

Belajar dari Kegagalan Politik Pengelolaan SDA Orde Baru: Studi Kasus Kalimantan Timur¹

Aleksius Jemadu, Ph.D

The province of East Kalimantan has the largest tropical forests in Indonesia. Throughout the era of the New Order government under President Soeharto the natural resources especially tropical forests were systematically exploited without any serious effort on the part of the government and private companies to take care of the social and environmental aspect of such exploitation. As a result, severe environmental degradation took place and the local people in the country side lost their sources of livelihood. In the midst of the presence of multinational corporations and private forest concessionaires ironically there were enclaves of poverty. In this era of regional autonomy there is much doubt that the situation could get better as local government authorities tend to repeat past mistakes and they are unable to kontrol the extensive practice of illegal logging. This writing will propose some policy suggestions that might be helpful for promoting the principles of sustainable development and putting an end to the phenomenon of "the tragedy of the commons".

Tujuan Penelitian

Setelah President Soeharto mengambil alih kekuasaan dari rezim Orde Lama sekitar akhir tahun 1960an tantangan utama yang dihadapi adalah bagaimana membangun legitimasi kekuasaan di tengah kemerosotan ekonomi yang semakin parah. Pada saat yang

¹ Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian lapangan yang dilakukan dalam rangka penulisan disertasi untuk memperoleh gelar Ph.D di KU Leuven Belgia. Dalam artikel ini dimensi politik pengelolaan SDA menjadi hirauan utama dan merekomendasikan beberapa pelajaran penting untuk penyempurnaan kebijakan pengelolaan SDA dalam era otonomi daerah saat ini.

sama pemerintah harus mengupayakan penyelesaian masalah-masalah ekonomi yang mendesak seperti utang luar negeri yang membengkak, inflasi, pengangguran dan kemiskinan yang merajalela. Bagi Soeharto pembangunan ekonomi merupakan prioritas utama atau "panglima" dan penataan pengorganisasian politik dan keamanan diabdikan untuk kesuksesan pertumbuhan ekonomi. Untuk itu Soeharto membangun rezim kekuasaan yang unsur-unsur utamanya mencakup dukungan militer dan kaum teknokrat. Militer (ABRI pada waktu itu) khususnya Angkatan Darat diperalat untuk menjamin stabilitas politik dan sentralisasi kekuasaan sedangkan teknokrat diberi kepercayaan untuk menyusun blueprint pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan yang tinggi. Eksploitasi Sumber Daya Alam (SDA)² untuk tujuan ekspor merupakan pilihan yang diambil untuk meningkatkan penghasilan bagi negara.

Selama kurang lebih tiga decade eksploitasi hutan sejak akhir tahun 1960an, tingkat degradasi lingkungan hidup dalam bentuk deforestasi sangat memprihatinkan. Dalam table 1 berikut ini kita dapat melihat data tentang sumber-sumber kerusakan lingkungan hidup selama periode 1970-an dan 1980-an.

Tabel 1: Sources of Deforestation

Source	Best estimate (ha)	Range (ha)
Smallholder conversion	500,000	350,000 – 650,000
Development projects	250,000	200,000 – 300,000
Logging	80,000	80,000 – 150,000
Fire loss	70,000	70,000 – 100,000
Total	900,000	700,000 – 1,200,000

² Sumber Daya Alam (SDA) yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sumber daya hutan yang mempunyai nilai ekonomis dan fungsi ekologis.

Sumber: World Bank (1990). Indonesia: *Sustainable Development of Forests, Lands, and Water*. World Bank Country Study. Washington, D.C.

