

**TATA HUBUNGAN KERJA ANTAR INSTITUSI KEHUTANAN
DALAM PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG
DI ERA OTONOMI DAERAH**
*(The Study of Working Relationship Between Institution in the Management of
Protected Forest in the Era of Autonomy)*

Oleh/By :

Sulistya Ekawati

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan
Jalan Gunung Batu No. 5, Po. Box 272, Bogor 16610
Telp./Fax. 0251 8633944; email: ekawati69@yahoo.com

ABSTRACT

Working relationship between forestry institutions in the management of protected forest face many problems in the era of autonomy. There is duplication and lack of clarity between the role of institutions. This paper aims to analyze the implementation and the working relationship between forestry institutions in the management of protected forest. This study was conducted in three Regencies, that is : East Tanjung Jabung Regency, Sarolangun Regency and South Solok Regency. This study uses a qualitative approach. The study result showed that management of protected forests in the three Regencies are conducted by Plantation and Forestry Service, under the responsibility of a division under the service. Not all the authorities have been decentralized management of protected forest which has been implemented by the Regency government. Coordination between local and central institutions have not gone well. There are four institutions that have a coordinating function in the management of protected forests, namely: the provincial forestry office, BKSDA, BPDAS and PUSDAL. Institutions have not been optimally perform its functions as facilitator and mediation between the Central's Technical Implementation Unit (UPT Pusat) with the Technical Service in the Regency and facilitation of several Regencies in one area of province. Working relationships in the management of protected forest need to be improved.

Keyword : Working relationship, institution, protected forest

ABSTRAK

Tata hubungan kerja antar institusi kehutanan dalam pengelolaan hutan lindung di era otonomi banyak menemui masalah. Ada duplikasi dan ketidakjelasan peran antar institusi. Kajian bertujuan untuk menganalisis implementasi dan tata hubungan kerja antar institusi kehutanan dalam pengelolaan hutan lindung. Kajian ini dilakukan di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Solok Selatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa : pengelolaan hutan lindung di ketiga kabupaten dilakukan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Pengelolaan hutan lindung berada dibawah tanggung-jawab sebuah Bidang di bawah Dinas. Belum semua kewenangan pengelolaan hutan lindung yang didesentralisasikan sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten. Ada beberapa kewenangan sub bidang yang sama persis antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Koordinasi antar institusi Pusat dan Daerah belum berjalan baik. Ada empat institusi yang mempunyai fungsi koordinasi dalam pengelolaan hutan lindung yaitu : Dinas Kehutanan Provinsi, BKSDA, BPDAS dan PUSDAL. Institusi tersebut belum optimal menjalankan fungsinya sebagai fasilitator dan mediasi antara UPT Pusat di Daerah dengan dan Dinas-Dinas Teknis Kehutanan di kabupaten maupun fasilitasi beberapa kabupaten dalam satu wilayah provinsi. Tata hubungan kerja pengelolaan hutan lindung perlu ditingkatkan.

Kata kunci : Tata hubungan kerja, institusi, hutan lindung

I. PENDAHULUAN

Hutan lindung¹ merupakan barang publik. Barang publik adalah barang yang tidak punya tandingan (*non rivalry*) dalam konsumsi dan/atau manfaatnya tidak bisa dipisahkan (*non excludable*) (Fauzi, 2004). Barang seperti ini menyebabkan kegagalan pasar dan memiliki karakteristik yang menyulitkan sektor swasta untuk memproduksinya karena tidak menguntungkan. Barang publik dimanfaatkan oleh banyak orang, sehingga biasanya dibiayai dari dana publik.

Berbagai faktor membuat sumber daya alam, termasuk hutan lindung sulit untuk ditata kelola dengan pemerintahan yang baik. Hal tersebut disebabkan karena : 1) Sumber daya alam merupakan *common pool resources*, yang mempunyai sifat yang berbeda dan sulit, sehingga menantang untuk ditata dibanding barang privat atau barang publik, 2) Pemanfaatan sumberdaya menghasilkan eksternalitas dan 3). Kompleksitas batas-batas spasial dan temporal sumber daya alam dengan potensi eksternalitasnya jarang sesuai dengan lembaga-lembaga politik yang ada (Andersen *et al*, 2004).

Pergeseran kewenangan pengelolaan dari pusat ke tingkat lokal kadang-kadang berakibat buruk bagi kawasan lindung. Dampak negatif ini seringkali terjadi ketika proses desentralisasi merupakan hasil adanya krisis, sehingga terburu-buru, tidak terencana dan anarkhis. Kawasan lindung di pedalaman Indonesia menunjukkan bagaimana berbahanya ketika pengelolaan kawasan yang mempunyai nilai global didesentralisasikan tanpa adanya institusi lokal atau pendanaan untuk mengisi kekosongan pengelolaan (Sayer *et al*, 2006).

