
Policy Brief Tata Kelola Kehutanan

EDISI 1 DESEMBER 2014

Policy Brief ini disusun oleh Kelompok Kerja Tata Kelola Hutan yang dibentuk pada bulan Mei 2014 oleh instansi dan lembaga penggiat kehutanan yang memiliki inisiatif terkait indeks tata kelola kehutanan. Pengelolaan Pokja ini ditempatkan di bawah Dewan Kehutanan Nasional, Komisi 1 Lingkungan, Perubahan Iklim dan Tata Pemerintahan.

Kelompok Kerja Tata Kelola Kehutanan terdiri dari :
Dewan Kehutanan Nasional, Puspijak, FWI, ICEL, TII, UNDP, JARI-Kalteng,
Gema Alam NTB



MEMPERKUAT TRANSPARANSI:

Membangun Kredibilitas Dan Kepercayaan Publik Bagi
Pengelolaan Hutan Di Indonesia

1. URGENSI MASALAH

Pengelolaan hutan di Indonesia dapat ditandai dengan perkembangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman (IUPHHK-HT), Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan (IUPKH) usaha kecil seperti Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa. Namun, dalam 10 tahun terakhir usaha hutan alam menurun, sampai dengan tahun 2013, hanya tinggal 22,8 juta hektar kawasan hutan produksi yang dimanfaatkan oleh 272 perusahaan HPH. Sementara dari 272 perusahaan yang memiliki izin definitif di tahun 2013 tersebut, tidak sampai 50% atau hanya 115 IUPHHK-HA yang masih aktif beroperasi. Banyaknya perusahaan IUPHHK-HA yang gulung tikar ini, dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya biaya produksi tinggi akibat besarnya pungutan (resmi dan tidak resmi) dalam proses pengelolaan dan pengangkutan produk-produk kayu.¹

1 Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode 2009-2013

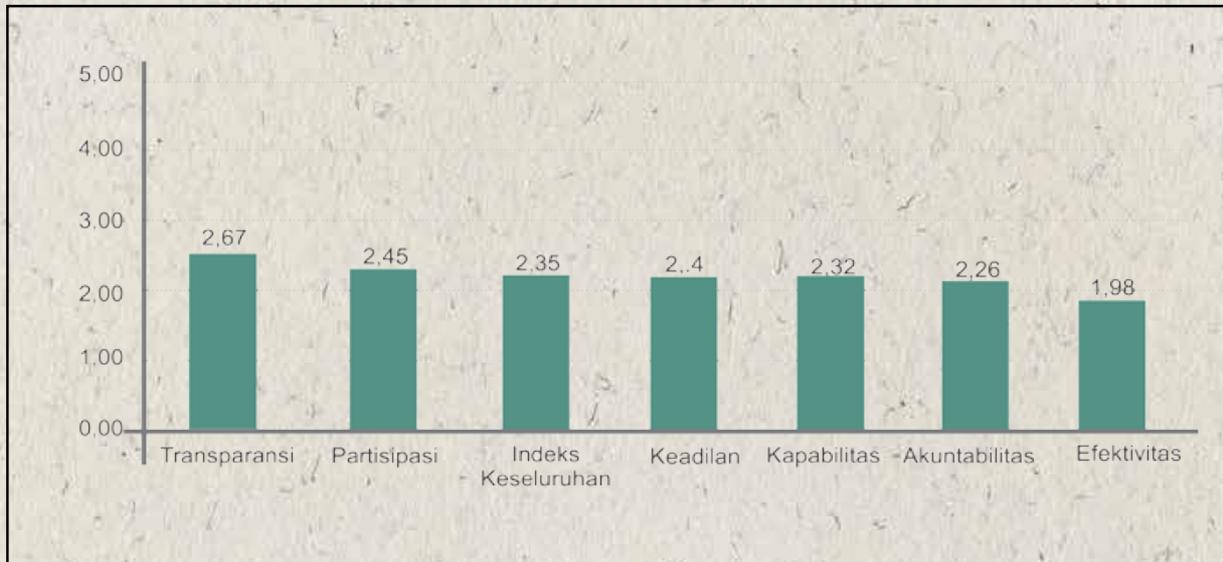


IUPHHK-HA yang semakin menurun digantikan dengan hutan tanaman dimana setiap tahun target luasannya selalu naik, sampai dengan tahun 2013 sudah melampaui luasan 10 juta hektar, yang dikelola oleh 252 unit manajemen. Dengan konsep perkebunan kayu, wilayah konsesi HTI masih menyisakan tutupan hutan seluas 1,5 juta hektar.² Di sisi lain, luas perkebunan meningkat hampir dua kali lipat yaitu dari 5,2 juta hektar pada tahun 2004 menjadi 9,4 juta hektar pada tahun 2013. Usaha pertambangan pun naik, Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang dikeluarkan oleh pemerintah, mencapai 11 ribu IUP hingga Mei 2013. Sementara Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan melansir hingga Maret 2013 secara resmi hanya memberikan izin seluas 2,6 juta hektar untuk kegiatan survei eksplorasi pertambangan dan 382,5 ribu hektar untuk kegiatan eksploitasi produksi tambang yang berada di dalam Kawasan Hutan Negara.

