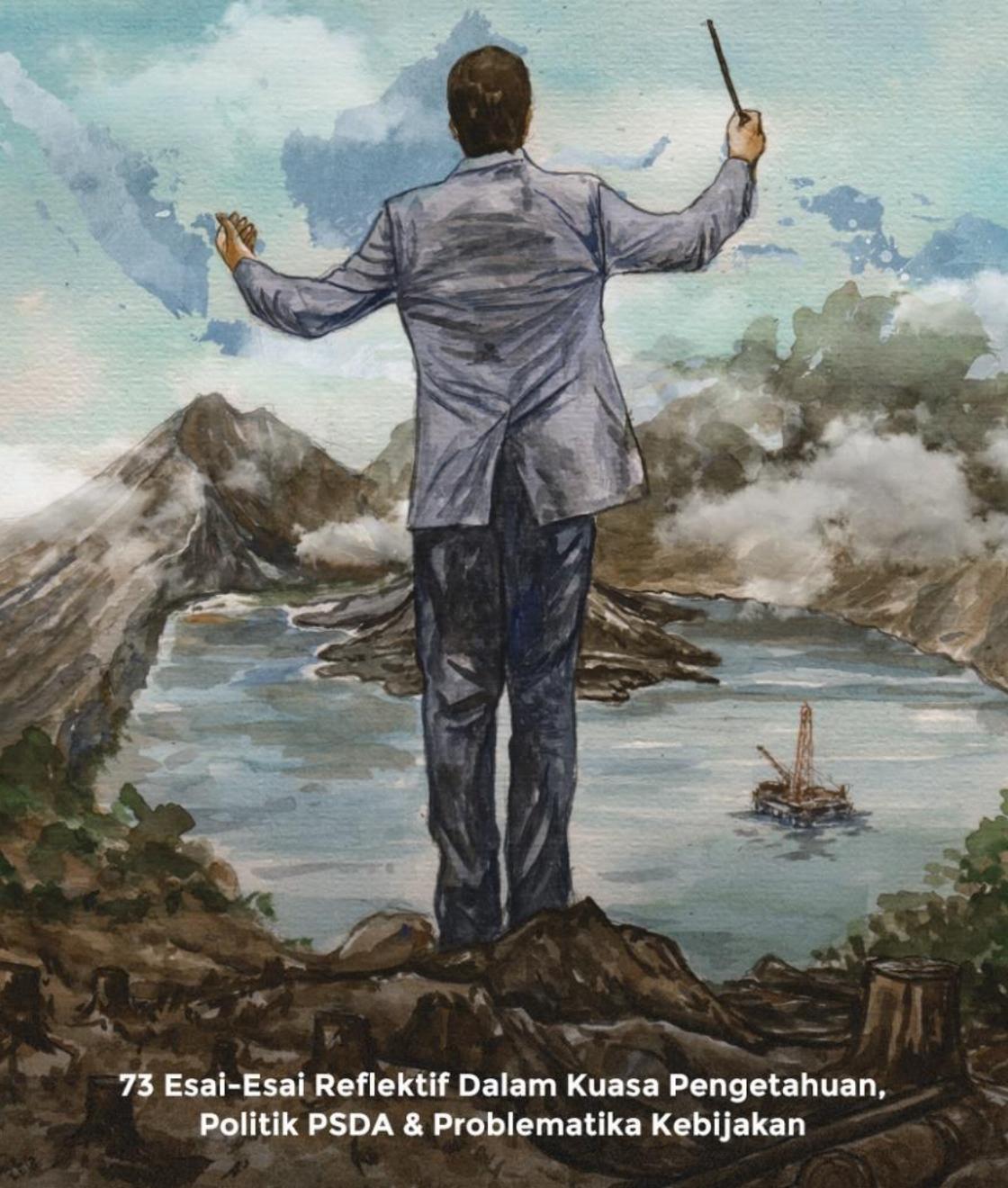




MERANGKAI STANZA

LAGU KEBANGSAAN

HARIADI KARTODIHARDJO



**73 Esai-Esai Reflektif Dalam Kuasa Pengetahuan,
Politik PSDA & Problematika Kebijakan**

MERANGKAI STANZA **LAGU KEBANGSAAN**

**73 Esai-Esai Reflektif Dalam Kuasa Pengetahuan,
Politik PSDA & Problematika Kebijakan**

Penulis

HARIADI KARTODIHARDJO

Editor

**EKO CAHYONO
SOELTHON G. NANGGARA
AMALYA REZA OKTAVIANI**

Penyelaras Bahasa

BRIGITTA ISWORO LAKSMI



Penerbit

FOREST WATCH INDONESIA

2018

**MERANGKAI STANZA LAGU KEBANGSAAN:
73 ESAI – ESAI REFLEKTIF DALAM KUASA PENGETAHUAN,
POLITIK PSDA, DAN PROBLEMATIKA KEBIJAKAN**

Penulis:

Hariadi Kartodihardjo

ISBN: 978-979-96730-7-7

Editor:

Eko Cahyono, Soelthon G. Nanggara, Amalya Reza Oktaviani

Penyelaras Bahasa:

Brigitta Isworo Laksmi

Desain dan Tata Letak:

Rendra D. Saputra

Ilustrasi:

Bambang Nurdiansyah, Bening Jagaddhita

Penerbit:

Forest Watch Indonesia

Jl. Sempur Kaler No. 62 Bogor 16129, Indonesia

Telp. +622518333308

E-mail: fwibogor@fwi.or.id, Website: www.fwi.or.id

Cetakan Kedua

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

KAR Kartodihardjo, Hariadi

Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan: 73 Esai – Esai Reflektif Dalam Kuasa Pengetahuan, Politik PSDA, dan Problematika Kebijakan/**Hariadi Kartodihardjo.-Bogor: Forest Watch Indonesia, 2018.**

389 hlm; 15cm x 23cm

DAFTAR ISI

PROLOG | 2

SELASAR REFLEKSI 1 DI SEPUTAR SELUK BELUK KORUPSI SDA | 10

Institusi "Pseudo-legal" Korupsi Perizinan: Narasi dari Kisah-kisah Nyata dalam Pelaksanaan GNPSDA-KPK | **11**

Koruptor Rasional dan "Jujur" | **19**

Hilangnya Kekayaan Sumber daya Alam:
Penguatan Peran KPK di Tengah Ilusi Perbaikan Kebijakan Usaha
Kehutanan | **21**

Korupsi, "Siskamling" dan Catatan di Asia | **26**

Pilkada dan Korupsi Sumber Daya Alam | **31**

Ekspansi Lahan Diam-diam | **37**

Korupsi Kronik dalam Institusi Ekstra-legal | **41**

State capture dan Dua Muka Kajian Ilmiah | **48**

Tora dalam Transaksi Pilkada | **53**

Rahasia umum Perizinan | **56**

Soal Norma-psikologis: Akan Adakah Inisiatif Anti Korupsi oleh
Dunia Bisnis? | **61**

Puasa Untung Ekonomi '*Hit & Run*': Melebarkan Ruang untuk
Membenahi Tambang dan Lanskap Hutan Poboya | **64**

SELASAR REFLEKSI 2

MENGUAK SOAL BIROKRASI DAN LEADERSHIP | 68

Harus Bicara Soal Kelembagaan? | **70**

Mencari Solusi Masalah yang Salah: Tantangan Implementasi Kebijakan Publik | **77**

Inovasi Kelembagaan Kuncinya: Belajar dari Gerhan | **80**

Koordinasi Lingkungan Hidup | **84**

Pentingkah Anggaran untuk Menaikkan Kinerja: Suatu Tinjauan untuk Pengelolaan Kawasan/Luar Kawasan Konservasi | **90**

Menyoal Ukuran Kinerja: Ingin Gelar tetapi Menghindari Profesionalisme? | **97**

Masalah Menghasilkan *Outcome*: Persoalan Struktural dan Birokrasi Menghijaukan Lahan Kritis | **100**

Sistem *leadership*: Penentu Masa Depan Sumber-sumber Agraria? | **105**

Pengabaian Legitimasi Publik dalam Kekuasaan Pelaksanaan Peraturan? | **110**

Dominasi Administrasi, Formalitas dan Keganjilan Rimbawan? | **115**

Power Perbaikan untuk Perhutani: Pelajaran dari Pendampingan Tim KPK | **117**

Soal Stigma Bisnis Hutan: Mengkritisi Dalil Tanpa Fakta | **121**

Misi Asosiasi Hutan di Antara Perusahaan Hitam dan Putih | **125**

SELASAR REFLEKSI 3

SENGKARUT POLITIK KEBIJAKAN SDA | 129

Sunk Cost Effect Percepatan Perizinan | **131**

Perbaikan Kebijakan Tidak Perlu Pengetahuan ?
Kontestasi Kekuasaan Antara Pembuat Solusi dan Pembuat
Masalah | **136**

Mengapa Kebijakan Gagal: Tinjauan Kritis bagi Riset dan
Pembuatan Kebijakan | **139**

Masih Pegang Asumsi bahwa Perbaikan Kebijakan Butuh
Pengetahuan? | **145**

Rimbawan dan Persoalan Identitas: Otokritik di Tengah
Pembaruan Kebijakan | **148**

Persoalan Politis Hutan-Lahan: Menyongsong Konferensi
Tenurial 25-27 Oktober 2017 di Jakarta | **152**

Kepala Daerah dalam Transaksi Paternalisme | **162**

One-map policy dalam Lingkaran Medium Manipulasi Perizinan |
170

Kebenaran di Bawah Ancaman | **173**

Terhalang oleh Terang: Mencatat Dedikasi Kepala Daerah Pro-
LH | **175**

“Amputasi” Kawasan Hutan Negara | **180**

Hambatan Kebijakan Nasional di Tingkat Provinsi | **184**

Politik Pangan untuk Siapa? | **187**

HGU Hutan dalam RUU Pertanahan | **190**

Penyakit Kronis Kawasan Hutan dan Tata Ruang | **195**

Konflik Kepentingan dan Ketidakadilan Sosial: Persoalan
Kebijakan Publik dan Pengelolaan Sumber Daya Alam | **201**

SELASAR REFLEKSI 4

SALAH KAPRAH ATAS NAMA KUASA PENGETAHUAN | 205

Masalah dalam Menentukan Masalah | **207**

Hutan, Pemikiran dan Perubahan | **212**

Tirani Para Ahli | **214**

Amdal dan Darurat Kecendekiaan: Mengapa Ada yang Hilang? | **218**

Masa Depan Kehutanan: Berkoalisi Antarbidang Ilmu atau Bunuh Diri Massal? | **223**

Kontestasi Aktor Atas Perintah Pengetahuan: Tinjauan Praktik Klaim Lahan/Hutan | **233**

Kelestarian Sekaligus Keadilan: Berani Melepas Keangkuhan Berdisiplin Tunggal? | **239**

Penelitian Bias, Integrasi Ilmu dan “Kampanye Hitam” | **244**

Kelestarian dalam Dilema "*Double Bind*" | **248**

Sisi Podium dan Arena: Akademisi/Tenaga Ahli Sebagai Penyebab Eksklusi Masyarakat dari SDA dan Perusakan Lingkungan Hidup? | **251**

Menuju Kontestasi Narasi Pembangunan | **254**

Mungkin Kita tidak Akan Gagal Belajar, karena Belajar pun Tak Mau? | **271**

Penghancuran Lingkungan Hidup dan Dominasi Rasionalitas yang Menyesatkan ? | **276**

Kebebasan Akademik: dari Pidato Versi Singkat Carel Stolker, Rektor Universitas Leiden: Refleksi Pendidikan Tinggi pada 2040, Februari 2018, pada Ulang Tahun Yayasan Universitas | **279**

Melihat Fakta dengan *Value* | **283**

Hubungan *Science-Policy-Management*: Membangun Kehutanan Berbasis *Science* | **286**

Tragedi Kebebasan: Lingkungan Hidup bagi Generasi-YZ | **290**

Penelitian IPB dalam Ketimpangan Ekonomi Pertanian | **296**

SELASAR REFLEKSI 5:

MENILIK ULANG ARGUMEN DEMI TATA KELOLA SDA | 303

Lingkungan Hidup dalam Kesadaran Diri | **305**

Melestarikan Hutan Versi Presiden: Memasang 12 Fondasi Rumah-Kehutanan? | **312**

Pengelolaan Kehancuran dalam PSDA | **321**

Melepas Selimut Permasalahan Tenurial: Catatan dari Konferensi Internasional Tenurial, 25-27 Oktober 2017 di Jakarta | **321**

Halusinasi Kelestarian Hutan Produksi: Sertifikasi/ Verifikasi dalam Evaluasi Data dari Pelaksanaan GNSDA | **326**

Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan | **331**

Kelapa Sawit dan Undang-Undang Kehutanan | **337**

Pergeseran Kebun Sawit Penyebab Deforestasi di Indonesia | **343**

Kata "Legal" dalam SVLK dan Etika Penetapan Masalah | **345**

KoreksiPHBM Perum Perhutani | **349**

PS Sebagai Desain Legalisasi Deforestasi? | **354**

KPH Sebagai Solusi Krisis Kelembagaan | **357**

Kembali pada Kelestarian Kehati? | **364**

Membuka Fakta untuk Kemerdekaan: Melawan *Time Inconsistency* dan *State Capture* dalam PSDA dan Lingkungan Hidup | **369**

PENGANTAR EDITOR

*S'lamatlah rakyatnya,
S'lamatlah putranya,
Pulaunya, Lautnya, semuanya,
Majulah Negerinya,
Majulah pandunya,
Untuk Indonesia Raya.*

(Lagu Indonesia Raya, Stanza III)

Pada mulanya dari rasa sayang, melihat pikiran bernas yang berserak. Berikutnya, pertemuan niat dan tujuan; Penulis dan Tim Editor, berpikir akan pentingnya buku kompilasi dan publikasi luas. Bagaimanapun, naskah tekstual tetaplah penting di tengah gelombang besar serba digital dan online. Lalu, niat semakin tegak. *"Ini bukan cuma sekedar kumpulan gagasan, tapi juga tugas sejarah"*. Sebab, pada akhirnya yang tertinggal adalah teks. Demikian disepakati bersama.

Rencana dan tahapan kerja segera disusun. Momentumnya Kemerdekaan Republik Indonesia yang ke-73 tahun. Maka,

penggalan substansi data dikumpulkan. Ternyata bahan baku substansi tulisan melebihi total kebutuhan. Mesti dibatasi, tetap bertahan di angka 73, seturut semangat kemerdekaan itu. Berikutnya, rupa-rupa editorial dilakukan. Menyusun kategori dan klasifikasi tulisan, mematutmatutkan topik setiap babnya, mencari benang merah di rentang gagasan dalam tulisan (sebagai penyumbang utama judul buku), hingga proses teknis menyulam ilustrasi, menata *layout*, dan editing akhir.

Terus terang, tak banyak kerja keras Tim Editor mengelola ragam naskah yang semua telah masuk jenis “barang jadi” dari esai-esai reflektif Prof. Hariadi ini. Hanya butuh sedikit ketajaman menangkap pesan utama, teknik tipologisasi dan klasifikasi topik, polesan penyuntingan redaksional dan memperindahkannya dalam seni *layout* dan ilustrasi. Selebihnya tulisan-tulisan beliau sebenarnya bisa bicara sendiri dengan mandiri. Tanpa kompilasi buku ini, sekalipun.

Mengapa tetap penting buku kompilasi ini? Setidaknya didasarkan atas tiga hal:

Pertama, esai-esai reflektif itu tersebar di banyak ruang-ruang yang terpisah. Mulai dari catatan di FaceBook (FB), majalah, koran, hingga grup WhatsApp. Setidaknya buku kompilasi ini hendak membantu memudahkan para pembaca agar bisa menikmati esai-esai berserak di banyak tempat dalam satu genggam.

Kedua, ada benang merah yang kuat dari esai-esai berserak itu, yang secara konsisten diulang, dikembangkan dan ditegaskan dalam pilihan nada reflektif. Dengan membacanya secara terpisah, boleh jadi kita terpanggil oleh pelbagai rupa refleksi dan catatan pribadi masing-masing. Namun, membacanya berulang dalam satu naskah kompilasi, diharap panggilan refleksi itu bisa makin

beresonansi, mengendap dan tajam. Ujung harapan itu adalah menghasilkan laku-pikir perubahan, sesederhana apapun. Sebab, sesat pikir adalah awal/akar sesat tindak. Tak hanya di tingkat pribadi, lokal, daerah, tapi juga terkait masalah kebangsaan lainnya, khususnya di pelbagai rupa krisis sosial-ekologis yang makin kronis dan terus berulang. Benang merah inilah yang kemudian mengilhami judul utama buku ini.

Ketiga, ada dua buku yang telah mendahului yang mengurai gagasan Prof. Hariadi dalam isu sejenis, yang terpaut erat dengan buku kompilasi ini. Satu buku pendahuluan berjudul “Analisa Kebijakan; Pengelolaan Sumberdaya Alam, Diskursus – Politik – Aktor dan Jaringan”, (Sajogyo Institute, AURIGA, RMI, dll, 2016) kemudian dilanjutkan dengan buku “Dibalik Krisis Ekosistem; Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup” (LP3ES, 2017).

Buku pertama, mendedahkan dasar teori dan konsep-konsep utama dalam keilmuan analisa kebijakan yang terkait dengan isu-isu SDA. Buku ini dihadirkan untuk segmen akademisi dan intekektual. Buku kedua, kuat menyampaikan pesan seputar praktik-praktik kebijakan terkait SDA dan masalah utamanya. Merentang dari gugatan paradigmatic, jurang dalam gap kebijakan dan praktik empiriknya, salah menentukan masalah, kekuatan operasi *beyond state*, praktik *state chapter*, pengabaian dimensi sosial, hingga tantangan pengembangan trans-disipliner, dst. Buku ini seolah hendak membidik segmen kelompok para pengambil kebijakan, praktisi, dan para aktivis khususnya yang bergerak dalam lingkaran isu krisis sumber daya alam.

Nah, buku kompilasi esai-esai reflektif ini, hendak melengkapi dan melanjutkan gagasan-gagasan utama dari dua buku sebelumnya. Dibalut dengan bahasa yang lebih renyah, padat dan reflektif. Meski harus diakui, dalam beberapa tulisan tak bisa terhindar dari gaya dan pilihan bahasa bernuansa “akademis” ala Prof. Hariadi, seturut dengan selera diksi yang selama ini dipilih dalam tulisan-tulisannya. Lepas dari itu, dengan penyajian gagasan dalam bentuk esai dan beraroma refleksi, buku ini hendak menyapa beragam kalangan dan kelompok masyarakat yang lebih luas tanpa dibatasi kategori sosial tertentu. Di sisi lain, spirit refleksi dihadirkan, sebab “waktu jenak” mengendapkan laku dan pikir harian -- di pusaran serba efektif, efisien, mekanistik, atomistik dan dampak turunan market kultur yang serba ekonomistik lainnya-- nampak jadi barang mewah dan makin mahal. Begitulah kira-kira harapan dari Tim Editor dari hadirnya buku ini.

Akhirnya, buku ini adalah hasil kerja tim. Terutama teman-teman di Forest Watch Indonesia (FWI) yang sejak awal peka dan ngotot agar buku ini segera hadir. Selain “umpan matang” yang tinggal goal saja, dari Prof. Hariadi sendiri. Untuk itu, kami dari Tim Editor mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya terutama kepada Prof. Hariadi Kartodihardjo, yang berkenan dan mengizinkan tulisannya dikompilasikan dalam buku ini. Terima kasih juga kami ucapkan kepada teman-teman di FWI, terutama Bang Bob Purba, Mas Soelton, Teh Linda, Amel, Pardi, dan lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Tim Editor dan teman-teman FWI meyakini pentingnya menyebar gagasan cerdas sebagai pintu masuk bagi kesadaran publik dan sebagai media penyambungan gagasan antargenerasi.

Semoga semua usaha ini dapat menjadi teladan baik bagi generasi selanjutnya. Sebab setiap generasi punya tugas sejarahnya sendiri-sendiri. Mari kita mulai, di ranah perjuangan kita masing-masing....!!

Selamat menikmati sajian buku ini.

Bogor, Agustus 2018

TIM EDITOR

TIGA STANZA
INDONESIA RAYA

Wage Rudolf Supratman

STANZA I STANZA III

Indonesia tanah airku Indonesia, tanah yang suci
Tanah tumpah darahku Tanah kita yang sakti
Di sanalah aku berdiri Di sanalah aku berdiri
Jadi pandu ibuku M'njaga ibu sejati

Indonesia kebangsaanku Indonesia, tanah berseri
Bangsa dan tanah airku Tanah yang aku sayangi
Marilah kita berseru Marilah kita berjanji
Indonesia bersatu Indonesia abadi

Hiduplah tanahku S'lamatlah rakyatnya
Hiduplah negriku S'lamatlah putranya
Bangsaku Rakyatku Semuanya Pulaunya, Lautnya, Semuanya
Bangunlah jiwanya Majulah negrinya
Bangunlah badannya Majulah pandunya
Untuk Indonesia Raya Untuk Indonesia Raya

STANZA II REFRAIN

Indonesia, tanah yang mulia Indonesia Raya
Tanah kita yang kaya Merdeka, Merdeka
Disanalah aku berdiri Tanahku, Negriku yang kucinta
Untuk slama-lamanya Indonesia Raya

Indonesia, tanah pusaka Merdeka, merdeka
P'saka kita semuanya Hiduplah Indonesia Raya
Marilah kita mendoa

Indonesia bahagia
Suburlah tanahnya
Suburlah jiwanya
Bangsanya, Rakyatnya, Semuanya
Sadarlah hatinya
Sadarlah budinya
Untuk Indonesia Raya

PROLOG

PSDA DALAM PENYATUAN STANZA LAGU KEBANGSAAN YANG HILANG

*Indonesia Raya, merdeka merdeka
Tanahku, negeriku yang kucinta
Indonesia Raya, merdeka merdeka
Hiduplah Indonesia Raya*

(Lagu Indonesia Raya, Stanza I)

Lagu kebangsaan Indonesia Raya sejauh ini populer hanya untuk stanza pertama, yang menegaskan makna penyemangat dan seruan bagi warga yang saat itu, 90 tahun yang lalu, belum merdeka. Kata “Bangunlah Jiwanya, Bangunlah Badannya” bila diresapi seperti bertanya: benarkah kita sedang tidur? Benarkah jiwa kita akan bangun untuk Indonesia? Situasi seperti itu dapat serupa dengan kondisi saat ini, manakala kemerdekaan sudah didapat, pertanyaan yang masih relevan: bagaimana tujuan-tujuan dasar kemerdekaan akan diwujudkan dan mengapa bagi

banyak warga negara kemerdekaan yang sesungguhnya belum didapat?

Sebagaimana umumnya di seluruh negara, tokoh-tokoh kemerdekaan pada waktunya menjadi tokoh-tokoh pemerintahan. Maka situasi “normal” dihadapi oleh semua warga negara. Indonesia yang saat ini telah 73 tahun merdeka, seringkali di lapangan dihadapkan pada tiga sisi situasi. Sisi pertama, (seperti) kebaikan yang dibawa oleh kaum jahat. Sisi kedua, kejahatan diam-diam yang dijalankan oleh “yang dipersepsikan sebagai kaum baik”, serta sisi ketiga, kebaikan yang dibawa oleh kaum baik.

Para pelaku pada sisi pertama dan kedua adalah musuh warga negara yang sesungguhnya, namun mereka justru dapat membuat kebijakan formal kenegaraan; rakyat jelata dapat dijadikan musuh buatan dan sah untuk dipinggirkan. Berbagai bentuk konflik penggunaan sumberdaya alam akibat pelaksanaan kebijakan perizinan menunjukkan hal demikian itu. Pesan Bung Karno: “Perjuanganku lebih mudah karena mengusir penjajah, perjuanganmu akan lebih sulit karena melawan bangsamu sendiri”, karena musuh di sini tidak dapat disebut “mereka” seperti penjajah, melainkan justru menjadi bagian dari negara yang mengonstruksi regulasi, institusi, dan pihak-pihak yang melaksanakannya.

Oleh karena itulah dalam stanza kedua Indonesia Raya berbunyi: “Suburlah tanahnya, Suburlah jiwanya, bangsanya, rakyatnya, semuanya; Sadarlah hatinya, Sadarlah budinya, Untuk Indonesia Raya.” Yang memberi seruan, bukan hanya tanah tetapi juga jiwa yang subur, hati dan budi yang sadar. Dapat diinterpretasikan sebagai suatu titik yang memerlukan ketajaman hati dan pikiran pada posisi yang tidak lupa, tidak terperdaya.

Kondisi seperti itu kini menjadi harapan banyak warga, karena masih samar-samar bagaimana ketajaman hati dan pikiran yang tidak terperdaya itu dapat diwujudkan, terutama oleh para pemimpin pemerintahan, karena di pundak merekalah kebijakan-kebijakan publik ditetapkan dan dijalankan. Tentu ada juga harapan baru ketika tinjauan-tinjauan kepemimpinan dilakukan, misalnya melalui penilaian dalam Nirwasita Tantra (*green leadership award*). Ternyata, terdapat kepala daerah-kepala daerah yang dengan penuh dedikasi menjalankan kepedulian, ketelitian, kreativitas serta keberanian menghadapi tekanan maupun hambatan terhadap apa yang sedang dijalankan. Kuncinya, dapat menyajikan fakta perbaikan bagi masyarakat, melalui kemampuan menghalau penghalangnya, baik yang gelap maupun yang terang.

Kunci itulah yang menjadi titik tekan dalam buku ini, yang, apabila dikaitkan dengan inovasi kepala daerah tersebut dapat dipandu dengan pertanyaan: bagaimana para pemimpin berstrategi untuk mewujudkan perbaikan fakta-fakta yang dibutuhkan masyarakat luas dan bukan sekedar memenuhi hasil-hasil kerja yang dinilai secara administratif. Namun tentu saja, perbaikan keadaan masyarakat di suatu negara tidak hanya tergantung pada kebijakan publik yang ditentukan dan dijalankan oleh para pemimpin eksekutif itu. Oleh karena itu dalam buku ini, titik tekan tersebut diletakkan pada tema-tema lebih luas yaitu: korupsi, birokrasi, peran pengetahuan, politik kebijakan, serta argumen-argumen perbaikan yang diperlukan.

Walaupun tema-tema itu cukup luas, tetapi dapat difokuskan untuk menjawab pertanyaan: mengapa isi kebijakan tidak sesuai seperti yang diharapkan masyarakat, sementara itu apabila ada kebijakan yang disebut sudah baik, mengapa tidak dapat berjalan?

Yang seringkali tidak diduga, bahwa akibat korupsi, persoalan birokrasi maupun politik kebijakan, kebijakan publik yang berupa peraturan, dibentuk dan berjalan demi peraturan itu sendiri. Walaupun dijalankan dengan baik, tetapi hasil nyata yang diharapkan masyarakat belum kunjung tiba. Dalam buku ini, ketiga tinjauan terhadap korupsi, birokrasi, dan politik kebijakan disajikan dalam Bab 1, Bab 2 dan Bab 3, yang disebut sebagai Selasar Refleksi 1, Selasar Refleksi 2 dan Selasar Refleksi 3.

Korupsi terbukti telah membelenggu upaya-upaya menyejahterakan masyarakat melalui segenap tindakan yang menggerogoti kekayaan negara, menguntungkan pihak tertentu atau melawan hukum untuk kepentingan pribadi dan kelompok. Hal itu tidak ubahnya dengan persoalan birokrasi, yang mana jajaran ini cenderung tidak melihat kebutuhan nyata masyarakat sebagai *outcome* pembangunan, karena mereka dibesarkan untuk mematuhi pengaturan administrasi kegiatan dan keuangan yang biasanya terbatas menghasilkan *output*, sedangkan pemenuhan fakta-fakta yang dibutuhkan masyarakat cenderung hanya diasumsikan akan terwujud dari *output-output* itu. Demikian pula, gambar besar politik kebijakan masih mengarah pada penghapusan perlindungan terhadap kebutuhan publik yang rendah dukungan politiknya, seperti upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup maupun kebutuhan masyarakat miskin.

Selain adanya kepentingan yang tidak membela kebutuhan masyarakat luas, dengan kata lain, tidak menghiraukan pentingnya jiwa yang subur, hati dan budi yang sadar seperti disebut dalam stanza kedua Indonesia Raya di atas, maka dapat diinterpretasikan bahwa titik-titik pembangunan yang memerlukan ketajaman hati dan pikiran telah terperdaya. Lemahnya pikiran dan budi itu antara lain juga disebabkan oleh terbatasnya kadar pengetahuan untuk memahami fenomena maupun interaksi antara alam dan

manusia yang kian hari kian kompleks, sehingga argumen-argumen baru untuk memperbaiki birokrasi maupun pemerintahan yang lebih luas relatif terbengkalai. Dalam buku ini, tinjauan persoalan pengetahuan dan argumen menuju perbaikan tata kelola sumberdaya alam disajikan dalam Bab 4 dan Bab 5, yang disebut sebagai Selasar Refleksi 4 dan Selasar Refleksi 5.

Keterbatasan ilmu pengetahuan itu, atau sekedar menggunakan monodisiplin untuk menghadapi masalah yang kompleks, sangat nyata ditandai oleh suatu pengertian yang ada alam kehidupan masyarakat, bahwa korupsi, birokrasi maupun politik bukanlah ranah ilmu pengetahuan yang perlu dikaitkan dengan ilmu-ilmu ke-alam-an yang selama ini menjadi dasar penetapan konsep-konsep kelestarian. Keterbatasan pengetahuan yang dapat melahirkan kebenaran parsial tersebut telah terbukti, bukan hanya melahirkan ketidakmampuan memecahkan masalah, tetapi juga tidak mampu membangun integritas pemimpin di tengah-tengah upaya menyelesaikan ketidakadilan pemanfaatan sumberdaya alam.

Namun demikian, apabila dedikasi dan keteguhan mampu menghalau berbagai penghalang itu, dan hal itu telah dilakukan secara nyata atas tinjauan kepemimpinan Nirwasita Tantra di atas, terbukti melahirkan kemampuan memecahkan masalah serta mampu melahirkan integritas pemimpin di tengah-tengah upaya menyelesaikan ketidakadilan pemanfaatan sumberdaya alam. Di situlah perlunya dibaca dan dimaknai secara sungguh-sungguh stanza ketiga Indonesia Raya, yang kini hampir-hampir telah dilupakan.

Stanza ketiga itu berbunyi: "Slamatlah rakyatnya, Slamatlah putranya, Pulaunya, lautnya, semuanya; Majulah Negrinya, Majulah pandunya, Untuk Indonesia Raya". Dalam stanza ini, amanat untuk menyelamatkan penguasaan agraria dengan

maksud tidak terbatas pada tanah, tetapi seluruh kandungan kekayaan alam, meliputi tanah, laut, hingga luar angkasa,

digunakan untuk memajukan negara, dan bukan pribadi atau kelompok. Adalah mustahil apabila maksud memajukan negara dijalankan oleh pemerintahan yang korup, birokrasi yang tidak efektif maupun politik kebijakan yang justru mendorong ketidak-adilan. Maka, salah satu cara untuk mewujudkannya, yaitu dengan membuka fakta-fakta bagi publik, bukan hanya fakta yang dapat dilihat dan didengar, tetapi juga fakta yang dapat diungkap hanya melalui analisis dengan segenap ilmu pengetahuan.

Dengan demikian, ketiga stanza Indonesia Raya di atas dapat menjadi alat kupas buku yang terdiri dari 73 naskah pendek ini. Naskah sejumlah itu bertepatan dengan Hari Kemerdekaan RI ke-73, walaupun isi buku ini tidak dimaksudkan secara khusus untuk menyambut hari kemerdekaan itu. Ke-73 naskah tersebut tidak disusun secara khusus berdasarkan kerangka pemikiran utuh yang ditetapkan sebelumnya, melainkan diperoleh dari pengalaman langsung penulis dari berbagai bentuk percakapan formal maupun informal, terbuka ataupun tertutup; ataupun dari tinjauan lapangan, seminar, rapat atau pertemuan dengan informan penelitian, dengan langsung menyajikan apa yang dibicarakan serta menyajikan apa dibalik yang dibicarakan itu. Disamping itu juga terdapat beberapa naskah yang telah diterbitkan oleh media—koran dan majalah populer—sebelumnya.

Dengan demikian, buku ini lebih berisi perbincangan penulis di seputar perjalannya dalam dua tahun terakhir. Sepanjang menyangkut pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup (PSDALH), kiranya buku ini diharapkan menjadi relevan. Bahkan beberapa naskah mungkin akan tetap relevan sepanjang waktu, karena percaturan PSDALH sangat lekat dengan perilaku manusia yang sangat ditentukan oleh

pengetahuan yang difahami, kepentingan, maupun berbagai jaringan yang melibatkannya. Semoga buku ini bermanfaat bagi pembacanya.

Bogor, Agustus 2018

Penulis,

Hariadi Kartodihardjo

SELASAR REFLEKSI I
DI SEPUTAR SELUK BELUK KORUPSI SDA



**SELASAR REFLEKSI 1
DI SEPUTAR SELUK BELUK KORUPSI SDA**

INSTITUSI "PSEUDO-LEGAL"
KORUPSI PERIZINAN: NARASI
DARI KISAH-KISAH NYATA
DALAM PELAKSANAAN
GNPSDA-KPK

KORUPTOR RASIONAL DAN
"JUJUR"

HILANGNYA KEKAYAAN
SUMBER DAYA ALAM:
PENGUATAN PERAN KPK DI
TENGAH ILUSI PERBAIKAN
KEBIJAKAN USAHA
KEHUTANAN

KORUPSI, "SISKAMLING" DAN
CATATAN DI ASIA

PILKADA DAN KORUPSI
SUMBER DAYA ALAM

EKSPANSI LAHAN DIAM-DIAM

KORUPSI KRONIK DALAM
INSTITUSI EKSTRA-LEGAL

STATE CAPTURE DAN DUA
MUKA KAJIAN ILMIAH

TORA DALAM TRANSAKSI
PILKADA

RAHASIA UMUM PERIZINAN

SOAL NORMA-PSIKOLOGIS:
AKAN ADAKAH INISIATIF ANTI
KORUPSI OLEH DUNIA BISNIS?

PUASA UNTUNG EKONOMI '*HIT
& RUN*': MELEBARKAN RUANG
UNTUK MEMBENAH
TAMBANG DAN HUTAN
LANSKAP POBOYA

**INSTITUSI “PSEUDO-LEGAL” KORUPSI PERIZINAN:
NARASI DARI KISAH-KISAH NYATA DALAM
PELAKSANAAN GNPSDA-KPK**

Di dalam institusi yang menjadi kerangka bekerjanya korupsi, sebut saja institusi korupsi, terdapat aturan-main dan norma tersendiri, yang menentukan apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan. Institusi korupsi ini menjalankan fungsi yang sesungguhnya, oleh orang-orang yang sama sebagai abdi negara resmi juga jaringannya, tetapi bukan seperti apa yang dimaksud oleh peraturan-perundangan.

Institusi korupsi perizinan itu menambah pemain, selain abdi negara dan pengusaha sebagai subyek utama, yaitu orang dan lembaga sebagai konsultan atau perantara maupun *eminent persons* (orang-orang terkemuka). Dalam proses perizinan, syarat pembuatan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) misalnya, dapat dikerjakan oleh dua atau tiga konsultan untuk dua puluh hingga tiga puluh perusahaan pemohon izin. Pemain dari luar pemerintah itu bukan hanya bertugas menyelesaikan syarat-syarat perizinan, yang juga membuat sub-kontrak pekerjaan kepada konsultan lain, tetapi juga menjadi mediator antara pengusaha dan pejabat negara, apabila keduanya memerlukan sesuatu.

Sesuatu yang dimaksud itu, bagi pejabat negara, bukan hanya uang yang jumlahnya tertentu, tetapi juga kebutuhan pribadi lainnya terkait perjalanan dinas ke luar kota ataupun

ke luar negeri, maupun kebutuhan rumah tangga. Sedangkan bagi perusahaan, segala formalitas perizinan yang diperlukan bukan hanya diperoleh, tetapi juga mendapat kesempatan lebih, misalnya memperoleh izin lebih luas atau tidak dikurangi luas izin yang dimohon atau mendapat dukungan penuh apabila lokasinya ternyata tumpang tindih dengan perusahaan lain, dengan masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya.

Institusi pseudo-legal

Relasi semacam itu terbangun di dalam institusi korupsi sebagai “institusi kembaran” dari institusi formal yang justru bisa menjadi nafas kehidupan lembaga negara yang sesungguhnya. Relasi yang dibentuk oleh institusi kembaran itu memecah pelaksanaan pemerintahan menjadi dua urusan yang menjadi satu kesatuan. Pertama, urusan formal sebagai bentuk pelaksanaan tugas negara sebagaimana mestinya. Dalam hal ini menggunakan segala bentuk simbol-simbol pemerintahan resmi seperti kop surat, ruang rapat, honorarium dari APBN/APBD, dlsb. Kedua, urusan pelayanan dan hubungan dengan masyarakat yang dilipat menjadi urusan personal antara pejabat, konsultan, dan pengusaha. Oleh karena itu mengapa dalam judul disebut “pseudo-legal” karena bentuk institusi itu semacam hybrid antara legal dan extra-legal.

Institusi demikian itu ditentukan oleh kewenangan-kewenangan resmi lembaga negara. Otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok itu, berjalan dengan harmoni, karena, di satu sisi, semua anggota kelompok itu tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi harus tetap berjalan, serta adanya manfaat-manfaat finansial yang diterima di sisi lain. Dapat bertahannya institusi demikian itu selama puluhan tahun, menunjukkan bahwa institusi itu dari berbagai sisi, finansial, hukum, manajemen, juga moralitas, layak berjalan;

dengan kata lain, semua bentuk dan macam risiko dapat ditanggung.

Mudahnya, segala sesuatu yang berjalan dalam waktu lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta orang lain. Maka segala hal buruk yang terkait dengan sistem perizinan pasti pelakunya untung besar dan jauh lebih besar daripada segala resiko yang dihadapi. Dalam bahan presentasi KSP (2017) pernah disebut denda finansial atas pelanggaran izin rata-rata hanya 5% dari nilai kekayaan negara yang diambil. Bagi pemberi izin terjadinya salah lokasi izin yang menimbulkan konflik dengan izin lain atau hilangnya ruang hidup masyarakat lokal/adat juga belum menyebabkan hukum pidana berjalan.

Institusi korupsi yang mewadahi perilaku menyimpang itu bisa dipelihara dan tidak tergantikan. Hal itu antara lain akibat dibutuhkannya spesifikasi dan kecakapan khusus, sehingga tidak mudah kesalahannya diketahui orang lain, ketertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang-orang yang menanganinya, hubungan pemain-pemain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor kunci di luar organisasi (misalnya dengan eminent persons) maupun dapat ditundanya perbaikan kondisi-kondisi seperti itu tanpa ada dampak buruk yang diakibatkannya bagi keseluruhan.

Dalam buku *Crime and Corruption in Organizations: Why it occurs and what to do about it*, 2011, oleh Ronald J Burke (ed) dkk, disebutkan bahwa pelaku-pelaku kriminal dan korupsi di dalam suatu organisasi cenderung mendapat pbenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Pendapat dalam buku ini nampak sesuai dengan kondisi terpeliharanya institusi korupsi tersebut. Bagaimana hal demikian itu dapat terjadi, yaitu akibat adanya proses "sosialisasi", sehingga korupsi menular

menjadi tindakan bersama. Di dalam sosialisasi itu terdapat kooptasi (dari pimpinan atau klien), kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas dan perintah-perintah, serta berjalan secara perlahan-lahan (incremental) sehingga tidak terasa perubahannya.

Bagi setiap individu yang terlibat, pada akhirnya, seperti mendapat fasilitasi di dalam kelompok kerjanya. Walaupun secara individual pengakuan berbuat jujur diutarakan, tetapi berbuat tidak jujur ternyata lebih menguntungkan. Orang menyelesaikan ketidak-sesuaian itu dengan bersikap tidak cukup jujur untuk mendapatkan manfaat, tetapi cukup jujur untuk meyakinkan diri sendiri tentang kejujuran yang diyakini. Mereka melakukan hal itu, di satu sisi, dengan mengabaikan standar moral, dan di sisi lain, merasionalkan tindakan yang dilakukan.

Korupsi Perizinan

AMDAL dan persyaratan administrasi perizinan lainnya, serta bagaimana proses mendapatkan izin, nyatanya sudah menjadi medium bagaimana penguasaan sumberdaya alam dapat diperoleh dengan keistimewaan-keistimewaan, tanpa melalui prosedur yang seharusnya. Soal ini mempunyai akar masalah sangat dalam. Dan akar itu bukan termasuk peta, teknologi, keahlian, anggaran dan hal-hal teknis lainnya. Akar itu adalah politik informasi yang ditutup atau dipertahankan agar tetap dalam status “rahasia umum”, serta dijaga dan dipelihara, agar medium penguasaan sumberdaya alam melalui perizinan terus-menerus dapat dimanipulasi.

Dari dokumen status lingkungan hidup daerah (SLHD) 2016, diketahui bahwa dalam satu tahun di suatu pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota yang jumlah semuanya 539, terdapat sekitar 76 sampai 194 investasi di setiap propinsi, kabupaten atau kota yang memerlukan studi AMDAL atau

UKL/UPL. Itu artinya di Indonesia setiap tahun tidak kurang dari 40.000 studi lingkungan dilakukan, belum termasuk di Pusat. Dalam pertemuan di KPK yang membahas inisiatif swasta dalam pengendalian korupsi tahun lalu, disebutkan bahwa dalam satu tahun potensi uang suap di seluruh Indonesia sekitar Rp 51 Trilyun yang terkait dengan perizinan. Dan angka itu termasuk dalam proses penilaian dan pengesahan dokumen AMDAL.

Dokumen-dokumen lingkungan sebagai persyaratan perizinan seperti AMDAL, lebih memenuhi manfaat sebagai persyaratan administrasi, namun secara umum tindak lanjut implementasinya lemah. Untuk kasus tertentu, dokumen itu dapat tersusun tanpa harus disusun oleh ahli-ahlinya. Bahkan ada dokumen AMDAL dan perizinan yang secara administrasi sah, tetapi sesungguhnya semua dokumen administrasi itu palsu. Hal demikian itu menyebabkan tingginya kecepatan pembangunan di berbagai bidang, namun sepanjang terkait dengan hak-hak atas tanah, ijin-ijin pelepasan kawasan hutan atau penggunaan kawasan-kawasan lindung yang dilarang, mudah terdapat kasus pelanggaran. Apabila hal itu semua dilihat secara keseluruhan dalam bentuk “gambar besar”, maka tujuan kebijakan lingkungan hidup, kesejahteraan maupun keadilan sosial sudah digembosi dari dalam, sejak awalnya.

Itu artinya, tanpa membenahi korupsi perizinan, upaya-upaya yang dilakukan seperti sertifikasi, verifikasi legalitas, maupun instrumen-instrumen CSR, moratorium, perhutanan sosial maupun reforma agraria ibarat pelaksanaan “minus malum” atau second best. Bahkan instrumen seperti one-map dapat terhenti karena keterbukaan informasi perizinan tidak mungkin bisa diwujudkan ketika masih terjadi korupsi perizinan.

Dalam one-map policy diharapkan digunakan peta yang benar, fakta lapangan diketahui dengan jelas, klaim pihak

ketiga dihindari, tidak ada manipulasi luas izin; dan semua data lokasi itu diserahkan kepada pihak lain untuk di-overlay dengan peta lainnya yang sumbernya sama. Pada prinsipnya diharapkan bekerja jujur dan terbuka. Bagaimana bisa, apabila korupsi masih terjadi?

Bukan Rahasia Umum

Saya dan kawan-kawan Litbang KPK dalam riset maupun beberapa kali diundang oleh segenap orang bercerita bagaimana manipulasi proses perizinan itu terjadi. Hal-hal yang sudah biasa terjadi seperti manipulasi peta, pemerasan dengan atau tanpa mengatas-namakan atasan, tawaran tambahan atau pengurangan luas izin yang dimohon sebagai alat negosiasi, biaya pengesahan dokumen AMDAL dan Izin Lingkungan, memperlambat proses dengan menggunakan pasal-pasal karet, menyimpangkan proses misalnya tidak melalui BKPM/D atau melalui unit kerja satu-pintu tetapi ongkosnya sama saja, adanya konsultan sebagai arena transaksi yang sudah ditunjuk oleh pejabat tertentu, diuraikan satu per satu kasus-kasusnya. Sebagian isinya sebagaimana diutarakan di atas.

Namun demikian, apabila dicermati lebih lanjut, dengan jelas pula dapat diidentifikasi bahwa persoalannya bukan semata-mata harus dibebankan kepada perorangan ataupun kelompok, tetapi juga ada persoalan lemahnya sistem perizinan dan regulasi sebagai penyebabnya. Diketahui bahwa setidaknya ada tiga jenis regulasi yang mungkin menjadi penyebab terjadinya korupsi yaitu: systemic corruptive regulations, criminogenic regulations, serta vulnerable corruptions. Jenis yang pertama dapat menyebabkan kerugian negara secara langsung maupun tidak langsung atau ada design kelompok tertentu diuntungkan dan yang lain dirugikan. Jenis yang kedua, dapat menyebabkan kondisi jebakan yangmana siapapun yang bekerja cenderung akan melakukan korupsi. Jenis yang

ketiga, menyebabkan adanya kesempatan yang terbuka, sehingga mendorong adanya perilaku oportunistis.

Namun demikian, sebaik-baik regulasi, senantiasa ada celah korupsi apabila terdapat situasi eksklusif dalam sistem perizinan itu. Pengalaman GNPSDA-KPK selama ini juga menunjukkan, apabila tidak ada penindakan, agenda-agenda pencegahan tidak berjalan dengan baik, kecuali terdapat kepemimpinan yang kuat. Maka, walaupun dengan berat hati narasi ini dibuat, karena mengungkap aib, harapannya tidak lagi ada rahasia umum, sebaliknya sudah menjadi pengetahuan yang harus disikapi. Dan dari situ terdapat kesadaran bersama pentingnya mencegah terjadinya korupsi perizinan.

Illustration
By Benning S.
1913.



KORUPTOR RASIONAL DAN "JUJUR"

Dalam buku *Crime and Corruption in Organizations: Why it occurs and what to do about it*, 2011, oleh Ronald J Burke (ed) dkk, disebutkan bahwa pelaku-pelaku kriminal dan korupsi di dalam suatu organisasi cenderung mendapat pembenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar.

Pada umumnya, para pelaku merasa telah bekerja keras dan berjasa, tetapi merasa tidak mendapat kompensasi dan penghargaan yang semestinya. Oleh karena itu mereka cenderung menghindari dari tanggungjawab, menghindari beban kerja, beban sosial, berupaya mendapat pengakuan loyalitas yang lebih tinggi; juga dalam tindakannya selalu memperhitungkan kalkulasi antara apa yang dikorbankan dan apa manfaat yang diperoleh. Sikap seperti itu akhirnya menjadi pemaaf atas rasa bersalah yang sebenarnya juga selalu hadir. Alasan rasional, mengapa harus memperoleh pendapatan lebih melalui tindakan kriminal dan korupsi adalah karena sudah berbuat dan berkorban untuk lembaganya.

Bagaimana hal demikian itu dapat terjadi, yaitu akibat adanya proses "sosialisasi", sehingga korupsi menular menjadi tindakan bersama. Di dalam sosialisasi itu terdapat kooptasi, kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas dan perintah-perintah, serta berjalan

secara perlahan-lahan (incremental) sehingga tidak terasa perubahannya.

Bagi setiap individu yang terlibat, pada akhirnya, seperti mendapat fasilitasi di dalam kelompok kerjanya. Walaupun secara individual pengakuan berbuat jujur diutarakan, tetapi berbuat tidak jujur ternyata lebih menguntungkan. Orang menyelesaikan ketidak-sesuaian itu dengan bersikap tidak cukup jujur untuk mendapatkan manfaat, tetapi cukup jujur untuk meyakinkan diri sendiri tentang kejujuran yang diyakini. Mereka melakukan hal itu, di satu sisi, dengan mengabaikan standar moral, dan di sisi lain, merasionalkan tindakan yang dilakukan.

Hasil penelitian yang banyak digunakan sebagai referensi buku ini, cukup meyakinkan mengapa efek jera hukuman itu tidak berlaku dan mengapa pelaku kriminal dan korupsi banyak yang tidak menyesal dan bisa mengumbar senyuman di muka umum.

**HILANGNYA KEKAYAAN SUMBERDAYA ALAM:
PENGUATAN PERAN KPK DITENGAH ILUSI PERBAIKAN
KEBIJAKAN USAHA KEHUTANAN**

Dalam perjalanan selama 25 tahun ini negara telah kehilangan 42,35 juta Ha hutan alam tropis dalam hutan produksi beserta kekayaan biodiversitasnya. Kenyataan itu menjadi penanda betapa perbaikan kebijakan pengelolaan hutan dan kekayaannya itu belum membawa hasil.

Pada tahun 1991 jumlah usaha hutan alam (IUPHHK-HA) 580 perusahaan seluas 61,48 juta Ha dan usaha hutan tanaman (IUPHHK-HT) 2 perusahaan seluas 83.083 Ha. Dengan demikian di tahun itu, hutan produksi telah dimanfaatkan oleh usaha besar sebanyak 582 perusahaan dengan luas 61,56 juta Ha. Dari data yang dikumpulkan oleh KPK dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumberdaya Alam (GNSDA), pada awal 2016 jumlah perusahaan IUPHHK-HA yang tersisa sebanyak 262 perusahaan seluas 19,13 juta Ha. Artinya, selama 25 tahun itu terdapat 318 perusahaan hutan alam yang telah mati atau tidak beroperasi, sehingga terdapat hutan alam produksi seluas 42,35 juta Ha yang telah menjadi hutan sekunder.

Hutan sekunder itu, sampai dengan awal 2016, telah diusahakan oleh 281 perusahaan IUPHHK-HT dengan luas 10,33 juta Ha. Maka, dari kalkulasi di atas kertas, pemanfaatan hutan alam produksi itu kini yang terlantar seluas 35,02 juta Ha. Disebut di atas kertas karena di

lapangan sebagian diantaranya telah terdapat usaha tambang, kebun maupun pemukiman. Perkembangan terakhir dari penggunaan kawasan hutan itu dipenuhi oleh klaim dan konflik. Dari hasil konsolidasi data Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral dan Kementerian Kehutanan tahun 2014 oleh KPK diketahui sudah keberadaan usaha tambang di dalam kawasan konservasi seluas 1,3 juta Ha dan di hutan lindung seluas 4,9 juta Ha. Sementara itu angka dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang (2015) menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan sampai dengan Agustus 2015 seluas 12.166.040 Ha, dengan rincian berupa kampung 186.658 Ha, sawah 701.905 Ha, tegalan/ladang 4.361.269 Ha dan kebun campuran 6.916.208 Ha.

Hal itu antara lain disebabkan usaha hutan alam tidak menunjukkan kinerja yang baik. Pada awal tahun 2016 hanya 159 (61%) perusahaan seluas 13 juta Ha yang masih aktif bekerja, dan baru 16 perusahaan (6%) yang sudah mempunyai batas areal kerja secara definitif. Demikian pula usaha hutan tanaman. Dari 281 perusahaan, pada Maret 2016, hanya 187 perusahaan yang beroperasi (mempunyai rencana kerja tahunan yang disahkan Pemda), dan berdasarkan evaluasi kinerja oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hanya 96 perusahaan seluas 5,2 juta Ha (50,3%) yang layak dilanjutkan. Ironinya, perusahaan-perusahaan dengan kinerja buruk itu cenderung dibiarkan, sehingga menambah penggunaan tambang dan kebun secara illegal.

Ilusi Perbaikan Kebijakan

Sejak awal tahun 2000, seluruh usaha kehutanan mendapat kesempatan untuk dievaluasi dan diperbaiki kinerjanya melalui sertifikasi pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dengan skema sukarela (voluntary) dan sejak tahun 2007, disamping melalui skema sukarela, juga melalui

skema keharusan (compulsary), termasuk pelaksanaan verifikasi legalitas kayu (VLK). Sampai awal tahun 2016, 90 perusahaan hutan alam (dari 168 perusahaan yang dinilai) mendapat predikat baik dari sertifikasi kinerja melalui skema sukarela dan 57 perusahaan (dari 83 perusahaan yang diverifikasi) dapat memenuhi standar verifikasi legalitas kayu. Adapun perusahaan hutan tanaman yang telah mendapat sertifikat dengan predikat baik dari skema sukarela dan skema keharusan masing-masing sebanyak 59 dan 82 perusahaan dari 281 perusahaan.

Sertifikasi itu pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan perusahaan mematuhi semua regulasi yang sedang dijalankan, sehingga sertifikasi itu adalah instrumen Pemerintah dalam melakukan evaluasi perizinan. Persoalan muncul ketika perusahaan yang mendapat sertifikat sesungguhnya hanya memenuhi standar regulasi secara formil, sedangkan secara substansial selama 25 tahun ini sistem pengendalian izin itu sendiri masih terjebak kedalam hubungan principal (pemerintah/pemda)-agent (perusahaan) dengan kondisi informasi tidak seimbang (asymetric) serta adanya moral hazard sebagai ciri khas hubungan principal-agent itu.

Dalam sistem perizinan tersebut, Pemerintah menempatkan diri pada posisi pasif, yangmana informasi kekayaan sumberdaya alam dikuasai perusahaan. Walaupun dari waktu ke waktu telah banyak perubahan peraturan perizinan, namun situasi itu tetap tidak berubah. Sistem perizinan itu juga masuk dalam situasi dimana hutan alam produksi dengan segala kekayaannya bukan asset yang dapat menentukan rugi-laba perusahaan. Impikasinya, perusahaan dapat tetap untung dalam akuntansinya walaupun hutan yang dikelola rusak bahkan habis. Hal itu bahkan juga berlaku bagi perusahaan negara seperti Perum Perhutani di Jawa yang menguasai lebih dari 1 juta Ha hutan produksi.

Dalam situasi seperti itu moral hazard, baik yang dilakukan oleh pemberi dan pengendali perizinan maupun perusahaan, menjadi suatu konsekuensi logis, karena design kebijakan yang ada memungkinkan semua pihak tidak pernah punya tanggung-jawab, yang dicerminkan oleh ukuran kinerja dalam menjalankan pekerjaannya, bahwa hutan sebagai kekayaan negara harus dimanfaatkan secara berkelanjutan. Nilai suap/peras dalam pelaksanaan perizinan sebesar Rp 680 juta sampai Rp 22 milyar per perusahaan per tahun (Litbang KPK 2013) yang terdistribusi pada seluruh tahapan proses bisnis usaha kehutanan mengkonfirmasi kenyataan itu. Nilai sebesar itu, yang dibayar perusahaan, dalam kenyataannya juga dikompensasi oleh perusahaan melalui eksploitasi hutan alam secara berlebihan, sehingga negara berpotensi kehilangan pendapatan non pajak (PNBP) senilai Rp 5 triliun hingga Rp 7 triliun per tahun selama 12 tahun (periode tahun 2003—2014), dan pada periode yang sama, negara berpotensi kehilangan Rp 50 triliun hingga Rp 66 triliun per tahun dari nilai kayu konversi hutan untuk tambang dan kebun (Litbang KPK 2015). Eksploitasi berlebihan itu secara nyata ditunjukkan dengan telah bangkrut dan tidak beroperasinya 318 perusahaan hutan alam seluas 42,35 juta Ha sebagaimana disebutkan di atas. Ironinya, kehilangan kekayaan negara dan menjadi penyebab kerugian perekonomian negara itu tidak ada yang bertanggung-jawab, baik perusahaan yang sudah tidak beroperasi maupun Pemerintah/Pemda. Perusahaan yang telah dicabut dapat melenggang pergi tanpa ada tanggungjawab terhadap hutan yang rusak, demikian pula tidak ada pertanggungjawaban bagi Pemerintah/Pemda atas kehilangan kekayaan negara itu.

Peran KPK

Segala bentuk upaya perbaikan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam, baik yang bersifat dapat diperbaharui (renewable) seperti hutan, maupun yang tidak dapat diperbaharui (non renewable) seperti tambang telah dilakukan, namun pendekatan yang digunakan terbatas seputar teknologi, manajemen, sosial dan ekonomi yang diwujudkan ke dalam peraturan-perundangan. Adapun karakteristik hubungan antara penguasa sumberdaya alam (principal) dan pengusahanya (agent) yang melekat (inherent) terdapat kandungan moral hazard, cukup disiasati dengan penegakan hukum dan terbukti lemah, akibat belum ada solusi secara sistematis atas kondisi yang melekat itu.

Perbaikan kebijakan dan peraturan-perundangan dengan memasukkan unsur-unsur pencegahan korupsi seperti keterbukaan informasi dan integritas pelayanan perizinan, terutama pada lini depan di lapangan, maupun penguatan pengawasan belum dapat melembaga akibat konflik kepentingan dan ketiadaan ukuran kinerja atas hilangnya kekayaan negara. Kondisi demikian itu memberi keyakinan bahwa upaya perbaikan hanya mungkin dilakukan oleh lembaga yang mempunyai integritas tinggi seperti KPK. Oleh karena itu peran KPK harus diperkuat, bukan hanya melakukan koordinasi dan supervisi terkait perbaikan sistem atau tata kelola perizinan, tetapi semestinya juga dapat melakukan pengendalian korupsi pada sektor swasta maupun penetapan pelanggaran hukum akibat terjadinya kerugian perekonomian negara. Penguatan KPK itu perlu didukung semua pihak, karena nilai dan manfaatnya sebanding dengan sangat besarnya kerugian negara dari pemanfaatan sumberdaya alam.

KORUPSI, "SISKAMLING" DAN CATATAN DI ASIA

Pada intinya korupsi dapat diberantas jika petinggi pemerintahan mempunyai komitmen kuat dan komitmen itu dapat dijalankan melalui lembaga negara (sebagai dirinya sendiri), termasuk mampu menangani kekuasaan lain yang kontra produktif. Namun praktik korupsi berjalan sebaliknya. Menggunakan lembaga negara dengan atau tanpa bantuan kekuasaan lain, yang mana kekuasaan lain itu justru dicari dan bukan ditiadakan.

Itu karena korupsi hanya dapat dikaitkan dengan kerugian negara dan bukan kerugian perorangan. Barangkali hal itu menjadi penyebab banyak orang tidak peduli terhadap korupsi? Bahkan sebaliknya sifat korupsi seperti itu mendorong minat perorangan atau kelompok untuk melakukannya, karena yang dirugikan negara sebagai "orang lain" di luar dirinya. Negara bukanlah dirinya itu.

Public Goods dan Free Riders

Situasi dimana negara bebas korupsi bisa dianggap sebagai "public goods", sama halnya dengan situasi aman jika ada siskamling dalam bertetangga. Pada situasi public goods, perilaku kebanyakan orang dapat diprediksi, cenderung sebagai free riders. Yaitu semua orang dapat menikmati manfaatnya tanpa kecuali, sehingga sifat orang per orang enggan berkorban mewujudkannya, karena yang tidak mau berkorban juga bisa ikut menikmatinya.

Tetangga yang tidak mau bayar siskamling akan ikut merasakan aman, dan yang bayar tidak dapat mencegah rasa aman yang dirasakan tetangga yang tidak mau bayar itu. Maka tidak bayar siskamling adalah pilihan rasional bagi setiap individu, tetapi kalau semua orang melakukan hal yang sama, semua akan merasa tidak aman karena keamanan lingkungan tidak terjaga.

Dalam korupsi, kelompok free rider terbukti membangun jaringan halus tetapi sangat kuat, yang bahkan bisa lebih kuat daripada jaringan hubungan pemerintahan resmi di suatu negara. Jaringan pada tingkat bawah sudah seperti bagian dari budaya dan gaya hidup. Yang di tingkat atas, juga sudah terlembaga, tersosialisasi, ada dalam disposisi dan perintah-perintah resmi, karena dapat dilakukan melalui rekayasa peraturan-perundangan (state capture).

Korupsi di Asia bahkan seringkali dikaitkan dengan budaya dalam arti bukan inisiatif individual, tetapi sudah ada di dalam hubungan sosial masyarakat seperti bentuk-bentuk nepotisme, kroni dan patronasi, dimana pejabat dan pengusaha membentuk sistem informal sebagai wadah korupsi dijalankan. Praktik terbanyak berupa suap, penggelapan, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, kroni kapitalism, penipuan, pembiayaan kampanye illegal serta kecurangan dalam pemilihan umum. Itu artinya, bayi baru lahir langsung diarahkan melakukan korupsi oleh lingkungannya.

Bila medium korupsi seperti itu, bagaimana jika ada korupsi di suatu kantor atau lembaga, semua orang di dalamnya dibuat menanggung kerugian negara secara finansial atau "diturunkan pangkatnya". Dengan begitu dapatkah korupsi berhenti, karena kerugian negara identik dengan kerugian setiap orang-orang itu ?

Kasus Asia

Pengalaman menakjubkan di Asia, misalnya Hong Kong, Jepang dan Singapura termasuk kelompok negara terbersih di dunia. Walau sebaliknya 17 dari 25 negara di Asia masuk kelompok negara terkorup, dengan nilai index korupsi kurang dari 50.

Kasus dan analisis yang dikemukakan dalam buku *Routledge Handbook of Corruption in Asia, 2017* oleh Ting Gong dan Ian Scott (ed) menggambarkan hal-hal di atas. Buku dengan 20 Bab setebal 478 halaman itu membahas teori, isu, trend korupsi dan anti korupsi yang lahir dari pemetaan fakta-fakta di Asia.

Di Asia terdapat negara dengan pertumbuhan ekonomi tinggi justru disertai peningkatan korupsi, misalnya China dan Korea Selatan (Bab 2). Sementara itu Singapore dan Hong Kong dengan pertumbuhan ekonomi tingkat korupsinya rendah. Namun tidak demikian halnya dengan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi.

Setiap ada kemiskinan di suatu negara, hampir selalu diiringi korupsi yang tinggi. Jebakan kemiskinan sangat sulit diantisipasi akibat pengaruh korupsi itu (Bab 8).

Di China terdapat temuan bahwa jaringan koruptor dapat dikendalikan dengan tiga strategi institusional yaitu pengendalian praktik authoritarianism, kolusi pengusaha-birokrat, dan politik informal yang lazim di negara itu, sebagai strategi utama. Sementara itu buku ini menyebut bahwa di Indonesia kepolisian dan kejaksaan masih enggan menjalankan upaya-upaya anti korupsi (Bab 4).

Di Vietnam korupsi dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil yang banyak (SMEs): penyuapan, tidak bayar pajak, dan tanpa izin, saling terjalin. Kondisi itu dipertahankan melalui

"*regulatory capture*" yang mana korupsi mudah dilakukan, karena isi regulasi dan dari isi regulasi itu regulator mendapat legitimasi melakukan tindakan untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Konsep bahwa demokrasi menurunkan korupsi belum terjadi di Asia. Studi korupsi di Jepang (Bab 5) menyatakan bahwa reformasi institusional dapat mengurangi skandal elit, tetapi tidak mengurangi korupsi yang umum terjadi. Demokrasi di Asia malah memungkinkan manipulasi hasil pemilihan umum dengan cara yang canggih yang dilakukan inkamben (Bab 6). Di Indonesia dan Thailand politik uang dan korupsi akibat desentralisasi secara umum belum dapat diatasi.

Sementara itu diketahui pula bahwa secara umum upaya pengendalian korupsi yang dilakukan oleh masyarakat sipil hanya berdampak lokal atau aspek tertentu saja. Ajakan melawan korupsi bagi masyarakat berpendapatan rendah berjalan hanya apabila terkait dengan persoalan kehidupan sehari-hari. Taktik konfrontasi seringkali gagal dalam jangka panjang.

Pelajaran

Sejauh ini Hongkong dan Singapura sering disebut dua negara yang paling berhasil mengikis korupsi. Diketahui bahwa perubahan institusi dan hukum (Bab 17) sukses di kedua negara itu, tetapi gagal di negara lain. Sementara di kedua negara tadi sukses akibat berjalannya political will secara konsisten (Bab 18), tetapi juga gagal berjalan di negara lain. Faktor2 yang melekat di masyarakat yang tidak peduli adanya korupsi maupun masalah kelembagaan negara menggagalkan upaya anti korupsi itu.

KPK telah menunjukkan, menurut buku ini, bahkan korupsi tingkat tinggi dapat diadili, sesuatu yang sangat jarang

terjadi di negara lain, tetapi upaya itupun tidak cukup. Karena korupsi menyebar di seluruh institusi dan di seluruh negeri, dan belum terdapat strategi kuat oleh lembaga pemerintah untuk memperbaiki norma perilaku yang mendasar guna pencegahan korupsi.

Perbaiki sistem perpajakan menjadi faktor kunci. Selain itu, sanksi yang lebih berat, termasuk pemecatan, karena perilaku korup oleh jaksa, hakim dan pengacara, akan menciptakan lingkaran yang baik dan meletakkan dasar bagi rule of law yang menular ke lembaga lain untuk harus memperhitungkannya. Sementara itu, tekanan publik diperlukan agar undang-undang pendanaan politik dapat menjadi landasan bagi reformasi DPR dari dalam.

Sejalan dengan itu, pencegahan yang lain seperti meningkatkan standard etika pejabat publik perlu dijalankan, agar deteksi konflik kepentingan terjadi sedini mungkin (Bab 19). Cara lain yaitu kerja sama untuk mencegah pencucian uang, menerapkan etika untuk legislatif, serta tukar menukar pengalaman keberhasilan pencegahan korupsi di sesama negara Asia.

Penutup

Korupsi memang tidak merugikan bahkan cenderung menguntungkan diri sendiri. Setiap negara punya cara agar setiap pejabat dan warganya merugi dengan korupsi. Pasti "rugi" disitu bukan hanya materi. Rugi jika menjadi penyebab kemiskinan, penderitaan, bencana alam, maupun pemusatan kekayaan. Dan sudah ada negara yang berhasil melakukan itu.

PILKADA DAN KORUPSI SUMBER DAYA ALAM

Biaya politik pemilihan kepala daerah (PILKADA) yang tinggi dianggap sebagai penyebab korupsi kepala daerah. Pernyataan itu dianggap benar, karena kompensasi atas tingginya biaya itu dicari dari sumber daya publik dan terdapat kenyataan semakin banyak pimpinan daerah dipidana akibat korupsi. Tetapi di luar itu, bagaimana peran institusi negara yang mengatur penyelenggara negara, sehingga terjadi pembiaran terhadap sumber daya publik yang dikorbankan?

Sejak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan koordinasi pelaksanaan Nota Kesepahaman Bersama 12 Kementerian/Lembaga serta Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (NKB/GNPSDA) lima tahun yang lalu, terdapat setidaknya tiga kenyataan yang dapat menggambarkan peran institusi negara maupun respon penyelenggara negara yang terkait korupsi, sebagai berikut.

Institusi korupsi

Pertama, dalam institusi formal negara terdapat institusi bayangan (pseudo-legal institutions) yang menjadi kerangka kerja korupsi, sebut saja institusi korupsi, dengan aturan-main dan norma tersendiri. Institusi korupsi itu menjalankan fungsi transaksi-transaksi, oleh orang-orang

yang sama sebagai penyelenggara negara dan jaringannya, tetapi bukan seperti apa yang dimaksud oleh isi peraturan-perundangan.

Jaringan para penyelenggara negara itu, apabila dikaitkan dengan perizinan pemanfaatan sumber daya alam sebagai obyek yang banyak digunakan, terdiri dari pengusaha, orang atau lembaga sebagai konsultan atau perantara maupun eminent persons sebagai penekan. Kenyataan itu didukung oleh data KPK (2017), bahwa selama periode 2004-Mei 2017, dari 650 kasus, 80% pelaku korupsi melibatkan sektor swasta dan sektor publik/instansi pemerintah, dengan modus utama suap/peras dan gratifikasi untuk memengaruhi kebijakan penyelenggara negara atau pegawai negeri.

Transaksi di dalam institusi korupsi itu membuat penyelenggara negara dapat memberi kesempatan lebih bagi pengusaha. Misalnya memperoleh izin lebih luas atau tidak dikurangi luas izin yang dimohon, atau mendapat dukungan penuh apabila lokasinya ternyata tumpang tindih dengan perusahaan lain atau dengan masyarakat. Bentuk lain yang juga biasa dilakukan yaitu menjalankan regulatory capture. Yang mana pelanggaran yang sudah terjadi atau akan dilakukan diupayakan dihapus atau dilindungi oleh peraturan-perundangan.

Cara demikian itu dapat dilakukan misalnya melalui penetapan tata ruang. Sebagai contoh, saat ini rancangan peraturan daerah (Ranperda) provinsi Riau hanya menyisakan 21.615 Ha kawasan lindung gambut (KLG), dari 1.693.030 Ha KLG yang tercantum dalam Naskah Akademik Ranperda RTRWP Riau 2016-2035. Itupun masih lebih sempit daripada luas yang tertera dalam Surat Keputusan MenLHK No.129/2017 tentang Penetapan Peta Kesatuan Hidrologis Gambut Nasional, dan untuk Provinsi Riau seluas 2.473.383 hektar sebagai kawasan lindung. Akibat

dihilangkannya KLG tersebut, ditengarai perusahaan-perusahaan ilegal akan lebih mudah dilegalkan. Hal itu dikuatkan oleh temuan Panitia Khusus DPRD Provinsi Riau pada saat evaluasi data dalam pelaksanaan NKB/GNPSDA-KPK, bahwa terdapat tanaman kebun kelapa sawit seluas 1,8 juta Ha yang berada di luar izin (KPK, 2016).

Dalam buku *"Crime and Corruption in Organizations: Why it occurs and what to do about it"* (2011), disebut bahwa para pelaku kriminal dan korupsi di suatu lembaga cenderung mendapat pembenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Hal itu sesuai dengan kondisi terpeliharanya institusi korupsi di atas. Juga disebut, kewajaran itu akibat proses "sosialisasi", sehingga korupsi menjadi tindakan bersama. Di dalam sosialisasi itu terdapat kooptasi oleh pimpinan atau klien berpengaruh, kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas resmi.

Bagi penyelenggara negara yang terlibat, seperti mendapat fasilitas di dalam suatu kelompok kerja. Walaupun secara individual pengakuan berbuat jujur diutarakan, tetapi berbuat tidak jujur ternyata lebih menguntungkan. Mereka melakukannya, di satu sisi, dengan mengabaikan standar moral, dan di sisi lain merasionalkan tindakan yang dilakukan. Dengan begitu, korupsi akibat dampak PILKADA, dengan argumen rasio biaya-manfaat, menemukan pembenarnya.

Dukungan Regulasi

Otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok itu berjalan harmonis, karena di satu sisi, semua anggota kelompok itu tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi, sehingga sebagai pegawai harus menjalankannya, serta adanya manfaat finansial yang diterima di sisi lain. Institusi demikian itu dari berbagai sisi-finansial, peraturan, manajemen, juga

moralitas-layak berjalan. Dengan kata lain, kelompok itu mempunyai sumberdaya untuk menanggung semua bentuk dan macam resiko yang mungkin terjadi.

Kedua, keberlanjutan institusi korupsi bukan ditopang oleh pelaku-pelaku secara individual atau bersama-sama, peraturan tidak berjalan atau penegakan hukum lemah, tetapi oleh isi peraturan itu sendiri. Diketahui setidaknya terdapat tiga jenis peraturan yang mungkin menjadi penyebab korupsi (Nagara, 2017), yaitu: *systemic corruptive regulations*, *criminogenic regulations*, serta *vulnerable regulations*. Peraturan jenis pertama menjadi penyebab kerugian negara secara langsung maupun tidak langsung, atau ada desain kelompok tertentu diuntungkan dan yang lain dirugikan. Jenis kedua, dapat menyebabkan kondisi jebakan, yang mana siapapun yang bekerja cenderung akan melakukan korupsi. Jenis yang ketiga, menyebabkan adanya kesempatan yang terbuka, sehingga mendorong adanya perilaku oportunistis.

Misalnya, akibat rendahnya fasilitas dan gaji yang diterima pengawas produksi hutan dan tambang, membuat pengawas lapangan itu seperti terjebak melakukan kesalahan, termasuk sengaja dijebak dengan gaji bulanan oleh perusahaan. Kajian terhadap biaya transaksi perizinan oleh KPK, 2013—2015, menunjukkan kenyataan itu. Mereka harus setia, bukan hanya kepada perusahaan, tetapi juga kepada atasan atas perintah yang diberikan, benar ataupun salah. Di situlah terwujud jalinan pelaku-pelaku pemberi, pengawas dan pemegang izin, sehingga tidak mungkin mereka melaporkan perbuatan sesamanya. Relasi seperti itu tidak pernah mereka sebut sebagai perbuatan keliru, karena dituntun oleh ketiga tipe jenis pelaksanaan peraturan di atas.

Walaupun jalinan tersebut terlihat hanya di tingkat bawah (*street level bureaucracy*), tetapi justru menjadi motor

penggerak bagaimana perizinan dapat dimanipulasi dan dibeli dengan harga tinggi, serta menghasilkan keuntungan berlebihan. Yaitu antara lain dari pajak yang tidak dibayar akibat produksi yang tidak dilaporkan. Kajian KPK (2015) menyebut bahwa pendapatan negara yang hilang dari kayu bulat yang berasal dari konversi hutan untuk kebun dan tambang, mencapai Rp 49,8 trilyun hingga Rp 66,6 triliun per tahun, selama periode 2003-2014. Dalam pelaksanaan GNPSDA-KPK, juga didapati temuan kekurangan bayar pajak dari pertambangan, perkebunan kelapa sawit, maupun dari sektor kelautan, tahun 2014, sekitar Rp 126 trilyun. Nilai uang sebanyak itu berpotensi sebagai dana kampanye dalam pelaksanaan PILKADA.

Isi buku Routledge Handbook of Corruption in Asia (2017) menunjukkan kenyataan itu. Disebut bahwa korupsi di Asia seringkali dikaitkan dengan budaya dalam arti bukan inisiatif individu, tetapi sudah ada di dalam hubungan sosial masyarakat, dimana pejabat dan pengusaha membentuk sistem informal sebagai wadah korupsi dijalankan. Praktek terbanyak berupa suap, penggelapan, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, pembiayaan kampanye illegal, serta kecurangan dalam pemilihan umum. Di Indonesia, lingkungan perizinan sumberdaya alam di lapangan menjadi penopang utama terlaksananya praktek-praktek itu.

Penutup

Ketiga, dua kenyataan sebagai penyebab terjadinya korupsi di atas, meskipun sangat berat, dapat disikapi secara inovatif bagaimana korupsi dikendalikan. Dalam hal ini, teknologi mampu membangun transaksi yang bersih. Hal itu dibuktikan oleh para pimpinan daerah yang memenangkan Nirwasita Tantra 2016, yaitu penghargaan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai *green leadership* dalam pengelolaan lingkungan hidup. Diskresi, keterbukaan informasi, penyelenggaraan sistem *online* pemerintahan

maupun pengendalian produksi sumberdaya alam, mereka lakukan sebagai inovasi efisiensi birokrasi, anggaran maupun kegiatan. Di sektor kehutanan, dengan adanya sistem *online* untuk pelaporan produksi kayu bulat, dari penuturan beberapa pengusaha, dapat mengurangi biaya transaksi perizinan hingga 60% dari angka 2014, sebesar antara Rp 680 juta sampai Rp 22 miliar per perusahaan per tahun. Dalam hal ini, inisiatif anti korupsi oleh swasta menjadi sangat penting.

Dari pengalaman pelaksanaan Nota Kesepakatan Bersama/Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam-Komisi Pemberantasan Korupsi (NKB/GNPSDA-KPK) tersebut, dapat ditunjukkan adanya dua faktor yang saling memengaruhi. Pertama, adanya jaringan, proses sosialisasi dan kooptasi untuk memproduksi dan mereproduksi institusi korupsi sebagai *pseudo-legal institutions*. Kedua, isi peraturan yang berciri *systemic corruptive, criminogenic dan vulnerable regulations*. Kedua faktor itu menghasilkan pembiayaan ilegal-dari tingginya keuntungan tidak wajar pemanfaatan sumber daya alam untuk pelaksanaan PILKADA melalui peran negara yang, *by design*, diperlemah sampai ke tingkat lapangan.

Untuk itu, upaya pengendaliannya perlu dilakukan sampai ke hulu persoalan, yaitu membenahan peraturan pengelolaan dan pengawasan serta birokrasi perizinan, selain penegakan hukum seperti yang telah dilakukan KPK. Para pemimpin daerah yang mampu membebaskan diri dari kungkungan politik korupsi perlu didukung masyarakat luas, agar pencegahan korupsi terjamin keberlanjutannya.

