

KAJIAN TATA KELOLA KEHUTANAN YANG BAIK DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN DAN SUMBER DAYA MANUSIA (*Research on good forestry governance on policy and human resource perspectives*)

Oleh/ by:

Budiyanto Dwi Prasetyo¹⁾

ABSTRACT

Political reformation in 1998 affected fundamental changes in all sectors, inevitably also in forestry sector. In political context, changes in policy, particularly from centralized into decentralized government has made forestry public services brought closer to consumers by local government. This research is conducted towards policy and human resource as significant aspects on the Implementation of good forestry governance. Government policies before reformation tended to be centralized, bottom up, and rarely based upon local needs and principles of good forestry governance. Government policies after reformation tends to be more adaptive, responsive, accommodative to local needs. However, practically, local government does not consider principles of effectiveness and efficiency on public budgeting and human resource need. Principles of good governance have been established on several government policies after reformation, therefore individual understanding about the principles must be encourage, for example through socialization, on a wider scope of policy implementation. Individual understanding about the principles can be indicated through individual good working attitude, individual respond to existing policy, individual conduct towards his/ her core duty and function as government official, individual mentality and work ethic.

Key words: good forestry governance, policy, human resource

ABSTRAK

Reformasi pada tahun 1998 berdampak pada perubahan mendasar di hampir semua sektor. Kehutanan merupakan salah satu sektor yang terkena dampak perubahan tersebut. Dalam konteks kebijakan, perubahan terjadi dalam bentuk produk kebijakan, dari sentralistik menjadi desentralistik. Perubahan ini menjadikan pemerintah daerah mendapat porsi lebih banyak daripada pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan kehutanan di daerah. Peluang untuk mengimplementasikan prinsip *good governance* dalam pelaksanaan urusan kehutanan (*forest governance*) pun menjadi terbuka. Analisis dilakukan terhadap produk kebijakan dan sumberdaya manusia (SDM) sebagai aspek signifikan dalam implementasi *good forest governance*. Produk kebijakan sebelum reformasi secara umum bersifat sentralistik, sepihak, dan tidak memperhatikan kebutuhan pemerintah daerah, serta jauh dari implementasi *good forest governance*. Kebijakan paska reformasi lebih adaptif dan responsif mengakomodasi kebutuhan di daerah, namun secara praktis, partisipasi pemerintah daerah cenderung mengabaikan prinsip efektivitas dan efisiensi terkait kebutuhan

¹⁾ Balai Penelitian Kehutanan Kupang, Alamat Kantor: Jalan Untung Suropati Nomor 7 (B) Airnona Kupang NTT, 85115. Email: budiyanto_dwiprasetyo@yahoo.com

penambahan anggaran dan SDM di daerah. Prinsip *good forest governance* hanya termuat dalam beberapa produk kebijakan yang terbit paska reformasi. Pemahaman individu atas prinsip *good forest governance* tercermin dari cara kerja, menyikapi kebijakan, melaksanakan tugas dan fungsi, serta daya dukung dari kuatnya mentalitas dan etos kerja.

Kata Kunci: *good forest governance*, kebijakan, sumberdaya manusia

I. PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah yang mempersyaratkan adanya desentralisasi wewenang dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah merupakan konsekuensi logis atas reformasi di bidang politik di Indonesia sejak berakhirnya pemerintahan orde baru pada 1998. Terbitnya UU. No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti UU. No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dijadikan payung hukum pada awal pelaksanaan desentralisasi tersebut. Hal itu kemudian disempurnakan melalui UU. No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU. No.22 tahun 1999, dan melalui UU. No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai pengganti UU. No.25 tahun 1999. Optimalisasi peran dan fungsi pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No.38 tahun 2007 yang mengatur tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Kepengurusan dan administrasi pemerintahan paska terbitnya produk kebijakan tersebut turut pula mengalami perubahan yang signifikan. Akan halnya termaktub dalam PP. No.38 tahun 2007, beberapa urusan pemerintahan, termasuk kehutanan, wewenang dan tanggungjawabnya diberikan pula kepada pemerintah daerah. Distribusi wewenang dan tanggungjawab ini berimplikasi pada kinerja instansi yang melaksanakan urusan kehutanan. Fenomena perubahan tersebut memunculkan permasalahan baru yang dialami, baik oleh instansi maupun oleh individu yang bekerja dalam lingkup instansi tersebut. Akar dari semua permasalahan itu berasal dari produk kebijakan yang terbit cenderung kontraproduktif satu sama lainnya.

