

**HAMBATAN STRUKTURAL PEMBAHARUAN
KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
KEHUTANAN DI INDONESIA :**

**Intervensi IMF dan World Bank dalam
Reformasi Kebijakan Pembangunan Kehutanan**

Hariadi Kartodihardjo

Presented at a workshop on

"Environmental Adjustment:
Opportunities for Progressive Policy Reform in the Forest Sector?"

at the
World Resources Institute
April 6, 1999

**HAMBATAN STRUKTURAL
PEMBAHARUAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
KEHUTANAN DI INDONESIA :
*Intervensi IMF dan World Bank dalam Reformasi
Kebijakan Pembangunan Kehutanan*¹**

Hariadi Kartodihardjo²

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Frances Seymour atas terselenggaranya studi ini serta atas pemikiran, komentar dan masukannya. Penulis juga menyampaikan ucapan terimakasih kepada William Sunderlin, Christopher Barr dan Rita Lindayati atas komentar dan masukannya. Apabila masih dijumpai adanya kesalahan interpretasi atas informasi dan analisis dalam laporan ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab penulis.

**WORLD RESOURCES INSTITUTE
1999**

¹ Studi ini dilakukan atas permintaan dan pendanaan dari World Resources Institute.

² Staf Pengajar pada Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Sebagai anggota Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan serta anggota Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI). <hariadi@indo.net.id>

DAFTAR ISI

1. PENDAHULUAN	3
2. MASALAH STRUKTURAL DALAM PELESTARIAN HUTAN	6
Isu Kerusakan Hutan	6
Hambatan Pembaharuan Kebijakan	6
3. KRONOLOGI PEMBAHARUAN KEBIJAKAN : <i>Krisis, Stakeholders dan Isunya</i>	
Menjelang Akhir Kabinet Orde Baru	10
Kabinet Reformasi	16
<i>Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan</i>	23
<i>Reaksi Masyarakat</i>	26
Bank Dunia dan IMF	33
4. PERMASALAHAN MENUJU <i>ENVIROMENTAL ADJUSTMENT</i>	40
Konsep Environmental Adjustment	40
Lemahnya Dukungan <i>Stakeholders</i> : Adanya Konflik Kebijakan	40
<i>Redistribusi Manfaat vs Pasar Bebas</i>	42
<i>Kelemahan Prakondisi Pengelolaan Hutan vs "Perfect Information"</i>	42
<i>Kekurangan Bahan Baku Industri Perakayuan vs Kerusakan Hutan Alam</i>	43
<i>Kebebasan Investasi Perkebunan vs Penyelamatan Hutan Alam</i>	43
<i>Desentralisasi vs Sentralisasi</i>	43
Ketimpangan Orientasi Kebijakan	44
5. PENUTUP : Arah <i>Policy Reform</i> serta Peran WB dan IMF	47

Indonesia memiliki kawasan hutan negara³ seluas 112,3 juta Ha, yang terdiri dari hutan lindung 29,3 juta Ha, hutan konservasi seluas 19 juta Ha, dan hutan produksi seluas 64 juta Ha. Sejak hutan alam di luar P. Jawa diusahakan oleh Hak Pengusahaan Hutan (HPH) pada tahun 1967, sektor kehutanan mempunyai peran sangat penting dalam menopang perekonomian nasional. Selama 10 tahun terakhir sumbangan devisa dari industri perikanan terhadap perolehan devisa rata-rata 20%. Pada tahun 1998/1999 jumlah target devisa dari industri perikanan sebesar US\$ 8,5 milyar¹.

Namun demikian selama periode tersebut terjadi penurunan potensi hutan alam maupun pengurangan luasnya. Kawasan hutan produksi menurun luasnya dari 64 juta Ha menjadi 58,6 juta Ha. Dalam kawasan hutan produksi tersebut, sampai Juni 1998, telah rusak sekitar 16,57 juta Ha.² Sementara itu hutan konversi yang digunakan untuk berbagai kepentingan pembangunan perkebunan, transmigrasi, dll. terus mengalami penurunan dari seluas 30 juta Ha pada tahun 1984 menjadi 8,4 juta Ha pada tahun 1997³.

Pergantian kepemimpinan nasional pada awal tahun 1998 mendorong berbagai inisiatif untuk melakukan pembaharuan kebijakan kehutanan. Pembaharuan kebijakan tersebut juga menyangkut berbagai prakondisi yang belum terselesaikan antara lain masalah pengukuhan hutan untuk mewujudkan kepemilikan hutan yang mendapat legitimasi masyarakat, masalah birokrasi dan kemampuan pemerintah dalam penyelenggaraan pengelolaan hutan, masalah peraturan perundangan, serta masalah ukuran kinerja, evaluasi dan kontrol pelaksanaan pengusahaan hutan.

Disamping itu terdapat tuntutan reformasi pembangunan kehutanan yang secara umum menuju pada dua sasaran yaitu redistribusi manfaat sumberdaya hutan dan menghapus kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). DepHutBun telah menyusun paket reformasi pembangunan kehutanan dan

³ Kawasan hutan negara menjelaskan statusnya secara hukum bahwa hutan tersebut hutan milik negara. Kawasan hutan negara tidak selalu berhutan, sehingga peningkatan kawasan hutan dapat berarti secara hukum kawasan hutan negara naik jumlahnya, tetapi luas yang berhutan dapat menurun. Pada tahun 1984, kawasan hutan negara ditetapkan berdasarkan TGHK. Sedangkan pada tahun 1997 kawasan hutan negara berubah setelah dilakukan paduserasi antara TGHK dengan RTRWP.

perkebunan serta melaksanakan beberapa perubahan peraturan penting dalam perusahaan hutan. Selama periode yang sama *International Monetary Fund* (IMF) dan *World Bank* (WB) juga menentukan syarat-syarat hutang kepada pemerintah Indonesia yang antara lain berupa pembaharuan kebijakan ekonomi kehutanan.

Pertanyaannya apakah berbagai inisiatif pembaharuan tersebut satu sama lain membentuk sinergi menuju upaya untuk mengatasi masalah yang timbul; apakah ada konflik kebijakan satu sama lain; sejauhmana pembaharuan kebijakan tersebut menciptakan peluang bagi terselenggaranya pembangunan kehutanan yang adil dan lestari; sejauhmana mendorong peningkatan kemampuan institusi (kehutanan) dan masyarakat dalam menyelenggarakan pengelolaan hutan. Siapa saja dan bagaimana posisi konstituen domestik terhadap pembaharuan kebijakan tersebut; Seberapa jauh pemerintah mampu menjalankan kebijakan yang baru.

Studi ini memfokuskan peran WB dan IMF dalam melakukan proses inisiasi dan implementasi persyaratan pinjaman kepada pemerintah Indonesia khususnya yang berkaitan dengan pembangunan kehutanan. Tiga hipotesis yang dicoba ditelaah dalam studi ini yaitu, pertama, peningkatan interaksi antara staf lembaga finansial internasional WB dan IMF dengan konstituen domestik diperkirakan akan meningkatkan akurasi dalam penetapan program reformasi serta akan meningkatkan *ownership* dari substansi paket reformasi. Kedua, konstituen untuk pembaharuan kebijakan pengelolaan hutan, baik secara internasional maupun di dalam negara peminjam ragu-ragu untuk mendukung WB dan IMF meskipun ikut serta mendukung paket reformasi yang telah disusun. Ketiga, WB dan IMF sulit menyusun standar, kriteria dan indikator pengukuran perkembangan pelaksanaan program *adjustment* jangka pendek dari pencapaian tujuan-tujuan jangka panjang *adjustment* tersebut, sehingga mengakibatkan resiko hilangnya kredibilitas dalam kontrol pelaksanaan kesepakatan-kesepakatan yang telah ditetapkan.

Dalam paper ini diuraikan permasalahan struktural perusahaan hutan yang selama ini terjadi, kronologi krisis dan perkembangan kebijakan perusahaan hutan, hambatan serta analisis permasalahan yang menghambat proses *adjustment* kebijakan perusahaan hutan.

Studi ini dilakukan untuk memahami kondisi politik ekonomi yang melatar belakangi implementasi pembaharuan kebijakan pembangunan kehutanan yang dikaitkan dengan pinjaman pemerintah dari IMF dan World Bank. Studi dilaksanakan melalui analisis segenap informasi yang diperoleh dari dokumen-dokumen dan media masa serta wawancara dengan *stakeholders*

Studi diharapkan menghasilkan masukan bagi WRI dalam menyusun formulasi dan implementasi *adjustment* program yang dapat digunakan dalam pembaharuan kebijakan kehutanan. Hasil studi ini juga diharapkan dapat digunakan World Bank dan IMF untuk melakukan identifikasi konstituen di negara penghutang dan mengakomodasikannya dalam perspektif untuk melakukan pembaharuan kebijakan.

MASALAH STRUKTURAL DALAM PELESTARIAN HUTAN

Isu Kerusakan Hutan

Pada saat ini kebutuhan log dan bahan baku serpih (*chip wood*) dalam negeri dari hutan alam dan hutan tanaman mencapai 45,8 juta m³/tahun. Sementara 105 unit industri kayu lapis membutuhkan 16,3 juta m³/tahun, 1.701 unit industri penggergajian butuh 26,57 juta m³/tahun, dan enam unit industri pulp perlu 14,31 juta m³/tahun atau total 57,1 juta m³/tahun. Dengan kata lain terjadi kekurangan bahan baku sampai 11,3 juta m³/tahun⁴. Kenyataan seperti ini menunjang adanya isu tingginya jumlah pencurian kayu di Indonesia. Dari sebuah sumber menyatakan bahwa kayu ilegal yang beredar di Indonesia sekitar 30 juta m³ per tahun⁵.

Sementara itu ketua umum Masyarakat Perhutanan Indonesia mengatakan optimis target ekspor hasil hutan Indonesia tahun 1999 sebesar US\$ 8,5 miliar yang ditetapkan pemerintah dapat tercapai. Optimisme itu antara lain didasarkan pada naiknya harga kayu lapis di pasar internasional dari US\$ 350 tahun 1998 menjadi US\$ 420 per meter kubik sejak Januari 1999. Kenaikan harga kayu lapis itu tidak hanya terjadi di pasaran Jepang, tetapi juga di AS, Cina dan negara-negara Eropa⁶.

Adanya krisis ekonomi dan politik selama setahun terakhir mengakibatkan kerusuhan sosial di berbagai tempat. Dalam kaitan dengan kerusuhan sosial ini, hutan di P. Jawa maupun di luar P. Jawa dijarah. Penjarahan hutan ini dilakukan baik oleh penduduk setempat maupun oleh oknum aparat keamanan⁷.

Kerugian yang sudah dapat diidentifikasi di luar P Jawa yang diakibatkan oleh penjarahan mencapai Rp. 224 milyar⁸. Sementara itu pencurian kayu di P. Jawa juga semakin marak dengan kerugian yang sudah dapat diidentifikasi sebesar Rp. 22,5 milyar. Diduga pencurian kayu di P. Jawa juga melibatkan oknum Perum Perhutani dan aparat keamanan. Ringkasan kondisi pencurian kayu di luar P. Jawa dan di Jawa dapat dilihat pada⁹. Untuk mengatasi kondisi demikian ini, aparat keamanan setempat memerintahkan untuk menembak di tempat bagi pencuri¹⁰.

Hambatan Pembaharuan Kebijakan

Sudah banyak diutarakan dalam berbagai publikasi bahwa selama pemerintahan Orde Baru sulit untuk melakukan pembaharuan kebijakan pengelolaan hutan. Hubungan yang kuat antara birokrat dan pengusaha

pada saat itu telah menutup berbagai proses konsultasi antara berbagai *stakeholders* dengan pemerintah¹¹.

Pemerintah (pusat) sangat kuat dalam mengendalikan grup formal dan non formal seperti kelompok buruh, bisnis, partai politik, media masa, dan LSM, tetapi lemah dalam mengendalikan birokrasi untuk tidak melakukan kolusi demi tujuan individu yang mengabaikan kepentingan masyarakat dalam jangka panjang. Meskipun pemerintah (pusat) sangat kuat dalam penetapan kebijakan, tetapi pemerintah tidak mempunyai kemampuan yang cukup untuk melakukan penegakan hukum.¹²

Faktor penyebab tidak siapnya pemerintah untuk menjalankan pembaharuan kebijakan pembangunan kehutanan diperkirakan berkaitan dengan hal-hal berikut :

1. Pemerintah tidak mempunyai informasi yang lengkap dan akurat tentang kondisi sumberdaya hutan beserta lingkungan sosialnya. Dalam kondisi demikian, misalnya dalam pelaksanaan lelang, pemerintah tidak mempunyai dasar-dasar penilaian yang akurat terhadap setiap proposal penawaran yang diajukan peserta lelang dalam pelaksanaan lelang¹³.
2. Selama ini pemerintah belum mempunyai ukuran kinerja yang secara efisien dan efektif dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja HPH. Sistem pelaporan HPH kepada pemerintah lebih bersifat administratif dan tidak dapat menggambarkan fakta yang terjadi di lapangan¹⁴.
3. Pemerintah juga belum mempunyai prosedur pelaksanaan tata batas hutan dan proses pengukuhan, untuk mendapat pengakuan *de jure* maupun *de facto* dari masyarakat. Sampai dengan akhir 1997, pengukuhan hutan negara baru mencapai 16,4%¹⁵.
4. Implikasi dari pelaksanaan kebijakan di atas adalah terbukanya proses transparansi dan *accountability* pengelolaan hutan. Kondisi demikian ini bagi iklim birokrasi yang ada sekarang masih sulit diwujudkan. Oleh karena itu perlu ada mekanisme yang memungkinkan proses komunikasi terus menerus antara para birokrat dengan masyarakat luas. Bentuk komunikasi ini disamping pertemuan langsung juga dapat berupa publikasi data kehutanan, perencanaan pembangunan kehutanan serta evaluasi kinerja pembangunan kehutanan secara periodik kepada publik¹⁶.
5. Dari berbagai diskusi baik formal maupun informal serta analisis substansi kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah, dapat ditunjukkan kurangnya kemauan dan pemahaman terhadap maksud adanya kebijakan-kebijakan baru, utamanya yang inisiasinya dari IMF dan WB. (Lihat **Box 1** dan **Box 2**).
6. Secara umum perhatian masyarakat, khususnya LSM dan perguruan tinggi, terhadap kebijakan kehutanan sangat kurang. Apalagi kebijakan

yang dimaksud berkaitan dengan kebijakan ekonomi dengan unsur-unsur politik dan institusi yang menyertainya. Pada umumnya LSM langsung terjun ke lapangan mempelajari dan menangani permasalahan berdasarkan temuan lapangannya. Sementara itu peneliti di perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian lainnya, lebih tertarik pada aspek fisik, seperti efisiensi *logging*, silvikultur, dll.

Pada saat laporan ini disusun pengelolaan kehutanan dan pelaksanaan usaha (komersial) kehutanan berjalan seperti apa yang terjadi sebelumnya¹⁷. Dengan demikian *letter of intent* yang dikeluarkan sejak 15 Januari 1998 beserta pembaharuan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sampai saat ini belum mampu memperbaiki kinerja perusahaan hutan, meskipun telah berhasil melepas ikatan konglomerasi usaha kehutanan dan membuka peluang usaha kehutanan. Periode dimana ada peluang dilakukannya “reformasi total”¹⁸, justru belum dapat digunakan dengan baik.