Di Indonesia, desentralisasi hutan lindung dimulai sejak Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1998 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan, Pengelolaan hutan lindung diserahkan kepada Kepala Daerah Tingkat II yang mencakup kegiatan pemancangan batas, pemeliharaan batas, mempertahankan luas dan fungsi, pengendalian kebakaran, reboisasi dalam rangka rehabilitasi lahan kritis pada kawasan hutan lindung, dan pemanfaatan jasa lingkungan. Kemudian Pemerintah menerbitkan PP No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Daerah Provinsi sebagai Daerah Otonom yang direvisi menjadi PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. PP tersebut menyatakan bahwa pengelolaan hutan lindung menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Setelah kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung diberlakukan terjadi perubahan pola tata hubungan kerja antara institusi. Tata hubungan kerja adalah rangkaian prosedur kerja dan sistem kerja yang mengatur tata hubungan tugas dan fungsi antara bagian/unit/organisasi dengan bagian/unit/organisasi lain demi terwujudnya suatu koordinasi dan sinkronisasi atas pelaksanaan tugas dan fungsi institusi yang bersangkutan. Pengelolaan hutan lindung melibatkan banyak aktor dan institusi. Apakah institusi dan aktor yang terlibat sudah menjalankan tugas pokok dan fungsinya, seperti

¹ Hutan Lindung menurut UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mencegah erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah.

yang diamanatkan dalam aturan perundangan? Jika belum apa penyebabnya? Dan apakah ada fungsi-fungsi tertentu yang belum diakomodir?

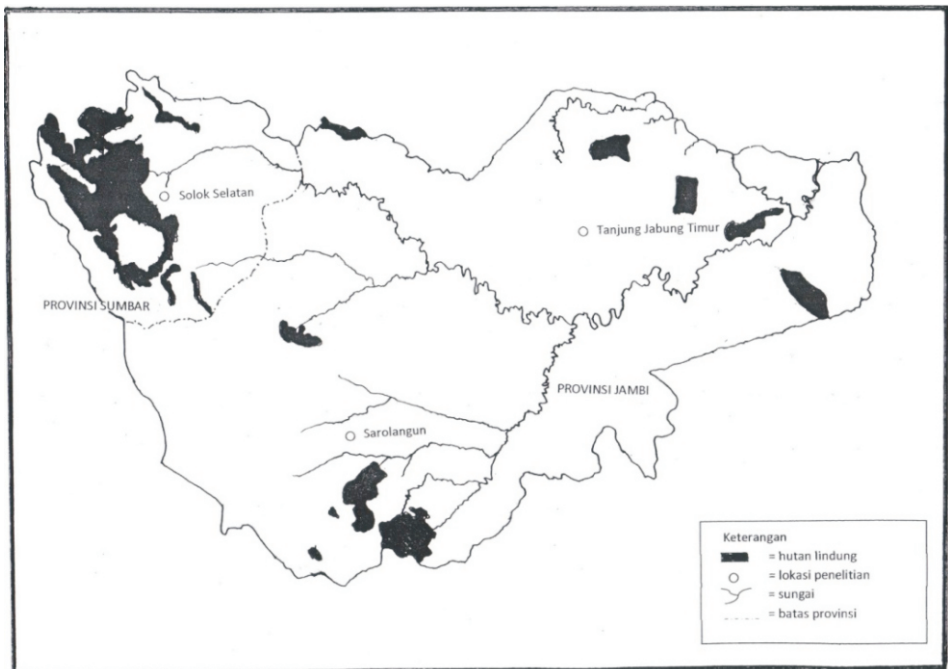
Tujuan dari kajian ini adalah : 1) Menganalisis institusi yang terlibat dalam pengelolaan hutan lindung di kabupaten; 2) Mengetahui implementasi pengelolaan hutan lindung oleh Pemerintah Kabupaten; dan 3) Menganalisis tata hubungan kerja antar institusi kehutanan dalam pengelolaan hutan lindung di era desentralisasi.

II. Metode Penelitian

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan pada bulan September sampai dengan bulan Desember 2009. Sampel penelitian diambil di kabupaten yang mempunyai hutan lindung dalam cakupan DAS, karena hutan lindung mempunyai fungsi yang terkait dengan tata air. DAS yang dipilih adalah DAS Batanghari. DAS Batanghari merupakan salah satu DAS yang mempunyai luas daerah tangkapan air (*catchment area*) \pm 4,5 juta hektar, merupakan DAS terbesar kedua di Indonesia dan merupakan DAS nasional (lintas provinsi). DAS Batanghari dikategorikan sebagai DAS kritis, di mana kuantitas dan kualitas airnya sudah di ambang batas ketentuan sungai yang lestari.