EKSPANSI LAHAN DIAM-DIAM

Judul itu lazim disebut sebagai perambahan liar. Namun kelaziman itu sesungguhnya telah ditolak oleh fakta lapangan, bahwa kejadian-kejadiannya tidak benar-benar liar. Digunakan istilah “ekspansi”, karena baik awal mula rencana, transaksi, maupun hasil-hasilnya di lapangan, untuk tujuan ekspansi usaha dengan modal besar, sangat luas, dan bukan sekedar kebutuhan ruang hidup masyarakat miskin, sebagaimana istilah perambahan liar umumnya digunakan.

Misalnya di Riau, tanaman kebun kelapa sawit sejumlah 1,8 juta Ha yang berada di luar izin, ditemukan oleh Panitia Khusus, DPRD Propinsi Riau, pada saat evaluasi data pada pelaksanaan GNPSDA yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK, 2016). Data GNPSDA juga menyebutkan adanya tambang ilegal di dalam kawasan konservasi seluas 1,37 juta Ha dan di hutan lindung seluas 4,94 juta Ha.

Memang benar ekspansi lahan dapat terjadi di hutan, yang oleh kebanyakan orang dipersepsikan sebagai lokasi yang tidak mudah diketahui. Tetapi juga benar bahwa hasil ekspansi itu sudah menjadi vila dan kolam renang umum komersial dengan akses sangat mudah didatangi oleh banyak orang. Misalnya kawasan hutan di Bogor, Jawa Barat, dengan luas 69.902 Ha telah terdapat ekspansi penggunaan lahan seluas 48.163 Ha.

Pelaksanaan pemerintahan nyatanya ada dua sisi. Sisi hukum formal, instruksi-instruksi internal, himbauan dan ajakan terbuka, sosialisasi norma dan tindakan berdasarkan peraturan-perundangan, yang berada di sisi terang. Di sisi lain, sisi gelap, yaitu adanya tindakan-tindakan, bahkan oleh orang yang sama sebagai pelaku sisi terang, yang menginstruksikan hal berbeda. Bisa seperti itu apabila pemerintahan yang disebut tadi tidak lebih dari sekumpulan orang-orang yang bekerja untuk memenuhi kebutuhan pribadi masing-masing.

Kontradiksi-kontradiksi itu intinya sebagai upaya bagaimana ekspansi lahan dijalankan, dilindungi, dibuat dengan menggunakan aneka kekuatan dan dengan berbagai cara; dari mulai adanya peluang kerja, pengembangan usaha, hingga intimidasi dan penegakkan hukum maupun penarikan denda pada orang-orang di lingkungan yang coba menghalanginya. Kuasa ini praktisnya adalah keberhasilan para ekspansi lahan merebut hak-hak esensiil negara yang memang negara berhak menghukum dan menarik pajak. Ini ibarat aksi kemenangan kurawa atas pandawa, entah itu lazim atau tidak dalam adegan cerita pakem, walau semua penonton tahu akhir ceritanya, tetapi adegan yang ditampilkan tidak lazim. Sehingga siapapun yang menang, entah pandawa atau kurawa, tidak membawa efek protes bagi penontonnya. Karena dalam kehidupan sehari-hari yang menang bisa disebut kalah dan yang kalah bisa disebut menang.

Oleh karena itu istilah "liar" dalam perambahan lebih pas disebut ekspansi "diam-diam". Karena ekspansi itu tidak jauh dari pusat denyut kehidupan. Para penginstruksinya mungkin sudah tidak mempersoalkan perbedaan sisi terang dan gelap. Hati nurani yang semestinya mempersoalkannya sudah diam. Masyarakat juga tidak lagi bersemangat untuk harus bicara. Pengalaman mereka selama ini hasilnya sama saja: tidak ada hasilnya.

Pembicaraan saya yang lebih pribadi dengan masyarakat lokal di mana terjadi ekspansi lahan itu malah, seperti simbol kurawa-pendawa tadi, menyebutkan adanya kebuntuan menginterpretasikan keadaan. Dua pertanyaan berikut belum terjawab. Yaitu pertanyaan bagaimana orang yang menjadi simbol dan sumber pengetahuan dunia maupun akherat menjadi pelaku sisi gelap dan tetap disegani. Dan pertanyaan bagaimana pelaku sisi gelap tulen dapat mengkoordinasikan pemberantasan ekspansi lahan diam-diam itu.

Fakta-fakta yang diungkap itu walaupun ada dan menjadi kenyataan, tetapi bukankah fakta yang terbuka. Sebagian orang malah mengatakan hal itu sebagai fakta tabu bila diungkap. Membuka fakta-fakta itu dianggap semacam mengingkari nalar kesopanan dan budi pekerti. Membukanya berarti menolak hipotesis adanya hati nurani bersih yang membedakan manusia dengan makhluk lainnya. Namun apabila hipotesis itu benar bisa ditolak, penegakkan hukum yang hanya bisa memenjarakan fisik orang dan mendenda materinya apakah bisa mengubahnya?

Dalam hal ini, hati nurani bukanlah fisik daging hati itu, melainkan kekuatan dalam mengalahkan sisi gelap manusia tadi. Abstrak. Artinya ini berkaitan dengan proses pembelaan atau penolakan terhadap yang gelap oleh akhlak manusia dan bukan fisik manusianya. Dalam psikologi kognitif, disebutkan bahwa "*identity*" mengacu pada kapasitas untuk refleksi diri dan kesadaran diri (Leary & Tangney 2003). Dan yang terkait dalam pelanggaran norma pada praktik-praktik yang terungkap, misalnya dalam pelaksanaan korupsi, pelanggaran yang kemudian didefinisikan menjadi motif kejahatan sesungguhnya adalah motif menghilangkan akhlak manusia itu, bukan sekedar materi.

Maka substansi ekspansi lahan diam-diam tidak sekedar sebagai bentuk korupsi, tetapi bentuk pengingkaran bahkan penghilangan identitas manusia. Sangat berbahaya, bukan saja pelaku-pelakunya merusak lingkungan hidup dan mendatangkan kerugian negara, tetapi merusak manusia sebagai individu dan masyarakat dengan menghapus identitas kemanusiaannya. Entah semua itu sekedar situasi di permukaan atau sebagai akar masalahnya, belum ada jawaban di nalar yang sangat terbatas ini.

KORUPSI KRONIK DALAM INSTITUSI EKSTRA-LEGAL

Dua hari berturut-turut Harian *Kompas* (*Kompas*, 16/12, 17/12) menguraikan korupsi di Indonesia yang telah mengakar kuat sejak akhir abad 18. Pada awalnya, upeti kepada raja-raja dilakukan bukan sebagai bentuk suap, tetapi sebagai bentuk kepatuhan. Namun setelah VOC datang, mereka membayar elit kesultanan untuk mendapatkan keuntungan perdagangan rempah. Bahkan kemudian elit kesultanan mendapat gaji tahunan dari VOC sebagai imbalan keberpihakannya.

Melalui komunikasi *Kompas*, Mason C Hoadley menjelaskan isi bukunya: "*Public Administration: Indonesian Norms versus Western Forms*", bahwa pegawai sipil Belanda yang dilatih bekerja sesuai dengan prinsip Weberian tidak dapat disebut sebagai korup dalam pengertian modern. Model administrasi saat itu, merujuk pada apa yang dilakukan oleh penduduk lokal. Demi menjamin kesetiaan penduduk lokal dan penguatan kekuasaan di Hindia Belanda, strategi penguasa dilakukan dengan memberi toleransi bagi pencampuran ranah administrasi publik dan kepentingan privat pejabat lokal. *Corruption by design* seperti ini nampaknya belum berakhir, dan bahkan menjalar menjadi akar-akar baru yang kuat.

Institusi Ekstra-Legal

Pengalaman memfasilitasi pelaksanaan pencegahan korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), terutama dari pelaksanaan Nota Kesepahaman Bersama/Gerakan Nasional Penyelamatan Sumberdaya Alam (NKB/GNPSDA) yang dikoordinasikan oleh KPK dalam empat tahun terakhir, terdapat setidaknya lima hal.

Pertama, struktur pemerintahan yang berupa jaminan atas kesetiaan seperti disebut Mason di atas masih ada. Baik dalam bentuk peraturan maupun sekedar kebiasaan. Misalnya, adanya standar pekerja pengawas produksi hutan dan tambang yang tidak mungkin dicapai, akibat rendahnya fasilitas dan gaji yang diterima, membuat pekerja-pekerja di lapangan itu seperti dijebak melakukan kesalahan, termasuk dijebak sebagai perangkat perusahaan dengan gaji bulanan. Mereka harus setia, bukan hanya pada perusahaan yang diawasi, tetapi juga bagi atasannya atas perintah yang diberikan, benar ataupun salah. Karena atasannya mengetahui kesalahan pekerja lapangan itu sudah berada di dalam sistem, sejak awal mereka bekerja.

Kebiasaan yang dilakukan dan tidak dianggap sebagai bermasalah, misalnya, dalam proses persetujuan dokumen perusahaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, biaya untuk rapat-rapatnya ditanggung oleh perusahaan, agar cepat terlaksana. Di situlah terwujud kesetiaan pelaku-pelaku pemberi, pengawas dan penerima izin, sehingga tidak mungkin mereka melaporkan perbuatan sesamanya. Mereka tidak ada yang rugi. Kerugian negara yang telah dihitung KPK puluhan trilyun rupiah setiap tahun, sama sekali tidak membawa kesan.

Kedua, dengan realitas demikian itu, dimungkinkan korupsi bukan sebagai persoalan pelaku-pelaku korup, peraturan tidak berjalan ataupun lemahnya penegakkan hukum,

melainkan lebih dilihat sebagai adanya institusi ekstra-legal oleh suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan yang secara *de facto* melebihi kekuasaan legal negara. Sumberdaya yang digunakan dapat berasal dari perangkat-perangkat negara maupun swasta. Sebagaimana disebut dalam publikasi Robbins (2000): "*The Rotten Institutions: corruptions in natural resource menagement*", bahwa korupsi dapat difahami sebagai jaringan penawaran atau transaksi antara individu-individu yang berjalan secara sistematis, dengan melibatkan kepercayaan, pengkhianatan, penipuan, sub-ordinasi untuk kepentingan tertentu, kerahasiaan, keterlibatan beberapa pihak, dan saling menguntungkan.

Institusi extra-legal itu dianggap memenangkan persaingan melawan institusi legal negara dan mendapat legitimasi serta kepercayaan dari dalam lembaga negara itu sendiri. Institusi legal negara yang lebih bersandar pada kekuatan hukum, dalam kenyataannya, digantikan oleh fungsi institusi extra-legal itu, dan lebih menentukan perilaku manusia dalam arena aksi kehidupannya. Institusi extra-legal itu bersandar, di satu sisi pada lemahnya peraturan-perundangan, dan di sisi lain pada kuatnya posisi pendukungnya untuk mewujudkan *status quo* melalui sumberdaya berupa jaringan kekuasaan, kekayaan, jabatan, informasi, pengetahuan, ketokohan, dan sebagainya.

Ketiga, pencegahan korupsi yang dilakukan berdasarkan pendekatan klasik oleh Robert Klitgaard (1988) dapat dianggap kurang tepat, terutama terkait diskresi. Dalam pendekatan Klitgaard, korupsi dapat diatasi dengan mencegah terjadinya kewenangan yang berlebihan atau monopoli, mengurangi terjadinya diskresi atau tindakan-tindakan di luar prosedur, serta meningkatkan akuntabilitas. Ketika peluang terjadinya korupsi berada di dalam (*built in*) institusi legal, termasuk sistem perencanaan kegiatan, penganggaran dan strandar biaya yang umumnya tidak sesuai dengan kondisi di lapangan, diskresi justru sangat

diperlukan. Karena pelaksanaan kegiatan di lapangan berdasarkan regulasi, teknis, keuangan maupun pengawasan dari acuan legal/formal, khususnya dalam pengelolaan sumberdaya alam, justru dapat sebagai penyebab terjadinya korupsi. Hal itu juga dibuktikan oleh pimpinan-pimpinan daerah yang memenangkan Nirwasita Tantra 2016, yaitu penghargaan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada penilaian *leadership* dalam pengelolaan lingkungan hidup. Diskresi sebagai inovasi pendayagunaan birokrasi, anggaran dan kegiatan umumnya dilakukan oleh pimpinan-pimpinan daerah itu.

Pendekatan Klitgaard tersebut oleh Sandoval-Ballesteros (2013) disebutnya sebagai *structural corruption approach* (SCA), dan dia kembangkan untuk pengendalian terjadinya korupsi yaitu dengan cara mengurangi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), mengurangi impunitas atau kebal hukum karena adanya perlindungan-perlindungan politik, serta meningkatkan partisipasi masyarakat, termasuk perlunya keterbukaan informasi bagi publik. Di sini diskresi sebagai bentuk inovasi positif dalam pengendalian korupsi justru menjadi keharusan. Namun karena persoalannya ada di dalam birokrasi, maka diskresi itu dilaksanakan dengan sekaligus melakukan keterbukaan informasi publik.

Dalam hal ini, korupsi bukan didefinisikan sebagai penyalahgunaan wewenang pejabat publik bagi kepentingan perorangan atau kelompok-berdasarkan definisi korupsi dari perspektif lembaga publik, melainkan dapat diartikan sebagai penggunaan institusi ekstra-legal oleh perorangan atau kelompok untuk mempengaruhi tindakan birokrasi-berdasarkan definisi korupsi dari perspektif mekanisme pasar. Korupsi yang terjadi secara terus-menerus itu bukan kumpulan kejadian-kejadian secara terpisah, melainkan terdapat struktur yang mewadahnya.

Keempat, hasil analisis regulasi perizinan oleh KPK dengan pendekatan *corruption impact assesment/CIA* tahun 2013, menunjukkan bahwa korupsi berada di dalam sistem kerja perizinan itu sendiri. Teknik-teknik tertentu dalam penetapan otoritas dan tanggungjawab terhadap pengelolaan sumberdaya alam yang ditetapkan secara legal, justru menjadi penyebab terjadinya korupsi. Hanya *leadership* yang kuat yang memungkinkan dapat membenahi sistem kerja itu. Lembaga negara yang korup, apabila dilihat dari dalam tidak terlihat sebagai lembaga korup. Hal itu karena konfigurasi institusional membentuk harapan anggota-anggotanya sebagaimana biasanya. Cara berpikir kelirupun menjadi biasa. Terbentuknya budaya korupsi cenderung membiarkan konflik etika ataupun rasionalitas yang bertentangan dengan kenyataan.

Kerja lembaga yang memungkinkan terjadinya korupsi, dapat diprediksi akan stabil keberadaannya apabila pelanggaran etika di dalamnya berkesinambungan. Jika ada pejabat diketahui telah disuap tanpa ada peringatan atau sanksi, maka pelanggaran norma atau kepercayaan sudah terbangun dalam lingkungan itu, dan seluruh sistem kerja runtuh. Dalam kondisi seperti itu, orang-orang yang punya integritas menjadi “menyimpang” di dalam sistem yang korup itu. Atau dalam kondisi yang lebih buruk, mereka dapat disingkirkan atau dibuat kondisi agar bisa dihukum.

Kelima, walaupun salah satu andalan menegakkan anti korupsi adalah keterbukaan informasi bagi publik-demikian pengalaman negara lain, namun urusan itu harus dipaksakan dari luar. Tuntutan Forest Watch Indonesia (FWI) yang dimenangkan oleh Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia (KIPRI) melalui putusan No. 1369/XII/KIP-M-A/2014 membatalkan penetapan data dan informasi yang dikecualikan oleh Kementerian Kehutanan, serta tuntutan FWI yang dimenangkan oleh putusan KIPRI No. 057/XII/KIP-PS-M-A/2015 terhadap hal yang sama

untuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI, menunjukkan perlunya paksaan itu. Kondisi itu dipersulit dengan adanya berbagai bentuk kerja sama publik-privat untuk kepentingan publik, seperti bidang-bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, asuransi, pengamanan sosial, dan lain-lain, serta adanya perlakuan khusus terhadap perusahaan swasta melalui Peraturan Menteri Perindustrian No 466/M-IND/Kep/8/2014 tentang Obyek Vital Nasional Sektor Industri, yang cenderung membuat informasi-informasi publik menjadi rahasia. Di sektor swasta, keterbukaan informasi publik tidak menjadi hal utama, karena unsur persaingan usaha dan dianggap tidak kondusif terhadap inovasi swasta.

Catatan akhir

Lima hal pembelajaran dari pelaksanaan NKB/GNPSDA-KPK di atas, menunjukkan bahwa beberapa asumsi dasar yang tersurat ataupun tersirat dalam pemberantasan korupsi cenderung tidak terpenuhi. Misalnya, himbauan mencegah korupsi mulai dari diri sendiri maupun melaporkan korupsi kepada pihak yang berwajib adalah baik, namun hanya orang-orang tertentu yang dapat melakukannya. Di lapangan, sebagian besar orang-orang yang sedang mempertahankan kejujuran adalah orang-orang yang sedang mempertaruhkan posisinya dengan tanpa perlindungan. Orang-orang di lapangan mempunyai jarak cukup jauh dengan regulasi formal (*rule in form*), sebaliknya sudah terikat oleh “regulasi” yang melahirkan praktik (*rule in use*). Disinilah jargon kelestarian sumber daya alam dipertaruhkan, karena semua pembicaraannya hanya terkait dengan regulasi formal.

Dengan tingkat kedalaman korupsi di Indonesia di atas, terbitnya Peraturan Presiden No 87/2016 mengenai pembentukan satuan tugas sapu bersih pungutan liar patut

diapresiasi. Namun akan lebih efektif apabila adanya kapasitas tambahan bagi pengendalian korupsi itu benar-benar menghasilkan perubahan mendasar, sehingga dapat menghapus institusi ekstra-legal sebagai penyebab terjadinya korupsi.

STATE CAPTURE DAN DUA MUKA KAJIAN ILMIAH

Naskah mengenai “*Understanding State Capture*” (SC) oleh Anne Lugon-Moulin di majalah *Freedom From Fear* dan praktik SC di buku “*The Republic of Gupta: A Story of State capture*”, menjadi referensi tulisan ini.

Secara umum SC terjadi ketika elit penguasa dan/atau pengusaha memanipulasi atau memengaruhi pembentukan kebijakan untuk keuntungan mereka sendiri. Perekonomian atau pembangunan yang ditangkap (*captured*) akan terjebak di dalam lingkaran di mana upaya perbaikan kebijakan dan kelembagaan yang diperlukan gagal sejak dari niatnya.

Keuntungan yang diperoleh pelaku-pelaku SC bukan dari prestasi atau kondisi yang fair, tetapi kondisi yang memihak langkah-langkah mereka. Karena dapat menyebabkan kerugian negara, menguntungkan kelompok tertentu, serta biasa dilakukan melalui gratifikasi, suap atau peras, maka SC digolongkan sebagai perbuatan korupsi.

Besarnya skala SC tergantung jenis lembaga negara yang dapat dipengaruhi (legislatif, eksekutif, yudikatif) dan jenis aktor yang secara aktif berusaha untuk membonceng fungsi negara (perusahaan swasta besar, pemimpin politik, pejabat tinggi, ataupun kelompok kepentingan tertentu). SC tidak bisa dilakukan oleh orang kebanyakan yang tidak punya pengaruh.

Misalnya, swasta sebagai pelaku SC dapat menerima keuntungan ekstra, tidak hanya dalam bentuk nilai penjualan meningkat, tetapi juga dalam penguasaan barang publik. Seperti luas hak kepemilikan atas tanah atau konsesi-konsesi sumber daya alam, dengan "membeli" perlindungan individual atas hak mereka dari negara. SC seperti itu biasanya harus dibayar dengan kerugian bagi masyarakat luas atau menimbulkan biaya sosial yang signifikan, yang berupa konflik, kemiskinan struktural, dan bahkan ruang hidup yang hilang.

Apabila birokrat mengamankan posisi mereka dengan cara mengalokasikan sumber daya alam yang dikuasai negara kepada swasta/politikus sebagai imbalannya, pada waktu yang sama mereka memiliki sedikit peluang untuk memberi hal yang sama kepada masyarakat luas. Dan apabila hal itu terjadi secara terus-menerus, menimbulkan ketimpangan sosial ekonomi maupun politik, akibat pelaksanaan SC tersebut.

Kondisi distorsi pasar melalui kemudahan-kemudahan yang tidak wajar dan tidak fair, dan karenanya menghasilkan pola keuntungan terkonsentrasi, juga menyebabkan kerugian yang tersebar bagi pelaku usaha atau swasta yang lebih luas. Sekelompok kecil orang yang berkuasa bisa mendapatkan banyak uang dari distorsi tersebut. Dan oleh karena itu distorsi menjadi target yang harus dicapai sekaligus dipertahankan oleh para pelaku SC.

Distorsi semacam itu misalnya dengan adanya peraturan-perundangan yang dirancang agar menguntungkan pelaku ekonomi tertentu, di sektor tertentu, dengan mengorbankan *fair play* bagi semuanya. Konsentrasi kekuatan ekonomi dan politik juga cenderung mengarah pelaksanaan SC secara serius, yang biasanya berjalan seiring dengan peran masyarakat sipil yang lemah atau suaranya sengaja diabaikan.

Dua muka

Kebijakan publik atau peraturan-perundangan hasil SC, tetap dilakukan dengan cara yang sah. Demikian pula proses-proses pengadilan berjalan dengan menggunakan konsep-konsep, teori, maupun berbagai jenis pengetahuan sebagai dasar pengambilan keputusan. Berbagai jenis dokumen akademik maupun kajian ilmiah digunakan sebagai argumen, sehingga dapat menjadi seperti pisau bermata dua. Namun kajian ilmiah pesanan juga seringkali mengemuka, yang biasanya berciri "*half true*".

Argumen ilmiah dalam pengambilan keputusan, dengan demikian, bersaing sesuai dengan "kebenaran yang dibutuhkan", dan dimenangkan oleh persaingan kekuasaan dibalikinya. Politik adopsi pengetahuan, oleh karenanya, tidak dapat dipisahkan dari proses bagaimana kebijakan publik disusun.

Oleh karenanya, para peneliti atau akademisi perlu memahami adanya pemilihan jenis argumen (ilmiah) untuk membangun SC, menghindari kesalahan tipe-3 yaitu salah menentukan masalah, serta menentukan siapa subyek utama yang semestinya mendapat manfaat dari suatu hasil penelitian, yang juga harus diperjuangkan untuk memperolehnya.

Keadilan dan sifat tuhan

Minggu yang lalu saya diminta LBH untuk membuat *amicus curiae*, yaitu pendapat dari pihak yang tidak terlibat suatu perkara yang disampaikan kepada ketua pengadilan untuk menjadi *second opinion* dalam pengambilan keputusan di suatu sidang. Saya sengaja samarkan peristiwa ini, karena proses pengadilannya masih sedang berlangsung.

Rakyat biasa yang didakwa, tinggal di sekitar lokasi cagar alam, ditangkap polisi melalui operasi gabungan karena menebang dua batang pohon. Dalil "kawasan hutan" sebagai hutan negara digunakan, yang sepertinya lupa bahwa kawasan hutan, berdasarkan undang-undang dan putusan Mahkamah Konstitusi, tidak mengenal status siapa yang menguasainya. Kawasan hutan dikaitkan dengan hutan tetap di mana lebih berhubungan dengan keberadaan fungsi hutan. Dan tiga undang-undangpun digunakan sebagai dasar pemidanaan.

Sesuai bidang saya, isinya menjelaskan proses kebijakan dan politik hukum kawasan hutan itu seperti apa. Klaim nyata ataupun potensial atas kawasan hutan yang sudah ditetapkan pun, khususnya di lokasi dimana kasus itu terjadi, masih terbuka untuk diselesaikan. Semua surat keputusan penetapan kawasan hutan masih terbuka untuk penyelesaian klaim yang ada. Semestinya, tidak ada pihak manapun yang bisa menjatuhkan keputusan atas status kawasan hutan itu, kecuali seluruh klaim yang sah sudah diselesaikan.

Pertanyaan saya: bagaimana penggunaan peraturan yang isinya belum sempurna seperti itu, menjadi standar penetapan benar-salah rakyat kecil, dan justru dilakukan pada saat negara hendak mengembalikan kedaulatan maupun menghilangkan ketidakadilan yang ditimpakan kepada rakyat kecil selama ini? Hal yang juga perlu dicermati

kemudian, argumen apa yang akan dipakai dalam putusan kasus ini nantinya?

Undang-undang No 5/90 yang digunakan, kini sedang direvisi/diubah dengan melihat pentingnya partisipasi inklusif pengelolaan kawasan konservasi, dengan maksud meruntuhkan semangat tindakan kriminal terhadap masyarakat sekitar. Namun sebaliknya, dalam dakwaan ini gairah kriminalisasi dilakukan dengan menggunakan UU No 18/2013 untuk kejahatan perusakan hutan terorganisir. Dan tindakan mendakwa trakyat kecil itu dilakukan dengan tanpa membuktikan adanya organisasi kriminal tempat medium terdakwa melakukan perbuatannya.

Pada peradilan untuk rakyat kecil dalam kasus-kasus seperti ini pada umumnya, kebenaran sering mangkir, karena gap pengetahuan dan rendahnya kekuasaan rakyat kecil itu. Memperlakukan rakyat kecil seperti itu, yang pernah saya ketahui, umumnya seperti hubungan "ndoro" dan budak pada jaman penjajahan. Rakyat kecil sebagai rakyat, umumnya dikelabui bahwa mereka berdaulat. Pendidikan hukum positif bagi masyarakat seperti itu belum menjadi ujung tombak penegakan hukum. Wakil Tuhan di peradilan sebaiknya tidak lupa, bahwa mereka harus menjalankan sifat-sifat tuhan yang sesungguhnya.

TORA DALAM TRANSAKSI PILKADA

Tanah obyek reforma agraria (TORA) adalah instrumen yang sedang digunakan Pemerintah untuk menjalankan redistribusi akibat ketimpangan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah, dengan target seluas 4,5 juta Ha. Tanah itu berasal dari HGU yang telah habis berlakunya dan tanah terlantar seluas 0,4 juta Ha serta pelepasan kawasan hutan seluas 4,1 juta Ha.

Kebijakan itu sangat penting karena dalam pemanfaatan hutan dan tanah selama ini, telah menghasilkan ketimpangan penguasaan dan pemanfaatannya. Akibat dari kondisi demikian itu, pengembangan infrastruktur ekonomi maupun peningkatan efisiensi perizinan hanya akan dinikmati pengusaha kuat, karena rakyat miskin yang berbasis tanah dan pertanian sudah tidak mempunyai sumber daya kecuali tenaganya sebagai buruh. Kebijakan reforma agraria itu diharapkan dapat menggeser struktur penguasaan hutan/tanah oleh swasta dan masyarakat saat ini sebesar 88% : 12% menjadi 59% : 41% (KLHK, 2018).

Persoalannya, apakah Pemda mempunyai kerelaan mengalokasikan hutan/tanah itu kepada masyarakat miskin yang umumnya tidak mempunyai dukungan politik? Pelaksanaan kebijakan yang timpang selama ini di lapangan sekaligus menghadirkan cara pelayanan berat sebelah. Dan

dalam waktu yang sama, akibat pelaksanaannya yang tidak adil dalam waktu lama, bisa menimbulkan trauma, dendam, kebencian, maupun stigma di masyarakat sehingga tidak lagi percaya pada rencana-rencana pembangunan. Saya pernah mengalami sendiri menghadapi hal demikian itu. Niat untuk memperbaiki sesuatu sudah ditolak masyarakat dari awalnya, karena niat serupa itu sudah berulang kali ada dan tidak pernah menjadi kenyataan.

Hasil kajian KPK, 2016 dan 2017, mengenai sumbangan biaya Pilkada dan benturan kepentingan yang diakibatkannya, mengonfirmasi hal-hal di atas. Calon kepala daerah (cakada) cenderung sudah diikat janji-janji kepada donaturnya, sehingga tidak bisa melayani kepentingan masyarakat miskin sebagai subyek utama. Sejumlah 70,3% hingga 82,6% cakada mengaku menerima dana dari donatur dan 56,3% hingga 71,3% cakada menyebut bahwa donatur akan minta balas jasa ketika mereka terpilih. Atas permintaan itu, 75,8% hingga 82,2% cakada menyanggupinya.

Kenyataan itu menunjukkan bahwa, walaupun kebebasan pengambilan keputusan bagi para pimpinan daerah sesuai peraturan-perundangan tetap dapat dilakukan, tetapi iklim paternalisme seperti telah menjadi desain bagi cara pengambilan keputusan yang akan dilakukan.

Dari kajian itu diketahui pula motivasi donatur dari hasil wawancara terhadap 286 informan (2016) dan 150 informan (2017). Sejumlah 61,5% hingga 76,7% dari jumlah donatur umumnya bermaksud untuk mendapat keamanan dalam menjalankan bisnis. Selain itu, 64,4 % hingga 73,3% donatur ingin mendapat kemudahan tender dari proyek pemerintah daerah dan sejumlah 63,3% hingga 73,0% ingin mendapat kemudahan akses perizinan. Motivasi donatur lainnya yaitu kemudahan akses untuk mendapat jabatan di pemerintahan atau BUMD (60,1% hingga 56,0%) serta

mendapat akses untuk ikut menentukan kebijakan atau peraturan daerah (43,7% hingga 49,3%).

Berbagai keinginan tersebut memang cenderung dipenuhi oleh pimpinan daerah. Hal itu terbukti dari 88 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi oleh KPK selama periode 2004 sampai (3 April) 2018. Tiga besar obyek yang diperkarakan yaitu pengelolaan anggaran daerah, pengadaan barang dan jasa, serta perizinan sumber daya alam.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa desain paternalisme bukan hanya mempersempit inovasi daerah, tetapi bahkan menjerat proses pengambilan keputusan yang dilakukan. Dan oleh karenanya, hutan dan tanah yang sudah tersedia, menjadi kekayaan paling mudah untuk dialokasikan bukan bagi masyarakat miskin.

Oleh karena itu pelaksanaan TORA harus dikawal secara politik, bukan hanya diserahkan pada prosedur birokrasi yang sangat rentan diintervensi. Keterbukaan informasi bagi publik dan pengawasan berlapis dalam pelaksanaannya perlu diwujudkan.

RAHASIA UMUM PERIZINAN

Di tengah-tengah upaya perbaikan berbagai kebijakan publik oleh pemerintah saat ini, segenap orang-orang yang melayani perizinan dan menjalankan kebijakan publik masih belum tertarik melakukan perbaikan itu. Fakta-fakta lapangan dihapus dalam laporan-laporan syarat perizinan, data dan informasi dimanipulasi, dokumen-dokumen lingkungan hanya dianggap sebagai syarat administrasi, kesimpulan penelitian lahir dari instruksi dan kepentingan dan bukan hasil analisis mendalam fakta lapangan.

Situasi seperti itu sudah menjadi rahasia umum dan dapat menjadi pemangsa sosial, karena memanipulasi dampak-dampak sosial suatu investasi. Rahasia umum itu juga melumpuhkan upaya melindungi daya dukung lingkungan, karena kawasan-kawasan dilindungi dapat diubah menjadi kawasan-kawasan eksploitasi. Juga dapat menurunkan integritas dan kredibilitas pemerintah, karena harus membela kesalahan yang dianggap sebagai kebenaran.

Berbagai situasi tersebut terungkap dari berbagai kajian maupun pengakuan informan yang saya terima sebagai peneliti maupun sebagai narasumber dalam pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (GNPSDA) yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun daya guna informasi itu masih terbatas untuk pelaksanaan rencana aksi

pengecehan dalam GNPSDA-KPK. Adopsi temuan-temuan tersebut menjadi kebijakan secara nasional belum terjadi.

Manipulasi dan ketegangan sosial

Dalam analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) yang berisi antara lain analisis dampak sosial melalui perspektif masyarakat terhadap proyek investasi yang sedang dibangun banyak yang dimanipulasi. Di Kalimantan Tengah ada kasus dengan cara “membeli” fotokopi kartu penduduk dari kepala desa, dan dengan kartu penduduk itu dibuat pernyataan persetujuan proyek atas nama warga masyarakat.

Cara lain yaitu melakukan wawancara dan sekaligus mendapat tanda-tangan masyarakat yang diwawancarai, kemudian isi wawancara dimanipulasi, sehingga sebagian besar masyarakat menjadi setuju. Dengan dokumen Amdal yang sudah disetujui, serta persyaratan administrasi perizinan lainnya, perusahaan menjadi sah untuk bekerja di suatu tempat tertentu, walaupun dalam kenyataannya mendapat tentangan dari masyarakat.

Cara seperti itu hampir serupa dengan manipulasi peserta konsultasi publik dalam pelaksanaan Amdal maupun kajian lingkungan hidup strategis (KLHS). Misalnya di salah satu kabupaten di wilayah pegunungan Kendeng Jawa Tengah, pada saat menghimpun masyarakat untuk konsultasi publik penyusunan KLHS, masyarakat yang diundang Pemda hanya yang pro pabrik semen.

Dengan demikian, desain pelaksanaan kebijakan publik itu, yang aktualisasinya menjadi rahasia umum, menjadi sumber ketegangan di desa-desa dimana lokasi proyek berjalan. Manipulasi fakta sosial dijadikan basis digunakannya satu-dua kelompok masyarakat untuk melawan kelompok lain agar investasi-investasi berjalan. Fungsi negara di sini bukan

hanya tidak hadir, tetapi terhapus. Karena fungsi negara itu digantikan oleh urusan-urusan kelompok, dan kelompok-kelompok itu mengklaimnya sebagai "orang negara".

Suap/peras perizinan

Konsultan atau perusahaan penyusun Amdal ada yang mengaku bahwa hampir senantiasa terjadi pemerasan untuk mendapat pengesahan Amdal. Dalam rapat teknis maupun rapat komisi di panitia penilai Amdal, pemrakarsa Amdal (investor) harus menyerahkan sejumlah uang. Kecuali honorarium resmi rapat-rapat, semua pejabat panilai Amdal harus mendapat tambahan Rp 30 juta hingga Rp 35 juta dalam pengesahan dokumen itu. Padahal, dari kajian Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) 2016, di setiap provinsi, kabupaten dan kota setiap tahun tidak kurang dari 60 studi lingkungan yang harus disahkan. Itu belum termasuk komitmen pengesahan izin secara keseluruhan, yang diketahuinya bervariasi antara Rp 4 miliar hingga Rp 17 miliar per izin.

Kedua, peta yang dipergunakan sebagai dasar pemberian izin maupun pelepasan kawasan hutan, seperti disengaja untuk tidak di-*update* sesuai dengan hasil verifikasi lapangan terkini atau sengaja dimanipulasi kondisi tutupan hutannya. Maka, lokasi-lokasi hutan yang disebut sebagai semak belukar atau tanah kosong, kondisi di lapangan yang sesungguhnya dapat berupa hutan sekunder atau bahkan hutan yang masih lebat. Hal ini dapat menguntungkan perusahaan karena potensi kayu yang masih ada, dianggap tidak ada.

Disamping itu dijumpai pula peta yang dikeluarkan di suatu tempat tidak ada perusahaan tambang, padahal lokasi itu sudah diverifikasi dan ditemukan adanya perusahaan tambang. Fakta-fakta itu dapat dibuktikan dengan tampilan-tampilan peta dengan format *shapefile* (shp).

Kasus-kasus di lapangan akibat persoalan lokasi/peta dan manipulasi Amdal di atas dijelaskan sebagai berikut. Pertama, perusahaan sawit PT ABC dengan pemilik Sdr BCD berlokasi di desa N, kecamatan P, kabupaten Q. Di lokasi kebun ini perusahaan membuka areal hutan produksi dan APL dengan kondisi hutan yang masih sangat bagus, dengan air sungai yang sangat jernih. Masyarakat menyampaikan fakta bahwa perusahaan itu semula menjanjikan plasma, namun berakhir hanya dengan ganti rugi. Ketika petugas menemui pegawai perusahaan ini, pegawai tersebut menyatakan bahwa lokasi itu berada di APL. Namun ketika dipastikan bersama-sama bahwa lokasi itu di hutan produksi, pegawai perusahaan tersebut kabur.

Kedua, PT PQR yang pemiliknya famili orang terkenal, lokasi kebun sawit di APL, namun separoh lokasi pabriknya berada di hutan produksi. Disamping itu beberapa anak perusahaan PT PQR baik berupa perusahaan maupun berupa koperasi yang anggotanya masyarakat setempat, sebagian besar merambah kawasan hutan negara.

Ketiga, dengan digunakannya peta penetapan kawasan hutan oleh Dephut No 0000, keberadaan kampung-kampung, juga areal transmigrasi umumnya berada di wilayah-wilayah APL. Namun ketika dilakukan verifikasi, lokasi-lokasi itu sebagian besar berada di dalam kawasan hutan negara. Hal ini sangat merugikan masyarakat lokal/adat, yaitu akibat dalam penetapan kawasan hutan itu, APL sebagian besar untuk perusahaan sawit dan tambang, dan tidak demikian perlakuannya terhadap lokasi-lokasi kampung dan permukiman.

Keempat, di wilayah ibukota provinsi, desa AAA, di mana lokasi pemetaan partisipatif akan dicanangkan, kepala desa minta agar sebagian hutan di Kawasan Suaka Alam dilepaskan. Permintaan itu dilakukan karena ia mendapat perintah dari walikota. Perintah itu dilakukan karena sejak

walikota dijabat oleh Sdr HHH, memberi rekomendasi bahwa areal KSA itu dialokasikan untuk sawit (fakta lapangan sudah berupa kebun sawit). Surat arahan lokasi itu dengan No 0000. Akhirnya pemetaan partisipatif itu dibatalkan.

Kelima, di Kabupaten AAA, desa BBB, terdapat persoalan Amdal untuk perusahaan perkebunan PT CAA dan PT. AGL. Perusahaan ini sudah memenuhi semua perizinan, namun dalam operasinya menggunakan jalan desa sehingga mengalami rusak parah. AMDAL yang dibuat oleh kelompok dosen-dosen Universitas DDD itu hasilnya diprotes masyarakat yang semakin membesar. Perusahaan selama ini *di-backing-i* oknum polisi yang bernama RRR.

Fakta-fakta di atas sebagian besar orang pemerintahan dan pegawai-pegawai swasta mengetahui. Hegemoni kekuasaan berhasil membungkam semua orang dan transaksi "jual-beli" perizinan terus melenggang dengan tenang.

SOAL NORMA-PSIKOLOGIS: AKAN ADAKAH INISIATIF ANTI KORUPSI OLEH DUNIA BISNIS?

Ada pembicaraan ringkas yang mempertanyakan mengapa upaya menuju bebas korupsi sektor kehutanan tidak mendapat tanggapan serius dari jajaran pengusaha kehutanan yang justru dianggap sebagai "korban" situasi itu.

Adalah salah satu direktorat di KPK yang mempunyai tugas terkait pendidikan dan pelayanan masyarakat, mempunyai pengalaman dan kemudian punya pertanyaan seperti itu. Sementara dari pengalaman lainnya, terhadap pelaku swasta bidang-bidang yang lain: infrastruktur, pangan, kesehatan, dan migas cukup antusias. Mereka juga melakukan pertemuan-pertemuan secara langsung dengan kepolisian dan anggota TNI secara terbuka untuk mengatasi kasus-kasus penyebab ekonomi biaya tinggi. Cara yang masih dianggap janggal oleh dunia bisnis kehutanan.

Asumsi pertama, yang paling buruk, mungkin keliru menyebut pengusaha kehutanan sebagai korban. Karena buruknya tata kelola dapat dijadikan media sebagai *free riders*. Proses bangkrutnya usaha kehutanan bisa saja menjadi strategi investasi penguasaan sumber daya jangka pendek untuk beralih pada penguasaan berikutnya. Maka mempertahankan buruknya tata kelola adalah pilihan terbaik.

Asumsi kedua, usaha-usaha kehutanan umumnya sangat minimal harus mengikuti standar-standar internasional atau *go public* investasi yang harus memenuhi standar-standar *good corporate governance/GCG*. Usaha-usaha yang masih bersifat "keluarga" lebih didasarkan pada kepatuhan dan biasanya tertutupan. Tata nilai GCG yang semestinya menjadi prinsip-prinsip dasar seperti adanya konflik kepentingan, gratifikasi, keterbukaan informasi, *fairness*, dlsb masih sekedar diketahui.

Asumsi kedua itu ditunjang oleh asumsi ketiga, bahwa *bad corporate governance* adalah akibat dari terjadinya *bad governance*. Artinya, buruknya tata kelola perizinan sejak puluhan tahun yang lalu diambil sebagai pola pelanggaran kerahasiaan di dalam perusahaan. Urusan hubungan lembaga negara dengan *legal standing* perusahaan bisa dianggap sebagai hubungan pribadi dua pihak.

Asumsi keempat, dari sejarah panjang korupsi perizinan telah melahirkan pelembagaan contoh kecil misalnya bagaimana pengawas harus dilayani, yang melahirkan norma-psikologis dan kultur mengatur hasil-hasil pengawasan. Ini menjadi keruntuhan profesi yang sesungguhnya. Ibarat mahasiswa kalau ingin dapat nilai A bisa membayar dosennya, untuk apa belajar. Untuk apa keahlian? Maka perkembangan bisnis kehutanan ada yang sekedar pelaksanaan perdagangan oleh saudagar-saudagar dan bukan diisi oleh *entrepreneurship* pencipta inovasi.

Apabila asumsi tersebut benar, upaya bangkit harus dilaksanakan secara kolektif dan dimulai dari dunia bisnis itu sendiri sebagai *pioneer*. Itu dibutuhkan karena seseorang bisa melanggar peraturan bukan karena peraturan itu kalau dijalankan merugikan. Tetapi karena semua koleganya melanggar. Maka, tata hubungan baru regulator-operator harus diwujudkan. Dan kalau asumsi di atas salah, akan lebih mudah mewujudkan.

Pada tahap awal, menjadi berbeda dari yang lain akan menjadi bahan tertawaan. Itu karena kultur pesimis, tertutup, punya kekuatan mengatur di luar aturan negara, terutama di lapangan, masih mendominasi. Oleh karenanya, ini bukan soal tahu tidak tahu, namun soal didukung atau tidak. Bukan soal logika. Ini soal norma-psikologis, soal keberanian !

**PUASA UNTUNG EKONOMI 'HIT & RUN':
MELEBARKAN RUANG UNTUK MEMBENAH TAMBAH
DAN LANSKAP HUTAN POBOYA**

Suatu pendekatan pada dasarnya suatu cara pandang. Maka perubahan pendekatan adalah, terhadap kondisi yang sama, dibuat perubahan terhadap apa yang dicermati, apa yang menjadi masalah dan perubahan solusi yang dijalankan. Semua dengan tujuan memperbaiki hasil solusi sebelumnya.

Persoalannya, dalam lanskap Poboya, Palu, Sulteng, bahkan nampak solusi-solusi sebelumnya tidak ada hasil. *Drone* yang diterbangkan Mei lalu dengan gambar 2 ekskavator pengeruk bahan tambang di balik batas tahura, minggu akhir Agustus ini, telah ada puluhan lainnya. Pengambilan bahan tambang terus berlangsung di lereng-lereng bukit sepanjang sungai yang membelah lokasi itu. Sementara itu, lokasi tempat penduduk lokal tinggal umumnya tidak ditemukan tanaman pertanian yang subur. Hanya beberapa sapi lepas dengan tubuh kurus.

Maka, selaras dengan agenda-agenda teknis yang dapat dilakukan (6 kegiatan pokok) sebagai suatu pendekatan, ada ruang-ruang gelap yang perlu dibuat terang.

Jeratan mindset

Mindset bahwa pertambangan dengan teknologi yang umumnya perlu keahlian khusus dan mahal akhirnya menghasilkan suatu kondisi umum, bahwa tambang rakyat dengan teknologi murah banyak yang ilegal dan tidak memperhatikan lingkungan. Dengan kata lain, diskursus yang berkembang: "yang besar baik, yang kecil buruk". Pemanfaatan hutan yang diawali dengan teknologi traktor dan truk trailer akhirnya menghasilkan *mindset* "selesai dengan izin" dan bukan pelayanan pengembangan ekonomi lokal. Berharap bahwa izin sebagai solusi administrasi dapat menjadi solusi ekonomi rakyat yang sudah terjebak dalam kontestasi politik ekonomi sumber daya alam skala raksasa.

Kedua contoh sektor tambang dan hutan tersebut dapat sebagai obyek pembelajaran bahwa teknologi yang dianggap netral telah membuat pemanfaatan sumber daya alam bukan hanya berada di bawah penguasaan kekuatan modal besar, tetapi juga di bawah jeratan *mindset* teknokratis-administratif dalam pengambilan keputusan.

Proxy kuasa dan *mindset* itu terlihat jelas di lokasi dan sampai pada unsur pemerintahan terkecil. Kata yang terucap: "Ini akhirnya kita-kita yang akan terkena" dalam suatu pembicaraan tidak terbuka di lokasi, menunjukkan rasa was-was dilaksanakannya pembenahan lanskap Poboya itu. Artinya, walaupun sudah menjadi rahasia umum, di lokasi-lokasi berkembangnya ekonomi '*hit & run*', kebenaran hampir identik dengan ancaman. Bahwa melakukan pekerjaan itu lebih dilakukan dari instruksi dan pesan relasi, bukan dari peraturan-perundangan, apalagi norma dan etika.

Puasa untung

Motif finansial/ekonomi tidak selalu merusak sumber daya , ketika harga tinggi atas sumber daya itu menjadi insentif untuk investasi agar produksi berjalan terus. Tetapi tidak akan demikian ketika ekonomi '*hit & run*' itu menjadi fakta dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal demikian itu terjadi akibat kombinasi dari: izin legal lama dan mahal, produksi via masyarakat (pendatang) secara ekonomi dan politik menguntungkan, adanya '*time inconsistency*' yaitu pembiaran oleh pengelola hutan/tanah negara karena korupsi dan/atau instruksi dari kekuasaan ekstra-legal, serta terus hidupnya kekuatan ekstra-legal itu sendiri yang, walaupun, sering dibicarakan, tetapi tidak dijadikan faktor penentu.

Lanskap Poboya dalam okupasi situasi ekonomi '*hit & run*' yang mungkin, dari telaah situasi di tempat lain, tidak banyak "dalang" nya. Maka, dalam situasi di antara harapan dan ketegangan, langkah-langkah teknikal di atas harus disertai komitmen tingkat tinggi untuk menghentikan ekonomi '*hit & run*'. Apabila ini dilakukan, penghentian tambang akan berjalan seperti awal mulanya. Jika awal mulanya akibat adanya insentif ekonomi, proses ini membuat disinsentif melalui harga, jalur distribusi, modal, faktor produksi, dlsb. Dan hal itu hanya bisa dilakukan melalui komitmen tingkat tinggi.

Itu artinya raksasa pemodal tambang harus bisa jeda untung. Raksasa seperti itu, menurut suatu sumber, tidak lagi perlu untung kecuali hal itu untuk memperkuat kekuasaan. Maka untung sesungguhnya tidak lagi relevan bagi raksasa-raksasa itu, dibandingkan dengan banyaknya korban hilangnya ruang hidup dan lingkungan hidup kini dan masa depan.

Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan

Di lokasi, sangat sempit adanya ruang gerak pembenahan Poboaya, apabila langkah itu tidak dilakukan.

Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan

SELASAR REFLEKSI 2

MENGUAK SOAL BIROKRASI DAN LEADERSHIP



SELASAR REFLEKSI 2
MENGUAK SOAL BIROKRASI DAN LEADERSHIP

HARUS BICARA SOAL
KELEMBAGAAN?

MENCARI SOLUSI MASALAH
YANG SALAH: TANTANGAN
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PUBLIK

INOVASI KELEMBAGAAN
KUNCINYA: BELAJAR DARI
GERHAN

KOORDINASI LINGKUNGAN
HIDUP

PENTINGKAH ANGGARAN
UNTUK MENAIKKAN KINERJA:
SUATU TINJAUAN UNTUK
PENGELOLAAN
KAWASAN/LUAR KAWASAN
KONSERVASI

MENYOAL UKURAN KINERJA:
INGIN GELAR TETAPI
MENGHINDARI
PROFESIONALISME?

MASALAH MENGHASILKAN
OUTCOME: PERSOALAN

STRUKTURAL DAN BIROKRASI
MENGHIJAUKAN LAHAN
KRITIS

SISTEM *LEADERSHIP*:
PENENTU MASA DEPAN
SUMBER-SUMBER AGRARIA?

PENGABAIAN LEGITIMASI
PUBLIK DALAM KEKUASAAN
PELAKSANA PERATURAN?

DOMINASI ADMINISTRASI,
FORMALITAS DAN
KEGANJILAN RIMBAWAN?

POWER PERBAIKAN UNTUK
PERHUTANI: PELAJARAN DARI
PENDAMPINGAN TIM KPK

SOAL STIGMA BISNIS HUTAN:
MENGKRITISI DALIL TANPA
FAKTA

MISI ASOSIASI HUTAN DI
ANTARA PERUSAHAAN HITAM
DAN PUTIH

HARUS BICARA SOAL KELEMBAGAAN?

Hampir setiap hari, bahkan hampir setiap saat, seseorang atau organisasi mengambil keputusan. Ya atau tidak, diambil atau jangan diambil, diterima atau ditolak, dan berbagai keputusan lainnya. Lalu, faktor apa yang memengaruhi pengambilan keputusan tersebut?

Alinea-alinea di bawah ini akan menjelaskan, kelembagaanlah salah satu faktor yang memengaruhinya. Namun sebelum ke arah itu, berikut asumsi-asumsi yang perlu diperhatikan.

Setidaknya terdapat dua asumsi yang dipilih. Pertama, siapapun itu, ia diasumsikan berfikir rasional atau menggunakan logika konsekuensi (*logic of consequentiality*). Ia setuju terhadap sesuatu hal, jika ada konsekuensi manfaat bagi dirinya – biasanya secara materi. Pendekatan ini biasa disebut pendekatan pilihan rasional (*rational choice*). Asumsi kedua, dalam mengambil keputusan, ia lebih mengutamakan logika kesesuaian (*logic of appropriateness*). Keputusan didasarkan pada manfaat, namun bukan manfaat berupa materi, bahkan dalam hal tertentu ia dapat rugi secara materi, tetapi “untung” karena sesuai dengan kondisi yang dikehendaki. Pendekatan ini biasa disebut pendekatan normatif.

Seseorang atau organisasi tidak senantiasa konsisten memegang salah satu asumsi itu. Misalnya seseorang pedagang, akan melepas barang dagangannya karena

untung, namun pada waktu bersamaan ia dapat memberikan keuntungannya dengan maksud membantu orang lain.

Dalam kehidupan sehari-hari, orang atau kumpulan orang-orang berdasarkan asumsi itu melakukan pengambilan keputusan akibat kelembagaan yang dihadapinya. Lalu, pertanyaannya, apakah kelembagaan itu?

Banyak definisi mengenai kelembagaan. Rangkuman yang dilakukan oleh Scott (2008) menjelaskan bahwa kelembagaan mencakup regulasi, norma dan elemen-elemen budaya-kognitif, bersama-sama dengan kegiatan dan sumber daya (termasuk kekuasaan) yang ada, dalam upaya mewujudkan stabilitas dan cara memaknai sesuatu dalam kehidupan. Dengan pondasi berupa regulasi, norma dan budaya-kognitif, kelembagaan berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya dan membentuk perilaku seseorang, masyarakat, organisasi atau bangsa. Kita juga perlu memperhatikan aktivitas (manusia, organisasi) yang membentuk kelembagaan atau menggantinya, serta sumber daya yang mempertahankannya.

Apabila regulasi, norma, budaya-kognitif menjadi “rohnya”, wujud fisik kelembagaan dapat berupa pasar, sekolah, departemen, rumah sakit, negara, dll. Mengapa sekolah, departemen atau negara yang struktur fisiknya sama, perilaku orang-orangnya berbeda? Gampang ditebak. Karena berbeda “rohnya”.

Sebaliknya, mengapa dengan roh yang sama, perilaku orangnya dapat berbeda? Dalam hal ini kita dapat kembali pada pilihan asumsi di atas. Bahwa seseorang mengambil keputusan untuk bertindak dapat berdasarkan pendekatan rasional atau pendekatan normatif. Seringkali di tempat tertentu, regulasi, norma bahkan budaya-kognitif tidak (lagi) dapat mengontrol, mengikat atau memengaruhi perilaku

yang didasarkan pada asumsi-asumsi tersebut. Tetapi di tempat lain, tidak. Mengapa begitu?

Alasan pertama, kelembagaan “mati” apabila hanya berupa perkataan (misalnya himbauan) dan obyek fisik (misalnya teks peraturan) belaka. Kelembagaan harus menjadi bagian dari kehidupan dan dasar tindakan pelaku-pelakunya. Peters (2000) menyebutkan: *institutions must become “institutions”*. Alasan lain, regulasi dan norma akan efektif apabila didukung oleh kekuasaan yang mampu melakukan sanksi atas pelanggarnya. Sanksi itu sendiri akan benar-benar dapat dilakukan apabila disertai otoritas dan memperoleh legitimasi. Dalam hal ini dapat ditunjukkan bahwa kelembagaanlah yang mendukung suatu kegiatan dan aktor yang melakukannya. Kelembagaan menyediakan petunjuk dan sumber daya untuk melakukan tindakan tertentu, sebaliknya juga membatasi dan melarang kegiatan tertentu untuk dilakukan oleh seseorang atau organisasi. Dengan kata lain, kembali ke awal tulisan ini, bahwa kelembagaan menentukan jenis keputusan yang diambil oleh seseorang atau organisasi.

Tiga pilar roh kelembagaan yaitu regulasi, norma dan budaya-kognitif di atas berfungsi untuk mengendalikan perilaku dengan cara berbeda. Regulasi sebagai unsur kelembagaan akan mampu mengendalikan perilaku bagi orang atau organisasi yang keputusannya lebih didasarkan pada pilihan-pilihan rasional. Regulasi akan lebih cocok digunakan untuk mengendalikan perilaku para pelaku dalam situasi kompetisi seperti perusahaan dan politikus. Persoalan yang muncul biasanya terletak pada biaya meregulasi para pelaku tersebut. Mengukur kinerja para pelaku sesuai yang diharapkan atau menentukan dan menjalankan sistem insentif agar regulasi ditaati, bukanlah tanpa biaya. Regulasi bahkan seringkali bukannya berfungsi

mengendalikan perilaku, malah justru hanya menambah biaya yang harus ditanggung oleh pelaku ekonomi atau politikus.

Ekonomi biaya tinggi yang dialami pengusaha atau ratusan juta bahkan miliaran rupiah yang harus dibelanjakan calon anggota legislatif adalah contoh persoalan kelembagaan. Maka, dalam konteks ini, mempelajari kelembagaan juga mengajak kita untuk mempelajari teori agen dan teori biaya transaksi. Dalam kaitan kedua teori tersebut, misalnya ada pertanyaan: Apakah pemerintah itu netral, tatkala ia sebagai pembuat peraturan, wasit, sekaligus sebagai “pemaksa” agar peraturan dapat berjalan? Apakah pemerintah mempunyai ciri meningkatkan biaya transaksi? Apabila demikian, kelembagaan seperti apa yang dapat mengatasi perilaku pemerintah seperti itu?

Dalam bentuk pilar normatif, kelembagaan mampu memengaruhi perilaku atas dasar pertimbangan moral. Dalam hal ini, logika kesesuaian memainkan peran. Perasaan malu atau perasaan dihargai akan muncul sebagai akibat tindakan melanggar atau tindakan berkesesuaian dengan nilai dan norma yang berlaku. Dan bukan rasa bersalah atau rasa benar sebagai akibat melanggar atau mematuhi regulasi. Pilar normatif digunakan untuk merumuskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Pilar normatif dapat diberlakukan pada seluruh anggota masyarakat, namun kadang-kadang hanya berlaku pada kelompok masyarakat tertentu. Pilar normatif ini juga dapat menentukan batasan-batasan perilaku dan dalam waktu yang sama mendorong dilakukannya tindakan tertentu. Pilar normatif sering digunakan oleh kelompok-kelompok sosial tertentu, kelompok keagamaan, masyarakat adat, maupun kelompok yang dibentuk secara sukarela, yang mana keyakinan bersama dan nilai-nilai terwujud dan menjadi dasar untuk menentukan tindakan.

Pilar ketiga kelembagaan adalah budaya-kognitif. Dalam cara pandang ini, kenyataan bukanlah diukur sehingga setiap orang melihat ukuran yang sama, tetapi diartikan dari konsepsi-konsepsi bersama yang melahirkan pemaknaan terhadap kenyataan itu. Dalam pandangan ini, manusia sebagai organisme yang menterjemahkan kenyataan di luarnya sebagai stimulus, dan menjadi simbol-simbol yang terkumpul di dalam benaknya. Ciptaan di luar manusia adalah sebagaimana ciptaan yang dikreasikan di dalam benak manusia itu. Simbol-simbol, seperti kata dan tanda, membentuk arti yang dilekatkan pada obyek atau kejadian. Dalam pandangan ini, untuk memaknai suatu kejadian, bukan hanya menyatakan secara obyektif kejadian yang sebenarnya, melainkan menanyakan arti kejadian tersebut dari orang yang mengalaminya. Dalam analisis kelembagaan, adanya pilar budaya-kognitif membantu memahami bagaimana informasi diproses, disimpan, diinterpretasikan sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan pendekatan ini, dapat diketahui mengapa dari kejadian yang sama, beberapa pihak dapat berbeda dalam memaknai dan berbeda dalam mengambil sikap atas kejadian tersebut.

Dari uraian di atas, dapat ditunjukkan bahwa kelembagaan mempunyai dimensi cukup luas. Selain berdasarkan pendekatan pilihan rasional dan normatif sebagaimana diuraikan di atas, juga terdapat pendekatan historis dan empiris. Dalam pendekatan historis, unsur-unsur kelembagaan yang dibangun pada awalnya secara terus-menerus memengaruhi perilaku hingga saat ini. Misalnya, mengapa tipe kebijakan kehutanan tidak berubah hingga saat ini – yaitu cenderung mengontrol dan mengawasi. Hal ini disebabkan karena regulasi, norma dan budaya-kognitif tahun 70-an yang mengontrol dan mengawasi HPH masih berakar hingga saat ini. Adapun dalam pendekatan empiris, ditekankan pada pertanyaan apakah perbedaan

kelembagaan berpengaruh terhadap perbedaan kebijakan yang dipilih.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa aliran investasi global cenderung menuju ke negara-negara yang mempunyai kelembagaan mapan dan efisien, bukan ke negara dengan persoalan-persoalan kelembagaan, seperti konflik sumber daya alam dan tata ruang. Begitupun lambat dan mahal nya layanan birokrasi bagi kepentingan masyarakat luas juga disebabkan oleh persoalan yang sama yang memengaruhi penetapan tujuan aliran investasi global di atas.

Terkait kehutanan di Indonesia, apa alasannya ketika pembangunan kehutanan secara esensial belum mengalami perbaikan fundamental? Apabila perubahan organisasi di tingkat kementerian negara dan perubahan berbagai peraturan-perundangan serta telah terjadinya peningkatan kualifikasi dan kualitas pendidikan SDM kehutanan belum dapat menjawab persoalan tersebut, mungkin persoalannya ada pada kelembagaan. Apabila benar begitu, mengapa tidak membicarakan persoalan kehutanan dari kaca mata kelembagaan?

MENCARI SOLUSI MASALAH YANG SALAH: TANTANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Yang saya ingat di beberapa waktu terakhir ini, ketika saya bertemu dengan seseorang atau banyak orang di pertemuan-pertemuan, juga pidato-pidato atau pernyataan-pernyataan di media, hampir selalu yang disodorkan jenis-jenis solusi secara cepat dan pasti. Ibarat dokter-dokter yang hanya mendengar gejala-gejala penyakit tanpa melakukan diagnosa, sudah memberi resep kepada pasiennya.

Kalau ada dokter seperti itu, pastilah mantan pasiennya tidak akan lagi datang kepadanya. Dengan kata lain, dengan logika normal, seorang dokter mestinya punya kepentingan langsung dengan sembuhnya pasien. Maka, punya kepentingan menetapkan penyakit yang benar melalui diagnosa-diagnosa. Kalau tidak akan ditinggalkan mantan pasien-pasiennya.

Orang-orang yang berprofesi sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan publik semestinya punya kepentingan yang sama, untuk mengatasi masalah nyata yang dialami masyarakat. Tetapi mengapa hampir selalu yang ditawarkan adalah solusi-solusi tanpa menjelaskan masalah apa yang sesungguhnya dipecahkan melalui solusi-solusi itu. Akibatnya seperti tidak perlu mengetahui apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan, apa yang sesungguhnya dialami masyarakat; yang penting program dan kegiatan yang dilakukan dapat berjalan?

Dari putaran-putaran di lapangan sejauh ini, saya mendapat beberapa indikasi penyebabnya. Pertama, keberhasilan program dan kegiatan itu kebanyakan tidak diukur dari selesainya masalah. Ukuran keberhasilannya sebatas memenuhi syarat-syarat administrasi tertentu saja. Oleh karenanya tidak diperlukan identifikasi masalah atau diagnosa penyakit seperti profesi dokter.

Mengapa rasionalitasnya tidak seperti contoh dokter tadi, mungkin karena pembuat dan pelaksana kebijakan publik tidak pernah ditinggalkan "pasien", walaupun penyakit pasien tidak pernah sembuh. Produksi kebijakan publik bersifat monopoli, seperti apapun kualitas "barangnya" harus diterima masyarakat karena tidak pernah ada "pemasok" kebijakan publik lainnya sebagai pesaing.

Kedua, kebanyakan orang-orang atau masyarakat yang punya masalah, apalagi yang lokasinya sangat jauh dari pembuat dan pelaksana kebijakan publik, tidak tahu siapa yang seharusnya menyelesaikan masalahnya itu. Maka tidak heran kalau masyarakat ini seringkali salah mengalamatkan keluhannya.

Kondisi demikian itu nampak semakin memudahkan pembuat dan pelaksana kebijakan publik, bahkan yang berdomisili di daerah-daerah sekitar terjadinya masalah itu, untuk menghindar. Kemudahan serupa itu justru membahayakan. Orang akan biasa bekerja tanpa dituntut tanggung jawab. Atau, siapapun bisa kerja tanpa harus punya kualifikasi-kualifikasi. Tidak biasa menentukan akar-akar masalah yang dihadapi masyarakat, tetapi herannya bisa sangat cepat menentukan solusi.

Ketiga, logika menentukan solusi bagi suatu unit kerja rupanya berasal dari logika tugas dan fungsi yang telah

ditetapkan pada unit kerja itu. Artinya solusi selalu sudah ada dan hanya yang ada itu. Bukan dari masalah yang benar-benar dihadapi masyarakat. Oleh karena itu dalam pertemuan-pertemuan, prioritas utama yang diundang adalah siapa saja yang dapat memberikan solusi sesuai tugas dan fungsinya. Dan bukan siapa saja yang tahu masalah nyata di lapangan yang akan dipecahkan.

Maka dapat dimengerti, pengetahuan penting mengenai *social mapping* misalnya, untuk memahami kesesuaian program/kegiatan terhadap situasi tertentu yang khas di lapangan, tidak ada satupun unit kerja yang punya tugas untuk memperolehnya. Sementara itu hampir pasti dalam pelaksanaan program dan kegiatan, yang menjadi keluhan adalah rendahnya anggaran. Benarkah demikian? Apa yang dimaksud dengan anggaran cukup, ketika kegiatan yang dijalankan dari anggaran itu menjawab masalah yang keliru?

Persoalan ini mungkin tidak mudah dipecahkan. Karena adanya potensi konflik kepentingan dan sudah menjadi kebiasaan bergenerasi. Diperlukan leadership kuat untuk menyelesaikannya.

INOVASI KELEMBAGAAN KUNCINYA: BELAJAR DARI GERHAN

Orientasi kebijakan kehutanan, khususnya pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL), selama ini tertuju pada formulasi masalah-masalah teknis, sedangkan faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik hampir diabaikan. Lemahnya kelembagaan terbukti diikuti kegagalan pelaksanaan RHL di lapangan. Dan itu akibat cara pikir (*policy narrative/discourse*) yang hampir-hampir tidak berubah.

Tulisan ini disarikan dari naskah berjudul “MASALAH KELEMBAGAAN DAN ARAH KEBIJAKAN REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN”, dimuat di Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol 3. No 1, Maret 2006: 29-41, yang mungkin masih relevan hingga kini. Ditelaah efektivitas kebijakan dengan menggunakan tinjauan *policy process analysis* oleh Sutton (1999). Mencakup pendekatan politik, antropologi dan manajemen.

Selama 2001–2005, 11 kab/kota di Riau menerima DR Rp 431,5 miliar dan telah direalisasikan Rp 204,3 miliar (47%). Masalahnya mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan. Masalah yang terdapat di seluruh kabupaten/kota yaitu: ketersediaan data dan informasi, keterbatasan waktu pembuatan rancangan, lemahnya peran Tim Wasdal, lemahnya sosialisasi, rendahnya kepastian kawasan hutan,

satuan harga yang tidak sesuai, serta rendahnya dana pendamping.

Kelembagaan dan politik

Cara pikir sudah saatnya dievaluasi dengan alasan berikut ini. Pertama, RHL diukur dan diidentikkan dengan bercocok tanam dan bukan membangun hutan. Dibuktikan dari besarnya alokasi anggaran 2003-2006 untuk pengadaan bibit dan penanaman 79%, sedangkan untuk pengembangan kelembagaan 0,07%.

Kedua, terjadi sektoralisasi kementerian. Lingkup kehutanan yang mencakup hutan, kawasan hutan, masyarakat, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, direduksi sebatas tugas pokok dan fungsi Eselon II tertentu. Pelaksanaan RHL tidak dikaitkan dengan aspek kawasan, tidak ada pengelola, rendahnya kemampuan lembaga, ketidak-lancaran arus informasi, serta terbatasnya waktu. Dan itu benar jika hanya bercocok tanam.

Ketiga, bentuk kebijakan diartikan sebagai bentuk peraturan-perundangan dan bukan segenap upaya untuk menyelesaikan masalah nyata di lapangan. Pemerintah yang telah mencanangkan kemauan politik pelaksanaan RHL, dalam implementasinya tidak memperhatikan persoalan sosial-politik.

Kekuatan pengaruh suatu akses dalam pengelolaan sumber daya ditentukan oleh posisi dan kekuasaan aktor dalam perkembangan hubungan-hubungan sosial yang sangat dinamis. Dengan menggunakan teori akses, teridentifikasi terjadinya tekanan dalam proses pengadaan bibit dan penanaman.

Terdapat ancaman fisik, mental, teror dalam pelaksanaan lelang pengadaan bibit oleh adanya kekuasaan yang

terwujud melalui mekanisme, proses, maupun hubungan-hubungan sosial-politik, sehingga terdapat kumpulan dan jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memengaruhi praktik-praktik RHL di lapangan.

Akibatnya, pendekatan rasionalitas hukum positif semata, bukan hanya membatasi tugas-tugas pemerintahan, tetapi juga membatasi inovasi pemecahan masalah, atau bahkan mengakibatkan kekeliruan dalam mendefinisikan masalah itu sendiri. Situasi demikian itu seperti akan tetap berlangsung dalam jangka panjang. Apalagi bila organisasi-organisasi pemerintah dan pemerintah daerah, dikategorikan sebagai mesin, kultur dan penjara psikis (Morgan, 1986).

Akibatnya, lembaga-lembaga pemerintahan gagal membentuk kelembagaan yang efektif untuk membangun sumber daya hutan yang telah rusak. Respon masyarakat akibat persoalan kelembagaan berakibat fatal, melalui tindakan-tindakan yang tidak benar. Kegagalan membentuk kelembagaan secara internal dicerminkan secara tepat dalam kasus di Riau, di mana kegiatan RHL hanya menjadi kegiatan tambahan dan bukan menjadi bagian integral dari tugas pokok dan fungsi lembaga-lembaga kehutanan yang ada.

Dalam menyikapinya, masalah yang dihadapi kelembagaan DEPHUT ditandai oleh apa yang disebut sebagai kebijakan menjerat (*policy trap*). Melaksanakan kegiatan yang sangat relevan di lapangan, terkendala oleh peraturan maupun batasan tugas dan fungsi. Persoalan kelembagaan dan politik lokal bisa tidak dianggap sebagai masalah disebabkan, pertama, pendekatan dalam penyusunan kebijakan hampir selalu berangkat dari sisi bibit, pohon, hutan, dan material lainnya, sebaliknya tidak memperhatikan subyek yang diatur: swasta, individu, kelompok masyarakat, beserta kepentingan dan kemampuannya.

Kedua, peraturan-perundangan menjadi instrumen yang dominan bahkan tunggal. Padahal di lapangan perlu penyelesaian secara sosial, ekonomi, maupun politik. Dalam kaitan ini juga terdapat pandangan kuat, bahwa peraturan dianggap satu-satunya alat penyelesaian masalah. Ketiga, kedua hal tersebut terjadi akibat adanya cara pikir yang telah menjadi conventional wisdom dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi.

Belajar dari kegagalan di masa lalu, pencanangan program RHL yang hanya dibekali jumlah anggaran besar, terbukti tidak membawa hasil. Inovasi kelembagaan sebagai syarat berjalannya suatu program prioritas menjadi suatu keniscayaan.

KOORDINASI LINGKUNGAN HIDUP

Lingkungan hidup (LH) adalah barang dan jasa publik yang sangat tergantung proses alami melalui mekanisme rumit hukum alam. Siapapun dapat memengaruhi kualitas LH dan siapapun juga mempunyai peran menjaga kualitas LH. Dengan begitu maka negara berkewajiban mewujudkan LH yang baik dan sehat dan setiap orang berhak mendapatkannya. Hal itu dinyatakan di dalam Undang-undang Dasar 1945.

Yang dimaksud dengan “siapapun” tersebut termasuk lembaga-lembaga negara. Setiap Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah mempunyai peran, langsung ataupun tidak langsung, dalam menyediakan LH yang baik dan sehat. Itu artinya, walaupun ada kementerian tertentu, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), yang bertanggung-jawab terhadap kualitas LH, tetapi lembaga negara lainnya ikut menentukannya. Karena LH tidak dapat dibatasi oleh ruang dan waktu. Oleh karena itu, salah satu titik penting perlindungan dan pengelolaan LH adalah keberhasilan dalam melaksanakan koordinasi.

Koordinasi itu diharapkan dapat memenuhi kebutuhan nyata masyarakat, maka perbaikan fakta-fakta di lapangan sangat diperlukan. Itu berarti evaluasi program dan kegiatan tidak lagi hanya bisa mengandalkan laporan keuangan maupun hal-hal yang terkait dengan pekerjaan administrasi (*output*) semata. Program dan kegiatan harus dapat

menopang terwujudnya hasil-hasil (outcome) yang dapat dirasakan manfaatnya secara nyata oleh masyarakat.

Tantangan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga negara pada umumnya, yaitu menyatukan tugas-tugas atau mengkoordinasikan fungsi-fungsi untuk mewujudkan outcome bersama itu. Misalnya dalam pelaksanaan perhutanan sosial, tidak cukup KLHK memberikan izin atau hak atas suatu kawasan hutan-seperti untuk usaha besar, tetapi masyarakat juga memerlukan akses terhadap modal, keterampilan, infrastruktur ekonomi, pasar, maupun kekuatan menegosiasikan harga, upah tenaga kerja, bahkan termasuk akses terhadap pendidikan, kesehatan, serta layanan pemerintahan desa yang dapat mendukung akses-akses itu.

Mengapa hal itu menjadi tantangan, karena tanpa kerja sama, hanya dengan mengerjakan tugas pokok dan fungsi sendiri-sendiri sudah dianggap “benar” dari perspektif administrasi dan keuangan. Sebab perspektif ini belum menggunakan *outcome* sebagai tolok ukur atas suatu hasil kerja, melainkan capaian output melalui perTanggung jawaban administrasi. Tantangan itu dan tantangan lainnya menjadi tantangan nasional dan sejauh ini belum ada perbaikan kebijakan yang berarti untuk memecahkannya.

Konsep Koordinasi

Anamarija Musa dan Zdravko Petak, dalam jurnal *"International Public Administration Review"* 2015, mempublikasikan karyanya berjudul: *"Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia"*. Berikut ini cuplikan isinya yang terkait dengan pembahasan ini.

Dari pemikiran administratif klasik diketahui adanya spesialisasi dan diferensiasi horizontal maupun vertikal yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan koordinasi

maupun integrasi. Sebagai konsekuensi dari spesialisasi tersebut, terdapat motto Luther Gulick: "Memengaruhi hasil (*outcome*) dengan bekerja bersama untuk tujuan yang sama melalui koordinasi oleh lembaga-lembaga yang mempunyai spesialisasi baik geografi, tugas, klien, maupun proses yang berbeda-beda."

Namun demikian, pentingnya koordinasi dalam sistem pemerintahan tidak muncul dari spesialisasi saja. Hal lainnya yaitu munculnya jenis khusus masalah kebijakan, seperti peningkatan pelayanan khusus pada kelompok masyarakat tertentu, dan fokus pada pemberian pelayanan untuk mewujudkan *outcome*. Isu-isu lintas sektoral seperti perlindungan lingkungan maupun pertumbuhan ekonomi berkelanjutan sangat memerlukan koordinasi.

Dalam isu-isu tersebut yang dihadapi yaitu berbagai bentuk "masalah kompleks" yang bisa diselesaikan hanya melalui usaha bersama oleh berbagai lembaga, lapisan pemerintahan, maupun sektor. Ciri masalah itu, yaitu: Pertama, tidak terstruktur, karena tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat timbulnya masalah secara jelas. Kedua, bersifat lintas sektoral, karena termasuk elemen yang berbeda dan berhubungan dengan arena dan aktor kebijakan yang berbeda, sehingga tidak dapat ditangani oleh satu lembaga saja. Ketiga, masalah tanpa henti, dalam arti hampir tidak dapat dipecahkan, tetapi mempunyai konsekuensi langsung atau tidak langsung dalam upaya mencapai tujuan.

Misalnya persoalan kemiskinan di dalam dan di pinggir kawasan hutan, ilegal logging, pertambangan rakyat di dalam kawasan hutan, korupsi perizinan, bisa dianggap sebagai jenis masalah tersebut. Untuk menyelesaikan jenis masalah tersebut dikenal istilah "pemerintahan gabungan" yang didefinisikan sebagai aspirasi untuk mencapai pemikiran dan tindakan terkoordinasi, baik horizontal

maupun vertikal, untuk menghilangkan kontradiksi antar kebijakan, penggunaan sumber daya lebih efisien, meningkatkan kerja sama, serta menghasilkan layanan lebih baik.

Tolok ukur terjadinya koordinasi secara substansial dikemukakan pula dalam literatur mengenai fase-fase koordinasi kebijakan yang dikembangkan secara hierarkis. Tingkat koordinasi terendah yaitu bila setiap organisasi mempertahankan otonomi dalam domain kebijakannya sendiri. Kemudian berturut-turut melakukan komunikasi atau pertukaran data dengan organisasi lain, konsultasi dengan organisasi lain untuk mencari dan memberikan saran dalam proses penetapan kebijakan, menghindari posisi tidak koheren antara lembaga, mencari kesepakatan untuk membuat organisasi bekerja bersama mencapai tujuan. Selanjutnya, koordinasi juga dapat menggunakan arbitrase atas perbedaan antar organisasi untuk menyelesaikan konflik, pengaturan parameter untuk organisasi misalnya organisasi pusat lebih aktif menetapkan parameter pada kebijakan, menetapkan prioritas pemerintah terkait pengarahan aktif untuk menetapkan prioritas dan kerangka kerja koheren untuk tingkat yang lebih rendah, sampai pada menentukan strategi pemerintah secara keseluruhan untuk menciptakan sistem yang sepenuhnya terpadu menghasilkan *outcome*.

Dibalik Hambatan Koordinasi

Produksi pengetahuan mengenai masalah-masalah dan solusi-solusinya selalu diperlukan, guna perbaikan kebijakan. Begitu sepertinya banyak orang berfikir. Untuk itulah penelitian, seminar, diskusi kelompok terfokus, rapat-rapat, dilakukan. Sayangnya tidak selalu seideal itu. Para pengambil keputusan bisa sudah tahu masalah dan solusinya, tetapi tidak sepenuhnya bisa menjalankan solusi itu.

Pada suatu saat, saya berkesempatan mendampingi pejabat daerah sebagai pimpinan rapat di salah satu kabupaten, terkuak persoalan tersebut. Pantas saja beliau tidak begitu care dengan paparan-paparan data dan analisisnya, bahkan fakta-fakta yang diungkap tujuh wakil desa yang hadir. Rapat-rapat itu seperti kegiatan administratif yang tidak bisa dihindari. Menjalankan disposisi. Harus dilakukan, walau belum tahu bagaimana memanfaatkan hasilnya.