Pada periode yang sama, usaha kecil sangat lambat perkembangannya. Ini ditunjukkan dengan persentase proporsi pemanfaatan hutan

2 *ibid.*

Gambar 1. Indeks Tata Kelola Hutan dan REDD+ Berdasarkan Prinsip Secara Nasional



antara masyarakat dan pelaku usaha. Pelaku usaha memanfaatkan sebanyak 97 persen dan hanya 3 persen dimanfaatkan oleh masyarakat secara legal (UNDP, 2013) Ini termasuk lambatnya upaya merehabilitasi kawasan hutan yang kritis, konservasi alam, maupun penetapan kawasan hutan.

Situasi pengelolaan hutan tersebut tidak dapat dipisahkan dari meningkatnya konflik pemanfaatan hutan/lahan, laju deforestasi yang tetap tinggi, ketidak-adilan alokasi manfaat serta urusan-urusan tata kelola yang buruk seperti korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Kebijakan perizinan *online* di Kementerian Kehutanan³ belum mampu mengangkat kredibilitas kebijakan usaha kehutanan tersebut (Studi Perizinan *Online* UNDP dan Kementerian

³ Sekarang dilebur Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup

Kehutanan, 2014) dan bahkan kepercayaan publik terhadap kebijakan usaha kehutanan tidak cukup tinggi.

Hasil penilaian beberapa prinsip tata kelola hutan dan REDD+ secara nasional menunjukkan bahwa prinsip transparansi mempunyai skor lebih tinggi (2,67) dibanding dengan skor prinsip tata kelola yang baik lainnya (UNDP Indonesia, 2013). Skala dalam penilaian ini mempergunakan 1 s.d 5, dimana nilai 1 (satu) menggambarkan kondisi tata kelola hutan yang sangat buruk dan nilai 5 (lima) menggambarkan kondisi tata kelola yang sangat baik.

Masih rendahnya indeks di atas menunjukkan bahwa upaya perbaikan tata pemerintahan yang baik di bidang kehutanan, misalnya melalui keterbukaan informasi dengan menerbitkan Peraturan Menteri Kehutanan No P.07/ Menhut-II/2011 tentang

Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kementerian kehutanan, Surat Keputusan (SK) No 50/2011 tentang Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan Permenhut No 18/2014 tentang Tim Pertimbangan Pelayanan Informasi Kementerian Kehutanan, belum berjalan secara efektif. Aturan tersebut dibuat sebagai amanat dari UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Keterbukaan informasi merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik dan prasyarat terjadinya prinsip partisipasi publik dalam penyelenggaraan pembangunan kehutanan. Keterbukaan informasi akan mendorong kontrol dari masyarakat, sehingga penyimpangan dapat dihindari dan tindakan korupsi dapat ditekan. Kondisi tersebut diharapkan akan berimplikasi pada membaiknya pengelolaan hutan di Indonesia. Pertanyaan

yang muncul adalah bagaimana penerapan dari Permenhut tersebut? Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam mendorong keterbukaan informasi di bidang kehutanan ?

2. PELAKSANAAN KEBIJAKAN

Pasal 13 UU Keterbukaan informasi mengamanatkan pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Menurut data Kementerian Dalam Negeri tahun 2013, jumlah PPID provinsi yang sudah terbentuk baru 22 atau sebesar 67%. Sementara, jumlah PPID kabupaten dan kota yang sudah terbentuk adalah 88 dan 34 atau sebesar 22% dan 35%.

Terbentuknya PPID itu sendiri belum merupakan jaminan informasi publik menjadi mudah dan cepat diakses. Di beberapa daerah sudah membentuk PPID tetapi belum menyusun Standart Operation Procedure (SOP), belum menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), belum ada daftar informasi publik, terbatasnya petugas layanan dan meja

informasi, atau secara formal sudah ada PPID tetapi tidak cukup data. Kondisi tersebut terjadi karena masing-masing Dinas atau masing-masing eselon I di Kementerian belum menyerahkan semua data yang terbuka bagi publik kepada PPID, sehingga PPID tidak bisa menjalankan fungsi pelayanan informasi publik dengan baik. Ini yang menyebabkan pengelolaan hutan dan lahan di daerah kurang transparan.