Box 1. RESISTEN TERHADAP PERUBAHAN

Dalam acara Dialog Kebijakan Pengelolaan Hutan yang diselenggarakan oleh Lembaga Ekolabel Indonesia dan Natural Resources Management Program pada tanggal 10 Maret 1999, Indro Tjahjono, direktur Skephi mengatakan bahwa kondisi dimana birokrat cenderung tidak mau melakukan perubahan bukan hanya terjadi di lingkungan DepHutBun, melainkan juga terjadi di Departemen lain. Ia mengatakan bahwa Rancangan Undang-Undang Pemerintah Daerah yang sedang dibahas di DPR bukan disusun oleh Tim Reformasi yang ditunjuk melainkan disusun oleh “tim siluman”. Kondisi demikian juga terdapat di Departemen Pertanian dan Departemen Pekerjaan Umum, demikian ungkap Indro Tjahjono.

Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan juga mempunyai pengalaman serupa. Ketika dilakukan pembahasan terhadap draft Rancangan Undang Undang Kehutanan dengan berbagai sektor lain di Sekretriari Kabinet, pendapat yang diajukan oleh berbagai pihak dalam pembahasan tersebut juga cenderung tidak mau melakukan perubahan seperti yang dituangkan dalam draft Rancangan Undang Undang Kehutanan hasil kerja Komite.

Sumber : Diskusi pada saat Dialog Kebijakan Pengelolaan Hutan, di Jakarta. 10 Maret 1999.

Box 2. LEMAHNYA PEMAHAMAN KEBIJAKAN

Pada saat pembaharuan kebijakan dilakukan oleh DepHutBun, terdapat berbagai perkembangan pemikiran mengenai pengelolaan hutan yang dituangkan dalam berbagai kesempatan. Namun demikian, nampak ada suatu gap antara apa yang ditawarkan oleh berbagai pihak dengan latar belakang pemikirannya dengan apa yang menjadi pegangan birokrat di lingkungan DepHutBun. Menurut salah seorang yang bekerja di Badan Penelitian dan Pengembangan DepHutBun, kondisi tersebut telah nyata-nyata menjadi hambatan dalam proses pembaharuan kebijakan di lingkungan DepHutBun. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa birokrasi sulit diajak membahas kebijakan dengan orientasi *outcome based policy* maupun kebijakan yang berlatar-belakang ekonomi seperti *performance bond*, dll. Selama ini sudah terbiasa melakukan pengaturan langsung terhadap hampir semua kegiatan perusahaan hutan, sehingga HPH harus menjalankan lebih dari 100 Keputusan Menteri.

Sumber: Wawancara dengan seorang peneliti – yang tidak bersedia disebutkan namanya – yang bekerja di Badan Litbang DepHutBun. Tgl. 2 Februari 1999.

KRONOLOGI PEMBAHARUAN KEBIJAKAN : Krisis, Stakeholders dan Isunya

Proses penyusunan program *adjustment* yang dilakukan IMF, yang akhirnya menghasilkan *letter of intent* tgl 15 Januari 1998, tidak banyak diketahui oleh berbagai kalangan yang diwawancarai dalam studi ini. Bahkan tidak ada perwakilan Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang secara intensif mengikutinya. Pada umumnya berbagai sektor yang akhirnya harus mengubah berbagai kebijakan yang sudah dijalkannya, hanya mengikuti apa yang sudah tertuang dalam *letter of intent* tersebut.

Dalam kronologi berikut juga secara ringkas diuraikan pula krisis ekonomi dan politik, utamanya yang berkaitan dengan pergantian presiden dan kabinetnya. Situasi krisis tersebut merupakan bagian penting dari proses sejarah Indonesia yang secara signifikan berpengaruh terhadap perubahan kebijakan, meskipun sangat sulit dijelaskan keterkaitannya secara langsung.

Ringkasan kronologi proses perumusan dan implementasi syarat-syarat pinjaman (*structural adjustment*) khususnya bidang kehutanan serta berbagai kejadian ekonomi politik yang relevan disajikan dalam **Tabel 1**.

Menjelang Akhir Kabinet Orde Baru

Kronologi yang diuraikan di atas dimulai dari saat-saat akhir kabinet orde baru. Krisis ekonomi dan politik telah membangunkan seluruh masyarakat untuk ikut serta memperhatikan, memikirkan, dan pada tingkat tertentu ikut serta membicarakan dengan para pengambil keputusan.

Berdasarkan pertemuan IMF di Washington D.C. dengan berbagai pihak termasuk salah seorang wakil LSM dari Indonesia, diketahui bahwa pada awal penyusunan *letter of intent* masalah kehutanan dan lingkungan hidup tidak dimasukkan ke dalamnya. Namun demikian, ketika *letter of intent* tersebut diketahui publik pada pertengahan Januari 1998 diketahui adanya sejumlah persyaratan yang dikaitkan dengan kehutanan dan lingkungan hidup. Secara substansial, persyaratan tersebut berkaitan langsung dengan beberapa aktivitas yang berhubungan langsung dengan konglomerasi dan pengaturan perdagangan oleh sejumlah elit pengusaha yang dekat dengan kekuasaan. Pada bagian inilah masyarakat menyambut secara positif .

Tabel 1. Kronologi Krisis, Langkah WB dan IMF serta Pembaharuan Kebijakan Kehutanan di Indonesia

1997	
8 Okt	Indonesia pinjaman dari IMF
31 Okt	Paket IMF diumumkan; WB menyatakan sejumlah US\$4.5 billion untuk program tiga tahun
5 Nop	IMF menyetujui \$10-billion pinjaman sebagai bagian dari bantuan multilateral.
	WB menyetujui US\$10 billion sebagai stand-by credit untuk Indonesia dan mengeluarkan US\$3 billion (Press Release No.97/50).
4 Des	WB menyetujui bantuan technical assistance sebesar \$20 million untuk perbaikan struktur perbankan.
1998	
Pert. -Jan	Manajemen IMF ke Jakarta untuk konsultasi dengan President Soeharto untuk mempercepat implementasi program reformasi
15 Jan	Indonesia merumuskan memorandum of economic and financial policies yang kedua setelah disetujui IMF.
21 Jan	Pengumuman Menteri Perindustri dan Perdagangan (M. Hasan) tentang penghapusan hambatan ekspor log, plywood, kayu gergajian, penghapusan kuota ekspor log serta penghapusan hambatan ekspor lampit.
11 Feb	Diskusi panel membahas "Resource Rent Taxes" diselenggarakan oleh Ditjen Pengusahaan Hutan, DepHutBun (peserta : DepHutBun, Deperindag, peneliti/expert, lembaga asing, Dep keu dan swasta)
7 Maret	IMF mengumumkan penundaan pinjaman US\$3 billion akibat transisi di pemerintahan
1 April	Penghapusan batasan investor asing dalam perdagangan beras berdasarkan Keputusan MenPeridag No.159/MPP/Kep/4/1998 and No.160/MPP/Kep/4/1998.
8 April 8	Indonesia-IMF menandatangani review ketiga Letter of Intent
10 April	Indonesia mengeluarkan "supplementary memorandum of economic and financial policies on additional measures"

Tabel 1. (Lanjutan)

20 April	Keputusan mengenai resource rent taxes untuk log, sawn timber, dan barang tambang berdasarkan PP No.51/1998, No.52/1998, dan Keppres No.67/1998
22 April	Keputusan MenKeu No. 24/KMK.01/1998 dalam penetapan tarif dan prosedur pembayarannya serta pembayaran pajak ekspor untuk komoditi tertentu.
	Pengurangan pajak ekspor untuk log, kayu gergajian, rotan, dan bahan mineral sebesar 30% pada 15 April 1998; 20% pada akhir Desember 1998; 15% pada akhir Desember 1999; dan 10% pada akhir Desember 2000, Berdasarkan KepMenKeu No.241/KMK.01/ 1998.
	Penghapusan larangan ekspor crude palm oil dan menggantikannya dengan pajak ekspor sebesar 40%, berdasarkan KepMenperindag No.181/MPP/Kep/4/1998 dan KepMenKeu No. 242/KMK.01/1998.
4 Mei	Pemerintah mengumumkan kenaikan tarif bensin — terjadi berbagai demonstrasi di berbagai kota
	Pengurangan subsidi pada tarif listrik, berdasarkan Keppres No.69/1998 and No.70/1998.
5 Mei	PP No. 59/1998 tentang Macam Tarif untuk penghasilan non pajak.
12 Mei	4 mahasiswa meninggal dalam demonstrasi di Jakarta
14 Mei	Penjarahan terjadi di beberapa tempat di Jakarta
15-17 Mei	IMF, embassies, perusahaan asing dan WB melakukan evakuasi dari Jakarta
18 Mei	WB menunda dua jenis pinjaman (\$1billion SAL, \$225 million untuk kemiskinan)
19 Mei	Mahasiswa menduduki kompleks DPR/MPR
20 Mei	DPR dan beberapa perwakilan mahasiswa memberi peringatan kepada presiden Suharto untuk segera turun.

Tabel 1. (Lanjutan)

21 Mei	Presiden Suharto turun dan digantikan oleh BJ. Habibie.
26 Mei	Personal lembaga-lembaga asing kembali ke Jakarta
26-27 Mei	Delegasi IMF tiba untuk menyatakan pencairan hutang US\$1 billion.
4 Juni	Dikeluarkan KepMenHutBun No. 598/Kpts-II/1998 tentang Pajak Sumberdaya Hutan
June 24	Indonesia mengeluarkan "supplementary memorandum of economic and financial policies on additional measures".
29 Juni	Keputusan MenHutBun No.521/Kpts-II/1998 tentang pembentukan Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan (Komite – RPKP)
2 Juli	Pemerintah mengeluarkan "statements of development policy"
	Sebesar US\$ 1 billion hutang dari WB (Policy Reform Support Loan/PRSL) disetujui
	Pertemuan informal antara WB, DepHutBun dan Consultative Group on Indonesian Forestry (CGIF) di German membahas pembaharuan kebijakan kehutanan
14 Juli	WB menyetujui hutang sebesar US\$44,7 mullion untuk Proyek Kesehatan.
29 Juli	Pemerintah mengeluarkan "latter of intent and memorandum of economic and financial policies on additional measures".
27 Agust	CGIF mengadakan forum membahas draft PP pengganti PP 21/1970 tentang HPH dan HPHH
10 Sept	KepMenHutBun No. 36/Kpts-II/1998 tentang Tebang Pilih Tanam Jalur.
11 Sept	Indonesia mengeluarkan "latter of intent and memorandum of economic and financial policies"

Tabel 1. (Lanjutan)

16 Sept	Pertemuan oleh CGIF tentang Pelaksanaan Reformasi Pembangunan Kehutanan di Jakarta. WB sebagai resource person utama yang menyatakan adanya structural adjustment loan (SAL)
7 Okt	KepmenHutbun No. 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan
19 Okt	Indonesia mengeluarkan "letter of intent and memorandum of economic and financial policies".
2 Nop	CGIF mengadakan diskusi yang membahas Rancangan UU Kehutanan yang disusun Komite RPKP
9 Nop	KepMenHutBun No. 728/Kpts-II/1998 tentang pembatasan luas HPH dan perkebunan
10 Nop	KepMenHutbun No. 732/Kpts-II/1998 tentang tatacara pembaharuan HPH dan No. 731/Kpts-II/1998 tentang lelang HPH.
13 Nop	Indonesia mengeluarkan "letter of intent and memorandum of economic and financial policies".
1999	
27 Jan	PP No. 6/1999 tentang HPH dan HPHH
9 Feb	WB menyetujui untuk mencairkan hutang sebesar \$400 million
21 Feb	Indonesia-Policy Reform Support Loan II dikeluarkan pada April 1999
10 Maret	WB mengeluarkan "interim country assistance strategy" untuk Indonesia

Sumber : World Bank dan IMF WebSite, Illustration Data Based Th ke II No 2-5-Kepustakaan Gramedia, dan berbagai Surat Kabar.

Namun demikian, pada awal pemerintah seharusnya mengikuti persyaratan tersebut nampak tidak segera bahkan enggan melakukan pembaharuan kebijakan. Terbukti pada periode ini terdapat penyimpangan yang dilakukan pemerintah. Misalnya yang menyangkut tata niaga cengkeh, masalah mobil nasional, maupun masalah pengaturan tata niaga kayu lapis. (Lihat **Box 3**).

Box 3. BEBERAPA PENYIMPANGAN *LETTER OF INTENT*

Penyimpangan Letter of Intent dimulai pada 23 Januari 1998. Saat itu, Menteri Koperasi dan Pemberdayaan Pengusaha Kecil Kabinet Pembangunan VI, Subiyakto Cakrawerdya, mengumumkan bahwa tata niaga cengkeh (TCN) tetap dijalankan. Pelaksanaan perdagangan cengkeh yang baru itu, ternyata menyimpang dari Keppres No.21/1998 yang mengatur penjualan cengkeh secara bebas berdasarkan harga pasar.

Penjualan cengkeh dijalankan dengan prinsip kemitraan antar petani dan koperasi. Kemitraan yang dimaksud adalah petani cengkeh tetap menjual cengkeh ke koperasi; koperasi menjual cengkeh ke BPPC; BPPC menjual cengkeh kepada pabrik rokok. Menurut Subiyakto, kemitraan tersebut bukan monopoli karena berasal dari “kesepakatan” antara petani cengkeh dengan koperasi.

Beberapa hari kemudian, penyimpangan terjadi pada pelaksanaan aturan tentang proyek Mobil Nasional (Mobnas). Pada awal Februari 1998 muncul Surat Edaran Dirjen Pajak yang mengumumkan bahwa impor mobil sedan dalam bentuk utuh (CBU – *completely built up*) oleh PT Timor Putra Nasional tetap dibebaskan dari Pajak Penjualan Barang Mewah dan Bea Masuk. Ketentuan itu melanggar Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian (Menperindag) No.19/MPR/Kep/1998, tentang pengapusan fasilitas khusus bagi Mobil Timor mulai 2 Februari 1998.

Pelaksanaan SK Menperindag No.22/MPP/Kep/1/1998 juga menyimpang. Meskipun pada 21 Januari 1998 SK Menperindag tentang pembentukan kelompok badan pemasaran bersama dan tata niaga ekspor kayu lapis telah dicabut, Badan Pemasaran Bersama (PBB) tidak langsung dibubarkan. PBB baru dibubarkan oleh Menperindag, Mohamad Hasan pada 30 Maret 1998. Selisih 68 hari tersebut ternyata dipergunakan oleh Pusat Statistik BPB untuk melanjutkan praktek pungutan atas ekspor kayu lapis. Padahal praktek tersebut jelas dilarang pemerintah lewat Inpres No.1/1998 (Larangan pengenaan pungutan atas barang-barang ekspor). Pungutan yang mencapai Rp. 50.000/M³ kayu yang diekspor tersebut katanya akan dikembalikan kepada para eksportir kayu jika urusan administrasi dengan BPB sudah selesai.

Sumber : Detektif dan Romantika, 28 Februari 1998, hal 62-63; Kompas, 24 Januari dan 18 Maret 1998; Warta Ekonomi, No.40/TH.IX/23 Februari 1998, hal.14.