II. METODE

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan studi literatur dan peraturan perundangan yang terkait dalam pelaksanaan desentralisasi kebijakan kehutanan

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implikasi Kebijakan Kontra Produktif

Secara konseptual, Lemieux dalam Zuhro (1998) menyatakan, desentralisasi

dan otonomi dipandang sebagai suatu hak dan kewenangan daerah untuk mengatur dirinya sendiri, baik yang menyangkut keputusan administrasi maupun keputusan politik dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan Menurut Rondinelli (1981), desentralisasi merupakan transfer atau pendelegasian wewenang politik dan hukum untuk merencanakan, membuat keputusan dan mengelola fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya terhadap organisasi-organisasi di lapangan dari lembaga-lembaga tersebut, unit-unit pemerintah, otoritas pembangunan regional, wewenang fungsional, pemerintah-pemerintah otonomi lokal, atau lembaga-lembaga non-pemerintahan.

Berdasarkan konsep desentralisasi tersebut, menurut Suwondo (2008), dapat dikategorikan menjadi tiga asas, yaitu: (1) dekonsentrasi, (2) delegasi, dan (3) devolusi. Dekonsentrasi pada dasarnya merupakan bentuk desentralisasi yang kurang ekstensif, sekadar pergeseran beban kerja dari kantor-kantor pusat departemen kepada staf, itu mungkin tidak diberikan kewenangan untuk merumuskan apa yang dibebankan kepadanya harus dilaksanakan. Delegasi adalah bentuk desentralisasi dalam wujud pembuatan keputusan dan kewenangan-kewenangan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi publik tertentu pada organisasi-organisasi tertentu dan hanya dikontrol secara tidak langsung oleh departemen pusat. Devolusi diartikan sebagai wujud kongkrit dari desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu, adanya otonomi penuh dan kebebasan tertentu kepada pemerintah lokal, serta kontrol yang relatif kecil dari pemerintah pusat terhadapnya. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dalam konteks pelaksanaan tata kelola kehutanan, secara lembaga telah terjadi kerancuan peran dan fungsi atas kepengurusan kehutanan. Kerancuan peran dan fungsi tersebut diakibatkan oleh terbitnya produk-produk kebijakan yang secara substansi saling kontraproduktif antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Kondisi ini membuat kinerja instansi bersangkutan menjadi tumpang tindih dan berpotensi memunculkan konflik pada tingkat pelaksana di lapangan. Persoalan tersebut dapat dilihat pada uraian berikut:

Pertama, desentralisasi wewenang dan tanggungjawab yang diamanatkan dalam UU. No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah menyatakan bahwa kehutanan termasuk urusan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Namun di sisi lain, UU. No.41 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kehutanan menjelaskan bahwa pemerintah pusat melalui Departemen Kehutanan tetap bertanggungjawab atas urusan kehutanan yang ada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk urusan kehutanan yang berada di daerah-daerah (Muttaqin, 2007).

Kedua, peran dan fungsi individu yang berada dalam domain urusan kehutanan di daerah, baik pemerintah pusat melalui Unit-unit Pelaksana Teknis (UPT) di daerah sebagai petugas teknis di lapangan (asas dekonsentrasi) maupun individu yang bekerja pada instansi urusan kehutanan di pemerintah daerah (asas delegasi) juga mengalami kerancuan. Di satu sisi, individu yang bekerja untuk pemerintah pusat merasa berwenang melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana teknis dalam urusan kehutanan di daerah (kerancuan asas dekonsentrasi dengan sentralisasi). Di sisi lain, individu yang berada dalam lingkup kerja pemerintah daerah merasa punya hak penuh (kerancuan antara asas delegasi dengan devolusi) untuk mengurus urusan kehutanan di wilayah kerjanya berdasarkan amanat UU. No.32

tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang dijabarkan dalam PP. No.38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, termasuk di dalamnya urusan kehutanan.

Tumpang tindih wewenang dan tanggungjawab seperti itu dapat memicu terjadinya konflik di lapangan. Terutama pada saat instansi, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang memiliki kesamaan program yang pelaksanaannya berbarengan dan pada lokasi yang sama pula. Individu yang bertugas pun akan dihadapkan pada tumpang tindih tugas dan fungsi. Keadaan ini membuat kinerja mereka tidak efektif dan efisien karena berpotensi memunculkan konflik antar lembaga dan antar personal. Pada sisi lainnya, masyarakat yang menjadi sasaran program pemerintah akan mengalami kebingungan (*confuse*) dan cenderung dirugikan. Masyarakat bingung terhadap program yang harus mereka ikuti dan laksanakan karena tumpang tindih pelaksanaan program tersebut. Masyarakat menjadi rugi apabila program yang ditujukan kepada masyarakat tersebut juga berujung pada ketidakjelasan proses dan hasil (inefektivitas dan inefisiensi). Lebih lanjut, hal tersebut juga dapat memunculkan konflik, baik konflik horisontal di kalangan masyarakat maupun konflik vertikal antara masyarakat dengan pemerintah karena ketidakberesan manajemen (*mismanagement*) pada lingkup pemerintah sebagai inisiator. Kondisi ini tidak sesuai dengan apa yang disebut sebagai tata kelola kehutanan yang baik (*good forest governance*).