Setelah saya amati beberapa waktu, faktor-faktor penyebabnya, secara sendiri-sendiri atau bersama-sama, berupa masalah struktural dan kekakuan internal lembaga. Pertama, peraturan tidak membolehkan solusi dilaksanakan walau solusi itu benar. Kebenaran peraturan dapat dibangun terbatas sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, tanpa ada verifikasi. Kedua, kegiatan sebagai solusi, walau benar, tetapi bukan tugas pokok dan fungsinya. Ketiga, walau masalah dan solusi terkait tugasnya, tetapi jikapun diselesaikan tidak menyebabkan prestasi kerjanya lebih baik. Sebab prestasi kerja diukur dari hal yang lain. Keempat, instruksi prioritas kerja di lembaga dimana ia bekerja mempunyai kepentingan sendiri, dan tidak berhubungan dengan kepentingan masyarakat untuk menyelesaikan masalah mereka. Kelima, alokasi anggaran untuk kegiatan yang penting dapat menjadi persoalan politik. Berada di luar jangkauan. Walaupun alasan-alasan teknis urgensi suatu kegiatan disampaikan, tetapi bukan alasan itu yang dipakai.

Itu berarti bahwa lembaga-lembaga negara yang diharapkan menyelesaikan masalah juga punya "masalah". Penyelesaian masalah ini seringkali berkonsentrasi menyelesaikan masalah internal lembaga, masalah administrasi, dan masalah politik. Dan tidak selalu terkait dengan masalah yang dihadapi masyarakat.

Dalam kasus-kasus yang saya temui, pemda tertentu seolah-olah dipaksa dari luar untuk menyelesaikan masalahnya,

termasuk berkoordinasi antarlembaga, agar masalah masyarakat bisa ditangani. Misalnya, mengenali secara cermat subyek-subyek anggota masyarakat agar tidak keliru untuk menerima suatu program, yang tidak dilakukan. Masalah yang bisa menimpa warganya sendiri itu justru bukan dianggap sebagai masalah.

Penutup

Dalam suatu diskusi terbuka tentang pelaksanaan perlindungan hutan, seseorang polisi menyatakan pendapatnya yang intinya pelaksanaannya butuh dukungan pusat. "Jual beli tanah kawasan hutan untuk sawit maupun ilegal logging dikuasai jaringan kuat. Untuk masuk ke lokasi-lokasi ilegal itu tidak bisa hanya setingkat Polda apalagi Polres tanpa dukungan pusat. Itu hanya untuk masuk saja" jelasnya.

Fakta itu menunjukkan bahwa kegiatan untuk solusi butuh dukungan kekuasaan ekstra, karena yang menyebabkan masalah juga didukung kekuasaan. Maka, koordinasi vertikal untuk maksud penguatan kewenangan birokrasi juga sangat penting. Artinya, masalah-masalah itu walau dalam jangkauan birokrasi, tetapi bisa mengandung konflik kepentingan diantar mereka, yang mana kepentingan negara rentan diabaikan.

Uraian di atas dapat ditunjukkan bahwa koordinasi lingkungan hidup menjadi penentu, namun dengan masalah kompleksitas yang tinggi. Oleh karena itu semestinya tidak cukup hanya menjadi pembicaraan, sebaiknya segera diselesaikan berbagai hambatannya.

**PENTINGKAH ANGGARAN
UNTUK MENAIKKAN KINERJA:
SUATU TINJAUAN UNTUK PENGELOLAAN
KAWASAN/LUAR KAWASAN KONSERVASI**

Peningkatan anggaran tanpa ada perbaikan sistem dapat kontra-produktif, karena justru memberikan sumber manipulasi, dipaksakan untuk digunakan walaupun outputnya tidak relevan untuk mencapai *outcome*, yang seharusnya justru dapat dicegah melalui perbaikan sistem tersebut.

Hasil kajian program dan anggaran yang sedang berjalan menunjukkan adanya penggunaan anggaran yang kurang efektif dan lemahnya daya guna sdm berkualifikasi, kecuali terdapat leadership yang inovatif dan percaya diri untuk melakukan pembaruan.

Kondisi saat ini

Pertama, hubungan kausalitas yang cukup rendah antara bisa/tidak bisa dicapainya target (*outcome*) dengan jumlah anggaran. Terdapat kasus bahwa walaupun anggaran dipotong sampai 40%, target, sesuai IKK yang dibebankan ke suatu unit kerja, dapat terlampaui.

Hal itu menunjukkan setidaknya 3 hal. Pertama, anggaran 100% itu over estimate karena dengan hanya 60% anggaran,

target bisa dilampaui. Kedua, target keliru atau tidak dapat diukur, sehingga terlampauinya target hanya diasumsikan terjadi ketika anggarannya dapat dihabiskan dan dapat dipertanggung-jawabkan. Ketiga, terdapat network dan kerja sama sehingga ketercapaian target didukung mitra.

Kedua, adanya *symbolic targets*. Target bisa "simbolik" agar sesuai dng dokumen formal, misal dokumen renstra, serta target-target nasional. Terdapat kasus, luas lahan yang harus di rehabilitasi di suatu lokasi 500 ha (dalam Rencana Pengelolaan Taman Nasional). Karena ada target nasional (dalam RPJMN dan Renstra Kementerian) yang harus di bagi2 ke semua lokasi, jumlahnya menjadi 2000 ha. Namun ketika anggaran disetujui, luas yang bisa secara nyata direhabilitasi hanya 30 ha. Situasi perubahan-perubahan target itu berjalan normal saja. Kata lain: target bisa dibuat sesuai kebutuhan, bukan dari kondisi nyata di lapangan. Maka, sdm ahli adalah sdm yang dpt mempertanggung-jwbkan keuangan secara administratif dan bukan sumber daya manusia ahli agar dapat mencapai target.

Implikasi dari kondisi ini yaitu tidak diperlukan evaluasi program/kegiatan untuk mempelajari faktor penentu keberhasilan atau kegagalan dicapainya target, karena keberhasilan/kegagalan tidak bercermin secara kuat berdasarkan informasi fakta lapangan.

Ketiga, banyak solusi, tanpa identifikasi cermat masalah-masalahnya. *Symbolic targets* di atas menyebabkan program yang dijalankan umumnya dibuat untuk mencapai target (misal luas rehabilitasi, peningkatan populasi satwa, peningkatan produksi dlsb) namun masalah-masalah untuk mencapai target-target itu bukan hanya tidak disebutkan kepastian sumber anggarannya, bahkan tidak disebut bahwa masalah-masalah itu ada.

Contoh lain, adanya prioritas nasional yang diturunkan menjadi kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan maupun permasalahan nyata di lapangan yang dihadapi. Misalnya pembuatan *sanctuary* dan pembuatan *detail engineering design/DED* dan *feasibility study/FS* bagi pengembangan wisata pada lokasi yang belum memiliki *master plan*. Kata lain: setiap program/kegiatan untuk mencapai target diasumsikan dapat menyelesaikan masalah apapun yang menghalangi dicapainya target, sehingga fakta lapangan dan masalah-masalahnya tidak pernah dibicarakan. Atau: ada banyak obat yang diminum, tetapi tidak perlu diketahui apa penyakitnya.

Keempat, strategi spesifik lokasi dan inovasi mencapai target tidak diperlukan. Akibat masalah penghambat target tidak perlu dikenali, maka dasar penetapan target dan anggarannya top-bottom, dibagi dari atas, tidak didasarkan pada kondisi spesifik lokasi. Tidak pernah ada pembahasan mengenai jenis-jenis strategi penyelesaian masalah, sehingga apa yang harus dilakukan hanya ditentukan oleh mata anggaran, apapun jenis masalahnya di lapangan. Maka inovasi/strategi menyelesaikan masalah tidak diperlukan atau tidak penting, sehingga sdm berkualifikasi juga tidak mempunyai urgensi.

Kelima, sistem pengawasan lemah sehingga *sustainability* /keberlanjutan kegiatan untuk mencapai *outcome* kurang menjadi perhatian. Kegiatan dan anggaran juga tidak ditetapkan berdasarkan kebutuhan *sustainability* kegiatan yang sudah ada sebelumnya. Misal pembangunan infrastruktur wisata di lokasi tertentu yang belum siap di tahun berjalan, bisa tidak didanai di tahun-tahun berikutnya, sehingga rusak tidak terurus. Ini akibat dari kerja-kerja yang ada itu tidak ditujukan menghasilkan *outcome* (hasil akhir yang berguna) dan sistem pengawasan pembangunan kurang memerhatikannya.

Hal tersebut juga dapat terjadi apabila terdapat pergantian pimpinan dengan *leadership* yang berbeda. Untuk kasus tertentu dapat diminimalisir dengan pembuatan “protokol dan SOP setiap kegiatan” sehingga menjadi kegiatan rutin yang tidak dipengaruhi dengan pergantian pimpinan. Contoh: Kegiatan Sistem Informasi Manajemen/*Resort Base Management* di TN Halimun Salak digagas tahun 2007/2008, protokol dan dokumen SOP telah terbukti menjamin aktifitas tersebut dapat berjalan hingga saat ini.

Keenam, penyeragaman jumlah anggaran per target, mengurangi/menghilangkan fungsi strategi mencapai target. Strategi yang tersurat atau tersirat sesuai konteks (medan, tantangan, pelaku-pelaku) biasanya dilakukan terutama oleh leader yang inovatif. Variasi strategi dan ketepatan pilihan strategi yang sesuai konteks lapangan menentukan jumlah anggaran. Selama ini kekakuan sistem penganggaran diatasi dengan manuver-manuver. Kata lain: anggaran tidak bisa seragam untuk target yang sama.

Ketujuh, peningkatan anggaran hanya bermanfaat jika disertai perbaikan kebijakan program/kegiatan dan sistem penganggaran. *Leadership* yang kuat menyatakan tidak perlu anggaran menjadi isu penting, kecuali anggaran untuk inventarisasi potensi (*base line data*: populasi flora fauna, sosial, aliran *backing power* kejahatan, dlsb). Target-target kuantitatif seperti % kenaikan populasi satwa, tidak punya arti karena populasinya tidak diketahui. Peningkatan 10% untuk 25 spesies dilindungi, misalnya, juga menunjukkan ketidak-tepatan target, karena dinamika populasi setiap spesies berbeda-beda.

Sumber anggaran dapat diperoleh dari partnership meskipun fungsional (*inkind*). Pengelolaan konservasi yang mempunyai keunikan tinggi, apalagi mendunia, sangat banyak mitra yang berminat. Kesatuan Pengelolaan Hutan

Konservasi (KPHK) yang diarahkan untuk kemandirian pengelolaan harus peka terhadap potensi wisata, dlsb.

Kedelapan, efektivitas pelaksanaan program dan anggaran memerlukan penyesuaian sejumlah regulasi, konsistensi kebijakan maupun pembenahan institusional. Prinsip penyesuaian tsb harus dikaitkan dengan konteks lapangan yang sudah sangat berubah, seperti kondisi cagar alam yang telah rusak dan dilarang direhabilitasi. Juga yang terkait dengan kebijakan program dan anggaran untuk menentukan mana yang diikat dan mana yang fleksible, revisi standar kegiatan dan biaya, sistem pungutan PNBP, maupun sistem pengawasannya.

Fungsi pengelola kawasan seperti taman nasional memerlukan kelengkapan fungsi, seperti penegakan hukum, penguatan hubungan sosial maupun pemberdayaan masyarakat. Ketika fungsi-fungsi tersebut terpisah di Eselon 1 yang berbeda, pengelola kawasan tidak lagi bisa menangani fungsi-fungsi yang dilepas di Unit Pelayanan Teknis (UPT) lain.

Sistem program anggaran saat ini dan usulannya

Untuk saat ini pencapaian target tanpa diikuti penetapan masalah dan strategi penyelesaian masalah. Anggaran lebih ditentukan berdasarkan kategori administrasi seperti bahan, perjalanan, dlsb. Substansi kegiatan menyesuaikan kategori administrasi tersebut sehingga ketercapaian target sangat tergantung manuver dan leadership.

Akibatnya, *baseline data*/informasi dan evaluasi kegiatan secara fungsional tidak diperlukan, karena cara penyelesaian masalah riil di lapangan bisa dilakukan bukan memahami kondisi masalahnya dan dianggarkan penyelesaiannya dari awal, tetapi dilakukan dengan cara realokasi anggaran, walau hanya dapat dilakukan secara

terbatas. Atau, kegiatan yang penting dilakukan "dititipkan" untuk dikerjakan dengan anggaran lain.

Namun tidak demikian apabila sumber daya alam yang dikelola cukup "seksi" dan terdapat *leadership* yang kuat, kerja sama dengan berbagai pihak dapat menuntaskan kebutuhan *baseline data*, laporan bulanan perkembangan kondisi lapangan diperoleh, konflik hutan/lahan diselesaikan dan prosedur administrasi dapat diringkas. Adanya mitra dapat menyelesaikan 30% - 40% masalah yang dihadapi.

Usulannya, untuk setiap target (termasuk prioritas nasional) perlu didasarkan pada masalah riil lapangan dan strategi penyelesaian masalah yang tepat. Ini hanya bisa diketahui apabila *baseline* lapangan diketahui dan hasil evaluasi kegiatan sebelumnya menjadi pelajaran.

Penetapan target sebaiknya dilakukan dengan tepat. Misalnya peningkatan sekian % atas 25 spesies menunjukkan kesalahan fatal karena dinamika populasi setiap spesies berbeda. Indikator penambahan populasi sebaiknya tidak perlu ditetapkan secara kuantitatif.

Target yang sesuai kenyataan, termasuk kapasitas yang dimiliki, serta *network* yang bisa membantu, sangat menentukan kebenaran kerja suatu unit kerja. Kata lain: rangkaian target-masalah-strategi-anggaran yang dihubungkan secara fungsional dng kondisi spesifik lapangan (konteks) akan menentukan, bukan hanya efektivitas penggunaan anggaran, tetapi juga peningkatan profesionalisme lembaga.

Peningkatan anggaran tanpa ada perbaikan sistem dapat kontra produktif, karena justru memberikan sumber manipulasi, dipaksakan digunakan walaupun outputnya

tidak relevan untuk mencapai outcome, yang seharusnya justru dapat dicegah melalui perbaikan sistem itu.

**MENYOAL UKURAN KINERJA:
INGIN GELAR TETAPI MENGHINDARI
PROFESIONALISME?**

Beberapa ahli institusi menyebut bahwa jika ukuran kinerja seseorang atau lembaga diubah, maka perilaku orang atau lembaga itu akan berubah pula. Misalnya jika pegawai yang biasa diabsen kehadirannya kemudian absen dihilangkan, tetapi diminta menyelesaikan target kerja dengan spesifikasi dan waktu tertentu, perilaku pegawai tersebut akan berubah. Perubahan perilaku ke arah lebih baik menjadi syarat perbaikan capaian tujuan suatu lembaga.

Semakin pasti dan spesifik ukuran kinerja, semakin profesional pula respon yang harus dilakukan untuk mewujudkan kinerja itu. Misalnya tuntutan kinerja dokter oleh pasiennya: kesembuhan. Atau kinerja seorang manajer pemasaran: jumlah dan nilai produk yang terjual. Atau pelatih sepak bola: menang. Ukurannya jelas. Tuntutan keahlian juga jelas, dan hampir tidak dapat dimanipulasi.

Gelar, apapun itu, lebih diletakkan untuk kebutuhan administrasi dan seleksi, selebihnya pembuktian fungsi dan manfaat gelar itu. Yang penting adalah kemampuan menghasilkan kinerja yang ditentukan. Dan itu terlihat dari rekam jeaknya, yang tercatat dan yang dinyatakan oleh orang lain.

Kinerja yang langsung berhubungan dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha, misalnya: kejelasan hak atas tanah, luas tutupan hutan dalam Daerah Aliran Sungai (DAS) atau tingginya efisiensi pengurusan izin, tidak dapat dimanipulasi dan langsung diawasi masyarakat luas.

Apabila kinerja seperti itu diterapkan, maka profesionalisme menjadi tuntutan nyata yang harus diwujudkan, bukan hanya digadang-gadang secara simbolis dengan tambahan-tambahan gelar.

Peran langsung menjadi penting, termasuk mencari peran yang dapat mendukung. Maka koordinasi bukan jargon, karena misalnya hanya dengan peran yang lain kinerja bisa dicapai. Semua level kewenangan harus tahu kondisi lapangan dimana lokasi kinerja dituntut, walaupun setiap level punya peran berbeda. Analisis peran menjadi urgen, dan dengan begitu, tidak pernah ada perencanaan tanpa pengetahuan lapangan, karena tidak pernah tahu apa yang penting dan spesifik harus dilakukan.

Sejauh ini ciri-ciri kerja demikian itu cenderung diabaikan dan digantikan dengan ukuran kinerja administratif yang bukan berarti lebih mudah dicapai, tetapi bisa tidak berhubungan dengan tuntutan masyarakat luas secara nyata. Masyarakat tidak melihat pentingnya WTP dan ukuran administrasi lainnya, yang diperlukan misalnya adalah hutan lindung yang ada hutannya. Banjir bisa dikendalikan. Kekeringan bisa dicegah. Perizinan cepat dan murah.

Beberapa kali Presiden di beberapa kesempatan menegaskan pelaksanaan reboisasi dan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL), misalnya, untuk menumbuhkan bibit pohon menjadi hutan, karena hal itu yang diminta

masyarakat luas. Bukan menanam pohon. Solusi teknisnya mudah: ubah kinerja RHL. Dan jika tidak diubah, apabila mengikuti logika ahli-ahli institusi di atas, hambatan utama adalah menghindari profesionalisme.

Hal lain juga serupa. Penguatan kawasan hutan ukuran kinerjanya mestinya luas. Hutan produksi diukur dari peningkatan produktivitas hutan. Konservasi diukur dari peningkatan kualitas habitat dan satwanya. Dan diluar semua itu harus dikaitkan dengan kepentingan subyek-subyek pembangunan untuk kepentingan kesejahteraan ekonomi, sosial, juga lingkungan hidup. Pun, saat ini bukan soal komoditi tetapi soal teritori, yaitu membebaskan negara yang dikuasai institusi ekstra-legal.

Akan lebih sulit? Pasti. Kalau dianggap tidak sulit hasilnya sudah terlihat: kegagalan. Dengan kata lain, jangan menghindari profesionalisme kalau sudah bergelar. Dan profesionalisme butuh perbaikan ukuran kinerja.

Serupa dengan pelatih sepak bola. Kalau ingin bertahan, yang diminta pemilik klub dan pendukungnya sangat jelas: menang!

**MASALAH MENGHASILKAN OUTCOME:
PERSOALAN STRUKTURAL DAN BIROKRASI
MENGIJAUKAN LAHAN KRITIS**

Dalam banyak hal, para pengambil keputusan sudah tahu masalah dan solusinya agar outcome, misalnya adanya hutan baru, bisa diwujudkan dan lahan tidak lagi kritis/tandus. Persoalannya tidak bisa menjalankan solusi itu, akibat desain perencanaan, ukuran kinerja dan pengawasan tidak sampai bisa mewujudkan outcome dimaksud. Desain tersebut seolah-olah dibuat dengan logika tersendiri. Tujuannya bukan mewujudkan outcome, tetapi lebih untuk menjalankan standar-standar administrasi dan keuangan.

Faktanya, kegiatan yang disusun sesuai standar itu tidak bisa menghasilkan outcome yang dimaksud. Dalam rapat minggu ini di Jakarta disebut masalah mewujudkan outcome itu, dan sudah terjadi sejak tahun 70an. Saya telah amati sejak awal pelaksanaan GERHAN belasan tahun yang lalu. Naskah saya "DISKURUS MENANAM POHON 1946-2006" membahas hal tsb yang dimuat di Harian Suara Pembaruan, 12/12/2007.

Selama ini, adanya gap lebar antara standar kegiatan/keuangan dan capaian kinerja dengan outcome (luas hutan baru) nampak belum dianggap sebagai akar masalah. Desain perencanaan, ukuran kinerja dan pengawasan justru dianggap given. Dianggap sebagai kondisi struktural yang harus diikuti. Maka praktik yang

terjadi justru mencari cara lain agar apa yang dikerjakan bisa dibenarkan. Ukuran kinerja diarahkan pada ukuran administratif pencapaian standar dan keuangan. Akibatnya: "dinyatakan tidak berhasil tetapi tidak diketahui, karena hutan baru yang dihasilkan tidak ada datanya" demikian dinyatakan di rapat itu.

Pendekatan linier

Dengan tanpa ukuran kinerja yang tepat, terbukti inovasi perbaikan desain perencanaan dan pengawasan belum berjalan, walaupun administrasi kegiatan maupun anggaran dan pengawasan keuangan tidak bisa memenuhi kebutuhan penyelesaian masalah di lapangan. Selain itu, lembaga yang mengerjakan tidak punya spesialisasi/tupoksi menyelesaikan persoalan yang diperlukan di lapangan. Misalnya membangun modal sosial masyarakat, meningkatkan trust atas program yang dijalankan ataupun menyelesaikan klaim lahan jika ada. Lembaga lain yang punya tupoksi dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu tidak ada, atau bekerja di tempat lain.

Lembaga-lembaga tersebut bisa bekerja sendiri-sendiri karena ukuran kinerjanya bukan outcome (adanya hutan baru), tetapi output parsial sesuai spesialisasi unit kerjanya. Dan cara kerja parsial ini bisa dipertanggung-jawabkan; karena hanya output itu yang memang dituntut oleh para pengawas. Itu artinya para pengawas hanya menggunakan standar kegiatan dan penggunaan anggarannya tanpa memastikan apakah standar-standar itu relevan diterapkan di lapangan.

Karena desain perencanaan yang bekerja secara linier tidak perlu mengenal para subyek pelaku rehabilitasi hutan: persepsi, keinginan, daya terima, klaim lahan, dll. Maka logika teknokrasi bekerja. Jumlah anggaran dibagi standar biaya akan ketemu luas target. Luas target lalu dialokasikan

menjadi lokasi-lokasi sasaran kegiatan, dengan sejumlah kriteria. Pendekatan yang memisahkan hubungan obyek lahan kritis dan subyeknya di lapangan memenuhi syarat kegagalan utama, yaitu tidak adanya kepedulian tanaman setelah dipelihara dari dana proyek.

Soal Tata Kelola

Sejumlah faktor regulasi dan kelembagaan sebagai penyebab masalahnya, secara sendiri-sendiri atau bersama-sama, sbb:

1. Regulasi tidak membolehkan solusi dilaksanakan walau solusi itu benar. Kebenaran regulasi sering dibangun hanya di dalam pikiran, tanpa ada verifikasi lapangan.
2. Kegiatan sebagai solusi, walau benar, tetapi bukan tugas pokok dan fungsinya. Pertanyaannya: apakah semua tupoksi membagi habis semua masalah? Jika tidak, pasti ada masalah yang tidak pernah bisa dipecahkan.
3. Walau masalah dan solusi terkait tugasnya, tetapi jikapun diselesaikan tidak menyebabkan prestasi kerjanya lebih baik. Sebab prestasi kerja diukur dari hal yang lain.
4. Instruksi prioritas kerja di lembaga dimana ia bekerja mempunyai kepentingan sendiri, dan tidak berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas untuk menyelesaikan masalah mereka.
5. Alokasi anggaran untuk kegiatan yang penting bagi masyarakat, termasuk rehabilitasi hutan, menjadi soal politik. Berada di luar jangkauan birokrasi. Walaupun alasan-alasan teknis urgensi suatu kegiatan disampaikan, tetapi bukan alasan itu yang digunakan.

Di sisi lain, hambatan rehabilitasi DAS kritis yang dilakukan pemegang izin tambang dalam kawasan hutan (IPPKH) yaitu penetapan lokasi. Prosesnya seringkali berjalan lama dan berbiaya tinggi. Proses ini kelihatannya menjadi incaran di lapangan. Hasil rehabilitasi IPPKH bisa tidak diterima daerah ketika proses ini dianggap "bermasalah". Ditemukan pula lokasi rehabilitasi malah berada di hutan lindung yang tutupan hutannya masih baik. Artinya, biaya rehabilitasi puluhan juta per ha itu bisa diduga menjadi fiktif.

Itu berarti bahwa lembaga-lembaga negara yang diharapkan menyelesaikan masalah juga punya "masalah". Di lapangan, penyelesaian "masalah" ini seringkali berkonsentrasi menyelesaikan masalah administrasi dan transaksi. Akibatnya program bisa dibuat dengan volume jauh lebih besar daripada kapasitas birokrasi, relatif terhadap besar kerumitan masalah di lapangan yang dihadapi. Termasuk tidak sinerginya instansi terkait. Itu semua bisa dimengerti karena goalnya bukan outcome seperti disebut di atas.

Corrective Actions

Sistem perencanaan dan pengawasan nasional yang mengutamakan standar administrasi dan membiarkan tiap lembaga mengerjakan tupoksinya sendiri-sendiri, menjadi hambatan terwujudnya bangunan outcome hasil integrasi multi-tupoksi yang diharapkan. Fakta ini telah berjalan puluhan tahun dan menghalangi keberhasilan rehabilitasi hutan.

Disamping itu, persoalan tata kelola, birokrasi penetapan lokasi, termasuk ketertutupan informasi pelaksanaannya, membuat tidak efektifnya dana APBN maupun potensi pendanaan dari swasta: IPPKH, dll. Teknologi daring sudah saatnya digunakan untuk kepentingan ini, penguasaan obyek-subyek di lapangan, dan perlu revisi sejumlah

regulasi yang memungkinkan terjadinya biaya transaksi tinggi.

Masalah-masalah di atas karena berada di luar jangkauan birokrasi pelaksana, sebaiknya diletakkan pada perbaikan kebijakan nasional pemulihan lingkungan. Sebab, selain rehabilitasi hutan dan lahan, reklamasi bekas tambang, maupun restorasi ekosistem juga mempunyai masalah serupa.

SISTEM LEADERSHIP: PENENTU MASA DEPAN SUMBER-SUMBER AGRARIA?

Berbagai isu strategis dari sumber-sumber agraria seperti perubahan iklim, perusakan ekosistem, meningkatnya kelangkaan air bersih, pengangguran dan kemiskinan serta ketidakadilan nampak tidak lagi dapat ditangani oleh model kepemimpinan tradisional-struktural. Itu karena kompleksitas persoalan yang dihadapi melampaui kewenangan-kewenangan tunggal lembaga-lembaga, sektor, bahkan negara. Respon atas isu strategis itu telah diisi oleh banyak sekali kolaborasi dalam dekade terakhir, namun sering mengalami kesulitan-sebagian karena gagal membina kepemimpinan-sistem (system leadership/SL) di dalam dan di seluruh organisasi yang berkolaborasi.

Uraian ini ditulis dan diringkas dari artikel “The Dawn of System Leadership” 2015, oleh Peter Senge, Hal Hamilton dan John Kania, Stanford Social Innovation Review. Tulisan ini diawali dengan menyebut Nelson Mandela yang memberi pelajaran SL menyatukan sisa-sisa negara yang telah terbagi-bagi untuk membangun Afrika Selatan baru, dan kemudian terwujud. Contoh paling transenden adalah dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Sebuah inovasi radikal membawa orang-orang kulit hitam dan kulit putih bersama-sama sebagai pihak yang menderita dan pihak penyebab kerugian, untuk saling bertemu, mengatakan kebenaran, memaafkan, dan melanjutkan,

bukan hanya gerakan tetapi juga kawah terciptanya SL. Ribuan orang berpartisipasi melangkah menciptakan realitas baru dan mewujudkan pemahaman kuno tentang kepemimpinan yang berarti “melangkah melintasi ambang batas”.

Kepemimpinan sistem (SL)

SL melihat kenyataan dari perspektif berbeda-beda dan dapat mendorong orang lain lebih terbuka. Membangun hubungan dari pendengaran mendalam, jaringan terpercaya serta kolaborasi. Bukan hubungan kaku ala birokrasi. Mereka membebaskan orang lain untuk melangkah maju dan belajar dari apa yang dikerjakan.

Ada tiga kemampuan inti dalam SL. Pertama, kemampuan untuk melihat sistem lebih besar. Ini kebalikan melihat dari sudut kecil setiap orang dan biasanya menentukan siapa yang memiliki perspektif lebih benar. Gambar besar memungkinkan organisasi mencari solusi yang telah gagal secara parsial, dengan melihat seluruh sistem, daripada hanya mengejar perbaikan simptomatis oleh setiap sudut kecil tersebut.

Kedua, mampu mendorong refleksi dan percakapan lebih generatif. Refleksi berarti berpikir tentang pemikiran kita, mengkritisi asumsi-asumsi yang kita terima dan mencermati mental model kita yang membuat gagal. Juga benar-benar "mendengar" sudut pandang berbeda, dan menghargai satu sama lain. Ini menjadi pintu penting membangun kepercayaan untuk mendorong kreativitas kolektif.

Ketiga, mampu mengalihkan fokus dari pemecahan masalah reaktif menjadi strategis. Ini biasanya terjadi secara bertahap ketika para pemimpin membantu mengartikulasikan aspirasi yang lebih dalam dan membangun kepercayaan berdasarkan pencapaian nyata.

Jalan menuju SL

Kegagalan biasanya dimulai dengan pernyataan: "Lihat! Ini tidak akan pernah berhasil!" Dan biasanya tidak disadari bahwa pemimpin memecah belah dengan sikap 'kami dan mereka'. Dan terus bersikeras: "Saya benar, Anda salah! Hal itu menjadi sumber utama yang membatasi kemampuan untuk benar-benar membantu orang lain bisa memperbaiki situasi."

Dalam buku *"Leading from the Emerging Future"* oleh Otto Scharmer dan Katrin Kaufer digambarkan tiga "celah" yang diperlukan untuk mengubah sistem, yaitu: membuka pikiran (untuk mengkritisi asumsi kita), membuka hati (benar-benar mendengar satu sama lain), dan membuka kehendak (menetapkan tujuan dan agenda dan melihat apa yang benar-benar dibutuhkan).

SL dipahami bahwa tidak dapat dijalankan dari rencana kaku yang dibuat sebelumnya. Sebaliknya, SL menciptakan ruang di mana semua dapat mengatakan yang sebenarnya, berpikir lebih dalam apa sebenarnya yang terjadi, mengeksplorasi opsi di luar cara pikir populer, dan mencari perubahan dengan leverage lebih tinggi. Ketika diketahui tidak ada jawaban mudah untuk masalah yang benar-benar rumit, SL menumbuhkan kondisi di mana kebersamaan muncul melalui proses perbaikan cara berpikir dan bertindak.

Niat baik tidak cukup. Anda perlu keterampilan. Tetapi keterampilan hanya datang dari latihan. Buckminster Fuller berkata, "Jika Anda ingin mengubah cara seseorang berpikir, menyerahlah. Anda tidak dapat mengubah cara berpikir orang lain begitu saja. Beri mereka metoda yang bila digunakan akan menyebabkan dapat berpikir secara berbeda."

Beberapa panduan sederhana mewujudkan SL:

Pertama, tumbuh sebagai SL adalah proses yang tidak pernah berakhir, dan untuk menjadi sukses harus dijalin ke dalam pekerjaan sehari-hari. Kedua, semua perubahan membutuhkan dukungan. Tetapi hati-hati, karena para pendukung sering terjebak oleh pandangan mereka sendiri dan menjadi tidak efektif untuk melibatkan orang lain dengan pandangan yang berbeda.

Ketiga, kami sering merasa paling nyaman dengan orang-orang dengan pandangan yang sama. Tetapi beroperasi dalam zona nyaman tidak akan pernah mengarah pada keterlibatan berbagai aktor yang dibutuhkan untuk perubahan sistemik. "Inovasi sering hanya berasal dari cara melihat sistem dari sudut pandang yang berbeda," kata Winslow.

Keempat, mewujudkan SL perlu strategi, tetapi orang yang paling efektif belajar yaitu dengan "mengikuti aliran energi" dan justru membuang strategi mereka ketika peluang yang tidak terduga muncul. Kelima, berbagai metoda dan pendekatan yang tersedia saat ini terus berkembang, dan SL harus memiliki pengetahuan tentang metoda itu.

Keenam, diketahui bahwa tidak ada contoh di mana SL yang efektif mencapai sukses skala besar tanpa mitra. Dibutuhkan mitra untuk berbagi aspirasi dan tantangan dan yang membantu menghadapi perubahan yang sulit-menyebarkan waktu tugas dengan waktu untuk refleksi, tindakan, dan perenungan.

Kebangkitan SL

Ide SL sebenarnya sudah lama. Sekitar 2.500 tahun lalu filsuf Cina Lao Tzu dengan fasih mengungkapkan gagasan individu yang mengkatalisasi kepemimpinan kolektif:

Pemimpin jahat adalah orang yang dibenci,

Pemimpin baik adalah orang yang dihormati,

Pemimpin besar adalah dia yang orang-orang (yang dipimpinnya) mengatakan: "Kami melakukannya sendiri."

Apakah ada harapan realistis bahwa SL akan muncul untuk membantu menghadapi tantangan sistemik yang kini sudah menakutkan? Dipercayai ada alasan untuk optimis akan hal itu.

Pertama, karena sifat yang saling berhubungan dari masalah-masalah menjadi lebih jelas, semakin banyak orang yang mencoba untuk mengadopsi orientasi sistemik. Kedua, selama tiga puluh tahun terakhir telah terjadi ekspansi luar biasa dalam alat untuk mendukung para SL.

Terakhir, ada kebutuhan luas, meskipun sebagian besar belum diartikulasikan, untuk proses perubahan nyata. Ada kecurigaan bahwa strategi yang digunakan untuk memecahkan masalah saat ini terlalu dangkal untuk mendapatkan sumber masalah yang lebih akurat.

PENGABAIAN LEGITIMASI PUBLIK DALAM KEKUASAAN PELAKSANAAN PERATURAN?

Saat ini di seluruh fungsi hutan di Indonesia terdapat pelanggaran, terutama dalam pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan dengan jumlah puluhan juta hektar. Segenap upaya telah dilakukan dan pembuatan dan/atau perbaikan peraturan-perundangan senantiasa menjadi agenda, bukan hanya oleh pemerintah/pemda tetapi juga oleh para peneliti termasuk CSO (*Civil Society Organisation*). Namun benarkah pelaksanaan peraturan perundangan yang tidak efektif itu akibat isi yang kurang atau tidak tepat, atau akibat rendahnya legitimasi masyarakat atas peraturan dan kelembagaan pelaksanaannya?

Soal legitimasi

Mengira bahwa sumber-sumber kekuasaan dan kewenangan untuk mengatur pengelolaan hutan hanya dari keputusan-keputusan legal/formal Pemerintah sudah saatnya dikritisi secara mendalam. Sebab kekuasaan dan kewenangan dapat kehilangan makna dan fungsinya tanpa adanya legitimasi dari masyarakat luas.

Kewenangan tersebut merupakan dasar bagi seseorang atau kelompok orang di dalam pemerintahan untuk menjalankan kekuasaan guna memengaruhi masyarakat luas agar mengikuti suatu kehendak; dan masyarakat luas mengakui

atau melegitimasi kebijakan, kepemimpinan, kelembagaan, maupun regulasi yang diterbitkan. Dengan demikian, tanpa adanya legitimasi itu, kehendak tadi dapat tidak efektif diikuti oleh masyarakat luas. Legitimasi pada dasarnya merupakan daya penerimaan dan pengakuan atas hak moral penguasa untuk membuat, memerintah dan menjalankan kebijakan publik.

Dasar pemberian legitimasi oleh masyarakat biasanya akibat dua hal. Pertama, dengan menggunakan model sumber daya (*resource based model*), legitimasi berhubungan erat dengan harapan terhadap penguasa yang dapat dirasakan langsung dampaknya. Pandangan ini didasarkan pada teori konflik dan pertukaran sosial, dimana hubungan-hubungan antar pihak didasarkan pada harapan diperolehnya sesuatu. Kedua, dengan menggunakan model identitas (*identity based model*), legitimasi berhubungan erat dengan kebutuhan akan identitas, informasi dan kebersamaan. Biasanya ada tiga hal yang didambakan oleh masyarakat yang bersedia memberikan legitimasinya, yaitu penghargaan, kepercayaan dan netralitas yakni kandungan keadilan atas keputusan-keputusan yang dijalankan. Intuisi masyarakat untuk kebenaran dan kesesuaian kebijakan terletak pada ketepatan isi dari kebijakan itu sendiri.

Dari kedua model tersebut, legitimasi sangat tergantung pada faktor psikologis yaitu perasaan masyarakat, bahwa mereka memang layak mematuhi keputusan penguasa karena terbukti mempunyai kompetensi untuk dapat memecahkan masalah nyata yang dialami masyarakat. Ini menunjukkan bahwa semakin banyak pelanggaran atas peraturan yang diterbitkan penguasa berarti semakin rendah kewibawaan penguasa itu. Semakin banyak masalah yang muncul dan tidak terselesaikan, menandakan semakin kurangnya kemampuan penguasa. Akibatnya, secara psikologis masyarakat juga sulit untuk menilai penguasa tersebut legitimate.

Kondisi masyarakat demikian itu disebut sebagai ketidak-taatan sipil. Bahwa penguasa sah menjalankan tindakan legalnya sesuai peraturan-perundangan, tetapi perintah menurut hukum tidak selalu legitim (sah). Sebut saja-untuk tidak terjebak pada persoalan kekinian-pada zaman Nazi di Jerman. Tindakan Nazi itu legal sesuai Undang-undang dan semua komponen, pejabat, tentara, semua warga harus mematuhi, tetapi pada saat yang sama, perintah itu “memperkosakan” kode perilaku dan moralitas. Legalitas mengacu pada bunyi Undang-undang, sedangkan legitimasi mencakup karakter negara dan substansi serta tujuan diundangkannya suatu Undang-undang.

Untuk itu jelas bahwa legalitas saja tidak mungkin merupakan tolok ukur paling fundamental bagi keabsahan kewenangan meskipun disebut sebagai sah. Karena legalitas hanya dapat memperbandingkan suatu tindakan berdasarkan hukum yang berlaku, sehingga selalu sudah diasumsikan bahwa hukum yang menjadi dasar itu pasti sah. Itu yang disebut sebagai “mundur tanpa akhir (*regressus ad infinitum*)”, karena hukum positif yang mendasari legalitas selalu harus juga berdasarkan hukum positif.

Soal Administrasi Pembangunan

Hasil kajian Tata Kelola Hutan 2012, 2014, 2015 menunjukkan adanya gap besar hubungan pemerintahan, yaitu antara Pusat dan Daerah. Tingginya harapan membaiknya tata kelola di Pusat tahun 2015, secara umum tidak menyebabkan outcome pembangunan secara nyata, apabila tidak ada aktor-aktor pimpinan daerah yang meresponnya. Itu artinya totalitas pemerintahan Pusat-Daerah secara eksklusif belum menjalankan kekuasaan dan kewenangannya untuk mendapat legitimasi, sehingga dalam pengurusan administrasi maupun kerja nyata di tingkat tapak belum direspon secara positif oleh masyarakat luas.

Upaya untuk memperoleh legitimasi itu, berdasarkan dua pendekatan di atas: model sumber daya dan model identitas, bukanlah melalui segenap program-program teknikal yang selama ini dijalankan, melainkan mengembangkan konsensus-konsensus untuk mengatasi krisis identitas. Di lapangan para pelaku utamanya: masyarakat lokal, pengusaha, aparat keamanan, pegawai pemerintahan, maupun para perantara (*middle man*) secara umum belum membentuk peran dan fungsi sesungguhnya yang diharapkan sesuai tujuan negara, yang dalam hal ini disebut sebagai krisis identitas itu.

Secara faktual identitas masing-masing individual di dalam masyarakat itu tidak seperti peran yang diharapkan, tetapi sebaliknya hampir seluruhnya memanfaatkan dan menggunakan sumber daya alam sesuai dengan yang diinginkan masing-masing melalui berbagai peran yang berbeda-beda. Adanya persaingan yang sangat tajam dalam memperebutkan sumber daya itu menjadikan tidak adanya saluran yang seharusnya diantara para pemimpin (pusat, daerah, aparat keamanan) sehingga yang terjadi sesungguhnya adalah perpecahan fungsi diantara lembaga-lembaga negara itu. Dalam pandangan ini, kelumpuhan pemerintahan di lapangan itulah yang menyebabkan masyarakat kehilangan legitimasi dan tidak mentaati kewenangan formal dan regulasi yang ada.

Penutup

Dapatkan dalil-dalil perencanaan pembangunan dan anggaran negara serta berbagai mekanisme administrasinya mampu melihat akar persoalan kerusakan hutan seperti itu? Diharapkan fakta kerusakan hutan itu dapat ditelusuri lebih mendalam dari berbagai sudut pandang, termasuk lemahnya legitimasi masyarakat luas terhadap peraturan-perundangan yang dijalankan. Dalam hal ini salah satu

kuncinya bisa ditemukan. Yaitu menetapkan seluruh program terdapat tujuan untuk mendapatkan legitimasi itu.

DOMINASI ADMINISTRASI, FORMALITAS DAN KEGANJILAN RIMBAWAN?

HPH yang dulu menjadi pusat studi mahasiswa praktik lapang kini menjadi pertanyaan atas keberlangsungannya. Bukti kebangkrutan, banyak. Bukti yang bertahan, ada. Terlepas dari fakta itu, yang tersisa adalah cara pikir dibalikinya. Dan banyak yang masih digunakan dengan tanpa koreksi.

Usaha kehutanan itu diasumsikan berperilaku sesuai regulasi yang mengaturnya. Maka segala kebaikan yang harus ada dipasang menjadi pasal-pasal peraturan. Syarat-syarat dicapainya hasil, prosedur dan metoda kerja menjadi hukum. Kreatifitas dibungkam. Apabila peraturan tidak berjalan alasannya jelas: kurang pengawasan! Logika seperti itu nampak, disamping khas, juga kuat. Dan sulit berubah.

Logika seperti itu diterapkan juga pada organisasi. Misalnya agar HPH mampu mengerjakan hal-hal baik harus ada tenaga teknis terlatih. Agar tidak ada kebakaran hutan harus ada menara pengawas, peralatan dan segenap tim pengontrol api. Agar ada reboisasi harus ada persemaian dan tenaga silvikulturnya.

Cara pikir seperti itu bahkan sudah menular ke pembentukan organisasi pemerintahan. Ada syarat-syarat bahwa KPH harus mempekerjakan sarjana berkualifikasi.

Tanpa ada pertanyaan: Mengapa KPH tidak dianggap penting yang dibuktikan diisi dengan SDM tidak berkualitas?

Faktanya, orang atau organisasi tidak dapat dipaksa melakukan sesuatu, kalau sesuatu itu memang tidak berguna. Apabila begitu, regulasi dijalankan karena harus. Tanpa peduli tujuannya apa. Dengan kata lain, administrasi dan formalitas dilakukannya tindakan lebih utama daripada manfaat (*outcome*) tindakan itu. Implikasinya, target besar lebih baik daripada keberhasilan besar.

Dan lama kelamaan, hasil administrasi dan formalitas itulah yang disebut sebagai *outcome* atau manfaat. Dan untuk mewujudkan "hasil" dari formalitas itu tidak perlu tenaga berkualitas. Itu yang terjadi di kebanyakan HPH dan KPH. Akibatnya, juga tidak perlu kerja sama dengan pihak lain. Bahkan tidak perlu mendengar dan berfikir, karena sudah menjadi kebiasaan puluhan tahun mengurus administrasi dan formalitas. Sedangkan mendengar, berfikir dan kreatifitas itu untuk hasil nyata di lapangan yang justru tidak menjadi tujuan.

Adalah sungguh ganjil jika misalnya ada peraturan pemerintah yang mengharuskan pemilik pabrik sepatu mempekerjakan ahli pembuat sepatu. Itu karena pabrik sepatu benar-benar pabrik sepatu yang cari untung dari sepatu bagus dan murah yang diproduksinya dan otomatis butuh ahli-ahli sepatu pembuatnya.

Tetapi mengapa sebagian besar rimbawan tidak menganggap ganjil, ketika HPH dan KPH diharuskan mempekerjakan tenaga teknis terlatih atau berkualifikasi? Apakah HPH-HPH bangkrut itu adalah hasil rekayasa administrasi dan formalitas belaka? Dan KPH akan menyusulnya?

**POWER PERBAIKAN UNTUK PERHUTANI:
PELAJARAN DARI PENDAMPINGAN TIM KPK**

Pertemuan terakhir antara Tim Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (Litbang KPK), Tim Pendamping dan Perhutani, 11 Januari 2017, menyatakan berhentinya secara formal pendampingan KPK setelah 2 tahun (2015-2016). Namun, hubungan dan supervisi informal masih dapat dilakukan apabila diperlukan. Selama itu secara bersama-sama mempelajari, menyusun rencana aksi (renaksi) dan menjalankannya. Kerangka kerja yang dihasilkan berupa 32 renaksi yang isinya terkait dengan 3 bidang.

Pertama, 13 renaksi kebijakan dan perencanaan. Disini termasuk review peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara (KBUMN) dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengenai ukuran kinerja dan laporan keuangan, serta Menteri Keuangan (MenKeu) mengenai pajak atas aset tegakan, penyelesaian konflik tenurial (4 kasus), serta reorganisasi Perhutani untuk meningkatkan efisiensi biaya dari kondisi, misalnya, struktur biaya pohon jati: biaya tanaman yang kecil 2,82%, sedangkan biaya umum dan rutin mencapai 77,30%. Juga *terdapat low direct responsibility* dan minimum insentif bagi pekerjanya.

Kedua, 8 renaksi (rencana aksi) bidang pemasaran untuk mewujudkan efisiensi dari adanya penguasaan kapling potongan kayu bulat jati oleh pedagang, kolusi internal

bidang pemasaran dan pengelolaan, down grading pengujian kayu serta harga tidak normal yang diperoleh Perhutani. Disini termasuk pelaksanaan sistem online dan strategi penetapan sortimen untuk mencapai nilai tertinggi.

Ketiga, bidang produksi (11 renaksi) untuk mengurangi kegagalan tanaman dan penurunan stock hutan sejak tahun 2000, akses masyarakat termasuk rendahnya akuntabilitas PHBM, inefisiensi industri kayu dan getah, akuntabilitas angka-angka produksi, serta pembenahan 'KPH minus' yang jumlahnya 38 unit (67%). Disini termasuk penetapan tipologi KPH berupa zona ekologi 922.990 Ha, produksi 555.481 Ha, adaptif 862.195 Ha dan konflik tenurial 104.535 Ha dan strategi kemandirian sesuai tipologi tersebut, serta berbagai bentuk pengendalian secara online untuk hutan/tegakan, produksi, budget (*e-budgeting*), maupun perencanaannya (*e-planning*).

Target dan Hambatannya

Ditetapkan tiga target utama dengan dijalankannya kerangka kerja tersebut. Pertama, target kinerja dan sistem keuangan yang diterapkan Pemerintah agar tidak menyebabkan eksploitasi berlebih, pembiaran hilangnya aset, serta efisiensi belanja perusahaan. Hasil kajian menunjukkan selama 15 tahun (1998 sd 2013) Perhutani diperkirakan kehilangan aset hutan senilai Rp 998 miliar per tahun.

Kedua, terwujud *good corporate governance*. Ini persoalan utama, karena kondisi menurunnya potensi hutan, aset, kultur yang sulit berubah itu sudah terpelihara dengan baik, serta adanya disana-sini perilaku sub-optimal seperti rent seeking. Ketiga, penguatan fungsi KPH serta perbaikan sistem pengelolaan hutan dan akses masyarakat (PHBM) yang disertai dengan ketepatan alokasi keuangan, efisiensi penggunaannya serta audit secara terbuka. Terdapat lokasi-

lokasi di area Perhutani yang tidak lagi berhutan selama 5 hingga 10 tahun terakhir, tanaman selalu gagal, bahkan sudah berupa kampung ataupun bangunan-bangunan permanen. Lokasi-lokasi itu perlu ditangani dengan strategi khusus, setidaknya oleh dua kementerian: KBUMN dan KLHK. Itu karena persoalannya bukan teknis semata, tetapi adanya persoalan struktural, proses-proses transaksional maupun konflik kepentingan.

Karena dalam melakukan koordinasi dan supervisi, Tim KPK tidak akan mengganti peran unit-unit kerja Perhutani agar cepat bertindak, pelaksanaan renaksi yang cukup lambat tidak dapat dihindarkan. Hal itu terutama disebabkan oleh, pertama, tingginya konflik kepentingan dan rendahnya efektivitas kontrol internal. Perbaikan yang dapat mengurangi peluang diperolehnya income tambahan dalam jangka pendek, terjadinya keterbukaan informasi, dan tidak ada komitmen kuat pimpinan, terbukti gagal diwujudkan.

Kedua, perubahan yang difasilitasi Tim KPK lebih ditangkap secara antusias oleh pegawai klas menengah. Daya ubah kultur belum terwujud, karena belum ditemukan kekuatan manajemen, integritas maupun leadership untuk melakukannya. Ketiga, Kementerian BUMN kurang responsif dalam melihat persoalan maupun pentingnya penyelesaian masalah Perhutani. Perbaikan SK No. 200/MBU/2002 (mengenai ukuran kinerja BUMN) dan PP 72/2010 (mengenai Perhutani) belum selesai. Padahal peraturan tersebut penting sebagai penarik perbaikan (pull factor). Dengan isi SK-SK itu, perusahaan bisa dinilai tetap sehat secara finansial padahal kondisinya akan bangkrut. Demikian pula, dalam SK itu Perhutani tidak punya kepastian luas kawasan hutan yang dikelola, peta kawasan hutan tidak terbuka, maupun tidak disertai nilai kekayaan negara (terutama tegakan hutan) yang dikelolanya, sehingga mengurangi akuntabilitasnya kepada publik.

Keempat, perbaikan sistem dalam Perhutani yang punya akar masalah sangat dalam tidak diikuti tekanan untuk berubah secara signifikan. Bandingkan misalnya untuk perbaikan manajemen PJKA yang, pada bagian tertentu, menggunakan TNI/Brimob. Penindakan oleh KPK terhadap kasus di Perhutani terjadi di akhir periode dua tahun supervisi tersebut, dan nampaknya tidak cukup menjadi tekanan perbaikan.

Power Perubahan

Perbaikan kinerja Perhutani sangat penting, karena berpengaruh terhadap penyelesaian persoalan-persoalan sosial dan lingkungan hidup di P Jawa. Namun sesungguhnya perbaikan itu tidak lagi memerlukan kajian atau semacamnya. Persoalannya bukan tidak tahu apa yang harus dilakukan, tetapi bagaimana menghimpun power untuk melakukannya. Situasi dan hambatannya hampir serupa dengan PJKA, bersifat struktural dan konflik kepentingan, yang dapat digunakan sebagai acuan. Dorongan maupun peran langsung melalui perbaikan kebijakan KBUMN, KLHK dan Menkeu, juga sangat menentukan.

**SOAL STIGMA BISNIS HUTAN:
MENGKRITISI DALIL TANPA FAKTA**

Kematian bisnis hutan ditengarai akibat stigma politik rezim masa lalu maupun kebijakan/regulasi saat ini. Perbaikan kebijakan secara radikal sangat diperlukan karena hambatan teknis, psikologis maupun politis secara bersamaan menjeratnya.

Para pengusaha hutan umumnya sangat pesimis terhadap bisnis kehutanan saat ini. Pemicunya beraneka penyebab. Salah satunya berasal dari pelaksanaan kebijakan/regulasi Pemerintah/Pemda. Penyebab lain yaitu bekerjanya institusi ilegal di lapangan yang dalam praktiknya hampir tidak tersentuh perubahan hingga saat ini.

Persoalan tersebut ditambah pula dengan masih lesunya pasar dunia, termasuk produk-produk hasil hutan kayu maupun non kayu. Beberapa industri besar produk kayu jati di Jawa Timur dan Jawa Tengah menyebut hal itu. Mereka belum tertarik membeli kayu bulat jati melalui cara online oleh Perhutani, walau umumnya para buyer mengatakan cara online itu bagus karena lebih efisien. Para produsen kayu Merbau dari Papua juga menyebut hal yang sama. Kayu itu saat ini dihargai kurang dari Rp 2 juta per m³ padahal harga itu biasanya antara Rp 3 juta sd Rp 3,5 juta. Harga log Meranti di Kalimantan rata-rata dihargai Rp 1,2 juta per m³ dengan biaya produksi rata-rata Rp 1,1 juta per m³ yang terus naik dari waktu ke waktu.

Perusahaan-perusahaan produsen kayu itu sudah jauh meninggalkan masa surplus produsen yang biasa disebut sebagai windfall profit. Kini sekitar 33 juta Ha yang statusnya masih disebut sebagai hutan produksi telah ditinggalkan. Isinya sebagian besar sudah bukan lagi hutan. Jaringan ekonomi politik sudah melilit kuat di dalam proses de-forestasi itu. Para pekerja di perusahaan-perusahaan yang masih bertahan hidup kebanyakan hanya menunggu dua kemungkinan. Ditutup, atau akan hidup terus dengan keajaiban adanya perbaikan iklim usaha yang mungkin bisa datang?

Perusahaan-perusahaan yang lahir tahun 70-90an itu ibarat pemanfaat dan penunggu kekayaan negara terbarukan (renewable) yang dalam praktiknya menggantikan peran Pemerintah di lapangan. Kebijakan institusi dan politik yang semula mendukungnya, setelah 40 tahun berjalan, berbalik menyudutkannya, setidaknya dalam 2 hal.

Pertama, rezim ekonomi politik di masa lalu sebagai penyebab ketimpangan dan ketidakadilan alokasi manfaat hutan, telah ikut berperan menyudutkannya menjadi subyek-obyek yang sepertinya tidak layak dibela hingga hari ini. Harus diakui bahwa usaha kehutanan warisan rezim masa lalu itu umumnya tidak banyak mendapat tempat bagi gerakan-gerakan sosial yang lahir sejak tahun 90an. Kini juga merembet ke dalam birokrasi yang merasa bersalah atau merasa dicurigai apabila harus mendekat, walaupun sekedar untuk mendapat fakta-fakta di lapangan.

Kedua, hubungan patron-klien Pemerintah/Pemda dan pengusaha tidak mendudukkan ulang posisi itu dan berakibat jenis dan fungsi regulasi praktis bukan memberi solusi, melainkan menambah beban bagi biaya produksi maupun hilangnya saling percaya satu sama lain. Telah

bangkrutnya ratusan perusahaan dan hilangnya puluhan juta hektar hutan bahkan tidak mampu menjadi argumen pentingnya penataan ulang posisi itu.

Birokrasi dan aparat keamanan masih menjadi "atasan langsung" yang dapat menentukan apa saja, baik berupa peraturan maupun (dan terutama) praktik-praktiknya di lapangan. *Mindset* umumnya belum berubah. Tersandra stigma masa lalu maupun dalil-dalil pemeranan pengawasan oleh seluruh tingkatan birokrasi dan aparat keamanan yang menyebabkan, bukan hanya biaya tetapi juga ketidakpastian usaha. Juga pemeranan perusahaan yang harus mengatasi konflik-konflik sosial peninggalan penetapan kawasan hutan yang tidak tuntas, namun dibenarkan oleh rezim regulasi dan administrasi yang sedang berjalan.

Sementara dalil-dalil dalam regulasi dan administrasi terus bertahan dengan membenarkan keganjilan-keganjilan di lapangan, upaya-upaya perbaikan dilakukan dengan tidak meninggalkan dalil-dalil seperti itu. Akibatnya benang kusut persoalan usaha kehutanan belum bisa diurai.

Jebakan dalil-dalil itu antara lain menyebabkan perbaikan kebijakan dan regulasi usaha kehutanan hanya bersifat setahap demi setahap dan selalu berubah dari waktu ke waktu, sehingga tidak menggapai persoalan sesungguhnya di lapangan yang sudah demikian genting. Dengan kata lain, belum mampu *memperbaiki sistem* sebagai penyebab perilaku-perilaku tidak terpuji baik oknum-oknum di jajaran birokrasi, termasuk aparat keamanan, maupun oknum-oknum perusahaan.

Sementara itu agar terwujud perbaikan kebijakan dan regulasi usaha kehutanan secara radikal, belum ditemukan *leadership* yang memungkinkan hal itu dapat terjadi. Bisa

jadi hal ini akibat tersandra oleh kesalahan atau sekedar stigma di masa lalu, sehingga kurang percaya diri untuk mampu sebagai pemicu perbaikan sistem yang sesungguhnya.

Dalam perbaikan kebijakan/regulasi, fakta lapangan adalah fakta utama yang tidak dapat digantikan. Perubahan dan perbaikan adalah diterimanya fakta baru bagi masyarakat luas.

Bagi usaha kehutanan, kecil maupun besar, hanya perbaikan fakta di lapangan yang mampu membangkitkannya. Dalil apapun, cara pikir, regulasi, instruksi, administrasi, tidak berguna apabila tidak mampu memperbaiki fakta lapangan itu.

MISI ASOSIASI HUTAN DIANTARA PERUSAHAAN HITAM DAN PUTIH

Kondisi usaha hutan alam

Saat ini ada 262 perusahaan seluas 19,13 juta Ha, dan yang pernah mendapat sertifikat pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dan/atau verifikasi legalitas kayu (VLK) seluas 16.5 juta Ha dari 220 perusahaan (84%). Dengan produksi rata-rata 4,5 juta m³/th, maka rata-rata produktivitasnya 0,23 m³/ha, dari 19,24 juta ha, karena luas itulah yang mempunyai kesempatan dimanfaatkan untuk penggunaan lainnya. Dengan harga rata-rata Rp 1,3 juta/m³, maka rata-rata hasilnya Rp 299 rb/Ha per tahun. Atau sama dengan 43 kg beras/ha per tahun.

Berdasarkan evaluasi KLHK (2016), kinerja yang baik 12,9 juta Ha (67%). Dari semua perusahaan itu, tata batas yang telah ditetapkan hanya 17 perusahaan.

Perusahaan yang telah mengajukan VLK sebanyak 85 perusahaan (32% dari total yang beroperasi) seluas 5,1 juta Ha (27%). Dari 5,1 juta Ha itu, yang sedang diusahakan dengan baik seluas 3,8 juta Ha (20%).

Dari 85 perusahaan tersebut, yang memenuhi standar VLK sebanyak 57 perusahaan (3,1 juta Ha; 16%). Diantara perusahaan itu hanya 13 perusahaan (1,1 juta Ha; 6%) yang

memegang sertifikat Pengelolaan Hutan Lestari (PHPL; *voluntary*) dengan predikat baik. Adapun yang tata batas areal kerjanya sudah ditetapkan hanya 3 perusahaan.

Data di atas menunjukkan bahwa usaha hutan alam yang baik dan profitable hanya sekitar 16% atau sekitar 45 perusahaan saja.

Kondisi usaha hutan tanaman

Terdapat 281 perusahaan hutan tanaman (IUPHHK-HT) dengan luas 10,33 juta Ha. Hasil penilaian KLHK (2016) menyebutkan yang layak dilanjutkan 102 perusahaan (5,2 juta Ha; 50%) dan yang telah mendapat S-PHPL sebanyak 66 perusahaan (23%) dan/atau S-LK 53 perusahaan (19%). Tanaman yang ada seluas 3,1 juta Ha (30%). Dengan produksi rata-rata 30 juta m³/th, maka produktivitasnya 2,76 m³/ha, dari 10,87 juta ha, karena luas itulah yang mempunyai kesempatan dimanfaatkan untuk penggunaan lainnya. Dengan harga rata-rata Rp 300 rb/m³ maka hasilnya rata-rata Rp 828 rb/ha per tahun. Atau sama dengan 118 kg beras per tahun.

Terhadap 53 perusahaan yang telah mendapat S-LK tsb, perusahaan yang tata batas areal kerjanya belum ditetapkan sebanyak 37 perusahaan seluas 2 juta Ha. Perusahaan yang belum ada penetapan tata batas areal kerja serta hasil evaluasi KLHK tidak layak dilanjutkan (dengan catatan atau dengan peringatan) sebanyak 12 perusahaan.

Data di atas menunjukkan bahwa usaha hutan tanaman yang baik dan profitable hanya 19% sd 23% atau sekitar 59 perusahaan saja.

Respon Perusahaan terhadap perbaikan sistem

Pada saat evaluasi pelaksanaan SIPUHH *Online* oleh KLHK-KPK (Feb-April 2017) yang dilakukan di perusahaan² berkinerja baik, semuanya mendukung dan bahkan menggunakan sistem itu untuk kontrol internal perusahaan.

Pelaksanaan SIPUHH *online* dalam setahun terakhir itu telah mampu memberi langkah awal positif. Urusan perusahaan semakin efisien (diperkirakan s/d 60% biaya transaksi pelayanan tahunan dapat dihilangkan; diluar biaya awal mendapatkan izin), disamping terdapat kepastian waktu pelaksanaan kegiatan karena tidak ada lagi hambatan birokrasi.

Namun demikian, bagi perusahaan berkinerja buruk--dari identifikasi angka-angka laporan perusahaan di dalam sistem serta informasi informal--dapat dilihat bahwa sikap penolakan masih terjadi dan bahkan ditengarai terdapat pemalsuan data yang di-inputkan ke dalam sistem itu. Bagi perusahaan² ini, nampaknya biaya transaksi tidak harus dihindari, karena ditengarai justru menjadi sumber manipulasi untuk mendapatkan manfaat yang lebih besar.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa motif berusaha sangat menentukan kinerja perusahaan: ada motif hitam ada motif putih. Dengan kata lain, perbaikan kebijakan Pemerintah tidak semata-mata menjadi faktor penentu peningkatan kinerja perusahaan.

Peran asosiasi

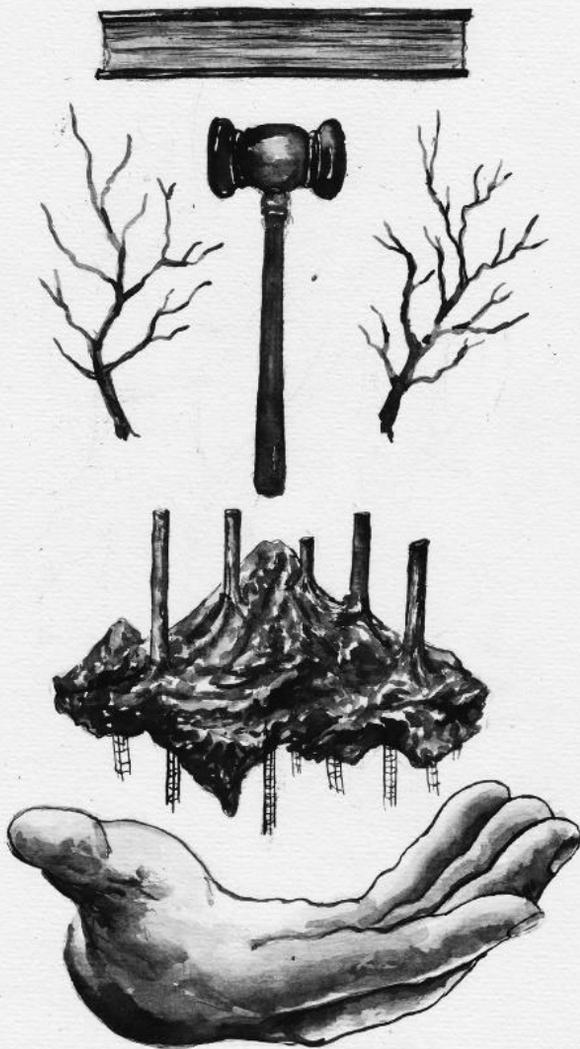
Selain memperjuangkan perbaikan kebijakan usaha kehutanan, Asosiasi sebaiknya melihat ke dalam. Dengan beragamnya tipologi perusahaan semestinya diperlukan seleksi atas kepentingan perusahaan² itu. Banyaknya perusahaan berkinerja buruk dapat membiaskan pendapat Asosiasi yang dapat cenderung melawan perbaikan kebijakan oleh Pemerintah.

Replikasi kinerja usaha yang baik kepada perusahaan berkinerja buruk menjadi sangat penting, sepanjang yang dibutuhkan adalah inovasi dan pengetahuan untuk mencapai perbaikan kinerja. Apabila persoalannya ada akibat perbedaan visi perusahaan, replikasi itu mustahil bisa dilakukan. Motif perusahaan hitam harus dihentikan.

Mungkin sudah waktunya Asosiasi mengeluarkan atau tidak menerima anggota yang memang tidak punya visi untuk melestarikan hutan. Fakta lapangan adalah dasar meletakkan kepentingan Asosiasi. Dengan berbagai perkembangan teknologi dan sistem informasi serta media sosial yang semakin menyulitkan upaya manipulasi informasi, Asosiasi usaha sudah harus berpijak pada profesionalisme.

SELASAR REFLEKSI 3

SENGKARUT POLITIK KEBIJAKAN SDA



**SELASAR REFLEKSI 3
SENGKARUT POLITIK KEBIJAKAN SDA**

<i>SUNK COST EFFECT</i> PERCEPATAN PERIZINAN	<i>ONE-MAP POLICY</i> DALAM LINGKARAN MEDIUM MANIPULASI PERIZINAN
PERBAIKAN KEBIJAKAN TIDAK PERLU PENGETAHUAN ? KONTESTASI KEKUASAAN ANTARA PEMBUAT SOLUSI DAN PEMBUAT MASALAH	KEBENARAN DI BAWAH ANCAMAN
MENGAPA KEBIJAKAN GAGAL: TINJAUAN KRITIS BAGI RISET DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN	TERHALANG OLEH TERANG: MENCATAT DEDIKASI KEPALA DAERAH PRO-LH
MASIH PEGANG ASUMSI BAHWA PERBAIKAN KEBIJAKAN BUTUH PENGETAHUAN?	“AMPUTASI” KAWASAN HUTAN NEGARA
RIMBAWAN DAN PERSOALAN IDENTITAS: OTOKRITIK DI TENGAH PEMBARUAN KEBIJAKAN	HAMBATAN KEBIJAKAN NASIONAL DI TINGKAT PROVINSI
PERSOALAN POLITIS HUTAN- LAHAN: MENYONGSONG KONFERENSI TENURIAL 25-27 OKTOBER 2017 DI JAKARTA	POLITIK PANGAN UNTUK SIAPA ?
KEPALA DAERAH DALAM TRANSAKSI PATERNALISME	HGU HUTAN DALAM RUU PERTANAHAN
	PENYAKIT KRONIS KAWASAN HUTAN DAN TATA RUANG
	KONFLIK KEPENTINGAN DAN KETIDAKADILAN SOSIAL: PERSOALAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

SUNK COST EFFECT PERCEPATAN PERIZINAN

Peraturan Pemerintah (PP) No. 24/2018 mengenai Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik (*online single submission/OSS*) sangat penting, dan diharapkan dapat menghapus masalah yang sudah lama berlangsung, yaitu lambatnya proses perizinan penanaman modal dan berusaha, besar maupun kecil.

Namun peraturan itu nampak belum cukup memadai perbaikan tata kelola, yang mestinya juga menjadi prioritas, khususnya bagi perizinan pemanfaatan sumber daya alam. Pada kondisi tata kelola yang buruk (*bad governance*), fungsi-fungsi peraturan, kelembagaan maupun otoritas-otoritas resmi yang seharusnya berperan, umumnya tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dan lingkungan hidup biasanya yang menjadi korban.

Saat ini, hambatan berusaha, sungguh menghadapi hal demikian itu. Hasil beberapa kajian tata kelola perizinan menunjukkan bahwa perbaikan peraturan-perundangan yang mengesampingkan buruknya tata kelola, umumnya pelaksanaannya kurang efektif (UNDP, 2013, 2015; Litbang KPK, 2013, 2015, 2017; Kartodihardjo, 2018).

Perizinan pemanfaatan sumber daya alam sampai kini masih banyak mengalami konflik hak (*legal rights*) antar perizinan, ataupun konflik dengan ruang hidup masyarakat adat dan lokal, menyeberang ke kawasan-kawasan yang dilarang oleh

Undang-undang, berada di lokasi-lokasi yang sudah dilampaui daya dukungnya, bahkan korupsi perizinan di sektor ini masih tinggi. Di lapangan, akses (*ability to use resources*) terhadap sumber-sumber ekonomi bagi usaha kecil, di luar ataupun di dalam lingkup kebijakan pemerintah, seperti perhutanan sosial, juga mengalami hambatan.

Memotong prosedur

Prosedur yang selama ini berjalan, yaitu dokumen Amdal atau RKL-RPL disahkan terlebih dahulu, baru kemudian calon investor dapat memperoleh Izin Lingkungan. Dalam PP ini, izin usaha yang didasarkan pada izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan dan/atau izin mendirikan bangunan (IMB), dapat diberikan berdasarkan komitmen investor (Pasal 32). Tetapi apabila pelaku usaha itu tidak memenuhi komitmen tersebut, izin usaha yang telah diperoleh akan dibatalkan (Pasal 40).

Demikian pula, ketidak-layakan lingkungan hidup yang direkomendasikan oleh Komisi Penilai Amdal dapat dijadikan argumen kegagalan pemenuhan dokumen Amdal maupun pembatalan Izin Lingkungan (Pasal 60). Komitmen yang dimaksud yaitu disahkannya dokumen RKL-RPL atau Amdal (Pasal 50). Meskipun begitu, kebijakan percepatan perizinan ini juga memungkinkan pelaku usaha dapat mengerjakan pengadaan tanah sebelum Amdal disahkan (Pasal 38).

Izin lokasi yang disebut di atas digunakan untuk memohon pertimbangan teknis pertanahan, dan Kantor Pertanahan setempat akan memberikan pertimbangan teknis paling lama 10 hari, dan apabila melewati batas waktu itu dianggap menyetujuinya (Pasal 33). Terkait dengan penetapan lokasi tersebut, Rencana Detail Tata Ruang untuk Kawasan Industri dibuat dalam waktu paling lama 6 bulan (Pasal 44),

dan Pemda harus menyerahkan peta digitalnya kepada Lembaga OSS yang akan dibentuk (Pasal 45).

Risiko pelaksanaan

Pelaksanaan PP, yang sudah berlaku mulai 21 Juni 2018 itu, berpotensi menghadapi sejumlah risiko. Pertama, dalam praktik selama ini, studi Amdal dan Izin Lingkungan disahkan bersamaan atau bahkan setelah konversi hutan, bangunan berdiri ataupun pembebasan lahan dilakukan. Kelemahannya, Amdal dan Izin Lingkungan tidak ditempatkan sebagai bagian dari kajian kelayakan usaha, yang dapat menentukan berjalan tidaknya usaha itu. Dalam PP ini bahkan hal seperti itu ditegaskan posisi lemahnya, karena studi Amdal hanya sebagai komitmen, dengan beberapa kegiatan dapat berjalan terlebih dahulu.

Kedua, dengan pengesahan studi lingkungan sebagai komitmen, berpotensi menghadirkan sunk cost effect. Walaupun izin usaha dapat dicabut apabila komitmen tidak dijalankan atau usaha itu dinyatakan tidak layak lingkungan hidup, investasi yang sudah terlanjur ditanamkan (sebagai sunk cost) seperti yang selama ini terjadi, cenderung akan diteruskan, walaupun diketahui akan mempunyai dampak buruk.

Konsep sunk cost itu didasarkan pada sifat manusia yang cenderung menghindari mengakhiri kesalahan, dan akan terus menghabiskan waktu dan biaya untuk mencoba memperbaiki apa yang sudah terlanjur salah-walaupun diketahui hal itu tidak layak dalam jangka panjang; daripada menghentikannya, kemudian membuat yang baru dan melanjutkannya (Arkes dan Blumer, 1985). Dicontohkan dalam konsep itu, banyak orang tetap akan menghadiri pertunjukkan drama atau pertandingan olah raga walaupun sakit, hanya karena tiket sudah terlanjur dibeli (sebagai *sunk*

cost). Dan semakin besar nilai *sunk cost*, ironinya, risiko kerugian yang akan dialami semakin diabaikan.

Contoh nyata terjadinya *sunk cost effect* dalam perizinan sumber daya alam yaitu keterlanjuran penggunaan hutan negara untuk tambang serta kebun kelapa sawit jutaan hektar tanpa izin (KPK, 2015; Auriga, 2018), atau investasi-investasi bangunan besar di perkotaan, walaupun mempunyai dampak negatif lingkungan hidup sangat besar dan tidak sesuai dengan rencana tata ruang, tetap tidak dicabut izinnya.

Ketiga, substansi Amdal ditempatkan cukup strategis dan dapat membatalkan Izin Usaha, pada kondisi proses penyusunan dan penetapan Amdal yang masih rentan. Dari evaluasi data KLHK (2017) ditunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Amdal, terdapat 31 titik potensi kelemahan dan hanya 25% sampai 37% dokumen Amdal berkualitas baik dan memenuhi syarat. Dengan kata lain, masih banyak potensi penyimpangan dalam penyusunan dan pengesahannya.

Keempat, batas waktu 10 hari bagi Kantor Pertanahan untuk memberi izin lokasi dapat menjadi titik kritis. Karena, apakah hal itu dapat dipenuhi atau tidak, verifikasi lokasi-lokasi di remote area seringkali tidak menyelesaikan benturan dengan masyarakat lokal atau adat atau diselesaikan dengan cara kekerasan, bahkan cenderung sebagai ajang transaksi. Terkait dengan hal itu, kebijakan ini juga tidak menegaskan disinsentif bagi pejabat yang kemudian diketahui ada kesalahan atas pemberian rekomendasi izin lokasi tersebut. Dalam hal ini, kebenaran informasi yang dituntut serta penyimpangan pengambilan keputusan yang harus dihindari, nampak belum akan dapat diwujudkan dengan instrumen kecepatan teknologi daring yang akan diterapkan.

Kelima, kebijakan ini diharapkan dapat membenahi administrasi perizinan yang rumit, dan sebaiknya pemberi izin menginformasikan lokasi izin-izin tunggal kepada Lembaga OSS yang akan dibentuk. Informasi itu diharapkan mengurangi kelemahan evaluasi untuk mengetahui distribusi dan penyebaran izin semua sektor dalam bentang alam yang sama, agar diketahui beban kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup termasuk potensi konflik sosialnya.

Mitigasi risiko

Untuk menyeimbangkan kepentingan ekonomi melalui percepatan perizinan dan perlindungan lingkungan hidup, dengan memperhatikan kondisi tata kelola perizinan yang umumnya masih buruk, dalam pelaksanaan PP ini diperlukan peningkatan integritas dan akuntabilitas dalam pemberian izin lokasi, izin lokasi perairan, izin lingkungan, IMB maupun penguatan peran studi dampak lingkungan. Keterbukaan informasi mengenai proses-proses perizinan serta dampak penting proyek bagi publik perlu diwujudkan.

Dalam pelaksanaan kebijakan ini, secara khusus perhatian perlu dicurahkan pada pelaksanaan komitmen pelaku usaha, penyusun Amdal serta Komisi Penilai Amdal. Karena selama ini hubungan ketiganya telah diketahui cenderung diliputi konflik kepentingan, dan cenderung melemahkan perlindungan lingkungan hidup.

**PERBAIKAN KEBIJAKAN TIDAK PERLU PENGETAHUAN ?
KONTESTASI KEKUASAAN ANTARA PEMBUAT SOLUSI
DAN PEMBUAT MASALAH.**

Apabila jawaban atas pertanyaan dalam judul di atas salah, maka benarlah asumsi banyak peneliti bahwa pengetahuan mengenai masalah-masalah dan solusinya itu diperlukan oleh penentu kebijakan. Untuk itulah penelitian dilakukan.

Sayangnya jawabnya bisa sebaliknya; kenyataan tidak seperti yang diasumsikan itu. Mereka bisa tidak butuh pengetahuan. Pembuat kebijakan sudah tahu masalah dan solusi-solusi yang diperlukan, tetapi tidak bisa menjalankannya.

Dibalik masalah

Minggu ini saat saya berkesempatan mendampingi pejabat daerah sebagai pimpinan rapat, di salah satu kabupaten di Sumatera, terkuak hal itu. Pantas saja beliau tidak begitu care dengan paparan-paparan yang sifatnya akademis maupun fakta-fakta yang diungkap tujuh wakil desa. Rapat-rapat seperti itu mungkin hanya sekedar ritual kewajiban yang tidak bisa dihindari. Harus dilakukan, walau sudah tahu tidak mempunyai kegunaan.

Beberapa faktor penyebabnya, secara sendiri-sendiri atau bersama-sama, apabila disingkat kurang-lebih sebagai berikut:

Regulasi tidak membolehkan solusi dilaksanakan walau dianggap benar.

1. Kegiatan sebagai solusi itu, walau benar, bukan tugas pokok dan fungsinya.
2. Walau masalah dan solusi terkait tugasnya, tetapi jikapun diselesaikan tidak berhubungan dengan baik/buruk prestasi kerjanya.
3. Instruksi lembaga dimana ia bekerja untuk menentukan prioritas kegiatan mempunyai kepentingan sendiri dan tidak berhubungan dengan masalah yang dihadapi masyarakat.
4. Alokasi anggaran untuk kegiatan yang penting bagi masyarakat itu soal politik. Berada di luar jangkauan. Walaupun alasan-alasan teknis urgensi suatu kegiatan disampaikan, tetapi bukan alasan itu yang dipakai.