Sebagai sampel dipilih kabupaten yang mempunyai hutan lindung di bagian hulu, tengah dan hilir DAS. Kabupaten yang dipilih di bagian hulu adalah Kabupaten Solok



Gambar 1. Sketsa Kabupaten Penelitian di DAS Batanghari
Figure 1. Sketch of Research Regency in Batanghari Watershed

B. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan :

a. Pengumpulan data sekunder

Data sekunder dikumpulkan dari dokumen-dokumen di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dokumen tersebut dikumpulkan dengan menggunakan *non probability sampling design*, yaitu rancangan pengambilan sampel jika *sampling frame* tidak diketahui. Ada dua teknik yang dapat digunakan jika *sampling frame* tidak diketahui yaitu : a) *Convenience sampling*, karena populasi dokumen yang terkait dengan penelitian tidak dapat diidentifikasi, sehingga peneliti mengambil sampel dimana dan kapan saja; serta b) *Purposive sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel sesuai dengan tujuan penelitian dengan cara membangun kriteria (Rifee *et al.*, 2005). Adapun kriteria pemilihan dokumen yang dibangun adalah : a) Memiliki substansi terkait dengan topik penelitian (pengelolaan hutan lindung, desentralisasi); b) Dokumen cetak atau digital; c) Tahun publikasi sampel dengan Juni 2009.

Data sekunder yang diambil adalah : UU, PP, SK/Peraturan Menteri, SK/Peraturan Gubernur/Bupati, buku pedoman, laporan dan sebagainya.

b. *Indepth interview dengan informan*

Informan adalah orang yang diwawancarai, diminta informasi oleh pewawancara, yang diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi atau fakta dari suatu obyek penelitian (Bungin, 2009). *Indepth interview* dilakukan dengan menggunakan *snow ball sampling*. Istilah *snowball* mengacu pada suatu proses akumulasi dari satu subyek kemudian menyarankan kepada subyek yang lain. Prosedur ini menurut Babbie (2010) menghasilkan sampel yang representative, terutama digunakan untuk tujuan mengeksplorasi suatu topik. Wawancara dilakukan dengan cara melakukan wawancara dan dialog dengan pejabat instansi terkait yang berhubungan dengan kegiatan pengelolaan hutan lindung di Tingkat Pusat maupun di daerah. Institusi di tingkat pusat adalah Departemen Dalam Negeri, Badan Planologi, Ditjen RLPS, dan Ditjen PHKA. Sedangkan institusi pusat yang ada di daerah adalah : BPKH (Balai Pemetaan Kawasan Hutan), BPDAS (Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai), BKSDA (Balai Konservasi Sumberdaya Alam). Institusi di tingkat propinsi dan kabupaten adalah Dinas Kehutanan.

C. Analisis Data

Menurut Huberman dan Miles (1994), analisis data yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah analisis interaktif, di mana kegiatan pengumpulan data dan analisis data dalam penelitian kualitatif tidak dipisahkan satu sama lain, berlangsung secara simultan dan serempak, prosesnya berbentuk siklus dan bukan linier.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Institusi yang Terkait dengan Pengelolaan Hutan Lindung

1. Tingkat Kabupaten

Keberadaan institusi di tingkat kabupaten menjadi sangat penting ketika pengelolaan hutan lindung didesentralisasikan ke kabupaten. Pasal 7 dari PP No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menyebutkan bahwa Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib² dan urusan pilihan³, namun tidak berarti bahwa bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Walaupun luas hutan di ketiga kabupaten mempunyai hutan yang luas (seperti tampak pada Tabel 1), tetapi dengan pertimbangan tertentu (keuangan, kebutuhan daerah, cakupan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas dan sebagainya), maka urusan kehutanan tidak berdiri menjadi satuan organisasi tersendiri, tetapi bisa digabung dengan urusan lain yang

² Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya.

³ Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintah daerah untuk diselenggarakan, yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah.

