lingkungan dan Keanekaragaman Hayati

Pendekatan utama untuk melindungi keanekaragaman hayati di hutan Indonesia adalah dengan mencadangkan kawasan hutan lindung. Selama tahun 1990-an, masyarakat internasional telah memberikan sekurang-kurangnya USD 300 juta, melalui proyek bantuan luar negeri, terutama untuk mendukung kawasan lindung seperti itu (Rhee dkk. USAID, 2004). Namun, kawasan ini telah mengalami perambahan secara luas, dan upaya-upaya untuk mencegahnya hanya berdampak kecil, terutama dalam upaya melindungi hutan *dipterocarp* dataran rendah.

Saat ini banyak kawasan lindung yang harus menghadapi klaim-klaim lahan, dan penunjukkannya tidak atau dengan sedikit pertimbangan terhadap kenyataan ini. Juga hanya tersedia sedikit insentif untuk menjamin keikutsertaan masyarakat lokal dalam perlindungan kawasan ini. Masalah-masalah yang timbul karena isu-isu seperti ini telah menyebabkan perlunya dipikirkan kembali pendekatan kawasan lindung dan memunculkan proyek pembangunan dan konservasi yang terintegrasi. Dengan demikian, sejak pertengahan tahun 1980-an, prakarsa kawasan lindung sebagian besar memasukkan komponen pengelolaan bersama masyarakat.

Intervensi Jasa Lingkungan	
Jenis Intervensi	Organisasi/Proses
Di dalam Kawasan Lindung (sejak 1990) <ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan • Pelatihan • Riset • Perlindungan spesies • Pengelolaan bersama dengan masyarakat (sejak pertengahan 1980-an) 	WB, EU, ADB, JICA, ITTO, CIFOR, WWF, TNC, CI, WCS, <i>Birdlife Int'l</i> , <i>Wetlands Int'l</i>
Di luar Kawasan Lindung (sejak th. 1990) <ul style="list-style-type: none"> • Pencegahan kebakaran hutan • Pengelolaan dan rehabilitasi lahan • Pengelolaan hutan lestari • <i>Reduce Impact Logging</i> • Penyerapan karbon dan jasa DAS 	GTZ, EU, JICA, CIFOR, WWF EU, JICA EU, ITTO, CIFOR, Tropenbos, WWF ITTO, JICA, CIFOR JICA, CIDA, USAID/ESP, CIFOR

Sementara pendanaan dan perhatian banyak dicurahkan pada beberapa Taman Nasional yang relatif besar, upaya-upaya lain ditujukan kepada perlindungan jasa lingkungan dari hutan-hutan di luar kawasan lindung yang ditetapkan. Walaupun memperbaiki sistem kawasan lindung sangat penting untuk melestarikan jasa lingkungan, namun harus diakui bahwa pengelolaan yang memadai dari hutan-hutan di luar Taman Nasional dan kawasan lindung juga sama-sama penting. Oleh karena itu beberapa program telah menggunakan pendekatan ekosistem yang meliputi Taman Nasional, kawasan lindung dan koridor keanekaragaman hayati lainnya. Upaya lain ditujukan pada pengelolaan hutan produksi lestari melalui reformasi kebijakan perusahaan hutan, implementasi RIL (*Reduce Impact Logging*), dan langkah-langkah pencegahan kebakaran. Disamping keanekaragaman hayati, jasa lingkungan lain yang dapat disediakan hutan juga tengah memperoleh perhatian yang semakin besar. Beberapa proyek memfokuskan kegiatannya pada penyerapan karbon, konservasi lahan, dan fungsi DAS dari hutan.

Lampiran C:

Unsur-unsur Pokok dari Rencana Strategis 2005-2009 Departemen Kehutanan

Visi Departemen Kehutanan adalah “pengelolaan hutan yang menjamin kelestarian dan memperbaiki kesejahteraan rakyat.” Menteri telah menetapkan lima sasaran prioritas untuk pembangunan jangka menengah, yaitu:

- Pemberantasan penebangan liar dari kawasan hutan negara dan perdagangan kayu ilegal
- Revitalisasi sektor kehutanan, terutama industri kehutanan
- Rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan alam
- Pemberdayaan ekonomi rakyat di dalam maupun di luar kawasan hutan
- Penetapan wilayah hutan