Itu berarti bahwa yang diharapkan menyelesaikan masalah juga punya "masalah". Di antara tanda petik, karena "masalah" disitu sepertinya hanya menjadi masalah publik yang justru dibiarkan. Yaitu oleh oknum tetapi jumlahnya banyak sekali.

Buktinya, dalam kasus itu pemda seolah-olah dipaksa dari luar untuk menyelesaikan masalahnya, agar masalah masyarakat bisa ditangani. Artinya pemda dalam kasus ini tidak peduli dengan masalah yang menyimpannya yang terkait dengan persoalan dengan warganya sendiri. Atau telah menanganinya banyak "masalah", tetapi sesungguhnya bukan masalah masyarakat. Melihat pemda seperti itu seperti memomong anak kecil. Obat bagi kesembuhannya harus dibujuk agar meminumnya.

Kekuasaan memutuskan

Ketika diskusi terbuka tentang pelaksanaan revitalisasi ekosistem, seorang polisi menyatakan pendapatnya yang intinya pelaksanaannya butuh power pusat. Jual beli tanah kawasan hutan untuk sawit maupun ilegal logging dikuasai jaringan kuat dan sudah menjadi kampung-kampung. Untuk masuk ke kampung-kampung ilegal itu tidak bisa hanya setingkat Polda apalagi Polres. Itu hanya masuk saja.

Fakta itu menunjukkan bahwa kegiatan untuk solusi butuh dukungan kekuasaan ekstra, karena yang penyebab masalah sehingga perlu solusi juga didukung kekuasaan. Maka, yang sedang memegang kekuasaan perlu mengidentifikasi diri, dan menentukan kelompok mana dengan kelompok mana yang perlu dialog. Idealnya kelompok yang selama ini menduduki kawasan hutan untuk kebun sawit yang mengalah.

Pada bagian-bagian atau tempat-tempat tertentu pengelolaan sumber daya alam di berbagai pulau di Indonesia, jenis dan solusi masalahnya sudah dibicarakan berulang-ulang. Keputusan tergantung pada pemegang kekuasaan. Masyarakat menunggu hadirnya kearifan-kearifan yang tak terduga.

MENGAPA KEBIJAKAN GAGAL: TINJAUAN KRITIS BAGI RISET DAN PEMBUATAN KEBIJAKAN

Ulasan dalam tulisan ini dipicu oleh pandangan Aidan White tahun 1996, yang tertuang dalam buku “Anthropology of Policy: Critical Perspective on Governance and Power”, editor oleh Cris Shore dan Susan Wright (1997). Ia menyatakan bahwa masyarakat Eropa pada umumnya merasa sinis, tidak berdaya dan frustrasi terhadap pemerintah mereka, karena mereka semakin terpisah dari proses pembuatan kebijakan. Mereka melihat kebijakan dibuat dalam informasi politik yang diorganisir melalui putaran-putaran tertentu saja. Di pihak lain media masa membuat masyarakat, disebutnya sebagai “diet makan bubur”. Media masa memberi informasi tanpa energi dan dari hari ke hari menggerogoti daya kritis masyarakat.

Hal demikian itu seperti disebut oleh Donald Beam (1996) yang dikutip oleh de Leon dan Vogenbeck (2007), bahwa analisis kebijakan dipenuhi ketakutan, paranoia, kekhawatiran dan penolakan. Juga yang pernah disebut Heineman, et.al (2002) yang nampak tertekan akibat rendahnya akses hasil penelitian kebijakan bagi perbaikan kebijakan:

“... terlepas dari perkembangan metoda penelitian yang canggih, analisis kebijakan tidak mempunyai dampak besar secara nyata pada pembuatan kebijakan. Para analis

kebijakan tetap jauh dari pusat-pusat kekuasaan di mana keputusan kebijakan dibuat. Dalam lingkungan ini, nilai-nilai kekuatan analisis dan logika berjalan menurut kebutuhan politik.”

Kebijakan tidak berada dalam satu tempat tertentu yang mudah dikenali. Kebijakan dapat ditemukan dari bahasa yang digunakan, retorika maupun konsep yang dikemukakan dalam pidato-pidato pejabat pemerintah atau manifesto politik. Kebijakan dapat ditemukan dalam dokumen peraturan-perundangan. Kebijakan dapat berada di dalam mekanisme kerja lembaga-lembaga pemerintah yang sedang membuat keputusan. Kebijakan dapat pula diketahui dari interaksi masyarakat dengan pegawai pemerintah secara langsung untuk menyelesaikan urusan-urusan yang mereka perlukan. Pendek kata, kebijakan bukan hanya isi teks peraturan-perundangan, melainkan realitas yang dihadapi masyarakat dalam menentukan arah keputusan sehari-hari yang dibuatnya.

Berdasarkan pendekatan antropologi, kebijakan dapat difahami dengan berbagai cara: sebagai teks budaya, berbagai alat dengan berbagai klasifikasi dan makna, sebagai narasi (kerangka dasar berfikir) yang dapat membenarkan atau menghujat kondisi atau situasi tertentu, atau sebagai retorika atau formasi diskursus yang berfungsi untuk menguatkan pihak tertentu dan melemahkan pihak lain. Bukan hanya berisi nilai dan norma sosial, kebijakan juga mengartikulasikan – implisit atau eksplisit – bentuk modal sosial.

Kebijakan menjadi hal sangat penting mengingat posisi sentralnya dalam hampir seluruh kehidupan masyarakat. Melalui kebijakan, seseorang dapat diposisikan sebagai “warga-negara”, “subyek”, “obyek”, “profesional”, “kriminal”

atau “abnormal”. Dalam konteks yang demikian itu, telaah kebijakan seharusnya memasuki intinya dan terkait dengan pembahasan mengenai norma, nilai dan institusi, ideologi dan kesadaran, pengetahuan dan kekuasaan, retorika dan diskursus, serta makna dan interpretasi. Karena kebijakan ternyata telah memengaruhi cara pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif maupun masyarakat memosisikan diri mereka dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pandangan lain mengemukakan bahwa kebijakan adalah alat pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat dengan sanksi atau imbalan. Berdasarkan pandangan ini, kebijakan secara intrinsik dianggap urusan teknis dan rasional, sebagai alat pemerintah untuk memecahkan masalah dan mengubah keadaan. Sebagaimana Stit muss tahun 1974 menjelaskan bahwa kebijakan adalah prinsip-prinsip yang menentukan tindakan langsung masyarakat kearah tujuan akhir tertentu yang telah ditetapkan. Sayangnya pandangan ini pada umumnya – dan khususnya di Indonesia – tidak memenuhi asumsi-asumsi dasarnya.

Pemerintah, disadari atau tidak, senantiasa membuat asumsi-asumsi dan model kondisi masyarakat yang diaturnya. Asumsi dan model ini seringkali jauh berbeda dari kondisi yang sesungguhnya. Kebijakan bukan mengalir dari “luar” atau dari “atas” masyarakat, melainkan berproses memengaruhi norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai kontribusi untuk dapat atau tidak dapat merespon kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah. Kemampuan atau ketidakmampuan masyarakat untuk merespon kebijakan secara positif harus menjadi pertimbangan utama. Pernyataan yang biasa terdengar bahwa kebijakan sudah baik, tetapi implementasinya buruk adalah pernyataan yang keliru (conflic in term). Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang direspon secara positif oleh masyarakat sehingga tujuan kebijakan tercapai.

Berbagai pihak biasanya menyarankan kebijakan baru untuk diadopsi dan dijalankan pemerintah. Berbagai saran kebijakan yang diterima oleh para pengambil keputusan sebagai dasar bertindak kadang kala bahkan menjadi dasar motivasi perilaku mereka. Sebagaimana dikatakan Arthur Koesler tahun 1967: *“policy is the ghost in the machine”*, kekuatan yang memberi nafas kehidupan dan menggerakkan mesin pemerintah serta menggerakkan animasi “tangan besi” birokrasi dimana saja berada. Saran-saran kebijakan demikian itu telah menstimulasi berbagai langkah untuk menciptakan obyektivitas kebijakan agar mendapat legitimasi politik. Obyektivitas kebijakan tersebut biasanya ditetapkan berdasarkan pada obyektivitas subyek kebijakan, yaitu masyarakat. Persoalannya, seperti disebut Aidan White di atas –masyarakat umumnya mempunyai informasi sangat terbatas. Mereka terlihat (oleh pembuat kebijakan) tetapi mereka tidak dapat melihat (apa yang sebenarnya terjadi). Masyarakat umumnya sebagai obyek informasi, tetapi tidak pernah sebagai subyek dalam komunikasi (Foucault, 1977).

Dalam hal ini, istilah pemerintahan (*governance*) digunakan untuk menunjukkan hal yang kompleks. Menggunakan ungkapan Graham Burchell tahun 1993, pemerintahan lebih kurang adalah metoda dan refleksi cara untuk mengerjakan sesuatu atau “seni” oleh individu-individu, secara perorangan atau bersama, sehingga menjadi alat pembentuk, pedoman, pembetulan maupun modifikasi cara-cara yang mereka telah lakukan. Dalam hal ini, pemerintahan difahami sebagai salah satu jenis kekuasaan yang memengaruhi maupun bekerja di dalam masyarakat dengan subyektivitas individu-individu di dalamnya, sebagai manusia dengan kebebasan dan rasionalitas untuk menentukan tindakan. Masalah dijumpai ketika di dalam praktiknya antara kebijakan, keluarga dan

masyarakat, masing-masing tidak ditelaah secara mendalam dan biasanya kebijakan senantiasa dianggap netral, sehingga seharusnya kebijakan mengatur keluarga dan masyarakat. Kontribusi keluarga dan masyarakat – sengaja atau tidak – dimatikan, peran pemerintah dibesarkan.

Dengan memahami kebijakan dan mengetahui realitas pembuatannya – dengan pendekatan di atas, diharapkan dengan mudah menyimpulkan bagaimana kebijakan “bekerja” sebagai alat pemerintahan dan mengapa gagal berfungsi sebagaimana dimaksudkan semula. Pada umumnya, kebijakan yang selama ini berjalan tidak mampu membangun subyek, sebaliknya hanya mewujudkan objek dari kekuasaan. Politik pembuatan kebijakan telah melanggengkan suatu narasi bahwa kebijakan adalah hukum mengenai hak dan kewajiban serta pengaturan yang seringkali jauh posisinya dari masalah di lapangan yang akan dipecahkan. Ditemui pula bahwa kebijakan meskipun legal dan mendapat legitimasi politik berjalan dengan tanpa syarat-syarat yang harus dipenuhi. Hal-hal seperti itu antara lain disebabkan adanya klaim normatif – dapat berasal dari ideologi, teori atau teknologi – yang digunakan sebagai satu-satunya cara merumuskan dan memaknai kenyataan serta cara penetapan masalah dan solusinya. Seringkali bahkan termasuk cara mengidentifikasi dan melegitimasi cara menjalankan pembangunan. Termasuk cara mengatakan dan cara memikirkannya. Seolah-olah cara-cara tersebut adalah satu-satunya cara yang benar, sementara secara tegas menolak cara-cara atau pemikiran lainnya.

Tiga belas tahun yang lalu Aidan White menyatakan persoalan hubungan antara masyarakat Eropa dan pemerintahnya serta peran media masa mengenai pembuatan kebijakan. Pernyataan tersebut tentunya tidak basi hingga hari ini, khususnya bagi pembuatan kebijakan di

Indonesia. Semua pihak termasuk peneliti dan terutama pembuat kebijakan perlu memahami duduk-soal kebijakan, karena mempunyai Tanggung jawab besar untuk memecahkan persoalan kemandegan fungsi kebijakan ini.

**MASIH PEGANG ASUMSI BAHWA PERBAIKAN
KEBIJAKAN BUTUH PENGETAHUAN?**

*"No science is immune to the infection of politics and the
corruption of power."*

Jacob Bronowski

Banyak, tersirat atau tersurat, asumsi dalam penelitian bahwa pengambil keputusan butuh pengetahuan lalu mencerna pengetahuan itu, sehingga kebijakan tertentu diperbaiki. Sayangnya asumsi seperti itu jarang ditemukan. Kebijakan yang dimaksud termasuk semua jenis peraturan-perundangan.

Memikirkan perbaikan, dalam praktiknya, seringkali karena ada kasus yang menjadi perhatian publik dan ditambah tekanan publik, pelaksana kebijakan merasa kesulitan menjalankan kebijakan buatannya sendiri, atau perintah dari otoritas yang lebih tinggi. Jarang ditemukan, atau mungkin tidak ada, kebijakan berubah akibat evaluasi pelaksanaan kebijakan itu oleh pembuatnya.

Maka, ketika banyak pengetahuan bertebaran dari berbagai publikasi, jurnal-jurnal ilmiah, rumusan-rumusan seminar, pendapat-pendapat di sosmed yang membanjiri informasi harian, tidak banyak berguna bagi perbaikan kebijakan. Bahkan banyaknya tipe-tipe renungan di medsos sepertinya

tidak menimbulkan daya kritis dan jauh berada pada kebutuhan perbaikan keadaan. Orang hanya dipuaskan, seolah-olah punya jiwa seperti obyek renungan itu. Praktis seperti simulakra. Bersimulasi seperti menjadi jujur, berani, membela kebenaran, membela kemanusiaan dan keadilan; tetapi hanya sesingkat sewaktu membaca itu. Tidak ada hubungannya dengan kenyataan.

Buku *"Understanding Policy Processes: A review of IDS research on the environment"* oleh Institute for Development Studies mengoreksi cara pikir linier: sebab ketidak-tahuan maka kebijakan menjadi buruk, maka pembuat kebijakan pasti butuh pengetahuan untuk memperbaiki kebijakan. Publikasi oleh University of Sussex itu menganggap kebijakan tidak berubah akibat cara pikir pembuatnya juga tidak berubah.

Cara pikir membatasi ruang dan lingkup apa yang bisa dilihat atau diperhatikan. Ia tidak bisa keluar untuk melihat hal lainnya. Maka, tidak pernah ada pengetahuan baru, kecuali mendukung cara pikirnya itu. Cara pikir bisa membuat arahan fakta mana dipakai dan fakta mana dibuang. Cara pikir bisa menutupi kesalahan, sebelum kesalahan itu dipermasalahan.

Dari situ menjadi jelas mengapa pengetahuan yang bertebaran seinovatif dan seabsah apapun, tidak pernah menjadi pertimbangan, karena barang itu memang tidak pernah ada di dalam pikiran. Kita sering mendengar, misalnya, jika secara fisik hasil-hasil seminar atau publikasi ilmiah hanya masuk laci. Jika fisiknya masuk laci, roh isinya berada dimana?

Bukan hanya cara pikir, dalam publikasi itu ditegaskan pula bahwa cara pikir itu melahirkan sekaligus dilahirkan oleh kepentingan. Misalnya, jika kebijakan penetapan kriteria BUMN menyebabkan kinerjanya buruk, yang dikoreksi

indikator kinerjanya agar kinerja BUMN bisa baik, bukan upaya menaikkan kinerja BUMN. Konflik kepentingan seperti itu ajeg dan langgeng, karena proses pembuatan kebijakan yang sengaja dibuat tertutup. Disebut public policy, tetapi hak publik dimatikan. Perum Perhutani setelah 10 tahun dinilai sangat sehat dan tiba-tiba tahun 2015 mendekati bangkrut adalah contoh nyata perbaikan kebijakan tidak butuh pengetahuan. Dan konflik kepentinganlah yang membuat pengetahuan baru hanya berupa kertas-kertas rekomendasi dan roh isinya beristirahat dengan tenang di kepala peneliti-penelitinya.

Tidak hanya itu. Publikasi itu menyebut bahwa cara pikir dan kepentingan tadi membentuk jaringan. Maka cara pikir yang berupa diskursus itu menjelma menjadi kekuatan, kewenangan, power yang dipertahankan sekaligus digunakan untuk mempertahankan dan memperkuat kepentingan. Padahal tidak pernah ada kebijakan tanpa ada cara pikir dibalikinya.

Dari situlah dalam publikasi-publikasi ilmiah juga ada yang mewajibkan menyebut darimana sponsornya, sebagai tindakan etis. Dan publik juga perlu mencermati pelaksanaan kajian-kajian, seminar-seminar, rapat-rapat terbuka, pengetahuan siapa yang akan digali dan untuk kepentingan siapa. Harga dan korbanannya barangkali bisa difahami dari pernyataan Theodore Roosevelt ini: *"A man who never gone to school may steal a freight car; but if he has university education, he may steal the whole railroad"*

**RIMBAWAN DAN PERSOALAN IDENTITAS:
OTOKRITIK DI TENGAH PEMBARUAN KEBIJAKAN**

Suatu proses pengambilan keputusan hampir selalu terkait dengan tiga hal: cara pikir/diskursus, kepentingan, dan jaringan aktor2 pendukungnya. Semakin strategis keputusan yang akan diambil, semakin ketat kontestasi di antara 3 hal tsb. Dimana rimbawan berposisi?

Identitas yang berkontestasi itu dapat berubah-ubah tergantung kepentingannya. Pengalaman bersama Dewan Kehutanan Nasional/DKN dalam 10 tahun terakhir, kelima kamar: bisnis, masyarakat, pemerintah, LSM dan akademisi yang dapat dianggap berbeda identitas dan tidak selalu bisa sejalan. Padahal rimbawan ada di semua kamar-kamar itu, kecuali kamar masyarakat.

Seseorang selalu beridentitas banyak: jenis pekerjaan, agama, suku, hobi, dlsb. Maka ketika seseorang mengambil keputusan, dasar yang digunakan bisa apa saja dari salah satu diantara identitasnya itu, yang mencerminkan kepentingan yang sedang diperjuangkan. Identitas cenderung tidak bersifat tunggal, misalnya dengan sebutan rimbawan.

Positif-negatif

Dalam pandangan komunitarian--yang memahami dan menerapkan ilmu yang berhubungan dengan komunitas, identitas dianggap penting karena menjadikan hubungan-hubungan sosial dimudahkan. Hubungan-hubungan itu memandu kebersamaan untuk mencapai berbagai tujuan: sosial, ekonomi, politik, yang dapat disebut sebagai modal sosial. Mungkin ini yang diharapkan adanya identitas rimbawan.

Modal sosial bahkan menentukan efisiensi ekonomi maupun menjamin bekerjanya kelembagaan pengelolaan sumber daya . Tanpa modal sosial itu setiap orang harus mengontrol orang lain, yang tidak mungkin bisa dilakukan.

Namun sebaliknya, terorisme, perang antar suku, konflik antara agama, tawuran antar warga, sentimen antar almamater, korupsi berjamaah, adalah contoh kejadian-kejadian akut yang disulut oleh adanya identitas. Kelompok tertentu dapat membangun ilusi/abstraksi (buruk) tentang kelompok lain yang menjadi pesaing; masalah sengaja dibangun dan dipelihara yang sesungguhnya tidak ada masalah.

Juga membangun "kebenaran internal" dan kebenaran ini diproduksi, dipelihara dan direproduksi kembali dari waktu ke waktu, bahkan bisa antar generasi. Ilusi dan kebenaran itu menjadi pengikat sekaligus power identitas untuk menampik ide-ide atau menutup diri dari kelompok-kelompok di luarnya. Dari perspektif ini, rimbawan sebagai identitas juga punya sifat-sifat itu.

Rimbawan Identitas Penting?

Jika saya bisa menyebut saya sebagai rimbawan, banyak teman saya rimbawan juga dengan identitas yang sangat

berbeda satu dengan yang lain: dosen, bankir, pengusaha tambang, kerja di lembaga donor, LSM dlsb. Di tengah2 ragam identitas itu kami tetap bisa menjadi teman, karena punya setidaknya satu irisan: pernah lama bersama yang diikat karena emosional masa lalu. Emosi masa lalu itu, yang mungkin pembangun jiwa korsia, sepakat untuk dipelihara dan direproduksi terus menerus.

Namun sesungguhnya irisan itu tidak senantiasa bisa digunakan. Dalam pengambilan keputusan, seseorang punya landasan atau argumen sendiri-sendiri, dan ikatan dimana ia bekerja biasanya lebih kuat. Maka, identitas bukanlah sudah ada lalu ditemukan dan digunakan dalam jangka panjang. Sebaliknya, dalam setiap pengambilan keputusan, setiap orang cenderung mengikat diri pada identitas tertentu dan kepentingannya saat itu.

Rimbawan yang bekerja di tempat berbeda-beda sudah membangun perbedaan-perbedaan terhadap cara berfikir, cara melihat risiko-risiko, cara mengatasi berbagai masalah di dunianya masing-masing. Ikatan kerja juga menimbulkan kepentingan, keterbukaan berjejaring sesuai kepentingannya itu, sekaligus rahasia-rahasia yang harus dipelihara.

Dalam buku *"Identity and Violence: The illusion of Destiny"*, karangan Amartya Sen, ada pertanyaan yang dikutip dari E.M. Foster: "Jika harus memilih antara mengkhianati negara saya dan sahabat saya, saya harap saya punya nyali untuk mengkhianati negara saya?"

Pertanyaan yang rumit itu dapat sebagai contoh identitaslah yang menentukan jawabannya.

Pertanyaan itu menguji sekaligus menentukan identitas apa yang digunakan si penjawabnya.

Alasan bertindak biasanya bukan dari apa-apa yang abstrak, seperti jiwa korsa atau kepentingan negara, tetapi cenderung berdasarkan pada apa-apa yang riil seperti perintah atasan, cari keuntungan, memenangkan persaingan, dlsb.

Maka timbulnya perilaku seseorang biasanya ditempeli kepentingan di tempat kerjanya masing-masing. Ini menunjukkan bahwa rimbawan bukanlah identitas tunggal dan dalam banyak hal bukan identitas yang selalu digunakan.

Dalam dunia nyata, identitas rimbawan bahkan bukan instrumen alat pemersatu perubahan-perubahan yang menyangkut kebijakan publik. Rimbawan sebagai identitas dikalahkan oleh identitas lain. Dalam hal-hal tertentu malah sebaliknya. Identitas rimbawan dengan jiwa korsanya yang kuat, dapat menjadi penghambat inovasi dengan menutup diri terhadap perbedaan pendapat.

Penutup

Oleh karena itu tidak dapat menyederhanakan persoalan bahwa perilaku dan pengambilan keputusan bisa disamakan dengan menyebut identitas (rimbawan) itu. Persoalan utama dalam fenomena identitas yang membelenggu atau pada tingkat akut sebagai bentuk hegemoni, adalah hilangnya daya kritis secara internal.

Dapatkah identitas rimbawan dipertahankan dan dalam waktu yang sama menghilangkan kelemahan-kelemahannya? Mungkin dapat mungkin tidak. Yang perlu disadari bahwa identitas, apapun itu, bisa menjadi belenggu dan penghambat pembaruan yang diinginkan.

**PERSOALAN POLITIS HUTAN-LAHAN:
MENYONGSONG KONFERENSI TENURIAL 25-27
OKTOBER 2017 DI JAKARTA**

Sesungguhnya tidak akan ada efisiensi ekonomi, keadilan sosial, maupun kelestarian lingkungan hidup apabila tidak ada penyelesaian persoalan-persoalan hak atas tanah dan hutan atau sumber daya alam, baik yang mencakup pemanfaatan, pengelolaan, penggunaan maupun penguasaannya. Dengan kata lain, penyelesaian persoalan tenurial. Semua konsep dan praktik efisiensi ekonomi mengambil asumsi bahwa hak-hak atas sumber daya alam itu harus jelas dan pasti. Tanpa kondisi itu, yang mungkin dan sudah terjadi, yaitu alokasi dan distribusi hutan/tanah berjalan berdasarkan mekanisme pasar dengan kekuatan-kekuatan yang tidak dapat dikendalikan oleh regulasi-regulasi pemerintah.

Persoalan pengelolaan sumber daya alam (PSDA), utamanya hak-hak atas hutan/tanah, dan akibatnya bagi lingkungan hidup dewasa ini barangkali dapat disebut sebagai krisis ekosistem, dan sudah tidak dapat ditanggung oleh satu sektor saja. Akar persoalannya sudah mencakup bidang kependudukan, migrasi penduduk bergerak mengikuti mekanisme pasar, sistem perizinan usaha perkebunan dan pertambangan yang tidak mampu mengendalikan pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam, kebijakan ekonomi dan pembangunan infrastruktur yang tidak lebih dahulu menyelesaikan konflik agraria, perencanaan

pembangunan dan keuangan yang cenderung trade off satu sama lain, dan sebagainya.

Disamping itu, tata guna hutan/lahan juga terlanjur membiarkan pemanfaatan hutan/lahan untuk penggunaan lain. Pendek kata, krisis ekosistem adalah akibat persoalan kebijakan semua sektor terkait pemanfaatan dan penggunaan hutan/lahan. Karena itu, untuk memastikan kembalinya peran pemerintah pusat/daerah dalam mengintervensi kekuatan-kekuatan yang menyebabkan kerusakan sumber daya alam, diperlukan bukan hanya pembenahan kebijakan, melainkan juga perbaikan kelembagaan dan tata kelola (*governance*), termasuk tata perencanaan pembangunan dan keuangan.

Merespons hal itu, proses perbaikan sistem pengelolaan sumber daya alam dengan label Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA) di bawah koordinasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), terdapat proses perbaikan kebijakan, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta percepatan keputusan oleh pejabat berwenang. Apa yang dilakukan itu sesungguhnya adalah hal-hal yang sewajarnya harus berjalan. Tukar-menukar data antar-instansi pemerintah, pengambilan keputusan, perbaikan kebijakan yang tidak efektif ataupun perbincangan soal dunia nyata untuk mengetahui persoalan yang sebenarnya di lapangan, adalah hal-hal yang memang seharusnya dikerjakan oleh lembaga negara dan pemerintah yang berkewajiban mengelola sumber daya alam.

Apa yang seharusnya dilakukan ternyata tidak dilakukan sebagaimana mestinya, sulit atau banyak hambatan untuk melakukannya, itulah yang kemudian menjadi pertanyaan banyak orang. Maka proses kebijakan (*policy process*) yang menggambarkan pemikiran (*diskursus*) yang menghambat perubahan untuk perbaikan, kontestasi peran pemerintah dan pasar dalam pemanfaatan dan penggunaan hutan/lahan,

serta segala akibatnya bagi kelestarian sekaligus keadilan penggunaan dan pemanfaatan hutan/lahan perlu diketahui.

Upaya perbaikan tata kelola

Tahun 2012, KPK menyelenggarakan semiloka percepatan pengukuhan kawasan hutan. Semiloka itu adalah ujung dari suatu proses pembelajaran yang dilakukan pada 2010 melalui kajian sistem perencanaan dan pengawasan kawasan hutan. Proses tersebut adalah arena untuk memahami bisnis proses dan seluk-beluknya secara detail bagaimana kawasan hutan direncanakan dan ditetapkan. Sementara itu, pada 2011 dilakukan kajian kebijakan perusahaan batubara yang dalam praktiknya tidak terpisahkan dari penggunaan kawasan hutan. Rangkaian proses itu melahirkan sejumlah pemikiran, termasuk melibatkan beberapa individu dari organisasi non-pemerintah dan perguruan tinggi, adanya nota kesepakatan bersama (NKB) antar-kementerian/lembaga (K/L), karena munculnya persoalan kawasan hutan, termasuk konflik tenurial, melibatkan banyak pihak. Pemikiran itu diterima oleh Presiden Republik Indonesia dan NKB ditandatangani oleh 12 K/L pada 11 Maret 2013. Pada 31 Juli 2013, disepakati segenap rencana aksinya.

Pada Desember 2013, NKB yang terbatas dilaksanakan untuk K/L di Jakarta dievaluasi. Dari 259 rencana aksi yang harus diselesaikan pada Desember 2013, sudah terlaksana 131 rencana aksi atau 51 persen. Secara umum, K/L masih melihat rencana aksi NKB semata sebagai pemenuhan target bersifat formal. Dokumen pendukung sering kali dikirim tanpa memperhatikan substansinya yang tidak sejalan dengan maksud rencana aksi yang diharapkan. Disamping itu, dalam pelaksanaan rencana aksi, beberapa K/L cenderung enggan bekerja sama dengan K/L lain untuk memecahkan suatu masalah. Ditengarai karena banyaknya waktu yang tersita untuk menyelesaikan administrasi

kegiatan, perTanggung jawaban keuangan dan pengawasan, telah membelenggu orientasi K/L sehingga perhatian terhadap fakta dan masalah nyata di lapangan menjadi berkurang.

Pada 2013 juga dilakukan kajian perizinan kehutanan dan pertambangan serta dimulainya kajian PNPB dan koordinasi serta supervisi pelaksanaan kebijakan pertambangan, khususnya batubara, dan dilanjutkan pada tahun berikutnya (2014) dengan mengkaji sistem pengelolaan pajak sektor pertambangan. Kegiatan itu dilakukan agar tinjauan persoalan lebih menitik pada praktik pelaksanaan kebijakan secara nyata. Kajian ini, selain menegaskan adanya biaya tinggi dalam perizinan, juga menemukan sangat besarnya kerugian negara dari pengelolaan sumber daya alam. Pada 2014, mulai dikaji pengelolaan kelautan, perikanan, dan pelayaran, serta kajian tentang kinerja dan sistem pengelolaan hutan oleh BUMN Kehutanan (Perhutani). Pada tahun itu dilakukan evaluasi pelaksanaan NKB yang kemudian disepakati bersama oleh K/L bahwa ruang lingkup NKB perlu diperluas menjadi suatu gerakan nasional yang mencakup 27 K/L dan 24 provinsi. Kesepakatan itu tertuang dalam deklarasi penyelamatan sumber daya alam Indonesia dan pada 16 Maret 2015 dilaksanakan kick off pelaksanaan sektor kehutanan dan perkebunan. Pada tahun 2015 itu pula dilakukan kajian PNPB Kehutanan dengan segenap rencana aksi yang saat ini sedang dikerjakan hingga Desember 2017.

Bagi pelayanan publik, terutama yang terkait perizinan serta lebih terbukanya akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumber daya alam oleh pemerintah daerah, upaya tersebut belum dapat dirasakan secara signifikan. Hal itu akibat semua kegiatan di tingkat provinsi masih berupa konsolidasi data dan informasi sebagai dasar pengambilan keputusan. Hanya di beberapa lokasi saja dilaksanakan penyelesaian masalah perizinan/hak, seperti adanya tumpang-tindih

serta keputusan-keputusan yang terkait dengan pencabutan izin/hak. Pencabutan izin/hak itu sendiri bukan cara penyelesaian masalah apabila tidak disertai kerja nyata di lapangan untuk melindungi hutan/lahan setelah izin dicabut. Kerja nyata semacam itu baru saja dimulai dengan beroperasinya Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).

Mengapa terjadi pembiaran?

Pembiaran berbagai bentuk pelanggaran di lapangan dapat terjadi akibat empat kemungkinan. Pertama, diasumsikan bahwa ketika sumber daya alam tidak lagi dibebani izin, setelah pencabutan izin/hak, tetap utuh tanpa gangguan, misalnya dalam bentuk moratorium izin. Asumsi itu sulit dibenarkan kecuali di lokasi-lokasi yang tidak memiliki akses. Itu pun semakin tidak dapat dibenarkan karena dari tahun ke tahun, infrastruktur akses pemanfaatan sumber daya alam selalu meningkat.

Pemikiran seperti itu terjadi akibat kebiasaan di masa lalu, bahwa semua penguasaan teritori hutan dan lahan berizin diserahkan kepada perusahaan. Karena itu, perlindungan kawasan hutan atau tanah negara yang dilakukan dalam menjalankan hak menguasai negara (HMN) lebih banyak untuk menangkap pelaku perusak, bukan mencegah terjadinya kerusakan. Pemerintah/Pemda secara umum berada dalam konflik kepentingan dengan perizinan usaha besar karena kelemahan sistem pengelolaan sumber daya alam. Informasi mengenai kinerja perizinan pemanfaatan sumber daya alam cenderung tertutup bagi publik. Konflik kepentingan semakin dalam saat diimbui kebijakan bahwa pejabat struktural K/L dapat ditunjuk sebagai komisaris perusahaan yang menjalankan kebijakan perizinan. Di sini, ditemukan konflik kepentingan antara regulator dan operator.

Hingga kini, pemerintah secara umum belum terbiasa melakukan pendekatan intensif bersama masyarakat dalam melindungi dan memanfaatkan sumber daya alam, meski kebijakan kemitraan saat ini memungkinkan hal itu untuk dijalankan. Tampaknya hal itu akibat “warisan” pendekatan secara polisional di masa lalu, walaupun hal itu relevan untuk kasus-kasus tertentu. Sementara itu, karena proses tersebut sudah berlangsung lama, di banyak lokasi terdapat jarak sosial yang kian menjauh dan cenderung meragukan kredibilitas petugas-petugas pemerintah pusat/daerah, tergantung pada *leadership* perseorangan di tubuh pemerintah pusat/daerah. Secara umum, tidak dibedakan antara masyarakat yang memerlukan akses dan manfaat dengan pencuri dan kejahatan terhadap hutan. Itu merupakan akibat dari rendahnya pengetahuan K/L sebagai induk organisasi terhadap kondisi sosial-ekonomi masyarakat serta konsekuensi dari pendekatan kebijakan tanpa subjek.

Kedua, bila asumsi itu tidak ada dan secara umum telah diketahui bahwa setelah izin/hak dicabut, sumber daya alam akan bertambah rusak atau akan dimanfaatkan secara tidak sah. Namun demikian, tidak ada kapasitas untuk melakukan pengelolaan setelah izin sumber daya alam tersebut dicabut. Contoh semacam itu, misalnya, terjadi penambangan liar, termasuk yang menggunakan merkuri, di dalam kawasan hutan atau tanah negara. Demikian pula, tanah-tanah negara yang belum ada atau bekas HGU cenderung tidak ada yang melakukan pengelolaan, sehingga dimanfaatkan secara ilegal.

Ketiga, hal yang sama seperti kemungkinan kedua, respons yang dilakukan sebatas kegiatan administratif, seperti korespondensi dan/atau memberi peringatan tertulis, yang tidak menghasilkan dampak apapun di lapangan. Hal tersebut memberi dampak sangat besar bagi kerusakan sumber daya alam secara nasional. Kondisi tersebut

ditengarai dan disebabkan oleh pendekatan administrasi secara berlebihan.

Pendekatan administrasi atau pendekatan formal itu perlu dievaluasi secara mendalam. Indikasi masalah yang terjadi adalah rendahnya tanggung jawab birokrasi secara langsung terhadap kinerja pengelolaan sumber daya alam di lapangan. Hal itu juga disebabkan oleh proses pengawasan program dan kegiatan yang masih bertumpu atau terfokus pada penyelesaian administrasi keuangan dan belum kearah evaluasi outcome. Prosedur pelaksanaan diskresi berdasarkan UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Pasal 22 sampai Pasal 32) yang menyebutkan bahwa pejabat pemerintah berhak melakukan diskresi sesuai dengan tujuannya (Pasal 6, ayat 2), belum dilaksanakan semestinya.

Disamping persoalan diskresi, juga terdapat beberapa persoalan lain terkait isi peraturan dan kebijakan yang ditengarai kurang sesuai dengan kondisi di lapangan. Beberapa penyebabnya antara, pertama, fokus peraturan berisi apa yang harus dilakukan dan bukan bagaimana perilaku dipengaruhi agar melakukan apa yang akan dituju oleh peraturan ini. Hal itu merupakan cara-pikir (mindset) dan kebiasaan dilaksanakannya sistem “perintah-jalankan-awasi” (command and control) serta jarang menerapkan pendekatan incentive system. Kedua, belum berangkat dari lapangan, sehingga peraturan dapat menjawab masalah yang keliru. Sering kali ada kesalahan asumsi atau asumsinya benar tetapi tidak dipenuhi di lapangan. Ketiga, peraturan sering kali merupakan kebutuhan pihak yang mengatur dan bukan solusi atas masalah yang dialami oleh pihak yang diatur. Hal itu mencerminkan adanya peraturan akibat dari adanya kewenangan dan mengedepankan kewenangan sering kali tidak diikuti oleh sikap untuk mengambil tanggung jawab. Akibatnya, tambahan peraturan seolah-olah tidak memiliki risiko adanya penambahan

tanggung jawab. Keempat, pada tingkat tertentu, jumlah peraturan sudah ditentukan dengan jumlah anggaran yang harus dihabiskan pada tahun berjalan. Hal itu sebagai akibat dari pengawasan lebih fokus pada soal administrasi daripada penyelesaian persoalan.

Tanah dalam politik PSDA

Apabila persoalan tenurial diposisikan kedalam politik pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diuraikan di atas, maka ada beberapa kondisi dan/atau permasalahan dari uraian di atas yang terkait dengan persoalan tenurial yaitu, pertama, tanah menjadi bagian dari transaksi komoditi (hutan, tambang, kebun, wisata alam) yang dikembangkan, bukan hanya secara legal tetapi juga secara ilegal. Aktor penguasaan tanah selain oleh negara dan korporasi juga oleh individual opportunists meminjam istilah Sartunino (Jun) Boras, yang dalam kenyataan di lapangan bukan hanya menghalangi redistribusi hak atas tanah, tetapi juga menghalangi program perhutanan sosial (tanpa redistribusi tanah), karena secara de facto hutan negara di lokasi-lokasi yang dicadangkan juga dapat dikuasai dan dimanfaatkan oleh mereka. Ini juga berarti bahwa dalam pelaksanaan penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah rentan terjadinya konflik.

Kedua, tanah sejauh ini bukan atau belum menjadi kekayaan negara yang secara teliti dan cermat diketahui luas dan keberadaannya, sehingga tidak efektif perlindungan kekayaan negara itu. Akibat situasi demikian itu, distribusi atau redistribusi tanah dapat menghadapi masalah, terutama di lapangan, akibat kelemahan perencanaan; yang berarti ada tantangan dalam melakukan perencanaan dan kelembagaan pelaksanaannya, termasuk kemungkinan rendahnya kapasitas akibat banyaknya jenis persoalan yang dihadapi namun tidak pernah diperhitungkan sebelumnya.

Ketiga, pengalaman dalam pelaksanaan GNPSDA-KPK yang dianggap sebagai program kredibel dan memiliki kewenangan menindak perilaku korup para penentu dan pelaksana kebijakan, dapat mendorong perubahan kebijakan dan keputusan secara nyata. Dari proses yang telah berjalan dapat dianggap bahwa perubahan mendasar untuk memperbesar peluang terjadinya perubahan kebijakan (*policy space*) berdasarkan tiga variabel utama, yaitu narasi kebijakan, aktor dan jaringan yang mengusung narasi itu, serta kepentingan yang diperjuangkan, lebih mudah dilakukan.

Berdasarkan pendekatan itu, apabila terdapat hambatan perubahan kebijakan biasanya disebabkan oleh kuatnya kelompok aktor tertentu yang bersikeras mempertahankan kepentingannya. Setelah dilakukan komunikasi intensif dan dalam hal tertentu tidak ada lagi perbedaan kepentingan, perubahan kebijakan bisa tetap tidak dapat dilakukan. Bila dikaitkan dengan soal kawasan hutan dan pertanahan, kondisi sempitnya peluang penyelesaian masalah di lapangan dapat diakibatkan oleh beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, instrumen regulasi/hukum tidak dapat dijalankan karena tingginya risiko sosial-politik. Dalam kondisi seperti itu, keputusan bersama (*inter-subjective*) dapat diwujudkan, tetapi tidak atau belum dapat dilaksanakan. Misalnya, ketelanjuran penggunaan kawasan hutan oleh usaha pertambangan dan perkebunan serta bentuk klaim/sengketa lahan hingga saat ini belum secara signifikan dapat diselesaikan. Kedua, perbaikan program reguler K/L belum dapat menghasilkan penyelesaian masalah di lapangan akibat kerangka kerja organisasi, program dan alokasi anggaran belum mencapai *outcome* (bukan *output*) untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi masyarakat. Ketiga, persoalan leadership yang tidak membuat keputusan

yang seharusnya dilakukan akibat menghadapi risiko hukum dan politik.

Ketiga kondisi itu ditambah berbagai persoalan yang telah disebutkan sebelumnya, secara bersama-sama menyebabkan lemahnya peran kebijakan publik yang mencerminkan lemahnya kekuasaan pemerintah pusat/daerah dalam mengintervensi kekuasaan lain yang bekerja di lapangan. Kondisi tersebut dapat menjadi penyebab utama hambatan upaya pelaksanaan kepastian status maupun fungsi tenurial. Oleh karena itu, menyelesaikan persoalan tenurial tidak dapat dilepaskan dengan upaya mewujudkan tata kelola yang baik pertanahan secara nasional (*good land governance*).

KEPALA DAERAH DALAM TRANSAKSI PATERNALISME

“A leader is one who knows the way, goes the way, and shows the way”

John C. Maxwell

Maka, pemimpin bukan hanya faham target yang akan dicapai, tetapi juga harus menguasai jalan dan cara untuk mencapainya. Itu berarti bisa memosisikan dirinya diantara sekian banyak kepentingan untuk membedakan apa yang sesungguhnya diperlukan dan apa yang hanya sebagai gejala (*symptom*). Supaya tidak menjawab masalah yang salah.

Apa yang sesungguhnya diperlukan oleh masyarakat kebanyakan, yaitu persoalan kualitas pelayanan untuk menyelesaikan berbagai masalah yang mereka alami. Itu berarti soal kerja nyata yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Untuk itu, pemimpin harus benar-benar memahami hambatan bekerjanya program yang tujuannya menyelesaikan persoalan masyarakat. Di sini seringkali terdapat gap antara akar masalah yang dihadapi masyarakat yang seharusnya diselesaikan, dengan isu-isu populer yang mendapat apresiasi politik dan mendapat dukungan sampai kemudian bahkan menjadi program dan kegiatan. Suatu kenyataan bahwa perolehan suara atau dukungan bagi calon kepala daerah (*cakada*) lebih terkait dengan isu-isu populer

atau simbolik, daripada persoalan nyata yang dihadapi masyarakat.

Dengan begitu, hubungan antara politik dalam Pilkada dengan kenyataan dan persoalan yang dialami masyarakat dapat berbeda, bahkan bisa saling bertentangan. Tuntutan masyarakat itu memang bisa tidak masuk akal secara politik karena berciri sporadis, sehingga tidak layak dalam konteks kemauan politik yang serba mayoritas, dengan perhitungan terukur dan memenangkan. Dalam pertimbangan *statistical probability*, misalnya mayoritas masyarakat adat dan lokal yang mendapat masalah tertentu yaitu hak atas sumber daya alam, tetapi lokasinya tersebar, apabila dalam hitungan agregat kabupaten tertentu kurang dari 5%, hampir pasti akan diabaikan.

Di waktu yang sama, mesin birokrasi yang menjadi instrumen utama pelaksanaan program dan kegiatan pimpinan terpilih, juga terkooptasi secara politik. Akibatnya, birokrasi hanya bisa membenarkan pilihan-pilihan politik kepala daerah, daripada secara profesional mengembangkan program dan kegiatan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat. Persoalannya, pilihan politik kepala daerah dipengaruhi oleh motivasi donatur untuk pembiayaan Pilkada. Dan secara strukturalpun mendapat dukungan, karena dokumen legal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) misalnya, harus didasarkan pada janji politik pimpinan terpilih.

Desain Paternalisme

Hasil kajian KPK, 2016 dan 2017, tentang sumbangan biaya Pilkada dan benturan kepentingan yang diakibatkannya, mengonfirmasi hal-hal di atas. Diperoleh informasi bahwa 70,3% hingga 82,6% cakada mengaku menerima dana dari donatur dan 56,3% hingga 71,3% cakada menyebut bahwa donatur akan minta balas jasa ketika mereka terpilih. Atas

permintaan itu, 75,8% hingga 82,2% cakada menyanggupi harapan donatur tersebut. Diketahui pula bahwa 36% hingga 49% cakada menyatakan dana Pilkada melebihi jumlah dana yang dilaporkan, dan sebanyak 47,3% hingga 51,4% dari cakada menyatakan bahwa dana pilkada yang dibelanjakan melebihi kas yang dimiliki.

Kenyataan itu menunjukkan bahwa, walaupun kebebasan dalam mengambil keputusan bagi pimpinan-pimpinan daerah sesuai peraturan-perundangan tetap dapat dilakukan, tetapi iklim paternalisme seperti telah menjadi desain bagi cara pengambilan keputusan yang akan dilakukan. Dengan begitu dapat disebut bahwa secara empiris Pilkada menjalankan vulnerable regulations yang menyediakan kesempatan terbuka dan dorongan perilaku oportunistik.

Dalam kajian KPK tersebut, yang telah disampaikan dalam presentasi untuk pelaksanaan koordinasi dan supervisi di berbagai provinsi, dinyatakan pula bahwa kasus kepala daerah yang terjerat korupsi mencakup 22 dari 34 provinsi. Provinsi dengan lebih dari 5 kasus korupsi yaitu: Jawa Barat, Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, Riau, Papua, Sulawesi Utara dan Sulawesi Tenggara. Harta kekayaan cakada/cawakada dari 613 calon rata-rata sebesar Rp 6,7 miliar, tetapi juga terdapat 7 calon dengan harta rata-rata Rp 744 miliar, dan apa pula 6 calon yang kekayaannya tidak patut diperhitungkan bahkan kekayaannya minus. Nampak dari sistem yang berjalan, anggaran belanja Pilkada cenderung menjadi faktor sangat krusial, sehingga mempunyai ketergantungan tinggi adanya donatur yang dapat menutupnya.

Benturan kepentingan

Untuk mengetahui motivasi donatur dalam pembiayaan Pilkada, dalam kajian itu, menyajikan hasil wawancara terhadap 286 informan (2016) dan 150 informan (2017). Sejumlah 61,5% hingga 76,7% dari jumlah donatur umumnya bermaksud untuk mendapat keamanan dalam menjalankan bisnis. Sejumlah 64,4 % hingga 73,3% donatur bertujuan mendapat kemudahan tender dari proyek pemerintah daerah dan sejumlah 63,3% hingga 73,0% untuk kemudahan akses perizinan.

Motivasi donatur lainnya yaitu kemudahan akses untuk mendapat jabatan di pemerintahan atau BUMD (60,1% hingga 56,0%), mendapat akses untuk ikut menentukan kebijakan atau peraturan daerah (43,7% hingga 49,3%), mendapat peluang adanya kegiatan sosial (22,7% hingga 51,7%), serta mendapat kemudahan untuk mendapat kegiatan bantuan sosial/hibah tersebut (24%).

Berbagai motivasi tersebut memang cenderung dipenuhi oleh pimpinan daerah. Hal itu terbukti dari 88 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi oleh KPK selama periode 2004 sampai (3 April) 2018. Tiga besar obyek yang diperkarakan yaitu pengelolaan anggaran daerah, pengadaan barang dan jasa, serta perizinan sumber daya alam.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa paternalism desain bukan hanya mempersempit inovasi, tetapi bahkan menjerat pemerintahan, misalnya melalui perizinan sumber daya alam. Dari motivasi para donatur dan kecenderungan cakada untuk memenuhinya, dapat diinterpretasikan bahwa sumber daya alam yang dikuasai negara menjadi kekayaan paling mudah, sekaligus rentan, untuk dialokasikan bukan bagi masyarakat miskin. Sebab penguasaan oleh negara dengan karaktersitik state property pada kondisi tata kelola

yang buruk (*poor governance*), dengan mudah secara *de facto* menjadi *nobody property* (Kartodihardjo, 2017).

Sumber daya alam terutama tambang, hutan, tanah dan kebun kelapa sawit dari evaluasi KPK bersama Pemda, dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi perbaikan sistem perizinan, menjadi kekayaan negara yang paling rentan dikorupsi. Secara nasional dari 7.834 IUP yang tidak membayar pajak dan tidak mempunyai NPWP sebanyak 1.850 IUP (24%). Sisanya 5.984 IUP dari yang ber-NPWP, tetapi tidak mengirim surat pemberitahuan tahunan (SPT) sebanyak 2.708 IUP (34%), sedangkan yang melaporkan SPT tetapi tidak membayar pajak sebanyak 404 IUP (5%). Dengan demikian jumlah yang tidak membayar pajak sebanyak 4.962 IUP (63%) sedangkan yang membayar pajak 2.872 IUP (37%). Atas dasar kenyataan itu, Kementerian ESDM pada Desember 2017 mencabut 2.595 IUP dan sebesar Rp 30 triliun outstanding PNBPN dilunasi serta menjalankan daring geoportal untuk evaluasi dan pengendalian perizinan tersebut.

Evaluasi perkebunan kelapa sawit di 3 provinsi: Riau, Kalimantan Tengah dan Sumatera Selatan menunjukkan ada indikasi kelebihan luas tanam dibandingkan dengan luas izin sebesar 1.483.085 Ha. Secara nasional, indikasi HGU dalam izin pertambangan seluas 3,01 juta Ha, berada di lokasi HTI 534.000 Ha berada di izin hutan alam 349.000 Ha dan berada di kawasan lindung kubah gambut 801.000 Ha. Di Riau, sebagaimana dilaporkan Dinas Perkebunan Provinsi Riau 2016, dari 474 perusahaan kelapa sawit, 127 di antaranya tidak berizin. Kantor Pajak Provinsi Riau juga melaporkan jumlah perusahaan yang berizin yang membayar pajak hanya sepertiganya. Dari kajian KPK (2015) menyebut pula bahwa pendapatan negara yang hilang dari kayu bulat yang berasal dari konversi hutan untuk kebun dan tambang, mencapai Rp 49,8 triliun hingga 66,6 triliun per tahun, selama periode 2003-2014. Juga

terdapat temuan kekurangan bayar pajak dari pertambangan, perkebunan kelapa sawit, maupun dari sektor kelautan, tahun 2014, sekitar Rp 126 triliun.

Di balik kenyataan-kenyataan tersebut terjadi benturan kepentingan dan menjadi penyebab utama terhambatnya berbagai program kerakyatan seperti NAWACITA dalam arti lebih luas, yang saat ini sedang digalakkan. Formulasi atau reformulasi kebijakan nasional untuk menjalankan reforma agraria, perhutanan sosial, kemitraan, maupun bentuk-bentuk lainnya, walaupun mendapat hak legal atas sumber daya alam, di lapangan masih sangat sulit mendapat layanan pengembangan ekonomi karena secara empiris terganjal oleh akses politik kontraktual berciri paternalism. Ciri seperti itu akan senantiasa memenangkan kontestasi akses pada pengembangan ekonomi skala besar.

Masalah yang salah

Saat ini semua unit kerja yang menangani perencanaan pembangunan sudah disibukkan untuk menetapkan RPJMD, termasuk alokasi dan distribusi atau redistribusi kebutuhan anggaran sebagai konsekuensinya. Pendekatan linier dengan menetapkan tujuan atau target, strategi dan program, secara tersirat ataupun tersurat, berasumsi bahwa yang akan dihadapi yaitu situasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Melihat kenyataan di atas, asumsi itu cenderung keliru, dengan akibat program yang dijalankan tidak dapat mencapai tujuan, karena isinya dapat berubah sesuai pesanan. Kecuali sebatas dicapainya indikator administratif seperti serapan anggaran.

Berkaca pada pengelolaan sumber daya alam-terutama pada praktik-praktik nyata di lapangan, situasi yang dihadapi masih berupa tata kelola pemerintahan yang buruk (*poor governance*). Ditandai oleh ketidakadilan, hukum sulit ditegakkan, terjadi marjinalisasi sosial, pengambilan

keputusan tidak transparan, penyalahgunaan kewenangan legislatif dan eksekutif, belum ada akuntabilitas birokrasi, alokasi sumber daya tidak adil, dan korupsi tersebar luas. Dalam situasi seperti itu masalah-masalah yang ditetapkan adalah gejala-gejala (*symptom*) populer yang mengemuka, dan bisa disebut sebagai masalah yang salah. Dengan desain paternalisme seperti disebut di muka, program daerah, apapun judulnya, sudah akan diisi oleh kegiatan-kegiatan tertentu dengan aktor-aktor tertentu pula. Demikian pula, pejabat-pejabat daerah telah ada kandidat yang mengisi bahkan telah ada agenda untuk mengisi kebijakan atau peraturan daerah.

Sejak saya mengikuti koordinasi dan supervisi oleh KPK tahun 2013, beberapa kepala dinas di daerah menyampaikan secara informal tidak berdaya menghadapi kondisi tersebut. Saat itu, di tiga kabupaten di Kalimantan Tengah misalnya, dari 210 izin pertambangan dan 69 izin perkebunan, dokumen perizinan yang dimiliki dinas di ketiga kabupaten itu hanya 5% hingga 26% untuk perusahaan tambang dan 5% hingga 43% untuk perusahaan kebun. Akibatnya mereka tidak tahu berapa kehilangan kekayaan negara dari pajak yang seharusnya diperoleh.

Mereka mengerti apa maksud dan tujuan kegiatan KPK, tetapi sangat berat menjalankannya, karena besarnya tekanan. Dokumen perencanaan hanya sebagai panduan administratif, tetapi tidak mampu menjadi arahan profesional untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki masyarakat kebanyakan. Itu artinya terdapat persoalan mendasar mengenai kelembagaan dan organisasi pemerintahan yang sampai saat ini justru dianggap *given*. Kerahasiaan proses maupun dokumen-dokumen perizinan menjadi salah satu penyebabnya.

Akhirnya dapat disimpulkan bahwa persoalan pimpinan daerah terpilih secara sah melalui Pilkada, dalam situasi

transaksi paternalisme, mempunyai masalah atas dirinya sendiri untuk memosisikan sebagai leader sebagaimana disebut Maxwell di atas. Itu artinya harus memperhatikan kepentingan masyarakat miskin yang bertebaran tempat tinggalnya di antara kekayaan sumber daya alam-dan umumnya tidak mempunyai dukungan politik. Namun, walaupun berat situasi yang dihadapi untuk itu, pimpinan daerah juga ada yang mampu menyediakan apa yang sesungguhnya dibutuhkan masyarakat yang dipimpinnya. Dan tidak terjebak menyelesaikan masalah yang keliru.

ONE-MAP POLICY DALAM LINGKARAN MEDIUM MANIPULASI PERIZINAN

Apabila rekomendasi teknis oleh Pemda atau izin oleh Pemda benar-benar berjalan dengan baik, secara teknis izin tidak akan tumpang-tindih. Namun kenyataannya tidak demikian.

Segala sesuatu yang berjalan dalam waktu lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta orang lain. Maka segala hal buruk yang terkait dengan sistem perizinan pasti pelakunya untung besar dan jauh lebih besar daripada segala risiko yang dihadapi.

Tumpang tindih izin nyatanya menjadi medium bagaimana penguasaan sumber daya alam dapat diperoleh tanpa melalui prosedur standar. Soal ini mempunyai akar masalah sangat dalam. Dan akar itu bukan termasuk peta, teknologi, keahlian, anggaran dan hal-hal teknis lainnya dalam pelaksanaan one map policy.

Akar itu adalah politik penggunaan informasi yang harus ditutup rapat-rapat serta dijaga dan dipelihara seperti biasanya, agar medium penguasaan sumber daya alam melalui perizinan terus-menerus dapat dimanipulasi.

Dalam publikasi FWI yang diumumkan 9 Desember 2017 lalu, diungkap bahwa di 8 provinsi terdapat 9 juta Ha hutan/lahan tumpang tindih antara konsesi perusahaan-perusahaan hutan tanaman, hutan alam, perkebunan dan pertambangan. Konsesi-konsesi itu tumpang tindih dengan masyarakat adat seluas 1,5 juta Ha.

Lalu ada yang bilang solusinya one map policy. Diharapkan para manipulator tadi bekerja menggunakan peta yang benar, fakta lapangan diketahui dengan jelas, klaim pihak ketiga dihindari, tidak ada manipulasi luas izin, dan semua data lokasi itu diserahkan kepada pihak lain untuk di-overlay dengan peta lainnya yang sumbernya sama. Pada prinsipnya diharap bekerja jujur dan terbuka.

Apa mendadak bisa?

Pagi hingga siang hari ini saya dan beberapa kawan bertemu dengan segenap orang yang bercerita bagaimana manipulasi proses perizinan itu terjadi. Hal-hal yang sudah biasa terjadi seperti manipulasi peta, pemerasan dengan atau tanpa mengatas-namakan atasan, tawaran tambahan luas izin, memperlambat dengan menggunakan pasal-pasal karet, adanya konsultan yang sudah ditunjuk oleh pejabat tertentu, diuraikan satu per satu kasus-kasusnya.

Sementara itu dalam presentasi KSP 2017 pernah disebut denda finansial atas pelanggaran izin rata-rata hanya 5% dari nilai kekayaan negara yang diambil. Bagi pemberi izin terjadinya salah lokasi izin yang menimbulkan konflik dengan izin lain atau hilangnya ruang hidup masyarakat lokal/adat juga tidak menyebabkan hukum pidana berjalan.

Jika kelayakan finansial manipulasi izin sangat tinggi seperti itu, bisakah perilaku yang sudah menahun dan layak

finansial seperti itu tiba-tiba menjadi jujur dan terbuka dan oleh karenanya mereka bisa membuat *one map policy* berjalan? Lalu yang diandalkan oleh para pengawal *one map policy* apa kira-kira ?

KEBENARAN DI BAWAH ANCAMAN

Kebenaran sangat sederhana. Bentuknya seperti $1 + 1 = 2$; mudah, asalkan jujur. Kebenaran nampak menjadi syarat banyak hal, misalnya untuk mencapai fairness. Dalam konteks ini benar tidak senantiasa mendistribusikan sesuatu dengan jumlah yang sama. Benar bukan urusan kuantitatif saja, tetapi juga kualitatif dan sarat dengan nilai-nilai (*values*).

Namun dalam konteks ketimpangan kekuatan ekonomi, memusatnya kekuasaan-kekuasaan, dan lebih banyaknya perusahaan buruk daripada baik, banyak yang suka kebenaran hanya di permukaan. Bahkan kebenaran sebagai cermin akal sehat, seperti membuat perizinan lebih efisien, diterima secara skeptis oleh perusahaan-perusahaan buruk. Ataupun pejabat-pejabat yang biasa memasang tarif untuk urusan pelaksanaan perizinan.

Bahkan ada yang bukan hanya skeptis, tetapi dengan cara tertentu mencoba "membunuh" pelaku yang berupaya meningkatkan efisiensi perizinan itu. Melalui sebuah teka-teki yang harus dijawab korban. Ilustrasinya seperti seseorang sedang diinterogasi dan ujung jari kakinya ditimpa oleh kaki meja dengan berat 1 ton. Kaki meja akan diangkat hanya jika ia mengatakan dan akan menjalankan hal yang salah, misalnya $1 + 1 = 3$. Ia dipaksa meninggalkan promosi kebenaran dengan siksaan. Dua menit tidak ada jawaban, jari kaki akan hancur dengan sendirinya.

Pada tingkat ini kebenaran bukanlah sekedar hasil hitungan maupun nilai-nilai. Kebenaran adalah praktik, rasa, ancaman, hilangnya organ tubuh, atau konteks rasa sakit dengan mempertanyakan apa yang sedang diperjuangkan. Banyak tentara dua kakinya hancur karena ranjau. Orang-orang biasa dadanya terbelah karena bom teroris. Petugas pengambil cash yang ditusuk atau ditembak. Juga penyidik KPK senior yang disiram air keras. Beliau-beliau itu menjalani kebenaran dalam praktik. Bagi yang bisa pulih, mereka hampir sama menyatakan: "Saya akan melanjutkan pekerjaan saya !!". Jiwa mereka sudah bangun !!

Seseorang saat ini sedang menghadapi kejahatan dengan dipersempit kemungkinannya untuk hidup. Kejahatan itu bisa menembus seluruh pertahanan jiwa dan raganya. Ia sedang diuji atas pengertian bahwa kebenaran bukan hanya seperti ahli-ahli filosofi-sains mendefinisikannya. Tetapi seperti disebut di atas: praktik, rasa ketidak-pastian, ancaman, peluang hilangnya organ tubuh. Atau konteks rasa sakit dalam pertanyaan apa yang sedang diperjuangkan layak dilanjutkan atau tidak. Kebenaran sedang mempertanyakan dirinya sendiri, apakah memang ia benar?

Namun malam ini ia nampaknya sudah mendapat jawaban dari teka-teki yang ia terima. Ia akan tetap menjalankan apa yang selama ini ia jalankan. Walaupun "kaki meja dapat meremukkan jari kakinya". Itu dianggapnya tidak relevan dibandingkan korban-korban selama ini. Ia lebih ingin memelihara keutuhan jiwanya. Semoga Allah SWT meridhoinya.

TERHALANG OLEH TERANG: MENCATAT DEDIKASI KEPALA DAERAH PRO-LH

Kegagalan melihat atau mendatangi suatu tempat biasanya dapat terhalang oleh gunung, dinding, jurang; yang ini terhalangi oleh terang. Terhalangi sesuatu yang dianggap sebagai kebenaran atau cahaya bagi kegelapan. Hanya anggapan.

Minggu lalu saya mengisi suatu DikLatPim, untuk memberi konsep dan ilustrasi praktiknya, bagaimana masalah yang benar terhalangi oleh cara pikir yang sudah menahun; terhalangi oleh "terang". Juga ilustrasi dalam praktik-praktiknya, bagaimana masalah yang benar dapat ditemukan dan alternatif solusinya dapat dikerjakan.

Untuk tipe kelembagaan (K-1) dimana tupoksi seseorang dibatasi hanya membuat jendela, maka jika ada rumah yang rusak, cenderung dikatakan: "rumah itu baik-baik saja". Karena yang dilihat hanya jendelanya yang sudah ada dan masih baik. *By desain*, tidak boleh melihat yang lain, kecuali jendela. Itu disebut dihimpit persoalan struktural sebagai *policy trap*, yang justru menjadi cara kerja selama ini. Cara spt itu dapat disalahkan masyarakat, karena rumah dan bukan jendela yang mereka butuhkan.

Jadi, di situ ada dua jenis kebenaran. Birokrasi benar karena menjalankan tupoksi. Masyarakat juga benar karena mereka

butuh rumah yang tidak rusak. Ilustrasi itu serupa dengan dua kebenaran berbeda lainnya: benar sudah menanam pohon sesuai tupoksi (membuat jendela), dan tetap disalahkan masyarakat, karena mereka tetap kehabisan air di musim kemarau dan kebanjiran di musim hujan (butuh rumah bagus).

Tipe kelembagaan lainnya, K-2, pemain bola dengan posisi sebagai back, walaupun tugas utamanya menghalangi bola dari penyerang lawan, tetapi ketika bola di kakinya berada di depan tiang goal lawan, tidak akan mengumpan ke penyerang timnya dan akan langsung memasukkan bola itu ke goal lawan. Dan penyerang timnya tidak pernah mempersoalkan tugas utama pemain back itu. Dan semua pemain di timnya akan senang.

Pemain sepak bola dengan K-2 punya tugas pokok, tetapi juga punya fleksibilitas melihat kebutuhan nyata di lapangan, asalkan sportif dan sejalan dengan upaya menghasilkan outcome. Yaitu memenangkan pertandingan. Berbeda jika kerja di lingkungan K-1. Unit-unit kerja dapat rebutan atau sebaliknya, unit kerja dengan fungsi lain tidak pernah ada ketika diperlukan, karena bekerja di tempat lain.

Saya melihat bahwa tupoksi yang diterapkan di lembaga pemerintah/pemda dengan segala regulasi membuat program dan anggaran serta sistem pengawasannya saat ini, menjadi persoalan paling mendasar bagaimana "masalah-masalah" malah diperebutkan. Padahal bukan itu masalahnya. Itu hanya masalah di dalam pikiran, tetapi bukan masalah di lapangan, karena kondisi lapangan cenderung diabaikan.

Inovasi Pemimpin

Para kepala daerah yang menjadi kandidat pemenang Nirwasita Tantra (green leadership) umumnya dapat

mengatasi policy trap di atas. Dari penilaian yang dilakukan tahun ini dan tahun sebelumnya, hampir seluruh kelompok the best leader itu, punya kesamaan strategi kerja.

Pertama, menguasai detail lapangan hampir seluruh aspek yang ditangani, sehingga tahu apa yang harus dikerjakan, teknisnya bagaimana, dng siapa, tahapnya apa, mengetahui cara efisiensi dan cara menghadapi hambatan, bahkan ancaman.

Kedua, umumnya menggunakan logika-logika "masyarakat berubah mengikuti sistem insentif yang dijalankan" dan bukan dipaksa, serta "dukungan masyarakat hadir ketika fakta-fakta kebutuhannya diperbaiki". Argumentasi perbaikan individual maupun sosial berjalan diseperti logika-logika itu. Bukan logika administrasi.

Ketiga, mampu membalik penolakan menjadi dukungan melalui perbaikan fakta, trust, dan demokrasi deliberatif (tahu aspirasi masyarakat dari tingkat RT, bukan hanya menepati janji pelaks kegiatan, tetapi juga memperingatkan masyarakat yang ingkar janji atas kewajibannya)

Keempat, pada tingkat tertentu (ada yang 100% ada yang baru 30%) menggunakan ketepatan dan kecepatan instrumen online, termasuk hasil kerja, penggunaan sarana kantor, kontrol oleh publik, konsultasi kesehatan dan persoalan keluarga, lanskap memotong sampai 90% penggunaan ATK. Akibatnya tidak pernah ada antrian di tempat2 pelayanan publik. Syaratnya sadar akuntabilitas dan transparansi bagi publik.

Kelima, mampu memilih strategi terbaik dari beberapa strategi mencapai tujuan. APBD ada lanskap harus dimisalkan sebagai investasi. Strategi terbaik suatu kegiatan yaitu bila menghasilkan "economic & social benefit" tinggi.

Kegiatan tidak pernah dibuat, sebelum tahu persis soal lanskap dihadapi masyarakat di lapangan.

Keenam, OPD punya SDM sedikit di kantor, banyak di tingkat kelurahan dan kecamatan. Dng tujuan komunikasi Pemd dan masyarakat harus intensif karena disitulah titik pusat informasi, pelayanan dan perubahan. Dng prinsip, lanskap berubah dan menjadi lebih baik adalah rakyatnya, bukan Pemdanya.

Ketujuh, membalik fenomena jika investasi (ekonomi) naik, lingkungan rusak. Ada lanskap dng fokus lingkungan kota (sampai bisa menurunkan suhu rata2 kota, menghapus lahan2 kumuh, meningkatkan serapan air dan danau buatan), PAD semula sekitar Rp 600 miliar 2013, kini menjadi Rp 5 triliun. Pegawai pelayanan publik sampai harus diganti hari liburanya, krn sabtu minggu senantiasa dibanjiri wisatawan asing dan domestik.

Kedelapan, tantangan terberat adalah tekanan politik baik dari dalam partainya (kasus berpartai) atau tidak punya kewenangan menyelesaikan masalah di kotanya, intervensi pusat, atau tekanan pemodal super kuat. Kiat "terbaik daerah dan rakyatnya" dijalankan atas tekanan-tekanan tsb. Keberanian itu akhirnya menular ke masyarakatnya sehingga mampu ikut menjaga obyektivitas pengambilan keputusan.

Jadi, di tengah-tengah haru biru politik dan kepentingan yang memusatkan pada kekuasaan elit, ada sejumlah pemimpin yang berbuat nyata mengatasi masalah. Ada yang menyebut: "Kalau saya memikirkan tekanan, saya tidak akan bekerja. Jadi nekad saja. Saya tahu ini baik bagi rakyat saya, ya saya jalankan saja".

Dedikasi, kepedulian, ketelitian, kreativitas serta keberanian menghadapi tekanan dan hambatan sedang dijalankan para

pemimpin ini. Kuncinya dapat menyajikan fakta perbaikan bagi masyarakat, melalui kemampuan menghalau penghalangnya, baik yang gelap maupun yang terang.

Secara tersirat mereka berani melawan pengabaian, penertawaan, maupun ancaman. Yang demikian itu pernah disebut Mahatma Gandhi, ...

“First they ignore you, then they laugh at you. Then they fight you. Then you win.”

“AMPUTASI” KAWASAN HUTAN NEGARA

Periode Kabinet Bersatu II, 2009-2014, mungkin menjadi babak akhir penguasaan negara atas kawasan hutan seluas hampir 70% dari luas daratan Indonesia. National Summit 2009 yang telah diselenggarakan pada 28-29 Oktober 2009, di Jakarta, secara eksplisit memberikan pesan kearah itu. Pertemuan tersebut meletakkan agenda memperlancar konversi hutan bagi kepentingan umum. Berbagai masalah yang selama ini dianggap sebagai penghambat investasi terkait dengan penggunaan kawasan hutan, akan segera diselesaikan.

Banyak kalangan mengkhawatirkan pelaksanaan agenda tersebut. Disamping persoalan lingkungan hidup dapat semakin besar akibat kerusakan sumber daya alam (SDA), juga persoalan keadilan distribusi manfaat ekonomi dapat semakin sulit ditemukan cara penyelesaiannya. Karena investasi jangka pendek yang memungkinkan adalah oleh berbagai industri ekstraktif skala besar. Masyarakat lokal belum akan siap apabila diburu cepat untuk ikut ambil bagian.

Buah Simalakama

Dari 120,3 juta Ha kawasan hutan negara, hampir separuhnya (46,5%), tidak dikelola secara intensif, karena izin-izin yang sebelumnya ada tidak lagi beroperasi atau untuk kawasan hutan lindung, pada umumnya tidak dikelola

dengan baik oleh Pemerintah Daerah. Kondisi demikian ikut memicu terjadinya alih fungsi penggunaan kawasan hutan menjadi permukiman, kebun, tambang, yang hingga saat ini mencapai 17,6 juta Ha. Sensus desa oleh Biro Pusat Statistik tahun 2007, menunjukkan bahwa terdapat 16.570 desa di dalam kawasan hutan negara di 15 provinsi.

Untuk kasus di Kalimantan Tengah misalnya, terdapat kawasan seluas 7,8 juta Ha mempunyai kategori fungsi berbeda, ketika ditinjau dari peta Tata Guna Hutan Kesepakatan dan peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang sedang diusulkan, akibat penempatan lokasi berbagai izin dan perkembangan desa. Untuk mengatasi “keterlanjuran” tersebut, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah mengharapkan sekitar 4 juta Ha kawasan hutan negara dikonversi menjadi berbagai peruntukan lain. Pihak Departemen Kehutanan menjelaskan hal demikian ini tidak mudah untuk diakomodasi, karena dapat melanggar peraturan-perundangan. Termasuk adanya larangan pemutihan dalam proses pengesahan penataan ruang yang tercantum dalam Undang-Undang Penataan Ruang.

Kondisi Kalimantan Tengah tersebut hanyalah salah satu contoh. Provinsi lain juga mempunyai persoalan serupa. Maka, mudah diduga. Departemen Kehutanan menghadapi buah simalakama dan dianggap sebagai pihak penghambat pembangunan dan terjepit. Di satu sisi, terdapat realitas berbagai investasi non kehutanan telah berada di tengah-tengah kawasan hutan negara dan perlu diselesaikan, di sisi lain, harus menjaga amanat pemerintah, seperti tertuang dalam dokumen mengenai “Usulan Pelaksanaan Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (GRK) dengan Target 26% Tahun 2020” oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup (Oktober, 2009).

Dalam dokumen tersebut ditetapkan areal hutan dan lahan harus ditanami seluas 33,22 juta Ha sampai dengan tahun

2020. Ditetapkan pula bahwa dalam kurun 10 tahun ke depan, pengendalian konversi hutan (deforestasi) bagi sektor lain kurang dari 1 juta Ha per tahun.

Masalah agraria

Bagaimana mendukung pengurangan emisi GRK di atas apabila kebijakan pemerintah akhirnya harus memudahkan konversi kawasan hutan bagi peruntukan lain? Bagaimana menekan deforestasi kurang dari 1 juta Ha per tahun? Dimana lokasi 33,22 juta Ha hutan dan lahan yang harus ditanami di tengah-tengah konflik penggunaan lahan?

Temuan awal penelitian penulis terhadap kebijakan pengelolaan sumber daya alam (PSDA) dan penataan ruang menunjukkan, pertama, belum ada satupun dokumen kebijakan menyebutkan langkah operasional penyelesaian persoalan tersebut. Setiap dokumen kebijakan selalu menekankan perspektif pembuatnya. Beda sektor beda arah. Weiner dan Brown (2006) menyebut kondisi demikian sebagai *authorized/powerd incapacity*, dengan ciri saling mengunggulkan kewenangan tanpa memperhatikan dampak kebijakan kumulatif berbagai sektor secara substansial.

Kedua, realitas konflik penguasaan dan penggunaan hutan dan lahan (masalah agraria) belum pernah menjadi base line lahirnya kebijakan. Misal, dalam dokumen Roadmap Pengarus-utamaan Perubahan Iklim dalam Perencanaan Pembangunan Nasional: Sektor Kehutanan (Mei 2009) dan dokumen Strategi REDD-Readiness Indonesia (Agustus 2009), masalah agraria dianggap sekedar pendukung, bukan prasyarat keberhasilan kegiatan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Diskursus perubahan iklim terhenti pada penyiapan transaksi kegiatan dan imbalan biayanya, belum menukik pada masalah agraria sebagai persoalan dasar atau penyelesaian akar masalah PSDA.

Penutup

Selain sebagai penopang kualitas lingkungan hidup, kawasan hutan juga menjadi tumpuan hak dan akses sebagai ruang hidup masyarakat lokal. Maka, untuk mewujudkan pertumbuhan sekaligus pemerataan ekonomi, kebijakan amputasi kawasan hutan perlu memperhatikan kecukupan ruang hidup masyarakat lokal – keberadaan ribuan desa di dalam kawasan hutan, disamping kepastian pencegahan konversi kawasan lindung. Prinsip ini diperlukan mengingat di satu sisi fungsi lindung dari alam tidak dapat dimanipulasi dan di sisi lain, keadilan ekonomi, terutama bagi masyarakat lokal, harus ditegaskan sejak awal.

HAMBATAN KEBIJAKAN NASIONAL DI TINGKAT PROVINSI

Dalam dua tahun terakhir terdapat kebijakan nasional sangat penting, terutama untuk mewujudkan keadilan sosial yang berbasis hutan dan lahan. Di lapangan, hutan dan lahan umumnya sudah terdapat penguasaan penggunaannya, baik secara sah ataupun tidak. Perhatian terhadap implementasi kebijakan nasional di tingkat daerah diperlukan, antara lain karena masih buruknya tata-kelola yang dijalankan (*bad governance*).

Hal itu dapat diketahui dari hasil kajian Indonesia Corruption Watch (ICW) 2017, di 6 provinsi, untuk mengetahui pelaksanaan rencana aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (GNPSDA) yang dikoordinasi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). ICW mengkaji tata-kelola sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Komponen yang dipantau meliputi penataan perizinan, sistem pengendalian anti korupsi dan optimalisasi penerimaan negara, yang dijabarkan menjadi tingkat ketercapaian: pemenuhan kewajiban administrasi, keuangan, laporan perkembangan usaha, laporan produksi, evaluasi kinerja, tata-niaga dan keterbukaan informasi. Semua itu disusun menjadi 6 variable, 18 pertanyaan dan alat-alat verifikasi sebanyak 230 items.

Ke-enam provinsi yang diteliti belum secara cepat melaksanakan rencana aksi GNPSDA-KPK. Dengan urutan

capaian dari yang terendah yaitu: Kalimantan Timur (27%), Kalimantan Barat (37%), Riau (42%), Sumatera Selatan (44%), Aceh (44%) dan Sumatera Barat (51%). Hasil kajian itu masih sejalan dengan kajian UNDP (2015) di 12 provinsi, bahwa tata-kelola hutan dan lahan tingkat provinsi mempunyai indeks 33, dari maksimum 100. Urutan nilai indeks dari yang terendah yaitu: keterbukaan informasi publik (28), kapasitas penegakan hukum, termasuk pencegahan korupsi (32), kepastian status hutan/lahan (36), dan keadilan distribusi manfaat (37).

Alasan yang diperoleh ICW dari Pemda sebagai penyebab rendahnya pelaksanaan rencana aksi tersebut yaitu: rendahnya anggaran, terbatasnya kewenangan, dan saling lempar Tanggung jawab. Alasan seperti itu, dari pengalaman saya memfasilitasi GNSDA-KPK selama 4 tahun terakhir, sepertinya kurang relevan. Hambatan perbaikan tata-kelola itu lebih disebabkan oleh adanya saling merahasiakan informasi perizinan sesama instansi pemerintah maupun adanya tekanan-tekanan dari kuatnya institusi ekstra-legal.