Tabel 1. Luas Hutan di Lokasi Penelitian

Table 1. Forest Size in Research Sites

No No	Kabupaten Regency	Kawasan Hutan (Ha) Forest Area (Ha)			Total luas hutan (Ha) Total of Size Forest (Ha)	Luas Kabupaten (km ²) Size Regency	Prosentase luas hutan di kabupaten (%) Percentage of Size Forest in Regency
		Hutan Lindung Protected Forest	Hutan Konservasi Conservation Forest	Hutan Produksi Production Forest			
1.	Tanjung Jabung Timur	23.748,00	132.461,60	55.175,20	211.384,80	5.445,0	38,00
2.	Sarolangun	54.285,20	9.678,74	188.413,87	252.377,81	6.174,0	40,88
3.	Solok Selatan	92.417,00	65.784,00	73.659,00	231.860,00	3.346, 2	69,29

Sumber : BIPHUT Jambi, 2004 ;Dinas Kehutanan dan Perkebunan Solok Selatan, 2009

Source : Office of Information and Forest Mapping Jambi, 2004; Service of Forest and Plantation of South Solok,

Dari ketiga kabupaten penelitian, pengelolaan hutan menjadi kewenangan teknis Dinas Kehutanan dan Perkebunan, tetapi dalam perjalanannya terjadi perubahan nama dinas di Kabupaten Sarolangun menjadi Dinas Perkebunan dan Kehutanan, karena kontribusi sektor Perkebunan dirasakan lebih penting daripada sektor kehutanan. Pengelolaan hutan lindung merupakan tugas dan fungsi satu atau dua buah Bidang dalam struktur organisasi di Dinas Kehutanan dan Perkebunan di Kabupaten.

2. Tingkat Provinsi

Institusi yang mengurus pengelolaan hutan di Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat adalah Dinas Kehutanan. Kedua provinsi ini tampaknya masih konsen terhadap sektor kehutanan, hal tersebut dapat dilihat dari masih adanya dinas kehutanan dalam susunan organisasi perangkat daerah di provinsi. Kedua Dinas Kehutanan tersebut berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Dari sisi kelembagaan, Dinas Kehutanan Provinsi keberadaannya sangat relevan sebagai *jembatan* antara kepentingan Pusat dan Daerah. Dalam hal ini Dinas Kehutanan Provinsi berperan *sebagai koordinator* program antara UPT (Unit Pelaksana Teknis) Departemen Kehutanan yang berjumlah 7 (tujuh) dengan Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota. Hal ini dibuktikan dengan tugas desentralisasi dan midedewind yang ada selama ini.

Dinas Kehutanan Provinsi Jambi mempunyai 2 UPTD yaitu Balai BIPHUT dan Balai Pelayanan Informasi Kehutanan. Balai Inventarisasi dan Perpetaan Hutan (BIPHUT) mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan inventarisasi hutan,

pengukuran dan perpetaan hutan dalam upaya pemantapan kawasan hutan.

3. Institusi pusat di daerah

Ada beberapa Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat yang ada di daerah, yaitu : Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH), Balai Konservasi Sumberdaya Alam (BKSDA), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) dan satu pusat, yaitu Pusat Pengendalian Pembangunan Kehutanan Regional (PUSDAL).

Tabel 2. Nama, Lokasi dan Tupoksi Unit Pelaksana Teknis/Pusat Pengendalian Pembangunan Regional di Lokasi Penelitian

Table 2. *The name, Location, Task and Function of Technical Implementation Unit/Center of*

No	UPT/tupoksi	Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
1.	BPKH Identifikasi potensi, pelaksanaan penataan batas, pentagunaan, penetapan, perubahan status, pemetaan dan pengelola sistem informasi geografis dan perpetaan kehutanan	BPKH Wilayah XIII Pangkal Pinang di Pangkal Pinang	BPKH Wilayah XIII Pangkal Pinang di Pangkal Pinang	BPKH Wilayah I Medan di Medan
2.	BPDAS Penyusunan rencana, penyajian informasi, pengembangan model pengelolaan dan kelembagaan DAS serta monev DAS	BPDAS Batanghari di Jambi	BPDAS Batanghari di Jambi	BPDAS Batanghari di Jambi
3.	BKSDA penyelenggaraan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya pengelolaan kawasan konservasi dan koordinasi teknis pengelolaan taman hutan raya dan hutan lindung	BKSDA Jambi Di Jambi	BKSDA Jambi di Jambi	BKSDA Sumatera Barat di Padang
4.	PUSDAL Koordinasi dan sinkronisasi, pemberian bimbingan, pemantauan, evaluasi perencanaan dan pengelolaan kehutanan regional	PUSDAL Wilayah I di Jakarta	PUSDAL Wilayah I di Jakarta	PUSDAL Wilayah I di Jakarta