Kabinet Reformasi

Pada awal terbentuknya kabinet reformasi, telah muncul berbagai inisiatif untuk melakukan pembaharuan kebijakan menuju pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih demokratis, transparan dan berkelanjutan. Meskipun banyak ragam pendapat tentang pembaharuan kebijakan pengelolaan hutan, namun cenderung terfokus pada tiga kelompok, yaitu¹⁹ :

1. Kelompok yang menginginkan perubahan kebijakan melalui penataan kembali “alas hak” atas sumberdaya hutan. Kelompok ini menginginkan pemerintah mengakui hak-hak masyarakat adat terhadap sumberdaya hutan yang saat ini diklaim sebagai hutan negara, serta otonomi mereka untuk menggunakan *endogenous knowledge* yang dimiliki sebagai instrumen dalam pengelolaan hutan. Pembahasan lebih lanjut adalah diperlukannya paradigma baru dalam pengelolaan hutan dengan penekanan bukan hanya kayunya saja yang dikelola melainkan fungsi hutan lainnya, serta perlu dukungan desentralisasi pembangunan kehutanan. Kelompok ini dimotori oleh lembaga swadaya masyarakat.
2. Kelompok yang ingin mendistribusikan asset sumberdaya hutan melalui pembatasan luas konsesi, pembatasan pemilikan hak perusahaan hutan, serta pengembangan koperasi sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi rakyat yang berbasis sumberdaya hutan. Kelompok ini dimotori oleh pemerintah. Meskipun demikian, di dalam tubuh pemerintah sendiri tidak secara utuh menyepakati konsep yang dikembangkan.
3. Kelompok yang menginginkan pembaharuan kebijakan untuk meningkatkan iklim usaha yang efisien, dengan harapan – secara implisit – bahwa status hak-hak perusahaan sumberdaya hutan tetap seperti semula. Kelompok ini dimotori oleh usaha swasta.

Meskipun WB secara langsung maupun tidak langsung telah memprakarsai pertemuan antar WB dengan *stakeholders* maupun antar *stakeholders* sendiri, namun secara keseluruhan bangkitnya kemauan masing-masing kelompok untuk melakukan pembaharuan kebijakan kehutanan dapat dikatakan tidak dimotivasi oleh prakarsa WB. Sejak lama memang pembangunan kehutanan di Indonesia mempunyai banyak permasalahan, sehingga momentum pergantian kepemimpinan nasional mendorong berbagai pihak, sesuai dengan persepsinya masing-masing, berupaya untuk memberikan jalan keluar dari masalah tersebut.

Sampai dengan laporan studi ini disusun, belum ada tanda-tanda bagaimana ketiga pendapat dari ketiga kelompok tersebut dapat dicari titik temunya. Proses konsultasi sudah seringkali dilakukan baik berupa seminar, lokakarya, maupun diskusi formal dan informal, namun belum memberikan hasil.

Sementara itu pada waktu yang sama terjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah akibat tidak adanya upaya nyata dalam penghapusan masalah kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), serta adanya berbagai konflik kepentingan di dalam tubuh pemerintah itu sendiri, sehingga tidak mudah melakukan pembaharuan kebijakan. Hal ini juga tercermin dari apa yang telah dialami Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan bahwa apa yang telah direkomendasikannya tidak ditindak-lanjuti pemerintah. Masalah yang dialami Komite Reformasi ini dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya.

Stakeholders pada umumnya tidak cukup positif melihat peran WB dan IMF meskipun mereka setuju terhadap beberapa bentuk kebijakan yang dituangkan dalam *letter of intent*. Beberapa aktivis LSM yang ditemui mencurigai adanya agenda yang tersembunyi di balik peran WB dan IMF utamanya yang berkaitan dengan program privatisasi dan liberalisasi ekonomi. Dari kalangan masyarakat lainnya, utamanya bagi para akademisi, juga ada keraguan terhadap kebijakan WB dan IMF karena terdapat ketidak-konsistenan satu sama lainnya. Ada pula yang berpendapat bahwa kebijakan WB dan IMF tidak akan layak dilakukan oleh pemerintah apabila prakondisi pembangunan kehutanan tidak dibenahi. Pembahasan lebih rinci mengenai masalah kebijakan WB dan IMF diuraikan dalam bab selanjutnya.

Dalam kasus penerbitan peraturan baru yang berkaitan dengan kebijakan IMF, birokrat di pemerintahan bahkan nyata-nyata mengatakan bahwa peraturan yang dikeluarkan hanyalah syarat administratif IMF tanpa ada maksud untuk mengimplementasikannya. (Lihat **Box 4**). Kasus lainnya adalah keluarnya Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1999 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan. Peraturan pemerintah ini secara substansial bahkan berpotensi merusak upaya pelembagaan perencanaan pengelolaan hutan jangka panjang. (Lihat **Box 5**).

BOX 4. REFORMASI SETENGAH HATI

Gelombang reformasi tak mampu membawa perubahan fundamental. Departemen Kehutanan dan Perkebunan (Dephutbun) tampaknya berjalan dengan *mainstream*-nya sendiri. Macetkah reformasi di sana ?

Sejalan dengan era reformasi ini, tak tanggung-tanggung, Dephutbun membentuk Komite Reformasi untuk menetapkan langkah perubahan. Sayangnya, ibarat singa tanpa taring, Komite Reformasi yang dibentuk tidak menghasilkan perubahan yang nyata. Meski terdiri dari orang-orang yang berkompeten dan pro-reformasi, nyatanya mereka tidak punya cukup wewenang dalam proses penentuan kebijakan.

Fenomena ini diperburuk dengan munculnya gejala *splitting personality* (kepribadian ganda) dari beberapa pejabat Dephutbun. Apa maksudnya ? Menurut **Hariadi Kartodihardjo**, staf pengajar Fakultas Kehutan IPB, gejala ini dapat dilihat dari pernyataan pejabat Dephutbun yang diterjemahkan lain di lapangan. “Ceritanya, ada seorang pejabat yang semangat menyetujui adanya hukum adat. Namun ketika menggolkan kebijakan, isinya anti semua,” cerita Hariadi. Hal-hal semacam inilah yang membuat macetnya reformasi Dephutbun.

Pada mulanya, Hariadi sempat heran dengan keseriusan Menhutbun untuk mengadakan perubahan yang ditandai dengan keluarnya tujuh SK sekaligus, berkaitan dengan paket IMF (*International Monetary Fund*). Namun, dalam keheranannya muncul ketika teman-temannya menegur Hariadi saat membawa salinan SK tersebut ke dalam suatu forum terbuka. Nampaknya, SK itu sengaja tidak dipublikasikan karena tidak akan pernah dilaksanakan. Hariadi kemudian menyimpulkan bahwa ketujuh SK dibuat sekedar untuk persyaratan administratif, berkaitan dengan *deadline* IMF.

Kasus lain yang dikemukakan Hariadi adalah soal penetapan prosedur pembagian (redistribusi) melalui lelang. Hariadi melihat bahwa orientasinya hanyalah memperkuat posisi pemerintah sebagai pemilik sumber daya. Artinya, bukan harga sumber daya alamnya yang akan dilelang. Pemenang lelang adalah orang yang mampu membuat *appraisal* (penawaran), sehingga harapan keuntungannya tinggi. Sementara, implikasinya terhadap lingkungan akan sangat tinggi pada sisi tersebut. Hal ini juga dipertanyakan Hariadi. Jika memang ingin mengadakan perubahan, menurut Hariadi, Dephutbun juga seharusnya meninjau kembali proses lelang tersebut.

TRANSPARANSI

Mengomentari soal reformasi, **Abdon Nababan** dari *Forest Watch* Indonesia berpendapat bahwa prasyarat terjadinya reformasi adalah transparansi. Untuk itu, salah satu jalan yang dapat ditempuh adalah mendorong gagasan hutan untuk rakyat, ini artinya, Dephutbun harus

membuka diri kepada masyarakat untuk mempublikasikan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan gagasan tersebut. Misalnya saja, dengan membuka akses ke semua dokumen RKT (Rencana Karya Tahunan) dan peta-peta HPH. Ide yang pernah dilayangkan Abdon ke Menhutbun Muslimin Nasution setahun lalu itu pun, hingga kini belum juga mendapat jawaban. Meski kabarnya sempat sampai ke pejabat di eselon tiga. “Kesimpulan saya, Menhutbun Muslimin Nasution tidak mempunyai *power*,” kata Abdon. Mandeknya perubahan yang diharapkan, menurut **Muayat A. Muhsi**, Koordinator Program Studi Hutan Kerakyatan (KPSHK), berpangkal pada situasi di lingkungan Dephutbun itu sendiri. “Hingga kini, belum pernah ada orang yang mampu menguraikan anatomi pelakunya. Siapa pun menteri, bahkan presidennya sekalipun,” ungkapnya.

KELOMPOK STATUS QUO

Lain lagi komentar **Mubariq Ahmad**, Direktur Eksekutif Lembaga Ekolabel Indonesia, yang menganggap masih kuatnya kelompok pro *status quo* Dephutbun. Ia mencontohkan soal masih diberlakukannya kebijakan rente ekonomi pengelolaan hutan yang dianggap tidak rasional, meskipun sudah mendapat kecaman dari berbagai pihak.

Tak urung World Bank pun sempat memberi usulan, tetapi yang terjadi justru tarik menarik antara keduanya. Imbauan dari IMF pun sering dipandang dengan kecurigaan yang tinggi. “Sulit untuk berubah. Mereka malah berusaha untuk ‘mengkadali’ dan memodifikasi (respon) sedemikian rupa, sehingga yang terjadi adalah reformasi tanpa perubahan,” keluh Mubariq.

Gosip yang menyebar, kondisi buruk yang terjadi di Dephutbun ini bersumber pada tidak keseiringan kebijakan Menhutbun dengan jajaran Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan. Namun sumber *Indikator* di Menhutbun membantah tegas. Menurutnya, itu tidak benar. “Dirjennya sendiri baru diangkat sebulan lalu. Logikannya tidak mungkin diangkat jika tidak sejalan dengan kebijakan menteri,” ujarnya. Dalam waktu dekat ini Dephutbun akan melakukan restrukturisasi, tambahnya.

Langkah pembenahan memang layak untuk dilakukan apapun yang terjadi dan berapa pun besar tantangan yang akan dihadapi. Nantinya, menurut Mubariq, perlu dibenahi pertama kali adalah proses pembuatan keputusan di Dephutbun. Setiap kebijakan yang akan dikeluarkan sebaiknya melalui konsultasi yang melibatkan berbagai pihak, tak hanya kalangan Direktorat Jenderal, tetapi juga para *stakeholder* yang terkait, seperti masyarakat. Dan jangan pula melupakan media masa.

Apa yang terjadi saat ini adalah pengambilan keputusan melalui kotak hitam (*black box*). “Kita tidak akan pernah tahu apa yang terjadi di dalam karena memang gelap,” cetus Mubariq. Senada dengan Abdon Nababan, Mubariq pun berpendapat tanpa adanya transparansi dalam pengambilan keputusan, sulit untuk mengarpakan perubahan. Contohnya, ia melanjutkan dapat dilihat pada SK atau usulan-usulan dari Tim Reformasi Dephutbun yang kemudian jadi mentah lagi setelah mendapat campur tangan orang-orang di dalam kotak hitam. Hasilnya, sekali lagi adalah *status quo* alias tidak ada perubahan.

Kini tak mengada-ada jika kemudian banyak pihak mengkhawatirkan proses redistribusi pemanfaatan hutan melalui pembagian HPH pada koperasi dan masyarakat sekitarnya. Dan bukan tidak mungkin, pada akhirnya nanti hak yang dipegang itu hanya merupakan formalitas belaka. Ujung-ujungnya, hanya kelompok tertentu lagi yang akan diuntungkan.

Sumber : Tabloid Mingguan Indikator No.12, tanggal 28 Januari – 3 Februari 1999, hal 6.

BOX 5. KELEMAHAN PP 6 TAHUN 1999 TENTANG HPH DAN HPHH

Perumusan rancangan PP ini pada mulanya dilakukan melalui berbagai diskusi dengan *stakeholders*, utamanya yang dimotori oleh Komite Reformasi. Namun demikian setelah draft akhir dari Komite Reformasi diserahkan kepada DepHutBun, DepHutBun tidak membahas perubahan yang telah dilakukannya dengan publik. PP ini -- yang dikeluarkan untuk memenuhi pencairan pinjaman (PRLS - I) -- mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut :

1. Tidak diatur mengenai rancang bangun pengelolaan hutan bagi usaha besar dan bagi usaha menengah, kecil, dan koperasi. Prakondisi tersebut diperlukan untuk memastikan sudah tersedianya unit-unit manajemen pelestarian hutan serta kewenangan pemerintah pusat dan daerah;
2. Pada pasal 35, jenis penalti bagi unit manajemen yang melakukan pelanggaran berupa pengurangan luas areal kerja. Hal ini akan merusak penataan hutan yang telah dilakukan sebelumnya;
3. PP ini belum menyentuh pokok masalah seperti adanya konflik penggunaan lahan, kinerja pengelolaan hutan, serta informasi sumberdaya hutan;
4. PP ini masih memfokuskan hasil tunggal dari hutan alam yaitu kayu.

Sumber: Hariadi Kartodihardjo (1999). Kebijakan Masuknya Badan Usaha Koperasi Dalam Pengusahaan Hutan : Tinjauan Dari Aspek Ekonomi Institusi. Paper Disampaikan Pada Lokakarya Nasional Penumbuhan Dan Pengembangan Badan Usaha Koperasi Dalam Pengusahaan Hutan : Masalah, Kendala, Tantangan, dan Peluang Keberhasilan oleh Badan LitBang DepHutBun, 23-24 Pebruari 1999 di Jakarta.

Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan

Menteri Kehutanan dan Perkebunan memprakarsai terbentuknya Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan (Komite-RPKP). Melalui Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan tanggal 29 Juni 1998 Komite ini terbentuk. Anggota Komite-RPKP terdiri dari perwakilan DepHutBun, Perguruan Tinggi, LSM, dan Asosiasi Usaha Swasta. Dalam pembentukannya, salah seorang wakil LSM tidak bersedia dicalonkan sebagai anggota Komite.

Selama periode 3 bulan, Juli - September 1998, Komite menghasilkan rekomendasi kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan, berupa :

1. Rumusan visi dan misi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan;
2. Penyempurnaan Organisasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan;
3. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Hutan Produksi;
4. Rancangan Undang Undang Kehutanan.

Gabungan keempat rekomendasi tersebut menggambarkan kerangka pemikiran pembangunan kehutanan dan perkebunan ke depan, dengan antara lain memposisikan kembali peran pemerintah, badan usaha milik negara, swasta, maupun masyarakat dalam pembangunan kehutanan.

Berbagai kalangan memberikan respon atas keberadaan Komite-RPKP, ada yang mendukung dan ada yang tidak puas. Kelompok-kelompok masyarakat yang tidak puas beranggapan bahwa pembentukan dan kerja komite tidak transparan. Hal ini diperkirakan akibat legalitas pembentukan Komite oleh MenHutBun. Dengan demikian Komite mempunyai keterbatasan ruang gerak untuk langsung membicarakan substansi perubahan pembangunan kehutanan dan perkebunan kepada pihak lain, sebelum dilakukan pembahasan dengan DepHutBun sendiri.

Selama periode 3 bulan kedua, Oktober - Desember 1998 kerja komite dalam tim berkurang karena kelompok kerja yang ada harus mengikuti implementasi dari apa yang telah direkomendasikan pada tiga bulan sebelumnya. Proses implementasi berjalan cukup lambat karena terjadinya berbagai perbedaan pendapat.

Perbedaan pendapat muncul baik dalam pelaksanaan reorganisasi DepHutBun, penggantian PP 21 tahun 1970 tentang HPH dan HPHH, maupun pengajuan rancangan Undang Undang Kehutanan yang baru. Dalam proses pembaharuan-pembaharuan ini, berbagai rekomendasi Komite - RPKP tidak seluruhnya digunakan sebagai landasan pelaksanaan reformasi pembangunan kehutanan. (Lihat **Box 6** dan **7**).