Dalam pembahasan lebih jauh dapat diungkapkan implikasi dan penyebab rendahnya insiatif pembenahan tata-kelola di daerah, sebagai berikut. Pertama, implikasi bagi hambatan pelaksanaan kebijakan nasional. Berbagai agenda nasional yang keberhasilannya tergantung penyelesaian masalah-masalah struktural, seperti pengentasan kemiskinan, akses masyarakat lokal/adat terhadap pemanfaatan sumber daya alam, maupun reforma agraria, terbukti terhambat oleh masih rendahnya tata-kelola pemerintahan di daerah.

Kedua, institusi ekstra-legal. Rendahnya pencegahan korupsi di daerah belum efektif karena adanya institusi ekstra-legal dibalik perilaku pelaku korup, peraturan tidak berjalan ataupun lemahnya penegakan hukum. Yaitu suatu jaringan yang dipelihara oleh kekuasaan yang secara de facto melebihi kekuasaan legal negara. Dalam hal ini, korupsi

dapat difahami sebagai jaringan transaksional yang berjalan secara sistematis, dengan melibatkan kepercayaan, pengkhianatan, penipuan, sub-ordinasi untuk kepentingan tertentu, kerahasiaan, keterlibatan beberapa pihak, dan saling menguntungkan. Akibatnya, usulan perbaikan kebijakan dari berbagai hasil studi maupun kebijakan nasional untuk menyejahterakan masyarakat banyak, *by desain*, tidak bisa diterima pada tataran praktik yang sesungguhnya.

Ketiga, masalah struktural birokrasi. Perbaikan tata-kelola pemerintahan daerah terbukti dapat diatasi oleh pimpinan daerah melalui diskresi dengan leadership yang inklusif. Itu karena kegiatan di lapangan yang didasarkan pada kekakuan regulasi dan penggunaan anggaran serta standar biaya yang tidak sesuai dengan kondisi lapangan, maupun sistem pengawasan, justru dapat sebagai penyebab terjadinya korupsi.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa hambatan pelaksanaan kebijakan nasional tidak dapat diselesaikan hanya dengan pendekatan struktural, seperti melalui peraturan-perundangan, pada kondisi nilai-nilai (*values*) institusional yang belum berubah. Hasil kajian ICW dan kajian lainnya menunjukkan perlunya perbaikan tata kelola yang lebih radikal. Untuk itu KPK serta segenap penggiat anti-korupsi diharapkan mempunyai strategi untuk membuka cara kerja institusi ekstra-legal bagi publik.

POLITIK PANGAN UNTUK SIAPA?

Kapan terakhir kita melihat bentangan sawah-pekarangan atau huma-kebun campuran yang luas? Mudah-mudahan saat ini pemandangan itu masih ada. Dan ketika saat ini kenyamanan dalam bentang alam itu masih dapat kita ikut nikmati, sampai kapan dapat bertahan ?

Fakta dari beberapa laporan Statistik Lingkungan Hidup Daerah 2018, menggambarkan perlucutan hak atas tanah untuk pangan dan lingkungan hidupnya, sebagai berikut.

Di Sumatera Barat alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pertambangan sejak 2011 seluas 45.487 Ha, adapun untuk industri 14.682 Ha dan untuk perkebunan 605.416 Ha. Di provinsi ini, sawah yang sudah beralih fungsi seluas 606.620 Ha.

Di Bali tahun 2015/2016 perubahan lahan pertanian menjadi permukiman antara 380 Ha hingga 400 Ha. Tahun 2017/2018 seluas 700 Ha hingga 1.000 Ha. Sistem perairan Subak di tahun 1997sekitar 3.000 unit, awal 2018 menjadi hanya 1.612 unit, yang menunjukkan hilangnya modal sosial pengaturan air pertanian itu.

Di Jawa Tengah, dari lahan pertanian seluas 884.933 Ha, tahun 2015 berubah menjadi industri 7,28 Ha, permukiman 510,11 Ha, lahan terbuka 343,16 Ha, pasir darat 178,18 Ha,

serta tambak 6,74 Ha. Sementara itu di Wonogiri lahan pertanian menjadi industri dan pertambangan, fasilitas sosial dan umum, tahun 2015 sebesar 10,1 Ha, 2016 seluas 7,38 Ha, dan 2017 seluas 12,3 Ha.

Di Ciamis, Jawa Barat, periode 2004-2009, 2.464 Ha lahan pertanian menjadi permukiman. Untuk itu terjadi penurunan luas panen. Tahun 2014 seluas 77.982 Ha dan tahun 2015 menjadi seluas 69.980 Ha. Dalam kondisi serupa, alih fungsi lahan di Tasikmalaya menyebabkan persoalan ketahanan pangan, degradasi kualitas lingkungan, bencana longsor dan hilangnya keindahan alam untuk wisata.

Dukungan politik

Sejauh ini, tanah yang sangat penting bagi penghidupan pedesaan, semakin menjadi target kepentingan komersial. Kehilangannya menjadi penyebab degradasi lingkungan, peningkatan kemiskinan pedesaan serta sengketa tanah yang berlangsung bertahun-tahun. Warga yang umumnya miskin itu kini sedang berjuang melindungi tanah mereka dari alokasi untuk investor oleh negara.

Fakta-fakta tersebut juga menjadi argumen utama buku "*The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*" oleh Laura Notess, dkk, July 2018. Disebutkan bahwa meningkatnya permintaan sumber daya alam global makin membuka persaingan, mendorong usaha swasta ke wilayah yang banyak dikelola masyarakat adat dan lokal yang telah dikelola selama beberapa generasi. Itu juga mencakup lahan-lahan pertanian subur.

Laporan itu juga meneliti perbedaan waktu dan biaya yang diperlukan untuk memperoleh legalitas hak atas tanah di 15 negara, termasuk Indonesia. Rakyat miskin setelah mempertahankannya puluhan tahun, karena berat dan mahal, akhirnya memaksa mereka melepaskan tanah

leluhur mereka. Sementara itu, perusahaan kaya dengan koneksi politik yang kuat, dengan cepat memperoleh dan mengamankan hak atas tanah yang sama.

Medan permainan yang tidak seimbang antara perusahaan dan rakyat miskin menjadi fokus laporan itu. Direkomendasikan penyederhanaan prosedur yang kompleks dan mengubah langkah-langkah yang memberatkan dengan beban yang sulit, yang tidak semestinya ditanggung rakyat miskin. Disinilah dukungan politik diperlukan.

Kapan bangun?

Mungkin kita seperti segerombolan katak di dalam ember. Bercengkerama dengan indahnya setiap hari. Tidak sadar jika ada yang memanaskan air di ember itu. Tidak sadar jika lahan sumber pangan dan sumber-sumber airnya sedang dimusnahkan pelan-pelan. Tidak sadar air segera mendidih. Dan kita tetap bercengkerama, bahkan tertidur.

HGU HUTAN DALAM RUU PERTANAHAN

Menteri Agraria dan Tata Ruang (MenATR) dalam Kongres Kehutanan Indonesia 30 Nopember 2016 yang lalu, menyatakan bahwa agar terdapat kepastian usaha dan kemudahan mendapat kredit dari bank, bagi usaha besar maupun kecil kehutanan, izin pemanfaatan hasil hutan diubah menjadi hak guna usaha (HGU) atau hak pakai. Hal tersebut bertujuan agar nilai ekonomis hutan dan kontribusinya bagi masyarakat sekitar hutan meningkat.

Agar terwujud, klausul itu akan ditetapkan di dalam Undang-undang Pertanahan, sekaligus juga diubah isi Undang-Undang Kehutanan untuk menyesuaikannya. MenATR juga menyatakan bahwa titik terang pemberian hak untuk kawasan hutan tersebut dapat dilihat pada Februari 2017, ketika pemerintah bersama parlemen membahas RUU Pertanahan.

Penyatuan fungsi publik

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) sudah memberi mandat mewajibkan negara untuk mendaftarkan tanah di seluruh wilayah Indonesia. Apapun statusnya, siapapun pemegang hak atau yang menguasai, atau yang mempunyai kewenangan mengelolanya. Maka, kawasan hutan juga sebagai tanah yang dimaksud dalam Undang-undang itu, dan dengan memperhatikan Undang-undang Kehutanan (UUK),

subyeknya adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Dengan pengertian seperti itu, maka KLHK lebih pada penyelenggaraan pemerintahan untuk memastikan terwujudnya berbagai fungsi hutan di seluruh wilayah Indonesia. Yaitu tanah negara yang di atasnya merupakan hutan tetap. Dengan demikian, terdapat kesatuan register pertanahan secara nasional, namun terdapat perbedaan, yaitu tanah negara yang di atasnya merupakan hutan tetap dan tanah negara bebas bagi peruntukan lainnya. Seluruh tanah negara bebas seperti itu tidak dapat diterbitkan sertifikat tanah untuk hak milik. Terhadap tanah yang berupa hutan negara juga harus didaftarkan dengan dibuat peta pendaftaran yang memuat antara lain letak, luas dan batas-batasnya.

Gagasan seperti itu sesungguhnya sudah masuk dalam draft perubahan Peraturan Pemerintah (PP) No 44/2002 mengenai Perencanaan Kehutanan. Hasil pengukuhan kawasan hutan akan didaftarkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sehingga diharapkan terwujud satu sistem registrasi pertanahan secara nasional. Tujuannya disamping menyatukan mandat UUPA dan UUK, juga bertujuan agar fungsi-fungsi publik seperti lingkungan hidup dan sosial di hutan negara, hutan hak, maupun tanah negara, dapat terlindungi lebih kuat. Karena dengan adanya dualisme sistem pertanahan selama ini, fungsi-fungsi publik semakin tergerus oleh komersialisasi dan persaingan pemanfaatan hutan maupun tanah.

Pertimbangan komprehensif

Ide HGU atau hak pakai pemanfaatan hutan ditengarai akan lebih memberi kepastian usaha daripada berupa Surat Keputusan Menteri (SK). Disamping itu, dengan bercermin pada HGU yang telah ada, umumnya untuk usaha

perkebunan, lebih diterima sebagai jaminan/agunan untuk pinjaman modal dari lembaga-lembaga keuangan. Setidaknya terdapat empat hal yang perlu dipertimbangkan untuk memutuskannya.

Pertama, status dan fungsi hutan yang ditetapkan berdasarkan UUK secara eksplisit merupakan hutan tetap, sehingga mekanisme untuk dapat dimanfaatkan menjadi suatu usaha tidak diperlukan pelepasan kawasan hutan. Dalam hal berfungsi sebagai hutan produksi, hak menguasai negara masih melekat pada hutan itu, terutama yang terkait dengan fungsi ekologis maupun sosial. Hal itu semestinya juga berlaku untuk tanah negara bebas maupun yang telah dialokasikan menjadi berbagai jenis hak atas tanah. Sesuai UUPA, tanah juga mempunyai fungsi lingkungan dan sosial. Dengan demikian, apabila kawasan hutan dan tanah negara diintegrasikan menjadi satu sistem registrasi nasional, maka keduanya bukanlah menjadi komoditi komersial semata. Negara patut mengendalikan penguasaan, pengelolaan maupun pemanfaatannya, untuk mewujudkan keadilan sosial dan lingkungan hidup.

Kedua, regulasi teknis mengenai izin pemanfaatan hutan dan HGU atas tanah negara bebas hampir serupa. Keduanya mempunyai jangka waktu dan dapat diperpanjang. Transfer atas izin pemanfaatan maupun tanaman hutan sebagai agunan juga diperkenankan dengan syarat tertentu. Dengan demikian, apabila faktanya HGU mudah sebagai agunan untuk mendapat pinjaman dari lembaga keuangan daripada izin pemanfaatan hutan, faktor penentunya bukan semata-mata bentuk HGU versus izin. Tetapi terkait dengan kelayakan usaha lebih luas, termasuk pengembangan jenis komoditi maupun tingkat transferability dari asset usaha itu. Saat ini, secara umum, usaha kayu kalah layak secara finansial dan lebih rendah transferability-nya daripada kebun, terutama kelapa sawit.

Ketiga, untuk situasi saat ini, kepastian usaha secara de facto, bahkan tidak tergantung pada legalitas yang seharusnya diperoleh oleh usaha itu. Misalnya di Provinsi Riau, dengan ditemukannya 1,8 juta Ha kebun tanpa izin atau kebun sawit yang ditanam di luar IUP dan HGU (Komisi A, DPRD Provinsi Riau) maupun yang dinyatakan oleh Dinas Perkebunan Provinsi Riau (2016) bahwa dari 447 perusahaan kelapa sawit terdapat 127 perusahaan tidak berizin, menunjukkan hal demikian. Pelaksanaan rencana aksi untuk mengatasi masalah ini, yang dipandu melalui Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (GNPSDA) yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengalami hambatan tiadanya rujukan penyelesaian yang mengintegrasikan regulasi kehutanan dan pertanahan. RUU Pertanahan seyogyanya dapat melihat kenyataan seperti itu, dengan menetapkan norma-norma arah penyelesaiannya. Hal itu sangat penting, karena persaingan usaha seharusnya tidak boleh dimenangkan oleh usaha-usaha ilegal.

Keempat, baik pemanfaatan kawasan hutan dan tanah negara melalui izin pemanfaatan maupun HGU, dalam proses-proses penetapannya kurang memperhatikan realitas penguasaan tanah dan konflik pertanahan yang ada di lapangan. Proses legal namun tidak legitimate dalam proses-proses itu cenderung memicu ketidakadilan secara struktural. Yang akumulasinya menimbulkan ketidakpastian usaha besar itu sendiri maupun hambatan akses usaha bagi masyarakat lokal/adat. Untuk itu sebaiknya RUU Pertanahan mampu menempatkan posisinya sejalan dengan konteks persoalan di lapangan seperti itu secara tepat.

Prinsip pengelolaan tanah negara, baik di atasnya berupa hutan, kebun atau lainnya, sesungguhnya sama. Sepanjang hak-hak atas tanah mendapat kepastian dan pasar komoditinya terbuka, maka kelayakan usaha bisa didapat. Komoditi kayu terutama di luar P Jawa, sejauh ini, tidak mendapat harga yang memadai; biaya produksi dari waktu

ke waktu bertambah tinggi akibat berbagai konflik lahan dan biaya transaksi juga tidak menurun. Sebaliknya tidak demikian bagi hutan rakyat pada umumnya di Pulau Jawa. Hal itu terjadi karena hutan rakyat di Jawa dibangun di atas tanah milik yang lebih pasti dan pasar kayunya terbuka.

HGU untuk perkebunan yang tanahnya berasal dari kawasan hutan, juga terdapat persoalan mendasar. Dalam evaluasi kinerja KLHK pada 21 Desember 2016 yang lalu, antara lain disebutkan bahwa kawasan hutan yang telah dilepas untuk perkebunan seluas 5,32 juta Ha (sd Oktober 2016), namun yang sudah menjadi HGU hanya seluas 2,89 juta Ha (Oktober 2015) atau 54%. Artinya 2 juta Ha lebih potensi lahan tidak atau belum diwujudkan sebagai HGU. Atas dasar kenyataan seperti itu, maka sistem insentif/disinsentif untuk meminimumkan terjadinya penelantaran tanah, akuntabilitas maupun keterbukaan informasi bagi publik dalam pengelolaan pertanahan seyogyanya menjadi perhatian penting dalam RUU Pertanahan.

Penutup

Ide bahwa HGU konsesi hutan dapat meningkatkan kepastian usaha, perlu ditelaah lebih mendalam dan komprehensif. Dalam kondisi banyaknya konflik pertanahan yang masih belum dapat diselesaikan, RUU Pertanahan seyogyanya dapat menguatkan fungsi tanah sebagai penjaga keadilan sosial maupun lingkungan hidup. Bagi terwujudnya kepastian usaha besar maupun kecil dalam jangka panjang, juga sangat penting adanya norma-norma perbaikan tata kelola pertanahan (*land governance*), menuju satu sistem registrasi pertanahan nasional.

PENYAKIT KRONIS KAWASAN HUTAN DAN TATA RUANG

Sejak 20 tahun lalu, skala persoalan kepastian kawasan hutan sudah sangat tinggi dan menjadi penyebab, bukan hanya kerusakan hutan, tetapi juga konflik sosial maupun konflik antar kepentingan lembaga pemerintah dan pemerintah daerah. Konflik-konflik itu umumnya terjadi sejalan dengan tumpang-tindih pemanfaatan ruang.

Sebagai contoh di tahun 2007, 4 provinsi di Kalimantan dalam rencana penataan ruang provinsinya menetapkan lebih dari 5,8 juta Ha perubahan peruntukan/status kawasan hutan menjadi non-hutan (Dephut, 2008). Dalam kaitan ini, misalnya untuk Kalimantan Tengah, izin kebun – sebagian sudah beroperasi dan berstatus Hak Guna Usaha – tanpa pelepasan kawasan hutan seluas lebih dari 2,8 juta Ha. Diantaranya sekitar 600.000 Ha tumpang tindih dengan pemegang izin yang telah berjalan di kawasan hutan produksi.

Dalam pemekaran desa, juga terjadi hal serupa. BPS-Dephut (2007) yang telah melakukan identifikasi 15 provinsi, melaporkan adanya 16.760 desa di dalam kawasan hutan negara. Sejumlah 5.234 desa yang berada di dalam dan di tepi kawasan hutan telah menjadikan kawasan hutan sebagai lahan tanaman pangan, dan 3.162 desa menjadikan kawasan hutan sebagai lahan perkebunan. Legalitas desa yang telah ditetapkan oleh Departemen Dalam Negeri

tersebut belum ditetapkan legalitasnya terkait dengan kawasan hutan negara yang ditempatinya.

Situasi di atas telah melahirkan konflik sejak 20 tahun lalu. *Center for International Forestry Research* (CIFOR) pada 2004 melaporkan bahwa antara tahun 1997-2003, dari 359 jumlah konflik yang dihimpun di beberapa provinsi terpilih, 65% sumber konflik akibat masalah ketidak-pastian kawasan hutan, berupa: masalah tata batas dan akses (36%), penjarahan hutan (26%), dan alih fungsi hutan (3%). Konflik tersebut terbanyak terjadi dalam perizinan kawasan untuk hutan tanaman (39%), perizinan di hutan alam (27%) dan kawasan konservasi (34%). Konflik tersebut pada umumnya terjadi antara masyarakat lokal dengan pemegang izin atau pengelola hutan.

Pelaksanaan perubahan peruntukan/status kawasan hutan menjadi non-hutan juga tidak berarti meningkatkan kegiatan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat. Kawasan HPK dan APL yang telah dicadangkan dan dilepas oleh Menteri Kehutanan sampai dengan Desember 2007 sekitar 8,7 juta Ha. Namun demikian, pembangunan non kehutanan—terutama untuk kebun—hanya seluas sekitar 1,6 juta Ha (Dephut, 2008). Kenyataan itu menunjukkan bahwa motivasi dibalik perubahan peruntukan hutan bukanlah untuk mengembangkan sektor riil pendayagunaan sumber daya alam, melainkan untuk memanfaatkan kayu dari hasil konversi hutan dan/atau spekulasi memperjual-belian izin yang telah diperoleh (FOReTIKA, 2006).

Kebijakan administratif?

Berdasarkan Undang-undang Kehutanan No 5/1967, kawasan hutan dikelola berdasarkan register. Pelaksanaan demikian itu terjadi sampai dengan tahun 1982. Setelah itu sampai dengan tahun 1992, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri

Pertanian, sedangkan fungsi kawasan hutan ditetapkan berdasarkan Undang-undang No 5/1990 mengenai Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Setelah diberlakukan Undang-undang No 24/1992 tentang Tata Ruang, dilaksanakan padu-serasi antara TGHK dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) sampai dengan tahun 1999. Setelah diberlakukan Undang-undang No 41/1999 tentang Kehutanan, Menteri Kehutanan melakukan penunjukkan kawasan hutan berdasarkan peta padu-serasi yang telah dilakukan. Proses perubahan kebijakan di atas pada umumnya telah berjalan di seluruh Indonesia. Jika demikian halnya, dimana letak kelemahan kebijakan di atas?

Secara umum, peta pola ruang—yaitu penetapan batas kawasan lindung dan kawasan budidaya—dalam RTRWP atau RTRWK berbeda dengan peta Penetapan Kawasan Hutan dan Perairan sebagai peta padu-serasi maupun peta Penunjukkan Kawasan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Hal demikian itu antara lain disebabkan akibat persoalan teknis, misalnya peta pola ruang dengan skala 1 : 500.000 atau 1 : 250.000 menjadi acuan bagi tata batas suatu perizinan dengan skala 1 : 50.000. Ketidak-sesuaian ini kemudian di tingkat kabupaten menjadi acuan dalam melakukan revisi tata ruangnya.

Hal yang hampir serupa terulang pada RTRWN—ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 26/2008—yang akan menjadi acuan bagi RTRWP dan RTRWK. Dalam kasus ini penetapan peta tata ruang nasional tidak sesuai dengan peta-peta perizinan yang telah dinyatakan sah sesuai dengan peta padu-serasi wilayah provinsi. Misalnya, di tahun 2008, di Provinsi Riau, sekitar 1 juta Ha lebih izin Hutan Tanaman Industri berada pada kawasan kawasan lindung menurut RTRWN tersebut.

Sebelum berbagai masalah di atas diselesaikan, perizinan yang memanfaatkan sumber daya hutan, lahan dan bahan tambang terus berjalan. Berbagai perizinan tersebut menggerakkan roda ekonomi dan politik lokal, daerah maupun nasional. Sebagian diantaranya dilakukan melalui perilaku rent seeking dan konspirasi serta menimbulkan ekonomi biaya tinggi (Kartodihardjo, 1998; Mardipriyono, 2004; Lintong, 2005; Kuswijayanti, 2006; FOReTIKA, 2006; Lahandu, 2007). Maka, persoalan utama pengendalian pemanfaatan ruang adalah korupsi.

Pelanggaran rencana tata ruang terjadi, di satu sisi, akibat motif menetapkan penataan ruang atau revisi rencana tata ruang dilakukan dengan mengakomodiasikan penggunaan ruang—melalui perizinan—yang telah dilakukan. Maka, hampir pasti, revisi tata ruang adalah upaya untuk melegalkan realisasi penggunaan ruang yang telah terjadi.

Di sisi lain, padu-serasi merupakan proses teknokratis yang mendasarkan prosedur teknis dengan tanpa verifikasi lapangan secara mendalam. Verifikasi lapangan yang dimaksud perlu dikaitkan dengan kenyataan pemanfaatan ruang di tingkat tapak/lapangan maupun perbedaan alokasi ruang atas perbedaan skala peta.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa kebijakan penataan ruang pada dasarnya hanya mampu dijalankan dengan baik secara administratif—yaitu hanya sebagai syarat adanya rencana tata ruang. Namun, telah terbukti tidak mampu diterapkan untuk mengendalikan pelanggaran rencana tata ruang.

Undang-Undang menjawab apa?

Ketika kini peraturan-perundangan dan instrumen kebijakan yang telah diperbaharui pun terbukti tidak dapat memecahkan masalah yang telah dan sedang terjadi. Di

tengah-tengah arus deras penegakan hukum yang sedang diupayakan pemerintah saat itu, hukum positif itu sendiri tidak dapat dijalankan secara konsisten.

Dalam Undang-Undang No. 26/2007 tentang Penataan Ruang—penjelasan pasal 23 ayat 4 dan pasal 26 ayat 5—disebutkan bahwa dalam pelaksanaan penetapan revisi tata ruang provinsi maupun kabupaten/kota, bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang yang telah terjadi sebelumnya. Apabila yang dimaksud pemutihan dalam hal ini adalah melegalkan pelanggaran-pelanggaran prosedur hukum terhadap perubahan peruntukan/status kawasan hutan yang terjadi sebelumnya, berarti seluruh pelanggaran di atas harus diselesaikan terlebih dahulu, dalam arti diproses secara hukum.

Setelah 10 tahun berjalan, bahkan Undang-Undang Penataan Ruang dan turunannya telah diganti dan dijalankan, proses hukum pelanggaran tata ruang tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Tidak ada jalan keluar?

Sebelum ada kejelasan bagaimana kebijakan penyelesaian pelanggaran rencana tata ruang diwujudkan, maka pelaksanaan Undang-Undang Penataan Ruang hanya akan sekedar memenuhi persyaratan administratif. Namun, terbukti pula berbagai upaya akademisi dan LSM sejak 20 tahun lalu untuk membangun mekanisme penyelesaian pelanggaran tersebut, termasuk resolusi konflik agraria untuk mewujudkan kesetaraan hak dan keadilan ekonomi di dalam pemerintahan, sama sekali hasilnya tidak memenuhi harapan.

Pemerintah selalu akan menjalankan kebijakan penataan ruang sebagaimana yang telah biasa dijalankan. Persoalan yang dianggap besar, mendasar dan berpengaruh terhadap

perkembangan ekonomi, pemecahan masalah ketidakadilan pemanfaatan sumber daya alam serta upaya meningkatkan daya dukung lingkungan, telah terbukti tidak diselesaikan.

Prioritas penyelesaian masalah kepastian kawasan hutan dan tata ruang nampak masih harus menempuh langkah sangat terjal. Tetapi itu seharusnya tidak membuat gentar. Jalan terjal harus dilalui karena itulah jalan yang benar untuk mencapai tujuan. Daripada mencari jalan datar dan lancar yang ujungnya ternyata ... jurang.

**KONFLIK KEPENTINGAN DAN KETIDAKADILAN SOSIAL:
PERSOALAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN PENGELOLAAN
SUMBER DAYA ALAM**

Berjalannya pembangunan tergantung pengambilan keputusan. Lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif mempunyai peran penting di dalamnya, karena dianggap sebagai para wasit dan penentu kebijakan publik di tengah-tengah para pemain yang seringkali mempunyai kekuatan tidak seimbang. Dalam situasi seperti itu sifat imparisial berlandaskan pada nilai-nilai (values) untuk menghapus berbagai ketimpangan sangat diperlukan.

Ketimpangan sebagai sumber ketidakadilan sosial yang sangat menonjol dewasa ini menyangkut penguasaan aset, sumber daya alam atau kekayaan negara, fungsi-fungsi negara bagi publik yang diambil alih oleh swasta, tingginya layanan legalitas pelaksanaan investasi versus rendahnya layanan legalitas terhadap masyarakat lokal/adat atas sumber daya alam yang dimanfaatkannya, dominasi eksploitasi sumber daya alam dibandingkan dengan upaya mempertahankan fungsi lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

Keputusan dalam kebijakan publik yang mengandung konflik kepentingan seringkali menjadi ganjalan. Membuat berbagai sasaran normatif pembangunan tidak terwujud.

Konflik kepentingan itu sendiri diartikan sebagai suatu kondisi dimana terdapat potensi hilangnya obyektifitas keputusan akibat adanya pertentangan antara kepentingan pribadi, kepentingan atas pertimbangan profesional ataupun atas pertimbangan kepentingan publik. Seseorang, berdasarkan kepentingan pribadinya, juga dapat memengaruhi suatu lembaga negara dalam pengambilan keputusan.

Beberapa contoh bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh seseorang/pejabat yang mempunyai kewenangan, antara lain (KPK, 2016):

- Situasi yang menyebabkan seseorang menerima gratifikasi atau pemberian/ penerimaan hadiah atas suatu keputusan/jabatan.
- Situasi yang menyebabkan penggunaan jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/kelompok/golongan.
- Situasi yang menyebabkan informasi rahasia jabatan/instansi dipergunakan untuk kepentingan pribadi/golongan.
- Perangkapan jabatan di beberapa lembaga/instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya.
- Situasi dimana dengan kewenangannya bisa memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya dalam rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya.
- Situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi.
- Situasi dimana kewenangan penilaian suatu obyek kualifikasi dimana obyek tersebut merupakan hasil dari si penilai.

- Situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan.
- Situasi dimana seorang pejabat menentukan sendiri besarnya gaji/ remunerasi.

Kondisi adanya konflik kepentingan tersebut seringkali berada di luar ranah peraturan-perundangan, sebaliknya sangat tergantung pada etika, norma atau *code of conduct* yang pada umumnya bersifat lentur. Akibatnya menjadi sangat subyektif dan tidak menjadi perhatian, padahal dampaknya sangat besar bagi upaya mewujudkan keadilan sosial. Hal itu sekaligus menegaskan bahwa untuk mewujudkan keadilan sosial diperlukan peran ahli-ahli dan kelompok-kelompok masyarakat yang peduli terhadap tegaknya penggunaan nilai-nilai, norma, etika dalam kehidupan bermasyarakat.

Menimbang beberapa hal di atas, konflik kepentingan mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan ketidakadilan sosial. Oleh karena itu, terjadinya konflik kepentingan dalam pelaksanaan kebijakan publik, akar masalah terjadinya konflik kepentingan dari kasus-kasus ketidakadilan atau perusakan sumber daya alam perlu ditemu-kenali, selanjutnya perlu dicarikan tempat penyelesaian soal konflik kepentingan di dalam sistem pemerintahan.

Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan

≈ **SELASAR REFLEKSI 4** ≈

SALAH KAPRAH
ATAS NAMA KUASA PENGETAHUAN



SELASAR REFLEKSI 4
SALAH KAPRAH ATAS NAMA KUASA PENGETAHUAN

MASALAH DALAM MENENTUKAN MASALAH	PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP?
HUTAN, PEMIKIRAN DAN PERUBAHAN	MENUJU KONTESTASI NARASI PEMBANGUNAN
TIRANI PARA AHLI	MUNGKIN KITA TIDAK AKAN GAGAL BELAJAR, KARENA BELAJAR PUN TAK MAU?
AMDAL DAN DARURAT KECENDEKIAAN: MENGAPA ADA YANG HILANG?	PENGHANCURAN LINGKUNGAN HIDUP DAN DOMINASI RASIONALITAS YANG MENYESATKAN ?
MASA DEPAN KEHUTANAN: BERKOALISI ANTARBIDANG ILMU ATAU BUNUH DIRI MASSAL?	KEBEBASAN AKADEMIK: DARI PIDATO VERSI SINGKAT CAREL STOLKER, REKTOR UNIVERSITAS LEIDEN : REFLEKSI PENDIDIKAN TINGGI PADA 2040, FEBRUARI 2018, PADA ULANG TAHUN YAYASAN UNIVERSITAS
KONTESTASI AKTOR ATAS PERINTAH PENGETAHUAN: TINJAUAN PRAKTIK KLAIM LAHAN/HUTAN	MELIHAT FAKTA DENGAN <i>VALUE</i>
KELESTARIAN SEKALIGUS KEADILAN: BERANI MELEPAS KEANGKUAHAN BERDISIPLIN TUNGGAL?	HUBUNGAN <i>SCIENCE-POLICY- MANAGEMENT</i> : MEMBANGUN KEHUTANAN BERBASIS <i>SCIENCE</i>
PENELITIAN BIAS, INTEGRASI ILMU DAN "KAMPANYE HITAM"	TRAGEDI KEBEBASAN: LINGKUNGAN HIDUP BAGI GENERASI-YZ
KELESTARIAN DALAM DILEMA "DOUBLE BIND"	PENELITIAN IPB DALAM KETIMPANGAN EKONOMI PERTANIAN
SISI PODIUM DAN ARENA: AKADEMISI/TENAGA AHLI SEBAGAI PENYEBAB EKSKLUSI MASYARAKAT DARI SDA DAN	

**MASALAH DALAM MENENTUKAN MASALAH:
SEMBUHKAN PENYAKIT KRONIS DI DALAM PIKIRAN !**

Sebagai modifikasi pendapat Russel L. Ackoff, pengajar di Wharton School of Economic, dapat disebut: “Bagi kebanyakan birokrat, peraturan seperti oksigen. Jika tidak cukup oksigen, tidak bertahan (hidup). Namun bila mereka berfikir bahwa hidup adalah untuk bernafas, mereka justru akan kehilangan arti hidup.

“Masalah bila dinyatakan dengan benar, menjawab separuh persoalan”, demikian John Dewey dalam karangannya berjudul *How We Think*. Albert Einstein sekali waktu pernah ditanya apabila ia mempunyai 1 jam untuk menyelamatkan dunia, bagaimana ia memanfaatkan waktu tersebut? Ia mengatakan: “Saya akan menghabiskan 55 menit untuk merumuskan masalah dan 5 menit untuk memecahkannya”. Pernyataan Dewey dan Einstein tersebut sangat penting dalam pengambilan keputusan.

Kritik atas masalah

Organisasi atau lembaga yang mampu berfikir kritis dalam menetapkan dan merumuskan masalah, akan berhasil. Demikian pula orang yang mampu berfikir kritis dalam menetapkan dan merumuskan masalah secara tepat akan menjadi lebih baik dan bijaksana dalam mengarungi kehidupannya.

Apa sebenarnya yang sering kita sebut sebagai “masalah” dan apa esensi perumusan masalah itu? Masalah terjadi apabila perbedaan antara situasi yang dihadapi dan situasi yang diinginkan—atau dalam hal tertentu diharapkan—terjadi. Suatu lembaga menentukan sesuatu sebagai masalah apabila misi lembaga itu tidak terwujud.

Apa yang kita sebut sebagai “masalah” bukan hanya merefleksikan nilai-nilai (*values*) tetapi juga komitmen etis yang kita miliki, yakni yang kita percayai seharusnya tidak terjadi. Mengapa terkait nilai-nilai, karena “yang seharusnya tidak terjadi” terkait dengan apa yang diharapkan masyarakat luas. Pertimbangan etika, oleh karena itu, memainkan peran fundamental dalam menetapkan masalah dan cara kita menentukannya.

Studi terhadap 500 perusahaan publik di US menyebutkan terdapat hubungan nyata secara statistik antara tingginya komitmen manajemen yang menekankan pertimbangan etika dan ketepatan merumuskan masalah dengan tingginya kinerja finansial perusahaan.

Hilangnya *trial and error*

Masalah yang salah tidak pernah menjadi jelas langkah-langkah penyelesaiannya, karena cenderung hanya berupa gejala-gejala. Solusi atas masalah yang salah biasanya menjadi tindakan mengulang karena solusi itu dianggap benar. Akibatnya kehilangan kesempatan melaksanakan *trial and error* (uji coba). Atau tidak berkesempatan berbuat “salah yang bermakna”, dan kemudian belajar darinya. Karena yang dilakukan fokus pada keadaan atau kondisi yang dianggap sebagai masalah dan dipecahkan, padahal bukan masalah yang sesungguhnya.

Sudah bekerja keras berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun, tetapi tanpa makna. Ibarat dokter memberi resep

terhadap penyakit yang salah, akibat diagnosa yang dilakukan tidak menemukan penyakit yang benar, sehingga obat semahal apapun tidak mempunyai arti.

Mitroff (1997) dalam karangannya *“Smart Thinking for Crazy Times: The art of solving the right problems”* menyatakan formulasi masalah dan langkah-langkah yang dilakukan pada umumnya tidak banyak difahami oleh para pengambil keputusan. Formulasi masalah yang menghasilkan masalah yang keliru cenderung sudah menjadi kebiasaan dan cukup sulit untuk mengatasinya. Memimpin rapat untuk menentukan masalah, dengan gaya kepemimpinan dan informasi yang itu-itu juga, biasanya tidak pernah menghasilkan inovasi penetapan masalah secara benar. Untuk setiap situasi kompleks biasanya dihadapi hanya dengan formulasi masalah secara sederhana–terlalu cepat dirumuskan dan terlalu dangkal kerangka pikir yang digunakan. Demikian kata Mitroff, dari hasil penelitiannya di banyak perusahaan dan lembaga publik.

Penyebab sehingga masalah salah

Lima faktor sebagai penyebab, sehingga para pengambil keputusan senantiasa memecahkan masalah yang salah, yaitu: konsultasi dengan orang-orang yang tidak tepat, selalu berkaca pada masalah di masa lalu, lebih memperhatikan gejala daripada penyebabnya, terlalu banyak berfikir struktural/administrasi daripada melihat fakta di lapangan, serta hanya terfokus pada bidang atau unit kerja tertentu. Terkait hal itu, rapat–sebagai ajang pengambilan keputusan–biasanya menjadi ritual atau gerakan reflek dengan agenda seadanya karena hanya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang keliru.

Pertanyaan-pertanyaan yang keliru tersebut juga dapat melanda dunia penelitian. Para peneliti seringkali menjawab pertanyaan mereka sendiri dan bukan pertanyaan di dunia

nyata yang menjadi topik penelitiannya. Mereka seringkali tidak merasa perlu komunikasi dengan pelaku-pelaku atau bahkan tidak merasa perlu membaca referensi dan langsung merumuskan pertanyaan penelitian sesuai apa yang dipikirkannya. William N Dunn, ahli kebijakan publik, menyatakan kondisi demikian itu sebagai pemikiran logis tetapi tidak terpakai.

Jebakan peraturan

Untuk kasus pengambilan keputusan dalam bentuk pembuatan peraturan, kelima faktor di atas paling banyak terjadi. Pertanyaan lebih banyak kearah kesesuaian koridor hukum, namun isinya lemah karena masalahnya salah. Maka, seringkali hasil peraturan yang dibuat tidak mempunyai hubungan dengan penyebab terjadinya persoalan.

Peraturan membawa logikanya sendiri, tidak terkait dengan peristiwa yang harus diintervensi. Pelaksanaan peraturan hanya karena alasan ada kewenangan untuk itu, tanpa secara kritis mempertanyakan tujuan dan hasilnya.

Adanya peraturan menjadi tujuan akhir dan biasanya timbul masalah baru, yaitu tambahan birokrasi atau dipaksa dilakukan walau tidak sesuai kenyataan lapangan. Persoalan tetap menjadi persoalan dan bahkan bertambah, karena peraturan ada hanya karena dituntut keberadaannya.

Ritme kegiatan seperti itu menjadi sebuah jebakan (policy trap). Dikerjakan salah, tidak dikerjakan hampir tidak mungkin karena semua orang sudah biasa melakukan kesalahan seperti itu. Apalagi ada disposisi "atasan". Nampak penting, tetapi perlu dipertanyakan.

Terkait jebakan tersebut filosof di bidang bisnis, Charles Handy, pernah bertanya: Apa sebenarnya tujuan bisnis? Dia menyatakan bahwa jangan terjebak bahwa bisnis adalah

mencari untung, kecuali keuntungan itu untuk menjaga kesinambungan pencarian inovasi dan berbuat hal-hal positif bagi masyarakat.

Rapat, peraturan, keuntungan diperlukan, tetapi tidak pernah mengisi kecukupan “kehidupan”, sekalipun itu kehidupan perusahaan.

Penutup

Segenap persoalan laten senantiasa dialami oleh orang atau lembaga, dapat disebabkan oleh lemahnya menentukan masalah. Tidak ada cara lain untuk menghindarinya, kecuali mengubah cara berfikir. Juga berfikir ulang mengenai berbagai bentuk kebiasaan dan konsensus terkait menentukan dan cara menyelesaikan masalah.

Mungkin juga perlu melihat sekeliling, apakah kedekatan hubungan-hubungan sosial, budaya, psikologi dan juga kedekatan secara fisik, yang sepertinya menghangatkan suasana kerja sehari-hari dan telah menjadi tempat nyaman; sehingga terlena, bahwa berfikir kritis di keseharian itu untuk pembaruan sangat penting. Sebagaimana John F. Kennedy katakan: “Pembaruan adalah hukum dari kehidupan”.

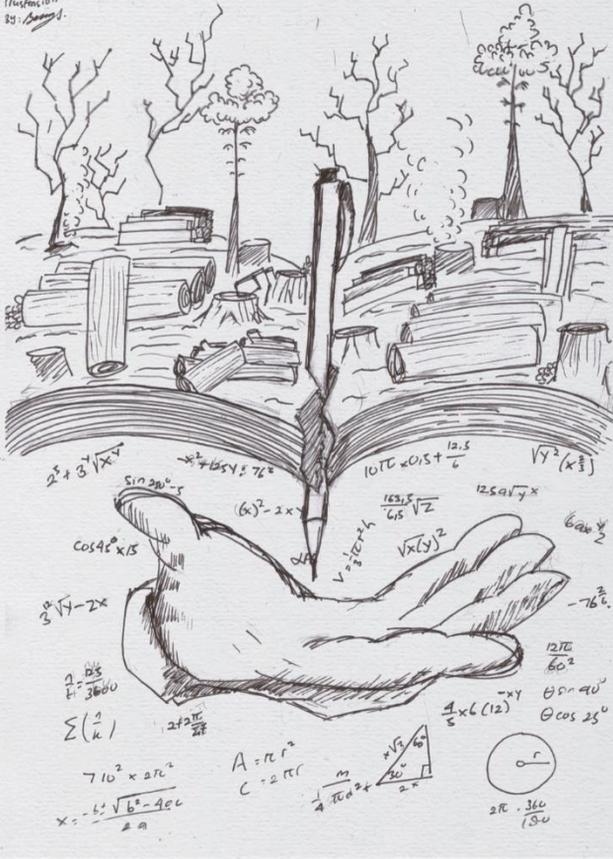
HUTAN, PEMIKIRAN, DAN PERUBAHAN

Sudah umum diketahui, yang abadi adalah perubahan. Biasanya yang mudah diketahui perubahan terjadi di luar sana atau untuk orang lain. Di kita pada umumnya, yang disebut berubah adalah tindakan yang berubah. Yang dimaksud kerja nyata adalah menanam pohon atau membuat hutan.

Kita berfikir hanya untuk skala kecil, skala kebon,
maksudnya halaman di belakang rumah.
Padahal mengelola hutan terkait mengelola negara.
Terkait perubahan perilaku orang banyak.
Terkait hak-hak atas tanah dan hutan.
Terkait institusi dan perubahan sosial.
Terkait pengendalian korupsi dan efisiensi perizinan.
Terkait penanggulangan kemiskinan dan kedaulatan pangan.
Terkait keindahan alam, ekowisata dan transformasi ekonomi tambang menuju ekonomi hijau yang adil.
Terkait subyek-subyek atau manusia-manusia dan bukan hanya terkait obyek-obyek atau benda-benda, kawasan, hutan, kayu, karbon dan lain-lain.
Terkait kepentingan geo-politik bangsa di tengah-tengah bangsa lain.

Maka, apakah yang disebut kerja nyata itu menanam pohon?
Atau mengelola cara pikir orang banyak agar menanam pohon?
Atau membangun kerangka kerja demokrasi politik agar pohon yang ditanam tetap hidup?
Kembali ke baris pertama: yang abadi adalah perubahan
Terbayang hasilnya apa, jika cara berfikir saja tidak berubah....

Illustration
By: Samuel



TIRANI PARA AHLI

Kepedulian terhadap masalah seringkali disikapi secara keliru, dapat berakibat menghasilkan penyelesaian yang keliru pula. Menentukan masalah yang benar sangat penting, daripada menjalankan kebijakan atas dasar masalah yang keliru, karena akan menimbulkan masalah baru maupun komplikasinya.

Penulis buku *"The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten of Rights of the Poor"*, William Easterly, sepanjang kariernya mendapat pembelajaran dan membuat pertanyaan: "Apa yang harus kita lakukan untuk mengakhiri kemiskinan global, juga terhadap perampasan kaum miskin itu?"

Ia menyebut bahwa kita tidak boleh sekedar peduli terhadap penderitaan secara material, sebaliknya harus peduli pada hak-hak mereka. Itu tidak berarti kita kurang peduli pada penderitaan itu; karena para ekonom atau teknokrat umumnya, dapat memberi "tawaran palsu" dengan memenuhi kebutuhan materi, melalui program-program pembangunan, tetapi terbukti tidak mampu mengubah keadaan. Kata teknokrasi yaitu mata uang awal abad ke-20 yang berarti "diatur oleh para ahli."

Ia melanjutkan: "Yang dapat anda lakukan adalah mengadvokasi bahwa orang miskin harus memiliki hak sama dengan orang kaya. Anda dapat protes ketika

kebijakan menginjak-injak hak-hak mereka, baik melalui lembaga bantuan ataupun melalui tindakan militer.

Selanjutnya, pendapat dan pernyataannya diuraikan berikut.

Ilusi teknokratis

Pendekatan pembangunan menghapus kemiskinan biasanya didasarkan pada keyakinan bahwa kemiskinan punya masalah teknis dan diatasi dengan solusi teknis: pupuk, antibiotik, suplemen gizi dll seperti itu. Ilusi teknokratik itu mengabaikan penyebab kemiskinan yang sesungguhnya, yaitu kewenangan pemerintah yang disebutnya "tidak terkendali" terhadap orang miskin tanpa hak.

Di beberapa negara teknik-teknik peningkatan kebutaan, misalnya, menawarkan solusi bagi kemiskinan. Tetapi faktanya bukan solusi. Ilusi bahwa masalahnya adalah teknis, hanya mengalihkan perhatian dari pelanggaran hak-hak rakyat kecil itu.

Para ahli itu umumnya memiliki kenaifan sangat buruk tentang kekuasaan. Terdapat rekomendasi misalnya kewenangan pemerintah harus dilonggarkan atau bahkan dihapus, padahal kekuatan yang sama akan tumbuh dan berjalan atas kemauannya sendiri. Apa yang dulu hak Illahi para raja, saat ini bisa menjadi hak para diktator. Visi implisit pembangunan saat ini yaitu para birokrat memiliki niat baik seperti disarankan para ahli, yang disebut buku ini sebagai "authoritarian development/AD".

Pemusatan perhatian pada solusi teknis yang menutupi pelanggaran hak-hak rakyat kecil menjadi tragedi moral hari ini. Pendekatan netral terhadap kemiskinan tidak ada. Setiap pendekatan pembangunan akan menghormati hak orang miskin atau akan melanggarnya. Seseorang tidak dapat

menghindari pilihan moral itu dengan mengajukan pendekatan "kebijakan non-ideologi berbasis bukti" ("*evidence-based policies*" sebagai frasa populer saat ini).

AD juga menjadi tragedi pragmatis. Sejarah dan pengalaman modern menunjukkan bahwa individu-individu bebas dengan hak-hak politik dan ekonomi menjadi sistem penyelesaian masalah yang sukses. Juga memberi kita hak memilih di antara segudang cara pemecahan masalah. Tetapi kenyataannya berjalan melebihi diktator, yang menerapkan solusi yang disediakan oleh para ahli. Misalnya menyebut kemiskinan akibat kekurangan ahli, padahal kemiskinan akibat kekurangan hak. Penekanan pada masalah keahlian membuat masalah hak semakin buruk. Masalah-masalah teknis orang miskin (dengan tanpa solusi teknis untuk masalah-masalah itu) adalah gejala kemiskinan, bukan penyebab kemiskinan itu sendiri.

Buku ini menganggap penyebab kemiskinan adalah masalah-masalah teknis yang ditetapkan pada kondisi ketiadaan hak politik dan hak ekonomi rakyat miskin. Apa yang diharap para ahli atas penyelesaian masalah teknis bukan menjadi solusinya. Perbaikan serupa itu justru masalahnya.

Asumsi Birokrasi/Autokrasi (B/A)

Mereka yang mendukung penyelesaian terpusat tidak melihat praktiknya bahwa pemusatan kewenangan menjadi tujuan itu sendiri. Mereka percaya B/A akan membebaskan kemiskinan lebih cepat. Mereka percaya para ahli tahu lebih baik daripada orang miskin, bagaimana seharusnya memecahkan masalah mereka.

Konsep umum pembangunan selama beberapa dekade berdasar asumsi bahwa "B/A yang baik hati" yang bekerja. Menurut konsep ini, pemimpin memiliki kekuatan, dengan

niat kerja baik dari kekuatan itu. Mereka hanya membutuhkan saran para ahli. Ketika hal-hal yang baik memang terjadi- seperti pertumbuhan ekonomi yang tinggi atau peningkatan kesehatan yang cepat-kredit diberikan kepada B/A.

Masalahnya, pendekatan pembangunan kadang-kadang tidak tersurat tetapi tersirat. Seringkali terlihat altruistik daripada melayani diri sendiri. Peran B/A lebih sering tidak disengaja daripada disengaja. Tidak terlihat konspirasi melawan hak. Saya bersimpati kepada para ekonom yang, dengan semangat membantu orang-orang miskin di dunia, tanpa disadari mendukung B/A, karena untuk waktu yang lama saya adalah salah satu dari para ekonom itu.

AMDAL DAN DARURAT KECENDEKIAAN: MENGAPA ADA YANG HILANG?

Dari beberapa orang yang saya tanya, proses masih berlanjut: seberapa benar dan besar manfaat studi-studi AMDAL untuk mengendalikan kerusakan dan ketidakadilan lingkungan, sebagian diantaranya memberi nilai buruk. Sebagian lain malah memberi nilai sangat buruk. Walau yang saya tanya ini termasuk tim penilai AMDAL kabupaten, provinsi maupun pusat, tetapi pengakuan itu mestinya belum mewakili apa yang sesungguhnya terjadi.

Kebijakan pengendalian dampak lingkungan itu diharapkan menentukan bagaimana dampak buruk investasi dikendalikan. Dan AMDAL masih menjadi icon masyarakat umum yang paling populer. Di media daring, misalnya mesin pencarian google, kata 'amdal' muncul semakin banyak pada periode 2004-2017 (Maulana, 2018). Disebutkan pula, sebagai kajian akademik dan produk hukum, dokumen AMDAL paling sering dibaca publik, untuk mengetahui seluk-beluk lingkungan hidup.

Penyimpangan

Dari pembahasan yang lebih substansial, pada minggu-minggu terakhir ini, dalam proses penetapan konsultan, proses penyusunan sampai pengesahan studi AMDAL, terdapat sekurangnya 32 titik potensi tempat transaksi dilakukan dan terjadi penyimpangan. Penyimpangan itu

dapat dilakukan oleh pelaku-pelaku dari lembaga pemerintah/pemda, konsultan dan tenaga ahlinya, investor/pemrakarsa, ataupun masyarakat dimana pembangunan itu dilaksanakan.

Untuk menyusun dokumen AMDAL, permohonan informasi kesesuaian Tata Ruang dan Izin Prinsip dapat dikenakan biaya. Demikian pula aparat pemerintah, mulai desa hingga di pusat, dapat terlibat atau mengatur biaya konsultasi publik. Dalam hal ini siapa yang dilibatkan dalam konsultasi publik juga dapat diatur. Keterlibatan aparat dalam penentuan Konsultan AMDAL dengan imbalan maupun terlibat dalam penyusunan dokumen AMDAL yang menyebabkan konflik kepentingan, juga ditemukan.

Sementara itu juga terjadi konsultan penyusun AMDAL dapat melakukan rental (pinjam) Sertifikat Kompetensi Penyusun kepada konsultan lain. Kondisi demikian itu menjadi penyebab rendahnya validitas data/informasi dalam dokumen AMDAL, termasuk dapat terjadi pengaturan masyarakat yang dilibatkan dalam konsultasi publik agar memberi persetujuan investasi yang ditelaah.

Materi dokumen AMDAL juga dapat dipengaruhi oleh transaksi pengesahannya yang memerlukan biaya, bahkan biaya itu dapat jauh lebih besar daripada biaya studinya sendiri. Dalam kondisi seperti itu pemrakarsa tidak memandang perlu harus memberikan informasi rencana kegiatan yang sesungguhnya, karena bukan itu urusannya. Dengan kata lain, pemrakarsa lebih mementingkan dokumen AMDAL sebagai persyaratan administrasi. Rencana kelola lingkunganpun seringkali tidak digunakan ketika investasi sudah berjalan.

Dalam penilaian dokumen AMDAL, biaya penilaian oleh panitia penilai dapat tidak wajar. Juga dapat menambah biaya karena menambah komponen kegiatan terkait lingkup

kajian. Dalam hal biaya penilaian (dari pemrakarsa) yang dikelola oleh aparat pemerintah bisa dilakukan dengan tanpa perTanggung jawaban secara akuntabel.

Demikian pula, tata laksana penilaian bisa diatur tanpa urutan proses yang seharusnya. Kerangka Acuan/KA dan Andal, RKL-RPL dapat dinilai bersamaan, termasuk penerbitan Keputusan KA dan SKKL dilakukan sekaligus. Dalam hal seperti itu, proses penilaian seringkali mengabaikan aspek ilmiah, karena penilaian hanya bersifat formalitas. Walaupun, pelaksanaan konsultasi/rapat dapat dilakukan berulang-ulang dengan beban biayanya dari pemrakarsa.

Penilaian ini dapat menghasilkan kekeliruan ketika konsultan menyembunyikan isu krusial penting dan hanya berpihak pada terbitnya kelayakan, SSKL dan izin lingkungan/IL. Hal itu bisa dipengaruhi oleh pemrakarsa yang hanya fokus pada pengesahannya. Itu mungkin akibat Pasal 69 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2012, jasa penilaian AMDAL dan pemeriksaan UKL-UPL yang dilakukan oleh Komisi Penilai Amdal/KPA dan Tim Teknis dibebankan dan dibayar langsung oleh pemrakarsa, tanpa mekanisme tertentu, sehingga terjadi konflik kepentingan.

Dalam penerbitan SKKL dan IL sudah biasa dengan biaya, termasuk biaya mengambil SKKL dan IL itu sendiri. Biaya transaksi itu dapat semakin tinggi ketika konsultan penyusun AMDAL menyatakan ada biaya birokrasi kepada Pemrakarsa, padahal tidak ada atau ada tetapi tidak sebesar yang diminta.

Situasi di atas dapat terjadi antara lain karena sejak dari hulunya, yaitu penerbitan sertifikat kompetensi penyusun AMDAL oleh Lembaga Sertifikasi Personil/LSP dapat tidak sesuai dengan standar kompetensi. Disamping itu, penerbitan rekomendasi lisensi oleh KPA Provinsi ke

Kabupaten/Kota dapat terjadi diluar ketentuan, misal syaratnya diperketat, agar penilaian dapat dilakukan di Provinsi.

Menyoal kecendekiaan

Data 2015 oleh KLHK menunjukkan jumlah penyusun AMDAL yang bersertifikat sebanyak 977 orang, dengan sebaran terbanyak di Jawa Barat, DKI Jakarta dan Kalimantan Timur sebanyak 399 orang atau 41%. Adapun jumlah KPA seluruh Indonesia 249. Walaupun jumlahnya cenderung meningkat, tetapi kualitasnya menurun. Dokumen yang dinilai KLHK sebanyak 199 (2016) dan 114 (2017), yang memiliki kualitas mutu substansi baik hanya sebanyak 25% sampai 31%.

Fakta lain, di tahun yang sama, data ACFE (Association of Fraud Examiners), 75% pelaku 'fraud' termasuk korupsi di dunia, dan 82% di Indonesia, adalah lulusan pendidikan tinggi. Fakta ini sejalan dengan data KPK 2016 bahwa pelaku korupsi paling tinggi berpendidikan S2, kemudian S1 dan disusul S3, termasuk guru besar.

Kaum cendekia/terpelajar yang kualifikasinya diperlukan di semua pelaksanaan pembangunan itu punya Tanggung jawab besar terhadap kerusakan dan pencemaran lingkungan yang semakin tidak terkendali. Namun, dalam kasus ini, dokumen AMDAL yang disusun para cendekia yang bersertifikat itu umumnya tidak menjadi pengendalinya, apalagi memecahkan soal ketidakadilan bermasyarakat.

Lembar-lembarinya semakin seragam. Pembacanya tidak mudah mendapat analisis obyektif. Padahal para cendekia bagian dari masyarakat yang hidupnya relatif paling tidak berisiko:

Atasannya argumen,
Didorong ketimpangan fakta,
Kompasnya nilai-nilai;

Tetapi umumnya, dalam kasus ini, mungkin tidak lagi seperti itu. Ada yang hilang. Dan harus segera ditemukan...

**MASA DEPAN KEHUTANAN:
BERKOALISI ANTARBIDANG ILMU ATAU BUNUH DIRI
MASSAL?**

Peraturan mengenai manajemen hutan lebih ditetapkan hanya berdasarkan sifat-sifat bio-fisik hutan, seperti yang tertuang dalam berbagai pengaturan mengenai sistem silvikultur, inventarisasi hutan, pemanenan dan lainnya. Praktik ini menyebabkan kebijakan kehutanan menjadi semacam diskursus tersendiri dan tidak mempunyai relasi kuat dengan ilmu lain seperti ilmu institusi maupun rumpun ilmu-ilmu ekonomi-sosial-politik.

Situasi demikian itu menunjukkan bahwa masalah yang dihadapi selama ini bukan tidak ada pengetahuan dan informasi yang diperlukan untuk melakukan pembaruan kebijakan, melainkan lemahnya perbaikan kerangka pemikiran. Dalam hal ini, akibat tidak adanya kolaborasi antar disiplin ilmu, sehingga cara pikir sudah tertutup untuk menerima pengetahuan dan informasi baru sebagai dasar pembaruan kebijakan dan praktik-praktik kerja di lapangan.

Persoalannya semakin dalam, ketika diketahui akibat lainnya, bahwa para pembuat kebijakan tidak memperhatikan perilaku dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pengusaha dan masyarakat pada umumnya, yang sangat banyak dipengaruhi oleh pilihan rasional (*rational choice*) dalam mengambil keputusan sehari-hari. Para pembuat kebijakan pada umumnya menganggap

pengusaha dan masyarakat sebagai pelaku pasif yang harus tunduk pada peraturan-peraturan teknis manajemen hutan, dan apabila tidak tunduk pada peraturan-peraturan itu, maka akan dikenakan sanksi.

Dengan kata lain, pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan hukum dan arti keberadaan teks peraturan menjadi kuncinya. Pendekatan ini pula yang menyebabkan banyak sekali peraturan, dimana peraturan ini pada dasarnya berupa petunjuk teknis untuk melakukan sesuatu, sebaliknya bukan batasan dan dorongan yang untuk mengarahkan perilaku pelaku pada tujuan pengelolaan hutan. Apabila peraturan ini tidak berjalan, maka yang dilakukan adalah mengubah isi peraturan atau membuat peraturan baru tanpa secara cermat memahami sebab-musabab banyaknya perilaku menyimpang di lapangan.

Buku *“Institutions, Sustainability, and Natural Resources: Institutions for Sustainable Forest Management”* oleh Shashi Kant dan R. Albert Berry (ed), 2005, 361 halaman, secara umum mengulas bagaimana perspektif institusi diterapkan bagi telaah dan penjelasan upaya untuk mencapai pengelolaan hutan secara lestari. Dikaitkan dengan persoalan di atas, buku yang terdiri dari lima bagian dan 15 judul tulisan ini, secara jelas menyampaikan kelemahan-kelemahan pendekatan telaah pengelolaan hutan lestari yang selama ini dilakukan.

Buku lainnya, yaitu *“Post-Faustmann Forest Resources Economics”* oleh Shashi Kant (ed), 2013, 298 halaman, membicarakan pergeseran paradigma ekonomi kehutanan saat ini yang didasarkan pada Formulasi Faustmann (FF) dari nilai harapan lahan yang diajukan oleh Martin Faustmann, seorang ahli Jerman, pada tahun 1849. FF ini adalah prestasi besar seorang *forester* yang mengajukan rumusan menangkap beberapa fundamental ekonomi yaitu ciri teori kapital yang tidak diakui oleh ekonom besar saat

itu. Namun, para pengikut pendekatan FF telah terjebak masa lalu. Hal ini mengakibatkan masalah paradigma ekonomi hutan saat ini, yang dikenal sebagai Faustmann Forest Resource Economics (FFRE), yang menentukan penerapan pendekatan tunggal (FF) terhadap semua situasi, terlepas dari ciri spesifik situasi yang harus dipertimbangkan. Keadaan ekonomi kehutanan mengikuti kelemahan ekonomi neoklasik. Akibatnya ekonomi kehutanan penuh dengan inefisiensi. Dalam ekonomi neoklasik inefisiensi disebabkan oleh posisi “terkunci” cara pikir ekonomi rasional (*rational economic*), sementara inefisiensi ekonomi kehutanan disebabkan oleh posisi 'terkunci' cara pikir FF.

Selama periode 163 tahun, tahun 1849-2012, konteks ekonomi, sosial, lingkungan, dan pengelolaan hutan telah berubah dengan pesat. Pengelolaan hutan telah beralih dari sekedar konsep *sustained yield timber management* (SYTM). Perkembangan pengelolaan hutan telah memasukkan preferensi manusia untuk produk kayu dan non-kayu, preferensi untuk produk dan layanan yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan, preferensi pelaku industri dan non-industri, termasuk masyarakat adat dan penduduk lokal lainnya beserta preferensinya; bagi generasi masa depan dan sekarang. Ini memperhitungkan keragaman preferensi di antar lembaga, masyarakat, waktu, dan generasi, dan menggabungkan preferensi yang diungkap melalui pasar dan juga melalui mekanisme non-pasar.

Selama periode panjang itu, sudah banyak perkembangan di bidang ekonomi. Banyak aliran ekonomi baru, seperti ekonomi berbasis agen (*agent-based economics*), ekonomi perilaku (*behavioral economics*), teori kompleksitas (*complexity theory*), ekonomi ekologi (*ecological economics*), teori permainan evolusioner (*evolutionary game theory*), teori pilihan sosial (*social choice theory*), dan teori pilihan publik (*public choice theory*), yang telah

memperluas cakrawala pemikiran ekonomi jauh melampaui ekonomi neoklasik. Entah bagaimana ekonomi kehutanan tidak mengikuti perkembangan teori-teori baru yang juga memperhatikan konteks perbedaan situasi yang dihadapi. Memang sudah ada beberapa upaya untuk mengubah ilmu-ilmu yang digunakan, namun tidak pada skala yang diinginkan, dan sekarang ada kebutuhan mendesak untuk mengambil langkah besar dan konkret ke arah itu.

Untuk itu buku ini dapat menjadi inspirasi bahkan tantangan untuk mencermati penggunaan teori-teori pengelolaan hutan dan ekonomi kehutanan yang umumnya digunakan saat ini, dengan memperhatikan penyederhanaan yang dilakukan dan mencermati keterpenuhan asumsi yang digunakan.

Dalam buku ini, perspektif teori institusi yang dikaitkan dengan upaya pengelolaan hutan lestari, masalah tenurial, penilaian ekosistem hutan, penetapan organisasi dalam pengaruh kebijakan eksternal, serta pengaruh pasar, mengajak pembacanya untuk mendalami sifat dan situasi hutan-terutama dalam hal ini adalah hutan alam-yang dijadikan obyek pengelolaan secara lebih mendalam. Pada dasarnya, perspektif institusi pada ujungnya mempertanyakan keterbatasan lingkup yang menjadi perhatian dan kegagalan mewujudkan asumsi-asumsi yang digunakan dalam pendekatan manajemen hutan dan pertimbangan ekonominya (Kant dan Berry, 2005). Kegagalan ini di Indonesia ditunjukkan oleh telah mati atau tidak beroperasinya separoh lebih perusahaan usaha hutan alam. Pada 1992 usaha hutan alam masih berjumlah 580 perusahaan dengan luas 61,38 juta Ha, namun pada November tahun 2013 usaha yang tersisa berjumlah 272 perusahaan dengan luas 22,8 juta Ha (Ditjen BUK, 2013).

Perusahaan hutan alam produksi yang cenderung menebang lebih besar daripada yang seharusnya, masyarakat yang

cenderung menjarah hutan, peraturan yang cenderung dilanggar, pelayanan birokrasi yang cenderung tidak efisien dan korup, rendahnya kapasitas atau ketiadaan pengelola hutan di tingkat tapak harus menjadi perhatian dalam pengelolaan hutan lestari. Apabila semua itu menjadi perhatian dan sumber daya yang digunakan hanya berasal dari hutan, nampak bahwa teori optimalitas seperti produksi optimal, rotasi optimal, keuntungan optimal tidak tepat digunakan sebagai dasar pengelolaan hutan lestari (Luckert, 2005 dalam Kant dan Berry, 2005). Teori optimalitas yang diterapkan dalam pengelolaan hutan itu didasarkan pada penyederhanaan hutan menjadi kayu atau komoditas tertentu dalam kerangka keputusan privat atau pengelolanya (*private choice*), sedangkan arena bagi pengelolaan hutan alam lestari lebih memerlukan keputusan-keputusan dalam pertimbangan pilihan publik (*public choice*) sebagai implikasi karakteristik sumber daya hutan sebagai *common pool resources*.

Persoalan *private-public* tersebut menjadi suatu fenomena sosial (Olson, 1965), dalam arti bahwa apabila keputusan *private* dilakukan dengan memaksimalkan kepuasannya atau keuntungannya, maka kepentingan orang banyak (*public*) biasanya akan dirugikan. Hal ini berarti tindakan pengelola-pengelola hutan secara individual tidak independen atau berpengaruh terhadap kepentingan pihak lain. Dalam perusahaan hutan alam produksi, hal itu berarti apabila perusahaan melakukan *over cutting* untuk memaksimalkan keuntungannya, stock hutan alam produksi-yang idealnya dipertahankan demi kepentingan publik-akan berkurang lebih cepat, sehingga tidak akan mampu memulihkan tegakan hutan alam itu. Persoalan seperti ini dalam ilmu institusi juga dapat ditelaah melalui teori kontrak (*contractual theory*), dalam hal ini berupa kontrak antara pemerintah dengan para pengusaha hutan alam, yang berdasarkan data di atas, sudah dibuktikan gagal (*contractual failure*). Kegagalan seperti itu dapat disebabkan

oleh dua penyebab, yaitu munculnya situasi ketidak-pastian selama kontrak berlangsung dan sulit atau mahal nya mengukur kinerja kontrak (*complex task*) yang menimbulkan biaya pengawasan (*agency cost*) sangat tinggi, termasuk biaya untuk mengawasi perilaku pengawas. Ketidak-pastian tersebut seringkali disebabkan oleh informasi tentang kondisi hutan yang tidak seimbang (*asymmetric information*) antara pemerintah dan pengusaha maupun antar pejabat pemerintah sebagai pelaksana dan pengawas. Upaya untuk mengatasi adanya fenomena ini dapat dilakukan dengan institusi pengimbang (*counteracting institutions*) (Akerlof's, 1970 dalam Yustika, 2012) misalnya dalam bentuk garansi atau dalam kasus perusahaan hutan alam produksi ini adalah dana jaminan kinerja.

Selain pendekatan institusi yang digunakan dalam pemecahan masalah manajemen hutan, dalam buku ini juga dikupas beberapa prinsip ekonomi pelestarian pengelolaan hutan lestari yang perlu ditekankan, antara lain seperti prinsip keberadaan (*principle of existence*), prinsip relativitas (*principle of relativity*), serta prinsip komplementer (*principle of complimentarity*). Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya, tidak ada hukum atau norma khusus yang dapat diberlakukan secara umum, bahkan dalam beberapa kasus norma-norma tertentu perlu dilanggar. Misalnya, dalam prinsip keberadaan, pengaturan manajemen hutan dengan hasil yang sama setiap tahun agar dapat dipenuhi kelestarian hasil antar generasi, maka pengaturan seperti itu seharusnya ada dan keberadaannya menjadi wajib. Sementara pelanggaran konsep optimalisasi hasil mungkin perlu dilanggar. Hal ini sejalan dengan pernyataan Stigler dan Becker (1997) yang dikutip Luckert: “de Gustibus non est Disputandum”, maksudnya, rasa itu tidak dapat disalahkan. Rasa adalah rasa dan tidak dapat dibenarkan atau disalahkan. Rasa itu sendiri harus tetap ada.

Dengan prinsip relativitas, ditekankan misalnya konsep solusi optimal itu bukan absolut. Namun disini tidak hanya menekankan perbedaan absolut dan relativitas pada setiap solusi, melainkan kondisi relatif itu sendiri sejalan dengan perilaku dengan tujuan tertentu dan kepentingan pribadi untuk mencapai keberlanjutan hutan (Khan, 2003 dalam Kant dan Berry, 2005). Misalnya, hutan rakyat yang ditebang berdasarkan kebutuhan rumah tangga menjadi relatif, tergantung kebutuhan rumah tangga itu. Dalam hal ini, kepentingan rumah tangga menjadi bagian dari keberadaan hutan itu dan harus dipertimbangkan eksistensinya.

Sedangkan, dalam prinsip komplementer, perilaku dasar manusia tidak dapat secara sederhana dianggap sebagai "*homo-economicus*", tetapi sifat mementingkan diri sendiri juga dibarengi sifat menolong orang lain, sifat memaksimalkan manfaat atau keuntungan juga dibarengi sifat yang tumbuh dari nilai-nilai moral yang akan mengambil manfaat atau keuntungan secukupnya. Sifat kebutuhan hutan yang tinggi juga bisa dibarengi sifat kebutuhan yang rendah (Khan, 2003 dalam Kant dan Berry, 2005). Kondisi demikian itu memerlukan institusi yang memungkinkan berjalannya penggunaan aturan-aturan formal (peraturan-perundangan) sekaligus informal (norma, etika, peraturan tidak tertulis) dalam pengelolaan hutan dan keduanya terjaga keberadaan dan efektivitas fungsinya. Harus diakui bahwa dalam dunia nyata, aturan-aturan informal sama sekali tidak disentuh atau tidak dijadikan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan. Bahkan seolah-olah ada asumsi bahwa pendekatan hukum adalah satu-satunya daya paksa yang efektif untuk mengendalikan perilaku pengusaha dan masyarakat, meskipun ternyata asumsi ini telah diketahui tidak terbukti.

Catatan akhir

Buku yang diulas ini diharapkan dapat menjadi salah satu pijakan bagi pemikir, peneliti dan pembuat kebijakan untuk selalu memperhatikan dipenuhinya asumsi-asumsi dasar pada setiap teori atau pendekatan pengelolaan hutan lestari yang digunakan. Disamping itu, dan yang ditekankan dalam hampir seluruh isi buku ini, adalah memperhatikan luasnya cakupan fenomena, kondisi atau masalah yang harus menjadi pertimbangan dalam pengelolaan hutan. Untuk itu, ilmu majemen hutan, ekonomi, sosial-politik dan institusi tidak lagi dapat dipisahkan agar mampu menangkap kompleksitas fenomena pengelolaan hutan, yang bukan hanya berada dalam hutan saja melainkan juga berada di luarnya. Anjuran seperti ini sebenarnya telah disampaikan juga oleh Sfeir-Younis (1991), bahwa cara pikir pengelolaan hutan yang memfokuskan hanya dalam lingkungan hutan saja disebut sebagai *the forest first* dan perluasannya sebagai *the forest second*. Ironinya cara pikir dalam pengelolaan hutan di Indonesia masih tergolong *the forest first* (Khan, 2011).

Di Indonesia, tantangan mengkonsolidasikan berbagai ilmu tersebut sungguh sangat berat karena pendekatan *the forest first* cenderung masih dipelihara oleh para pemikir, peneliti maupun pembuat kebijakan pada umumnya. Dalam praktiknya, ilmu manajemen hutan yang dijabarkan menjadi teknis-teknis pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan hutan di lapangan dikuatkan dengan pendekatan hukum. Sifat-sifat perilaku manusia dan karakteristik sumber daya hutan yang kompleks serta sistem nilai masyarakat yang beragam-yang dapat ditangkap oleh ilmu-ilmu sosial-politik, ekonomi dan institusi, belum menjadi pertimbangan dasar dalam pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Yang mengherankan hal demikian itu terus berlangsung, walaupun akibatnya bagi kegagalan pengelolaan hutan sudah terjadi dan berada di depan mata.

Oleh karena itu, walaupun berat tantangan yang dihadapi, nasehat Jarot Kintz di awal tulisan ini menjadi relevan. Hidup yang singkat bahkan panjangpun, dapat tidak berguna apabila tidak mampu membuat perbedaan kearah perubahan yang lebih berarti

Volume ini merupakan langkah penting, meski bukan yang pertama, ke arah itu. Sebenarnya, langkah pertama adalah artikel "*Extending the Boundaries of Forest Economics*" di Volume 5 (2003) di jurnal *Forest Policy and Economics*. Langkah selanjutnya adalah memulai rangkaian buku ini.

Dalam buku seri pertama, para ekonom terkemuka dari ekonomi perilaku, teori kompleksitas, ekonomi sumber daya, dan teori pilihan sosial membahas aspek-aspek kunci dari ekonomi PHPL, termasuk kompleksitas, masalah etika, teori pilihan konsumen, persamaan antar generasi, ketidak-ekspresian, dan beberapa ekuilibrium. Volume kedua berfokus pada institusi pengelolaan hutan lestari dan volume ketiga dalam membenaran, karakterisasi, dan indikator keberlanjutan. Ini adalah volume keempat dari seri itu.

Fokus dari buku ini adalah pada paradigma baru ekonomi hutan yang disebut sebagai Post-Faustmann Forest Resource Economics (PFFRE). Bab pertama membahas dasar PFFRE, dan menyajikan perbedaan kunci antara FFRE dan PFFRE. Volume tersebut mencakup 12 bab lainnya yang membahas isu-isu yang berkaitan dengan ekonomi hutan dari perspektif yang berbeda dengan FFRE. Lima dari bab ini difokuskan pada isu-isu yang berkaitan dengan perilaku manusia yang berbeda dari pada manusia ekonomi rasional atau "*Chicago Man*", dua bab mengenai teori pilihan publik, dua pendekatan sistem terhadap ekonomi sumber daya hutan, dan tiga pendekatan inkremental untuk menggabungkan fitur baru di FFRE. Beberapa bab yang disertakan dalam buku ini dipresentasikan pada Kongres

Dunia *International Union of Forest Research Organizaton* (IUFRO) XXIII, 2010, Seoul.

Namun, volume itu bukan sekadar pencetakan ulang bahan-bahan kongres itu. Seleksi asli makalah dan penulisan ulang, dan pengerjaan ulang mereka setelah kongres telah dirancang untuk mencakup isu-isu paradigma baru ekonomi hutan.

KONTESTASI AKTOR ATAS PERINTAH PENGETAHUAN: TINJAUAN PRAKTIK KLAIM LAHAN/HUTAN

Apabila pikiran kita diibaratkan sebagai bangunan, disadari atau tidak, umumnya bangunan itu hasil konstruksi pengetahuan hukum-peraturan perundangan. Buktinya, banyak orang mengatakan persoalannya ada pada pengawasan dan penegakan hukum, apabila konflik dan kerusakan sumber daya alam terjadi.

Kita jarang memikirkan pengaruh pengetahuan dengan kekuasaan dibaliknya yang ikut bekerja. Bahkan masih banyak orang menganggap pengetahuan itu netral. Tidak terkait dengan hubungan antar orang dan kekuasaan.

Disertasi berjudul: *CONTESTING KNOWLEDGE of Land Access Claims in Jambi-Indonesia*, Universitas Göttingen Jerman, menguraikan bagaimana klaim lahan terjadi dengan tidak menggunakan konstruksi pemikiran seperti itu. Penyusunnya, Rina Mardiana, Kepala Pusat Studi Agraria IPB, menggunakan teori *power-knowledge* dan teori akses untuk menjelaskan bagaimana klaim lahan seperti itu. Berikut ini diuraikan isinya.

Konsep Pengetahuan-Kekuasaan dan akses yang melampaui hukum

Teori “pengetahuan-kekuasaan” oleh Michael Foucault dapat dipahami sebagai jalinan integrasi pengetahuan dan kekuasaan. Pengetahuan menopang kemampuan untuk mencapai dan/atau mempertahankan kekuasaan, sementara kekuasaan digunakan untuk membangun pengetahuan. Karena itu, pengetahuan-kekuasaan juga menopang kemampuan untuk melakukan dan mendapatkan atau mendaya-gunakan kekuasaan untuk membangun, memperkuat, melestarikan dan mempertahankan pengetahuan itu sendiri.

Teori akses oleh Jesse C. Ribot dan Nancy Lee Peluso, berbicara tentang kemampuan (*ability*) untuk memperoleh manfaat dari berbagai hal (kekayaan, kedekatan dengan orang, lembaga, maupun simbol, misalnya agama yang dominan). Sedangkan teori properti berbicara tentang hak (*rights*) untuk mendapatkan keuntungan dari berbagai hal. Selanjutnya, disebut oleh Thomas Sikor dan Christian Lund, akses terhadap properti dan kontrol atas sumber daya alam terikat dengan pelaksanaan kekuasaan dan kewenangan.

Tidak seperti pendekatan hukum, yang mana hubungan hukum antaraktor biasanya dianggap “*given*”. Siapa mengatur siapa, apa yang diatur dan konsekuensi pelanggaran atas aturan yang dibuat, seolah-olah bersifat tetap, adapun relasi akses selalu berubah. Perubahan itu tergantung posisi dan kekuatan seseorang atau kelompok dalam berbagai bentuk hubungan sosial, yang disebut sebagai relasi akses. Dalam relasi akses terdapat kemampuan untuk memperoleh kuasa melalui jaringan (*web of power*), di mana terdapat aktor-aktor dengan hubungan kekuasaan tertentu, dalam format transaksional yang saling menguntungkan.

Para aktor di dalam relasi akses itu, selalu menghitung keuntungan dan risiko yang mereka peroleh dari berbagai bentuk relasi akses yang mereka lakukan. Itu berarti, dalam relasi akses, kerja sama atau pengkhianatan untuk menimbang manfaat atau risiko tidak dapat dihindari. Strategi untuk mendapat manfaat dapat dilakukan dengan berbagai cara, tergantung pada siapa (dan memiliki apa) yang dihadapi.