Menurut Manan (2001), banyaknya kantor-kantor pusat di daerah sangat mempengaruhi kemandirian otonomi. Untuk menjamin kemandirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi kecuali sangat diperlukan sekali. Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan (*midebewind*). Dari Tabel 2 diatas terlihat bahwa keberadaan UPT tersebut mengemban tupoksi yang berhubungan dengan pemantapan kawasan, koordinasi, penyusunan rencana makro dan pengelolaan kawasan konservasi. PP No 38 Tahun 2007 tentang pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat adalah menetapkan Norma, Standart, Pedoman dan Kriteria (NSPK)⁴. Selanjutnya dalam lampiran PP tersebut disebutkan bahwa urusan yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah pelaksanaan :1) Pelaksanaan pengukuhan, penunjukkan dan penataan batas serta penetapan kawasan hutan; 2) Pengelolaan kawasan konservasi, kecuali Tahura; 3) Penetapan rencana pengelolaan hutan dua puluh tahunan dan lima tahunan; 4) Pelaksana pengaturan penatausahaan hasil hutan dan 5) Kordinasi, bimbingan, supervisi, konsultasi, pemantauan dan evaluasi bidang kehutanan skala nasional. Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa keberadaan UPT tersebut masih dibutuhkan keberadaannya di daerah, yang harus dilakukan saat ini adalah memaksimalkan tupoksi UPT tersebut agar maksimal. Masih ditemui lemahnya beberapa UPT dalam mengemban tugas dan fungsinya, seperti koordinasi pengelolaan hutan lindung, monev DAS dan pemantapan kawasan hutan. Selain itu posisi UPT yang jauh dari kabupaten-kabupaten yang menjadi cakupan wilayah kerjanya juga menimbulkan masalah dalam koordinasi.

B. Kewenangan Pengelolaan Hutan Lindung

Kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung⁵ meliputi : inventarisasi hutan, rehabilitasi hutan dan perlindungan hutan, pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam appendix CITES dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten.

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan hutan lindung adalah :

- a. Pelaksana pengukuhan kawasan hutan lindung
- b. Pelaksana penunjukkan kawasan hutan lindung
- c. Penyelenggaraan tata batas, penataan dan pemetaan kawasan hutan lindung
- d. Pelaksana penetapan kawasan hutan lindung

⁴ Menurut penjelasan PP No 38 Tahun 2007 yang dimaksud dengan norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prosedur adalah metode atau tata cara untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kriteria adalah ukuran yang dipergunakan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁵ Kewenangan pengelolaan hutan lindung secara jelas dan terperinci disebutkan di dalam lampiran PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

- e. Penetapan NSPK dan pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan dan lima tahunan unit KPHL
- f. Penetapan NSPK rencana pengelolaan tahunan unit KPHL
- g. Penetapan NSPK dan pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) dan lima tahunan (jangka menengah) unit pemanfaatan hutan lindung
- h. Penetapan NSPK rencana pengelolaan tahunan unit usaha pemanfaatan KPHL
- i. Penetapan NSPK dan pengesahan penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung

Beberapa kegiatan tersebut ternyata meninggalkan problem yang sangat kompleks dan sangat mempengaruhi kegiatan pengelolaan hutan lindung oleh Pemerintah Kabupaten. Di samping itu belum semua NSPK tentang pengelolaan hutan lindung sudah disusun oleh Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan), yang dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan tugasnya. Kewenangan Pemerintah Provinsi yang terkait dengan hutan lindung meliputi pembuatan pedoman, fasilitasi, koordinasi, pengesahan rencana tahunan dan penyelenggaraan urusan yang bersifat lintas kabupaten. Kewenangan Pemerintah Kabupaten adalah kewenangan penyelenggaraan dalam cakupan satu kabupaten.

Tabel 3. Implementasi Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung Berdasarkan PP No 38 Tahun 2007 di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Sarolangun dan Solok Selatan

Table 3. *Implementation of Decentralized Management of Protected Areas Based on Government Regulation No. 38/ 2007*

No No	Fungsi Function	Kabupaten Regency		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
1.	Pelaksanaan			
	• Inventarisasi hutan lindung dalam kabupaten	+	-	-
	• Pelaksana rehabilitasi dan pemeliharaan rehabilitasi	+	+	+
	• Pelaksana reklamasi hutan pada areal bencana alam skala kabupaten	-	-	-
	• Perlindungan dan pengamanan hutan	+	+	+
2.	Pertimbangan teknis			
	• Pertimbangan teknis penyusunan rancang bangun dan pengusulan pembentukan wilayah pengelolaan hutan lindung serta institusi wilayah pengelolaan hutan	-	-	-

Tabel 3. Lanjutan
 Table 3. Continued

No No	Fungsi Function	Kabupaten Regency		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka panjang) unit KPHL 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit KPHL 			
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) unit KPHL 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan tahunan (jangka pendek) usaha pemanfaatan hutan lindung 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis pengesahan penataan areal kerja unit usaha pemanfaatan hutan lindung kepada provinsi 	-	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Pertimbangan teknis rencana rehabilitasi hutan dan lahan DAS 	+	+	+
3.	Penyusunan rencana			
	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan rencana-rencana kehutanan tingkat kabupaten 	+	+	+
	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusun rencana reklamasi hutan pada areal bencana alam skala kabupaten 	-	-	-
4.	Pemberian ijin			
	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan 	-	-	