Meskipun data di atas menunjukkan bahwa penyebab terbesar kerusakan hutan adalah konversi lahan yang dilakukan oleh penduduk local, namun banyak pihak khususnya kalangan organisasi non-pemerintah (NGO) yang meragukan temuan tersebut karena menurut mereka kerusakan hutan justru diakibatkan oleh eksploitasi komersial yang dilakukan sebagai bagian dari modernisasi dan industrialisasi. Dengan kata lain, degradasi lingkungan hidup tidak dapat dilepaskan dari model pembangunan itu sendiri yang berorientasi pada pertumbuhan dan mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Selain itu perlu juga dicatat bahwa penyebab-penyebab terjadinya kerusakan hutan tidak berdiri sendiri tetapi berkaitan satu dengan yang lainnya. Misalnya, kehadiran perusahaan-perusahaan swasta menyingkirkan para petani tradisional yang sejak turun-temurun hidup dari hasil hutan sehingga mendorong mereka untuk membuka lahan yang lain dengan merambah hutan lindung. Perlu juga dicatat bahwa sebelum kekayaan hutan tropis Indonesia dibuka untuk dieksploitasi secara komersial tidak terjadi degradasi lingkungan hidup dalam skala besar dan penduduk local memiliki kearifan untuk melestarikan hasil hutan. Provinsi Kalimantan Timur merupakan salah satu daerah yang paling parah dalam hal kerusakan dan penggundulan hutan karena merupakan konsentrasi kegiatan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) serta eksploitasi SDA lainnya. Akibat dari kerusakan lingkungan hidup ini telah mengakibatkan bencana banjir dan tanah longsor di sekitar Samarinda dan Balikpapan.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya banyak aktor kebijakan (*policy actors*) yang terlibat dalam politik pengelolaan SDA dengan kepentingannya masing-masing. Secara garis besar ada tiga kategori aktor kebijakan yaitu pemerintah (pusat dan daerah), perusahaan swasta (MNCs dan domestik), serta masyarakat (NGOs dan penduduk local). Tujuan penelitian ini adalah menjelaskan bagaimana pertarungan kepentingan antara berbagai aktor yang disebutkan di atas dan bagaimana dampak dari interaksi

mereka menimbulkan gejala *the tragedy of the commons* di Kalimantan Timur selama pemerintahan Orde Baru. Dari analisis ini akan dipetik beberapa pelajaran yang bermanfaat untuk melestarikan SDA yang masih tersisa sehingga dapat mendukung pembangunan berkelanjutan. Setiap aktor diasumsikan menggunakan instrument dan power yang mereka miliki untuk mendapatkan keuntungan ekonomi dari eksploitasi SDA tanpa memikirkan upaya kelestariannya.

Kerangka Teori dan Metodologi Penelitian

Fred. W. Riggs, melalui teorinya tentang *prismatic society*, mengidentifikasi karakteristik dasar administrasi negara dan manajemen kebijakan publik di negara-negara berkembang. Riggs membedakan tiga tipe masyarakat: tradisional, transisional, dan modern. Menurut beliau kebanyakan negara berkembang masuk dalam kategori masyarakat transisi di mana administrasi negara dicirikan oleh sifatnya yang *heterogeneous* dalam artian terdapat campuran sikap, praktek dan situasi yang saling bertentangan. Juga terdapat tumpang tindih antara sifat administrasi modern dan sikap atau perilaku tradisional. Lembaga birokrasi modern yang otonom merupakan suatu ilusi karena sangat dipengaruhi oleh system nilai dan perilaku tradisional. Karakteristik formalisme birokrasi tampak dominant dalam pembuatan dan implementasi kebijakan publik.³ Pemikiran Riggs ini dianggap relevan untuk membahas bagaimana politik pengelolaan SDA di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru sangat dicirikan oleh hubungan-hubungan yang bersifat informal yang saat ini kita kenal dengan istilah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Teori elit (*elite theory*) juga dapat dipakai untuk membahas kegagalan pemerintah Orde Baru dalam menjaga kelestarian SDA terbarukan seperti hutan tropis. Menurut teori ini, kebijakan public dilihat sebagai refleksi dari kepentingan, preferensi atau nilai yang dianut oleh kaum elit, apakah itu pejabat pemerintah atau pengusaha yang berpengaruh. Karena itu perubahan dalam

³ Fred. W. Riggs (1963). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Honolulu: East – West Center.