Box 6. PEMBAHASAN RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH

Rapat tgl 19 Agustus 1998 antara Komite Reformasi, pejabat eselon I, staf ahli menteri, dan MenHutBun memutuskan pentingnya pembahasan RPP antara Komite-RPKP dengan DepHutBun, atas prakarsa depHutBun. Pertemuan tersebut dilakukan menjelang diajukannya RPP ke Sekretariat Negara dengan pembahasan pokok terhadap perbedaan persepsi, utamanya dalam hal :

1. Keperluan menerapkan pendekatan pengelolaan dengan menggunakan istilah tersebut untuk menggantikan istilah perusahaan hutan. Sehubungan dengan hal ini, judul RPP yang disusun Komite adalah “Pengelolaan Hutan Produksi” sedangkan RPP yang disusun oleh DepHutBun adalah “Hak Perusahaan Hutan dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan”.
2. Pengakuan hutan adat
3. Desentralisasi urusan kehutanan

Karena DepHutBun mendasarkan PP yang dibahas dalam batas-batas penjabaran pasal 13 dan 14 UUPK No. 5 tahun 1967, maka wakil Komite RPKP dalam rapat tersebut mencoba memaksimalkan apa yang dapat dikembangkan dan menjadi kebutuhan pokok pengelolaan hutan sebagai berikut :

1. Dalam PP yang baru diperlukan Bab di awal peraturan tersebut untuk memberikan landasan rancang bangun pengelolaan hutan, sehingga hak perusahaan hutan serta hak-hak lain yang dirumuskan dalam PP tersebut terkoordinasi dalam kesatuan - kesatuan manajemen pengelolaan hutan.
2. Peran serta masyarakat tidak perlu dituangkan dalam Bab tersendiri. Untuk mewujudkan peran serta masyarakat secara aktif, masyarakat langsung mendapat kesempatan untuk memperoleh hak perusahaan hutan dan/atau pengakuan hak-hak mereka yang sudah ada. [Langkah ini sekaligus dapat digunakan sebagai ikatan terbentuknya Keputusan Menteri mengenai Hutan Kemasyarakatan]. Disamping itu juga ditentukan oleh kepastian pelaksanaan penatagunaan hutan yang dilakukan secara partisipatif serta pengakuan hak publik untuk mengetahui informasi mengenai perencanaan dan hasil evaluasi pengelolaan hutan.
3. Dalam PP tersebut diperlukan ketegasan mengenai kewenangan daerah otonom terhadap hutan milik, hutan adat, dan hutan kemasyarakatan yang dijabarkan dalam pasal dan ayat seperti dalam PP hasil rekomendasi Komite.

Dalam pertemuan yang langsung dipimpin Menteri saat itu, atas usulan wakil Komite di atas, yang merasa keberatan minta penjelasan lebih lanjut kepada Wakil Komite. Sedangkan bagi yang setuju ikut memperkuat apa yang dikemukakan oleh Wakil Komite tersebut. Namun demikian, setelah PP baru keluar, yaitu PP No. 6/1999, apa yang disampaikan oleh Wakil Komite tersebut tidak digunakan.

Sumber : Komite RPKP, 1999. Hasil evaluasi pelaksanaan reformasi pembangunan kehutanan dan perkebunan.

Box 7. PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG UNDANG KEHUTANAN

1. Rancangan UU Kehutanan yang telah dihasilkan Komite RPKP pada mulanya didiskusikan bersama-sama forum CGIF. Setelah itu didiskusikan pula dengan Bpk. Ismail Saleh, SH (mantan Menteri Kehakiman). Setelah dua diskusi ini, atas saran Bpk Ismail Saleh, SH, Komite dan tim Biro Hukum DepHutBun bersama-sama mendiskusikan draft tersebut yang kemudian menghasilkan “draft UU Kehutanan bersama”. Dengan catatan, belum mendapat persetujuan pimpinan DepHutbun. Materi yang masih diragukan bagi tim Biro Hukum DepHutbun utamanya mengenai pengakuan hutan adat.
2. “Draft Bersama” tersebut kemudian digunakan sebagai bahan diskusi dengan kalangan yang lebih luas, yaitu CGIF, LSM, Lembaga Donor, Swasta, BUMN, Perguruan Tinggi, dan DepHutBun sendiri, yang dilakukan pada tgl. 2 Nopember 1998 di Gedung Manggala Wanabakti, Jakarta. Beberapa hari sebelum diskusi tersebut dilaksanakan, draft tersebut diserahkan oleh DepHutBun kepada Sekretariat Kabinet.
3. “Draft Bersama” tersebut digunakan pula oleh Komite RPKP sebagai bahan sosialisasi dan konsultasi dengan Fakultas Kehutanan IPB, Fakultas Kehutanan UGM, stakeholders di Riau dan di Kalimantan Timur. Hasil sosialisasi dan konsultasi ini mendukung diakuinya hutan adat, adapun kelemahan yang masih dijumpai adalah mengenai desentralisasi. Desentralisasi yang dituangkan dalam RUU tersebut dianggap belum mencerminkan kebutuhan daerah otonom.
4. Tanggapan dari Sekretariat Kabinet terhadap “draft bersama” tersebut, setelah diadakan diskusi dengan berbagai sektor terkait tgl 10 Pebruari 1999, utamanya menyangkut :
 - masih terlalu sentralistik
 - tidak diakuinya hutan adat
 - masalah hasil tambang (sebagai konsekuensi arti hasil hutan termasuk non hayati) dan industri pengolahan hasil hutan masuk dalam RUU Kehutanan
 - masalah kewenangan Perusahaan Umum Kehutanan Negara yang dapat memberi hak usaha kehutanan.
5. Untuk menanggapi hasil diskusi di SetKab tersebut, Tim DepHutbun mengadakan diskusi dan mengundang beberapa orang anggota Komite - RPKP untuk memperbaiki “draft bersama”. Dalam kesempatan ini Komite mengungkapkan aspirasi dari hasil sosialisasi serta memberikan penjelasan atas apa yang dipermasalahkan pada saat diskusi di SetKab. Seperti yang terjadi pada diskusi untuk membahas RPP di atas, dalam diskusi ini tidak diambil keputusan. Tim DepHutBun tetap mempertahankan posisi semula, yaitu tidak mengakui hutan adat.
6. Tim DepHutBun tersebut akhirnya menyelesaikan RUU Kehutanan yang formatnya kembali pada draft XI RUU Kehutanan yang telah dibuat sebelumnya dengan menambahkan beberapa substansi dari RUU Kehutanan yang disusun Komite RPKP. Dalam draft RUU tgl 22 Pebruari ini bahkan pengaturan pengelolaan hutan yang didasarkan pada kinerja Neraca Sumberdaya Hutan dan DAS sebagai dasar perencanaan pengelolaan hutan – yang semula diajukan oleh Komite Reformasi – tidak dimasukkan.

Sumber : Komite RPKP, 1999. Hasil evaluasi pelaksanaan reformasi pembangunan kehutanan dan perkebunan.

Disamping itu ketika diketahui adanya peraturan baru yang telah diundangkan, seperti PP No. 6 tahun 1999, maupun rancangan UU Kehutanan yang kemudian disusun oleh Tim DepHutBun, aspek-aspek legal yang disusun oleh Komite-RPKP berdasarkan karakteristik sumberdaya hutan, seperti adanya ukuran kinerja berupa neraca sumberdaya hutan tidak lagi diatur dalam pembaharuan peraturan perundangan tersebut.

Masalahnya kemudian adalah, apa yang menjadi inti perbedaan pendapat tidak dapat dipecahkan pada saat diskusi dilakukan. Karena pihak yang ditunjuk DepHutBun tidak memberikan argumentasi secara jelas, mengapa suatu pemikiran tertentu tidak dapat diterima. Bahkan dalam berbagai diskusi terkesan DepHutBun hanya menampung pendapat pihak lain, sementara itu tidak secara tegas mengambil keputusan apakah pendapat pihak lain tersebut diterima atau tidak. Kondisi demikian ini juga terjadi di instansi pemerintah yang lain. (Lihat **Box 1**).

Terhadap permasalahan seperti tersebut di atas, tanggapan anggota Komite-RPKP berbeda-beda. Ada kelompok yang menyatakan Komite sebaiknya berjalan terus, karena tidak seluruh apa yang direkomendasikan ditolak DepHutBun. Pendapat lainnya menyatakan bahwa Komite sebaiknya dibubarkan, karena jika perubahan yang dilakukan bukan terhadap hal-hal yang bersifat fundamental, maka perbaikan kinerja pembangunan kehutanan dan perkebunan diperkirakan tidak akan terjadi. Dalam menanggapi permasalahan demikian, terdapat seorang anggota Komite-RPKP yang telah mengundurkan diri. Alasan utama yang disampaikan secara tertulis adalah DepHutBun tidak siap untuk melakukan perubahan yang bersifat fundamental.

Reaksi Masyarakat

Tanggapan masyarakat, utamanya dari kalangan LSM, perguruan tinggi, dan lembaga-lembaga donor terhadap pembaharuan kebijakan kehutanan cukup besar. Berbagai diskusi, lokakarya, dan seminar dilakukan, demikian pula berbagai diskusi informal. Semua aktivitas tersebut membicarakan berbagai pendekatan yang digunakan untuk menuju terwujudnya cita-cita reformasi dengan *platform* yang kurang lebih serupa yaitu demokratisasi alokasi sumberdaya hutan dan kebun untuk menuju keadilan dan transparansi pengelolaan hutan dan kebun di Indonesia.

Karena permasalahan yang dihadapi oleh berbagai kelompok masyarakat kurang lebih serupa dengan apa yang dihadapi Komite-RPKP sebagaimana diuraikan dimuka, maka setelah berbagai pendapat kurang mendapat respon oleh DepHutBun, pembahasan yang kemudian mengemuka adalah seputar kondisi birokrasi yang dinilai sangat resisten terhadap perubahan dan tidak dapat memberikan penjelasan dengan baik tentang kebijakan yang sudah diputuskan. (Lihat **Box 2**).

Kalangan swasta kurang terlihat dalam momen-momen reformasi DepHutBun, meskipun telah lahir, misalnya, MPI Reformasi. Hal ini terjadi kemungkinan akibat swasta itu sendiri menjadi salah satu subyek yang dibicarakan. Perubahan-perubahan yang dikehendaki misalnya menyangkut pembatasan kepemilikan hak pengusahaan hutan, pengurangan luas HPH, pengalihan saham 20% kepada koperasi yang keseluruhannya secara langsung akan menjadi beban swasta. Sehingga pihak swasta cenderung tidak sependapat dengan pembaharuan-pembaharuan kebijakan yang dilakukan DepHutBun.

Demikian pula terhadap kebijakan baru yang menyangkut redistribusi asset HPH dan lelang HPH. Pihak swasta meragukan keberhasilan kebijakan tersebut. (Lihat **Box 8** dan **9**). Pendapat lain menyatakan bahwa pihak swasta melakukan *lobby* baik secara langsung ataupun menyatakan kepentingannya melalui media masa.

Namun demikian, baik swasta maupun masyarakat luas, tetap sama-sama menghadapi masalah pokok yaitu ketidak-siapan pemerintah dalam menyiapkan prakondisi pengelolaan hutan, utamanya menyangkut pengukuhan kawasan hutan dan informasi mengenai sumberdaya hutan. Bahkan dari sisi lain, dikatakan oleh seorang pengusaha, bahwa ketidak-siapan itu sendiri merupakan senjata ampuh bagi birokrasi untuk memainkan kekuasaan yang dimilikinya dengan cara melakukan keputusan-keputusan administratif, termasuk dalam pembuatan kebijakan yang bercorak reformasi tetapi intinya tanpa perubahan. Hal ini dimungkinkan karena kesalahan-kesalahan yang diperbuat akibat keputusan-keputusannya itu hanya dapat diketahui oleh kalangan yang sangat terbatas. Masyarakat luas tidak mungkin dapat mengetahuinya, karena tidak pernah ada informasi yang memadai bagi publik yang dapat dijadikan dasar untuk mempertanyakan berjalannya suatu proses administratif atau berjalannya suatu kebijakan.

Box 8. PENDAPAT SWASTA TERHADAP REDISTRIBUSI HPH

Semua produk hukum kehutanan di era reformasi itu sangat menarik untuk dibahas. Bukan saja implikasinya yang sarat dengan pembelaan terhadap pengusaha kecil, menengah dan koperasi, tapi yang lebih penting adalah apakah aturan itu layak (*feasible*) untuk diterapkan tanpa menimbulkan eksekusi buruk yang malah menghancurkan hasil pembangunan di sektor kehutanan.

Soal redistribusi HPH, misalnya. Tindakan ini memang sangat baik dari sudut pemerataan. Adalah tidak adil bila KLI, Barito atau Djajanti mengantongi izin sampai jutaan hektar, sementara perusahaan lain pas-pasan atau pengusaha lain yang ingin masuk tidak bisa akibat terbatasnya areal hutan produksi. Dengan luasnya HPH tersebut, industri mereka juga bisa lebih efektif bersaing karena pasok kayu tidak menjadi masalah, bahkan mungkin berlebih. Kondisi ini juga sangat menguntungkan karena membuka peluang bagi mereka untuk terus bertambah besar.

Yang jadi persoalan, dan ini harusnya diumumkan Dephutbun, apakah aturan itu bisa efektif berlaku untuk semua pengusaha, terutama grup papan atas. Ini penting dipertanyakan karena dari informasi yang diperoleh penulis, ternyata ada grup HPH papan atas yang seluruh izin konsesinya sudah diperpanjang sebelum era reformasi. Ini memang dimungkinkan karena ada aturannya, yakni sebuah HPH bisa diperpanjang secepat-cepatnya lima tahun dan selambat-lambatnya dua tahun sebelum izin konsesinya habis. Jadi, sebelum Muslimin menjabat, **kelompok raksasa itu sudah mengajukan perpanjangan dan setelah Muslimin menjabat dia sudah aman untuk tetap mengelola jutaan hektar hutannya untuk masa 20 tahun lagi.**

Bagaimana kiat pemerintah menerapkan aturan baru tersebut tanpa ada kesan terjadi diskriminasi? Percuma saja kalau ada aturan yang melarang sebuah perusahaan menguasai lebih dari 400.000 hektar di seluruh Indonesia, tapi praktiknya masih ada yang menguasai jutaan hektar. Secara teknis, kasus ini merupakan batu ujian pertama dari SK Menhutbun Nomor 728 Tahun 1998. Kecuali dia melakukan pelanggaran, sulit bagi pemerintah untuk memaksa meredistribusi penguasaan HPH mereka. Paling banter mereka hanya kena kewajiban memberikan 20 persen sahamnya kepada koperasi serta 20 persen lagi untuk BUMD.

Juga, apakah Dephutbun mampu mengantisipasi praktik *laundring* atau divestasi saham untuk menghindari aturan main baru yang diterapkannya? Divestasi ini merupakan langkah paling aman dan jelas tidak melanggar hukum. Namun, efeknya akan sangat memukul kebijakan Dephutbun. Dengan cara melepas sahamnya di berbagai perusahaan HPH, tidak ada alasan bagi pemerintah memaksa mereka meredistribusi.

Menhutbun sendiri sudah mencurigai praktik ini dan dia mengakui persoalan

redistribusi menjadi makin sulit. Dari kalangan pengusaha sendiri, divestasi itu diakui. Salah satunya datang dari Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia (MPI), **Sudrajat Dp.** Komisaris grup Djajanti ini mengakui bahwa menjelang diberlakukannya aturan redistribusi banyak pengusaha HPH yang melepas sahamnya.