Tabel 3. Lanjutan
Table 3. Continued

No No	Fungsi Function	Kabupaten Regency		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
	• Pemungutan HHBK yang tidak dilindungi dan bukan masuk daftar CITES	-	-	-
	• Pemanfaatan jasa lingkungan	-	-	-
5.	Penetapan			
	Penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan lindung yang tidak dibebani ijin pemanfaatan/pengelolaan hutan	+	+	+
6.	Pemantauan			
	Pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan	+	-	-

Keterangan : + = kewenangan sudah dijalankan - = kewenangan belum dijalankan
Remarks : + = *authority has been executed* - = *authority has not been executed*

Pada Tabel 3 nampak bahwa ada beberapa kewenangan pengelolaan hutan lindung yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten belum berjalan, yaitu; pertimbangan teknis pembentukan dan penyusunan rencana KPHL dan pemberian ijin pemanfaatan kawasan hutan. Kegiatan pembentukan dan penyusunan rencana KPHL belum berjalan sebab saat ini di ketiga kabupaten belum ada inisiasi untuk pembentukan KPH.

Kegiatan pemberian ijin pemanfaatan kawasan hutan, seperti kegiatan HKM (Hutan Kemasyaratan) belum pernah diterbitkan oleh Dinas kehutanan Kabupaten. Pemanfaatan jasa lingkungan seperti air minum, listrik, karbon belum pernah ada, walaupun ada pemanfaatan tersebut dalam skala kecil/skala rumah tangga. Pemungutan hasil hutan bukan kayu, sampai saat ini juga belum maksimal karena ketidakjelasan tata usaha HHBK.

Kegiatan inventarisasi hutan lindung belum dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Sarolangun dan Solok Selatan, sedangkan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur sudah melakukannya. Kendala yang dihadapi Kabupaten Sarolangun sehingga belum menjalankan inventarisasi adalah pendanaan dan SDM.

Beberapa kewenangan yang sudah dijalankan oleh tiga kabupaten tersebut seperti : pelaksana dan pemeliharaan rehabilitasi, perlindungan hutan, penetapan rancangan rehabilitasi hutan lindung, penyusunan rencana kehutanan tingkat kabupaten dan pertimbangan teknis rencana rehabilitasi hutan. Kewenangan perlindungan hutan sudah dijalankan oleh Dinas Kehutanan berupa patroli keamanan hutan dan pemadaman jika terjadi kebakaran, tetapi karena keterbatasan pendanaan dan SDM, kegiatan tersebut belum maksimal.

Permasalahan lain yang dihadapi dalam desentralisasi pengelolaan hutan lindung adalah adanya kewenangan yang sama antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten, yaitu : pertimbangan teknis rencana pengelolaan dua puluh tahunan (jangka Panjang) unit KPHL, pertimbangan teknis rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit KPHL, pertimbangan teknis pengesahan rencana kerja usaha (dua puluh tahunan) unit usaha pemanfaatan hutan lindung dan pertimbangan teknis pengesahan rencana pengelolaan lima tahunan (jangka menengah) unit usaha pemanfaatan hutan lindung.

C. Tata Hubungan Kerja

Beberapa institusi, tidak terkecuali Institusi Pusat belum menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan hutan di kabupaten, seperti terlihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Institusi yang Terlibat dalam Pengelolaan Hutan Lindung
Table 4. *Institutions Involved in Management of Protected Forest*

No No	Fungsi Function	Kabupaten Regency		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
1.	Pelaksanaan			
	• Inventarisasi hutan lindung dalam kabupaten	BPKH, Dinas Kehutanan Provinsi, Konsultan	-	-
	• Pelaksana rehabilitasi dan pemeliharaan rehabilitasi	Dinas Kehutanan Provinsi, BPDAS	Dinas Kehutanan Provinsi, BPDAS	Dinas Kehutanan Provinsi, BPDAS
	• Pelaksana reklamasi hutan	Dinas Kehutanan Provinsi, BPDAS, Pemegang Konsesi Pinjam Pakai Kawasan Hutan	-	-
	• Perlindungan dan pengamanan hutan	BKSDA, Kepolisian,Kejaksanaan, Dinas Kehutanan Provinsi, FLEGT	BKSDA, Dinas Kehutanan Provinsi, Kejaksanaan	BKSDA, Dinas Kehutanan Provinsi, Kejaksanaan
5.	Penetapan			
	Penetapan rencana pengelolaan, rencana tahunan dan rancangan rehabilitasi hutan pada hutan lindung yang tidak dibebani ijin pemanfaatan/ pengelolaan hutan	BPDAS	BPDAS	BPDAS
6.	Pemantauan			
	Pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan	Dinas Kehutanan Provinsi, BPDAS	-	-