Berdasarkan uraian singkat tersebut dapat ditentukan beberapa persoalan sebagai berikut: Pertama, bagaimana desentralisasi yang diamanatkan undang-undang dapat mendukung tata kelola kehutanan yang baik, dengan menyinergikan peran antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan kehutanan melalui produk kebijakan sebagai dasar hukumnya yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Artinya, apakah produk kebijakan yang dibuat pemerintah pusat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum bagi unit pelaksanaan teknis dan pemerintah daerah telah memadai bagi pelaksanaan *good forest governance* secara umum. Kedua, bagaimana upaya menerapkan prinsip *good governance* dalam rangka mewujudkan *good forest governance* di tingkat individu sebagai sumberdaya manusia pekerja teknis di lapangan terkait pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah. Tulisan ini mengkaji aplikasi *good forest governance* dalam perspektif kebijakan dan sumberdaya manusia.

B. Good Forest Governance dalam Perspektif Kebijakan

Menurut Kleden (2004) saat ini yang tuntutan masyarakat mulai mengalami pergeseran dari sekadar tuntutan *clean effective government* beralih kepada kebutuhan akan *good governance*. Tuntutan akan *good governance* adalah bukan lagi kepercayaan rakyat kepada pemerintahnya, tetapi keterwakilan kepentingan sebanyak mungkin orang dalam lembaga-lembaga yang menjalankan pengaturan dan administrasi serta birokrasi. *Good governance* tersebut memuat sembilan prinsip yang dijadikan indikator pelaksanaan sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Kesembilan prinsip tersebut adalah partisipatif (*participatory*), orientasi kesepakatan (*concensus oriented*), akuntabel (*accountable*), transparan (*transparent*), cepat tanggap (*responsive*), efektif dan efisien

(*effective and efficient*), adil dan inklusif (*equitable and inclusive*), mengikuti aturan hukum (*follow the rule of law*), memiliki visi strategis (*strategic vision*).

Guna mendapatkan gambaran yang baik mengenai pelaksanaan *good governance* dalam konteks tata kelola kehutanan (*forest governance*) maka perlu merujuk pada kinerja pemerintah dalam melaksanakan urusan kehutanan. Kinerja pemerintah merupakan kumpulan tindakan yang mengacu pada tiga fungsi pemerintah itu sendiri yaitu: regulator, fasilitator, dan supervisor. Produk kebijakan yang dibuat pemerintah berupa peraturan perundang-undangan tidak lain adalah bagian dari bentuk kinerja pemerintah yang berfungsi sebagai regulator. Produk kebijakan tersebut merupakan sumber acuan utama bagi kajian *good forest governance*. Produk kebijakan akan menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan teknis di lapangan.

Kebijakan mengenai tata kelola kehutanan di Indonesia memiliki perjalanan panjang. Dalam hubungannya dengan desentralisasi, kebijakan pemerintah tentang pengelolaan hutan sudah ada sejak zaman pemerintahan Belanda (Ekawati, 2007). Dalam tulisan ini produk kebijakan yang dikaji menjadi dua: (1) kebijakan kehutanan yang diterbitkan sebelum reformasi, dan (2) kebijakan kehutanan yang diterbitkan sesudah reformasi. Masa reformasi di Indonesia pada tahun 1998 dipilih sebagai acuan karena pada masa itu terjadi perubahan mendasar di Indonesia terhadap semua aspek seperti; politik, ekonomi, sosial, budaya, termasuk kehutanan. Langkah ini ditempuh agar gambaran tentang pelaksanaan *good forest governance* dalam perspektif produk kebijakan bisa lebih obyektif dan mendasar.

1. Kebijakan tata kelola kehutanan sebelum reformasi

Produk kebijakan tata kelola kehutanan sebelum reformasi 1998 dapat dilihat pada Tabel 1. Produk kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang terbit pada masa sebelum reformasi tersebut bersifat sentralistik. Hal itu terkait sistem politik sentralistik yang dianut oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Masa pemerintahan orde lama yang berakhir tahun 1966 dilanjutkan oleh pemerintahan orde baru yang efektif dimulai pada tahun 1967. Pada masa pemerintahan orde baru (1967-1998) paradigma yang dipakai adalah pembangunan nasional yang dilakukan dengan meletakkan pondasi pada sistem politik sentralistik. Politik sentralistik tersebut tercermin dari setiap kebijakan yang dibuat pemerintah orde baru, yaitu selalu bermuara pada stabilitas nasional dengan menekan dan meminimalisir berbagai konflik kepentingan di berbagai daerah.