Langkah itu terpaksa dilakukan pengusaha karena aturan redistribusi memang sangat menakutkan. Alasan yang paling gampang diterima akal adalah soal kelangsungan pasok bahan baku untuk industri mereka. Ini memang dilema karena dulu setiap pemegang HPH diwajibkan membangun industri pengolahan kayu berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 1970. Kalau sekarang luas HPH mereka dikurangi, tentu berdampak buruk bagi kelangsungan pasok industri kayunya. Apalagi sampai sekarang belum jelas kriteria pengurangan luas HPH itu. Apakah HPH mereka dipotong begitu saja tanpa memperhitungkan potensi kayunya lagi atau bagian yang jelek saja -- yang akhirnya akan mempersulit rencana pemerintah lainnya untuk melelang HPH.

Lepas dari persoalan apakah kekhawatiran pasok bahan baku itu cuma "ancaman" pengusaha atau bukan, yang jelas ketakutan mereka juga bisa diartikan kondisi hutan yang sekarang dikelola sudah amburadul setelah dibabat habis sebelumnya. Gambaran itu bisa dilihat dari Data dan Informasi Kehutanan dan Perkebunan Edisi I 1998. Dari 67 HPH yang dicabut karena pelanggaran (sampai Juni 1998) dengan luas 4.315.155 hektar ternyata yang masih bisa dikelola kembali sebagai HPH hanya satu unit seluas 40.000 hektar atau 0,9 persen dari total areal. Sebagian besar areal eks HPH itu atau 43 unit dengan luas 2.287.965 hektar (53 persen), harus direhabilitasi total.

Angka-angka di atas secara gamblang menjelaskan betapa rusaknya perilaku bisnis para pengusaha HPH. Tapi, sekali lagi, kondisi itu tidak akan berjalan secara sepihak karena masih ada elemen pengontrolnya, yakni pemerintah melalui para aparatnya. Apalagi dalam eksploitasi hutan ada sistem Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) yang sekaligus menjadi parameter pengelolaan hutan yang lestari di Indonesia. Pemerintah juga punya mekanisme kontrol tahunan dan lima tahunan yang bisa mengantisipasi berbagai penyimpangan sejak awal, yakni Rencana Karya Tahunan (RKT) dan Rencana Karya Lima Tahun (RKL). Mengapa sistem itu tidak berjalan? Kemana saja aparat pemerintah di daerah sampai pusat?

Dengan kondisi hutan yang berantakan seperti itu, tidak aneh bila pengusaha ketakutan dengan *beleid* redistribusi. Kalau sampai hutan yang tersisa sudah berkurang potensinya dan kemudian ada aturan redistribusi, apa lagi yang bisa mereka harapkan. Kondisi itu jelas berbeda apabila mereka masih punya simpanan hutan jutaan hektar.

Sebetulnya bisnis HPH sendiri tidak harus membutuhkan skala luasan yang besar. Menurut seorang pengusaha, untuk bisa menguntungkan secara wajar tidak perlu areal HPH sampai ratusan ribu bahkan jutaan hektar, terutama di daerah lumbung

kayu nasional. Kalau berbicara dari skala ekonomi sebetulnya mereka sudah cukup mengelola kawasan hutan produksi dengan luas 50.000 hektar. Apalagi saat awal sistem HPH dilakukan, sebagian besar hutan konsesi itu masih berbentuk perawan (*virgin forest*). Dengan kondisi hutan yang masih perawan, tentunya potensi kayu pun masih besar, sekurang-kurangnya 50 m³/hektar. "Apalagi kalau hutan itu di Kalimantan dan Sumatera," katanya.

Dicontohkannya, bila mereka mengelola HPH dengan luas 50.000 hektar dan potensi kayunya 50 m³/hektar, bisnis ini masih menguntungkan, kendati ada krisis ekonomi sekarang ini. Dari luasan itu dimisalkan yang bisa dikelola 70 persennya (setelah dilakukan deliniasi) atau 35.000 hektar. Dengan beban biaya TPTI untuk menghasilkan satu kubik kayu sekitar Rp. 350.000 (angka konservatif), mereka masih punya margin keuntungan bersih sekitar Rp 200.000/m³ karena harga jual kayu saat ini sekitar Rp 600.000/m³. Dengan luasan dan potensi kayu di atas, berarti produksi tebangan teoritis yang bisa dilakukan mencapai 1.750.000 m³. Dengan harga patokan Rp 600.000/m³ (tentunya akan berfluktuasi mengikuti pasar) mereka bisa memproyeksikan keuntungan sampai habis masa konsesi plus umur daur (menjadi 35 tahun) sekitar Rp350 milyar. Semakin besar areal konsesi yang dimiliki, maka semakin besar pula keuntungan yang diperoleh. Itu sebabnya banyak konglomerat Indonesia yang lahir dari sektor kehutanan dan melebarkan sayap ke bidang lain.

Tetapi mengapa hutan Indonesia makin menurun kualitasnya dari tahun ke tahun? Bahkan yang paling mengkhawatirkan adalah terjadinya kesenjangan antara daya dukung hutan terhadap industri pengolahan kayu. Ternyata, selain perilaku bisnis pengusahanya, masih ada kelemahan mendasar lain, yakni **tidak menyatunya pengeluaran izin pendirian industri dengan HPH**. Berbeda dengan industri farmasi yang izin pendiriannya juga oleh Departemen Kesehatan atau satu atap, maka izin industri pengolahan kayu ada di departemen lain, yakni BKPM dan Depperindag. Akibatnya, izin industri yang diberikan sering tidak sesuai dengan data sumber daya di Dephutbun. Ini berakibat makin parahnya kondisi hutan karena harus memenuhi kapasitas produksi industri perkerajinan yang sudah melampaui batas.

Sumber : Ali Akbar. 1999. Naskah dan hasil wawancara yang dilakukan untuk penyusunan Buku 250 Hari Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta.

Box 9. PENDAPAT SWASTA TENTANG LELANG HPH

Rusaknya hutan eks HPH akan sangat mempengaruhi rencana pemerintah memberdayakan koperasi, pengusaha kecil dan menengah untuk ikut masuk dalam bisnis HPH melalui permohonan langsung atau mengikuti lelang. Apakah masih ada HPH yang dicabut atau tidak diperpanjang pemerintah yang akan dilelang itu masih memiliki potensi kayu yang cukup untuk dikelola secara ekonomis? Tentu sangat tidak adil apabila koperasi, pengusaha kecil dan menengah harus mengelola hutan yang sudah tinggal nama dan fungsinya saja sebagai hutan produksi, tapi sudah tidak punya kayu.

Menurut Dirjen Pengusahaan Hutan Produksi **Waskito Surjodibroto**, kegiatan pengusahaan di areal HPH yang dilelang itu nantinya lewat tiga cara: tebang pilih, penanaman, dan campuran antara tebang pilih dengan penanaman. Ini memang sesuai dengan namanya bahwa HPH adalah hak untuk mengusahakan hutan secara lestari di dalam kawasan hutan produksi, yang kegiatannya terdiri atas penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan.

Bagi pengusaha, seluruh kegiatan dalam satu unit kerja HPH di atas dinilai masih layak dan menguntungkan secara ekonomi apabila biaya (*cost*) penanaman, pemeliharaan dan pengamanan lebih kecil dari pada hasil mereka dalam memanen (*logging*), mengolah dan memasarkan hasil hutan. Namun biaya produksi itu sendiri dipengaruhi oleh variabel potensi kayu per hektar dari hutan produksi tersebut serta aksesibilitasnya. Dengan kata lain, belum tentu semakin luas hutan produksi itu makin banyak kayu yang bisa dihasilkan. Itu sebabnya 50.000 hektar HPH di Kalimantan Timur akan berbeda secara ekonomi dengan 50.000 hektar hutan di Irian Jaya. Selain karakteristik hutannya berbeda, aksesibilitas juga berbeda.

Itu pula sebabnya ketika pemerintah mengumumkan rencana awal melelang tiga unit HPH di tiga propinsi terdapat sambutan pesimistis. "Siapa yang mau beli HPH di Irian Jaya, walau 100.000 hektar sekalipun? Sarana dan prasarana di sana belum memadai sehingga biaya produksinya sangat mahal," ujar Ketua Umum Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), **Adiwarnita Adinegoro** secara spontan ketika ditanya rencana lelang pemerintah itu. Seperti diumumkan pemerintah, sebanyak tiga unit HPH masing-masing di Kalimantan Tengah (100.000 hektar), Irian Jaya (100.000 hektar) dan Bengkulu (50.000 hektar) akan coba dilelang.

Kalaupun mau ikut lelang, maka hal pertama yang ingin diketahui pengusaha adalah berapa besar potensi kayu di areal tersebut. Apalagi yang akan dilelang itu adalah eks HPH. Kalau HPH itu bekas pencabutan yang baru di tengah jalan, masih lumayan. Tapi bagaimana kalau eks HPH itu telah dieksploitasi sesuai umur konsesi 20 tahun. Dengan kata lain, sisa yang ada hanya untuk operasi selama tinggal 15 tahun lagi. Dengan contoh areal 50.000 hektar seperti disebutkan di atas, berarti tinggal 15.000 hektar lagi yang bisa diusahakan atau

5.000 hektar per lima tahun yang berarti 1.000 hektar per tahun.

"Secara selintas dengan hitungan harga kayu dan biaya eksploitasi memang menguntungkan mengelolanya. Tapi dari skala ekonomi, luasan itu tidak ekonomis untuk diusahakan. Bagaimana dengan hitungan alat berat dan pembinaan yang harus kita lakukan. Kalau pun diasumsikan kita sudah punya alat berat, bagaimana dengan akses kami ke sana untuk memindahkan alat-alat tersebut," ujar seorang pengusaha. Alhasil, katanya, yang bisa mengerjakan adalah HPH yang berada di dekat areal tersebut. Atau, kalau mau, dikontrakkan saja pengerjaan *logging*-nya yang berarti melanggar aturan main Dephutbun.

Soal akses lokasi terhadap HPH yang dilelang secara tak langsung juga bisa jadi bumerang bagi niat pemerintah menciptakan keadilan. Kalau pertimbangan teknis ekonomi pengusaha bahwa lokasi HPH tersebut terlalu jauh dan **hanya feasible bila dikelola oleh HPH yang terdekat**, maka asas pemerataan jadi sulit tercapai. Artinya, hanya HPH-HPH yang terdekat yang diuntungkan dengan lelang itu. Kecuali, mungkin, pemerintah memang menunjuk perusahaan tertentu untuk mengerjakannya sehingga hitung-hitungan ekonomis disisihkan demi kepentingan politis.

Juga soal pengeksploitasian areal kerja eks HPH yang dilelang. Apakah memang cukup pada areal sisa daur tebang atau *logged over area* sebelumnya bisa dieksploitasi pula? Kalau ya, berarti cara tersebut memotong siklus tebang. Bahkan ini sama saja dengan *cuci mangkok* yang dilegalkan, meskipun dengan *treatment* khusus sekalipun. Misalnya pengusahanya juga harus menanam dan blok tebang di LOA tadi diperkecil dengan sistem tebang pilih pula.

Hal lain yang perlu diperjelas ialah bagaimana lelang terhadap areal HPH hasil redistribusi atau pemotongan luasan. Ini terkait dengan pertanyaan bagaimana pemotongan itu dilakukan. Apakah areal yang dipotong itu bekas tebang dan mereka tinggal mengerjakan sisa daur tebang. Atau yang dipotong itu termasuk *virgin forest* yang terdapat pada sisa 15 tahun lagi. Kalau ini yang dilakukan, apakah pemegang hak lama masih mau mengelola HPH-nya karena pertimbangan skala ekonomi.

Pertanyaannya, kalau hitung-hitungan ekonomi secara wajar kalangan pengusaha bahwa HPH yang dilelang itu dianggap tidak layak sehingga mereka enggan ikut lelang, siapa lagi yang diharapkan membeli? Kalau koperasi saja yang berminat, tentu ini indikasi yang tidak *fair*. Mengapa? Kalau pengusaha yang berpengalaman saja tidak berani, tentunya pemerintah tidak boleh mengorbankan mereka dengan kalkulasi yang menyesatkan. Pasalnya, harga kayu itu sangat tergantung pada pasar internasional, yang berarti harus mampu membaca perkembangan pasar dunia. Kecuali memang keengganan pengusaha swasta ikut lelang karena alasan margin keuntungan yang akan diperoleh terlalu tipis karena terbiasa untung besar.

Atau jangan-jangan pemerintah salah menafsirkan permintaan Dana Moneter Internasional (IMF) soal lelang HPH tersebut? Bisa jadi yang dimaksud lelang HPH oleh IMF adalah lelang tegakan kayu, bukan lelang hak pengusaannya. Kalau benar demikian, apa yang menyebabkan terjadinya perbedaan persepsi tersebut? Mungkinkah pemerintah menginsyafi diri bahwa untuk menerapkan sistem lelang tegakan dibutuhkan data yang baik mengenai potensi kayu yang ada dan ini belum dimiliki?

Dalam bahasa seorang pengusaha, niat lelang itu memang baik, tapi hanya sampai di sana. Kalau dari hitung-hitungan ekonomi tidak masuk, maka cara lelang malah akan membahayakan kelestarian dan mempercepat degradasi hutan. "Pengusaha yang ikut dan menang akan selalu berpikir dana yang dikeluarkannya harus secepatnya kembali. Dengan sistem pengawasan yang lemah di lapangan, kita siap-siap saja melihat gundulnya hutan."

Itu memang suara pesimistis yang masih harus dibuktikan. Bisa jadi itu cermin kekhawatiran kaum *established* untuk berbagi rezeki yang selama ini dinikmati sendiri. Tetapi sedikit banyak ini jadi masukan berharga bagi pemerintah. Bisa saja itu sebuah cermin dari kondisi di lapangan yang sudah semrawut dan dengan sistem lelang itu akan menjadi ladang baru bagi kaum petualang. Ini perlu diwaspadai, terutama untuk permohonan atau lelang HPH sisa redistribusi di bawah 50.000 hektar. Karena ini diprioritaskan untuk koperasi, maka kemandirian mereka merupakan syarat mutlak. Yang dikhawatirkan adalah jangan sampai ada *becking* pengusaha petualang di belakangnya. Kalau ini terjadi, bukan mustahil segala kegiatan di lapangan akan dikerjakan oleh mereka dan koperasi sekadar "bendera perang".

Sumber : Ali Akbar. 1999. Naskah dan hasil wawancara yang dilakukan untuk penyusunan Buku 250 Hari Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta.

Bank Dunia dan IMF

Jumlah pinjaman Indonesia sebesar US\$ 42,3 milyar yang berasal dari IMF sebesar US\$ 11,2 milyar, World Bank dan Asia Development Bank sebesar US\$ 10 milyar, dan dari berbagai hubungan bilateral sebesar US\$ 21,1 milyar²⁰.

Bentuk pembaharuan kebijakan yang berkaitan langsung dengan pengelolaan hutan yang dilakukan oleh IMF dan tertuang dalam *letter of intent* (15 Januari 1998) berkaitan dengan aspek-aspek perpajakan, penghapusan restriksi perdagangan, kebebasan investasi asing, performance bond dan pembatasan konversi hutan alam. (Lihat **Box 10**)

Penerapan kebijakan IMF di atas diharapkan akan memperbaiki kinerja pengelolaan hutan di Indonesia. Namun demikian yang sangat penting

untuk dilakukan pemerintah, yang justru tidak dinyatakan dalam *letter of intent* adalah prakondisi yang harus disiapkan, misalnya menyangkut informasi sumberdaya hutan, adanya kriteria dan indikator serta proses evaluasi kinerja perusahaan hutan yang efektif dan efisien.