Keterangan : *) Kewenangan belum dijalankan
Remark : *) Authority have not been executed

Tabel 4 di atas mendeskripsikan beberapa institusi yang terkait dalam pengelolaan hutan lindung sesuai PP No 38 Tahun 2007. Dalam melaksanakan tugas, Dinas Kehutanan Kabupaten berkoordinasi dengan UPT di lingkungan Departemen Kehutanan, serta Dinas Kehutanan Propinsi serta instansi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Kewenangan inventarisasi hutan lindung melibatkan Dinas Kehutanan Provinsi, BPKH dan konsultan. Dinas Kehutanan Provinsi bertugas untuk menyusun pedoman inventarisasi, BPKH sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat menyusun NSPK dan pelaksana inventarisasi hutan skala nasional. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tanjung jabung Timur melaksanakan inventarisasi hutan lindung, walaupun ada kendala dalam SDM, oleh karena itu ditunjukkan pihak ketiga (konsultan) untuk melakukan kegiatan tersebut. Dinas Kehutanan Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Solok Selatan belum menjalankan inventarisasi hutan, data inventarisasi yang digunakan merujuk pada inventarisasi hutan yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Propinsi.

Koordinasi Dinas Kehutanan Provinsi (UPTD Sub BIPHUT) dengan Departemen Kehutanan kurang berjalan baik. Sampai saat ini Sub BIPHUT hanya punya citra landsat tahun 2003, beberapa kegiatan dari Departemen Kehutanan yang berhubungan dengan kawasan hutan, laporannya tidak pernah diberikan ke daerah. Permasalahan di daerah yang berkenaan dengan tata batas kawasan selalu melibatkan saksi ahli dari Sub BIPHUT, bukan dari BPKH (Provinsi Jambi masuk wilayah BPKH Pangkal Pinang), padahal sebenarnya kewenangan tata batas ada di Pemerintah Pusat (BPKH).

Permasalahan pengelolaan hutan lindung sebagian besar juga berakar dari carut marutnya masalah kawasan hutan. Urusan yang berhubungan dengan pengukuhan, penunjukkan, penyelenggaraan batas, penataan, pemetaan dan penetapan kawasan hutan merupakan urusan Pemerintah Pusat. Perpanjangan tangan Pemerintah Pusat yang ada di daerah adalah BPKH. BPKH dibentuk berdasarkan perwilayahan, kabupaten-kabupaten di Jambi masuk wilayah BPKH Pangkal Pinang, sedangkan kabupaten-kabupaten di Sumatera Barat masuk wilayah BPKH Medan. Akses yang jauh dan luasnya wilayah yang ditangani masing-masing BPKH menyebabkan permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan kawasan hutan tidak dapat ditangani secara optimal.

Kegiatan rehabilitasi hutan lindung dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten dengan mengacu pada Rencana Kerja yang disusun oleh BPDAS, sedangkan Dinas Kehutanan Provinsi bertindak sebagai tim evaluasi kegiatan rehabilitasi. Kegiatan pengamanan hutan melibatkan Polisi, Kejaksaan, Dinas Kehutanan Provinsi dan FLEGT. SPORC adalah institusi dibawah BKSDA yang bertugas menangani penegakan hukum di kawasan hutan, terutama penebangan liar dan perambahan hutan. SPORC berkedudukan di provinsi, sehingga koordinasi kurang berjalan jika ada kejadian pencurian atau perambahan hutan yang harus segera ditangani.

Kegiatan perlindungan hutan dari kebakaran melibatkan KSDA (Manggala Agni), Dinas Kehutanan Provinsi dan FLEGT. Permasalahan yang dihadapi Dinas Kehutanan Kabupaten adalah koordinasi saat peristiwa kebakaran terjadi. Manggala Agni merupakan institusi dibawah KSDA. Seringkali permintaan bantuan tenaga Manggala Agni oleh Dinas Kabupaten kurang direspon, karena ada penegasan bahwa SPORC hanya untuk pengamanan kawasan konservasi.

Salah satu fungsi dalam organisasi yang sangat dibutuhkan untuk menjalin tata hubungan kerja yang baik adalah fungsi koordinasi. Ada beberapa fungsi yang mengembang tugas fungsi koordinasi yaitu : PUSDAL, BKSDA, BPDAS dan Dinas Provinsi. Ada disharmoni antara Pusat, UPT Pusat di daerah dan Dinas Kehutanan Provinsi. Selain juga belum ada kebijakan yang mengatur, agar masing-masing institusi mau berkoordinasi. Ada beberapa permasalahan yang berhubungan dengan koordinasi yaitu : hambatan psikologis (hambatan eselonisasi), hambatan wilayah (luas cakupan wilayah kerja), hambatan politis (diabaikannya institusi lain, karena secara di luar hierarki organisasi).