Konsekuensi logis dari kondisi tersebut adalah kebijakan yang terbit cenderung tidak berpihak kepada keterwakilan kepentingan dan kebutuhan masyarakat di daerah. Sedangkan tuntutan dari *good governance* pada dasarnya adalah keterwakilan kepentingan sebanyak mungkin orang dalam lembaga-lembaga yang menjalankan pengaturan dan administrasi serta birokrasi (Kleden, 2004). Berdasarkan produk kebijakan yang diterbitkan seperti tertulis di atas, dapat dilihat bahwa kewenangan pemerintah pusat sangat dominan. Partisipasi dari pihak pemerintah daerah bersama *stakeholder*-nya masih sangat minim. Pengusahaan hutan oleh pihak swasta pemegang HPH rentan terjadi korupsi dan penyalahgunaan izin pemanfaatan hutan karena pengusahaan hutan bersifat permohonan dan bukan penawaran (Yasmi, 2006). Kondisi ini bertolak belakang dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Tabel 1. Produk Kebijakan Tata Kelola Kehutanan Sebelum Reformasi 1998.

No.	Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
1	1967	UU. No. 5 tahun 1967 Tentang Undang Undang Pokok Kehutanan	Sumberdaya hutan dikelola secara terpusat, mulai dari penentuan kawasan, pembagian areal tebang, sampai penyetoran kewajiban pengusaha kepada pemerintah diatur secara sentralistik
2	1967 dan 1968	UU. No.1 Tahun 1967 tentang Undang Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan UU. No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Asing (PMA)	Mendorong pertumbuhan ekonomi, memberikan izin konsesi HPH kepada pihak swasta hanya melalui pengajuan permohonan kepada menteri yang mengurus bidang kehutanan
3	1980-1990	Lebih dari 150 peraturan perundang undangan bidang kehutanan	Tidak satupun peraturan perundang undangan tersebut mengatur desentralisasi kewenangan di sektor kehutanan
4	1994	Keputusan Menteri No.86/Kpts-II tahun 1994 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Pusat di Bidang Kehutanan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II	Terbatas hanya pada pemanfaatan hutan untuk kepentingan non komersial, seperti penghijauan, konservasi tanah dan air, persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan rakyat atau hutan milik, dan pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan.

Sumber: Ekawati (2007) dan Muttaqin (2007).

2. Kebijakan Tata Kelola Kehutanan Setelah Reformasi

Produk kebijakan tata kelola kehutanan setelah reformasi 1998 dapat dilihat pada Tabel 2. berikut ini :

Tabel 2. Produk Kebijakan Tata Kelola Kehutanan setelah Reformasi 1998

No.	Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
1	1999	UU.No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Memberikan kewenangan dan tanggungjawab yang lebih luas kepada pemerintah kabupaten di Indonesia dalam mengelola sumberdaya alam di daerahnya (otonomi daerah)
2	1999	UU.No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah	Melengkapi UU No. 22 tahun 1999, dengan memberikan alokasi penghasilan dari hutan yang lebih besar ke kabupaten dan provinsi dengan mengubah alokasi pendapatan dari dana reboisasi (DR) dan Provisi sumber daya hutan (PSDH)
3	1999	UU.No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan	Memperkuat kewenangan pemerintah pusat (Departemen Kehutanan) dalam pengurusan kehutanan.

No.	Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
4	2000	Kepmen No.05.1/Kpts/II tahun 2000 tentang Pemberian Kewenangan Kepada Pemerintah Daerah untuk Mengelola Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) 100 ha dan HPH skala 10.000 ha.	Izin cukup dikeluarkan bupati setempat melalui Hak Pemanfaatan hasil hutan (HPHH). Terjadi tumpang tindih dan konflik antara pemegang HPH dan HPHH.
5	2002	Kepmen 541/kpts/II tahun 2002 tentang Pencabutan Kepmen No.05.1/Kpts/II/2000	Menyelesaikan konflik akibat Kepmen sebelumnya dan memperbaiki kinerja SDM kehutanan.
6	2002	Peraturan Pemerintah No.34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.	Mengatur sistem perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) yang sebelumnya dikenal dengan HPH.
7	2003	Kepmenhut No.32/Kpts/II tahun 2003 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam atau Hutan Tanaman Melalui Penawaran dan Pelelangan	Untuk memperoleh IUPHHK tidak dapat lagi diberikan melalui mekanisme permohonan, namun harus melalui mekanisme penawaran dalam pelelangan
8	2004	Permenhut No.P.05/Menhut-II tahun 2004 Jo. Permenhut No.P.10/Menhut-II/2004 tentang Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Melalui Penawaran Dalam Pelelangan	Memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat yang ingin memanfaatkan hutan melalui IUPHHK dan untuk mendapatkan penawar profesional dan berkualitas serta memiliki komitmen tinggi dalam pemanfaatan hutan secara lestari
9	2004	UU.No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti UU.No.22 tahun 1999	Kewenangan antara provinsi dan kabupaten setara, sehingga semua urusan pemerintahan (hak, kewajiban, kewenangan, dan tanggungjawab) lintas kabupaten menjadi kewenangan pemerintah provinsi.
10	2004	UU.No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang mengganti UU.No.25 tahun 1999	Penerimaan negara dari sektor kehutanan dinyatakan secara eksplisit dalam bentuk proporsi pemerintah pusat, provinsi, dan daerah penghasil maupun daerah bukan penghasil hutan (pasal 14, 15 dan 16) dalam bentuk dana alokasi khusus untuk penggunaan khusus.
11	2004	Kepmenhut No.SK.456/Menhut-VII tahun 2004 tentang Lima Kebijakan Prioritas 2005-2009 Departemen Kehutanan.	Untuk pencapaian sasaran pembangunan jangka menengah periode 2005-2009.
12	2007	Peraturan Pemerintah No.38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.	Urusan kehutanan menjadi urusan pilihan bagi pemerintah daerah. Dalam lampiran PP. tersebut dibuat suatu matrik pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan

No.	Tahun	Produk Kebijakan	Keterangan
		PP. ini juga mengatur desentralisasi urusan kehutanan.	antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan kabupaten.
13	2008	PP.No.6 tahun 2007 jo. PP.No.3 tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan, yang mengganti PP.No.34 tahun 2002	Mengatur sistem perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) maupun non kayu (IUPHHBK) dengan membentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) melibatkan <i>stakeholders</i> di daerah secara partisipatif.

Sumber: Ekawati (2007) dan Muttaqin (2007).

Paska reformasi, produk kebijakan yang terbit bersifat antitesis dari masa sebelum reformasi. Produk kebijakan secara perlahan berubah dari bersifat sentralisasi ke arah desentralisasi. Kuatnya desakan masyarakat agar pemerintah menerapkan sistem politik demokrasi yang mengakomodasi setiap kehendak masyarakat banyak termasuk masyarakat di daerah, membuat pemerintah mencanangkan konsep otonomi daerah. Otonomi daerah tersebut secara substansi mempersyaratkan adanya distribusi kekuasaan, wewenang, hak, dan tanggungjawab antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam mengurus administrasi pemerintahan. Sektor kehutanan termasuk pula menerima dampak dari perubahan sistem pemerintahan secara radikal tersebut. Hasilnya adalah produk kebijakan yang terbit pada masa desentralisasi sejak peristiwa reformasi 1998 secara substansi mulai mengakomodasi kepentingan daerah. Pemerintah pusat secara perlahan dikurangi peranannya dalam melaksanakan urusan yang bersifat lokalitas, termasuk urusan kehutanan.

Beberapa produk kebijakan berkaitan dengan tata kelola kehutanan yang diterbitkan pasca reformasi 1998 secara substansi mengindikasikan adanya upaya penerapan prinsip *good governance*. Uraian berikut akan dibuat secara kronologis mengenai kebijakan yang memuat prinsip *good governance* tersebut.

1. Terjadi distribusi wewenang dan tanggungjawab antara pemerintah pusat dan daerah secara proporsional. Berdasarkan amanat UU. No.32 tahun 2004, kewenangan antara propinsi dan kabupaten menjadi setara. Semua urusan pemerintahan (hak, kewajiban, kewenangan, dan tanggungjawab) yang bersifat lintas kabupaten menjadi kewenangan pemerintah propinsi. Kemudian terjadi perubahan signifikan bagi pemberdayaan pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya, termasuk dari sektor kehutanan melalui UU. No.33 tahun 2004. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa penerimaan negara dari sektor kehutanan dinyatakan secara eksplisit dalam bentuk proporsi pemerintah pusat, provinsi, dan daerah penghasil maupun daerah bukan penghasil hutan (pasal 14, 15, dan 16) dalam bentuk dana alokasi khusus untuk penggunaan khusus. Distribusi wewenang dan tanggungjawab antara pemerintah pusat dan daerah tersebut dapat dimaknai sebagai penerapan prinsip *good governance* yaitu: partisipatif, orientasi kesepakatan, dan akuntabel. Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengurusan sumberdaya hutan merupakan wujud penerapan prinsip partisipatif serta sebagai bentuk pengakuan secara politis baik terhadap eksistensi maupun kompetensi pemerintah daerah dalam mengurus sektor kehutanan di wilayahnya. Undang-undang tersebut secara tidak langsung

menjadi dasar hukum bagi kesepakatan bersama untuk mengelola sektor kehutanan secara desentralisasi. Pertanggungjawaban pemerintah daerah selain kepada lembaga legislatif di daerah, juga dilakukan kepada masyarakat secara langsung di wilayahnya. Akuntabilitas tersebut akan menjadi kunci bagi keberlanjutan program dan kesuksesan kinerja pemerintah daerah. Meski terjadi distribusi wewenang dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pada tataran praktis seringkali partisipasi pemerintah daerah mengabaikan prinsip efektivitas dan efisiensi terkait kebutuhan penambahan anggaran dan SDM di daerah.