Box 10. PEMBAHARUAN KEBIJAKAN KEHUTANAN VERSI IMF

1. Meningkatkan pajak lahan dan bangunan sampai 40% dari yang diterapkan saat itu (point 10);
2. Dana reboisasi harus dimasukkan dalam APBN (point 12);
3. Diterapkan pajak sewa sumberdaya (*resources rent tax*) (point 37);
4. Pengurangan pajak ekspor log sampai 10% *ad valorem* (point 37);
5. Pengurangan pajak kayu gergajian dan rotan sampai 10% *ad valorem* (point 37);
6. Menghilangkan bentuk quota ekspor sampai paling lama tiga tahun (point 38);
7. Kebebasan investasi asing (point 39);
8. Menghapus semua bentuk pengaturan pemasaran kayu lapis (point 40);
9. Penghapusan retribusi (point 42);
10. Membuat Undang Undang baru tentang lingkungan hidup. Meningkatkan nilai iuran hasil hutan (*stumpage fees*), melaksanakan lelang dalam pemberian hak perusahaan hutan, memperpanjang waktu konsesi hutan, mengizinkan pelaksanaan transfer hak perusahaan hutan, menerapkan dana jaminan kinerja (*performance bond*), serta mengurangi konversi hutan alam. (point 50).

Penjabaran paket IMF ini sebenarnya tidak dapat dilihat satu per satu secara terpisah. Apabila kesepuluh paket kebijakan harus dilihat sebagai suatu framework, akan membawa perubahan terhadap sistem pengelolaan hutan alam di Indonesia.

Sumber : Hariadi Kartodihardjo. 1998. Rethinking Terhadap Pengelolaan Hutan : Penjabaran Memorandum RI-IMF dalam Kebijakan Perusahaan Hutan. Naskah sebagai Tanggapan Rancangan Pelita VII Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan. Fahutan IPB. Bogor.

Dalam kaitannya dengan pembangunan kehutanan, Bank Dunia mengubah strateginya yaitu lebih berkaitan pada penyesuaian (*adjustment*) kebijakan dan institusi kehutanan dan bukan pada pengembangan aspek teknis dalam institusi yang ada. Rincian strategi reformasi kehutanan yang dicanangkan World Bank dapat dilihat pada **Box 11**.

Box 11. STRATEGI REFORMASI PEMBANGUNAN KEHUTANAN OLEH WB

Strategi reformasi pembangunan kehutanan yang dicanangkan oleh Bank Dunia adalah sebagai berikut²¹ :

1. Enam bulan pertama akan dilakukan penyelamatan sumberdaya dan pembukaan kerjasama kehutanan. Aspek ini terdiri dari lima program yaitu :
 - Pemetaan untuk mengetahui sisa penutupan hutan di Indonesia dan penyelamatan hutan tanaman.
 - Klarifikasi dan pembaharuan program HTI berdasarkan kebijakan khususnya berkaitan dengan program redistribusi asset dan penyelamatan hutan alam.
 - Melakukan identifikasi 10 hutan lindung prioritas dan menyelesaikan tatabatasnya jika diperlukan.
 - Menyusun kriteria dan indikator untuk pelaksanaan pekerjaan.
 - Memperkenalkan kebijakan *performance bond* dalam pengusahaan hutan.
2. Dalam waktu delapan belas bulan, paralel dengan kegiatan di atas, dilakukan pengelolaan pembaharuan kebijakan dengan proses partisipasi yang efektif. Aspek ini terdiri dari enam program yaitu :
 - Pengembangan pendekatan kerjasama.
 - Deregulasi harga hasil hutan
 - Pengembangan konsesi hutan bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.
 - Penerapan perlindungan hutan oleh masyarakat.
 - Reformasi institusi dan desentralisasi.
 - Mengelola proses reformasi institusi.
3. Program dalam jangka panjang yaitu menerapkan paradigma baru pembangunan kehutanan : “Keadilan dan demokrasi pengelolaan sumberdaya hutan bagi kesejahteraan masyarakat berdasarkan konservasi sumberdaya alam dan ekosistemnya”.²²

Dalam *Policy Reform Support Loan* - II sebesar US\$ 500 juta, *project board date* Maret - April 1999, World Bank mengkaitkan pinjamannya dengan penguatan pengelolaan lingkungan hidup khususnya terhadap pencemaran udara, air dan sumberdaya hutan.²³ Kebijakan yang diharapkan adalah :

1. Adanya prosedur hukum yang transparan terhadap pelaksanaan konversi hutan;
2. Pelaksanaan *performance bond* bagi perusahaan hutan yang baru atau yang akan diperbaharui.

Disamping itu tanggal 10 Maret 1999 World Bank mengeluarkan *Interim Country Assistance Strategy* yaitu pedoman pelaksanaan program World Bank di Indonesia selama 12 sampai 18 bulan ke depan²⁴. Program tersebut berkaitan dengan perlindungan terhadap kaum miskin, stabilisasi ekonomi, dan peletakan pondasi bagi pemulihan ekonomi. Dalam dokumen tersebut dimuat penguatan hubungan kerjasama antar *stakeholders*, termasuk lembaga-lembaga donor. World Bank juga memindahkan manajemen kerjanya untuk Indonesia dari Washington ke Jakarta.

Dalam kaitannya dengan implementasi reformasi ini, Bank Dunia yang sudah memberikan pinjaman, dalam paket *Policy Reform for Support Loan*/PRSL-1, sebesar US\$ 1 juta, akan memberikan pinjaman sekitar US\$ 500 juta, dalam paket PRSL-2. Dalam PRSL-2 ini akan terdapat syarat-syarat antara lain pentingnya terdapat “focal point” dalam perumusan kebijakan di DepHutBun. Menurut penjelasan salah seorang yang bekerja di Bank Dunia, syarat tersebut meminta agar DepHutBun memastikan terdapat person atau Tim DepHutBun yang ditunjuk oleh MenHutBun dalam pelaksanaan perumusan kebijakan. Person atau Tim tersebut diminta menyelenggarakan diskusi secara terbuka, menampung berbagai masukan, serta mengambil keputusan apakah masukan tersebut diterima atau tidak, beserta argumentasinya.

Selanjutnya dikatakan bahwa seluruh masukan tertulis dari setiap kebijakan tersebut perlu diarsipkan dan dapat diakses oleh publik. Konsep final dari kebijakan – sampai pada tingkat Ditjen – yang telah disusun perlu disebarluaskan, termasuk kedalam Web-Site, sehingga masyarakat dapat menanggapinya, dengan diberikan batas waktu tertentu. Person atau Tim DepHutBun tersebut juga diminta untuk menanggapi respon yang muncul secara tertulis, jika terdapat masukan yang tidak dapat diterima. Hasil wawancara selengkapnya dapat dilihat pada **Box 12**.

Inisiatif WB tersebut sejalan dengan pembaharuan *letter of intent* oleh IMF. Dalam *letter of intent* yang baru mencakup kebijakan yang lebih luas termasuk ekonomi kerakyatan dan pemerintah yang bersih. Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat pada **Box 13**.

Box 12. SYARAT-SYARAT PRSL - II

Bank Dunia memberi pinjaman kepada pemerintah Indonesia sebesar US\$500 juta yang dapat digunakan untuk menutupi kekurangan anggaran belanja negara. Pinjaman ini dapat dicairkan apabila pemerintah dapat memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan. Syarat yang dimaksud dikaitkan dengan perubahan kebijakan kehutanan.

Menurut persyaratat tersebut perubahan kebijakan kehutanan harus dilakukan melalui proses konsultasi dengan *stakeholders*. Hal ini dilakukan karena selama ini proses perubahan kebijakan dilakukan dengan cara tidak transparan. Dalam menjabarkan transparansi, yang dilakukan pemerintah saat ini hanya mengungkapkan apa yang akan dilakukan dan menerima masukan dari *stakeholders* tetapi dalam proses diskusi tersebut tidak diambil keputusan. Sehingga masukan dari *stakeholders* bisa tidak digunakan, dengan tanpa argumentasi. Lihat kasus penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Undang Undang Kehutanan (Box 5 dan 6).

Oleh karena itu dalam proses konsultasi kepada publik tersebut harus ada “vocal point” yaitu ada orang yang bertindak atas nama Menteri memberikan argumentasi setiap pendapat *stakeholders* yang tidak dapat diterima DepHutBun. Draft akhir kesepakatan hasil proses konsultasi tersebut diumumkan kepada publik dan dimasukkan dalam website. Publik masih diberi kesempatan untuk memberikan pendapatnya yang batas waktunya ditetapkan.

Syarat-syarat lainnya, selain mekanisme proses perumusan kebijakan tersebut, adalah :

- Tersedia peta vegetasi hutan untuk seluruh Indonesia. Peta ini memastikan identifikasi hutan lindung dan hutan konservasi, serta kepastian perkembangan hutan tanaman dan perkebunan yang memerlukan areal hutan;
- Melakukan moratorium konsesi hutan yang rusak;
- Menerapkan *performance bond* yang investigasi performance-nya dilakukan oleh pihak ketiga, sedangkan kriteria yang digunakan adalah kriteria *outcome based*;
- Dana Reboisasi diaudit oleh lembaga independen;
- Pajak ekspor turun dari 30 persen menjadi 20 persen;
- Implementasi pelaksanaan lelang dan *transferable of concession*.

Sumber : Wawancara dengan Chris P. Bennet di Jakarta tgl. 22 Februari dan 1 Maret 1999.

Box 13. PEMBAHARUAN *LETTER OF INTENT*

IMF menilai pelaksanaan program ekonomi Indonesia berjalan sesuai jalur, sementara itu *letter of intent* baru telah rampung dengan cakupan kebijakan yang luas mulai dari ekonomi kerakyatan hingga pemerintahan yang bersih. **Menko Ekuin** Ginanjar Kartasasmita menjelaskan :

- *Letter of intent* kali ini mencakup program yang lebih luas dari kebijakan sebelumnya karena mencakup ekonomi kerakyatan, restrukturisasi perbankan dan pemerintahan yang bersih.
- Kaji ulang program ekonomi oleh IMF bertujuan untuk melihat langkah-langkah yang perlu dilakukan pemerintah Indonesia, termasuk langkah yang perlu dikoreksi kalau dimasa lalu ada yang *of the track*.

IMF mendesak Indonesia mengaudit Dana Reboisasi (DR) dan segera menurunkan pajak ekspor kayu bulat (log). Berdasarkan data Dephutbun saldo DR setelah dikurangi komitmen penggunaan per Juni 1998 mencapai Rp 2,461 triliun.

Keputusan yang berkaitan dengan penggunaan DR untuk non kehutanan dan berindikasi KKN, beberapa diantaranya dicabut dan segera dicabut , antara lain :

- Keppres No. 6/1983 tentang pembangunan dan pengelolaan gedung manggala Wanabakti oleh Yayasan Sarana Wana Jaya. (segera dicabut)
- Surat Mensesneg No.R-159/M.Sesneg/6/1992 tentang penempatan deposito di BNI 46 dan Bank Exim yang oleh Bak-Bakn tersebut digunakan sebagai pinjaman untuk pembiayaan pupuk tablet. (segera dicabut)
- Keppres No.42/1994 tentang Bantuan pinjaman DR kepada IPTN senilai Rp 400 miliar. (segera dicabut)
- Keppres No.83/1995 Pembentukan dana bantuan presiden dari DR untuk pengembangan lahan gambut di Kalteng sebesar Rp 527 miliar. (segera dicabut)
- Keppres No.93/1996 tentang Bantuan pinjaman senilai Rp.200 miliar kepada PT Kiani Kertas. (dicabut)
- Keppres No. 3/1996 tentang Pembentukan Dana Reboisasi bagi Kredit Usaha Keluarga Sejahtera. Walaupun Keppres ini belum dicabut tetapi pinjaman sebesar Rp 100 milyar telah dikembalikan. (segera dicabut)
- Surat Mensesneg No.R-160/M.Sesneg/10/1997 tentang Pinjaman kepada panitia Sea Games sebesar Rp.35 miliar. (segera dicabut)
- Surat Mensesneg No.R-11/M.Sesneg/1/1998 tentang Proyek pengerukan sungai mahakam. (segera dicabut)

Sumber : Bisnis Indonesia, 26 Februari 1999 dan Majalah Kehutanan Indonesia Edisi I/XII/1998-1999,p19.

Terhadap apa yang akan dilakukan World Bank tersebut telah dicoba diutarakan dengan beberapa pejabat di DepHutBun. Salah seorang yang bekerja di DepHutBun mengatakan bahwa karena iklim birokrasi yang selama ini lebih mengandalkan apa yang diutarakan atasan, atau bahkan langsung oleh Menteri, maka sulit untuk mendapatkan seseorang yang dapat berperan sebagai *vocal point* tersebut di atas. Pandangan lain, dari seseorang yang juga bekerja di DepHutBun, mengatakan bahwa apa yang diajukan oleh World Bank tersebut sebaiknya ditolak. Karena dengan cara seperti itu, World Bank sudah melampaui batas untuk mengatur apa yang menjadi hak birokrasi.

Kehadiran WB serta sebelumnya dengan intervensi IMF dalam kebijakan pembangunan kehutanan nampaknya tidak menyenangkan bagi beberapa elit birokrat di DepHutBun. Meskipun alasannya sulit didapatkan namun dari berbagai penjelasan ada kesan bahwa adanya permasalahan di masa lalu sehingga WB tidak lagi mengkaitkan program-programnya pada tahun 1995 menjadi pokok masalahnya. Disamping itu ada pula pertanyaan yang menunjukkan kurangnya informasi yang diperoleh oleh birokrat tentang pinjaman dari WB dan IMF, yaitu : “Apakah memang saat ini DepHutBun perlu uang dari WB, sehingga harus mengikuti kebijakan WB ?”

Sementara itu pihak lain seperti dari kalangan akademisi, LSM dan swasta mendukung terbongkarnya konglomerasi dan perwujudan iklim transparansi seperti yang sedang diupayakan oleh WB.

PERMASALAHAN MENUJU *ENVIROMENTAL ADJUSTMENT*

Konsep Environmental Adjusment (EA)

EA adalah suatu proses dan pengukuran perubahan struktural secara sistematis yang berupa pembaharuan peraturan perundangan dan inovasi institusi sehingga suatu negara mampu mengadopsi dan menyelenggarakan agenda pelestarian lingkungan²⁵. Dalam EA dilakukan perubahan baik kuantitatif maupun kualitatif, menggunakan pendekatan holistik, antisipatif dan pendekatan jangka panjang, serta berkaitan dengan perubahan pemerintahan dan institusi yang diperlukan untuk menerapkan agenda pelestarian lingkungan.

EA dilaksanakan dengan memperhatikan upaya-upaya yang telah dilakukan di masa lalu sampai saat berlangsung, dengan proses secara partisipatif dan transparan. Pelaksanaan ini perlu mendapat dukungan secara politik maupun komitmen yang kuat dari lembaga-lembaga formal dan non formal²⁶.

Komponen pelaksanaan EA terdiri dari²⁷ :

1. Komponen reformasi ekonomi (*economic reforms*);
2. Komponen reformasi institusi (*institutional reforms*) termasuk desentralisasi;
3. Komponen pembaharuan peraturan perundangan;
4. Komponen pembaharuan organisasi pemerintah;
5. Komponen pengembangan kapasitas tingkat lokal, regional, maupun nasional.

Lemahnya Dukungan *Stakeholders* : Adanya Konflik Kebijakan

DepHutBun telah menjalankan perubahan-perubahan kebijakan berdasarkan Agenda Reformasi yang telah disusun. Dalam **Box 14** diuraikan bentuk peraturan pemerintah dan Keputusan MenHutBun.