Dengan kata lain, relasi akses adalah kendaraan politik untuk memanfaatkan sumber daya dan beroperasi terus menerus dalam dinamika hubungan sosial yang terstruktur. Relasi akses sangat erat kaitannya dengan dinamika kekuasaan, otoritas atau kewenangan.

Dalam pelaksanaannya, kepentingan kelompok dikonstruksikan melalui pengetahuan. Untuk klaim penggunaan lahan/hutan dikelompokkan menjadi empat kategori istilah, yaitu: pembangunan, rezim akses terbuka, tanah adat, dan reformasi agraria. Keempat istilah itu sebagai wujud konstruksi pengetahuan yang dilahirkan oleh relasi-relasi akses, yang mana masing-masing terkandung besar-kecilnya kewenangan dan siapa yang terlibat. Keempat istilah itu berkembang-melalui proses pendidikan, komunikasi sosial maupun politik-ke publik, dan berasimilasi ke dalam ritual politik yang biasa kita kenal.

Di dalam setiap istilah tersebut berisi nalar-pengetahuan, dan dibaliknya terdapat kapasitas dan kekuasaan untuk memanfaatkan otoritas melakukan klaim tanah/hutan. Dengan kata lain, pengetahuan-kekuasaan digunakan untuk mengakses tanah/hutan maupun membangun teritori ruang agraria yang lebih luas. Melalui relasi akses itulah para aktor berusaha, melalui hukum formal atau tidak, memanfaatkan tanah/hutan. Disinilah akses bisa bekerja melampaui hukum.

Fakta dalam penelitian

Pemanfaatan sumber daya alam memerlukan legitimasi dari berbagai pihak berwenang melingkupi berbagai tingkatan aktor: desa ke kecamatan sampai kabupaten, provinsi maupun tingkat nasional. Aktor lokal, misalnya kepala desa memberi legitimasi aset, dengan melalui hak pemanfaatan atau kepemilikan kepada penduduk, untuk memperoleh suara agar dipilih ke posisi yang lebih tinggi, seperti kursi legislatif di kabupaten. Namun, relasi akses tidak hanya ditentukan oleh kekuasaan yang lebih tinggi, tetapi juga oleh sejauh mana manfaat yang diperoleh digunakan untuk memuaskan aktor-aktor lain. Jadi semacam ada pertukaran. Maka, bentuk-bentuk koalisi, manuver, atau pengkhianatan, antar aktor berada dibalik klaim lahan/hutan itu.

Dengan cara-cara seperti itu, empat kategori istilah, yaitu: pembangunan, rezim akses terbuka, tanah adat, dan reformasi agraria sebagaimana disebut di atas, menghasilkan pembentukan wilayah penguasaan dengan berbagai skala. Istilah pembangunan oleh negara menghasilkan bentuk teritorial wilayah, seperti wilayah konsesi dan wilayah konservasi. Istilah adat dimanfaatkan untuk membentuk wilayah lokal yang dibangun oleh masyarakat untuk mengakses lahan/hutan.

Era reformasi 1988 melemahkan kontrol negara terhadap teritori kawasan hutan, dan pada gilirannya memotivasi relevansi penggunaan istilah rezim akses terbuka. Era reformasi itu telah menghasilkan perubahan teritori unit geografis baru, berdasarkan pengetahuan tentang klaim akses lahan yang dibangun oleh berbagai aktor/pemangku kepentingan. Perkembangan berikutnya, setelah situasi politik stabil, negara mengambil alih teritori kawasan hutan yang umumnya telah kehilangan kendali. Dalam proses ini, negara berupaya membentuk kembali rezim hak properti (*property rights*) untuk wilayah yang diakses oleh

masyarakat selama era rezim akses terbuka. Sejalan dengan itu, relasi akses dengan wujud pengetahuan tentang hak adat diperkuat dan klaimnya dilakukan pada tanah/hutan yang berada di tangan negara sejak masa revolusi.

Di desa-desa tercermin upaya terus-menerus oleh berbagai aktor untuk meningkatkan relasi akses untuk memperluas skala kekuasaan dan mencari otoritas dengan memanfaatkan proses demokrasi dan politik, misalnya ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Dorongan untuk meningkatkan kewenangan itu dibenarkan oleh perjuangan untuk membebaskan wilayah desa (adat) dari kawasan hutan negara. Sejalan dengan proses itu, pengetahuan tentang akses klaim lahan untuk tujuan pembangunan juga diperkuat Pemerintah. Hasilnya, pengembangan pengetahuan tentang klaim lahan/hutan, belum cukup dapat memengaruhi negara untuk menarik klaimnya atas wilayah hutan yang saat itu dipegang oleh masyarakat adat di pedesaan.

Kontestasi Pengetahuan-Kekuasaan

Pembangunan oleh Pemerintah didasarkan pada kepentingan peningkatan pertumbuhan ekonomi (melalui politik konsesi) dan pembangunan berkelanjutan (melalui narasi konservasi/pemulihan). Di sisi lain, pengetahuan masyarakat tentang teritorialisasi didasarkan pada hak masyarakat atas sumber daya lahan/hutan sebagai dasar untuk menciptakan mata pencaharian.

Di atas kerja dengan mudah disebut bahwa pembangunan, konsesi dan konservasi untuk kesejahteraan rakyat. Tetapi di lapangan tidak demikian.

Istilah-istilah rezim akses terbuka, tanah adat, dan bahkan reforma agraria, pada dasarnya adalah konstruksi pengetahuan yang diarahkan untuk menetapkan alasan,

argumentasi, dan klaim untuk memperjuangkan terwujudnya akses, pemberdayaan, pemanfaatan dan pengelolaan lahan/hutan oleh masyarakat, juga untuk memperoleh kekuatan dan legitimasi.

Kontestasi antara pengetahuan tentang klaim akses lahan/hutan yang dibangun oleh masyarakat dengan klaim pengetahuan yang berkembang dari Pemerintah, akibat ketimpangan struktur agraria melahirkan hegemoni oleh ideologi dominan, yaitu dari pengetahuan mengenai pembangunan itu sendiri.

Siapa yang akan keluar sebagai kelompok yang berkuasa dalam mempertahankan klaim teritorialnya, baik untuk wilayah desa atau kawasan hutan, sangat bergantung pada efektifnya penggunaan pengetahuan yang dipekerjakan oleh aktor yang berhubungan dalam relasi akses itu.

**KELESTARIAN SEKALIGUS Keadilan:
BERANI MELEPAS KEANGKUHAN BERDISIPLIN
TUNGGAL?**

Dari anggapan sederhana bahwa praktik atas konsep kelestarian sejauh ini belum banyak berhasil diterapkan, yang dicoba dibicarakan bukan pada praktiknya. Substansi konsep, terutama faktor penting yang seharusnya dipertimbangkan, perlu menjadi perhatian.

Secara fisik, untuk *renewable resources*, kelestarian diangankan jika produksi suatu komoditi tidak melebihi kemampuan medium tumbuh komoditi itu untuk memulihkannya; dibantu atau tanpa dibantu oleh kegiatan manusia.

Apa yang dikenal sebagai *sustained yield principles* dengan berbagai variasinya itu, dapat berjalan secara normal apabila terdapat dukungan secara sosial, ekonomi, maupun kelembagaan yang efektif. Karena dukungan-dukungan itu juga melibatkan kepentingan-kepentingan, maka situasi politik juga menentukannya.

Dari situ yang belum banyak digali adalah konsep sosial, ekonomi, kelembagaan dan politik seperti apa yang dapat mendukung *sustained yield principle* itu?

Yang telah populer adalah prinsip sustainable development yang dikembangkan dengan memperhatikan aspek ekonomi, sosial dan lingkungan secara simultan. Dalam hal ini, kegiatan yang disebut lestari haruslah dapat mewujudkan kelayakan finansial secara mandiri-dengan produksi mengikuti sustained yield principle tadi, dapat mengendalikan dampak lingkungan yang diakibatkannya, serta berkeadilan sosial. Maka, pasar monopoli yang harganya dpt merugikan produsen, misalnya, dapat menggagalkan upaya kelestarian.

Dengan begitu, batasan kelestarian bukan hanya berada di dalam lingkup sumber daya alam semata, tetapi sudah mencakup efektivitas kelembagaan pemerintahan maupun kondisi politik. Maka disini dapat ditegaskan bahwa persoalan kelestarian adalah urusan negara, bukan hanya tergantung pelaku usaha atau rumah tangga.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana konsep relasi urusan publik itu dengan para pelaku usaha dan rumah tangga, sehingga terbangun sinergi untuk mewujudkan kelestarian?

Yang paling mudah dikemukakan adalah adanya kebijakan insentif/disinsentif bagi pelaku usaha dan rumah tangga yang diharuskan memenuhi syarat *_sustained yield principle_* di atas. Insentif/disinsentif pada dasarnya memengaruhi perilaku agar sejalan dengan tujuan kelestarian, dengan tekanan apabila melanggarnya akan mengalami kerugian bagi dirinya sendirinya. Pendekatan ini bisa berjalan melalui mekanisme pasar, sehingga apabila efektif akan mengurangi kegiatan pengawasan command and control yang biasanya juga bermasalah. Misalnya kapasitas pengawasan rendah, terdapat konflik kepentingan, korupsi, maupun penegakan hukum yang lemah.

Jika begitu, lembaga-lembaga negara seharusnya juga terikat pada kepentingan kelestarian secara langsung. Artinya, kerugian negara akibat pengelolaan sumber daya alam yang tidak lestari, semestinya menjadi ukuran kinerja lembaga-lembaga negara itu. Pada saat lembaga-lembaga negara mempunyai tolok ukur kinerjanya sendiri, biasanya kebijakan yang dikeluarkan juga hanya terbatas untuk kepentingan capaian kinerjanya itu. Pada kondisi itu, by desain, persoalan kelestarian akan selalu diletakkan di luar jangkauan peran lembaga-lembaga negara tadi.

Siapa yang diuntungkan atas kelestarian atau ketidaklestarian pengelolaan sumber daya alam, juga menentukan kebijakan kelestarian bisa dijalankan atau tidak.

Jika ada situasi tidak lestari dan yang diuntungkan yang punya kekuasaan tinggi (*absolute power*), maka situasi tidak lestari akan berlanjut. Karena "keuntungan" itu bisa diperoleh dari kondisi bad governance penyebab ketidaklestarian, yang justru harus dipertahankan. Situasi lestari yang menguntungkan orang banyak, berkuasa atau tidak berkuasa, dan berjangka-panjang, menjadi tidak mudah mendapat dukungan secara politik, ketika pemain-pemain politik hanya bekerja untuk kepentingan kelompoknya.

Jika begitu maka tata-kelola perusahaan (*good corporate governance*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi syarat kelestarian. Keterbukaan informasi, partisipasi maupun akuntabilitas bagi publik bisa menjadi prinsip-prinsipnya. Aspek-aspek itu dianggap penting, karena dalam setiap pengambilan keputusan ada implikasi bagi kepentingan publik.

Dengan berbagai kasus korupsi sumber daya alam yang telah terungkap, adanya lembaga-lembaga negara yang masih menutup diri dan tidak partisipatif menunjukkan adanya kepentingan, jaringan-jaringan yang mendukung,

maupun kekuasaan sebagai penopang bekerjanya kepentingan kelompok. Pada tingkat yang sangat akut, sayangnya, bahkan keputusan-keputusan pemanfaatan sumber daya alam-yang tidak lestari dan tidak adil, bisa dilakukan secara legal. Keputusan itu bisa legal, karena dilaksanakan sejalan dengan kebijakan publik maupun peraturan-perundangan yang sah. Tetapi, penetapannya dilakukan dengan tidak terbuka dan tidak akuntabel untuk kepentingan kelompok tertentu, melalui penggunaan peran negara (state capture).

Ilmu lapangan transdisiplin

Pada tingkat praksis, kelestarian sangat ditentukan bagaimana keputusan diambil. Antara perusahaan yang relatif punya daya lenting terhadap kapasitas finansial dengan rumah tangga yang harus tersedia kebutuhan dasar hidup hari itu juga, sangat berbeda respon masing-masing thd kelestarian. Kisah sukses perusahaan melindungi hutan alam sbg sumber air untuk mengelola hutan tanaman di lahan gambut, serta masyarakat yang mengubah komoditi arang (menebang mangrove) menjadi komoditi udang dan kepiting (melindungi mangrove), bisa terjadi, karena ditunjang teknologi, ilmu pengetahuan maupun kearifan lokal dan berani melawan mainstream.

Itu artinya, jalan raya tanpa rambu tidak selalu menjadi sebab jalan macet atau tabrakan. Situasi yang buruk untuk mewujudkan kelestarian belum tentu membuat perusahaan atau masyarakat berperilaku buruk. Menuju dan mempertahankan kelestarian bisa terwujud karena terbuka dalam penggunaan ilmu pengetahuan, teknologi maupun kearifan lokal. Kebijakan dan peraturan sebaiknya memperhatikan kenyataan itu.

Penutup

Beberapa referensi mengenai kutukan sumber daya alam (*resources curse*) menunjukkan bahwa negara-negara yang kaya atas sumber daya alam merupakan paradoks, karena justru cenderung otoritarian, banyak konflik, melakukan pembiaran dan berujung pada kegagalan menyejahterakan rakyatnya. Bahkan paradoks itu berlanjut ketika sumber daya alam semakin langka.

Menghilangkan paradoks itu, sebaiknya bukan hanya bertumpu pada regulasi-regulasi mainstream yang dianggap sebagai hal penting cara melestarikan, tetapi perlu masuk pada transdisiplin peran ilmu pengetahuan, teknologi maupun kearifan lokal. Itu artinya harus bisa meninggalkan keangkuhan berdisiplin tunggal.

PENELITIAN BIAS, INTEGRASI ILMU DAN "KAMPANYE HITAM"

Biasanya diterima begitu saja bahwa penelitian ditujukan untuk menghasilkan pengetahuan objektif; dan ini dibutuhkan komitmen untuk menjaga netralitas. Namun, komitmen itu seringkali diperdebatkan bahwa penelitian bisa bersifat politis. Terutama dalam hal pemilihan dan dipenuhi atau tidaknya asumsi-asumsi, dampak-dampak yang diakibatkan, serta siapa yang diuntungkan dan dirugikan.

Kehati-hatian dalam mengambil kesimpulan atau membuat pernyataan sangat penting, karena anggapan-anggapan yang seperti logis seringkali bisa tidak sesuai dng kenyataan. Pengetahuan mengenai kasus-kasus seringkali digeneralisasi atau kesimpulan seringkali tidak valid, karena asumsi dasar yang digunakan tidak terpenuhi.

Kesalahan-kesalahan seperti itu, walau pelik, tetapi relatif mudah ditemukan dan secara normatif mudah diperbaiki. Namun, yang terjadi dapat sengaja ingin menyatakan kesimpulan atau pernyataan tertentu, kemudian ditelusuri data, dipilih model-model, dibuat analogi-analogi atau dipilih kesimpulan-kesimpulan lain yang sudah ada, yang dapat mendukungnya.

Bias sejak dalam pikiran, karena metoda yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi lapangan, juga bisa dijumpai.

Cara lain untuk membuat pernyataan memihak yaitu mengatakan sesuatu tetapi tidak seluruhnya (half true). Misal hanya menyatakan manfaat tanpa pengorbanan untuk mendapat manfaat itu, atau sebaliknya. Hanya menyatakan korban tanpa menyebut untung yang didapat.

Ada juga suatu kondisi yang mana cara pandang oleh ilmu yang berbeda dapat menghasilkan fakta berbeda, atau bahkan menghasilkan pernyataan yang bertentangan. Misalnya layak secara ekonomi tidak layak secara sosial; yang, walaupun tidak ada kekeliruan dan memang berbeda, tetapi yang dinyatakan dipilih salah satu saja seperti dalam half true.

Terkait hal-hal tersebut, Mikael Klintman dalam bukunya *“Human Sciences and Human Interests: Integrating the Social, Economic, and Evolutionary Sciences”*, 2016, disebut bahwa para cendekiawan lanskap menganut ilmu berbeda dapat mengambil asumsi berdasarkan interestnya masing-masing. Dalam kelompok-kelompok disiplin ilmu sosial, ekonomi, dan ilmu-ilmu lainnya yang masih terus berevolusi, keangkuhan pengguna ilmu tertentu atas pendekatan ilmu lainnya seringkali masih ditemukan. Inti ilmu pengetahuan mengenai manusia menggambarkan bagaimana mereka memahami kepentingan mereka sendiri, serta bagaimana kepentingan itu tertanam di dalam setiap disiplin ilmu yang digunakan, dan berhubungan dengan klaim apa yang dibuat serta rekomendasi apa yang disarankan.

Dengan membandingkan teori dan contoh nyata penelitian tentang kesehatan dan lingkungan melalui lensa ilmu sosial dan ekonomi, Klintman mengurai kerangka kerja integratif atau transdisiplin bagaimana perilaku dan subyektivitas manusia dapat dianalisis dengan lebih baik melalui berbagai perspektif ilmu. Hal itu diperlukan untuk menghindari penalaran dogmatis. Pendekatan itu menawarkan wawasan baru dan sangat relevan bagi ilmuwan dan mahasiswa

tingkat lanjut, dan juga keputusan-keputusan di bidang sosial, kebijakan ekonomi, ilmu politik dan disiplin lainnya yang terkait.

Martyn Hammersley dalam papernya "*Taking Sides in Social Research: Essays on Partisanship and Bias*" 2001, menggunakan argumen klasik oleh C. Wright Mills, Howard Becker dan Alvin Gouldner, bahwa kasus-kasus penelitian yang memihak biasanya tidak cukup meyakinkan dalam membangun argumen-argumennya. Di sisi lain, komitmen cerdas dan skeptis terhadap prinsip objektivitas dan netralitas-nilai (*value free*) tetap perlu menjadi fitur penting penelitian, karena (dapat) dilekati subyektivitas.

Fakta sebagai musuh negara?

Di dunia nyata, klaim kampanye hitam dalam pengelolaan sumber daya alam bisa mengandung informasi mengenai kenyataan dan kebenaran, yaitu mengenai masalah-masalah masyarakat adat dan lokal seperti perampasan tanah, deforestasi dan pemusnahan habitat satwa liar, penggusuran wilayah adat oleh lokasi perizinan, pencemaran sungai, suap/peras "tokoh adat", jual-beli tanah manipulatif ataupun indikasi pelanggaran HAM. Fakta seperti itu terdokumentasi dengan baik, misalnya dalam laporan *national inquiry* KOMNAS HAM.

Di saat pemerintah menjalankan *political will* meningkatkan akses dan memulihkan hak atas sumber daya alam bagi masyarakat lokal dan adat seperti sekarang ini, justru di lapangan kriminalisasi rakyat miskin sering dijumpai. Bahwa segala catatan hitam di atas menjadi berita yang diulang-ulang muncul di media, karena persoalannya tidak kunjung selesai. Dan dengan menyebutnya sebagai kampanye hitam, persoalan nyata yang merugikan banyak pihak itu seperti sengaja ditenggelamkan. Bahkan pengungkapnya, alih-alih dihargai, bahkan bisa

diperlakukan atau dicap atau distigmatisasi sebagai anggota kelompok yang menjadi musuh negara.

Walaupun saat ini aliran dan kemudahan mendapat informasi sudah begitu cepat, tetapi kecepatan itu tidak berhubungan dengan kebenarannya untuk memperbaiki segala sesuatu yang timpang. Kebenaran itu sendiri dapat bias sejak di dalam pikiran, karena kurangnya upaya menelusuri fakta sesungguhnya, termasuk akibat adanya interest dan framing yang menyaring atau memilih fakta mana yang layak digunakan.

Framing informasi dapat menghasilkan kesalahan persepsi dan ini sangat berbahaya. Seperti disebut Robert Jervis, 1988: *War is most likely if you overestimate others' hostility but underestimate their capabilities. War can occur without misperception, but rarely.*

KELESTARIAN DALAM DILEMA "DOUBLE BIND"

Dalam publikasi Garrett Hardin yang terkenal "*The Tragedy of the Commons*", 50 tahun yang lalu, dibuat pertanyaan: "Jika kita minta seseorang yang sedang mengeksploitasi bentang alam sebagai barang milik bersama (atau yang dikuasai negara) harus berhenti atas nama hati nurani, apa yang akan dia dengar?"

Secara sadar atau tidak, orang itu akan merasa bahwa ia telah menerima dua komunikasi saling bertentangan. Pertama, dari komunikasi langsung: "Jika anda menolak apa yang kami minta, kami akan secara terbuka mengutuk anda, karena tidak bertindak sebagai warga negara yang bertanggung jawab". Kedua, komunikasi dari dalam hatinya: "Jika anda menjalankan apa yang kami minta, kami akan dengan sekejap mencap anda sebagai orang bodoh, karena yang lain dengan mudahnya mengeksploitasi bentang alam itu".

Setiap orang bisa terperangkap dalam apa yang disebut Gregory Bateson sebagai "ikatan ganda (*double bind*)". Retorika yang digunakan pada kejadian semacam itu dirancang untuk menghasilkan perasaan bersalah pada orang yang tidak kooperatif. Selama berabad-abad diasumsikan bahwa rasa bersalah adalah unsur yang berharga, bahkan mungkin sangat diperlukan, dari kehidupan yang beradab. Sekarang, kita mulai

meragukannya. Di tengah-tengah peradaban yang semakin renggang.

Ikatan ganda adalah komunikasi dilematis yang menyedihkan secara emosional, di mana seorang individu (atau kelompok) menerima dua atau lebih pesan yang bertentangan, dan satu pesan meniadakan yang lain. Ini menciptakan situasi di mana respon yang berhasil terhadap satu pesan menghasilkan respons yang gagal untuk pesan yang lain, sehingga orang tersebut secara otomatis akan salah, terlepas dari respon apa yang dipilih. Ikatan ganda terjadi ketika orang tersebut tidak dapat menghadapi dilema yang dihadapi, dan karena itu tidak dapat menyelesaikan atau memilih jalan keluar dari dilema itu.

Ikatan ganda sering digunakan sebagai bentuk kontrol tanpa paksaan secara terbuka. Yaitu penggunaan kebingungan yang membuat sasarannya, seseorang atau kelompok, sulit untuk menanggapi dan juga menolaknya.

Sebuah ikatan ganda umumnya mencakup tingkat abstraksi yang berbeda atas urutan pesan dan pesan-pesan itu dapat dinyatakan secara eksplisit atau implisit, atau dapat disampaikan dengan nada suara atau bahasa tubuh tertentu. Komplikasi lebih lanjut muncul ketika ikatan ganda sering merupakan bagian dari hubungan terus menerus dari pemberi dan penerima pesan ikatan ganda itu.

Apabila bisa diperluas, hal itu terkait dengan perintah melaksanakan kegiatan sesuai peraturan tetapi akibatnya merugikan orang banyak atau negara atau peraturan bila dijalankan akan gagal secara teknis (misal menanam pohon di musim kemarau). Atau bila bisa diperluas lagi: harus menghabiskan anggaran tetapi tidak berhubungan dengan pencapaian outcome.

Dalil telah usang?

Jika kelestarian hutan atau sumber daya alam lainnya, pada tingkat unit manajemen, adalah suatu perintah setidaknya perintah undang-undang, mungkin bisa mengandung ikatan ganda itu. Dalam tata kelola yang buruk (*bad governance*) kalimat Hardin di atas relevan dikutip sambil dimodifikasi: "Jika anda bertingkah laku seperti yang diminta undang-undang, kami akan dengan sekejap mencap anda sebagai orang bodoh, karena yang lain dengan mudah melanggarnya, dan akibatnya bisa berbisnis dengan ribuan persen keuntungan dari modalnya".

Maka kita bisa dengan mudah menduga, frame mengatur kelestarian hanya dari dalil mempertimbangkan jumlah produksi, penerimaan sosial dan dampak lingkungan belum cukup menjadi cara mewujudkan kelestarian itu sendiri. Mungkin kita perlu berfikir ulang untuk memastikan syarat kecukupan terwujudnya kelestarian itu. Sebab, ketika perintah kelestarian tidak bisa ditolak, dan ikatan ganda berjalan bersama *bad governance*, ketidak-lestarian adalah pilihan paling rasional. Dan ini merugikan negara. Dan bukti di lapangan sudah sangat banyak.

**POSISI PODIUM DAN ARENA:
AKADEMISI/TENAGA AHLI SEBAGAI PENYEBAB
EKSKLUSI MASYARAKAT DARI SDA DAN PERUSAKAN
LINGKUNGAN HIDUP?**

Apabila kenyataan menjadi pusat perhatian, trans-disiplin menjadi pilihan, apakah itu untuk penelitian ataupun gerakan sosial. Dalam PSDA semakin jelas bahwa dibalik persoalan yang dijumpai, terjadi kontestasi power, yang bahkan dari hari ke hari semakin tidak seimbang. Seluruh kata dan simbol sudah digunakan oleh yang powerfull, seperti kata: partisipasi, pemberdayaan, kerja sama, kolaborasi, memperhatikan HAM, dst, tetapi kriminalisasi semakin mendominasi proses eksklusi, misalnya bagi masyarakat adat, petani dan buruh.

Oleh kebanyakan orang, kontestasi power itu dianggap tabu diungkap, atau hanya sekedar menjadi rahasia umum, sehingga kenyataan perusakan maupun pemanfaatan SDA yang tidak adil semakin mendapat tempat. Disinilah kenyataan harus diungkap, kredibilitas periset dituntut, kebenaran ditunjukkan dan dipertahankan. Tetapi apakah semudah itu?

Ada tiga posisi yang menjadi penyebab perbedaan pertimbangan, pengambilan keputusan atau pernyataan kebenaran oleh seseorang, dalam hal ini akademisi atau tenaga ahli. Yaitu posisi podium-1, podium-2 dan posisi arena.

Di posisi podium-1 akurasi hubungan fakta dan teori diuji dengan verifikasi, pilihan-pilihan cara pikir atau paradigma dimungkinkan, dan asumsi-asumsi dapat digunakan. Tidak ada kebutuhan kata "berani", karena kebenaran dan kesalahan letaknya dalam pikiran, atau dalam bentuk kata-kata, yang mungkin juga tidak mudah difahami pendengar suara dari podium itu, walau diucapkan dengan teriakan sekalipun.

Dengan kata lain, podium terpisah dari dunia nyata. Podium, walaupun punya pilihan netral atau memihak, tetapi bisa membebaskan diri dari tekanan-tekanan. Meski begitu, podium bisa menghadirkan kebencian atau dukungan, terutama bila juga digunakan untuk memburukkan sesuatu yang belum tentu buruk atau membaikkan sesuatu yang belum tentu baik; bahkan menyebutkan yang benar adalah benar yang salah adalah salah, juga bisa menghadirkan kebencian.

Posisi podium-2 serupa dengan podium-1 tetapi tidak menghubungkan apa yang dilakukannya itu dengan kenyataan di luar sana. Di posisi ini tidak dipersoalkan siapa yang akan membaca hasil riset atau menggunakan rekomendasinya, karena umumnya punya pandangan ilmu pengetahuan itu netral. Ilmu pengetahuan tidak dianggap sebagai pisau yang penggunaannya, bermanfaat atau menghasilkan penderitaan, tergantung siapa yang memegang dan untuk apa.

Di posisi arena, hampir serupa dengan posisi podium-1, tetapi umumnya berseberangan dengan posisi podium-2. Tetapi akademisi atau tenaga ahli disini menjadi bagian dari subyek-subyek yang dibicarakan. Ia bisa menjadi penyelesaian atau bagian dari masalah. Ia bisa menjadi korban atau mendapat manfaat dari perubahan-perubahan sosial yang terjadi.

Ia mempunyai pertimbangan lain, berani atau tidak, karena tanah yang diinjak dimana suara dilantunkan atau keputusan diambil, punya konsekuensi langsung bagi dirinya, dan bisa sampai pada suatu titik: selamat atau celaka. Di posisi arena, kebenaran bisa membawa perbaikan secara langsung, tetapi di waktu yang sama juga bisa menciptakan ancaman oleh yang dirugikan.

Diskusi buku "ANALISIS KEBIJAKAN PSDA: Diskursus-politik-aktor-jaringan" di USU-Medan, 20/2/2018, terdapat suasana antara lain mempertanyakan kiprah dan posisi akademisi/tenaga ahli di atas. Sebagai pemikir, pemberi rekomendasi, juga pembuat dokumen-dokumen resmi pemerintah yang menjadi acuan pengambilan keputusan, mungkin sudah waktunya mempertanyakan hal itu.

Tanggung jawab akademisi/tenaga ahli diminta, sejalan dengan tugas dan kewajiban sehari-hari yang dilakukannya. Posisi di podium atau arena akhirnya menjadi pertanyaan, terkait dengan pertanyaan mengenai netralitas ilmu di tengah-tengah ketidakadilan dan adanya konflik moral dalam pengelolaan sumber daya alam.

Jadi ingat ucapan Martin Luther King, Jr: "*The hottest place in hell is reserved to those who remain neutral in times of great moral conflict.*" Atau oleh Desmon Tutu: "*If you are neutral in situations of injustice, you have chosen the side of the oppressors. If elephant has its foot on the tail of a mouse and you say that you are neutral, the mouse will not appreciate your neutrality*"

MENUJU KONTESTASI NARASI PEMBANGUNAN

Dalam diskusi pertumbuhan ekonomi belakangan ini, dinyatakan bahwa peningkatan investasi (PMTB) sebagai memicu pergeseran ke arah struktur yang lebih produktif. Oleh karenanya diperlukan kondisi agar investasi meningkat, melalui: stabilitas keamanan, kepastian hukum, dan penegakan hukum yang tegas. Contoh upaya itu dilakukan melalui: mengelola pergerakan buruh mogok agar tidak mengganggu proses produksi, meredam penolakan pembangunan oleh masyarakat adat, menjaga infrastruktur dari perusakan warga, melawan korupsi yang dilakukan birokrasi, serta menghilangkan ketidak-pastian usaha.

Hubungan linier antara struktur lebih produktif yang ingin dicapai dengan segenap upaya yang diperlukan nampak masuk akal. Apalagi yang dimaksud dengan struktur produktif adalah pada tingkat agregat nasional, tanpa dipersoalkan siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan. Dengan kata lain, ukuran pembangunan yang diterapkan dengan tanpa subyek utama, yaitu masyarakat yang paling rentan dengan adanya investasi itu. Lebih singkatnya sebagai: pembangunan tanpa subyek. Sementara itu, dibalik beberapa contoh upaya yang disebutkan, seperti penolakan pembangunan oleh masyarakat adat justru akibat pelanggaran-pelanggaran pelaksanaan kebijakan investasi itu sendiri, misalnya masalah hak-hak atas ruang hidup masyarakat adat yang penyelesaiannya diprivatisasi. Setiap

investasi harus menyediakan biaya “pembebasan lahan”, yang mana dalam praktik-praktiknya investor sebagai pemain dihadapkan langsung dengan masyarakat adat juga sebagai pemain, dengan tanpa wasit. Bahkan yang diharapkan sebagai wasit pun berperilaku seperti pemain.

Maka kata “meredam” yang menjadi pilihan, menjadi sangat tepat, yang berarti: mengurangi, menghilangkan, menghalangi atau membendung (bunyi pistol atau serangan kesebelasan lawan) (lihat KBBI), sehingga masyarakat adat dianggap sebagai hal yang memekakkan telinga atau sebagai lawan, maka harus diredam. Demikian pula upaya, misalnya melawan korupsi yang dilakukan birokrasi tanpa menyebut swasta. Padahal 80% pelaksanaan korupsi melibatkan swasta (KPK, 2017).

Ungkapan-ungkapan di atas menunjukkan bahwa stabilitas keamanan guna peningkatan investasi yang dimaksud itu sama sekali tidak berpihak pada subyek utama yaitu masyarakat yang paling rentan; atau kalaupun subyek itu diperhatikan, perhatian itu tidak masuk dalam konsep itu; karena asumsinya ditangani oleh pendekatan lain (dengan konsep lain lagi). Pendekatan mainstream ini pada dasarnya hanya sampai menggunakan multi-disiplin (sosial, ekonomi, lingkungan ada tetapi dijalankan secara terpisah), tetapi tidak sampai menggunakan trans-disiplin (berbagai pendekatan digunakan sejak akar masalah pembangunan diidentifikasi). Selain itu, dari kaca mata outcome pembangunan keseluruhan, narasi ekonomi *mainstream* mengesampingkan asumsi-asumsi dasar pada teori ekonomi itu sendiri-seperti tidak dipenuhi *secure of property rights* atas lahan dan SDA umumnya, terjadinya *increasing return to scale*, maupun mengesampingkan asumsi bidang lain seperti persoalan tata-kelola (*governance*) maupun persoalan institusi yang seharusnya mendukung perilaku pelaku ekonomi seperti diharapkan dalam teori, padahal nyatanya asumsi itu tidak terpenuhi.

Dari kacamata birokrasi Pemerintah/Pemda, asumsi teori ekonomi maupun asumsi peran bidang lain harus dipenuhi agar frame ekonomi *mainstream* bisa berjalan, layak dikesampingkan, karena masing-masing sudah punya urusan-urusan (tupoksi) sendiri. Desain birokrasi tersebut memang dibuat “rabun jauh” sehingga hanya mampu memperhatikan serapan anggaran dan output sendiri-sendiri; dan yang demikian ini sudah dibenarkan oleh semua pengawas pembangunan. Mereka secara sendiri-sendiri atau bersama-sama tidak ada yang berTanggung jawab terhadap outcome pembangunan. Itu artinya, dampak negatif dijalankannya ekonomi *mainstream* yang seharusnya dapat dicegah oleh instrumen dan dilakukan oleh lembaga-lembaga negara sesuai bidangnya, faktanya (kinerja lingkungan, konflik, kemiskinan yang belum atau tidak terpecahkan) menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara itu gagal menangani dampak negatif tersebut. Sementara itu, di waktu yang sama, dampak negatif tersebut terus diproduksi dan direproduksi kembali oleh kebijakan-kebijakan ekonomi *mainstream*.

Khusus yang berkaitan dengan kerusakan SDA dan LH, memang tidak ada ukuran pembangunan yang menyebabkan kerusakan SDA dan LH itu menjadi ukuran kinerjanya. Naik atau turunnya SDA yang dikelola swasta maupun BUMN, juga tidak ada kaitannya dengan untung/rugi pengelolanya itu. Kesehatan perusahaan secara finansial hanya diukur dari profitabilitas jangka pendek, dan keuntungan usaha itu tidak berhubungan dengan besarnya kerusakan SDA yang terjadi. Di Perhutani, misalnya, bahkan kayu jati curian yang bisa ditemukan, dapat dibukukan sebagai pendapatan dalam akuntasinya. Maka kalau perusahaan ingin untung bisa “mencuri kayunya sendiri”, karena hutan jati yang dikelolanya bukan aset perusahaan dan tidak dibukukan sebagai *fix cost*.

Secara empiris terjadi *trade off* antara pertumbuhan ekonomi, kemiskinan dan kondisi lingkungan hidup (Bappenas, 2017). Itu artinya, pendekatan agregat ekonomi tidak didasarkan pada kepentingan peningkatan akses masyarakat miskin terhadap sumber daya (informasi, keterampilan, pendidikan, modal, sumber daya alam, dlsb), juga gagal mengendalikan dampak negatif bagi lingkungan hidup, sejak dalam konseptualisasinya maupun perencanaan pembangunannya.

Namun hal tersebut kini diantisipasi oleh Bappenas, dengan mencanangkan *draft* desain pembangunan untuk mengatasi *trade off* tersebut. Hal itu, dalam konteks perencanaan pembangunan, disebabkan selama ini Bappenas hanya menerima rencana pembangunan sektor yang dikompilasi menjadi rencana pembangunan nasional, tanpa ada penyaringan untuk menghindari terjadinya *trade off* itu. Yang masih menjadi pertanyaan adalah: bagaimana strategi penyaringan tersebut, sementara politik alokasi anggaran juga ditentukan oleh pihak-pihak diluar jangkauan kewenangannya?

Sumber daya alam sebagai modal sosial

Pendekatan pembangunan, yang manapun itu, mempunyai segenap asumsi. Dalam ilmu ekonomi asumsi utama yaitu bahwa manusia akan merespon pemanfaatan atau produksi barang/jasa berdasarkan setinggi-tingginya manfaat atau setinggi-tingginya keuntungan yang ditentukan oleh harga, informasi, pengetahuan maupun rendahnya hambatan proses penyesuaian konsumen maupun produsen atas perubahan faktor-faktor penentu tersebut. Dalam hal ini, sumber daya alam hanya sebagai obyek sumber barang/jasa, yang mana tingkat kelangkaan barang itu, sangat menentukan bagaimana ekonomi berjalan. Asumsi umum tersebut seringkali tidak berlaku apabila yang dilihat

adalah ekonomi masyarakat yang kehidupannya belum masuk ke dalam sistem ekonomi pasar pada umumnya.

Dalam lingkup sistem ekonomi masyarakat seperti itu, pengetahuan lokal memegang peran penting dan tidak semata-mata faktor-faktor ekonomi mikro pada umumnya. Pengetahuan lokal dapat menentukan apa yang diperbuat masyarakat (konsumsi dan produksi) terhadap sumber daya alam yang mempunyai karakteristik tertentu, maupun dapat menentukan hubungan-hubungan antar orang atau antar kelompok masyarakat yang kemudian membentuk institusi sosial masyarakat. Sebaliknya institusi sosial itu juga berfungsi memelihara dan mengembangkan pengetahuan lokal, termasuk mengawal perubahan-perubahannya.

Karakteristik tertentu dari sumber daya alam yang disebutkan itu, biasanya mempunyai sifat ketersediaannya yang tidak tak terbatas. Berkurangnya atau hilangnya sumber daya alam, dengan demikian, dapat berbalik menentukan perubahan atau bahkan hilangnya pengetahuan lokal karena perubahan atau kehilangan obyek atau medium (ruang hidup) dimana pengetahuan lokal itu diterapkan. Dengan demikian, antara pengetahuan lokal, sumber daya alam, maupun institusi sosial mempunyai hubungan yang erat. Sementara itu, keputusan atas pilihan setiap individu-individu maupun atas pilihan bersama sangat menentukan keberlanjutan sumber daya alam. Pilihan-pilihan itu biasanya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor dari luar komunitas itu misalnya pasar, informasi ataupun regulasi yang juga menentukan perubahan pengetahuan lokal.

Kenyataan seperti itu menunjukkan bahwa sumber daya alam, dalam perkembangan ekonomi masyarakat, tidak hanya dilihat dari sisi kelimpahan atau kelangkaan sebagaimana teori ekonomi umumnya, tetapi menjadi bagian dari keberadaan atau hilangnya institusi sosial

masyarakat. Dengan kata lain, sumber daya alam bukan sekedar komoditi yang diperdagangkan secara ekonomi, tetapi menjadi ruang hidup penting bagaimana pengetahuan dan kearifan lokal dipertahankan. Maka, dengan diberlakukannya pendekatan ekonomi pasar klasik sampai ke tingkat masyarakat seperti ini, akan menghilangkan atau mengganti ruang hidup dan mempunyai konskuensi perubahan sosial-budaya yang hanya diantisipasi secara sederhana, misalnya menjadi bentuk kelola sosial di dalam studi AMDAL.

Masalah institusi

Peradaban manusia ribuan tahun yang lalu telah mengabarkan dan memberi pelajaran penting tentang keberhasilan dan kegagalan kehidupan suatu komunitas akibat keputusan atas pilihan-pilihan tersebut. Namun sayangnya, sangat sedikit yang dapat menggunakan pelajaran penting itu. Dalam hal ini, Diamond (2005) misalnya, memberi penekanan atas permasalahan kerangka pikir dan daya kritis masyarakat yang melatar-belakangi pilihan-pilihannya itu. Dan dalam kondisi yang sudah berubah dan dalam ruang yang lebih luas, pengetahuan lokal, sistem nilai, aliran politik maupun kerangka pembangunan, bahkan ada yang sudah waktunya ditinggalkan akibat tidak lagi mampu menghadapi situasi kompleks (*complex societies*) akibat akumulasi masalah bertahun-tahun yang dihadapi.

Kegagalan belajar berbagai bangsa, dari analisis Jared Diamond, akibat lemahnya para pengambil keputusan memahami adanya kondisi sosial yang kompleks (*complex societies*) tersebut. Keputusan yang terpusat, aliran informasi yang tinggi, koordinasi yang tinggi, instruksi yang didominasi oleh kewenangan formal, maupun adanya pemusatan sumber daya, adalah hal-hal yang menjadi perhatiannya. Adanya *complex societies* tanpa disertai

adanya kemampuan institusi untuk mengatasinya hampir selalu berakhir dengan kegagalan.

Dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia pada umumnya, aspek-aspek institusi senantiasa dianggap "given". Dianggap mampu beradaptasi dengan *complex societies* yang dihadapinya, padahal kenyataannya tidak demikian. Bahkan sebaliknya, kebijakan dan program pembangunan dapat menghasilkan faktor-faktor yang menumbuhkan terjadinya *complex societies*. Keputusan bukan hanya terpusat tetapi memerlukan prosedur panjang, pedoman umum tidak dikuasai oleh pelaksana, biaya transaksi tinggi, informasi dari pusat ke daerah tidak sama, inovasi yang benar berdasarkan kondisi di lapangan disalahkan oleh pedoman dan petunjuk kerja, akhirnya biaya pembangunan tidak tepat sasaran.

Kemampuan dan kapasitas institusi, dengan demikian, menjadi unsur utama baik bagi individu, masyarakat, maupun lembaga-lembaga. Rendahnya kemampuan dan kapasitas institusi biasanya mengakibatkan tiga jenis kegagalan, yaitu: gagal mengantisipasi datangnya masalah, gagal mempersepsikan masalah dengan benar, maupun gagal memecahkan masalah yang benar dengan benar. Dari ketiga jenis kegagalan itu yang terpenting untuk ditelaah lebih jauh adalah gagal mempersepsikan masalah dengan benar, yang berakibat gagal mengantisipasi datangnya dan gagal memecahkannya.

Sebagaimana diungkap dalam berbagai referensi kebijakan publik, kesalahan utama bagi pengambil keputusan adalah salah dalam menentukan masalah. Inilah yang disebut sebagai kesalahan tipe ketiga: *problem unsolving*. Pancaindera bahkan tidak selalu dapat menetapkan masalah, sebagaimana dokter memerlukan diagnosa dengan berbagai alat khusus untuk mengetahui sumber penyakit. Pengetahuan maupun berbagai ilmu maupun perilaku yang

didasarkan oleh kebudayaan, mungkin menjadi pengetahuan dan perilaku yang tepat pada masa lalu, namun bisa jadi menjadi penghambat untuk saat ini, karena berbagai faktor kehidupan sudah berubah-asumsi-asumsi dasar teori yang digunakan tidak terpenuhi. Sementara perkembangan ilmu pengetahuan yang menjadi dasar penetapan kebijakan biasanya lebih lambat untuk menyesuaikan adanya perubahan-perubahan yang telah terjadi dengan sangat cepat.

Bahkan, perubahan-perubahan itu sendiri seringkali tidak disadari. Akibatnya, seringkali dalam pengambilan keputusan baik pada tingkat individu maupun masyarakat, terjadi analogi keliru, ataupun secara harfiah memang masalah tidak mudah dilihat seperti perubahan tata ruang yang berubah perlahan-lahan (*creeping normalcy*) atau lanskap amnesia. Dalam kondisi seperti itu orang lupa bagaimana pemandangan lanskap tertentu 50 tahun yang lalu berbeda dengan saat ini, karena perubahan dari tahun ke tahun terjadi secara perlahan-lahan. Hal-hal demikian itu menjadi tidak memungkinkan masalah diantisipasi datangnya. Juga sulitnya masyarakat tertentu berubah akibat kukuhnya pendirian oleh perilaku rasional atau tidak rasional, egois, maupun bahkan akibat nilai-nilai budaya yang justru dapat menjadi penghambat untuk memikirkan pemecahan masalah dengan cara berbeda.

Fakta bahwa saat ini sudah terjadi ketimpangan ekonomi, ketidakadilan, maupun proses-proses sosial yang berjalan dengan pengetahuan lokal yang tersisa semestinya menjadi social and political mapping untuk memikirkan ulang bagaimana kebijakan ekonomi nasional sewajarnya dijalankan. Yang kemudian penting untuk dipelajari adalah, ketika hilangnya pengetahuan lokal itu terjadi secara bersamaan atau *ko-evolusi* dengan hilangnya sumber daya alam yang menjadi bagian dari medium pengetahuan lokal, pengetahuan lokal apa yang kemudian berkembang,

termasuk bagaimana pergeseran institusi lokal yang lebih luas, yang akan menjadi gardan utama menjalankan sistem ekonomi yang akan dikembangkan.

Bagaimanapun juga, akibat politik ekonomi yang berjalan saat ini, perkembangan masyarakat selanjutnya lebih dipengaruhi oleh institusi pasar, menggunakan *rational behavior* untuk memecahkan masalah-masalah yang dialami. Rasio yang kebenarannya di dalam pikiran, seringkali mendominasi ide munculnya solusi-solusi. Dalam proses pembuatan solusi-solusi dalam kebijakan publik, misalnya, juga terwujud psikologi kerumunan (*crowd psychology*) yaitu keputusan hanya karena ikut-ikutan akibat kurangnya tanggung jawab individual, adanya sekelompok orang (*group think*) yang dapat membuat keputusan tidak masuk akal dari logika publik yang sudah terbukti kebenarannya, adanya penolakan bukan karena adanya argumen kuat dan relevan, tetapi hanya ada hambatan psikologis (*psychological denial*), yang mana semua itu pada prinsipnya dalam proses-proses penetapan keputusan tidak lagi dapat mencerna apa yang sebenarnya terjadi, dan oleh karena itu gagal menetapkan solusi-solusi yang dihadapi.

Ironinya, *rational behavior* maupun *irrational behavior* bukan hanya akibat kondisi yang mendesak, tetapi juga terjadi dalam waktu yang panjang. Keduanya hidup di tengah-tengah “institusi yang galau” maupun struktur kekuasaan yang secara formal/legal sudah tercemari oleh “*state capture*”. Artinya, keduanya bagian yang tidak terpisahkan dari legalitas itu sendiri-hukum-hukum dan peraturan-perundangan yang berlaku, yang membawa implikasi selalu akan disuguhkan pilihan-pilihan yang tidak tepat, dan akan senantiasa membawa masalah dari waktu ke waktu.

Perubahan pengetahuan yang dihimpun di dalam institusi yang dibangun ala-kadarnya akan selalu menuju pada rational behavior dan biasanya melakukan simplifikasi keyakinan tunggal atas pendapat umum (*common sense*) yang diyakini, tetapi tidak senantiasa benar. Misalnya, anggapan bahwa teknologi dapat mengatasi masalah, jika sumber daya tertentu habis dapat pindah pada sumber daya lain, dengan pendapatan daerah (misal PAD) maka selesailah persoalan, dan lain lain. Berdasarkan kondisi dan sikap-sikap di ataslah maka kerusakan habitat alami, bahan pangan, spesies, kerusakan tanah, kelangkaan energi, kurangnya air bersih, pencemaran, tumbuhnya spesies asing, rusaknya lapisan ozone, dan dampak buruk bagi lingkungan, ketidakadilan struktural secara keseluruhan dapat terjadi.

Pelembagaan korupsi perizinan

Seluruh bentuk pemanfaatan sumber daya alam yang masih menjadi roda utama pembangunan dijalankan melalui mekanisme perizinan. Dalam sistem ekonomi yang mengukur capaiannya secara agregat, berbagai bentuk kesalahan, ketidakadilan, hilangnya kekayaan negara maupun bahkan pemborosan sumber daya alam tidak terlihat secara jelas. Pada diskusi ekonomi yang disampaikan di awal tulisan ini disebutkan bahwa salah satu upaya untuk meningkatkan investasi yaitu melawan korupsi yang dilakukan birokrasi. Bagaimana cara melawan itu, apabila korupsi struktural yang terjadi di dalam birokrasi justru menjadi pelicin investasi itu sendiri?

Dalam institusi yang menjadi kerangka bekerjanya korupsi tersebut, sebut saja institusi korupsi, terdapat aturan-main dan norma tersendiri, yang menentukan apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan. Institusi korupsi itu menjalankan fungsi yang sesungguhnya, oleh orang-orang yang sama

sebagai abdi negara resmi juga jaringannya, tetapi bukan seperti apa yang dimaksud oleh peraturan-perundangan.

Institusi korupsi perizinan itu menambah pemain, selain abdi negara dan pengusaha sebagai subyek utama, yaitu orang dan lembaga sebagai konsultan atau perantara maupun eminent persons. Dalam proses perizinan, syarat pembuatan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) misalnya, dapat dikerjakan oleh dua atau tiga konsultan untuk dua puluh hingga tiga puluh perusahaan pemohon izin. Pemain dari luar pemerintah itu bukan hanya bertugas menyelesaikan syarat-syarat perizinan-yang juga membuat sub-kontrak pekerjaan kepada konsultan lain, tetapi juga menjadi mediator antara pengusaha dan pejabat negara, apabila keduanya memerlukan sesuatu.

Sesuatu yang dimaksud itu, bagi pejabat negara, bukan hanya uang yang jumlahnya tetap, tetapi juga kebutuhan pribadi lainnya terkait perjalanan dinas ke luar kota ataupun ke luar negeri, maupun kebutuhan rumah tangga. Sedangkan bagi perusahaan, segala formalitas perizinan yang diperlukan bukan hanya diperoleh, tetapi juga mendapat kesempatan lebih, misalnya memperoleh izin lebih luas atau tidak dikurangi luas izin yang dimohon atau mendapat dukungan penuh apabila lokasinya ternyata tumpang tindih dengan perusahaan lain, dengan masyarakat adat atau masyarakat lokal lainnya.

Relasi semacam itu terbangun di dalam institusi korupsi sebagai “institusi kembaran” dari institusi formal yang justru bisa menjadi nafas kehidupan lembaga negara yang sesungguhnya. Relasi yang dibentuk oleh institusi kembaran itu memecah pelaksanaan pemerintahan menjadi dua urusan yang menjadi satu kesatuan. Pertama, urusan formal sebagai bentuk pelaksanaan tugas negara sebagaimana mestinya. Dalam hal ini menggunakan segala bentuk simbol-simbol pemerintahan resmi seperti kop surat, ruang rapat,

honorarium dari APBN/APBD, dlsb. Kedua, urusan pelayanan dan hubungan dengan masyarakat yang dilipat menjadi urusan personal antara pejabat, konsultan dan pengusaha. Oleh karena itu mengapa disebut “pseudo-legal” karena bentuk institusi itu semacam hybrid antara legal dan ekstra-legal.

Institusi demikian itu ditentukan oleh kewenangan-kewenangan resmi lembaga negara. Otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok itu, berjalan dengan harmoni, karena, di satu sisi, semua anggota kelompok itu tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi harus tetap berjalan, serta adanya manfaat-manfaat finansial yang diterima di sisi lain. Dapat bertahannya institusi demikian itu selama puluhan tahun, menunjukkan bahwa institusi itu dari berbagai sisi-finansial, hukum, manajemen, juga moralitas-layak berjalan; dengan kata lain, semua bentuk dan macam risiko dapat ditanggung.

Mudahnya, segala sesuatu yang berjalan dalam waktu lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta orang lain. Maka segala hal buruk yang terkait dengan sistem perizinan pasti pelakunya untung besar dan jauh lebih besar daripada segala risiko yang dihadapi. Dalam bahan presentasi KSP (2017) pernah disebut denda finansial atas pelanggaran izin rata-rata hanya 5% dari nilai kekayaan negara yang diambil. Bagi pemberi izin terjadinya salah lokasi izin yang menimbulkan konflik dengan izin lain atau hilangnya ruang hidup masyarakat lokal/adat juga belum menyebabkan hukum pidana berjalan.

Institusi korupsi yang mewadahi perilaku menyimpang itu bisa dipelihara dan tidak tergantikan. Hal itu antara lain akibat dibutuhkannya spesifikasi dan kecakapan khusus,

sehingga tidak mudah kesalahannya diketahui orang lain, tertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang-orang yang menanganinya, hubungan pemain-pemain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor kunci di luar organisasi (misalnya dengan *eminent persons*) maupun dapat ditundanya perbaikan kondisi-kondisi seperti itu tanpa ada dampak buruk yang diakibatkannya bagi keseluruhan.

Burke (ed) dkk, (2011) menyebutkan bahwa pelaku-pelaku kriminal dan korupsi di dalam suatu organisasi cenderung mendapat pembenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Pendapat dalam buku ini nampak sesuai dengan kondisi terpeliharanya institusi korupsi tersebut. Bagaimana hal demikian itu dapat terjadi, yaitu akibat adanya proses "sosialisasi", sehingga korupsi menular menjadi tindakan bersama. Di dalam sosialisasi itu terdapat kooptasi (dari pimpinan atau klien), kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas dan perintah-perintah, serta berjalan secara perlahan-lahan (*incremental*) sehingga tidak terasa perubahannya (lihat Gambar).

Bagi setiap individu yang terlibat, pada akhirnya, seperti mendapat fasilitasi di dalam kelompok kerjanya. Walaupun secara individual pengakuan berbuat jujur diutarakan, tetapi berbuat tidak jujur ternyata lebih menguntungkan. Orang menyelesaikan ketidak-sesuaian itu dengan bersikap tidak cukup jujur untuk mendapatkan manfaat, tetapi cukup jujur untuk meyakinkan diri sendiri tentang kejujuran yang diyakini. Mereka melakukan hal itu, di satu sisi, dengan mengabaikan standar moral, dan di sisi lain, merasionalkan tindakan yang dilakukan.

AMDAL dan persyaratan administrasi perizinan lainnya, serta bagaimana proses mendapatkan izin, nyatanya sudah menjadi medium bagaimana penguasaan sumber daya alam dapat diperoleh dengan keistimewaan-keistimewaan, tanpa

melalui prosedur yang seharusnya. Soal ini mempunyai akar masalah sangat dalam. Dan akar itu bukan termasuk peta, teknologi, keahlian, anggaran dan hal-hal teknis lainnya. Akar itu adalah politik informasi yang ditutup atau dipertahankan agar tetap dalam status “rahasia umum”, serta dijaga dan dipelihara, agar medium penguasaan sumber daya alam melalui perizinan terus-menerus dapat dimanipulasi.

Dari dokumen status lingkungan hidup daerah (SLHD) 2016, diketahui bahwa dalam satu tahun di suatu pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota yang jumlah semuanya 539, terdapat sekitar 76 sampai 194 investasi di setiap provinsi, kabupaten atau kota yang memerlukan studi AMDAL atau UKL/UPL. Itu artinya di Indonesia setiap tahun tidak kurang dari 40.000 studi lingkungan dilakukan, belum termasuk di Pusat. Dalam pertemuan di KPK yang membahas inisiatif swasta dalam pengendalian korupsi tahun lalu, disebutkan bahwa dalam satu tahun potensi uang suap di seluruh Indonesia sekitar Rp 51 Triliun yang terkait dengan perizinan. Dan angka itu termasuk dalam proses penilaian dan pengesahan dokumen AMDAL.

Dokumen-dokumen lingkungan sebagai persyaratan perizinan seperti AMDAL, lebih memenuhi manfaat sebagai persyaratan administrasi, namun secara umum tindak lanjut implementasinya lemah. Untuk kasus tertentu, dokumen itu dapat tersusun tanpa harus disusun oleh ahli-ahlinya. Bahkan ada dokumen AMDAL dan perizinan yang secara administrasi sah, tetapi sesungguhnya semua dokumen administrasi itu palsu. Hal demikian itu menyebabkan tingginya kecepatan pembangunan di berbagai bidang, namun sepanjang terkait dengan hak-hak atas tanah, izin-izin pelepasan kawasan hutan atau penggunaan kawasan-kawasan lindung yang dilarang, mudah terdapat kasus pelanggaran. Apabila hal itu semua dilihat secara keseluruhan dalam bentuk “gambar besar”, maka tujuan

kebijakan lingkungan hidup, kesejahteraan maupun keadilan sosial sudah digembosi dari dalam, sejak awalnya.

Itu artinya, tanpa membenahi korupsi perizinan, upaya-upaya yang dilakukan seperti sertifikasi, verifikasi legalitas, maupun instrumen-instrumen CSR, moratorium, perhutanan sosial maupun reforma agraria ibarat pelaksanaan "*minus malum*" atau *second best*. Bahkan instrumen seperti one-map dapat terhenti karena keterbukaan informasi perizinan tidak mungkin bisa diwujudkan ketika masih terjadi korupsi perizinan.

Dalam *one-map policy* diharapkan digunakan peta yang benar, fakta lapangan diketahui dengan jelas, klaim pihak ketiga dihindari, tidak ada manipulasi luas izin; dan semua data lokasi itu diserahkan kepada pihak lain untuk di-*overlay* dengan peta lainnya yang sumbernya sama. Pada prinsipnya diharapkan bekerja jujur dan terbuka. Bagaimana bisa, apabila korupsi masih terjadi?

Hasil penelitian Libang KPK menunjukkan hal-hal yang sudah biasa terjadi seperti manipulasi peta, pemerasan dengan atau tanpa mengatas-namakan atasan, tawaran tambahan atau pengurangan luas izin yang dimohon sebagai alat negosiasi, biaya pengesahan dokumen AMDAL dan Izin Lingkungan, memperlambat proses dengan menggunakan pasal-pasal karet, menyimpangkan proses misalnya tidak melalui BKPM/D atau melalui unit kerja satu-pintu tetapi ongkosnya sama saja, adanya konsultan sebagai arena transaksi yang sudah ditunjuk oleh pejabat tertentu, diuraikan satu per satu kasus-kasusnya. Sebagian isinya sebagaimana diutarakan di atas.

Namun demikian, apabila dicermati lebih lanjut, dengan jelas pula dapat diidentifikasi bahwa persoalannya bukan semata-mata harus dibebankan kepada perorangan ataupun kelompok, tetapi juga ada persoalan lemahnya sistem

perizinan dan regulasi sebagai penyebabnya. Diketahui bahwa setidaknya ada tiga jenis regulasi yang mungkin menjadi penyebab terjadinya korupsi yaitu: *systemic corruptive regulations*, *criminogenic regulations*, serta *vulnerable regulations*. Jenis yang pertama dapat menyebabkan kerugian negara secara langsung maupun tidak langsung atau ada desain kelompok tertentu diuntungkan dan yang lain dirugikan. Jenis yang kedua, dapat menyebabkan kondisi jebakan yang mana siapapun yang bekerja cenderung akan melakukan korupsi. Jenis yang ketiga, menyebabkan adanya kesempatan yang terbuka, sehingga mendorong adanya perilaku oportunist.

Namun demikian, sebaik-baik regulasi, senantiasa ada celah korupsi apabila terdapat situasi eksklusif dalam sistem perizinan itu. Pengalaman GNPSDA-KPK selama ini juga menunjukkan, apabila tidak ada penindakan, agenda-agenda pencegahan tidak berjalan dengan baik, kecuali terdapat kepemimpinan yang kuat.

Mengatasi *sunk cost effects*

Pengaruh *sunk cost* adalah kecenderungan manusia untuk terus berinvestasi atau mengorbankan sesuatu yang jelas-jelas tidak berfungsi. Karena sifat manusia ingin menghindari kegagalan, maka cenderung akan terus menghabiskan waktu, tenaga atau biaya untuk mencoba dan memperbaiki apa yang sudah ada dan tidak memotong kerugian akibat tidak bermanfaatnya apa yang sedang dikerjakannya itu. Apalagi kerugian itu akan terjadi dalam jangka panjang. Situasi yang juga biasa disebut dengan "*concorde effects*" itu juga terjadi pada kesalahan-kesalahan menggunakan konsep pembangunan. Pada saat membuat anyaman, orang Jawa menyebutnya sebagai "*dompo*". Ada lipatan yang keliru, ada lipatan keliru saat melihatnya anyaman sudah jadi. Tikar tidak diperbaiki, tetapi masuk

kualitas rendah. Padahal dengan memperbaikinya, harga lebih tinggi daripada korbanan untuk memperbaikinya.

Persoalannya, siapa yang melihat atau merasakan bahwa yang dikerjakan itu tidak berfungsi? Kebijakan publik atau peraturan-perundangan hasil *state capture* sekalipun, tetap dilakukan dengan cara yang sah. Demikian pula sistem ekonomi yang sedang berjalan dilandasi oleh konsep-konsep, teori, maupun berbagai jenis pengetahuan sebagai dasar pengambilan keputusan. Berbagai jenis dokumen akademik maupun kajian ilmiah digunakan sebagai argumen, sehingga dapat menjadi seperti pisau bermata dua. Namun kajian ilmiah pesanan juga seringkali mengemuka, yang biasanya berciri "half true".

Argumen ilmiah dalam pengambilan keputusan, dengan demikian, bersaing sesuai dengan "kebenaran yang dibutuhkan", dan dimenangkan oleh persaingan kekuasaan dibalikinya. Politik adopsi pengetahuan, oleh karenanya, tidak dapat dipisahkan dari proses bagaimana kebijakan publik disusun. Oleh karenanya, perbaikan ini mesti melalui kontestasi wacana atau diskursus sehingga menjadi penting untuk melakukan distribusi pengetahuan untuk membangun jaringan yang lebih luas. Subyek utama yang dirugikan oleh kebijakan yang sedang berjalan dan akan mendapat manfaat bila kebijakan itu diperbaiki juga harus menjadi bagian penting dalam memperjuangkan upaya perbaikan tersebut.

MUNGKIN KITA TIDAK AKAN GAGAL BELAJAR, KARENA BELAJARPUN TAK MAU?

*People talking without speaking-
People hearing without listening-
People write songs that voices never share-
No one dare-Disturb the
sound of silence;*
Simon & Garfunkel 1966

Banyak orang belajar, tetapi benarkah mereka "belajar"?
Lirik lagu itu menjawabnya...

Kegagalan berbagai negara dalam mengelola sumber dayanya tergantung keputusan atas pilihan-pilihan individu dan pilihan-pilihan bersama. Peradaban manusia ribuan tahun lalu telah mengabarkan dan memberi pelajaran tentang keberhasilan dan kegagalan keputusan-keputusan itu, namun sangat sedikit yang memahami dan menggunakannya.

Pertanyaan yang biasa diajukan adalah: "Kalau demikian, apa masalah terpenting terjadinya kerusakan lingkungan hidup dan kependudukan di dunia saat ini?" Jawabannya adalah: "Masalah terpenting tersebut adalah munculnya kerangka pikir yang menanyakan adanya masalah terpenting tersebut" (p. 498). Mungkin maksudnya, begitu disebut *low hanging fruit* adalah sasarannya, itu hanyalah

sasaran untuk prestasi diri sendiri. Bukan kebutuhan orang banyak yang menghadapi persoalan-persoalan fundamental.

Diamond memberi penekanan atas permasalahan kerangka pikir yang menurut pandangan saya-justru hal terpenting yang diajukannya. Sebab, mengubah kerangka pikir adalah "tindakan nyata" untuk tidak lagi menggunakan sistem nilai, aliran politik maupun kerangka pembangunan yang memang sudah waktunya ditinggalkan. Setidaknya hal demikian yang telah dilakukan oleh Inggris, Perancis, Amerika, Australia, atas upayanya untuk mengatasi masalah mereka dan berhasil, setidaknya untuk sampai saat ini (p. 433).

Diamond memulai analisisnya terhadap kegagalan belajar berbagai bangsa akibat lemahnya para pengambil keputusan memahami adanya kondisi sosial yang kompleks (*complex societies*). Keputusan dan pemusatan sumber daya sehingga perlu aliran informasi dan koordinasi yang tinggi, instruksi yang harus cepat dikerjakan, yang kemudian tidak berjalan (p. 420).

Adanya *complex societies* tanpa disertai adanya kemampuan kelembagaan untuk mengatasinya hampir selalu berakhir dengan kegagalan. Ini juga yang terjadi di Indonesia. Aspek-aspek kelembagaan senantiasa dianggap "*given*", dianggap mampu beradaptasi dengan *complex societies* yang dihadapinya, padahal tidak. Bahkan sebaliknya, kebijakan dan program pembangunan menghasilkan faktor-faktor yang menumbuhkan terjadinya *complex societies*.

Rendahnya kemampuan kelembagaan mengakibatkan tiga jenis kegagalan yaitu: gagal mengantisipasi datangnya masalah, gagal mempersepsikan masalah dengan benar, dan gagal memecahkan masalah yang sesungguhnya (p. 421).

Dari ketiga jenis kegagalan tersebut yang terpenting untuk ditelaah lebih jauh adalah gagal mempersepsikan masalah dengan benar, yang berakibat gagal mengantisipasi datangnya dan gagal memecahkannya. Sebagaimana diungkap dalam berbagai referensi kebijakan publik, kesalahan utama bagi pengambil keputusan adalah salah dalam menentukan masalah. Inilah yang disebut sebagai kesalahan tipe ketiga, *problem unsolving*.

Sejumlah faktor diungkap untuk menjelaskan kegagalan tersebut di atas. Antara lain disebutkan dari yang paling sederhana namun menghadirkan masalah besar yaitu, banyaknya kejadian-kejadian penting yang sudah dan mudah dilupakan. Juga adanya analogi-analogi keliru, secara harfiah masalah tidak dapat dilihat, *creeping normalcy*, serta lanskap amnesia menjadi sejumlah keadaan yang tidak memungkinkan masalah diantisipasi datangnya (p. 422 - 426).

Juga ditelaah dengan contoh kejadian-kejadiannya bagaimana *rational behavior*, *selfish*, *irrational behavior*, *religious value*, yang dikembangkan dengan istilah-istilah *persistence in error*, *wooden-headedness*, *mental standstill/stagnation*, *sunk-cost effect*, *crowd psychology*, *groupthink*, dan *psychological denial* menjadi penghambat untuk memecahkan masalah yang sedang terjadi (p. 427 - 436).

Sebagaimana seorang dokter yang sedang melakukan diagnosa penyakit pasiennya, masalah yang tidak terlihat dan memang perlu analisis secara mendalam untuk menetapkannya, hal demikian itu seringkali diabaikan. Apalagi apabila kejadiannya bukan dalam waktu cepat. Terjadinya *creeping normalcy* dan lanskap amnesia adalah ketika dilihat perkembangan cukup lama dari kerusakan hutan, perubahan tata kota, perumahan di bantaran sungai,

dan lain-lain, yang tidak disikapi ketika awal terjadinya masalah.

Sebaliknya, ketika sudah terjadi masalah – banjir, longsor, kekeringan, meledaknya hama, penurunan kesuburan tanah, busung lapar, maka kata-kata "terlanjur" dengan mudah diucapkan sebagai perwujudan *sunk-cost effect*. Politisi yang "usia" Tanggung jawabnya hanya lima tahun, juga akan cenderung tidak peduli dengan rusaknya hutan lindung, misalnya. Karena dampaknya dapat terjadi sepuluh tahun kemudian bahkan lebih. Mungkin generasi kita juga akan ikut serta merusak sumber daya alam, toh dampak buruknya akan terjadi setelah kita mati.

Setelah kejadian banjir, kekeringan, busung lapar dan lain-lain berlangsung, rational behavior biasanya mendominasi upaya untuk memecahkan kejadian-kejadian tersebut. Rasio yang kebenarannya hanya di dalam pikiran seringkali mendominasi ide munculnya kebijakan. Dikatakan oleh Diamond, dalam proses pembuatan kebijakan juga terwujud *crowd psychology, groupthink, psychological denial* yang pada prinsipnya tidak lagi dapat mencerna apa yang sebenarnya terjadi dan oleh karena itu gagal menetapkan kebijakan secara tepat.

Cara pikir seperti itu hidup di tengah-tengah struktur kekuasaan. Artinya, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari legalitas, yang membawa implikasi selalu akan disuguhkannya kebijakan second best, dan akan senantiasa membawa masalah dari waktu ke waktu, mungkin sampai akhir zaman.

Dari kondisi itulah oleh Diamond diungkap selusin apa yang disebutnya sebagai one-liners (p. 503 – 514). Yakni simplifikasi keyakinan tunggal atas common sense yang umum diyakini tetapi tidak senantiasa benar, akibat tidak dipenuhinya syarat-syarat dalam implementasinya.

Misalnya anggapan bahwa teknologi dapat mengatasi masalah, jika sumber daya tertentu habis dapat pindah kepada sumber daya lain, dengan ukuran pembangunan tertentu (misal GNP) maka selesailah persoalan, dan lain lain.

Berdasarkan kondisi dan sikap-sikap di ataslah maka kerusakan habitat alami, bahan pangan, spesies, kerusakan tanah, kelangkaan energi, kurangnya air bersih, pencemaran, adanya spesies asing, rusaknya lapisan ozone, dan dampak buruk bagi lingkungan secara keseluruhan terjadi.

Sebagai negara *mega-(bio)diversity*, juga dengan tingginya keragaman karakteristik sosial budaya, dengan bentang alam dari Merauke sampai Sabang, maka kondisi *complex societies* adalah kondisi inherent bagi Indonesia. Dari buku ini dapat dipertegas masa depan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui *institutional failure* pemerintahan yang justru semakin meningkatkan *complex societies*, sistem pendidikan yang semakin mengkotak-kotakkan kerangka pikir dan menonjolkan rational behavior, kebudayaan yang cenderung melindungi irrational behavior, serta sistem politik yang terus mengumbar kepentingan jangka pendek.

Mungkin kita tidak akan gagal belajar, karena belajarpun tak mau. Namun, sebagaimana pesan Diamond, sikap optimis untuk mampu memecahkan masalah lebih baik, daripada frustasi berpangku-tangan melihat keadaan.

PENGHANCURAN LINGKUNGAN HIDUP DAN DOMINASI RASIONALITAS YANG MENYESATKAN ?

Yang terlihat oleh sekelompok orang adalah kerusakan-kerusakan. Tetapi yang terlihat oleh sekelompok orang lainnya adalah pembangunan-pembangunan. Rupanya fakta itu berbeda, karena perbedaan manusia yang melihatnya. Rupanya fakta itu dikonstruksikan di dalam pikiran. Bukan yang sedang diukur, dipotret, dihitung atau dikalkulasikan.

Jelas-jelas bahwa fakta pembangunan lebih mudah dilihat: gundungan-gundungan tanah tembaga, tumpukan-tumpukan ikan segar, debu lewatnya berton-ton kayu bulat, menganganya hutan lindung dari intrusi kebun-kebun monokultur dan tambang-tambang. Jelas-jelas fakta-fakta itu sumber putaran roda produksi ekonomi. Sumber hidup bagi yang lemah dan sumber kekuasaan bagi yang kuat. Tidak dapat dibantah.

Agak atau sangat sulit bahwa fakta itu semua tadi disebut sebagai kerusakan apalagi penghancuran. Apalagi ada dampak-dampak bagi penderitaan kehidupan. Menoreh tajam ketidakadilan. Karena buktinya tidak ada. Bahwa terjadi saat ini itu akibat tindakan masa lalu. Juga akan terjadi di kemudian hari itu tidak berhubungan dengan tanggung-jawab saat ini.

Derita-derita dan korban-korban yang terjadi hanyalah cerita-cerita dan ilmu-pengetahuan yang menghubung-

hubungkan. Atau bahkan disebut sebagai kampanye hitam. Suatu hal yang tidak wajib dipercayai. Juga karena dari kekuasaan yang dimiliki mampu menghindari bencana-bencana, dengan membangun hunian di pulau-pulau di benua yang lain. Bencana itu tidak sampai di sana. Maka bencana bukanlah hal yang relevan untuk diperhitungkan.

Namun fungsi-fungsi lingkungan hidup hadir atau menghilang tidak mengikuti hukum-hukum dan persetujuan-persetujuan buatan manusia. Termasuk tidak peduli dengan kekuasaan-kekuasaan. Ia kejam dan imparsial. Walaupun ia dapat diprediksi oleh ilmu pengetahuan, tetapi ilmu-ilmu ini dianggap ilmu-ilmu pinggiran. Penghambat pembangunan.

Hilangnya fungsi lingkungan hidup bisa menghukum yang membuat korban lingkungan hidup atau korbannya itu sendiri. Bahkan ia cenderung menghukum korban-korban yang sudah rentan tidak berdaya, daripada perusak-perusak lingkungan hidup yang zalim, karena dengan kekuasaannya bisa menghindar pergi kemana saja.

Mengapa begitu? Lalu apa yang diandalkan? Bukankah rata-rata manusia berpendidikan naik peringkatnya dari waktu ke waktu?

Ternyata itu semua tidak menjadi jawaban. Memahami fungsi lingkungan hidup tidak cukup dengan akal, pikiran, rasionalitas dan kalkulasinya; juga gelar-gelar, jabatan dan kekuasaan. Ia butuh ketekunan memahami alam, memahami diri sendiri justru untuk kepentingan orang lain. Ia butuh hal-hal yang sederhana. Seperti akar pohon besar di hutan, ia menghunjam "di dalam".

Bencana lingkungan hidup adalah bencana logika manusia yang justru sudah terlanjur dianggap sebagai keistimewaannya.

**KEBEBASAN AKADEMIK: DARI PIDATO VERSI SINGKAT
CAREL STOLKER, REKTOR UNIVERSITAS LEIDEN :
REFLEKSI PENDIDIKAN TINGGI PADA 2040, FEBRUARI
2018, PADA ULANG TAHUN YAYASAN UNIVERSITAS**

Mengumpulkan para intelektual antagonis di bawah satu atap yang sama, mengandung potensi "konsleting" yang memicu kontroversi dan perlu ada upaya mengalihkannya untuk menghasilkan percikan pengetahuan baru, demikian kata Carel Stollker. Lebih lanjut pidatonya diuraikan berikut.

Sebagai rektor Universitas Leiden, saya ditegur oleh orang-orang di Twitter, di acara-acara alumni, tentang beberapa pernyataan kontroversial baru-baru ini yang telah dibuat orang universitas kami di media. Orang-orang ini biasanya malu berkomentar di media, dan bertanya kepada saya: "Apa yang akan saya lakukan terhadap mereka?"

Sebenarnya meminta pemimpin universitas untuk membungkam profesor mereka, adalah sesuatu yang tidak mungkin. Leiden telah berabad-abad bersemboyan "*Praesidium Libertatis (Benteng Kebebasan)*", melambangkan keberanian untuk berbicara kebenaran kepada penguasa. Keragaman opini merupakan prinsip inti bagi kami - dan bagi universitas pada umumnya, yang lebih dari institusi lain, dan komitmen untuk membela kebebasan atas pernyataan lisan maupun tertulis harus dipertahankan. Lembaga kami harus selalu menjadi tempat yang aman, di

mana semua pertanyaan dapat ditanyakan dan dijawab dengan bebas.

Ini adalah sesuatu yang dapat dilakukan hanya jika siap untuk memasuki percakapan serius dengan semua pihak, termasuk orang-orang dengan pandangan berbeda. Ini bisa menjadi debat terbuka dengan siswa, kolega dan masyarakat yang membuat universitas lebih dari sekedar ruang gema untuk kebijaksanaan yang bisa diterima.

Saya mengakui bahwa realitas sehari-hari bisa sulit. Perdebatan yang benar-benar terbuka membutuhkan kode etik perilaku yang tepat dan dengan suasana aman. Sebuah universitas lebih merupakan sebuah komunitas daripada sebuah organisasi, dan ia dapat berkembang atas dasar hubungan timbal balik yang baik.

Namun, dalam komunitas itu juga mengandung risiko jika pemikiran non-mainstream dikeluarkan. Ada bahayanya universitas hanya menunjuk terutama orang yang melihat dan berpikir dengan cara tertentu. Inilah sebabnya mengapa peningkatan fokus pada keragaman sangat penting, tidak hanya dalam hal gender, etnis dan budaya, tetapi juga - mungkin di atas itu semua - dalam hal berpendapat.

Ketika anda sedang mencari arah yang tepat, adalah bijak bila menoleh ke belakang untuk tahu dari mana anda berasal. Leiden sejak tahun 1575 berdasar pada keragaman pandangan yang telah menjadi andalan dari kebijakannya. Pada abad 16 dan 17, perhatian yang teliti telah diambil untuk memastikan bahwa berbagai aliran pemikiran yang berbeda selalu diwakili. Jika seorang Aristoteles diangkat, misalnya, selalu diimbangi dengan penunjukan Cartesian.

Ada beberapa alasan penting untuk ini. Mengumpulkan intelektual antagonis di bawah atap yang sama bertindak sebagai semacam konduktor kilat yang tidak hanya berisi

listrik yang berpotensi menimbulkan kontroversi, tetapi juga mengarahkannya untuk menghasilkan percikan pengetahuan baru. Ini adalah tradisi yang harus dihormati oleh universitas. Itulah mengapa saya sangat senang dengan rekan kerja yang tidak hanya terlibat dalam debat ilmiah, tetapi juga dalam kontroversi urusan publik dan politik.