kebijakan public hanya terjadi kalau kaum elit meninjau kembali atau meredefinisikan kepentingan dan nilai-nilai mereka. Karena mereka cenderung mempertahankan kepentingan ekonomi dan politiknya maka perubahan yang terjadi sering hanya tambal sulam dan sangat incremental. Elitisme tidak berarti bahwa kebijakan pemerintah anti terhadap kesejahteraan masyarakat. Hanya saja kesejahteraan itu harus didefinisikan oleh elit dan bukan oleh masyarakat itu sendiri. Distribusi surplus dari pengelolaan SDA disesuaikan dengan kepentingan elit. Elitisme melihat massa akar rumput sebagai kelompok yang pasif, apatis, dan tidak memiliki informasi yang memadai (*ill-informed*) untuk membuat pertimbangan dalam pembuatan kebijakan public. Persaingan di antara elit memang terjadi tetapi consensus juga mudah terbentuk selama kepentingan mereka tidak terganggu.⁴

J. A. de Bruijn, W. J. M. Kickert and J. F. M. Koppenjan memperkenalkan tiga model governance atau pemerintahan: model klasik, model pasar dan pendekatan jejaring kebijakan (*policy network approach*). Untuk pengelolaan SDA yang melibatkan banyak aktor dalam berbagai level pemerintahan, penguasa dapat memilih salah satu dari ketiga model di atas. Dalam model klasik peringkat analisis berkaitan dengan hubungan antara penguasa dengan yang dikuasai. Pemerintah pusat mendominasi keseluruhan proses pembuatan kebijakan demi kepentingannya sendiri. Hubungan dengan aktor lain bersifat hirarkhis dan proses pemerintahan dicirikan oleh pemisahan antara proses politik dari proses administrative. Kesuksesan kebijakan pemerintah diukur dari tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sebaliknya kegagalan bisa bersumber dari tujuan kebijakan yang ditentukan secara sepihak dan mengambang, terlalu banyak aktor, dan kurangnya informasi dan kontrol. Usul perbaikan yang direkomendasikan adalah: meningkatkan koordinasi dan sentralisasi kekuasaan. Dalam model pasar, hubungan terjalin antara administrator dan aktor individual yang sifatnya kontraktual. Proses pemerintahan dicirikan oleh self-management atas dasar keputusan

⁴ Thomas R. Dye (1992). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. hal. 29.

yang otonom oleh setiap aktor dan proses *mutual adjustment*. Kesuksesan kebijakan diukur dengan kepuasan aktor individual dalam merespons signal dari pasar. Kegagalan bisa diakibatkan oleh kurangnya sumber daya dan kreativitas dalam pembuatan kebijakan. Rekomendasi untuk perbaikan berupa otonomi yang lebih besar, deregulasi, privatisasi, dan desentralisasi. Dalam pendekatan jejaring kebijakan ada pengakuan terhadap interdependensi aktor-aktor kebijakan sehingga mereka terdorong untuk saling tukar-menukar informasi dan instrument kebijakan. Kesuksesan diukur dari tercapainya tujuan masing-masing aktor. Kegagalan bersumber pada blockade dan kurangnya incentive untuk kerjasama. Karena itu rekomendasi untuk perbaikan adalah peningkatan dorongan atau *incentive* untuk kerjasama. Dikatakan bahwa pendekatan jejaring kebijakan dapat menjadi alternatif pemerintahan untuk menjawab tantangan masyarakat modern dan globalisasi. Tabel 2 secara detil menampilkan perbandingan ketiga model pemerintahan.

Tabel 2: Three Models of Governance

Dimensions	Models		
	Classical Model	Market Model	Network Approach
Level of analysis	Relations between superior and subordinate	Relations between administrator and individual actors	Network of actors
Perspective	Central domination	Local actors	Interaction among actors
Characteristics of relations	Hierarchical	Autonomous	Interdependence
Characteristics of interactive processes	Neutral implementation according to predetermined policy	Self-management on the basis of autonomous decisions and	Interactive processes in which there are exchange of information,

	objectives	mutual adjustment	goals and instruments
Criterion of success	Realization of stated policy objectives	Satisfaction of the needs of local actors	Solution of common problems
Source of failure	Vague objectives, too many actors, lack of information and control	Lack of resources and policy discretion	Blockades and lack of incentives for cooperation
Recommendations for governance	Coordination and centralization	Strengthening the autonomy of local actors, deregulation, privatization and decentralization	Network management: improvement of the conditions for cooperation

Source: J. A. de Bruijn, W. J. M. Kickert and J. F. M. Koppenjan (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. 'sGravenhage: VUGA Uitgeverij B. V. hal. 22.