Sementara itu sejumlah kelompok pemerhati pembangunan kehutanan seperti dari kalangan LSM, mahasiswa dan akademisi membentuk berbagai kelompok kajian dan menghasilkan sejumlah usulan perubahan pembangunan kehutanan. Pemikiran dari kalangan ini bersifat holistik dari berbagai pengalaman lapangan, studi kasus, serta mengkaitkannya pula dengan masalah-masalah kemanusiaan dan keadilan. Hasil pemikiran ini ada yang langsung disampaikan kepada MenHutBun ada yang dibungkus

sedemikian, sehingga menjadi topik demonstrasi. Kelompok masyarakat ini pada umumnya tidak puas dengan program reformasi yang dijalankan oleh DepHutBun.

Box 14. KEBIJAKAN BARU DI ERA REFORMASI

SK Menteri dan Peraturan Pemerintah yang berkaitan langsung dengan penjabaran paket IMF dan kebijaksanaan redistribusi asset dalam pengelolaan hutan adalah sebagai berikut :

Liberalisasi Perdagangan

1. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 26/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Tata Niaga Ekspor Kayu Lapis. 21 Januari 1998
2. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 27/MPP/Kep/1/1998 tentang Penghapusan Kelompok Pemasaran Bersama Kayu Lapis. 21 Januari 1998
3. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 28/MPP/Kep/1/1998 tentang Ketentuan Ekspor Kayu Lapis. 21 Januari 1998
4. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 29/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Jatah Ekspor Kayu Lapis. 21 Januari 1998
5. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 30/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Tata Niaga Kayu Gergajian dan Kayu Olahan. 21 Januari 1998
6. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 31/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Kelompok Pemasaran Bersama Kayu Gergajian dan Kayu Olahan. 21 Januari 1998
7. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 32/MPP/Kep/1/1998 tentang Ketentuan Ekspor Kayu Gergajian dan Kayu Olahan. 21 Januari 1998
8. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 33/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Ketentuan Tata Niaga Ekspor Lampit Rotan. 21 Januari 1998
9. SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 34/MPP/Kep/1/1998 tentang Ketentuan Ekspor Lampit Rotan. 21 Januari 1998
10. Keputusan Menteri Keuangan RI No. 24/KMK.01/1998 tentang Penetapan Besarnya Tarif dan Tata cara Pembayaran Serta Penyetoran Pajak Ekspor Atas beberapa Komoditi Tertentu. 22 April 1998.

Pengaturan Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan

11. Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 1998 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan. 5 Mei 1998.
12. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumberdaya Hutan. 20 April 1998
13. Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 598/Kpts-II/1998 tentang Bersanya Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) per Satuan Hasil Hutan Kayu. 24 Juni 1998.
14. Keputusan Presiden No. 67 Tahun 1998 tentang Perubahan Keppres No. 30 Tahun 1990 tentang Pengenaan, Pemungutan, dan Pembagian Iuran Hasil Hutan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keppres No. 41 tahun 1993. 20 April 1998.
15. Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. /Kpts-II/1998 tentang Sistem Silvikultur Tebang Pilih Tanam Jalur. 10 September 1998.
16. Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan. 7 Oktober 1998.
17. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemanfaatan hasil Hutan. 27 Januari 1999.

Box 14 (Lanjutan)

Redistribusi Asset

1. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 728/Kpts-II/1998 tentang Luas Maksimum Pengusahaan Hutan dan Pelepasan Kawasan Hutan untuk Budidaya Perkebunan. 9 Nopember 1998.
2. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 732/Kpts-II/1998 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembaharuan Hak Pengusahaan Hutan. 10 Nopember 1998.

Transparansi Alokasi Hak Pengusahaan Hutan

3. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 731/Kpts-II/1998 tentang Tata Cara Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan. 10 Nopember 1998.

Kejadian di atas memberikan indikasi adanya ketimpangan pendekatan dan orientasi pembaharuan kebijakan pembangunan kehutanan, sehingga para aktor dalam kelompok-kelompok LSM, akademisi, dll tidak mendapat pengertian secara mendalam bagaimana sebenarnya orientasi kebijakan pembangunan kehutanan yang sedang dijalankan pemerintah. Beberapa konflik kebijakan ditunjukkan sebagai berikut :

Redistribusi Manfaat vs Pasar Bebas

Tuntutan masyarakat pada umumnya adalah bagaimana pemerintah dapat melakukan redistribusi manfaat hutan bagi masyarakat luas, yang semula hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat tertentu. Untuk mewujudkan harapan seperti itu tentunya diperlukan kemauan politik dan dijabarkan melalui pemihakan (*administrative mechanism*) kepada pertumbuhan ekonomi kerakyatan yang berbasis sumberdaya hutan. Dengan kata lain campur tangan pemerintah diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Sementara itu kebijakan IMF dan WB cenderung menggunakan mekanisme pasar (*market mechanism*) sebagai instrumen untuk mencapai efisiensi ekonomi usaha kehutanan. Implementasi pasar bebas, misalnya penghapusan pengaturan perdagangan kayu lapis telah berhasil menghilangkan hambatan pasar dan kartel perdagangan kayu lapis. Namun demikian, mekanisme pasar yang diterapkan dalam alokasi pemanfaatan hutan sulit untuk mencapai tujuan redistribusi manfaat hutan.

Kelemahan Prakondisi Pengelolaan Hutan vs "Perfect Information"

Implementasi kebijakan IMF dan WB yang menggunakan mekanisme pasar dalam mengalokasikan HPH ataupun transferability HPH memerlukan informasi yang akurat mengenai kondisi sumberdaya hutan baik yang menyangkut potensi hutan maupun kondisi biofisik lainnya serta kondisi

sosial di dalam dan di sekitar hutan. Sementara itu diketahui bahwa pemerintah belum mempunyai informasi tersebut.

Kekurangan Bahan Baku Industri Perakayuan vs Kerusakan Hutan Alam

Adanya kebijakan ekspor kayu bulat dari IMF serta akan adanya pajak progresif bagi pemegang HPH yang luasnya lebih dari 400.000 Ha dianggap sebagai penghalang industri perakayuan untuk memperoleh kayu bulat sebagai bahan bakunya. Karena ekspor kayu bulat akan mengurangi ketersediaan kayu bulat di dalam negeri, sedangkan pajak progresif akan meningkatkan harga hayu bulat. Dari berbagai pernyataan yang dikutip media masa, pemerintah dan pengusaha nampaknya masih ingin mempertahankan keberadaan industri perakayuan yang secara nasional sudah mempunyai kapasitas lebih besar daripada kemampuan hutan untuk mensuplainya.

Logika dibalik kebijakan IMF yang ingin mengeliminir *under price* kayu bulat serta mengurangi jumlah industri perakayuan yang tidak efisien nampaknya belum dapat diterima²⁸. Komitmen pemerintah untuk mencapai pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*) juga belum mantap. Terbukti APHI dan MenHutBun berkeberatan dengan standar pengukuran kinerja hutan lestari yang diterapkan Lembaga Ekolabel Indonesia²⁹.

Kebebasan Investasi Perkebunan vs Penyelamatan Hutan Alam

Adanya kebebasan investasi asing serta kemudahan perijinan usaha perkebunan besar apabila tidak diikuti oleh adanya rancangan tata ruang yang mendukung akan mengakibatkan konversi hutan alam. Konversi hutan alam tersebut didukung oleh perilaku usaha perkebunan maupun HTI di masa lampau yang cenderung hanya ingin memanfaatkan kayu dari hutan alam dalam pelaksanaan *land clearing* -- bahkan di beberapa kasus -- dengan tanpa melakukan investasi perkebunan maupun HTI dengan benar.³⁰

Desentralisasi vs Sentralisasi

Baik kebijakan dari IMF dan WB maupun pembaharuan kebijakan perusahaan hutan oleh DepHutbun masing-masing mempunyai tendensi yang kuat pada tema-tema sentralisasi kebijakan. Pelaksanaan lelang HPH misalnya, dirancang dan dilaksanakan di pusat. Implementasi "kebijakan homogen" yang ditetapkan pusat akan membawa dampak berbeda-beda bagi daerah. Dampak negatif di daerah akan permanen sifatnya apabila daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatasinya.

Ketidak-mengertian bagaimana arah pemecahakan masalah konflik kebijakan di atas menyebabkan surutnya (domestik) *stakeholders* untuk mengikuti dan membahas pembaharuan kebijakan pembangunan kehutanan yang sedang berlangsung. Karena dengan tanpa menyelesaikan masalah konflik kebijakan di atas, pembahasan kebijakan dianggap lebih berkaitan dengan *symptom* daripada problem. Disamping itu adanya isu korupsi di tubuh WB juga menurunkan citra WB yang membawa implikasi surutnya dukungan terhadap WB.

Keraguan mereka terhadap World Bank dan IMF ditunjang oleh adanya informasi bahwa para peneliti dari lembaga-lembaga penelitian internasional yang ada di Indonesia seperti CIFOR dan ICRAF serta beberapa beberapaorang dari lembaga donor seperti Ford Foundation dan NRMP yang nampaknya juga tidak sependapat terhadap strategi pelaksanaan *structural adjustment* yang dilakukan WB maupun IMF.

Ketimpangan Orientasi Kebijakan

Sementara adanya konflik kebijakan di atas belum mendapat solusi, orientasi pemerintah dalam menjalankan pembaharuan kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Sebagian besar upaya yang telah dan sedang dilakukan selama reformasi lebih tertuju kepada aspek-aspek ekonomi dan pemanfaatan sumberdaya alam dalam jangka pendek. Sedangkan upaya pembaharuan kebijakan jangka panjang untuk meningkatkan kinerja perlindungan dan konservasi hutan kurang mendapat perhatian.
2. Substansi pembaharuan kebijakan yang dihasilkan selama reformasi belum diarahkan untuk menguatkan DepHutBun dalam penyiapan prakondisi pengelolaan hutan yang selama ini sangat kurang dan menjadi kendala utama bagi tercapainya usaha kehutanan secara berkelanjutan. Misalnya mengenai penyelesaian kepemilikan (*property right*) hutan, pengukuhan hutan negara, serta penyediaan informasi sumberdaya hutan. Jika masalah ini tidak terselesaikan, implementasi paket IMF dan World Bank seperti penurunan pajak ekspor log sampai 10% akan semakin mempercepat perusakan sumberdaya hutan.
3. Kelemahan lainnya yang belum tersentuh adalah pembaharuan struktur kebijakan yang dijalankan DepHutBun, khususnya dalam pengelolaan hutan produksi. Selama ini struktur kebijakan yang dijalankan berorientasi pada input dan proses, sehingga sangat banyak peraturan yang berorientasi teknis yang harus dibuat. Disamping implementasi kebijakan tersebut tidak efektif, juga mengakibatkan tingginya campur tangan pemerintah secara langsung dalam usaha kehutanan, yang secara

langsung atau tidak langsung menyebabkan lemahnya penegakan hukum. Berbagai kelompok kajian dan diskusi mengenai kebijakan pengelolaan hutan yang selama ini telah dilakukan menghendaki perubahan struktur kebijakan dari yang berorientasi input dan proses menjadi struktur kebijakan yang berorientasi pada kinerja yang langsung berkaitan dengan tujuan pengelolaan hutan (*outcome based policy*). Perubahan struktur kebijakan tersebut juga diajukan dalam Dialog Kebijakan Pengelolaan Hutan yang diadakan oleh Lembaga Ekolabel Indonesia dan *Natural Resources Management Program* di Jakarta, 10 Maret 1999. Disamping mendorong kreativitas dan peningkatan profesi usaha kehutanan, struktur kebijakan demikian ini akan mendorong efisiensi usaha dan mendorong mudahnya pengawasan yang dilakukan.

4. Implikasi perubahan struktur kebijakan menjadi *outcome based policy* akan mengubah fungsi organisasi DepHutBun menuju pada pengambilan keputusan yang cermat dan tepat, dan harus didasarkan pada informasi yang akurat. Harapan yang kemudian muncul adalah bagi setiap tingkatan birokrasi (eselon) perlu ada mekanisme yang dapat mempertanggungjawabkan sendiri, sesuai tugas dan fungsinya, kepada masyarakat tentang apa yang dikerjakannya tanpa harus menunggu persetujuan atasannya. Jika demikian halnya, maka hambatan birokrasi yang terjadi selama ini, termasuk dalam pelaksanaan reformasi seperti telah diuraikan di atas diharapkan tidak akan terjadi, karena struktur organisasi DepHutBun, *by design*, akan bekerja secara transparan dan *accountable* bagi *stakeholders*-nya.
5. Pelaksanaan reformasi memang dilatarbelakangi antara lain oleh adanya kesenjangan ekonomi antar kelompok masyarakat, sehingga prioritas utama reformasi menuju pelaksanaan redistribusi sumber-sumber ekonomi dan pemanfaatannya. Oleh karena itu timbul intervensi pemerintah dengan melakukan pembatasan luas unit usaha dan luas pemilikan bagi usaha kehutanan maupun perkebunan. Apalagi ketika negara juga menghadapi krisis ekonomi, maka program-program seperti jaringan pengaman sosial dan padat karya ikut mewarnai pelaksanaan reformasi pembangunan kehutanan dan perkebunan. Namun demikian, ketika sumberdaya hutan diketahui mempunyai keterbatasan daya dukung serta mempunyai karakteristik atau watak biofisik dan struktur ruang yang spesifik (*watershed*), maka upaya-upaya yang hanya memperhatikan tujuan-tujuan jangka pendek dengan tanpa memperhatikan karakteristik hutan tersebut, hanya akan menyimpan masalah lebih besar di masa yang akan datang. Dalam kaitannya dengan karakteristik sumberdaya hutan tersebut, apakah yang dibentuk oleh

satuan daerah aliran sungai (*watershed*) ataupun karakteristik lainnya seperti habitat satwa, dll. maka diperlukan institusi yang mampu menyelenggarakan kegiatan berdasarkan perencanaan dan kontrol pelaksanaan pembangunan dalam lingkup wilayah yang spesifik tersebut. Oleh karena itu jika terdapat wilayah-wilayah otonom atau administratif di dalamnya, pengaturan aspek lingkungannya tetap mengacu pada institusi tersebut. Dengan demikian kerangka institusi dan desentralisasi dapat diletakkan berdasarkan kriteria yang jelas.

6. Dalam kaitannya dengan kebutuhan investasi untuk kegiatan rehabilitasi hutan baik untuk menjaga dan meningkatkan fungsi konservasi tanah dan air maupun untuk tujuan penyediaan kayu industri, belum dihasilkan skema kebijakan baru. Pada saat ini, apalagi di masa yang akan datang, lembaga keuangan alternatif yang dapat menunjang kebutuhan finansial pembangunan jangka panjang menjadi tuntutan yang sangat penting. Oleh karena itu upaya untuk mewujudkan adanya lembaga ini perlu diprioritaskan.

Selama hal-hal yang dianggap fundamental tersebut di atas – yaitu penyelesaian pengukuhan hutan dan masalah *property right* sumberdaya hutan, penyediaan informasi sumberdaya hutan, perubahan struktur kebijakan pengelolaan hutan, serta pengembangan kapasitas birokrasi tidak segera dapat diselesaikan – maka instrumen kebijakan redistribusi yang selama ini sudah diterbitkan, termasuk digunakannya koperasi sebagai bentuk lembaga pemberdayaan masyarakat, diperkirakan tidak dapat diimplementasikan secara efektif. Setidak-tidaknya ketiadaan hal-hal fundamental tersebut akan mengakibatkan permasalahan dalam jangka panjang.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pembaharuan kebijakan selama reformasi belum seluruhnya menjadi komponen-komponen yang membentuk landasan untuk mencapai tujuan reformasi itu sendiri maupun upaya untuk mencapai pelestarian hutan dan lingkungan hidup. Pemerintah masih terlalu kuat untuk menutup diri terhadap berbagai masukan dari *stakeholders* secara keseluruhan. Sebaliknya peran *stakeholders* masih sangat lemah untuk dapat memperjuangkan ide-ide pembaharuan, meskipun dilengkapi dengan argumentasi yang baik.