2. Terjadi upaya penyelesaian konflik yang dimunculkan akibat kebijakan sebelumnya. Hal ini terkait kebijakan mengenai perizinan pemanfaatan hutan yang tumpang tindih dan menyebabkan konflik antara pemegang HPH dan HPHH. Tindakan pemerintah mengeluarkan kebijakan ini bersifat responsif. Sikap cepat tanggap ini sangat dibutuhkan dalam upaya penyelesaian konflik yang tengah terjadi dan meminimalisasi konflik yang akan terjadi.
3. Terjadi pengaturan sistem perizinan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) yang lebih obyektif dan profesional. Pengaturan izin yang sebelumnya dilakukan dengan sistem permohonan untuk memperoleh HPH diubah menjadi sistem penawaran dan pelelangan. Dengan terbitnya PP. No.6 tahun 2007 jo. PP. No.3 tahun 2008 maka pengaturan sistem IUPHHK maupun IUPHHBK dilakukan melalui pembentukan KPH di daerah yang pelaksanaannya melibatkan *stakeholders*, baik itu pihak swasta, BUMN, maupun masyarakat setempat secara partisipatif. Perubahan proses tersebut dimaknai sebagai aplikasi prinsip adil dan inklusif. Artinya, *stakeholders* diberikan kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam upaya pengelolaan hutan yang diatur secara prosedural melalui pembentukan KPH. Proses tersebut tetap mengacu pada aturan dan perundang-undangan yang berlaku atau mengikuti aturan hukum (*follow the rule of law*).
4. Prinsip visi strategis sudah diterapkan Departemen Kehutanan yang dituangkan dalam Kepmenhut No.SK.456/Menhut-VII tahun 2004 tentang Lima Kebijakan Prioritas 2005-2009 Departemen Kehutanan. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan jangka menengah periode 2005-2009.
5. PP. No.38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang menempatkan urusan kehutanan sebagai salah satu sektor yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. PP. No.38 tahun 2007 ini mengamanatkan bahwa urusan kehutanan menjadi urusan pilihan bagi pemerintah daerah. Dalam lampiran PP.No.38 tahun 2007 tersebut dibuat suatu matrik pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini mengacu pada aturan hukum yang lebih tinggi di atasnya (*follow the rule of law*) yang dalam hal ini adalah UU. No.32 tahun 2004 dan UU. No.33 tahun 2004 yang memperkuat proses implementasi desentralisasi dalam melaksanakan urusan kehutanan.

C. *Good Forest Governance* dalam Perspektif Sumber Daya Manusia

Produk kebijakan sebagai hasil kinerja pemerintah yang menjalankan fungsinya sebagai regulator tentu tidak hanya berupa kumpulan peraturan perundang-undangan *ansich*. Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh para tenaga teknis yang berada di lapangan. Hal ini mempersyaratkan adanya sumberdaya manusia (SDM) yang dapat diandalkan untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal. Indikator kinerja para tenaga teknis tersebut bisa saja diukur berdasarkan kategori cara kerja dan hasil yang diperoleh. Namun indikator kinerja tersebut dapat pula mengacu kepada prinsip-prinsip *good governance* seperti halnya yang dilakukan dalam mengkaji kebijakan sebagai produk dari kinerja pemerintah yang berfungsi sebagai regulator.

Permasalahan mendasar yang dihadapi individu pada tingkat pelaksana kebijakan biasanya terkait soal faktor internal dan faktor eksternal kedirian individu itu sendiri (Hariandja, 2002). Faktor internal merupakan entitas yang berada di dalam diri individu yang bersangkutan, biasanya berkaitan dengan mentalitas dan etos kerja. Faktor eksternal berasal dari luar diri individu, biasanya lebih karena kondisi politik, sosial, budaya, organisasi, lingkungan kerja, dan yang paling penting adalah perubahan kebijakan yang terlampau cepat dari satu kebijakan ke kebijakan berikutnya. Baik kebijakan yang masih berada dalam satu bingkai tugas dan fungsi, maupun kebijakan yang sama sekali berbeda bingkai atau di luar tugas dan fungsinya sebagai pekerja teknis di lapangan. Keadaan seperti itu secara sosiokultural dapat mengakibatkan individu tersebut mengalami anomali atau disorientasi nilai (Kuntowijoyo, 1999). Tugas yang diamanatkan oleh kebijakan dan terutama oleh pimpinan bersangkutan menjadi tidak maksimal dilaksanakan. Dalam perspektif SDM, kedua faktor tersebut dijadikan pokok bahasan selanjutnya dalam tulisan ini.