Sistem informasi dan upaya yang dilakukan pada tingkat nasional telah cukup kuat untuk dijadikan dasar dalam melaksanakan transparansi, hanya saja sistem yang dibangun belum terintegrasi. Sedangkan pada tingkat daerah belum ditemukan sebuah upaya membangun sistem informasi tersebut. Kemampuan dan kemauan masyarakat untuk melakukan akses informasi pada tingkat nasional maupun daerah masih lemah. Upaya para aktor masih relatif lemah dalam mengaktualisasikan transparansi informasi. Sistem *pooling* data dan informasi juga masih sangat lemah, karena belum ada pusat data yang terstruktur dan terintegrasi.

Informasi dan data teknis kehutanan masih dipegang oleh masing-masing bidang di dinas kehutanan maupun di masing-masing direktorat Kementerian.

a. Hasil *assesment* PPID Kementerian Kehutanan⁴

Hasil penilaian PPID di Kementerian Kehutanan (2014) menunjukkan jenis data B (terkait dengan perusahaan hutan) sebagai jenis data yang paling banyak diminta dengan 89 jumlah informasi yang dimohonkan oleh 39 pemohon. Namun dalam kurun waktu Januari – Agustus 2014 hanya 15 informasi yang direspon secara langsung. Beberapa permohonan yang diajukan tidak ada keterangan terkait tanggapan yang diberikan (kosong). Hal ini menunjukkan bahwa sistem pelayanan informasi yang dilakukan oleh PPID Kementerian Kehutanan belum cukup baik untuk memantau setiap tahapan dalam memproses permohonan informasi. PPID Kementerian Kehutanan lebih responsif kepada pemohon dengan jenis data informasi terkait administrasi/kelembagaan di lingkungan Kementerian Kehutanan.

4 FWI.2014.Press briefing Tata Kelola Hutan Yang Baik Membutuhkan Informasi Kehutanan Yang Baik

Tabel 1. Rekapitulasi Permohonan Informasi Publik dan Tanggapan PPID Kementerian Kehutanan atas Permohonan Informasi Publik Periode Januari – Agustus 2014

Jenis Data	Jumlah pemohon	Jumlah informasi	Respon		
			Dijawab langsung	Dalam Proses	Tanpa Keterangan
A	5	46	16	10	20
B	39	89	15	18	56
C	1	3	-	1	0

Keterangan :

A = Informasi yang berkaitan dengan administrasi/kelembagaan/hasil publikasi ;

B = Informasi yang berkaitan langsung dengan perusahaan hutan

C = Lain-lain (informasi dibawah penguasaan PPID Kemenhut)

Sumber : FWI, 2014



b. Indeks Transparansi dan Deforestasi

Hasil penelitian terhadap indeks transparansi dan deforestasi di sembilan kabupaten di Pulau Sumatera dan Kalimantan menunjukkan ada kecenderungan kabupaten yang indeks transparansinya rendah mempunyai laju deforestasi yang tinggi, seperti terlihat pada gambar 2.