Itu tidak berarti bahwa tidak ada batasan. Jelas, kita terikat oleh hukum untuk tidak menghasut dan berujar kebencian. Sama halnya, kita terikat oleh integritas akademik, menolak plagiarisme atau fabrikasi. Dan, tentu saja, memastikan keamanan fisik siswa dan staf adalah kewajiban utama bagi setiap universitas.

Komitmen terhadap keragaman opini ini juga berlaku bagi mereka yang kami undang untuk berbicara atau melakukan kerja akademik. The University of California, Berkeley menjadi berita utama global ketika dituduh berusaha menghalangi pembicara yang keliru secara politik. Sebagai dekan fakultas hukum, Erwin Chemerinsky, berpendapat dalam bukunya, 2017, yang ditulis bersama koleganya: "*Free Speech on Campus*", universitas harus menjadi forum "untuk yang baru, yang provokatif, yang mengganggu, dan yang tidak ortodoks".

Disebutkan dalam buku itu: "Kita tidak boleh membiarkan solidaritas, perasaan komunitas, kesopanan atau saling menghormati -- hal yang memang penting -- lebih diutamakan, daripada kebebasan berekspresi. Disamping ada bahaya hanya menghasilkan kloning (cat: pikiran yang sama dari waktu ke waktu), ada juga risiko bahwa kita begitu menyenangkan dan inklusif terhadap satu sama lain, sehingga perdebatan sejati terhalangi.

Hal yang sama berlaku di dalam kelas. Dalam buku 2017 lainnya, juga secara kebetulan berjudul: "*Free Speech on Campus*", Sigal Ben-Porath, profesor pendidikan, ilmu politik

dan filsafat di University of Pennsylvania, berpendapat bahwa rasa inklusivitas sangat penting dalam lingkungan yang akrab ini. Misalnya, "mahasiswa di kampus yang lebih liberal yang merasa terpinggirkan karena ideologi konservatif mereka, harus merasa bahwa pandangan mereka dihormati dan dihargai, apakah juga direfleksikan dalam silabus tertentu." Dan dosen harus berhati-hati untuk tidak membiarkan kontroversi dalam kelas "keluar dari kendali dan merusak hubungan di antara siswa atau antara siswa dan instruktur mereka".

Namun, Ben-Porath juga mengatakan, seharusnya kontroversi dapat dihindari.

Saya yakin bahwa setiap pemimpin universitas akan menghadapi kasus sulit untuk ditangani. Tetapi kita justru harus waspada atas rasa takut terhadap "yang provokatif, mengganggu, dan tidak ortodoks". Akibatnya, pidato bebas di universitas dihalangi; padahal itu adalah sesuatu yang harus kita kerjakan setiap hari, ujar Ben-Porath.

MELIHAT FAKTA DENGAN VALUE

Belakangan ini saya mengawali kuliah di beberapa kelas dengan pertanyaan kurang lebih begini: "Kita cenderung setuju jika program dapat mencapai 95% masyarakat sasaran (*intended beneficiaries*) dikatakan berhasil. Tetapi jika masyarakat yang 5% sisanya itu adalah para mahasiswa di dalam kelas ini, apa Anda semua tetap setuju?"

Di dalam kelas itu mulanya para mahasiswa tertawa, lalu gaduh... Intinya kita jarang melibatkan diri secara langsung di dalam proses-proses apalagi akibat-akibat dari kebijakan-kebijakan yang sedang kita bicarakan. Bahkan mungkin tidak pernah sekedar menyelami perasaan korban. Kita terus menerus menyebarkan dan memperkuat berbagai dalil sebagai suatu dasar tindakan di dunia nyata. Hubungan sederhana bahwa fakta (induksi) diperlukan untuk memverifikasi dalil (deduksi) jarang dilakukan.

Alasannya bisa jadi akibat tidak ada pertemuan antara pengajar, pendidik dan pemikir yang terkait dengan pembuatan kebijakan dengan korban-korban kebijakan. Dan bisa jadi para pemikir itu menggunakan dalil-dalil yang dianggap netral (*value free*) dan obyektif, tetapi sesungguhnya, seperti kebanyakan mahasiswa tadi, setidaknya ragu-ragu atas pernyataan obyektif ketika mereka sendiri diposisikan sebagai korban kebijakan.

Dalil yang bertahan hingga kini untuk kelestarian hutan cukup banyak, baik yang terkait dengan komoditi maupun bentang alam. Yang paling populer misalnya perihal penetapan jumlah produksi lestari, yang dilandasi pemikiran utama bahwa hutan adalah pohon dan pohon itu dibatasi pula yang bisa memproduksi kayu komersial. Pohon yang tumbuh itu atas pengaruh alam. Maka didalilkan bahwa produksi harus sesuai pertumbuhan secara alami itu. Mengatur lanskap juga begitu. Kawasan konservasi adalah bentang alam dengan keseimbangan unsur-unsur di dalam ekosistem sebagai habitat yang menjadi kunci kehidupan flora dan fauna. Ia punya lingkaran khusus yang diasumsikan bebas dari dunia luarnya. Begitulah dalil-dalil yang menjalankan roda kehutanan di dunia. Peran komunitas internasional dengan, antara lain mengusung inisiatif sertifikasi/verifikasi hutan juga telah menjadi dalil tersendiri.

Untuk membantu dalil-dalil tadi dilaksanakan, maka dalil-dalil diletakkan di dalam berbagai regulasi. Oleh karena itu, penggunaan dalil-dalil tadi secara mutlak menjadi lambang kejujuran dan apresiasi, sebaliknya dilarang berinovasi apabila melanggar dalil-dalil tadi.

Setidaknya telah lebih dari 50 tahun kehutanan Indonesia diselimuti kondisi pemaksaan penggunaan dalil melalui regulasi. Implikasi praktisnya bahwa fakta adalah kedua. Pertama adalah regulasi. Proses di dalam rapat-rapat ataupun isi paper-paper resmi Pemerintah selalu dimulai dengan isi regulasi-regulasi, yang menjadi pemandu cara berfikir dan bertindak. Kekakuan perubahan regulasi dibandingkan dengan fleksibilitas perubahan fakta menjadikan dikotomi regulasi-fakta semakin sempurna. Fakta yang ditutup serapat mungkin bukan hanya terkait soal akuntabilitas dan keterbukaan informasi bagi publik, tetapi juga menjadi upaya pembenaran atas dalil-dalil tadi.

Bahwa saat ini (Maret 2016) hutan alam produksi dengan kekayaan *biodiversity*-nya sudah di(ter)konversi seluas 43 juta Ha (dari 61 juta Ha luas HPH th 1991) atau 1,3 juta tambang dan 2 juta penggunaan lahan sudah berada di dalam kawasan konservasi bukanlah menjadi bahan pemikiran penting. Karena itu semua hanya fakta. Bahkan kalau mungkin fakta itu jangan sampai dibicarakan, agar dalil-dalil pelestarian hutan tetap dapat dipertahankan, disebar-luaskan, dan digunakan sebagai dasar dan isi peraturan-perundangan.

Melihat fakta memang nampak menyakitkan jika berangkatnya dari dalil-dalil pelestarian hutan. Dalam suatu rapat mengenai Peraturan Menteri terdapat perdebatan dalil hampir memakan 80% waktu rapat dari pagi hingga sore, dan gagal mendapat solusi, karena fakta lapangan tidak digunakan. Ideologi dalil menguasai arena ruang rapat tanpa dipertemukan dengan fakta. Bisa diduga akibat kondisi ini, pembiaran-pembiaran hutan konservasi-pun yang akan dipenuhi tambang, kebun dan permukiman akan tetap terjadi. Karena fakta-fakta itu sengaja ditenggelamkan sejak di dalam pikiran, sehingga yang didemonstrasikan sebagai regulasi yang diajukan adalah dalil-dalil tanpa cela yang sangat logis walaupun dalam logika yang tidak lagi sesuai dengan faktanya (*illogical logic*).

Mudah-mudahan tertawanya dan kegaduhan mahasiswa saya di kelas tadi, menjadi awal berfikir melampaui cara pikir awalnya. Dan berani keluar dari dalil-dalil yang kelak dapat menjeratnya seperti generasi sebelumnya.

**HUBUNGAN *SCIENCE-POLICY-MANAGEMENT*:
MEMBANGUN KEHUTANAN BERBASIS SCIENCE**

Judul ini bukan hanya untuk para pembuat kebijakan kehutanan, namun dan terutama, justru bagi akademisi dan peneliti kehutanan. Itu disebabkan karena hubungan *science-policy-management* membutuhkan cara pandang tertentu yang justru cara pandang itu masih jarang dimiliki oleh akademisi dan peneliti kehutanan. Cara pandang itu dapat meliputi bagaimana melihat kenyataan, bagaimana melihat kebutuhan dan masalah yang dialami penentu dan pelaksana kebijakan dan bagaimana proses-proses kebijakan itu dibuat, bagaimana masalah kebijakan salah terjadi dan digunakan terus-menerus, serta apa saja yang terlibat didalamnya. Hambatan diadopsinya pengetahuan menjadi kebijakan bukan hanya masalah ketidak-tahuan melainkan terdapat masalah kredibilitas penelitian, tidak saling percaya satu sama lain, tekanan, jaringan maupun kepentingan. Untuk mengupas persoalan itu, dicoba ditelaah beberapa hal, berikut ini.

Pertama, semua orang pada dasarnya mempunyai perilaku sama, yaitu berbuat sesuatu akibat adanya situasi yang mendorongnya. Situasi itu bukan hanya benda-benda yang terukur (Rp, km, m³, ton, dll) tetapi juga interpretasi atas benda-benda itu, seperti besar/kecil, baik/buruk, adil/tidak adil, suka-tidak suka, dll. Maka kenyataan yang dihadapi setiap orang adalah benda dan interpretasinya. Akademisi dan peneliti sudah biasa meyakini bahwa kenyataan adalah

segala sesuatu yang dapat diukur, namun interpretasi masyarakat atas segala sesuatu yang dapat diukur itu biasanya tidak dianggap sebagai kenyataan. Padahal interpretasi itulah yang menyebabkan sikap dan tindakan itu terjadi dan berubah.

Kedua, sikap akademisi dan peneliti yang demikian secara umum akibat dominasi lingkungan kerja "*the forest first*" yang mana hutan dan ekosistemnya menjadi subyek kajian dan sumber pengetahuan utama, sedangkan masyarakat dan perilakunya hanya dianggap sebagai obyek. Oleh karena itu konsep/teori ekonomi, sosial, institusi, politik bukan menjadi alat untuk menjabarkan kenyataan. Tinjauan terakhir ini lebih mengacu pada pandangan "*the forest second*" yang mana perilaku menjadi dasar kerja bagaimana hutan dimanfaatkan dan dilestarikan. Peraturan yang efektif adalah yang mampu mengubah perilaku (*primary rules*) dan bukan menjadikan peraturan sebagai pedoman kerja (*secondary rules*).

Ketiga, terbentuknya kebijakan kehutanan sebagai sebuah proses tidak dapat digambarkan secara linier sebagai hubungan *science-policy-management*, karena melibatkan cara pikir (lazim disebut *policy narrative* atau disebut saja: narasi) orang atau pihak tertentu. Narasi yang berasal dari science, disadari atau tidak, tidak bersifat netral. Misalnya, jarak tanam yang bagus untuk jenis tanaman tertentu dapat menutup akses masyarakat untuk ikut memanfaatkan lahan hutan. Traktor yang efisien untuk *logging* membatasi yang miskin untuk berinvestasi. Maka, narasi kebijakan adalah pilihan bagi sekelompok orang agar kepentingannya dapat diwujudkan. Yaitu melalui cara agar mendapat dukungan dari kelompok lain karena sepaham dengan ilmu-teori-konsep yang digunakan. Desain penggunaan ilmu beserta segenap pengikutnya itu bahkan seringkali digunakan untuk menentukan masalah kebijakan yang mana masalah itu

adalah masalah penentu kebijakan dan pengikutnya dan bukanlah masalah yang sedang dihadapi masyarakat.

Keempat, manajemen pemerintahan kehutanan turut mengambil porsinya dalam melanggengkan masalah kebijakan manakala manajemen itu mempunyai ukuran keberhasilannya sendiri yang tidak sama dengan ukuran keberhasilan yang diharapkan masyarakat. Misalnya, program dan kegiatan oleh Pemerintah/Pemda sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, sudah mendayagunakan anggaran secara optimal dan sudah dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, namun hasilnya tidak dapat mewujudkan hutan di lahan kritis atau tidak dapat meningkatkan akses dan kesejahteraan masyarakat. Juga misalnya, peneliti sudah berhasil melakukan penelitian yang dipublikasikan di jurnal internasional, berguna bagi masyarakat peneliti dunia, tetapi tidak terkait dengan persoalan masyarakat. Persoalan-persoalan ini ada pada tataran konflik nilai/value, dimana tidak ada satu pihakpun bersalah-karena sudah sesuai dengan kebijakan dan prosedur, namun dari situasi ini, inti persoalan kehutanan tidak pernah terjawab.

Kelima, terdapat persoalan-persoalan mendasar untuk menghubungkan science-policy-manajemen bukan hanya bagi peneliti, tetapi juga bagi pembuat dan pelaksana kebijakan. Adopsi hasil penelitian hanya mungkin dapat dilakukan apabila ada perbaikan kebijakan mengenai ukuran kinerja birokrasi dan struktur pengaturannya yang memungkinkan dapat dilakukan inovasi di lapangan. Bentuk-bentuk diskresi positif untuk menyesuaikan kondisi lapangan yang berbeda-beda harus dapat dijalankan dan agar terhindar dari kesalahan administrasi atau manipulasi/korupsi harus disertai dengan keterbukaan dan akuntabilitas publik.

Pada akhirnya, pelaksanaan pembangunan kehutanan berbasis *science* dapat dikuatkan melalui peningkatan integritas, baik dalam pelaksanaan penelitian maupun proses pembuatan kebijakan, yang didasarkan pada fakta dan nilai, jaringan kerja sebagai sarana saluran informasi, penyebaran *counter discourse* atau narasi tandingan, inovasi, rasa saling percaya, dan klarifikasi, maupun akuntabilitas. Proses ini memerlukan ketekunan dan daya tahan, karena narasi kebijakan lama masih senantiasa dipertahankan dengan segala kepentingannya.

TRAGEDI KEBEBASAN: LINGKUNGAN HIDUP BAGI GENERASI-YZ

Melihat perkembangan akhir-akhir ini, wisata alam-atau yang serupa dengan itu-menjadi tren Generasi-YZ. Generasi yang lahir tahun 80-2000an itu terampil menggunakan teknologi informasi, instrumen media sosial; bukan hanya untuk kesenangan, tetapi juga untuk memupuk kebersamaan, konsolidasi, sumber pengetahuan, bahkan untuk usaha komersial.

Yang mungkin luput dari perhatian barangkali keberlanjutan apa dijalankan sebagai hak-hak individu mereka, sangat tergantung pada kualitas ruang publik, seperti ruang media sosial, hutan, tanah dalam bentang alam, sungai, laut, maupun udara. Di balik ruang publik itu melekat hak-hak publik. Karena hak-hak publik itu ketersediaan dan kualitasnya terbatas, maka kondisinya mudah tercemar atau rusak, manakala kegiatan atas hak-hak individu ingin untung sendiri-sendiri. Maka, hak-hak publik yang terbatas, bukanlah penjumlahan hak-hak individu/private yang cenderung tak terbatas.

Ketika Generasi-YZ mendapat manfaat dari ruang publik, pada waktu yang sama ruang publik juga ada yang mencemari dan merusaknya. Hoax, ujaran kebencian, perusahaan-perusahaan pencemar sungai dan udara, pengkonversi hutan di luar ketentuan termasuk ilegal logging adalah praktik-praktik pencemaran dan perusakan

ruang publik. Bukankah ada grup medsos bubar gara-gara pengaruh hoax atau ujaran kebencian? Bubar itu berarti hapusnya ruang publik, sebagai derita kesalehan sosial. Itu serupa dengan derita masyarakat di tepian sungai yang sehari-hari dicemari berton-ton limbah beracun, juga banjir dan kekeringan yang menimpa ribuan hektar sawah-ladang petani. Maupun derita masyarakat adat yang digusur ruang hidupnya oleh izin-izin pemanfaatan sumber daya alam. Ataupun hilangnya keindahan bentang alam-yang menjadi andalan wisata-wisata-akibat persoalan tata ruang. Itu semua pelanggaran oleh hak-hak individu atas hak-hak publik.

Maka, adalah benar lingkungan hidup (LH) sebagai hak publik dikatakan “milik” semua orang, dan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H (1), disebut bahwa setiap orang berhak mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dan sudah pula terdapat berbagai peraturan-perundangan turunan serta penegakan hukum untuk memenuhi hak setiap orang itu. Tetapi fakta juga membuktikan adanya kolusi dan korupsi, sehingga peraturan itu tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Tragedi kebebasan

Namun, karakteristik LH itu tidak seperti barang ekonomi biasa, yang mana semakin langka semakin mahal harganya. Kelangkaan LH seringkali tidak diikuti oleh peningkatan perhatian terhadap LH. "Harga LH" bisa tetap murah bahkan tidak dihargai, walaupun pasokan LH berkualitas, semakin rendah.

Fenomena seperti itu dijelaskan Garrett Hardin, dosen Ekologi Manusia University of California 50 tahun lalu, melalui publikasinya: "*The Tragedy of the Commons*" dalam majalah Science. Artikel 1968 itu diawali pernyataan J.B. Wiesner dan H.F. York, bahwa terdapat fenomena yang dialami masyarakat tidak memiliki solusi teknis. Solusi teknis dimaksud yaitu tindakan yang membutuhkan perubahan hanya dalam teknik ilmu alam. Maknanya, soal lingkungan hidup itu memerlukan solusi non-teknis, sebut saja solusi sosial-politik, yang juga perlu memperbaiki nilai-nilai kemanusiaan atau ide-ide moralitas.

Hardin memberi contoh pemanfaatan padang rumput milik bersama dengan hak publik yang terbuka untuk semua, dan setiap penggembala cenderung berusaha memelihara ternak sebanyak mungkin. Pengaturan seperti itu dulu bekerja dengan memuaskan selama berabad-abad, karena dahulu sering terjadi perang suku, perburuan, dan penyakit yang mengendalikan jumlah manusia, sehingga jumlah binatang piaraannya tidak melampaui tersedianya makan di padang rumput. Namun, datang di suatu hari-sampai hari ini, ketika tujuan stabilitas sosial tanpa perang, tanpa perburuan dan tanpa penyakit menjadi kenyataan, jumlah manusia dan ternak meningkat.

Pada titik itu, kerusakan sumber daya alam yang menjadi hak publik terjadi, dan disebut sebagai tragedi. Setiap orang terkunci dalam sistem yang memaksa mereka meningkatkan

aksinya tanpa batas-di dunia dengan daya dukung terbatas. Akibatnya-disadari atau tidak, merusak adalah tujuan semua orang, dan masing-masing mengejar kepentingannya sendiri-sendiri dalam masyarakat yang percaya pada kebebasan. Yaitu kebebasan dalam kebersamaan yang membawa kehancuran bagi semuanya (*ruin to all*).

Untuk masalah pencemaran juga begitu. Yang ini bukan mengambil sesuatu dari hak publik, tetapi memasukkan sesuatu-sampah, limbah, bahan kimia, radioaktif, dll, ke dalam sungai, tanah atau ke udara. Itu karena rasionalitas manusia menghitung, bahwa biaya limbah yang dibuang ke tempat-tempat publik lebih kecil daripada biaya memurnikan limbahnya sebelum dibuang. Karena cara pikir itu dipakai semua orang, maka masyarakat akan terkunci dalam sistem "mengotori rumah kita sendiri", sepanjang bersikap mengandalkan rasionalitas bebas itu.

Korupsi

Tawaran solusi atas persoalan tragedi kebebasan itu ada pada pelaksanaannya. Kelemahan pengawasan dan penegakan hukum misalnya, akibat korupsi. Dengan korupsi, perusakan sumber daya alam tanpa izin bukan hanya terjadi di tempat yang tidak mudah diketahui, tetapi juga terjadi di tempat yang mudah didatangi banyak orang. Misalnya kawasan hutan di Bogor, Jawa Barat, dengan luas 49.342,59 Ha telah terdapat ekspansi penggunaan lahan seluas 22.107,65 Ha. Demikian pula pencemaran di berbagai sungai oleh pabrik-pabrik yang dapat dilihat setiap hari.

Bukan hanya melanggar peraturan, tetapi yang melanggar bisa dilindungi peraturan. Caranya, isi peraturan dibuat sedemikian rupa sehingga korupsi menjadi sah. Proses itu biasa disebut *state capture*. Cara lain bisa dilakukan dengan memanipulasi peta. Misalnya kawasan hutan yang dilarang dikonversi menjadi kebun, petanya diubah sehingga menjadi

bisa dikonversi. Selain itu proses peradilan juga bisa dimanipulasi melalui korupsi, sehingga bisa membebaskan yang salah. Hal-hal seperti itu dapat terjadi apabila eksekutif, legislatif maupun yudikatif terdapat sekumpulan orang yang bekerja dengan tidak mengindahkan hak-hak publik. Dengan kata lain, para pelaku tragedi dapat merebut dan menguasai hak-hak publik itu.

Dalam kondisi seperti itu, instrumen pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan, seperti AMDAL dan izin lingkungan, tidak bisa berjalan sepenuhnya. Litbang KPK selama 2013-2017 telah membuktikan adanya korupsi perizinan seperti itu.

Andalan pada Generasi-YZ

Terhadap kenyataan-kenyataan di atas, hal paling prinsip bagi Generasi-YZ sebaiknya bukan hanya memanfaatkan, tetapi juga menjaga hak-hak publik yang sangat rentan tercemar dan rusak oleh tragedi kebebasan maupun korupsi. Generasi-YZ yang saat ini meminati ruang-ruang publik, dengan kecerdasan, daya kritis dan kreativitasnya, diyakini dapat menumbuhkan pembelaan dan Tanggung jawab atas hak-hak publik itu sebagai generasi penerus. Yaitu generasi yang dapat mengantisipasi dan melangkah atas hadirnya peningkatan kebutuhan hak-hak individual yang menunjang tragedi kebebasan dan peningkatan ancaman ruang-ruang publik, melalui tekanan moral maupun gerakan sosial untuk melindungi hak-hak publik itu.

Pembela hak-hak publik itu kini secara teknis telah dilindungi Undang-undang, tetapi itu tidak bermakna apabila para pembela itu tidak hadir. Untuk itu, generasi-YZ perlu hadir dan mengartikulasikan pelanggaran terhadap hak-hak publik, termasuk korupsi, sebagai pelanggaran menghilangkan akhlak manusia, bukan sekedar kerugian

atas tercemar dan rusaknya hak-hak publik itu sendiri. Sebagaimana disebut Garrett Hardin:

“The (population) problem there has no technical solution; it requires a fundamental extention in morality”.

PENELITIAN IPB DALAM KETIMPANGAN EKONOMI PERTANIAN

Kerja sama antarbidang untuk membangun penelitian yang berguna bagi pemecahan masalah pertanian dalam arti luas, mengajak kita semua untuk menoleh ke belakang, menelusuri liku-liku pertanian saat ini, maupun menerka arah pembangunan ke depan, yang semua itu diharapkan dapat menentukan *niche*, kebijakan maupun strategi riset IPB ke depan. Untuk menjalankan itu perlu penjelasan, terutama dalam dua hal. Pertama, penjelasan mengenai "siapa IPB" di tengah-tengah masalah-masalah pembangunan pertanian nasional; kedua, apa yang dilihat IPB sebagai masalah, sehingga perlu dipecahkan oleh payung penelitian IPB. Tulisan singkat ini dimaksudkan mereka-reka dua pokok penjelasan yang hilang tersebut.

Apabila perguruan tinggi-apapun perubahan status dan fungsinya-masih dianggap sebagai kumpulan kaum cendekiawan, maka kiranya penggalan pidato Soedjatmoko di tahun 1970 ketika sebagai duta besar di AS atas undangan Asia House di New York berikut ini dapat dirujuk kembali:

Kini di antara kaum cendekia terdapat kesadaran yang lebih besar terhadap kebutuhan akan pemerintah pusat yang kuat, yang mampu mengejar tujuan pembinaan-bangsa (*nation-building*) dan pembangunan ekonomi, di hadapan

rintangan-rintangan besar yang ditimbulkan oleh tradisi, kebodohan dan keterbelakangan. Terdapat juga kesadaran yang lebih besar akan kebutuhan untuk membangun dan menumbuh-kembangkan kekuatan-kekuatan tandingan di dalam masyarakat untuk membatasi penyalahgunaan kekuasaan dan menjamin inisiatif, organisasi maupun partisipasi rakyat secara sukarela. Kaum cendekia di negara berkembang menempatkan dirinya pada kedua sisi pandang di atas.

Tetapi, pilihannya jelas bagi mereka semua bahwa sebagai cendekiawan dalam jumlah yang cukup besar harus tetap berada di luar pemerintahan, di luar keterlibatan politik langsung, untuk memperkuat dan memelihara pranata-pranata intelektual maupun berbagai organisasi sukarela yang diperlukan untuk menjamin keseimbangan antar kekuasaan negara dan kekuasaan masyarakat. Ini merupakan prasyarat bagi kebebasan dan keberadaban dalam sistem politik.

Selanjutnya dalam bagian pidato lainnya, dikatakannya:

Walaupun terpesona oleh kekuasaan, kaum cendekia menyadari bahwa mereka tidak boleh menenggelamkan diri sepenuhnya dalam pergulatan politik sehari-hari; karena jelaslah bahwa sumbangan mereka yang paling penting dan paling tahan lama terletak pada upaya mereka untuk mengubah persepsi bangsa mengenai berbagai persoalan yang dihadapi; mengubah kemampuan bangsa tersebut dalam menanggapi masalah baru; mengubah aturan main dimana pergulatan politik hendak dikobarkan. Pada gilirannya, fungsi tersebut akan membantu menentukan permasalahan-permasalahan mana yang harus diangkat oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada dan membantu mengubah kriteria yang dipakai untuk menyeleksi dan mengevaluasi kepemimpinan.

Apakah IPB masih/bisa dianggap sebagai kumpulan cendekiawan? Atau, tidak ada lagi, tidak perlu lagi, tidak relevan lagi, menempatkan perguruan tinggi di masa yang akan datang sebagai pilar normatif yang harus berdiri tegak diantara kekuasaan pemerintah dan ketidak-berdayaan rakyat/petani – sehingga jelas pula pilihan yang harus dijalankan?

Siapa IPB? Apakah ia nanti juga menjadi pusat tertuduh sebagaimana yang dikatakan George Bernard Shaw dalam Daryl Koehn (1994) berikut:

Semua profesi merupakan persekongkolan melawan kaum awam... Kaum profesional berdiri sebagai tertuduh karena dianggap lebih menginginkan status dan kekayaan, bahkan memperdaya dan bukannya menolong klien-klien mereka.

Juga telaah Pellokila, dkk (2003) berikut: Pengetahuan tersebut berhasil melakukan *disempowering* petani dengan digusurnya pengetahuan dan pengalaman bertani ribuan

tahun. Dalam revolusi hijau, petani adalah obyek yang dikuasai oleh pengontrol pengetahuan.

Atau temuan Nancy Lee Peluso (1992) berikut:

Para sarjana kehutanan berpikir sebagai profesi di lapangan mereka harus mampu menanam, memelihara dan melindungi hutan (negara); mereka hanya berkuat dalam persepsinya sendiri dan mereka tidak pernah menempatkan peranan melakukan redistribusi pendapatan untuk petani hutan yang miskin..(padahal mereka sedang menjalankan *social forestry*).

Indonesia telah kehilangan sumber daya alam senilai triliunan Rupiah per tahun dalam beberapa tahun terakhir akibat eksploitasi dan perdagangan pasir laut, bahan bakar minyak, kayu, kekayaan laut maupun satwa langka secara ilegal. Sementara itu bencana alam yang terjadinya diakibatkan oleh pengaruh aktivitas manusia seperti banjir, tanah longsor dan kebakaran hutan, dengan menelan ribuan korban jiwa manusia. Dengan demikian, dua kejadian, kerusakan sumber daya alam dan kerawanan bencana yang sangat besar, telah terjadi di Indonesia.

Dalam situasi demikian, terjadi pemusatan ekonomi swasta, terjadi *moral hazard* sebagai akibat intervensi pemerintah dalam sektor finansial dan pembentukan kebijakan industri, serta kesempatan yang sangat luas bagi swasta untuk mendirikan bank dan melaksanakan investasi yang berisiko tinggi. Perjalanan sistem ekonomi demikian ini pada akhirnya menghasilkan enam bentuk ketimpangan sejak 30 tahun terakhir, yaitu (1). Ketimpangan penyebaran aset di kalangan swasta dimana kepemilikan aset terkonsentrasi kepemilikannya, (2). Ketimpangan sektor ekonomi sebagian sektor mendapat keistimewaan dari yang lain, (3).

Ketimpangan antarwilayah dimana konsentrasi ekonomi terpusat pada wilayah perkotaan, terutama ibukota, (4). Ketimpangan antargolongan sosial ekonomi yang diperlihatkan dengan semakin meningkatnya kesenjangan ekonomi antara golongan-golongan di dalam masyarakat, (5). Kesenjangan pembangunan diri manusia Indonesia, dan (6). Ketimpangan desa-kota (Andrinacof A. Chaniago dalam Hadi, dkk, 2004). Keenam bentuk ketimpangan tersebut secara absolut telah melahirkan puluhan juta orang miskin.

Kenyataan di atas menunjukkan adanya perkembangan pola investasi swasta di samping sangat eksploitatif terhadap sumber daya alam-yang menjadi bagian penting dari kerusakan sumber daya alam dan terjadinya bencana – juga hanya dikuasai oleh kelompok tertentu dengan menghasilkan berbagai ketimpangan dan ketidakadilan ekonomi. Dalam konteks ini pertanyaan kritis untuk IPB adalah: Akankah kebijakan komersialisasi penelitian – jikapun berhasil – hanya akan mengukuhkan kesenjangan ekonomi? Bagaimana IPB pernah memberi judul “Segarnya Komersialisasi Kekayaan Intelektual/Hak Kekayaan Intelektual – IPB dalam suatu media komunikasinya”. Apakah memang isi pidato reflektif Soedjatmoko mengenai ketegasan posisi intelektual di atas akan/sudah diabaikan? Atau IPB sudah punya formulasi resep baru *trickle down effect* dengan menumbuhkan swasta besar melalui riset dapat mengentaskan kemiskinan petani?

Beberapa waktu yang lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) telah membatalkan UU No. 20/2002 tentang Ketenaga-listrikan serta menandakan perlunya campur-tangan pemerintah dalam kebijakan penentuan harga dalam UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas. Atas pembatalan dan koreksi UU Kelistrikan dan Minyak dan Gas tersebut, MK merujuk pada pasal 33 UUD 1945, dan memberikan interpretasi bahwa listrik, minyak maupun gas merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang

banyak sehingga harus kembali dikuasai negara. Ketua MK, menjelaskan bahwa kedua putusan MK soal UU di bidang perekonomian tersebut diharapkan menjadi batu pijakan bagi pembangunan perekonomian Indonesia. Selama ini banyak UU di bidang ekonomi yang tidak sejalan dengan prinsip UUD 1945 pasal 33.

Perkembangan politik nasional tersebut menegaskan bagaimana makna UUD telah disalah-artikan – akibat pengaruh swasta dan investasi global – dan dicoba untuk diluruskan kembali, yang akan berpengaruh terhadap kedudukan suatu sumber daya /barang/jasa apakah sebagai private atau public property. Persoalan mendasar yang tidak pernah dikupas dalam riset-riset IPB maupun substansi perkuliahan sejauh ini justru adalah masalah sumber-sumber agraria atau hak atas sumber daya alam yang mana dalam skala nasional – seperti kasus-kasus judicial review di atas – maupun lokal bahkan sampai pada konflik-konflik pertanian, benar-benar menjadi enabling conditions untuk pembangunan pertanian yang produktif dan efisien.

Bagi IPB perkembangan di atas dapat pula mengilhami batasan-batasan untuk dapat merahasiakan hasil penelitian tertentu karena telah menjadi private property akibat kontrak kerja sama dengan pihak lain. Kapan status hasil penelitian dinyatakan sebagai "rahasia"? Secara prosedural hal ini mudah dilakukan. Tetapi menyatakan suatu hasil penelitian pertanian sebagai "rahasia" – di tengah-tengah ketimpangan ekonomi dan kemiskinan petani – benar-benar menjadi tantangan, terutama dari sisi kepatutan dan etika.

Bagian akhir dari tulisan ini mencoba melihat masalah yang disasar dalam "Payung Penelitian IPB". Kecuali jenis disciplinary research, apabila yang dilakukan adalah jenis subject matter maupun problem solving research, maka IPB sendiri mestinya tidak dapat merumuskan pertanyaan penelitian, apalagi sebagai payung penelitian. Sebagaimana

dikatakan dalam berbagai referensi mengenai kebijakan, subyeklah yang mengatakan apa masalahnya – karena mereka yang mengalaminya. Sebagai catatan penting, masalah bukan hanya mencakup positif knowledge melainkan juga normatif knowledge. Maka untuk membangun suatu payung penelitian, semestinya ada kerangka kerja turun ke lapangan, agar IPB dapat mendengar secara langsung apa sebenarnya masalah yang dihadapi masyarakat pertanian Indonesia.

SELASAR REFLEKSI 5

MENILIK ULANG ARGUMEN
DEMI TATA KELOLA SDA



SELASAR REFLEKSI 5
MENILIK ULANG ARGUMEN DEMI TATA KELOLA SDA

LH DALAM KESADARAN DIRI	PERGESERAN KEBUN SAWIT PENYEBAB DEFORESTASI DI INDONESIA
MELESTARIKAN HUTAN VERSI PRESIDEN: MEMASANG 12 FONDASI RUMAH- KEHUTANAN?	KATA "LEGAL" DALAM SVLK DAN ETIKA PENETAPAN MASALAH
PENGELOLAAN KEHANCURAN DALAM P-SDA	KOREKSI PHBM PERUM PERHUTANI
MELEPAS SELIMUT PERMASALAHAN TENURIAL: CATATAN DARI KONFERENSI INTERNASIONAL TENURIAL, 25-27 OKTOBER 2017 DI JAKARTA	PS SEBAGAI DESAIN LEGALISASI DEFORESTASI?
HALUSINASI KELESTARIAN HUTAN PRODUKSI: SERTIFIKASI/VERIFIKASI DALAM EVALUASI DATA DARI PELAKSANAAN GNSDA	KPH SEBAGAI SOLUSI KRISIS KELEMBAGAAN
PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN	KEMBALI PADA KELESTARIAN KEHATI?
KELAPA SAWIT DAN UNDANG- UNDANG KEHUTANAN	MEMBUKA FAKTA UNTUK KEMERDEKAAN: MELAWAN <i>TIME INCONSISTENCY</i> DAN <i>STATE CAPTURE</i> DALAM PSDA DAN LH

LH DALAM KESADARAN DIRI

Adalah benar apabila lingkungan hidup (LH) dikatakan sebagai milik semua orang. Untuk itu disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H (1), bahwa setiap orang berhak mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun, karakteristik LH itu tidak seperti barang ekonomi biasa, semakin langka semakin mahal harganya. Kelangkaan LH seringkali tidak diikuti oleh peningkatan perhatian terhadap LH. Dengan kata lain “harga LH” bisa tetap murah bahkan tidak dihargai, walaupun pasokan LH semakin rendah.

Fakta di lapangan juga membuktikan, walaupun banjir, kekeringan, sungai-sungai tercemar, air bersih untuk minum semakin langka, binatang-binatang buruan telah musnah, pembangunan ekonomi masih tetap dominan untuk mengeksploitasi sumber daya alam, dengan dampak lingkungan yang buruk. Berbagai kota di Indonesia yang semula tidak pernah banjir, kini telah menjadi langganan banjir, dan fakta-fakta itu belum menjadi pemicu kuat untuk menghargai LH. Bahkan demikian pula di P. Jawa umumnya, dengan seluruh wilayah kabupaten telah mempunyai indeks rentan bencana sangat tinggi, industri ekstraktif tetap diizinkan dengan perhatian terhadap LH yang masih menjadi pertanyaan.

Tragedi kebebasan

Sudah 50 tahun yang lalu Garrett Hardin, dosen Ekologi Manusia, University of California memublikasikan artikel yang terkenal: "*The Tragedy of the Commons*" dalam majalah *Science*. Artikel tahun 1968 itu diawali pernyataan J.B. Wiesner dan H.F. York, bahwa terdapat fenomena masalah yang dialami masyarakat, yaitu tidak memiliki solusi teknis. Solusi teknis yang dimaksud yaitu tindakan yang membutuhkan perubahan hanya dalam teknik ilmu alam, menuntut sedikit atau tidak sama sekali mengubah nilai-nilai manusia atau ide-ide moralitas.

Hardin mengambil karya klasik Adam Smith, "*The Wealth of Nations*" (1776) yang memopulerkan "tangan tak terlihat (*invisible hand*)", yaitu gagasan bahwa seorang individu yang "hanya menginginkan keuntungannya sendiri" seolah-olah, dipimpin oleh tangan tak terlihat dapat mempromosikan kepentingan publik. Adam Smith berkontribusi pada kecenderungan dominasi pemikiran yang sejak saat itu mengganggu analisis rasional, yang berasumsi bahwa keputusan yang dilakukan secara individual akan, pada kenyataannya, menjadi keputusan terbaik bagi seluruh masyarakat.

Hardin memberi contoh, di dalam pemanfaatan padang rumput milik bersama yang terbuka untuk semua, dengan pendekatan *invisible hand* tersebut, setiap penggembala akan berusaha memelihara ternak sebanyak mungkin. Pengaturan seperti itu dapat bekerja dengan cukup memuaskan selama berabad-abad karena adanya perang suku, perburuan, dan penyakit yang mengendalikan jumlah manusia sehingga binatang piaraannya jauh di bawah daya dukung pada rumput. Namun, datang pula di suatu hari, ketika tujuan stabilitas sosial tanpa perang, perburuan dan penyakit menjadi kenyataan, jumlah manusia dan ternak

meningkat. Pada titik ini, kerusakan terjadi pada sumber daya alam milik bersama, yang disebut sebagai tragedi.

Tragedi tersebut akibat penggembala rasional menyimpulkan bahwa satu-satunya cara yang masuk akal baginya untuk menambah penghasilan adalah menambahkan hewan piaraannya yang dilepas ke padang rumput itu. Dan terus menambah seperti itu, yang juga diikuti oleh penggembala lainnya. Setiap penggembala rasional akan menyimpulkan hal yang sama untuk berbagi hak milik bersama. Disitulah terjadi tragedi. Setiap orang terkunci dalam sistem yang memaksa mereka meningkatkan hewan piaraannya tanpa batas-di dunia dengan sumber daya alam terbatas. Maka, merusak adalah tujuan oleh semua orang, dan masing-masing mengejar kepentingannya sendiri-sendiri dalam masyarakat yang percaya pada kebebasan. Yaitu kebebasan dalam kebersamaan yang membawa kehancuran bagi semuanya.

Hardin juga menyatakan, bahwa secara terbalik, tragedi milik bersama juga muncul dalam masalah polusi. Ini bukan soal mengambil sesuatu dari milik bersama seperti padang penggembalaan tadi, tetapi memasukkan sesuatu-limbah, bahan kimia, radioaktif, atau limbah panas, ke dalam air atau ke udara. Dalam hal ini manusia rasional punya hitungan bahwa biaya limbah yang dibuang ke tempat milik umum itu lebih kecil daripada biaya memurnikan limbahnya sebelum dibuang. Karena cara pikir itu dipakai semua orang, maka kita akan terkunci dalam sistem "mengotori rumah kita sendiri", selama kita bersikap dan mengandalkan rasionalitas yang bebas.

Hardin juga membuat pertanyaan: "Jika kita minta seseorang yang sedang mengeksploitasi bentang alam sebagai barang milik bersama harus berhenti atas nama hati nurani, apa yang akan dia dengar?" Secara sadar atau tidak sadar, seseorang itu akan merasa bahwa ia telah menerima

dua komunikasi yang bertentangan. Pertama, dari komunikasi langsung: "Jika anda tidak melakukan apa yang kami minta, kami akan secara terbuka mengutuk anda karena tidak bertindak seperti warga negara yang bertanggung jawab". Kedua, komunikasi yang tidak disengaja: "Jika anda bertingkah laku seperti yang kami minta, kami akan dengan sekejap mencap anda sebagai orang bodoh, karena yang lain mengeksploitasi bentang alam itu". Setiap orang kemudian terperangkap dalam apa yang disebut Bateson sebagai "ikatan ganda". Retorika yang digunakan pada kejadian semacam itu dirancang untuk menghasilkan perasaan bersalah pada orang yang tidak kooperatif. Selama berabad-abad diasumsikan bahwa rasa bersalah adalah unsur yang berharga, bahkan mungkin sangat diperlukan, dari kehidupan yang beradab. Sekarang, kita mulai meragukannya.

LH dan biaya transaksi tinggi

"Milik bersama" yang disebut di atas dapat diartikan sebagai hutan negara, tanah negara, daerah aliran sungai (DAS), maupun bahan-bahan tambang, sungai dan laut, yaitu sumber daya alam yang dikuasai negara. Kekayaan negara itu ketika dimanfaatkan oleh individu atau usaha-usaha komersial, dengan keuntungan pada masing-masing pelaku, dapat menghasilkan fakta serupa dengan kejadian tragedi milik bersama yang dibicarakan. Maka, ketika invisible hand yang mempromosikan dicapainya kepentingan publik dari pelaksanaan diperolehnya keuntungan sendiri-sendiri, tidak menjadi kenyataan. Persoalannya justru ada pada pelaksanaan tawaran solusi atas tragedi itu. Kelemahan penegakan hukum administrasi terjadi, karena adanya biaya transaksi tinggi.

Dengan tingginya biaya transaksi itu, ekspansi penggunaan sumber daya bersama tanpa izin memang dapat terjadi di tempat yang oleh kebanyakan orang dipersepsikan sebagai

lokasi yang tidak mudah diketahui. Tetapi juga benar bahwa hasil ekspansi itu sudah menjadi vila dan kolam renang umum komersial dengan akses sangat mudah didatangi oleh banyak orang. Misalnya kawasan hutan di Bogor, Jawa Barat, dengan luas 49.342,59 Ha telah terdapat ekspansi penggunaan lahan seluas 22.107,65 Ha. Demikian pula pencemaran di sungai-sungai oleh pabrik-pabrik yang mudah aksesnya untuk dijangkau.

Pelaksanaan pemerintahan dapat mempunyai dua sisi. Sisi hukum formal, instruksi-instruksi internal, himbauan dan ajakan terbuka, sosialisasi norma dan tindakan berdasarkan peraturan-perundangan, yang berada di sisi terang. Di sisi lain, sisi gelap, yaitu adanya tindakan-tindakan, bahkan oleh orang yang sama sebagai pelaku sisi terang, yang menginstruksikan hal berbeda. Bisa seperti itu apabila pemerintahan yang disebut tadi tidak lebih dari sekumpulan orang-orang yang bekerja untuk memenuhi kebutuhan pribadi masing-masing.

Kontradiksi-kontradiksi itu intinya sebagai upaya bagaimana tragedi dapat dilindungi, dibuat aneka kekuatan dengan berbagai cara; dari mulai adanya peluang kerja, pengembangan usaha, hingga intimidasi dan penegakan hukum maupun penarikan denda pada orang-orang di lingkungan yang coba menghalanginya. Kuasa ini praktisnya adalah keberhasilan para pelaku tragedi merebut hak-hak esensial negara yang memang negara itu berhak menghukum dan menarik pajak.

Dengan kondisi seperti itu, walaupun diberlakukan sejumlah instrumen pengendalian kerusakan terhadap pelaku-pelaku tragedi, misalnya melalui AMDAL dan izin lingkungan, pengendalian itu belum sepenuhnya mampu mencapai tujuannya. Ditengarai terdapat 31 titik kelemahan instrumen lingkungan hidup itu, yang bisa menjadi penyebabnya. Litbang KPK selama periode 2013 hingga

2017 telah membuktikan adanya biaya transaksi tinggi itu, dan oleh karenanya terdapat sejumlah program pengendalian perilaku-yang memang bukan berupa solusi teknis, yang disebut Hardin sebagai tidak ada solusi jenis itu-melainkan pada perbaikan tata kelola pengelolaan sumber daya alam.

Soal identitas manusia

Fakta-fakta yang diungkap itu walaupun ada dan menjadi kenyataan, tetapi bukankah fakta yang mudah dibuka. Sebagian orang malah mengatakan hal itu sebagai fakta tabu apabila diungkap. Membuka fakta-fakta itu dianggap semacam mengingkari nalar kesopanan dan budi pekerti. Padahal nalar kesopan-santunan sosial dan budi pekerti itu bisa menjadi solusi atas masalah milik bersama akibat permintaan yang tak terbatas. Sebagaimana disebut Hardin dalam tesisnya: *"The population problem there has no technical solution; it requires a fundamental extention in morality"*.

Dalam hal ini, hati nurani bukanlah fisik daging hati itu, melainkan kelemahan-kelemahannya mengalahkan sisi ketamakan manusia. Abstrak. Artinya ini berkaitan dengan proses penolakan terhadap yang gelap oleh akhlak manusia dan bukan fisik manusianya. Dalam psikologi kognitif, disebutkan bahwa *"identity"* mengacu pada kapasitas untuk refleksi diri dan kesadaran diri (Leary dan Tangney 2003). Dan yang terkait dalam pelanggaran norma pada praktik-praktik yang terungkap, misalnya dalam pelaksanaan korupsi, pelanggaran yang kemudian didefinisikan menjadi motif kejahatan sesungguhnya adalah motif menghilangkan akhlak manusia itu, bukan sekedar hilangnya kekayaan negara.

Maka substansi tragedi bukan sekedar persoalan implementasi solusi teknis, tetapi suatu bentuk pengingkaran. Sangat berbahaya, bukan saja pelaku-pelakunya merusak lingkungan hidup dan mendatangkan kerugian negara, tetapi merusak manusia sebagai individu dan masyarakat dengan menghapus identitas kemanusiaannya.

**MELESTARIKAN HUTAN VERSI PRESIDEN:
MEMASANG 12 FONDASI RUMAH-KEHUTANAN?**

“Ekonomi Swedia dan Finlandia berjalan hampir 70%-80 % berasal dari pengelolaan hutan yang baik,” demikian kata Presiden dalam pidato Hari Lingkungan Hidup di KLHK, Jakarta, Rabu (2/8/2017). Semestinya, lanjut Presiden, KLHK tak usah sulit-sulit merancang program pengelolaan hutan. Tinggal mencontoh saja kepada kedua negara tersebut dan disesuaikan dengan kondisi di Indonesia.

Buku: *“PRIVATE OR SOCIALISTIC FORESTRY? Forest Transition in Finland vs. Deforestation in the Tropics,”* 2012, oleh Matti Palo dan Erki Lehto (ed); 481 halaman, dapat dilihat sebagai upaya mengonstruksi teori pengelolaan hutan lestari. Istilah *“forest transition”* digunakan, yaitu proses perubahan dari kondisi perusakan hutan menjadi pelestarian hutan, dengan contoh Finlandia dan 72 negara tropis. Ditunjukkan bahwa Finlandia berhasil melewati masa krisis perusakan hutan, sedangkan negara-negara tropis umumnya gagal. Nilai hutan yang tinggi (harga log tinggi), hak atas tanah/hutan yang jelas, dengan kebijakan yang efektif, telah mendukung kelayakan usaha dalam masa transisi di Finlandia. Sebaliknya, nilai hutan yang rendah (umumnya untuk melindungi industri dalam negeri), serta korupsi pelaksanaan kebijakan, telah mencegah terjadinya transisi di negara-negara tropis.

Pertanyaannya, kondisi seperti apa yang dapat mewujudkan syarat-syarat kebangkitan kehutanan Finlandia dan mengapa tidak terjadi di negara-negara tropis?

Berdasarkan logika di dalam pikiran jawabnya bisa sangat sederhana. Orang akan membangun hutan kalau bermanfaat bagi dirinya dan aman jangka panjang. Maka, soal kepastian hak atas tanah dan harga hasil hutan yang tinggi menjadi prioritas. Ketika hal itu dipenuhi dan situasinya dapat dipelihara oleh negara, hutan tidak pernah dikonversi. Negara dapat memelihara itu karena kepentingan negara tidak diselewengkan oleh oknum-oknum korup, dan untuk mewujudkannya, seperti dinyatakan dalam buku tersebut, diperlukan penerapan teori *institutional economic* yang menelaah persoalan *enforcement*, perubahan institusi dan *path dependency*, *power*, *government* dan pasar; *theory property rights*, termasuk fenomena *open access* dan *transaction cost*.

Di Finlandia, dari kacamata metodologi penyelesaian masalah, kelembagaannya terfokus pada 12 hal sebagai fondasi sebut saja, rumah-kehutanan, yaitu: *ecological factors*, *knowledge institutions*, *property institutions*, *market institutions*, *community institutions*, *state regulatory institutions*, *enforcement of institutions*, *forest-based development*, *co-evolution of forestry and society*, *inter-sector impacts*, *international impacts*, dan *non-corruptive conditions*.

Luasnya cakupan teori maupun konsep itu menunjukkan luasnya masalah kelestarian hutan di suatu negara. Dalam implementasinya dapat difokuskan pada peran-peran: hak kepemilikan/tenurial (kepemilikan pribadi, Komunal, dan negara), korupsi, kemiskinan, produktivitas (GNP/luas lahan), keterbukaan perdagangan, serta produktivitas pertanian, perkebunan, pertambangan sebagai penyebab utama transisi hutan.

Persoalannya metodologi pengelolaan hutan di Indonesia tidak berkembang dan sejauh ini hanya fokus pada pendekatan *sustainability* dalam konsep *ecological economic*, itupun bersifat statis tanpa memperhatikan *co-evolution*, disertai dengan pasar tertutup dan cenderung monopsoni.

Finlandia memiliki sekitar 73% luas hutan di daratannya. Dari luas itu, 62% milik pribadi/keluarga, hutan negara (25%), hutan perusahaan swasta (9%) dan lainnya (4%). Hutan yang tumbuh di daerah beriklim sedang itu memerlukan waktu lebih dari 40 tahun untuk bisa ditebang dan dimanfaatkan kayunya. Namun meskipun begitu, produksi kayu saat ini sudah melebihi 100 juta m³ per tahun.

Apabila Finlandia tetap dapat sebagai eksportir hasil hutan bersih (ekspor minus impor) terbesar kedua di dunia dan sekaligus dapat mempertahankan tutupan hutan tertinggi di Eropa, artinya kehutanan Finlandia berhasil dikendalikan dengan duabelas pendekatan di atas.

Great Land Reform dimulai pada tahun 1757 dan hampir selesai pada tahun 1900 (143 tahun). Kebijakan selama itu berhasil memperjelas batas-batas tanah dan hutan antara negara dan petani. Selain itu, hutan milik umum sebagian besar terbagi dalam kepemilikan penduduk desa. Selama periode itu, bagi petani yang harus mempertahankan hak kepemilikannya dari klaim non-pemilik dapat diselesaikan oleh negara, dengan sistem peradilan dan kepolisian yang jujur.

Pemerintah yang bersih menjadi prasyarat utama, dan bersamaan dengan kebebasan perdagangan dapat mewujudkan pasar stumpage guna meningkatkan nilai tegakan hutan, menjadi pondasi bagi pembangunan nasional berbasis hutan pada abad berikutnya. Sebaliknya, dominasi

penguasaan hutan negara di 72 negara-yang disebut sebagai *socialistic forestry*-dalam situasi korupsi yang umumnya belum dapat dikendalikan, secara artifisial mengkondisikan nilai hutan tropis terlalu rendah. Hak atas hutan/tanah yang tidak kunjung diselesaikan tidak mewujudkan insentif ekonomi maupun konservasi jangka panjang. Sikap masyarakat menjadi oportunistis akibat pelaksanaan kebijakan negara seperti itu.

Di Indonesia dilakukan dengan pelarangan ekspor log dari hasil hutan tanaman, demi melindungi industri pulp dan kertas dan industri pengolahan kayu. Akibatnya, kesempatan untuk mewujudkan hutan lestari tetap rendah dan deforestasi oleh ekstensifikasi pertanian, perkebunan dan pertambangan terus berlanjut, karena lebih menguntungkan. Penyelesaian hak-hak atas tanah belum didasarkan pada hubungan obyek-subyek (rakyat yang memerlukan) secara tepat. Itu akibat hutan/tanah secara umum masih menjadi komoditas transaksi politik dan finansial usaha besar dan itu bisa terjadi karena belum dilakukan oleh petugas yang kredibel seperti di Finlandia.

Pidato Presiden menegaskan pengelolaan hutan di Indonesia perlu terobosan. "Jangan meneruskan program-program yang hanya berorientasi pada formalitas belaka. Jangan ada lagi rencana-rencana yang orientasinya proyek. Itu benar. Dengan cermin Finlandia, rumah-kehutanan Indonesia baru menemukan titik balik-yang disebut di buku sebagai *forest transition*-dalam 3 tahun belakangan ini. Kunci keberhasilan perjuangan 150 tahun kehutanan Finlandia adalah ketahanan terhadap waktu oleh dukungan institusi dengan fungsi yang tepat dan kredibel. Dan yang dapat mengembalikan hutan yang hancur adalah perubahan cara pikir dengan 12 "dalil" itu. Mungkin rumah-kehutanan akan benar-benar runtuh. Tetapi jika 12 pondasi cara pikir

baru diterapkan ada harapan akan berdiri lagi di kemudian hari. Seperti Finlandia.

PENGELOLAAN KEHANCURAN DALAM P-SDA

Cara melestarikan hutan, tambang, perikanan tangkap/laut, pertanian pangan, perkebunan dalam bentuk teknik-teknik pengelolaan secara fisik sudah ada referensinya. Definisi, lingkup bahkan sampai rumus untuk menetapkan hasil lestari, atau sebutan dengan makna serupa seperti hasil optimum, dampak minimum, praktik terbaik, dsb mudah diketahui. Tetapi patut dipertanyakan ketika implementasi referensi itu tidak kunjung dapat mewujudkan hasilnya.

Berbagai standar praktis juga sudah diterapkan pula oleh berbagai inisiatif. Misalnya dalam sertifikasi berbagai komoditas atau pendekatan lanskap dalam konteks nasional maupun global. Pendekatan dari referensi "normal" itu pula telah dan sedang ditanamkan di sekolah-sekolah dan kuliah-kuliah apa adanya. Bukan hanya dipelajari sifat-sifat alam yang harus dimanfaatkan secara bijaksana dengan memperhatikan kemampuannya untuk pulih, tetapi juga dipelajari substansi kebijaksanaan (*wisdom*) itu sendiri, melalui segenap konsep etika, norma, maupun budaya.

Referensi-referensi mengenai pelestarian sumber daya alam pada dasarnya menuntut lima hal utama atau lima asumsi yang harus berjalan-dapat dikatakan sebagai asumsi yang harus dipenuhi, yaitu: digunakannya informasi yang benar mengenai isi kekayaan sumber daya alam dan kerusakannya, pastinya hak-hak atas sumber daya alam (*tenure security*), kesesuaian peraturan dengan kondisi di

lapangan termasuk menentukan siapa yang paling berhak mendapat hak/akses mengelola/memanfaatkan, kecukupan kapasitas pengontrol pelaksanaan peraturan, maupun efektivitas penegakan hukum. Dengan lemahnya kelima prasyarat tersebut, pemanfaatan sumber daya alam pada dasarnya sudah melebihi jumlah yang ditentukan maupun tidak adil karena pemanfaatannya terpusat pada orang-orang tertentu, karena kelima hal itu pada dasarnya menjadi fungsi kontrol agar definisi dan rumus hasil lestari di atas bisa berjalan.

Hutan alam produksi yang masih berkonsesi seluas 60,1 juta Ha tahun 1992, kini seluas 42 juta Ha atau 70 % diantaranya secara komersial tidak lagi dapat menjadi hutan alam. Yang pada awalnya diyakini tetap dapat sebagai hutan alam produksi. Dari proses-proses diskusi maupun kajian-kajian yang terkait dengan pelaksanaan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (GNPSDA-KPK) juga dibahas bahwa izin-izin tambang, juga migas, tidak diketahui pasti berapa produksinya. Juga luas kebun yang berada di luar izin perkebunan secara nasional tidak diketahui dengan pasti. Pula, jumlah tonase muatan kapal laut yang benar belum diketahui secara pasti. Itu artinya terdapat potensi kehilangan kekayaan negara yang masih sekedar diketahui saja. Secara ekonomi memang kekayaan negara itu tidak hilang, tetapi bukan negara yang mempunyainya.

Pasar dengan segenap kekuatannya berperan mengalokasikan pemanfaatan itu, bahkan di lokasi-lokasi terlarang, asalkan pemanfaatan itu menguntungkan. Misalnya tambang yang berada di kawasan konservasi seluas 1,3 juta Ha (KPK, 2013). Kebun sawit di Riau seluas 1,8 juta Ha berada di luar lokasi izin (Komisi A, DPRD Provinsi Riau). Konflik tertinggi yang dilaporkan kepada

Komnas HAM terkait dengan sumber daya alam (Komnas HAM, 2014). Akhir-akhir ini banyak tambang batu bara, termasuk yang berada di dalam kawasan hutan secara tidak sah, menghentikan kegiatannya bukan karena dijalkannya regulasi, tetapi karena harga batubara turun. Hasil kajian Komnas HAM (2014) terhadap 40 kasus ruang hidup masyarakat adat dalam kawasan hutan juga menunjukkan persoalan kelestarian sumber daya alam adalah persoalan penyelesaian konflik. Artinya, pasar bekerja menghasilkan konflik itu, yang disertai komplikasi dengan pemanfaatan tambang dan kebun di kawasan hutan secara sah maupun tidak sah.

Apabila diperhatikan pengelolaan sumber daya alam di pulau-pulau besar Jawa, Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan, akumulasi penerapan kebijakan maupun pergerakan mekanisme pasar berakumulasi pada kerusakan sumber daya alam secara besar-besaran, sedangkan peningkatan modal sosial dan kapasitas kelembagaan pengelolanya sangat terbatas. Teori dan rumus pengelolaan sumber daya alam secara lestari yang kelima asumsinya tidak dipenuhi terbukti jauh dapat memberi keyakinan akan manfaatnya.

Akibat tidak berjalannya kelima asumsi di atas, keputusan, tindakan maupun indikator-indikator PSDA secara lestari yang selama ini diperbincangkan belum dapat menjangkau persoalan di dunia nyata secara agregat. Maksudnya, dalam kasus-kasus tertentu persoalan dapat diselesaikan, tetapi arus pertumbuhan tambahan persoalan masih besar. Acuh terhadap fenomena itu seperti membuat kamuflase masal. Akibat buruknya membuat kata-kata “lestari”, “berkelanjutan”, “*green*” berposisi sebagai simbol masa depan. Istilah-istilah itu bukan sebagai bagian dari intervensi pasar yang tidak sempurna tadi, tetapi malah menjadi bagian dari mekanisme pasar itu sendiri.

Sejauh ini referensi yang membicarakan pengelolaan kehancuran (*disturbance management*) dibatasi pada kehancuran secara fisik fungsi-fungsi ekologi (biotik dan abiotik) dari suatu kawasan. Referensi yang banyak dipakai, Pickett dan White (1985), menyebut "*disturbance is defined in a neutral way as a discrete event in time that disrupts the ecosystem, community or population structure, and changes the resources, substrate availability or the physical environment*". Selanjutnya disebut bahwa pengertian itu digunakan untuk menjelaskan regim kerusakan yang meliputi sifat-sifat temporal, spasial, intensitas kerusakan, spesifikasi dampak maupun interaksi antar kerusakan. Kehancuran fisik itu tentu tidak terjadi begitu saja, melainkan disebabkan oleh kehancuran modal sosial termasuk kapasitas kelembagaan. Sementara itu, masih banyak orang berfikir bahwa lima prasyarat di atas berjalan, termasuk hampir semua kebijakan didasarkan pada asumsi seperti itu. Di sinilah sebenarnya tragedi kehancuran itu terjadi. Berjalannya kekuatan pemikiran yang tidak tepat, tetapi mendapat dukungan besar dari mekanisme pasar penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam beserta politiknya.

Perbaikan materi dan pelaksanaan pendidikan dalam jangka panjang dapat mencegah kerentanan sosial (*social vulnerability*) maupun kerusakan kelembagaan (*institutional failure*) tersebut. Langkah segera untuk mencegah kerusakan itu dapat dilakukan melalui perbaikan tiga hal utama yaitu kebijakan, perencanaan dan anggaran, maupun penguatan jejaring sosial untuk memandu pelaksanaan kebijakan di lapangan. Dan semua itu perlu leadership dan dukungan politik.

**MELEPAS SELIMUT PERMASALAHAN TENURIAL:
CATATAN DARI KONFERENSI INTERNASIONAL
TENURIAL, 25-27 OKTOBER 2017 DI JAKARTA**

Saat ini di seluruh fungsi hutan di Indonesia terdapat pelanggaran, terutama dalam pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan dengan jumlah puluhan juta hektar. Segenap upaya telah dilakukan dan pembuatan dan/atau perbaikan peraturan-perundangan senantiasa menjadi agenda, bukan hanya oleh Pemerintah/Pemda tetapi juga oleh para peneliti termasuk CSO. Namun benarkah pelaksanaan peraturan-perundangan yang tidak efektif itu akibat isi yang kurang atau tidak tepat, atau akibat rendahnya legitimasi masyarakat atas peraturan dan kelembagaan pelaksanaannya?

Soal legitimasi

Mengira bahwa sumber-sumber kekuasaan dan kewenangan untuk mengatur pengelolaan hutan hanya dari keputusan-keputusan legal/formal Pemerintah sudah saatnya dikritisi secara mendalam. Sebab kekuasaan dan kewenangan dapat kehilangan makna dan fungsinya tanpa adanya legitimasi dari masyarakat luas.

Kewenangan tersebut merupakan dasar bagi seseorang atau kelompok orang di dalam pemerintahan untuk menjalankan kekuasaan guna memengaruhi masyarakat luas agar mengikuti suatu kehendak; dan masyarakat luas mengakui

atau melegitimasi kebijakan, kepemimpinan, kelembagaan, maupun regulasi yang diterbitkan. Dengan demikian, tanpa adanya legitimasi itu, kehendak tadi dapat tidak efektif diikuti oleh masyarakat luas. Legitimasi pada dasarnya merupakan daya penerimaan dan pengakuan atas hak moral penguasa untuk membuat, memerintah dan menjalankan kebijakan publik.

Dasar pemberian legitimasi oleh masyarakat biasanya akibat dua hal. Pertama, dengan menggunakan model sumber daya (*resource based model*), legitimasi berhubungan erat dengan harapan terhadap penguasa yang dapat dirasakan langsung dampaknya. Pandangan ini didasarkan pada teori konflik dan pertukaran sosial, dimana hubungan-hubungan antarpihak didasarkan pada harapan diperolehnya sesuatu. Kedua, dengan menggunakan model identitas (*identity based model*), legitimasi berhubungan erat dengan kebutuhan akan identitas, informasi dan kebersamaan. Biasanya ada tiga hal yang didambakan oleh masyarakat yang bersedia memberikan legitimasinya, yaitu penghargaan, kepercayaan dan netralitas yakni kandungan keadilan atas keputusan-keputusan yang dijalankan. Intuisi masyarakat untuk kebenaran dan kesesuaian kebijakan terletak pada ketepatan isi dari kebijakan itu sendiri.

Dari kedua model tersebut, legitimasi sangat tergantung pada faktor psikologis yaitu perasaan masyarakat, bahwa mereka memang layak mematuhi keputusan penguasa karena terbukti mempunyai kompetensi untuk dapat memecahkan masalah nyata yang dialami masyarakat. Ini menunjukkan bahwa semakin banyak pelanggaran atas peraturan yang diterbitkan penguasa berarti semakin rendah kewibawaan penguasa itu. Semakin banyak masalah yang muncul dan tidak terselesaikan, menandakan semakin kurangnya kemampuan penguasa. Akibatnya, secara psikologis masyarakat juga sulit untuk menilai penguasa tersebut legitimate.

Kondisi masyarakat demikian itu disebut sebagai ketidak-taan sipil. Bahwa penguasa sah menjalankan tindakan legalnya sesuai peraturan-perundangan, tetapi perintah menurut hukum tidak selalu legitim (sah). Sebut saja-untuk tidak terjebak pada persoalan kekinian-pada zaman Nazi di Jerman. Tindakan Nazi itu legal sesuai Undang-undang dan semua komponen, pejabat, tentara, semua warga harus mematuhi, tetapi pada saat yang sama, perintah itu “memperkosakan” kode perilaku dan moralitas. Legalitas mengacu pada bunyi Undang-undang, sedangkan legitimasi mencakup karakter negara dan substansi serta tujuan diundangkannya suatu Undang-undang.

Untuk itu jelas bahwa legalitas saja tidak mungkin merupakan tolok ukur paling fundamental bagi keabsahan kewenangan meskipun disebut sebagai sah. Karena legalitas hanya dapat memperbandingkan suatu tindakan berdasarkan hukum yang berlaku, sehingga selalu sudah diasumsikan bahwa hukum yang menjadi dasar itu pasti sah. Itu yang disebut sebagai “mundur tanpa akhir (*regressus ad infinitum*)”, karena hukum positif yang mendasari legalitas selalu harus juga berdasarkan hukum positif.

Soal administrasi pembangunan

Hasil kajian Tata Kelola Hutan 2012, 2014, 2015 menunjukkan adanya gap besar hubungan pemerintahan, yaitu antara Pusat dan Daerah. Tingginya harapan membaiknya tata kelola di Pusat tahun 2015, secara umum tidak menyebabkan outcome pembangunan secara nyata, apabila tidak ada aktor-aktor pimpinan daerah yang meresponnya. Itu artinya totalitas pemerintahan Pusat-Daerah secara eksklusif belum menjalankan kekuasaan dan kewenangannya untuk mendapat legitimasi, sehingga dalam pengurusan administrasi maupun kerja nyata di tingkat tapak belum direspon secara positif oleh masyarakat luas.

Upaya untuk memperoleh legitimasi itu, berdasarkan dua pendekatan di atas: model sumber daya dan model identitas, bukanlah melalui segenap program-program teknikal yang selama ini dijalankan, melainkan mengembangkan konsensus-konsensus untuk mengatasi krisis identitas. Di lapangan para pelaku utamanya: masyarakat lokal, pengusaha, aparat keamanan, pegawai pemerintahan, maupun para perantara (*middle man*) secara umum belum membentuk peran dan fungsi sesungguhnya yang diharapkan sesuai tujuan negara, yang dalam hal ini disebut sebagai krisis identitas itu.

Secara faktual identitas masing-masing individual di dalam masyarakat itu tidak seperti peran yang diharapkan, tetapi sebaliknya hampir seluruhnya memanfaatkan dan menggunakan sumber daya alam sesuai dengan yang diinginkan masing-masing melalui berbagai peran yang berbeda-beda. Adanya persaingan yang sangat tajam dalam memperebutkan sumber daya itu menjadikan tidak adanya saluran yang seharusnya diantara para pemimpin (pusat, daerah, aparat keamanan) sehingga yang terjadi sesungguhnya adalah perpecahan fungsi diantara lembaga-lembaga negara itu. Dalam pandangan ini, kelumpuhan pemerintahan di lapangan itulah yang menyebabkan masyarakat kehilangan legitimasi dan tidak mentaati kewenangan formal dan regulasi yang ada.

Penutup

Dapatkan dalil-dalil perencanaan pembangunan dan anggaran negara serta berbagai mekanisme administrasinya mampu melihat akar persoalan kerusakan hutan seperti itu? Diharapkan fakta kerusakan hutan itu dapat ditelusuri lebih mendalam dari berbagai sudut pandang, termasuk lemahnya legitimasi masyarakat luas terhadap peraturan-perundangan yang dijalankan. Dalam hal ini salah satu kuncinya bisa ditemukan. Yaitu menetapkan seluruh program terdapat tujuan untuk mendapatkan legitimasi itu.

**HALUSINASI KELESTARIAN HUTAN PRODUKSI:
SERTIFIKASI/VERIFIKASI DALAM EVALUASI DATA
DARI PELAKSANAAN GNSDA**

Sejauh ini seperti tidak ada pelajaran apapun dari hilangnya 42,35 juta Ha hutan alam produksi selama 25 tahun terakhir. Hampir seluruh pemikiran dan cara kerja pengelolaan hutan alam produksi dari dulu hingga saat ini masih dianggap benar.

Pada tahun 1991 jumlah usaha hutan alam (IUPHHK-HA) sebanyak 580 perusahaan seluas 61,48 juta Ha dan usaha hutan tanaman (IUPHHK-HT) sebanyak 2 perusahaan seluas 83.083 Ha. Dengan demikian di tahun itu, hutan produksi telah dimanfaatkan oleh usaha besar sebanyak 582 perusahaan dengan luas 61,56 juta Ha. Dari data yang dikumpulkan oleh KPK dalam Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber daya Alam (GNSDA), pada awal 2016 jumlah perusahaan usaha hutan alam yang tersisa sebanyak 262 perusahaan (45%) seluas 19,13 juta Ha (31%). Artinya, selama 25 tahun itu terdapat 318 perusahaan hutan alam yang telah mati atau tidak beroperasi, sehingga terdapat hutan alam produksi seluas 42,35 juta Ha (69%) yang telah menjadi hutan sekunder.

Hutan sekunder itu, sampai dengan awal 2016, telah diusahakan oleh 281 perusahaan hutan tanaman (IUPHHK-HT) dengan luas 10,33 juta Ha. Maka, dari kalkulasi di atas kertas, pemanfaatan hutan alam produksi itu kini yang

terlantar seluas 35,02 juta Ha. Disebut di atas kertas karena di lapangan sebagian diantaranya telah terdapat usaha tambang, kebun maupun permukiman. Perkembangan terakhir dari penggunaan kawasan hutan itu telah dipenuhi oleh klaim dan konflik. Dari hasil konsolidasi data Kementerian Energi dan Sumber daya Mineral dan Kementerian Kehutanan tahun 2014 oleh KPK diketahui sudah keberadaan usaha tambang sudah merambah kedalam kawasan konservasi seluas 1,3 juta Ha dan di hutan lindung seluas 4,9 juta Ha. Sementara itu, angka Kementerian Agraria dan Tata Ruang (2015) menyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan sampai dengan Agustus 2015 seluas 12.166.040 Ha untuk penggunaan no kehutanan, dengan rincian berupa kampung 186.658 Ha, sawah 701.905 Ha, tegalan/ladang 4.361.269 Ha dan kebun campuran 6.916.208 Ha.

Angka-angka itu menunjukkan setidaknya tiga hal. Pertama, bahwa segala bentuk instrumen kebijakan yang selama ini dilakukan baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, seperti: sertifikasi/verifikasi, pengawasan-pengendalian, sistem insentif (*self assesment*, dll) dan sanksi (administrasi) serta penegakan hukum tidak dapat diandalkan untuk melestarikan hutan. Kedua, hutan alam produksi sebagai kekayaan negara, yang secara de facto tidak diperlakukan sebagai asset siapapun-apabila hilang tidak ada satu pihakpun yang rugi secara finansial, telah gagal diselamatkan oleh adanya implementasi segenap Undang-undang yang mengaturnya. Ketiga, institusi pemerintah tidak mempunyai kapasitas untuk melakukan perbaikan mendasar sebagai sikap dan respon terhadap kenyataan-kenyataan tersebut, karena selalu dapat memosisikan diri untuk tidak mempunyai Tanggung jawab langsung terhadap kondisi itu. Tanggung jawab Pemerintah adalah tanggung jawab administratif (*output* kegiatan) sesuai bidang tugasnya dan bukan Tanggung jawab terhadap *outcome*/kelestarian hutan.

PERSOALAN INSTRUMEN

Hutan alam

Sampai dengan 11 April 2016 luas usaha hutan alam yang pernah mendapat sertifikatselaras pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dan/atau verifikasi legalitas kayu (VLK) seluas 16.5 juta Ha dengan luas efektif 12,2 juta Ha dari 220 perusahaan. Berdasarkan evaluasi KLHK (2016), kinerja yang baik 12, 9 juta Ha, buruk 2,5 juta Ha dan yang sudah mendapat peringatan berdasarkan P.39/2008 seluas 1 juta Ha. Ironinya, dari semua perusahaan itu, tata batas yang telah ditetapkan hanya 16 perusahaan, yang masih dalam proses pengurusan tata batas 170 perusahaan dan yang sama sekali belum melaksanakannya 34 perusahaan.

Dari semua perusahaan tersebut yang telah mengajukan VLK sebanyak 85 perusahaan seluas 5, 1 juta Ha dengan luas efektif 3,8 juta Ha. Berdasarkan penilaian KLHK, dari 5,1 juta Ha itu, yang sedang diusahakan dengan baik seluas 3,8 juta Ha, 1,2 juta Ha didorong peningkatan kinerjanya dan 56,9 ribu Ha mendapat peringatan. Gambaran umum dari 85 perusahaan (5,1 juta Ha) yang sudah mendapat dan mengajukan VLK itu, adalah sebagai berikut:

1. Perusahaan yang memenuhi standar VLK sebanyak 57 perusahaan (3,1 juta Ha), 14 perusahaan (1,1 juta Ha) dimatikan, 3 perusahaan (126 ribu Ha) dibekukan dan dicabut, 4 perusahaan (298 ribu Ha) sudah berakhir sertifikatnya, serta 5 perusahaan (157 ribu Ha) sedang melaksanakan proses verifikasi.
2. Hanya 13 perusahaan (1,1 juta Ha) yang memegang sertifikat Pengelolaan Hutan Lestari (PHPL) dengan predikat baik, 4 perusahaan (260,3 ribu Ha) dengan predikat sedang, 19 perusahaan (1,1 juta Ha) berpredikat buruk, 17 perusahaan (1,1 juta Ha) sudah berakhir masa

berlaku sertifikat PHPLnya, dan sisanya 3 perusahaan (189,9 ribu Ha) dalam proses sertifikasi PHPL.

3. Perusahaan yang belum mengurus tata batas areal kerjanya sebanyak 22 perusahaan. Adapun yang tata batas sudah ditetapkan hanya 3 perusahaan, sisanya sebanyak 60 perusahaan sedang melakukan proses tata batas.

Hutan tanaman

Kondisi perusahaan hutan tanaman sebanyak 281 perusahaan dengan luas 10,3 juta Ha berdasarkan penilaian KLHK Maret 2016 sebagai berikut:

1. Layak dilanjutkan 96 perusahaan (5,2 jt Ha)
2. Layak dilanjutkan dengan catatan 67 perusahaan (1,9 jt Ha)
3. Layak dilanjutkan dengan pengawasan 76 perusahaan (2,1 jt Ha)
4. Layak evaluasi 16 perusahaan (222 ribu Ha)
5. Belum evaluasi 26 perusahaan (859 ribu Ha).

Dari 281 perusahaan seluas 10, 3 juta Ha tersebut, 104 perusahaan seluas 5,8 juta Ha diantaranya telah mendapat S-PHPL sebanyak 66 perusahaan dan/atau S-LK 53 perusahaan. Terhadap 53 perusahaan hutan tanaman yang telah mendapat S-LK ini terdapat:

1. Perusahaan yang layak dengan catatan (LDC) sebanyak 10 perusahaan
2. Perusahaan yang layak dengan pengawasan sebanyak 2 perusahaan
3. Perusahaan yang tata batas areal kerjanya belum ditetapkan sebanyak 53 perusahaan seluas 2 juta Ha.
4. Perusahaan yang belum ada penetapan tata batas areal kerja serta hasil evaluasi KLHK tidak layak dilanjutkan

(dengan catatan atau dengan peringatan) sebanyak 12 perusahaan.

Kondisi tersebut setidaknya memberikan informasi terhadap 3 hal. Pertama, instrumen yang berupa sertifikasi (PHPL) dan verifikasi (SVLK) belum dapat menjadi tolok ukur kelestarian hutan yang dikelola bagi usaha kehutanan dalam jangka panjang. Kedua, instrumen itu cenderung menggunakan tolok ukur legalitas secara formil, bahkan perusahaan-perusahaan yang belum mengurus tata-batas areal kerjanya dan/atau kinerjanya tidak baik juga mendapat sertifikat. Ketiga, instrumen sertifikasi dan verifikasi tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan kelestarian hutan dan usahanya, karena banyak faktor lain yang menentukan kelestarian hutan dan usaha kehutanan itu.