Lubis (2001) menjelaskan kelemahan yang dimiliki SDM di Indonesia. Lubis membagi ciri-ciri manusia Indonesia menjadi enam, yaitu: (1) munafik, (2) tidak mau bertanggungjawab, (3) berperilaku feodal, (4) percaya pada takhyul, (5) berbakat seni tinggi atau dominan estetis daripada logis, dan (6) berwatak lemah. Keenam ciri tersebut merupakan kondisi obyektif yang ada dalam diri manusia Indonesia pada umumnya. Apabila digunakan perspektif negatif dalam melihat ciri manusia Indonesia yang disampaikan Lubis maka akan ditemui kondisi bahwa pemerintah khususnya, dan bangsa Indonesia pada umumnya akan pesimistis terhadap upaya mewujudkan *good forest governance*. Hal tersebut akan dianggap sebagai kendala dan hambatan paling mendasar dalam penerapan *good forest governance*. Namun, tidak demikian jika yang digunakan adalah perspektif positif. Ciri-ciri manusia Indonesia tersebut dapat menjadi tantangan dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good forest governance*.

Ciri manusia Indonesia tersebut erat kaitannya dengan orientasi hidup. Hal ini tentunya berkaitan pula dengan keyakinan akan norma yang dipercaya oleh manusia bersangkutan. Norma merupakan sekumpulan aturan yang menjadi acuan individu atau masyarakat dalam berpikir, berpersepsi, bersikap dan berperilaku untuk mencapai tujuan bersama (Koentjaraningrat, 1964). Norma tidak lahir dengan sendirinya. Norma dibentuk berdasarkan proses sosialisasi yang terjadi secara sosiologis dalam sebuah masyarakat melalui tahapan-tahapan tertentu.

Menurut Berger dan Luckmann (1991) dan Poloma (2004), tahapan sosialisasi dalam pembentukan norma pada sebuah masyarakat disebut dengan istilah *trias dialektika*: internalisasi, eksternalisasi, dan obyektivasi. Dalam dialektika tersebut, realitas obyektif (obyektivasi) yang ada dalam kehidupan keseharian di tempat individu hidup oleh individu tersebut diserap sebagai dunia semesta atau bagian dari kehidupan yang dijalaninya. Hal itu berlangsung sampai pada membentuk persepsi dalam diri individu (internalisasi). Realitas yang terinternalisasi hingga membentuk persepsi itu sudah menjadi milik individu. Kemudian realitas yang sudah berbentuk persepsi ini akan menentukan sikap bagi individu sebagai dasar acuan dalam bertindak di dalam dunia sosialnya (eksternalisasi). Ketika individu bertindak, maka tindakan individu tersebut kemudian akan menjadi pembentuk bagi realitas yang baru (obyektivasi yang baru). Tahapan tersebut lazim terjadi pada sebuah masyarakat yang sedang berada pada masa transisi dari pemakaian norma-norma lama kepada pemakaian norma-norma baru. Hal ini berkaitan pula dengan pembentukan diri bagi individu yang membutuhkan norma sebagai acuan dalam hidup bermasyarakat. Norma biasanya diperoleh dari orang-orang atau institusi sosial yang berpengaruh (*significant others*) terhadap pembentukan diri individu tersebut.

Dari proses sosialisasi pembentukan norma secara dialektis tersebut, pada taraf lebih lanjut dapat menjadi dasar bagi penerapan norma baru pada individu bersangkutan yang berada pada tingkat pelaksana kebijakan. Figur panutan yang ada pada instansi yang bersangkutan merupakan *significant others*, yang sejatinya dapat melakukan upaya pembentukan norma tersebut. Hal itu dilakukan untuk menambah pemahaman yang kuat kepada individu atas prinsip-prinsip *good forest governance*. Pembentukan norma berguna untuk membangun kompetensi SDM dalam upaya implementasi kebijakan di lapangan. Beberapa hal yang patut dipertimbangkan ketika kebijakan diimplementasikan di lapangan oleh SDM yang tersedia antara lain:

1. Pemahaman terhadap maksud dan tujuan kebijakan.
2. Pemahaman mengenai tugas dan fungsi masing-masing individu.
3. Kesiapan dalam menghadapi resiko pekerjaan.
4. Mentalitas dan etos kerja individu.
5. Pemahaman yang baik tentang prinsip-prinsip *good forest governance*.