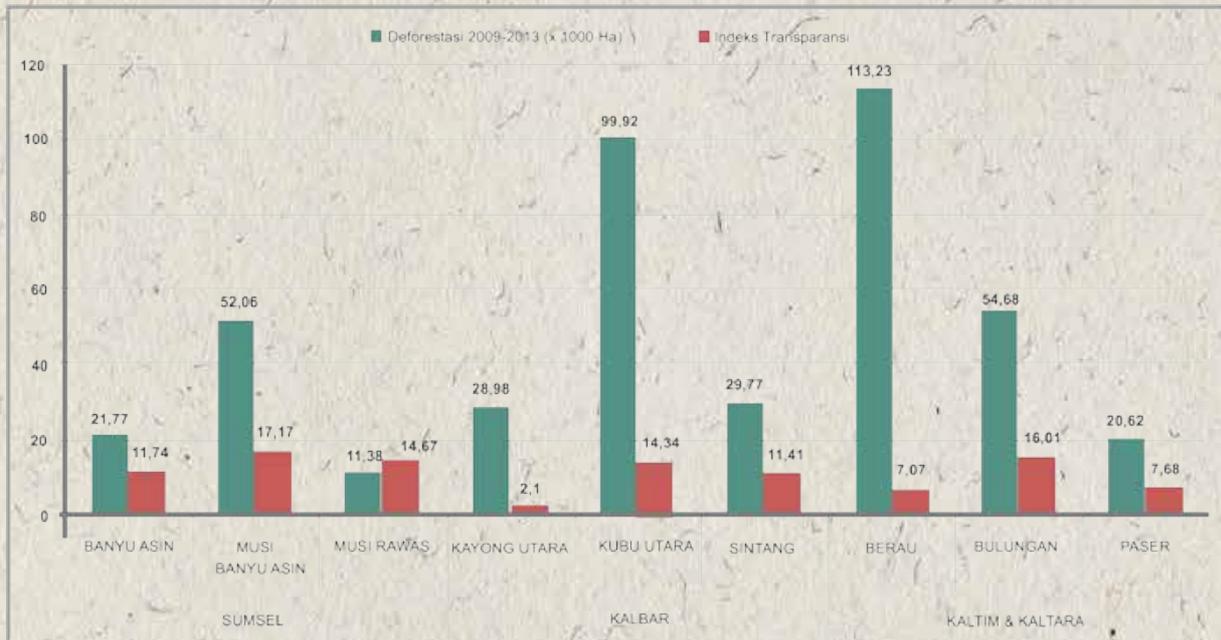
Buruknya transparansi pengelolaan hutan dan lahan berkorelasi dengan angka deforestasi di daerah. Berdasarkan data *Forest Watch Indonesia* tentang perubahan

tutupan hutan tahun 2009-2013, angka deforestasi Kabupaten Berau sebesar 113.233 Ha dan 99.920 Ha untuk Kabupaten Kubu Raya (FWI, 2014). Berdasarkan studi ini, indeks transparansi kedua kabupaten tersebut dalam kategori “buruk”, yaitu 7.07 untuk Kabupaten Berau dan 14,34 untuk Kabupaten Kubu Raya. Data tersebut mengindikasikan bahwa semakin tidak transparan, maka semakin tinggi angka deforestasinya.

Pengaturan mengenai keterbukaan informasi belum komprehensif dan detail.

Belum ada mekanisme *reward* dan *punishment* terhadap kinerja Kementerian atau Pemerintah Daerah dalam pelayanan keterbukaan informasi publik. Kapasitas para pemangku kepentingan, belum memadai untuk mewujudkan keterbukaan informasi. Selain itu masih ada ketidaksamaan persepsi tentang jenis data yang terbuka (misalnya tentang kawasan hutan dalam bentuk *shapefile*). Masyarakat banyak yang belum tahu bahwa mereka punya hak untuk meminta atau mendapatkan informasi ke/dari Pemerintah baik pusat maupun daerah.

Gambar 2. Laju deforestasi dan Indeks Transparansi di sembilan kabupaten



Sumber : Indeks Kelola Hutan dan Lahan : ICEL & FITRA, 2013; FWI, 2014

c. **Pertukaran Data dan Informasi Pusat-Daerah/ Antar Sektor**

Dalam hal pertukaran data dan informasi (*interoperabilitas*) antar instansi kehutanan di tingkat pusat dan daerah, untuk saat ini belum terlaksana secara efektif. Padahal sistem informasi yang sedang dikembangkan di beberapa direktorat di Kementerian Kehutanan bertujuan untuk menjawab agar pertukaran dan pembaharuan informasi dari pusat ke daerah (ataupun sebaliknya) bisa berjalan efektif. Sayangnya sistem informasi tersebut belum berfungsi secara optimal dikarenakan minimnya ketersediaan informasi dan sumber daya manusia yang bertugas mengolah dan mengelola data untuk dimasukkan ke dalam sistem informasi.

Hal tersebut juga terjadi dalam konteks pertukaran data dan informasi antar instansi pemerintah. Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan, karena seringkali terjadi ketidaksesuaian data dan

informasi kehutanan yang dimiliki oleh masing-masing instansi pemerintah maupun di masing-masing direktorat di dalam Kementerian Kehutanan itu sendiri.

d. **Pelayanan Informasi Kepada Masyarakat di Dalam dan Sekitar Hutan**

Pelayanan informasi spesifik yang secara khusus ditujukan kepada masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan ditemukan masih sangat lemah. Akses jaringan komunikasi dan keberadaan mereka di daerah-daerah yang sulit dijangkau, seharusnya menjadi pertimbangan untuk mendapatkan bentuk pelayanan informasi yang berbeda dengan masyarakat yang tinggal di perkotaan. Apalagi mereka inilah yang paling merasakan dampak sebuah proyek pembangunan di kawasan hutan. Sehingga, menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk memberikan mereka informasi agar mereka memperoleh informasi yang lengkap dan mudah dipahami.