PENUTUP : **Arah *Policy Reform* serta Peran WB dan IMF**

Sebagaimana dikemukakan di muka, beberapa anggota LSM dan perguruan tinggi pada umumnya kurang perhatiannya terhadap posisi WB dan IMF, karena mereka pada umumnya “tidak kenal” dengan WB maupun IMF. Meskipun mereka pada umumnya setuju terhadap beberapa pembaharuan kebijakan yang diajukannya kepada pemerintah Dengan demikian, untuk kondisi di Indonesia, mendukung salah satu hipotesis studi ini bahwa konstituen untuk pembaharuan kebijakan pengelolaan hutan, baik internasional maupun di dalam negara peminjam, ragu-ragu untuk mendukung IMF dan WB meskipun bank-bank ini ikut serta mendukung paket reformasi yang telah disusun. Sementara itu bagi para pengambil keputusan di lingkungan pemerintah merasa dikurangi otoritasnya karena campur tangan WB dan IMF yang terlalu dalam.

Konstituen domestik nampaknya memang tidak mempunyai kekuatan politik untuk mendorong pemerintah melakukan perubahan. Dalam lima tahun terakhir, yaitu semasa pemerintahan Orde Baru, di Indonesia sudah banyak tragedi rusaknya hutan, seperti kebakaran hutan, konversi lahan gambut 1 juta Ha untuk pertanian, dll. dan terdapat reaksi yang sangat keras dari kalangan LSM, namun pemerintah tetap tidak melakukan perubahan kebijakan. Sementara itu perubahan kebijakan yang dilakukan dari dalam birokrasi, selama Kabinet Reformasi saat ini, seperti apa yang dialami Komite Reformasi, maupun berbagai tim yang dibentuk DepHutBun yang melibatkan perguruan tinggi dan LSM, juga mengalami kegagalan untuk melakukan pembaharuan kebijakan.

Realitas menunjukkan bahwa kekuatan asing seperti lembaga finansial internasional (WB dan IMF) mampu merubah kebijakan pembangunan kehutanan. Masalahnya, dalam kasus implementasi *letter of intent*, bagi pemerintah perubahan kebijakan tersebut lebih hanya untuk memenuhi persyaratan administratif, yaitu cairnya dana pinjaman, daripada mementingkan substansi perubahan kebijakannya itu. Artinya, kekuatan lembaga asing hanya sebatas mampu memaksa untuk melakukan pembaharuan kebijakan tanpa dapat membangun *ownership* atas perubahan yang dilakukan. Oleh karena itu peningkatan interaksi antara staf IMF dan WB dengan konstituen domestik akan meningkatkan sangat diperlukan untuk meningkatkan *ownership* dari substansi paket reformasi kebijakan.

Kelemahan World Bank dan IMF tersebut dapat dikurangi seandainya hak (*right*) untuk mengontrol perubahan-perubahan yang dilakukan pemerintah, melalui mekanisme tertentu, diserahkan kepada konstituen domestik yang relevan. Misalnya gabungan antara LSM dan perguruan tinggi atau lembaga independen. Konstituen domestik yang ditunjuk ini dapat berbeda untuk permasalahan yang berbeda. Dengan demikian maka konstituen domestik dapat menambah *bargaining position*-nya di mata pemerintah. Ukuran-ukuran keberhasilan yang dapat diukur dalam jangka pendek tetap dipegang oleh Bank, sedangkan ukuran-ukuran jangka panjang diukur oleh konstituen domestik.

Oleh karena itu lembaga finansial internasional (World Bank dan IMF) harus transparan kepada konstituen domestik, sehingga program-program perubahan yang akan dijalankan mendapat legitimasi dan dukungan. Nampaknya masalah legitimasi dan dukungan sama pentingnya dengan masalah akurasi program *structural adjustment*. Karena keduanya menentukan *ownership* dari paket perubahan yang akan dijalankan. Disamping itu, dengan adanya interaksi yang baik antara WB dan IMF dengan konstituen domestik, WB dan IMF akan memperoleh gambaran pengaruh keragaman biofisik dan sosial wilayah yang mempunyai implikasi terhadap kedalaman kebijakan yang akan dirumuskan. Sebagaimana diketahui bahwa masalah dan kebijakan pengelolaan hutan dan lingkungan hidup pada umumnya sangat terkait dengan keragaman tersebut.

Perwakilan FAO di Jakarta, khususnya yang menangani masalah Pengelolaan Hama Terpadu (*integrated pest management*) mengatakan pada penulis saat mendiskusikan peran WB, bahwa di dalam WB sendiri terdapat semacam *splitting personality*, yaitu *rhetoric bank* dan *real bank*. Dalam hal ini perlu difahami apakah benar WB menghendaki dicapainya kinerja yang benar-benar dapat mengindikasikan keberhasilan sebuah program. Dalam konteks pengelolaan hama terpadu, mereka mempunyai pengalaman sulitnya memperjuangkan indikator keberhasilan yang secara riil dapat menunjukkan pemberdayaan petani. Sebaliknya pihak WB menetapkan tolok ukur keberhasilan yang cenderung hanya mementingkan pertanggungjawaban administratif digunakannya anggaran. Oleh karena itu, interaksi antara WB dan konstituen domestik kehutanan juga harus diarahkan untuk merumuskan bersama tentang tolok ukur keberhasilan program-program kehutanan yang didanai WB.

Seperti diuraikan di muka, perumusan *letter of intent*, PRSL I maupun PRSL II, tidak dikonsultasikan dengan baik kepada konstituen domestik. Akibat yang dapat dilihat adalah melebarnya *policy reform* pembangunan kehutanan sementara prakondisi yang diperlukan tidak dipenuhi. Sehingga tatkala pemerintah juga memiliki agenda sendiri untuk melakukan

redistribusi peluang usaha kehutanan kepada usaha kecil dan koperasi, maka ada benturan-benturan kebijakan yang mengakibatkan ketidak pastian usaha di satu pihak serta rusaknya tatanan perencanaan hutan yang sudah diimplementasikan di lapangan di pihak lain. Disamping itu, nampak bahwa *ownership* dari *letter of intent* tersebut sangat kurang, sehingga penjabarannya banyak yang menyimpang dari tujuan semula.

Dari lemahnya pelaksanaan reformasi pembangunan kehutanan dan perkebunan juga dapat diindikasikan bahwa secara nasional belum terdapat *platform* bersama, bagaimana perubahan tersebut harus dilakukan. Dengan demikian, berbagai inisiatif mempunyai keyakinan sendiri-sendiri, demikian pula bagi pemerintah. Untuk menyusun *platform* bersama ini memang memerlukan upaya dan dana yang besar. Banyaknya lembaga donor dan institusi penelitian internasional di Indonesia tentunya diharapkan dapat merancang *platform* untuk EA tersebut secara komprehensif. Indikasi kearah ini nampaknya masih harus dirintis dari awal karena dari pengalaman sebelumnya³¹ menunjukkan bahwa lembaga-lembaga internasional nampaknya secara bersama-sama belum mempunyai *research policy* kearah itu.

oOo

¹ Suara Pembaharuan, 13 Maret 1999. Target Ekspor Hasil Hutan 1999 US\$ 8,5 Miliar.

² Hariadi Kartodihardjo dan Agus Supriono. 1999. Dampak Pembangunan Sektoral Terhadap Degradasi Hutan Alam : Kasus Pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia. CIFOR.

³ Hariadi Kartodihardjo dan Agus Supriono. 1999. Op cit.

⁴ Ali Akbar. 1999. Draft Naskah 250 Hari Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta.

⁵ A draft position paper on threats to Sustainable Forest management in Indonesia : Roundwood Supply and Demand and Illegal Logging. ITFMP Report Number : PFM/EC/99/01. Indonesia-UK Tropical Forest Management Programme. Jakarta.

⁶ Suara Pembaharuan, 13 Maret 1999. Target Ekspor Hasil Hutan 1999 Us\$ 8,5 Miliar.

⁷ Kompas, 5 September 1998. Oknum Aparat Keamanan Terlibat Penjarahan Kayu.

⁸ Bisnis Indonesia, 18 Februari 1999. Kerugian penjarahan hutan Rp. 224 milyar

⁹ Bisnis Indonesia, 18 Februari 1999 dan Media Indonesia, 11 Februari 1999.

¹⁰ Republika 17 Februari 1999. Tembak Ditempat bagi Pencuri Kayu.

-
-
- ¹¹ Dauvergne, P. 1997. Weak state and the environment in Indonesia and Salomon Islands. Paper presented at a workshop on Weak and Strong States in Southeast Asia and Melanesia. The Australian National University.
- ¹² Dauvergne, P. 1997. Op Cit.
- ¹³ Kebijakan lelang HPH seperti yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan tidak dimaksudkan untuk melelang hutan (hasil hutan) dengan harga penawaran tertinggi terhadap nilai hutan sebagai pemenangnya. Pemenang lelang adalah suatu badan usaha yang mampu membuat rancangan pengusahaan hutan dengan baik, termasuk upaya yang akan dilakukan terhadap penanggulangan dampak lingkungan maupun pengelolaan dampak sosial yang akan ditimbulkannya. Lelang HPH terhadap kawasan hutan negara di seluruh Indonesia yang akan di lelang hak pengusahaannya dilaksanakan di Jakarta. Pada saat pertemuan antara Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan dengan Ditjen. Pengusahaan Hutan Produksi, DepHutBun, dikatakan bahwa kebijakan seperti itu dilatarbelakangi oleh ketidak-siapan pemerintah dalam menyediakan informasi mengenai sumberdaya hutan.
- ¹⁴ Dari suatu hasil penelitian dapat ditunjukkan bahwa kinerja HPH pada tahun 1995 yang ditetapkan DepHut, berdasarkan indikator yang ditetapkan DepHut, tidak dapat menunjukkan keutuhan hutan alam yang ada di HPH tersebut. Dari 60 contoh HPH dalam studi tersebut menunjukkan bahwa semakin lama HPH mengusahaan hutan, akumulasi kapital yang berupa kayu di hutan justru semakin menurun. Laporan pelaksanaan sistem silvikultur dan perlindungan hutan yang baik, maupun tata batas hutan yang sudah diselesaikan, tidak menggambarkan keutuhan hutannya. Sumber : Hariadi Kartodihardjo. 1998. Peningkatan Kinerja pengusahaan Hutan Alam produksi melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. IPB. (tidak diterbitkan)
- ¹⁵ Departemen Kehutanan dan Perkebunan. 1997. Rencana Pembangunan Kehutanan Pelita VII (draft). Jakarta.
- ¹⁶ Transparansi informasi ini juga dikehendaki oleh kalangan LSM. Abdon Nababan koordinator Forest Watch Indonesia pernah minta Menteri Kehutanan dan Perkebunan Muslimin Nasution untuk memberikan informasi mengenai Rencana Karya Tahunan dan peta HPH setahun yang lalu tetapi sampai saat ini belum mendapat jawaban. (Lihat Box 8).
- ¹⁷ Menurut penjelasan salah seorang pegawai HPH PT Sumalindo, yang tidak bersedia disebutkan namanya, selama krisis HPH dan pabrik kayu lapis sungguh mengalami masalah yang sangat berat, yang belum pernah terjadi sebelumnya. Disamping pemasaran masih tersendat-sendat, adanya desakan ekolabel, serta kerawanan sosial yang harus diwaspadai setiap saat, birokrasi juga merupakan penghambat. Urusan perijinan yang berbelit-belit masih seperti apa yang terjadi pada waktu-waktu yang lalu.

¹⁸ “Reformasi Total” adalah istilah yang digunakan mahasiswa pada saat mengajukan opininya secara tertulis maupun melalui demonstrasi untuk mengubah tatanan struktural secara menyeluruh. Selama periode tahun 1998 sampai saat ini, di Indonesia terjadi perubahan sosial politik yang sangat besar. (Lihat Tabel 1). Kekuatan politik ekonomi yang selama Orde Baru dianggap mengganggu pembangunan kehutanan seperti adanya kelompok Bob Hasan dan keluarga mantan presiden Suharto, secara simbolik sudah tidak ada. Namun demikian, pelaksanaan reformasi di lingkungan DepHutBun justru berjalan tersendat-sendat. Hal ini diindikasikan antara lain oleh kemampuan birokrasi yang terbatas untuk melakukan perubahan dan/atau masih adanya pengaruh kekuatan politik ekonomi Orde Baru di tubuh DepHutBun.

¹⁹ Pengelompokan yang dilakukan hanya berdasarkan substansi pokok yang dibicarakan di dalamnya, yang biasanya dilakukan terhadap person-person yang mempunyai pemikiran kurang lebih sama. Anggota setiap kelompok kadangkala juga dari kelompok lainnya. Pengelompokan ini semata-mata dilakukan oleh penulis sendiri yang ikut aktif selama diskusi-diskusi tersebut dilakukan.

²⁰ The IMF’s Response to the Asia Crisis. IMF Website.

²¹ World Bank (1998). World Bank Involvement in Sector Adjustment for Forest in Indonesia : the Issue.

²² Paradigma baru yang dimaksud World Bank adalah pengembangan visi pembangunan kehutanan yang telah dirumuskan oleh Forum Kerja Kehutanan Masyarakat (FKKM).

²³ World Bank (1999). Description of Indonesia-PRSL II. The Infoshop. World Bank Website.

²⁴ Bank releases Interim Country Assistance Strategy for Indonesia. Info Today. World Bank Website.

²⁵ John Mugabe, Frances Seymor, Norman Clark. 1997. Environment Adjustment in Kenya. Emerging Opportunities and Challenges. Ecopolicy 9. ActsPress African Centre for Technology Studies Nairobi. Kenya.

²⁶ John Mugabe, Frances Seymor, Norman Clark. 1997. Op cit.

²⁷ John Mugabe, Frances Seymor, Norman Clark. 1997. Op cit.

²⁸ Dari berbagai media cetak polemik mengenai ekspor kayu bulat ini terus berkepanjangan. Pengusaha dan pemerintah nampak tidak sependapat dengan policy ini. Meskipun kapasitas industri perkayuan nasional jauh di atas kemampuan pasokan kayu dari hutan alam, namun upaya untuk menurunkan jumlah industri perkayuan masih mendapat tantangan dari berbagai pihak. Kondisi demikian ini pula yang dianggap sebagai penyebab tingginya pencurian kayu. Pemerintah sendiri nampak masih belum mempunyai solusi yang tegas untuk mengatasi masalah ini.

-
- ²⁹ Bisnis Indonesia. 19 April 1999. LEI dinilai terlalu tinggi tetapkan standard ecolabel.
- ³⁰ Hariadi Kartodihardjo dan Agus Supriono. 1999. Dampak Pembangunan Sektoral Terhadap Degradasi Hutan Alam : Kasus Pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia. CIFOR.
- ³¹ Pengalaman pada saat terjadinya kebakaran hutan di Indonesia periode 1997-1998 menunjukkan bahwa lembaga-lembaga donor dan institusi penelitan asing melakukan penelitian dengan tema dan lingkup kajian yang sama atau hampir sama. Mubariq Ahmad, Direktur Eksekutif Lembaga Ecolabel Indonesia pada saat itu mengatakan bahwa penelitian kebakaran hutan di Indonesia sudah dibuat layaknya sebuah industri.