Individu yang bertugas di lapangan sudah semestinya responsif atas kebijakan yang terbit, baik itu kebijakan baru maupun kebijakan yang bersifat revisi atas kebijakan yang sudah ada. Pemahaman terhadap tugas dan fungsi masing-masing personil menjadi salah satu tanggungjawab yang dibebankan kepada individu yang bersangkutan. Meskipun sosialisasi dan pembinaan mengenai kebijakan baru beserta tugas dan fungsi individu tersebut merupakan tanggungjawab instansinya namun tetap dibutuhkan sikap proaktif individu. Pemahaman yang mendasar mengenai kebijakan serta tugas dan fungsi yang merupakan implikasi dari kebijakan tersebut akan memunculkan kesiapan individu tersebut dalam menghadapi setiap resiko pekerjaan. Mentalitas dan etos kerja yang baik pun akan terbangun secara kuat. Hal itu menjadi daya dorong bagi efektifitas dan efisiensi kinerja individu tersebut. Secara otomatis pemahaman yang baik atas prinsip-prinsip *good governance* akan tercermin dari cara kerja yang dilandasi pemahaman yang baik pula mengenai kebijakan, tugas dan fungsi, serta daya dukung yang berasal dari kuatnya mentalitas dan etos kerja dari individu tersebut.

IV. KESIMPULAN

1. Produk kebijakan sebelum reformasi bersifat sentralistik, sepihak, dan tidak memperhatikan kebutuhan pemerintah daerah, serta jauh dari implementasi *good forest governance*.
2. Substansi produk kebijakan pasca reformasi sudah lebih adaptif dan responsif dalam mengakomodasi kebutuhan di daerah dan beberapa di antaranya telah memuat prinsip *good forest governance*. Akan tetapi secara praktis, partisipasi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan kehutanan seringkali mengabaikan prinsip efektivitas dan efisiensi terkait kebutuhan penambahan anggaran dan SDM di daerah. Secara umum, prinsip *good forest governance* belum sepenuhnya terimplementasi dan hanya termuat dalam beberapa produk kebijakan pasca reformasi.
3. Faktor internal dan faktor eksternal menjadi persoalan mendasar individu di tingkat pelaksana kebijakan. Faktor internal adalah mentalitas dan etos kerja, sedangkan faktor eksternal adalah kondisi politik, sosial, budaya, organisasi, lingkungan kerja, dan kebijakan berubah-ubah. Gangguan atas kedua faktor itu menyebabkan individu mengalami disorientasi nilai. Pembentukan norma baru yang memuat prinsip *good governance* kepada individu dapat melalui tahapan sosialisasi yang dilakukan *significant others*, yaitu figur panutan yang ada di instansi. Pemahaman individu atas prinsip *good forest governance* tercermin dari cara kerja, menyikapi kebijakan, melaksanakan tugas dan fungsi, serta daya dukung dari kuatnya mentalitas dan etos kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, Peter L, dan Luckmann, Thomas. 1991. Tafsir sosial atas kenyataan: sebuah risalah sosiologi pengetahuan, LP3ES, Jakarta.
- Ekawati, Sulistya. 2007. Kewenangan pusat dan daerah dalam pengurusan hutan di era desentralisasi, dalam Prosiding Seminar *Good Forest Governance* Sebagai Syarat Pengelolaan Hutan Lestari, Puslitsosek, Bogor.
- Hariandja, Marihot Tua Effendi. 2002. *Manajemen SDM: pengadaan, pengembangan, pengkompensasian, dan peningkatan produktivitas pegawai*. Grasindo. Jakarta.
- Kleden, Ignas. 2004. *Dari government ke governance*, dalam masyarakat dan negara: sebuah persoalan. Indonesiatara. Magelang.
- Koentjaraningrat. 1964. Pengantar antropologi. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Kuntowijoyo. 1999. Budaya dan masyarakat, Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Lubis, Mochtar. 2001. Manusia Indonesia (sebuah pertanggungjawaban). Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Muttaqin, M. Zahrul. 2007. Agenda riset tata kelola kehutanan dalam konteks desentralisasi, dalam Prosiding Seminar *Good Forest Governance* Sebagai Syarat Pengelolaan Hutan Lestari, Puslitsosek, Bogor.

- Poloma, Margaret M. 2004. *Sosiologi kontemporer*, diterjemahkan oleh tim Yasogama, Cetakan 6, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A. *et al*, 1981, *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, World Bank Staff Working Papers, Washington DC.
- Suwondo. 2008. *Desentralisasi pelayanan publik: hubungan komplementer antara sektor negara, mekanisme pasar dan organisasi non pemerintah*, publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/5Desentralisasi%20Pelayanan%20Publik-Suwondo.pdf, Diakses Senin, 6 September 2008 pukul 15:25 WIB.
- Yasmi, Yudi. 2006. Mengkaji ulang kebijakan politik kehutanan Indonesia. Banjarmasin Post. edisi 12 Oktober.
- Zuhro, R. Siti. 1998. Otonomi dan pemerintahan daerah di Thailand, dalam Laporan Penelitian: Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan, PPW-LIPI, Jakarta.