Berdasarkan analisis keadaan hutan sekarang dibandingkan dengan keadaan yang diinginkan, Menteri kehutanan telah mengidentifikasi dua masalah pokok yang hendak diselesaikan melalui rencana strategis yaitu pengelolaan hutan belum optimal dan penyebaran manfaat yang belum adil. Rencana strategis (yang sekarang sedang disempurnakan) menggariskan tujuan, sasaran, kebijakan dan program yang konsisten dengan visi dan misi Departemen Kehutanan. Program untuk setiap bidang sasaran pokok diberikan dalam garis besar. Kemajuan menuju sasaran ini digariskan oleh Direktur Jenderal Konservasi Alam pada suatu seminar di Pekanbaru pada bulan Maret 2006 (dan harus dianggap sebagai suatu potret dari saat itu).

Pemberantasan Penebangan Liar dari Kawasan Hutan Negara dan Perdagangan Kayu Ilegal

Program

- Memberikan informasi tentang lokasi yang cenderung sering terjadi kejahatan kehutanan
- Mengerahkan masyarakat yang peduli tentang pemberantasan kejahatan kehutanan
- Mengurangi gangguan hutan
- Meningkatkan langkah-langkah koordinasi dengan Kepolisian Negara, Kejaksaan Agung dan pihak-pihak terkait dalam mengatasi penebangan liar dan untuk melakukan operasi-operasi guna menyelesaikan kejahatan kehutanan
- Melaksanakan operasi dalam pemberantasan penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal

Kemajuan

- Operasi Hutan lestari I di Kalimantan (106 kasus, 134 tersangka, 101.000 m³ kayu sebagai bahan bukti)
- Operasi Hutan lestari II di Papua (173 tersangka, bahan bukti: 72.000 kayu gelondongan, 20.000 m³, 361 dokumen palsu dan 1.269 unit perlengkapan).
- Operasi Wanalaga II di Kalimantan Barat & Operasi mengenai Mengurus Pemalsuan Izin Konsesi
- Operasi Keamanan Hutan di Taman Nasional Betung Kerihun dan TN Gunung Palung
- Penyelesaian bisnis pengelolaan hasil hutan (Revisi SK Menteri No. 126/Kpts-II/2003 menjadi Permenhut No. P18/Menhut-II/2005 dan penggantian dokumen izin konsesi)
- Sosialisasi dan Konsolidasi pelaksanaan Instruksi Presiden No. 4/2005

- Mengusahakan kerja sama dengan PPATK dan Membentuk Unit Polisi Hutan Reaksi Cepat
- Mengusahakan kerja sama dengan negara-negara konsumen kayu, LSM.

Revitalisasi Sektor Kehutanan, terutama Industri Kehutanan

Program

- Memfasilitasi peningkatan kinerja industri
- Melaksanakan pengelolaan hutan lestari di 200 unit IUPHHK - HA dan HT
- Meningkatkan produksi HHBK
- Mengoptimalkan iuran hasil hutan dan reboisasi
- Memfasilitasi penetapan 5 juta ha hutan tanaman industri
- Memfasilitasi pembangunan 2 juta ha hutan rakyat

Kemajuan

- Studi komprehensif tentang industri kehutanan (ITTO, CIFOR, WB, USAID)
- Inventarisasi industri pengolahan kayu primer (1.670 unit dengan kebutuhan bahan baku sebesar 66,3 jt m³/tahun)
- Pendaftaran kembali izin usaha industri primer (SK Menteri No. 300/kpts-II/2003) untuk penggergajian, pabrik pelapisan kayu, pelapisan kayu dan laminasi, dan pabrik keping kayu
- Memperbaiki efisiensi dan daya saing dengan menggantikan teknologi lama dan merelokasi pabrik keping kayu dan pabrik mesin bubut ke tempat yang lebih dekat pada sumber bahan mentah
- Memperbaiki peraturan yang mendorong investasi di perkebunan kayu industri
- Menyelesaikan kasus 130 konsesi kayu alam berskala kecil (yang darinya 20 telah menyerahkan izin usaha kepada Departemen Kehutanan dan 9 lainnya telah melakukan penyelesaian)
- Menilai kinerja 24 HTI pada th. 2005 dan 39 lainnya pada th. 2004
- Membatalkan 23 Peraturan Kabupaten dan satu Peraturan Provinsi untuk memperbaiki daya saing dan mengurangi pajak gangguan (*nuisance taxes*)
- Menilai izin konsesi skala kecil yang diterbitkan Pemerintah Kabupaten
- Memperbaiki efektifitas penagihan pungutan kehutanan (PSDH dan DR)