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

- a. Ketiga kabupaten mempunyai hutan yang luas (lebih dari 35% dari total luas kabupaten), tetapi hutan belum dianggap menjadi urusan wajib, sehingga urusan kehutanan tidak berdiri menjadi satuan organisasi tersendiri, tetapi digabung dengan urusan lain yang serumpun. Pengelolaan hutan lindung di ketiga kabupaten di bawah institusi Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Pengelolaan hutan lindung berada di bawah tanggung-jawab sebuah bidang di bawah dinas.
- b. Beberapa kewenangan pengelolaan hutan lindung oleh Pemerintah Pusat seperti : pengukuhan dan penatagunaan kawasan hutan, meninggalkan problem yang sangat komplek dan sangat mempengaruhi kegiatan pengelolaan hutan lindung oleh Pemerintah Kabupaten. Di samping itu belum semua NSPK tentang pengelolaan hutan lindung sudah disusun oleh Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan), yang dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Kabupaten untuk menjalankan tugasnya.
- c. Belum semua kewenangan pengelolaan hutan lindung yang didesentralisasikan sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten, seperti inventarisasi hutan, pertimbangan teknis pembentukan dan penyusunan rencana KPHL dan pemberian ijin pemanfaatan kawasan hutan.
- d. Ada duplikasi kewenangan dalam pengelolaan hutan lindung antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten.
- e. Koordinasi antar institusi Pusat dan Daerah belum berjalan baik. Ada tiga institusi yang mempunyai fungsi koordinasi dalam pengelolaan hutan lindung yaitu : Pemerintah Provinsi, BKSDA, BPDAS dan PUSDAL. Institusi tersebut belum optimal menjalankan fungsinya sebagai fasilitator dan mediasi antara UPT Pusat di Daerah dengan dan Dinas-Dinas Teknis Kehutanan di kabupaten maupun fasilitasi beberapa kabupaten dalam satu wilayah Provinsi, karena fungsi koordinasi tidak bersifat mengikat.
- f. Tata hubungan kerja pengelolaan hutan lindung belum berjalan dengan baik. Baik Pemerintah Pusat dan Dinas Teknis di Kabupaten belum menjalankan kewenangannya, BKSDA belum menjalankan fungsi fasilitasi pengelolaan hutan lindung, BPDAS dan BPKH ada kendala psikologis eselonisasi dan luasan cakupan wilayah kerja.

B. Saran

1. Pemerintah Pusat perlu segera menyiapkan dan mensosialisasikan NSPK yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung agar Pemerintah Kabupaten mempunyai acuan yang jelas untuk menjalankan kewenangan yang didesentralisasikan.
2. Perlu ada instrument yang dibuat untuk mengikat agar fungsi-fungsi koordinasi yang selama ini ada dapat berjalan baik. Instrument itu bisa berujud dimasukkannya beberapa kriteria dalam penetapan dana GNRHL atau DBH DR seperti : dimasukkannya fungsi lindung, kesediaan dan kemampuan Dinas Kabupaten untuk bekerjasama.
3. Ada beberapa kewenangan sub bidang yang sama persis antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten, sehingga diperlukan penjelasan lebih lanjut agar tidak tumpah tindih.

DAFTAR PUSTAKA

- Andersen KP, Gibson CC and Lehoucg F. 2004. The Politic of Decentralized Natural Resource Governance. *America. Political Science and Politics*. 37:3:421-426 American Political Science Association.
- Babbie E. 2010. *The Practice of Social Research*. Belmont. USA. Wadsworth.
- Bungin B. 2009. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta. Prenada Media Group.
- Fauzi A. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan*. Jakarta. Gramedia.
- Huberman,AM and Miles, MB.1994. Data Management and Analysis Methods in Norman KD and Lincoln YS (Editor). *Handbook of Qualitative, Qualitative Research*. California. Sage Publication.
- Manan,B. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum. Fakultas Hukum UII.Yogyakarta.
- Riffe D, Lacy S, Fico FG. 2005. *Analyzing Media Message. Using Quantitative Content Analysis in Research*. USA. Routledge.
- Sayer J, Elliot C, Barrow E, Gretzinger S, Maginnis S, McShane T dan Shepherd G. 2006. Implikasi dari Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang Didesentralisasikan terhadap Konservasi Keragaman Hayati. Di dalam Colfer CJP, Capistrano D. editor. *Politik Desentralisasi Hutan, Kekuasaan dan Rakyat. Pengalaman di Berbagai Negara*. Bogor. CIFOR.