3. REKOMENDASI

Untuk meningkatkan transparansi dalam pengelolaan hutan dan lahan, Pemerintah Pusat diharapkan dapat:

1. Melakukan asistensi, monitoring, dan mengevaluasi pelaksanaan UU Keterbukaan Informasi Publik (UU N0. 14 Tahun 2008) di Pusat dan Daerah. Salah satunya dengan membangun mekanisme *reward and punishment* melalui pemberian penghargaan bagi Unit Kerja /Pemda yang mempunyai sistem keterbukaan informasi yang baik dan mengumumkan unit kerja/ Pemda yang skornya buruk.
2. Membangun sistem informasi lingkungan hidup dan kehutanan yang terintegrasi secara nasional (antar sektor) maupun pusat-daerah guna mendorong ketersediaan dan pertukaran data/ informasi antar instansi
3. Mendorong percepatan dukungan sumber daya manusia, sarana, dan prasarana, serta pendanaan yang memadai secara nasional.
4. Mendorong publikasi proaktif terkait dengan data/ informasi pengelolaan hutan dan lahan serta memperkuat sistem pendokumentasian/pengarsipan untuk mendukung ketersediaan data terkait pengelolaan hutan dan lahan
5. Memperkuat kapasitas Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan informasi (tata batas, potensi sumberdaya hutan, satwa/flora yang dilindungi) yang mudah dipahami kepada masyarakat sekitar hutan untuk membangun partisipasi mereka dalam pengelolaan hutan. Upaya dalam mendorong proses keterbukaan informasi terutama akses informasi mengenai kejelasan data yang terbuka seperti dokumen RRU PHHK / RKPH, dokumen RKT, dokumen RPBBI, dokumen perizinan beserta lampiran peta, peta dalam format shape file (shp), IPK, dokumen Amdal dapat diakses oleh publik. Kejelasan data tersebut harus diketahui baik internal maupun publik sehingga membuka ruang partisipasi bagi masyarakat dalam mewujudkan pengelolaan hutan yang adil dan berkelanjutan.
6. Kejelasan alur mekanisme proses perizinan termasuk juga kejelasan atas biaya, waktu dan argumentasi keputusan dari tiap tahapan proses perizinan pemanfaatan kawasan hutan termasuk alih fungsi kawasan hutan.

Keterangan lebih lanjut hubungi :

Dewan Kehutanan Nasional
Komisi Lingkungan, Perubahan Iklim dan Tata Pemerintahan
Gedung Museum Manggala Wanabakti Lt. 2
Jl. Gatot Subroto - Jakarta 10270
Telp : (021) 5703246 Ext 5388
Email : sekretariat@dkn.or.id

Sekretariat Bersama Tata Kelola Hutan :
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan (Puspikaj)
JL. Gunung Batu, No. 5, 16118, Indonesia
No Telp : +62 251 8633944
Mailing list : sekber_forestgovernance@googlegroups.com

DAFTAR PUSTAKA

- FWI.2014. *Potret Keadaan Hutan Indonesia 2009-2013*. Bogor
- FWI.2014. *Press briefing Tata Kelola Hutan Yang Baik Membutuhkan Informasi Kehutanan Yang Baik*. Bogor
- Jaringan Tata Kelola Hutan. 2013. *Potret Pelaksanaan Tata Kelola Hutan : Studi Kasus mendalam di Provinsi Kalimantan Tengah dan Nusa Tenggara Barat*
- Jaringan Tata Kelola Hutan. 2014. *Factsheet Potret Tata Kelola Kahutanan Studi Kasus Kabupaten Lombok Timur*
- ICEL dan FITRA.2013. *Indeks Kelola Hutan dan Lahan Daerah : Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia, studi kasus di sembilan Kabupaten..* Jakarta, 2013.
- Transparency International Indonesia. 2011. *Forest Governance Integrity Report, Indonesia*. Jakarta
- Situmorang, Kartodihardjo, et al. 2013. *Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan dan REDD+ 2013, Indonesia*. UNDP Indonesia. Jakarta
- Sunaryo, Witcaksono, Kartodihardjo, Situmorang, Wiloso, et al. 2014. *Draft Final Indeks Perizinan Online Kehutanan 2014*. Kementerian Kehutanan dan UNDP Indonesia, Jakarta