Dengan kata lain, bekerjanya instrumen sertifikasi/verifikasi harus disertai dengan bekerjanya instrumen lainnya terutama yang terkait dengan legalitas sekaligus legitimasi usaha kehutanan tersebut, baik dari aspek kawasan hutan maupun hasil hutan yang dimanfaatkan. Dengan begitu, regulasi bukan hanya sekedar penerapan syarat administrasi tetapi penerapan kegiatan yang mampu memperbaiki fakta-fakta di lapangan. Ini hanya bisa dilakukan apabila disadari bahwa selama ini berbagai upaya pelestarian hutan tidak bekerja, diperlukan cara pikir dan tindakan baru untuk memperbaikinya.

PENGUASAAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

Peraturan Presiden (PERPRES) No.88/2017 tentang penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan (PPTKH) telah terbit pada 6 September 2017 yang lalu. Suatu kebijakan yang sangat dinantikan banyak pihak, terutama yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, sambil berharap persoalan yang sudah menahun itu dapat diselesaikan.

Penguasaan tanah dalam kawasan hutan (PTKH) pada dasarnya suatu bentuk “keterlanjuran” yang bertambah luas dari waktu ke waktu. Volume pekerjaan yang akan diselesaikan juga meliputi areal yang sangat luas. Hasil analisis dari berbagai peta tematik oleh Fakultas Kehutanan, IPB (2017) menunjukkan PTKH tersebut sekitar 17,4 juta Ha. Keberadaannya di dalam hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi, termasuk di lokasi-lokasi izin perusahaan-perusahaan hutan, tambang maupun kebun. Salah satu penyebab penyelesaian persoalan tersebut yaitu tidak adanya jembatan pelaksanaan regulasi antara pertanahan dan kehutanan.

Pola penyelesaian

Dalam PERPRES ini, pihak yang telah menguasai dan memanfaatkan tanah dalam kawasan hutan yaitu perorangan, instansi pemerintah dan pemerintah daerah, badan sosial/keagamaan, serta masyarakat hukum adat

(Pasal 6). Adapun jenis pemanfaatannya berupa permukiman, fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial, lahan garapan dan/atau hutan yang dikelola masyarakat hukum adat (Pasal 5).

Pola penyelesaiannya dibedakan waktu mulainya PTKH tersebut, apakah sebelum atau sesudah ditunjuk sebagai kawasan hutan. Demikian pula dibedakan menurut luas kawasan hutan yang harus dipertahankan menurut Undang-undang Kehutanan, yaitu sama atau lebih 30% dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi. Juga harus memperhatikan fungsi pokok kawasan hutan, yaitu hutan konservasi, lindung dan produksi (Pasal 8). Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2016) menunjukkan terdapat delapan provinsi dengan kawasan hutannya kurang dari 30%, yaitu provinsi Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur dan Bali.

Apabila lokasi penguasaan dan pemanfaatan dan/atau hak diperoleh sebelum kawasan hutan ditunjuk, maka dengan tanpa memperhatikan semua kriteria di atas, pola penyelesaiannya sama, yaitu tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dikeluarkan dari kawasan hutan (Pasal 7). Namun, apabila waktu dimulainya PTKH setelah kawasan hutan ditunjuk, pola penyelesaiannya ada empat alternatif, yaitu: dikeluarkan dari kawasan hutan, tukar menukar kawasan hutan, diberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial atau dipindahkan (*resettlement*) (Pasal 8). Pilihan empat alternatif itu dilakukan juga mempertimbangkan 30% luas kawasan hutan yang harus dipertahankan tersebut di atas.

PERPRES tersebut secara tegas melindungi hutan konservasi. Terhadap hutan konservasi, apapun kondisinya, semua jenis penguasaan dan pemanfaatan tanah diselesaikan dengan pola *resettlement* (Pasal 9). Adapun

dalam hutan lindung dan hutan produksi, pola penyelesaiannya ditentukan oleh jenis pemanfaatan, luas kawasan hutan lebih atau kurang 30%, serta lama penguasaan lahan lebih atau kurang dari 20 tahun.

Jenis pemanfaatan lahan yang berupa lahan garapan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi diselesaikan dengan perhutanan sosial apabila luas kawasan hutan kurang dari 30%. Tetapi di lokasi ini, apabila jenis pemanfaatannya berupa permukiman dan fasilitas sosial, harus dilakukan *resettlement*.

Untuk provinsi-provinsi dengan luas kawasan hutan lebih dari 30%-yaitu semua provinsi di Indonesia kecuali delapan provinsi di atas, lahan garapan dapat dikeluarkan dari kawasan hutan lindung dan produksi apabila penguasaannya lebih dari 20 tahun. Apabila kurang dari 20 tahun, pola solusinya menggunakan perhutanan sosial. Dengan catatan lahan-lahan garapan yang akan dikeluarkan dari kawasan hutan tersebut masuk kedalam lokasi sumber tanah obyek reforma agraria (peta TORA) dari kawasan hutan (Pasal 11 dan Pasal 13).

Pelaksanaan

Di Pusat akan terdapat Tim Percepatan PPTKH (Pasal 14) yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 17) dan diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Anggotanya terdiri dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Agraria dan Tata Ruang, Menteri Dalam negeri, Sekretaris Kabinet dan Kepala Staf Kepresidenan. Juga terdapat Tim Pelaksana yang diketuai Deputy Bidang Pengelolaan Energi, Sumber daya Alam, Lingkungan Hidup, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan anggota Direktur Jenderal dari kementerian terkait.

Kegiatan yang berupa inventarisasi dan verifikasi di lapangan dilakukan oleh Tim Inventarisasi dan Verifikasi PTKH (Pasal 18), yang dibentuk oleh Gubernur dan diketuai oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi. Tim ini akan melakukan inventarisasi dan verifikasi yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui Bupati/Walikota (Pasal 21), dan dilaksanakan sekali saja di setiap wilayah administrasi kabupaten/kota tersebut. Biaya tukar menukar atau *resettlement* apabila dilakukan, ditanggung oleh pemerintah daerah (Pasal 25). Seluruh pelaksanaannya akan dipandu melalui rencana aksi nasional yang akan disusun oleh Tim Percepatan PPTKH (Pasal 32).

Titik kritis dalam implementasi

Pelaksanaan PERPRES ini bukan hanya diharapkan mampu mengkoordinasi perbedaan kepentingan antar sektor dan daerah, tetapi juga diharapkan mampu memberi jalan keluar terhadap kebuntuan persoalan PPTKH di lapangan. Untuk itu terdapat beberapa catatan sebagai berikut.

Pertama, pola penyelesaian PTKH perlu lebih memahami fakta di lapangan. Misalnya, keberadaan PTKH di dalam kawasan konservasi yang secara sosial politik sulit dipindahkan. Sementara dalam PERPRES ini PTKH di kawasan konservasi yang terjadi setelah kawasan hutan ditunjuk, pola penyelesaian di kawasan konservasi hanya dengan cara dipindahkan (*resettlement*). Sedangkan untuk penguasaan yang telah berlangsung sebelum kawasan hutan ditunjuk, hanya terdapat pola penyelesaian berupa dikeluarkan dari kawasan hutan. Pemikiran konservatif tersebut penting, namun hutan konservasi juga banyak yang sudah tidak memiliki fungsinya dan bersifat tidak dapat dipulihkan kembali (*irreversible*). Pola penyelesaian yang tidak layak dilakukan biasanya akan berakhir dengan pembiaran.

Kedua, ketentuan dengan mempertimbangkan batasan luas kawasan hutan sama atau lebih besar 30% di atas memang perlu diterapkan, tetapi diperlukan opsi-opsi yang lebih fungsional untuk memecahkan masalah nyata di lapangan. Misalnya, untuk lokasi-lokasi di Jawa, Bali dan Lampung dengan luas kawasan hutan kurang dari 30%, penguasaan dan pemanfaatan tanah tidak senantiasa bisa dilakukan dengan resettlement, karena keterbatasan tanah yang tersedia dan mahal. Untuk itu redesain pemanfaatan lahan mestinya dapat dijalankan, misalnya dengan kombinasi tanaman pertanian dan kehutanan melalui perhutanan sosial. Serupa dengan sebelumnya, tanpa ada opsi fungsional seperti itu, pola penyelesaian yang tidak layak biasanya akan berakhir dengan pembiaran.

Ketiga, untuk PTKH di lokasi yang telah dimanfaatkan sebagai areal usaha kehutanan, pertambangan maupun perkebunan, tidak secara eksplisit disebutkan dalam PERPRES. Fakta di lapangan sangat banyak lokasi izin (legal atau ilegal) terdapat PTKH. Keberadaan hutan dan masyarakat hukum adat juga dikecualikan dari proses penyelesaiannya. Walaupun sudah terdapat peraturan-perundangan yang mengatur hutan dan masyarakat adat, masih sangat perlu percepatan dalam pelaksanaannya.

Keempat, PERPRES ini menggunakan kriteria "ditunjuk" (fase awal) dan bukan kriteria "ditetapkan" (fase akhir) sebagai alas hak legal hutan negara melalui proses pengukuhan kawasan hutan. Mengingat desain legalitas pengukuhan kawasan hutan saat ini tidak menyelesaikan seluruh klaim tanah di kawasan hutan yang ada, maka PERPRES ini dapat menjadi instrumen resolusi konflik dalam proses pengukuhan kawasan hutan tersebut. Namun, PERPRES ini tidak menyebut perbaikan regulasi sebagai konsekuensi pelaksanaannya, khususnya dalam hal ini perbaikan peraturan pengukuhan kawasan hutan.

Kelima, PTKH sangat luas dan dalam pelaksanaan inventarisasi dan verifikasi perlu proses cermat, serta perlu pendamping atau mediator dengan kemampuan mencapai kesepakatan pola penyelesaian yang akan dilaksanakan. Untuk pelaksanaan pola resettlement juga diperlukan biaya mahal. Sementara itu dalam PERPRES ini, sumber daya manusia dan kebutuhan biayanya ditanggung oleh pemerintah daerah yang biasanya tidak mudah dipenuhi. Maka, dalam pelaksanaannya perlu ada desain partisipasi dan keterbukaan proses, untuk menggalang sumber daya yang diperlukan.

Keenam, transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya juga perlu dijalankan. Karena dalam banyak kasus, terjadinya PTKH bukan atas dasar motif subsisten, tetapi terkait dengan modal besar yang didukung kekuatan ekonomi maupun politik. Pemerintah dan pemerintah daerah seringkali tidak berdaya bukan saja akibat persoalan kapasitas, tetapi dapat menjadi bagian dari kepentingan PTKH itu sendiri. Maka, pelaksanaan kebijakan ini juga rentan terjadi kesalahan penetapan subyek utama (intended beneficiaries) yang semestinya menerima manfaat.

Penutup

Ketika tanah tidak pernah bertambah luas dan sebaliknya manusia terus bertambah, PPTKH hendaknya ditujukan pula untuk pencegahan terjadinya PTKH. Dalam hal ini dengan memastikan luas dan lokasi hutan tetap serta penguatan pengelolaan hutan di tingkat tapak secara nasional, seperti yang disebut dalam Undang-undang Kehutanan. Beberapa catatan di atas diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan Tim Percepatan PPTKH dalam menjabarkan pelaksanaan PERPRES. Agar hambatan pelaksanaannya dapat diminimalkan.

KELAPA SAWIT DAN UNDANG-UNDANG KEHUTANAN

Perubahan suatu Undang-undang seharusnya didasarkan pada hasil evaluasi pelaksanaannya. Pelaksanaan suatu Undang-undang tidak dapat dilihat hanya dari isi pasal demi pasal secara parsial, tetapi juga perlu melihat keseluruhannya, serta dari pelaksanaan peraturan turunannya, maupun kapasitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Hal itu penting, karena kebanyakan orang melihat atau merasakan masalah di lapangan dan dari situ langsung menyarankan perubahan isi Undang-undang. Padahal persoalan di lapangan disebabkan oleh banyak faktor.

Penyebab deforestasi secara umum-dengan bahasa ekonomi-dapat dianggap sebagai gagalnya Pemerintah mengintervensi pasar, sehingga pemanfaatan hutan/lahan yang lebih produktif-melalui mekanisme pasar-bisa mengingkari fungsi-fungsi kawasan sesuai penataan ruang. Tetapi kerusakan hutan itu juga bisa akibat desain pembangunan yang disengaja (planned deforestation). Dari data KLHK 2015 misalnya, dari 12,7 juta luas kebun sawit, 3 juta Ha diantaranya berasal dari konversi hutan yang terjadi di tahun 1990 (Prasetyo, 2017).

Data yang dihimpun dalam pelaksanaan revitalisasi ekosistem Tesso Nilo di Riau (2017) juga membuka kenyataan bahwa di lokasi Taman Nasional Tessonilo seluas 81.793 Ha, yang menjadi kebun sawit seluas 44.544 Ha

(54%). Areal eks PT Hutani Sola Lestari seluas 45.990 Ha dan areal eks PT Siak Raya Timber seluas 38.560 Ha, yang telah menjadi kebun sawit seluas 55.834 Ha (66%). Sebelas perusahaan kebun sawit yang telah mempunyai HGU seluas 70.193 Ha, di antaranya seluas 15.808 Ha di dalam kawasan hutan.

Mekanisme penggunaan kawasan hutan oleh kebun sawit juga dilakukan melalui proses penetapan tata ruang (*state capture*). Pada 25 September 2014, Annas Maamun mantan Gubernur Riau, tertangkap tangan oleh KPK di Jakarta sedang menerima suap. Uang suap itu terkait alih fungsi kawasan hutan menjadi non kawasan hutan untuk kebun sawit dalam proses penetapan RTRWP Riau. Terkait dengan hal-hal seperti itu, Dinas Perkebunan Provinsi Riau dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi oleh KPK, 2016, menyatakan bahwa dari 474 perusahaan kebun di Riau, 127 di antaranya tidak berizin.

Batasan hutan

Dalam Undang-undang No 41/1999 tentang Kehutanan, tidak disebut komoditi atau jenis tanaman. Di dalam batasan hutan disebut “dominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya” yang berhubungan dengan kalimat sebelumnya yaitu “suatu kesatuan ekosistem”. Maknanya, pengertian hutan itu terikat pada fungsi yang ajeg, karena senantiasa mengemban fungsi lingkungan hidup atau daya dukung lingkungan. Oleh sebab itu, pengertian “kawasan hutan” di dalam Undang-undang 41/1999 tentang Kehutanan, dimaknai sebagai hutan tetap; tidak pernah dimaknai sebagai hutan negara (saja), seperti yang biasa digunakan dalam percakapan, bahkan dalam pembuatan kebijakan. Secara tersirat, dengan tiga kriteria itu, dominasi pepohonan dapat berupa pohon apa saja, tetapi yang tidak dapat dibuang yaitu “persekutuan dengan lingkungannya”; sebagai perwujudan hutan yang bukan sekedar

penjumlahan pohon-pohon dan binatang-binatang. Karena di negara tropis, maka yang ideal adalah hutan alam atau campuran yang lebih dapat membentuk sistem biotik dan abiotik dan lebih mungkin dapat mewujudkan keseimbangan ekosistem.

Dari kacamata ekologi politik, kenyataannya, komoditi adalah bagian dari kontrol kekuasaan. Dengan komoditi tertentu yang dikuasai oleh Kementerian/Lembaga tertentu, dikontrol melalui regulasi tertentu pula. Misalnya, rakyat harus membuktikan kepemilikan dan mengikuti regulasi tata niaga-kayu jati sebagai contoh-karena regulasi tadi, walaupun jelas-jelas ditanam di tanah miliknya. Sementara komoditi lainnya: ayam, ikan, padi, buah-buahan yang dihasilkan dari tanah yang sama, tidak ada regulasi tata niaganya. Hal lainnya, apabila kelapa sawit menjadi bagian dari hutan, maka (harus) diwajibkan mengikuti regulasi yang berlaku di kehutanan?

Penyelesaian substantif

Untuk menghindari hambatan perdagangan produk kelapa sawit akibat deforestasi misalnya, semestinya ditangani secara substansial, bukan secara administratif dengan cara memasukkan kelapa sawit menjadi bagian dari hutan; dengan maksud deforestasi tidak terjadi atau kawasan hutan semakin luas. Sebaliknya, jikapun kelapa sawit dimasukkan kedalam pengertian hutan sebagai salah satu jenis pepohonan, tujuannya misalnya untuk meningkatkan produktivitas lahan serta keadilan distribusi manfaatnya, dengan syarat memenuhi tiga kriteria di atas.

Adanya kampanye negatif terhadap komoditi sawit dan turunannya, sebaiknya diletakkan pada tempat yang berbeda. Sebab, apa-apa yang disebut dalam kampanye negatif itu bisa mengandung informasi mengenai kenyataan dan kebenaran. Misalnya mengenai masalah-masalah

masyarakat adat dan lokal seperti perampasan tanah, deforestasi dan pemusnahan habitat satwa liar, penggusuran wilayah adat akibat lokasi perizinan, pencemaran sungai, suap/peras "tokoh adat", jual-beli tanah manipulatif ataupun indikasi pelanggaran HAM. Fakta seperti itu terdokumentasi dengan baik, misalnya dalam laporan national inquiry KOMNAS HAM.

Di saat Pemerintah saat ini sedang menjalankan *political will* meningkatkan akses dan memulihkan hak atas sumber daya alam bagi masyarakat lokal dan adat, bahkan di lapangan kriminalisasi rakyat miskin sering dijumpai. Bahwa segala catatan negatif di atas menjadi berita yang diulang-ulang muncul di media-dan ini mungkin yang dianggap sebagai kampanye, karena persoalannya tidak kunjung selesai. Dan dengan menyebutnya sebagai kampanye negatif, persoalan nyata yang merugikan banyak pihak itu seperti sengaja ditenggelamkan. Bahkan pengungkapnya, alih-alih dihargai, bahkan bisa diperlakukan atau distigmatisasi sebagai anggota kelompok yang menjadi musuh negara.

Soal tata kelola

Hutan yang rusak oleh berbagai sebab, bisa diakibatkan oleh satu penyebab yaitu pengelolaannya di lapangan yang lemah. Dan itu akibat masalah kelembagaan dan buruknya tata kelola (*bad governance*); gap pusat-daerah saat ini masih cukup tinggi. Upaya pergeseran dari era HPH tahun '70an menjadi era KPH saat ini masih terdapat hambatan. Anggapan era windfall profit dan pendanaan swasta tahun '70an bahkan ada yang masih berjalan, sehingga dinas-dinas tertentu di daerah ataupun KPH-KPH tidak mendapat anggaran sebagaimana mestinya, karena masih dianggap bisa memperoleh "dana suka-rela" dari swasta yang diurusnya.

Akibatnya, urusan legalitas yang memisahkan kawasan hutan dan tanah negara maupun lokasi-lokasi yang secara de facto dimanfaatkan masyarakat adat dan lokal maupun pendatang, belum mencerminkan tujuan legalitas yang sesungguhnya. Itu antara lain akibat dari proses legalitas perizinan lebih mengutamakan kelengkapan administrasi daripada syarat-syarat substansial yang harus dipenuhi. Kapasitas pelaksanaan kebijakan perizinan berbagai sektor berbasis hutan/lahan relatif jauh lebih rendah daripada besarnya kontestasi power untuk melakukan klaim penggunaan hutan/tanah negara itu. Akibat bekerjanya mekanisme pasar hutan/lahan dengan kelembagaan negara yang lemah praktis belum mampu mewujudkan ketertiban untuk menuju kelestarian dan keadilan pemanfaatan sumber daya alam. Dan yang menjadi korban sebagai masyarakat yang paling rentan, yaitu masyarakat adat dan lokal atau pendatang. Dengan kondisi sebagai korban yang rentan seperti itu, seringkali, bahkan, diposisikan sebagai sumber masalah.

Kondisi seperti itu sangat lama bertahan akibat sistem perizinan yang tertutup. Lokasi-lokasi izin, misalnya HGU, bahkan hingga saat ini masih dirahasiakan, walaupun Komisi Informasi Pusat, Mahkamah Agung, maupun Ombudsmen telah memerintahkan untuk membuka dokumen HGU tersebut bagi publik.

Penutup

Membaca persoalan kehutanan dan perkebunan sebaiknya sekaligus membaca persoalan pertambangan dan pertanian tanaman pangan serta semua sektor berbasis lahan lainnya. Apalagi apabila dikaitkan dengan perubahan undang-undang yang sudah sektoral itu. Semua undang-undang berbasis lahan sebaiknya dicermati konsistensi satu dengan lainnya. Memaksa membacanya hanya dari kacamata

kepentingan komoditas, bisa malah terpojok dan terpaksa menjawab pertanyaan yang keliru.

Fakta-fakta lapangan perlu ditelusuri dengan baik, serta sejauh mungkin dihindari kebenaran bias sejak dalam pikiran, yang biasanya akibat interest maupun framing yang menyaring atau memilih fakta mana yang layak digunakan. Praktik-praktik perizinan di lapangan ada yang baik ada yang buruk, serta ada korban-korbannya. Framing informasi dapat menghasilkan kesalahan persepsi dan itu sudah cukup untuk menghalangi diperolehnya solusi. Seperti disebut Robert Jervis: *"...war can occur without misperception, but rarely."*

PERGESERAN KEBUN SAWIT PENYEBAB DEFORESTASI DI INDONESIA

Jurnal *Land Use Policy* 69 (2017) 41-48, memuat topik tersebut yang ditulis oleh K. G. Austin, dkk, Duke University, USA. Berikut ini ringkasan kajian tsb.

Kajian itu memberi data nasional terkini tentang trend deforestasi yang didorong oleh kebun sawit. Ditemukan bahwa produksi kelapa sawit terus menjadi penggerak utama deforestasi di Indonesia, dan tingkat deforestasi yang didorong oleh kelapa sawit relatif tetap stabil sejak tahun 2005, rata-rata 117.000 Ha per tahun.

Perkebunan kelapa sawit di Indonesia telah dikaitkan dengan deforestasi besar-besaran pada 1990-an dan 2000-an. Setelah periode itu perkebunan baru semakin dikembangkan di lahan non-hutan, tetapi kondisinya berbeda menurut pulau-pulau besar di Indonesia.

Temuan publikasi ini menunjukkan bahwa komitmen nol-deforestasi pengembangan kebun sawit tidak berdampak besar pada deforestasi di Sumatera, karena hutan sudah semakin terbatas dan perkebunan semakin diperluas ke lahan non-hutan. Pada kondisi itu, wilayah-wilayah yang berpotensi besar dan cocok untuk kebun sawit di Sumatera akan bebas deforestasi di masa depan.

Janji-janji nol-deforestasi untuk pengembangan kebun sawit apabila berjalan dengan baik akan lebih punya dampak positif di Kalimantan, di mana deforestasi yang didorong oleh kelapa sawit meningkat selama periode penelitian ini. Juga di Papua, dimana lokasi baru ekspansi kebun sawit umumnya menempati tutupan hutan yang masih ada.

Penelitian ini menelaah luas dan proporsi perkebunan yang menggantikan hutan di Sumatra, Kalimantan, dan Papua hingga 2015, dan memetakan wilayah yang cocok secara biofisik untuk ekspansi bebas deforestasi di masa mendatang. Dibuat pula peta baru perkebunan kelapa sawit untuk tahun 1995, 2000, 2005, 2010 dan 2015, dan memeriksa tutupan lahan yang dikonversi pada setiap periode tersebut.

Secara nasional, ekspansi kebun sawit terjadi pada tingkat rata-rata 450.000 Ha per tahun dengan rata-rata 117.000 Ha deforestasi, selama 1995–2015. Sementara itu, diperkirakan seluas 30,2 juta Ha lahan non-hutan secara nasional memenuhi kriteria kesesuaian biofisik untuk budidaya kelapa sawit. Ditemukan pula, proporsi hutan tanaman yang menggantikan hutan alam menurun dari 54% selama 1995–2000, menjadi 18% selama 2010–2015.

KATA "LEGAL" DALAM SVLK DAN ETIKA PENETAPAN MASALAH

Legalitas itu apa? Sesuai prosedur (formil) dan sekaligus kandungan yang dilakukan secara legal itu sesuai dengan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan (materiil)?

Salah satu definisi legal yaitu keabsahan melakukan suatu perbuatan hukum yang didasarkan pada landasan hukum yang berlaku, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Definisi yang lain legalitas itu bukan semata pada narasinya, tetapi harus merujuk pada spiritnya. Sehingga, sepanjang bertentangan dengan spirit konstitusi (keadilan, kemanfaatan dll), itu sama dengan tidak legal.

Yang ketiga ada yang menyebut: legal itu by the law. Legal tidak serta merta adil. Karena tujuan by the law itu justru untuk mencapai keadilan. Sering kali gagal mewujudkan keadilan dalam praktiknya. Untuk bisa menjalankan by the law ini harus pakai kuasa. Tetapi kuasa yang diperkenankan oleh hukum, yaitu yang memiliki legitimasi.

Mari kita telaah SVLK (sistem verifikasi legalitas kayu). Tujuannya sebagai penjamin kelestarian hutan dan/atau legalitas kayu melalui segenap instrumen yang digunakan. Lestari yang dimaksud mencakup jaminan keberlanjutan

secara ekonomi, lingkungan, dan sosial, sehingga ada unsur keadilan di dalamnya.

Namun sertifikat-VLK itu didapat perusahaan tertentu hanya jika asessor mendapat bukti-bukti formil. Sementara asal usul bukti-bukti itu misalnya berupa Surat Keputusan, bisa dengan cara suap/peras dan/atau melalui proses yang tidak mendapat legitimasi masyarakat. Industri Kecil dan Menengah/IKM mengeluh soal biaya transaksi itu; mereka umumnya enggan berstatus legal karena berharga mahal. Perusahaan besar yang telah mendapat sertifikat-VLK juga banyak konflik areal yang dikelolanya, bahkan ada yang tidak bertahan secara finansial dan tidak beroperasi.

Dalam praktiknya VLK dijalankan dengan bersandar utamanya pada legalitas formil, namun demikian secara tersurat SVLK ditujukan untuk menjamin kelestarian hutan seperti disebutkan di atas. Dengan demikian apakah substansi SVLK melampaui klaimnya untuk bisa memberikan jaminan tersebut?

Apabila SVLK itu diperoleh melalui bukti-bukti formil yang disyaratkan peraturan-perundangan, maka keabsahannya (hanya) dari segi formalitasnya. Apakah secara substansial diperolehnya dengan suap, bikin konflik dll, itu tidak dijadikan pertimbangan dalam penerbitan SVLK. Jadi masalah SVLK itu termasuk dalam ranah kebenaran formal/prosedural yang tidak menjamin kebenaran material/substansialnya.

Maka SVLK cenderung bertujuan untuk kepastian hukum, tetapi tidak menjamin rasa keadilan. Seperti halnya penerbitan sertifikat tanah; memang diteliti data fisik dan yuridis bidang tanah yang bersangkutan. Tetapi jika setelah terbit sertifikatnya kemudian ada klaim pihak lain, maka untuk kebenaran materialnya diserahkan pada putusan

hakim. Sertifikat tanah itu bertujuan untuk memberikan kepastian hukum.

Tentang keadilan tersebut di atas setidaknya bisa didalami tentang keadilan distributif, komutatif dan restoratif. Keadilan restoratif bisa juga disebut dengan *corrective justice/positive discrimination*, yang tujuannya adalah mengoreksi suatu keadaan yang timpang. Contoh bisa dilihat dalam berbagai affirmative action. Terhadap SVLK ini, tidak sampai ada tujuan untuk melakukan positive discrimination itu.

Apakah SVLK masuk dalam kategori penyalahgunaan wewenang?

Kalau ditarik penyalahgunaan wewenang, tolok ukurnya hanya 3 (UU AP tetapi agak sedikit berbeda rumusannya): 1) Dasar adanya kewenangan, 2) Cara menjalankan kewenangan, 3) Tujuan menjalankan kewenangan. Tujuan utamanya dari ketiga prinsip itu yaitu bahwa pelaksanaan kewenangan tidak boleh melanggar hak warga negara. Sel lembar kertas dapat menjelaskan adanya kewenangan, tetapi tidak serta merta menjelaskan tercapainya tujuan, yaitu tidak menghilangkan hak warga negara itu.

Sama seperti hubungan antara legalitas dengan keadilan tadi. Jadi pertanyaan: apakah, misalnya LVLK/Lembaga Verifikasi Legalitas Kayu sebagai lembaga swasta, memang berwenang menerbitkan surat legalitas, tetap bisa dipertanyakan. Bahkan bisa digeser ke persoalan fundamental lainnya: apakah Pemerintah berwenang menerbitkan kebijakan SVLK yang menyangkut kayu yang diolah dari hutan/lahan yang subyek hukumnya belum diadministrasi; atau obyek hukumnya masih dalam sengketa?

Sementara itu kita tahu bahwa dalam kasus-kasus konflik hutan negara dan pertanahan, bukti kebenaran formil itu saja sudah cukup bisa digunakan untuk mendatangkan aparat keamanan (Brimob/polisi) sehingga masyarakat lokal/adat sama sekali hilang hak-haknya. Tanpa dapat mempertanyakan pokok-pokok soal yang berkaitan materi/substansi kebenaran yang sesungguhnya.

Dan untuk uji kebenaran materialnya yang kemudian diserahkan pada putusan hakim; Lagi-lagi masyarakat lokal/adat "pada posisi darurat" karena putusan hakim serupa dengan "putusan" aparat keamanan tadi. Lebih mengutarakan dalil daripada fakta.

Dapatkah kebijakan formal/legal dapat bertahan tanpa legitimasi? Dengan kata lain, bagaimana *corrective justice/positive discrimination* dapat memasuki regulasi/legal karena persoalan ketidakadilan pemanfaatan sumber daya alam yang sesungguhnya dihadapi?

Penetapan masalah kebijakan memang bukan soal teknis, apalagi sekedar common sense. Sebuah kebijakan mestinya dipandu dengan sebuah pertanyaan: untuk siapa? Masalah kebijakan ini kemudian menjadi masalah etika. Dalam hal ini bukan hanya membenahi perdagangan dan industri, serta usaha kehutanan, tetapi juga membenahi ketidakadilan pemanfaatan sumber daya alam yang tersembunyi dibalikny a ▪

KOREKSI PHBM PERUM PERHUTANI

Pengelolaan hutan bersama masyarakat (PHBM) oleh Perum Perhutani menjadi bagian penting bagi tata-hubungan hutan dan masyarakat di P Jawa, baik yang mengandalkan pendapatan ekonomi secara langsung maupun kinerja perlindungan hutan dengan fungsi menentukan keberlanjutan pasokan air pertanian. Keberlanjutan daerah-daerah subur pertanian di Jawa sangat tergantung ketersediaan air. Dan ketersediaan air bertumpu pada kelestarian tutupan lahan hutan.

Mengingat urgensinya, walaupun saat itu belum terbentuk direksi, PHBM mulai dijalankan tahun 2001 melalui SK Dewan Pengawas Perum Perhutani No. 136/KPTS/DIR/2001. Kemudian SK tersebut diganti dengan SK Direksi Perum Perhutani No. 268/KPTS/DIR/2007 tentang Pedoman Pelaksanaan PHBM-Plus. Dan dua tahun berikutnya diganti lagi dengan SK Direksi Perum Perhutani No. 682/KPTS/Dir/2009 tentang PHBM.

Hingga tahun 2015, PHBM di Jawa-Madura dilaksanakan di 5.390 desa. Dalam pelaksanaannya, masyarakat bergabung dalam wadah Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) dengan aturan main dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga tersendiri. Saat ini, terdapat 5.390 unit LMDH beranggota 1.175.789 orang dan 995 koperasi di desa hutan. Pada tahun 2016 tenaga kerja yang terserap sebanyak 191.709 orang atau 24% dari rencana, sedangkan dana bagi

hasil yang diberikan kepada LMDH sebanyak Rp. 5,035 miliar atau 12% dari rencana (Perum Perhutani, 2016).

Persoalan implementasi

Dalam implementasinya nampak ada kesenjangan antara konsep-konsep PHBM dengan pelaksanaannya di lapangan. LMDH, dalam praktiknya, ikut serta melaksanakan keamanan hutan dan stabilitas sosial di sekitar hutan, dan secara umum LMDH belum dapat sebagai representasi petani hutan (*intended beneficiaries*) atau tidak aktif. Banyak hasil penelitian dari lembaga penelitian ataupun untuk skripsi S1, thesis S2 maupun disertasi S3 yang menemukan kenyataan itu (Utami, 2012; Cendrasari dan Subowo, 2016; Sigit, 2013; Ridiyan, 2016; Wilujeng, 2015; Wahanisa, 2015; Winata dan Yuliana, 2012, Setiahad, 2012). LMDH banyak yang dikuasai elit formal, seperti perangkat desa, pengurus Badan Permusyawaratan Desa, guru, maupun birokrat yang tinggal di desa. Tidak jarang pula tokoh informal, seperti preman, masuk menjadi bagian dari LMDH. Terbalik dengan tujuannya, dalam hal ini PHBM justru mengakibatkan pelemahan modal sosial (*social capital*) khususnya unsur kepercayaan (*trust*) yang menurun. Penyebab pelemahan modal sosial masyarakat akibat timbulnya kecurigaan masyarakat kepada pengurus LMDH, karena tidak adanya transparansi dan laporan penggunaan dana sharing yang diterima oleh LMDH (Gultom, 2015). Efektivitas LMDH sebagai institusi belum memenuhi prinsip tata kelola hutan yang baik (Dwi Nur, et al., 2015).

Pada kasus tertentu, dari catatan pendampingan Litbang KPK untuk Perhutani selama 2 tahun, 2015-2016, ditunjukkan bahwa LMDH dapat menjadi arena korupsi dan pemburu rente. Dalam hal ini dalam pelaksanaan bagi hasil tidak dikomunikasikan kepada petani hutan karena tidak menjalankan prinsip akuntabilitas. Dalam beberapa kasus,

LMDH hanya sebagai penyalur tenaga kerja sebagai pesanggem dan tidak jarang menjadi pemborong pekerjaan Perum Perhutani. Kondisi ini serupa dengan temuan Javlec (2013).

Selanjutnya Javlec (2013) menyebutkan bahwa Nota kesepahaman (MoU) untuk pelaksanaan kemitraan yang selanjutnya meningkat menjadi perjanjian kerja sama antara LMDH dan Perhutani, lebih banyak secara sepihak ditentukan oleh Perhutani. Dalam praktiknya, kerja sama yang seharusnya mengacu pada Surat Perjanjian Kerja sama (SPKS) dapat diingkari, dengan alasan bahwa Perhutani telah menetapkan Rencana Teknik Tahunan (RTT) yang tidak dapat diubah. Termasuk apabila terjadi perubahan pejabat Perhutani di tingkat lapangan, SPKS tersebut bisa kemudian tidak digunakan sebagai acuan kerja sama.

Untuk menghindari penyelesaian konflik yang cenderung dengan kekerasan, PHBM diharapkan menjadi garda terdepan. Namun dalam praktiknya, kriminalisasi terhadap petani hutan masih dapat berlangsung. Akibatnya konflik antara petani hutan dan Perhutani masih sering terjadi, demikian pula konflik horizontal yang muncul serta adanya ketidakpercayaan atau perselisihan petani hutan dengan para pengurus LMDH (Javlec, 2013). Konflik-konflik tersebut dipicu oleh kekeliruan mengidentifikasi sumber-sumber yang menjadi pemicu terjadinya konflik. Selama ini, isu terjadinya konflik hanya diisolasi pada isu tanaman. Isu-isu yang lebih krusial dan hal yang lebih mendasar seperti kepemilikan tanah, hak atas tanah, serta pengakuan atas eksistensi kelembagaan lokal dan tata kelola hutan yang sudah mengakar kuat di dalam masyarakat, justru terabaikan.

Temuan dalam disertasi Setiahadhi (2012) menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan PHBM kesemua unsur yaitu: unsur kepercayaan yang diwujudkan berupa hak kelola,

relasi sosial dalam kelembagaan PHBM dan keterlibatan para pihak (LSM dan pemerintah), unsur norma dalam Perjanjian Kerja Sama (tertulis dan tidak tertulis) dan bagi hasil, unsur jejaring sosial serta internalisasi PHBM di dalam Perum Perhutani, semuanya dalam kondisi lemah.

Koreksi PHBM

Dengan demikian terdapat sejumlah faktor yang menjadikan PHBM tidak cukup berhasil. Sementara itu di area kerja Perum Perhutani juga terdapat sekitar 113.052 Ha klaim lahan, baik di hutan produksi maupun di hutan lindung, termasuk yang sudah berupa bangunan-bangunan permanen, yang terjadi selama 20 tahun terakhir dan tidak mampu diselesaikan. Maka, tindakan Pemerintah yang mampu mengoreksi kebijakan PHBM dan penyelesaian klaim lahan, baik secara langsung maupun melalui Perum Perhutani, sangat diperlukan. Karena juga sangat terkait dengan keberlanjutan fungsi lingkungan hidup pertanian tanaman pangan di P Jawa maupun kesejahteraan petani secara keseluruhan.

Untuk itu Perum Perhutani diharapkan segera memperbaiki instrumen implementasi PHBM dan LMDH dengan menekankan pentingnya keterlibatan petani hutan sebagai subyek utama. Mekanisme PHBM yang berbasis kemitraan, konsensus dan kolaborasi maupun keterbukaan dan akuntabilitas (*good social forestry governance*) merupakan faktor penting yang perlu dikedepankan. Dalam hal ini, diskresi proses implementasi PHBM diperlukan.

Pada dasarnya desain PHBM masih dapat digunakan, namun dalam implementasinya keleluasaan dalam interaksi dan prosesnya harus terbuka. Kegagalan optimalisasi implementasi PHBM juga disebabkan ruang diskresi pelaksanaan teknis oleh Perum Perhutani sangat kecil, padahal variasi kondisi di lapangan sangat tinggi. Perlu pula

ditekankan bahwa saran-saran seperti itu sudah cukup lama dibahas, sehingga persoalannya juga berada di dalam internal Perum Perhutani sendiri.

Terakhir, berangkat dari realitas bahwa masalah-masalah yang ada juga berasal dari persoalan-persoalan struktural internal Perum Perhutani tersebut, maupun faktor-faktor luar yang tidak dapat dikendalikan oleh BUMN ini, maka pelaksanaan perhutanan sosial di wilayah kerja Perum Perhutani melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat digunakan sebagai strategi pembenahannya. Untuk itu, diperlukan peta jalan untuk jangka lebih panjang, untuk mengintegrasikan PHBM dengan perhutanan sosial tersebut. Dalam peta jalan ini integrasi perencanaan dan pelaksanaan pada akhirnya harus dapat menjadi satu dengan upaya menyejahterakan rakyat dan melestarikan fungsi hutan secara keseluruhan.

PS SEBAGAI DESAIN LEGALISASI DEFORESTASI?

Mengapa tidak? Mungkin saja. Di situlah penelitian ataupun telaah mendalam mengenai perhutanan sosial (PS) sebagai dasar argumen diperlukan, untuk memberi jawaban.

Walaupun begitu, setiap peneliti dapat mempunyai sudut pandang berbeda-beda, akibat teori, konsep ataupun pengalaman yang berbeda. Pengalaman juga penting, karena pertimbangan nilai-nilai (*value judgment*) juga diperlukan. Dalam suatu rancangan penelitian bahkan disebut, peneliti adalah bagian dari instrumen penelitian itu sendiri.

Walaupun informasi semakin mudah didapat, tetapi ide yang dikembangkan oleh pemegang nobel Herbert Simon (1916-2001) mengenai "*bounded rationality*" mungkin bisa tetap relevan sepanjang masa. Dari konsep itu, kita diminta menyadari adanya keterbatasan daya pikir, informasi, bahkan waktu yang tersedia. Akibatnya, kita cenderung tidak cukup "rasional" seperti yang kita sangka. Maka, kesimpulan hasil penelitian seringkali bukan fokus daya tarik, sebelum kerangka pemikiran penelitian dijelaskan dan lingkup data yang digunakan diketahui.

Opini di Harian Kompas (17/07/2018) berjudul "Perhutanan Sosial sebagai Legalisasi Deforestasi" sangat menarik dibaca dan semestinya pembaca berharap mendapat fakta dan telaah mendalam. Untuk menambah pengetahuan ataupun masukan perbaikan kebijakan.

Namun akan lebih baik apabila penulis opini tersebut, perlu lebih teliti dalam menggunakan data dan informasi, agar pandangannya dapat mudah diterima atau menjadi perenungan penting, walau mungkin banyak orang tidak sependapat.

Dalam opininya disebut, pertama, "Deforestasi dilakukan secara legal oleh negara atas 4,2 juta Ha melalui KLHK untuk program perhutanan sosial". Namun dengan penjelasan angka-angka deforestasi hutan tropis di dunia. Kemudian di bagian lain disebut "Deforestasi hutan tropis di Indonesia pada 2007 mencapai 120,35 juta Ha atau 62,6 % dari luas daratan Indonesia (Kaban, 2008)". Padahal angka itu adalah angka yang biasa digunakan sebagai luas kawasan hutan (negara).

Kedua, disebut "Perhutani mencatat pendapatan usaha Rp 4,11 triliun dengan laba bersih Rp 273 miliar dan total asetnya meningkat 5 % menjadi menjadi Rp 4,49 triliun dalam pengelolaan luasan kawasan hutan 2,458 juta Ha. Mayoritas kawasan hutan itu, yakni 1,127 juta Ha, dialokasikan untuk program perhutanan sosial 1,127 Ha". Yang dimaksud penulis dengan "perhutanan sosial" mungkin program PHBM yang sudah lama dijalankan Perum Perhutani. Pemaknaan itu penting agar-setidaknya untuk kebutuhan opini ini-tidak tercampur dengan PS yang menjadi obyek pembicaraan.

Ketiga, disebut pula "Lebih dari separuh (51,87 %) lahan di dalam kawasan hutan di Jawa dibagi-bagi kepada petani dalam program perhutanan sosial. Pembagian lahan dilakukan secara legal melalui SK dalam bentuk sertifikat tanah dengan jangka pengelolaan sampai 35 tahun yang dapat diperpanjang". Kata "dibagi-bagi" mengesankan seperti pelaksanaan reforma agraria-padahal sudah disebut sebelumnya sebagai perhutanan sosial, dan seluas 51,87% itu dinyatakan dibuat sertifikat tanah. Tetapi apabila sebagai

obyek reforma agraria, mengapa diberi penjelasan untuk jangka waktu selama 35 tahun dan bisa diperpanjang, sebagai jangka waktu izin PS. Pernyataan itu menjadi membingungkan pembacanya, terutama untuk menangkap makna apa yang sesungguhnya akan disampaikan.

Keempat, disebut "Penyerahan ribuan sertifikat tanah kepada warga masyarakat merupakan bentuk legal deforestasi.." Pernyataan itu dibuat dengan tanpa disertai data tanah yang disertifikatkan itu, semula tanah itu berhutan atau tidak, untuk memastikan terjadi deforestasi atau tidak.

Program PS menjadi program strategis, mengingat terjadinya ketimpangan sangat besar atas alokasi manfaat hutan/lahan di masa lalu, antara perusahaan besar dan masyarakat adat atau lokal. Semakin banyak opini dan pendapat, dengan kritik di dalamnya, semestinya semakin baik. Di lapangan program ini masih terdapat kendala. Misalnya mempertemukan subyek-obyek secara tepat, hutan/lahan masih sengketa, biaya transaksi tinggi perizinan, ekspansi usaha besar melalui perubahan tataruang, akses infrastruktur ekonomi rakyat selepas mendapat izin atau pengesahan, dan lain-lain.

Untuk itu semua diperlukan kecermatan data, informasi maupun kedalaman analisisnya, guna memperbaiki segenap instrumen kebijakan maupun pelaksanaan operasionalnya di lapangan.

KPH SEBAGAI SOLUSI KRISIS KELEMBAGAAN

*If you want something you've never had, you must be willing
do to something you've never done.*

Thomas Jefferson

*Luther Gulick's motto "influence outcome" by "working
together for a common purpose" accentuated the importance
of coordination regardless of criteria of specialisation:
geography, task, clientele, process.*

Kenneth J Meier, Tom Christensen, Per Laegreid

Semakin hari semakin terlihat bahwa keberadaan kementerian atau lembaga diharapkan dapat memenuhi kebutuhan nyata masyarakat, maka perbaikan fakta-fakta di lapangan sangat diperlukan. Itu berarti evaluasi program dan kegiatan tidak lagi hanya bisa mengandalkan laporan keuangan maupun hal-hal yang terkait dengan pekerjaan administrasi (*output*) semata. Program dan kegiatan harus dapat menopang terwujudnya hasil-hasil (*outcome*) yang dapat dirasakan manfaatnya secara nyata oleh masyarakat. Dua pernyataan oleh Jefferson dan J. Meier dkk di atas menunjukkan bahwa untuk mewujudkan outcome tersebut, hal-hal baru harus dikerjakan, bahkan yang sama sekali belum pernah dikerjakan sebelumnya; tidak lain yaitu menjalankan program yang terkait langsung dengan upaya tercapainya outcome, dengan cara kerja sama dengan semua pihak, terlepas dari spesialisasi lembaga-lembaga atas perbedaan: geografi, tugas, klien, maupun proses-prosesnya.

Tantangan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga negara pada umumnya, kemudian adalah menyatukan tugas-tugas atau mengkoordinasikan fungsi-fungsi untuk mewujudkan outcome bersama itu. Misalnya dalam pelaksanaan perhutanan sosial, tidak cukup Kementerian Lingkungan Hidup Kehutanan memberikan izin atau hak atas suatu kawasan hutan-seperti untuk usaha besar, tetapi masyarakat juga memerlukan akses terhadap modal, keterampilan, infrastruktur ekonomi, pasar, maupun kekuatan menegosiasikan harga, upah tenaga kerja, bahkan termasuk akses terhadap pendidikan, kesehatan, serta layanan pemerintahan desa yang dapat mendukung akses-akses itu.

Mengapa hal itu menjadi tantangan, karena saat ini tanpa kerja sama, mengerjakan tugas pokok dan fungsi sendiri-sendiri sudah dianggap “benar” dari perspektif administrasi dan keuangan. Sebab perspektif ini belum menggunakan outcome sebagai tolok ukur atas suatu hasil kerja, melainkan capaian output melalui perTanggung jawaban administrasi. Tantangan itu menjadi tantangan nasional karena struktur secara nasional masih mendorong berkerja sendiri-sendiri seperti itu.

Fenomena demikian itu sudah disampaikan dalam buku “PEMBANGUNAN KPH: Konsep, Peraturan-perundangan dan Implementasi” tahun 2010. Paradigma yang lambat berubah misalnya dalam pelaksanaan tanaman-menanam dikatakan hal paling penting yaitu pengadaan bibit. Bahwa bibit dalam jumlah dan kualitas yang cukup serta tepat waktu datangnya sesuai dengan musim tanam, menjadi faktor penentu. Pandangan itu didukung oleh suatu kenyataan bahwa bibit berkualitas yang ditanam akan hidup menjadi pohon “dengan sendirinya”. Kenyataan itu sangat mudah dijumpai apabila bibit tersebut ditanam di halaman rumah. Ironinya, pandangan demikian itu terbawa sampai menjadi dasar penetapan kebijakan nasional. Perhatian

bahkan anggaran terbesar dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan, misalnya, dialokasikan pada pembangunan persemaian dan pengadaan bibit.

Apakah pandangan demikian itu ada keganjilannya? Bisa tidak ada, bisa ada. Tidak ada keganjilannya apabila bibit berkualitas tersebut ditanam di atas tanah yang ada pengelolanya. Apabila tidak demikian, pandangan tersebut menjadi ganjil. Dalam kondisi lokasi tempat tumbuh bibit itu tidak jelas kepemilikannya atau tidak jelas siapa yang akan memelihara dan melindunginya, maka besar kemungkinan bibit tidak akan pernah menjadi pohon.

Banyak hal, misalnya dalam pertumbuhan pohon, pertumbuhan populasi satwa, perubahan-perubahan ekosistem, maupun perubahan kehidupan masyarakat difahami seolah-olah dapat berjalan “dengan sendirinya”. Maka tidak perlu mencari apa atau siapa yang menentukannya dan oleh karena itu tidak ada upaya dengan mengeluarkan ongkos atau pengorbanan bahkan hanya memberikan perhatian sekalipun terhadap apa atau siapa penentunya. Orang lupa bahwa bibit tumbuh menjadi pohon di pekarangan rumah, karena ada rumah dan penghuninya. Fungsi keberadaan rumah dan penghuninya tiba-tiba dapat diabaikan. Dalam hal ini, rumah dan penghuninya adalah kelembagaan yang menentukan siapa, kapan dan untuk apa orang lain bisa memasuki pekarangan rumah tersebut. Rumah dan penghuninya bukanlah sesuatu yang “dengan sendirinya” ada. Ia harus diadakan dan sangat mungkin ongkos dan perhatian untuk mengadakannya jauh lebih mahal dari harga bibit yang ditanam di pekarangan.

Ketidak-berhasilan pengelolaan hutan di Indonesia pada umumnya justru disebabkan oleh ketiadaan atau kelemahan “rumah dan penghuninya” yaitu pengelola hutan di tingkat tapak atau KPH. Ketiadaan atau kelemahan siapa yang dari waktu ke waktu mengetahui dan memperhatikan

perkembangan sumber daya hutan di lapangan, memelihara dan menjaga hasil-hasil penanaman di lahan kritis, mengetahui batas-batas kawasan yang berubah, mengetahui siapa kelompok masyarakat yang paling terkait dan memerlukan manfaat sumber daya hutan, dan lain-lain. Ketiadaan pengelola hutan di tingkat tapak, dengan demikian, menjadi penyebab utama kegagalan melaksanakan pengelolaan hutan dan terputusnya informasi antara apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan dengan keputusan-keputusan yang dibuat, baik di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah.

Saat ini, dalam tataran yang lebih luas, semakin banyak kondisi yang memerlukan perhatian besar untuk menjalankan koordinasi, yaitu dengan munculnya jenis khusus masalah kebijakan yang terkait dengan peningkatan orientasi kepada masyarakat dan fokus pada pemberian layanan atau outcome di atas. Misalnya yang terkait dengan isu-isu lintas sektoral yang memerlukan kebijakan integrasi horizontal seperti pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, perlindungan lingkungan, penguatan hak minoritas yang terkait dengan kelompok tertentu seperti masyarakat adat, lansia, orang cacat, pengangguran, dll. Masyarakat kontemporer saat ini menghadapi berbagai macam “masalah kompleks” atau disebut sebagai “masalah keji” (wicked problems) dan hanya bisa diselesaikan dengan cara usaha bersama dari berbagai lembaga, lapisan pemerintah, maupun sektor.

Tiga karakteristik masalah seperti itu yaitu, pertama, tidak terstruktur karena tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat yang cukup jelas atau setiap masalah disebabkan oleh banyak faktor. Kedua, bersifat lintas sektoral, karena mempunyai elemen-elemen yang berada di arena berbeda dan oleh aktor kebijakan yang berbeda, sehingga tidak dapat ditangani oleh satu unit kerja saja. Ketiga, adanya masalah

tanpa henti, dalam arti hampir tidak dapat dipecahkan, tetapi mempunyai konsekuensi langsung atau tidak langsung terhadap tujuan-tujuan yang akan dicapai.

Dari pengamatan di lapangan juga terdapat sejumlah penyebab terjadinya masalah kompleks tersebut yaitu, pertama, regulasi tidak membolehkan solusi dilaksanakan walau solusi itu benar. Kedua, kebenaran regulasi sering dibangun hanya di dalam pikiran, tanpa ada verifikasi lapangan yang memadai. Ketiga, kegiatan sebagai solusi, walau benar, tetapi bukan tugas pokok dan fungsinya. Disini ada pertanyaan, apakah tupoksi itu membagi habis semua masalah? Keempat, walaupun masalah dan solusi terkait fungsi dan tugasnya, tetapi jikapun diselesaikan tidak menyebabkan prestasi kerjanya lebih baik, sebab prestasi kerja diukur dari hal yang lain. Kelima, instruksi prioritas kerja di lembaga dimana seseorang bekerja lebih melayani kepentingan internal lembaga itu sendiri, dan tidak berhubungan dengan kepentingan masyarakat untuk menyelesaikan masalah mereka. Keenam, alokasi anggaran untuk kegiatan yang penting bagi masyarakat menjadi soal politik. Berada di luar jangkauan. Walaupun alasan-alasan teknis urgensi suatu kegiatan disampaikan, tetapi bukan alasan itu yang dipakai.

Itu berarti bahwa yang diharapkan menyelesaikan masalah juga mempunyai masalah. Penyelesaian masalah itu seringkali berkonsentrasi menyelesaikan masalah lembaga, masalah administrasi, dan masalah politik; dan tidak selalu terkait dengan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu sebagai akibatnya, perencanaanpun bisa dibuat di atas meja dan diselesaikan melalui lobi-lobi.

Terhadap masalah kompleks tersebut, program dan kegiatan biasanya hanya dapat mengatasi sebagian dari masalah dan hanya bisa mengurangi intensitasnya dan setelah itu masalah dapat timbul kembali. Misalnya

persoalan kemiskinan di dalam dan di pinggir kawasan hutan, *illegal logging*, pertambangan rakyat di dalam kawasan hutan, korupsi perizinan, state capture tata ruang, dll. Contohnya lainnya pada cakupan yang lebih luas, termasuk penyalahgunaan narkoba, masalah keamanan, mengurangi konflik kepentingan dan korupsi, dll, sebagai masalah sosial yang sangat kompleks.

Dengan memperhatikan hal-hal di atas, KPH yang menjadi tambahan organisasi adalah solusi atas krisis kelembagaan sebagaimana diuraikan di muka. Orientasi lembaga negara, pusat maupun daerah, selama ini masih fokus pada penanganan administrasi, sedangkan fungsi manajemen pengelolaan sumber daya hutan kurang mendapat penguatan kapasitas, misalnya pada hutan lindung dan konservasi, atau bahkan diserahkan kepada swasta pada hutan produksi. Akibatnya pengambilan keputusan lebih banyak ditentukan secara common sense daripada berdasarkan fakta lapangan. Krisis kelembagaan tersebut juga ditandai meskipun ada komitmen kuat perbaikan pengelolaan hutan oleh Pemerintah namun sangat lamban bisa diimplementasikan di tingkat tapak.

Saat ini hambatan-hambatan pelaksanaan KPH yang pernah dibahas sebelumnya mulai dapat diatasi melalui berbagai upaya nyata di lapangan. Hal itu ditunjukkan dalam buku "MENGAWAL HUTAN DARI TAPAK: Inisiatif Catatan dan Pembelajaran dari Garis Depan" (2018) tentang pengalaman 12 KPH. Dalam buku "Strategi Pengembangan KPH dan Perubahan Struktur Kehutanan Indonesia, tahun 2014, disebut hambatan-hambatan itu berupa: transformasi pemanfaatan hutan ke pengelolaan hutan, biaya transaksi perizinan, proses transisi regulasi dan sosialisasi KPH, infrastruktur, pendanaan dan SDM, serta masalah ukuran kinerja pembangunan. Itu artinya-juga dengan memperhatikan uraian di atas-para penyelenggara KPH yang berada di garis depan perlu terus didukung melalui

transformasi kebijakan nasional maupun penguatan kapasitasnya. Hal itu karena secara umum kebijakan pemerintahan dan administrasi perencanaan, program, anggaran maupun pengawasan pembangunan belum sepenuhnya mendukung. Pejuang-pejuang KPH yang menjadi solusi atas krisis kelembagaan tersebut tidak boleh dibiarkan berjalan sendiri. Semangat itu perlu ditegaskan dan dijalankan: *You will never walk alone.*

KEMBALI PADA PELESTARIAN KEHATI?

Keanekaragaman hayati (kehati) sebagai suatu sifat yang melekat pada sekumpulan makhluk hidup bukan hanya mencakup biofisik, melainkan juga mencakup tatanan sosial, ekonomi dan politik yang memungkinkan sifat aneka ragam tersebut dapat dipertahankan. Konsep yang menjadi dasar perlunya keanekaragaman tersebut merujuk pada keseimbangan kehidupan dan putaran energi di dalam ekosistem. Ekosistem seimbang apabila keragaman hayati yang ada di dalamnya dapat dipertahankan.

Kehati hanya dapat dipertahankan oleh pemerintahan dan komunitas yang dapat menerima perbedaan cara mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam. Sumber permasalahan pelestarian kehati, di sisi masyarakat, bertumpu pada soal keadilan hak dan akses terhadap sumber daya alam (Yayasan KEHATI, 2006; 2018). Sedangkan di sisi pemerintahan, sangat tergantung pada kemampuan mengelola sumber daya alam yang bukan didasarkan pada batas-batas wilayah administratif, melainkan pada batas-batas wilayah ekosistem. Informasi mengenai daya dukung lingkungan harus menjadi bagian dari pengambilan keputusan dalam pemberian izin pemanfaatan sumber daya alam.

Kedua sumber permasalahan tersebut di Indonesia, sejak *Earth Summit* 1992 di Rio de Janeiro, Brazil, yang menjadi

tonggak upaya global untuk melestarikan kehati, hingga era perubahan iklim saat ini, tidak berubah. Perubahan isu melalui berbagai pertemuan internasional belum membawa arah yang jelas bagaimana kedua sumber masalah tersebut diatasi.

David Humphreys (2007) dalam laporannya berjudul *The UNFF: Set up to fail?* Mengkritik bagaimana lembaga setaraf UNFF (*United Nation Forum on Forest*) berada dalam inkonsistensi. Kerusakan hutan telah diketahui akibat rendahnya kepastian hak (*tenure security*) dan lemahnya pengelolaan hutan di hampir seluruh negara tropis. Perdagangan bebas terus mengancam hutan tropis pada kondisi tersebut, tetapi terus di dukung perkembangannya. Sementara itu, upaya sertifikasi ekolabel dalam perdagangan internasional belum didukung oleh negara-negara konsumen sumber daya alam.

Kebijakan ekonomi nasional juga tidak merespon secara fundamental kerusakan kehati maupun daya dukung lingkungan pada umumnya. Konversi hutan alam, tambang terbuka di hutan lindung, serta marginalisasi masyarakat adat dan lokal atas perkembangan investasi usaha besar, cukup diletakkan pada solusi atas kebutuhan investasi dan dampak positifnya saat ini. Implikasi bagi kerusakan modal sosial dan menurunnya daya dukung lingkungan, belum diletakkan ke dalam kerangka pembangunan ekonomi nasional.

Politik lingkungan

Detlef Sprinz, peneliti Postdam Institute for Climate Impact Research, Jerman, menyebutkan persoalan tersebut sebagai persoalan kebijakan publik jangka panjang. Karakteristik persoalan seperti itu, menurut Sprinz (2006), ditandai adanya ketidak-pastian (*time inconsistency*), karena melampaui periode masa jabatan eksekutif maupun

legislatif, bahkan lintas generasi. Dari pengamatannya di beberapa negara, *time inconsistency* dijalankan baik oleh keputusan-keputusan eksekutif maupun legislatif. Disebutkan, misalnya, dijalankannya kebijakan "pemutihan" terhadap pelanggaran tata ruang, sehingga upaya melanggar melembaga dalam perilaku masyarakat. Kinerja ekonomi makro dicapai dengan mengorbankan daya dukung lingkungan, akibat rasionalitas politik menganggap daya dukung sebagai sesuatu yang "tidak terlihat" atau secara politik tidak relevan dibicarakan. Hal demikian itu ditunjang oleh ketidak-tahuan atau ketidak-pedulian masyarakat terhadap menurunnya daya dukung lingkungan.

Studi oleh Kementerian Koordinasi Bidang Perekonomian 10 tahun lalu, tentang daya dukung P. Jawa, misalnya, menunjukkan *time inconsistency* tersebut. Dari perhitungan jejak ekologi (*ecological footprint*) ditunjukkan bahwa daya dukung P. Jawa sudah terlampaui (*overshoot*). Desa-desa yang lokasinya rawan banjir bandang, banjir tahunan, dan rawan longsor masing-masing berjumlah 257, 2.846, dan 1.970 desa. Dari analisis isi media (koran) ditunjukkan pula bahwa selama periode 2004 - 2006 telah terjadi banjir, longsor, kekeringan masing-masing di 102, 51, dan 97 kabupaten/kota. Sedangkan sawah yang sudah pernah mengalami banjir, longsor dan kekeringan, masing-masing berjumlah 249.863 Ha, 314.721 Ha, dan 790.699 Ha.

Kenyataan tersebut diabaikan oleh para pembuat kebijakan. Dari analisis isi 119 peraturan daerah (Perda) dalam studi tersebut, 71 Perda diantaranya bersifat eksploitatif terhadap sumber daya tanah, air, bahan tambang dan hutan, dan 41 Perda diantaranya sama sekali tidak memperhatikan daya dukung lingkungan. Belum diketahui apakah Perda yang memperhatikan daya dukung lingkungan tersebut diterapkan dalam pelaksanaannya.

Perubahan iklim

Perubahan iklim adalah *symptom*. Program jangka pendek untuk mengurangi dampak buruk yang diakibatkannya adalah memperbaiki kelembagaan. Yaitu kelembagaan yang mampu menyalurkan informasi perkiraan perubahan-perubahan iklim sampai di masyarakat tepat waktu. Program jangka panjang adalah memperbaiki kegagalan pengelolaan sumber daya alam. Program ini akan efektif apabila ditunjang oleh implementasi kesepakatan-kesepakatan internasional dalam bentuk investasi dan perdagangan yang dapat mendukung pelestarian pemanfaatan sumber daya alam.

Dengan demikian, meskipun wacana dan aliran sumber daya global berkembang dan berganti dari waktu-ke waktu—dan kini semua pihak tertuju pada kata kunci “perubahan iklim”, namun masalah yang dihadapi Indonesia tetap sama. Yaitu soal kepastian hak dan akses terhadap sumber daya alam serta kelembagaan pemerintah.

Pengalaman sejak 1980-an hingga saat ini tentang kegagalan melaksanakan rehabilitasi hutan dan lahan, kerusakan hutan akibat *illegal logging*, degradasi pesisir dan pantai, serta kemiskinan yang melanda masyarakat yang tinggal di dekat sumber daya alam, yaitu akibat meninggalkan upaya memperbaiki hak dan akses, lemahnya pengelolaan sumber daya alam serta lemahnya kelembagaan pemerintah.

Kenyataan tersebut juga menunjukkan bahwa tingginya ketersediaan biaya tidak menunjukkan arti penting bagi perbaikan kinerja yang dikehendaki. Karena biaya yang tersedia—dari pengalaman selama ini—hanya untuk menjawab pertanyaan yang keliru.

Kembali ke kehati

Kunci pengelolaan sumber daya alam di negara tropis adalah "ke-anekaragam-an". Sementara itu, perkembangan pengetahuan menuju pada sifat-sifat monolitik, baik demi efisiensi ekonomi, perkembangan teknologi, serta aliran politik yang mengusungnya.

Secara umum para teknokrat dan ahli di pemerintahan maupun para peneliti di lembaga-lembaga penelitian dan perguruan tinggi dengan cerdas mengadopsi perkembangan pengetahuan tersebut. Sebagai kelompok epistemic community, para teknokrat dan ahli tersebut sangat diandalkan dalam pembuatan kebijakan pembangunan pada umumnya. Namun, dari perkembangan selama ini, mungkin dibalik kecerdasan tersebut, terdapat kegagalan untuk memahami persoalan nyata yang dihadapi masyarakat di lapangan dan persoalan yang "tidak terlihat" yaitu daya dukung lingkungan.

Oleh karena itu, di dalam keikut-sertaan memahami masalah-masalah nasional dan global dewasa ini, perlu diimbangi dengan melihat kembali hal-hal mendasar posisi geo-politik Indonesia dalam konteks pelestarian kehati.

Agenda yang perlu diusung adalah mengarus-utamakan pentingnya pelestarian kehati dalam konteks perubahan masalah-masalah global, seperti perubahan iklim, dan bukan sebaliknya.

**MEMBUKA FAKTA UNTUK MEMERDEKAKAN:
MELAWAN *TIME INCONSISTENCY* DAN *STATE CAPTURE*
DALAM PSDA DAN LH**

Let us never forget that government is ourselves and not an alien power over us. The ultimate rulers of our democracy are not a President and senators and congressmen and government officials, but the voters of this country.

Franklin D. Roosevelt

Maka, pemimpin bukan hanya faham target yang akan dicapai, tetapi juga harus bisa memosisikan dirinya diantara sekian banyak kepentingan untuk membedakan apa yang sesungguhnya diperlukan "*the voters*", tidak menjawab masalah yang salah; sebaliknya, dapat membuka masalah yang oleh banyak orang tidak terlihat.

Dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup (PSDA dan LH) perubahan terjadi perlahan-lahan. Sebagai misal kerusakan dan pencemaran pantai, laut, juga udara di kota-kota, maupun hapusnya secara perlahan-lahan tanah-tanah subur pertanian dan hutan-hutan yang melindungi banyak sumber air.

Masalah-masalah itu menjadi persoalan publik dan sebagian besar masyarakat biasanya belum, bahkan tidak dapat

mengantisipasi datangnya maupun akibatnya. Karakteristik persoalan seperti itu, oleh Detlef Sprinz (2006), peneliti Postdam Institute for Climate Impact Research Jerman, ditandai adanya ketidak-pastian, karena melampaui periode jabatan kerja (*time inconsistency*) eksekutif maupun legislatif.

Menutup fakta

Pelaksanaan *time inconsistency* misalnya berupa kebijakan pemutihan pelanggaran tata ruang, sehingga upaya melanggar melembaga dalam perilaku masyarakat. Kinerja ekonomi makro dicapai dengan mengorbankan daya dukung lingkungan, akibat rasionalitas politik yang *myopic*, membuat daya dukung sebagai sesuatu yang "tidak terlihat" atau secara politik tidak relevan dibicarakan.

Studi 12 tahun lalu oleh Menko Perekonomian (2006) tentang daya dukung P. Jawa, misalnya, *menunjukkan time inconsistency* tersebut. Dari perhitungan jejak ekologi (*ecological footprint*) ditunjukkan bahwa daya dukung P. Jawa sudah terlampaui (*overshoot*). Desa-desa yang lokasinya rawan banjir bandang, banjir tahunan, dan rawan longsor masing-masing berjumlah 257, 2.846, dan 1.970 desa. Selama periode 2004 - 2006 telah terjadi banjir, longsor, kekeringan masing-masing di 102, 51, dan 97 kabupaten/kota. Sedangkan sawah yang sudah pernah mengalami banjir, longsor dan kekeringan, masing-masing berjumlah 249.863 Ha, 314.721 Ha, dan 790.699 Ha.

Studi tersebut menelaah 119 Perda, 71 Perda diantaranya bersifat eksploitatif terhadap tanah, air, bahan tambang dan hutan, dan 41 Perda diantaranya sama sekali tidak memperhatikan daya dukung lingkungan. Hingga kini, 12 tahun kemudian, legislatif dan eksekutif dengan ekspektasi kerja lima tahunan, masalah seperti itu tetap diabaikan.

Lawan abstrak

Saat ini, setelah 73 tahun merdeka, pesan dan perintah, bahkan yang sudah tertuang dalam peraturan, seringkali di lapangan berdiri pada tiga sisi. Sisi pertama, (seperti) kebaikan yang dibawa oleh kaum jahat. Sisi kedua, kejahatan diam-diam yang dijalankan oleh “yang dipersepsikan sebagai kaum baik”, serta sisi ketiga, kebaikan yang dibawa oleh kaum baik.

Para pelaku pada sisi pertama dan kedua adalah musuh masyarakat yang sesungguhnya, namun mereka justru dapat membuat kebijakan formal kenegaraan; rakyat jelata dapat dijadikan musuh buatan dan sah untuk dipinggirkan. Pesan Bung Karno “*Perjuanganku lebih mudah karena mengusir penjajah, perjuanganmu akan lebih sulit karena melawan bangsamu sendiri*”, karena musuh di sini tidak dapat disebut “mereka” seperti penjajah, melainkan justru menjadi bagian dari negara yang mengonstruksi regulasi, institusi, dan pihak-pihak yang melaksanakannya.

Hal itu biasa disebut *state capture*, yaitu upaya untuk menghasilkan regulasi resmi atau peraturan, namun isinya berupa pemanfaatan sumber daya bagi keuntungan kelompok tertentu, mewujudkan hubungan yang memunculkan biaya transaksi, mengurangi atau menutupi pembayaran pajak, ataupun membatasi informasi yang semestinya patut diketahui publik. Peraturan yang isinya ditetapkan melalui *state capture* bukan hanya kian memperdalam terjadinya masalah, tetapi juga cenderung mendelegitimasi fungsi lembaga-lembaga negara.

Dalam praktiknya, masyarakat nyaris tidak berdaya akibat *state capture*, karena melawannya berarti melawan negara, dan aparat negara menjadi penjaganya. Sungguh tidak mudah menghayati bagaimana seseorang atau masyarakat sangat menderita akibat kebijakan yang sah itu. Misalnya

kelompok-kelompok masyarakat yang diusir dari lokasi izin tambang, hutan, atau kebun: dibungkam dan diancam aparat keamanan.

Kenyataan di dunia nyata itu dapat diresapi dari apa yang ditulis Wiji Thukul, seorang sastrawan, buruh, dan pejuang hak asasi manusia, dalam dua potongan kalimatnya berikut ini: *“Jika kau tak lagi berani bertanya. Kita akan jadi korban keputusan-keputusan (Wiji Thukul)”*.

Refleksi diri

Kalimat Bung Karno: “berjuang melawan bangsamu sendiri” bisa jadi bentuknya adalah berjuang melawan diri sendiri. Pada tingkat individual dan kelompok, persoalannya dapat dikaitkan dengan fungsi tindakan serta pemikiran yang benar-logis, namun bisa digunakan untuk membelokkan tujuan yang dibutuhkan orang banyak. Praktik-praktik di lapangan-terutama di pusat-pusat pemanfaatan sumber daya alam yang kaya-atas fungsi negara atau profesi, seperti peran polisi, tentara, akademisi, pegawai pemerintah/pemda, sering kali paradoksal.

Tindakan mereka yang didasarkan pemikiran akademis-logis-legal bisa hanya sebagai dalih belaka untuk melindungi tujuan kelompok. Itu bukan hanya persoalan memanfaatkan barang milik negara untuk kepentingan pribadi, melainkan pembelokan fungsi lembaga-lembaga negara yang telah berjalan sesuai aturan-perundangan untuk mempertahankan kepentingan kelompok.

Fakta itu menunjukkan bahwa membela logika dan kebenaran dengan landasan sosial budaya, agama, serta pendidikan cenderung menjadi dangkal, ketika inti dari perjuangan itu sendiri tidak dipegang. Pada situasi seperti itu, sulit berharap munculnya inovasi untuk membebaskan rakyat dari ketidakadilan PSDA maupun kerusakan dan

pencemaran LH, karena jiwa dan dasar pemikirannya sudah terikat dan menjadi bagian dari ilmu-logika-legalitas yang menopang ketidakadilan itu sendiri.

Karena itu, bentuk perjuangan di sini adalah perjuangan melawan isi jiwa dan pikiran sendiri dengan mengalahkan logika yang dangkal. Secara gamblang WS Rendra dan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) membuat pernyataan seperti ini:

“Apakah artinya kesenian bila terpisah dari derita lingkungan. Apakah artinya berpikir bila terpisah dari masalah kehidupan (WS Rendra).

“Tuhan tidak perlu dibela, Dia sudah maha segalanya. Belalah mereka yang diperlakukan tidak adil (Gus Dur)”.

Dengan demikian, perjuangan di masa merdeka bertujuan mengubah subjek menjadi objek. Saat ini, dalam PSDA, "subjek" adalah sekumpulan komoditas yang ditampilkan dalam berbagai bentuk: data, peta, target, biaya, investasi, impor, ekspor, dan sebagainya. Subjek-subjek itu menjadi titik fokus dalam perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan. Rakyat miskin dengan pendidikan rendah yang hidup di sekitar kekayaan SDA diposisikan sebagai objek dan angka-angka statistik. Tidak perlu diketahui apa yang dirasakan sehari-hari dan tekanan apa yang mereka alami. Mereka hanya diasumsikan akan mendapat dampak positif.

Seringkali, rakyat miskin harus masuk ke dalam transaksi pasar gelap, untuk mendapat akses pemanfaatan SDA di bawah kendali para pelaku yang lahir dari pelaksanaan *state capture*. Atas nama ilmu-logika-legalitas, kelompok rakyat seperti itu disebut sebagai pencuri dan penjahar. Rakyat direndahkan tanpa daya dan ditempatkan pada posisi jauh dari terhormat di bawah para pelaku *state capture*.

Penutup

Fakta-fakta di atas didapatkan penulis saat sebagai komisioner inkuiri nasional Komnas HAM 2014 dan peneliti pada GNPSDA-KPK, 2012-2017. Di lapangan situasinya seperti perang di zaman merdeka dengan musuh-musuh yang sama sekali tidak setara. Tidak dapat lagi ditutup-tutupi, harus dibuka sebagai upaya memerdekakan mereka.

Perjuangan pada masa kemerdekaan ini harus berani melawan pengabaian, penertawaan, dan ancaman kematian, untuk mencapai kemenangan yang sesungguhnya. Yang demikian itu disebut oleh Mahatma Gandhi, ... *First they ignore you, then they laugh at you. Then they fight you. Then you win.*

TENTANG PENULIS

“Pak Haka” adalah nama populer dari Professor Hariadi Kartodihardjo. Terlahir di Jombang pada 24 April 1958.

Beliau mengenyam pendidikan S1, S2 dan S3 di Institut Pertanian Bogor. Beliau adalah seorang Guru Besar Politik Kebijakan Kehutanan Institut Pertanian Bogor yang merupakan anggota Perkumpulan Forest Watch Indonesia.

Sepanjang perjalanannya, beliau aktif dalam dunia akademis/penelitian, birokrat, dan gerakan sosial bersama Civil Society Organization (CSOs/LSM) dalam ranah kebijakan sumber daya alam, khususnya hutan. Dari perjalanan inilah beliau banyak menghasilkan esai-esai reflektif mengenai sekelumit kuasa pengetahuan, politik SDA, birokrasi dan *leadership*, hingga problematika kebijakan.

Salah satu simpulan dalam esai-esainya menyebutkan bahwa seorang akademisi memiliki tanggung jawab untuk hadir sebagai bagian dari solusi atas ragam persoalan kehidupan, terutama mewujudkan pengeloaan sumber daya alam dan lingkungan hidup (PSDALH) yang adil dan berkelanjutan. Tentu ini tidak terlepas dari kiprah dan posisi akademisi sebagai pemikir, pemberi rekomendasi, juga pembuat dokumen-dokumen resmi pemerintah yang menjadi acuan pengambilan keputusan.

Hal itu pula yang menjadi salah satu landasan Beliau aktif membantu dan terlibat penuh di tengah-tengah ketidakadilan dibalik deforestasi dan adanya konflik moral dalam PSDALH.



FOREST WATCH INDONESIA

Jl. Sempur Kaler No. 62 Bogor Indonesia
Telp. 0251 8333308, Fax. 0251 8317926

Email: fwibogor@fwi.or.id

Website: www.fwi.or.id

Twitter: [@fwindonesia](https://twitter.com/fwindonesia)

Facebook: Pemantau Hutan

Instagram: PemantauHutan

youtube: Pemantauhutan

TIGA STANZA

INDONESIA RAYA

Wage Rudolf Supratman

STANZA I STANZA III

Indonesia tanah airku
Tanah tumpah darahku
Di sanalah aku berdiri
Jadi pandu ibuku

Indonesia kebangsaanku
Bangsa dan tanah airku
Marilah kita berseru
Indonesia bersatu

Hiduplah tanahku
Hiduplah negriku
Bangsaku Rakyatku Semuanya
Bangunlah jiwanya
Bangunlah badannya
Untuk Indonesia Raya

Indonesia, tanah yang suci
Tanah kita yang sakti
Di sanalah aku berdiri
M'njaga ibu sejati

Indonesia, tanah berseri
Tanah yang aku sayangi
Marilah kita berjanji
Indonesia abadi

S'lamatlah rakyatnya
S'lamatlah putranya
Pulaunya, Lautnya, Semuanya
Majulah negrinya
Majulah pandunya
Untuk Indonesia Raya

STANZA II REFRAIN

Indonesia, tanah yang mulia
Tanah kita yang kaya
Disanalah aku berdiri
Untuk slama-lamanya

Indonesia, tanah pusaka
P'saka kita semuanya
Marilah kita mendoa
Indonesia bahagia

Suburlah tanahnya
Suburlah jiwanya
Bangsanya, Rakyatnya, Semuanya
Sadarlah hatinya
Sadarlah budinya
Untuk Indonesia Raya

Indonesia Raya
Merdeka, Merdeka
Tanahku, Negriku yang kucinta
Indonesia Raya
Merdeka, merdeka
Hiduplah Indonesia Raya



ISBN 978-979-96730-7-7



9 789799 673077