Rehabilitasi dan Konservasi Sumberdaya Hutan Alam

Program

- Mendukung efektifitas pelaksanaan program rehabilitasi hutan dan lahan seluas 5 juta hektar (60% di dalam kawasan hutan, 40% di luar kawasan hutan)
- Pengelolaan dan penggunaan yang bermanfaat dari kawasan konservasi di 200 unit KSA/KPA
- Membangun dan menyelenggarakan 20 Taman Nasional model
- Pencegahan kebakaran hutan
- Menjamin bahwa 282 DAS prioritas berfungsi secara optimal
- Memperbaiki pengelolaan jasa lingkungan melalui pengelolaan hutan rekreasi

Kemajuan

- Melanjutkan Program GERHAN di 372 kabupaten
- Mengambil langkah-langkah awal untuk merehabilitasi 10 DAS prioritas di Jawa, Sumatra dan Sulawesi
- Mengelola kawasan kritis dengan menggunakan pola model "Pot" di 2 kabupaten di Jawa
- Menetapkan suatu rencana untuk bencana pasca-tsunami selama tahun 2006-2010 (kajian sementara, pengaturan rencana induk, uji penanaman di wilayah lindung 500 ha, dan rehabilitasi hutan pesisir)
- Mendorong program "Kecil menanam, dewasa memanen" melalui kerja sama dengan Departemen Pendidikan, Pemerintah Kabupaten/kota dan orang tua murid
- Membangun model partisipatif untuk rehabilitasi hutan dan lahan
- Menunjuk kawasan konservasi baru di 9 Taman Nasional baru (Bantimurung-Bulusaraung, kep. Togen, Sebangau, Gn. Ciremai, Gn. Merbabu, Gn. Merapi, Tesso Nilo dan Batang Gadis)
- Mengembangkan Pusat Satwa Liar melalui kerja sama dengan beberapa LSM
- Merehabilitasi satwa liar ke habitat asli mereka.

Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Dalam maupun di Luar Kawasan Hutan

Program

- Memajukan perkembangan ekonomi rakyat di dalam dan di luar kawasan hutan
- Memperbaiki iklim usaha kecil menengah dan akses ke hutan
- Memberikan garansi atas ketersediaan bahan mentah untuk UKM kehutanan
- Melanjutkan pembangunan "Perhutanan Sosial"

Kemajuan

- Pendidikan bagi masyarakat desa di 552 desa di sekitar konsesi hutan alam dan 2.619 desa di sekitar konsesi hutan tanaman
- PHBM di 5.699 desa di sekitar daerah pengelolaan jati Perum Perhutani
- Pembangunan hutan rakyat di beberapa provinsi seluas 50.644 ha
- Pembangunan perhutanan sosial di 17 lokasi di beberapa provinsi di Jawa dan luar Jawa, bekerja sama dengan delapan Departemen terkait

Penetapan Wilayah Hutan

Program

- Memfasilitasi pembentukan unit pengelolaan hutan KPHP, KPHL dan KPHK
- Melakukan upaya menyelesaikan tatabatas kawasan hutan
- Mempercepat penetapan kawasan hutan atas 30% kawasan hutan yang telah ditandai tapal batasnya
- Melakukan koordinasi, sinkronisasi dengan sektor lain dalam proses pemanfaatan kawasan hutan
- Mempertahankan kawasan hutan yang ada
- Memberikan informasi lengkap mengenai sumberdaya hutan, termasuk tutupan lahan, potensi komersial dan non-komersial, potensi untuk jasa lingkungan bukan-kayu, satwa liar, dan rekreasi
- Menyediakan data spatial dan non-spatial serta informasi tentang hutan

Kemajuan

- Penetapan 35 unit hutan dengan luas 1,1 juta ha
- Menerbitkan SK Menteri tentang penetapan kawasan hutan dan perairan di semua provinsi
- Menilai pelepasan kawasan hutan untuk penggarapan pertanian di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua
- Membentuk suatu panitia penyelenggara tetap dari Departemen Kehutanan untuk menyelesaikan sengketa tentang penggunaan kawasan hutan
- Mengedarkan surat edaran tentang persetujuan izin lokasi / rekomendasi untuk mendukung pelepasan kawasan hutan untuk penggarapan perkebunan.