Konsep implementasi kebijakan juga relevan untuk digunakan dalam penelitian ini. Merilee S. Grindle menolak anggapan bahwa implementasi kebijakan hanya sebagai mekanisme penerjemahan secara mekanistik dari tujuan-tujuan menjadi prosedur rutin. Kita perlu juga memperhitungkan pertanyaan-pertanyaan yang fundamental tentang konflik dan distribusi biaya dan keuntungan di antara para pemangku kepentingan. Dalam menganalisis implementasi kebijakan dua pertanyaan mendasar perlu diajukan. Pertama, apa pengaruh isi atau content kebijakan terhadap proses implementasinya? Kedua, bagaimana konteks politik tindakan pemerintah mempengaruhi proses implementasi kebijakan? Dalam analisis ini peneliti perlu mencermati apa yang disebut *politico-*

*administrative context of policy implementation.*⁵ Dimensi politik dari pengelolaan SDA di sini diartikan secara luas mengikuti definisi yang diberikan oleh Harold Lasswell. Menurut beliau “*politics is who gets what, when and how*”.⁶ Selain itu politik juga bisa diartikan sebagai “*an authoritative allocation of values*”.⁷

Elinor Ostrom menekankan pentingnya *voluntary actions* sebagai alternatif terhadap *coercive state* dalam pengelolaan SDA sebagai *common resources*. Ostrom mengemukakan argument bahwa penggunaan sentralisasi kekuasaan dan privatisasi sebagai *policy prescriptions* dalam mengelola SDA bertolak dari asumsi yang tidak realistis tentang fungsi actual dari institusi pemerintahan. Mengutip Ostrom:

*An assertion that central regulation is necessary tells us nothing about the way a central agency should be constituted, what authority it should have, how the limits on its authority should be maintained, how it will obtain information, or how its agents should be selected, motivated to do their work, and have their performances monitored and rewarded or sanctioned. An assertion that the imposition of private property rights is necessary tells us nothing about how that bundle of rights is to be defined, how the various attributes of the goods involved will be measured, who will pay for the costs of excluding non-owners from access, how conflicts over rights will be adjudicated, or how the residual interests of the rights holders in the resource system itself will be organized.*⁸

Pemikiran kritis Ostrom tentang pengelolaan SDA di atas sangat relevan untuk menganalisis bagaimana sentralisasi kekuasaan dan

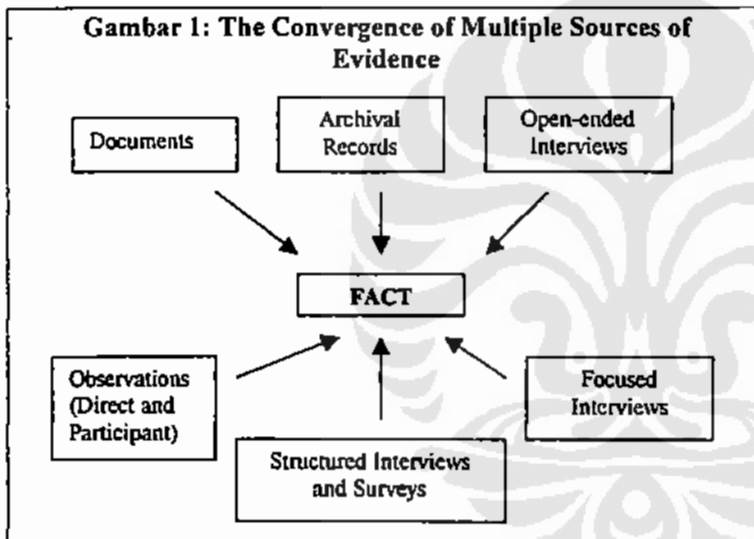
⁵ Merilee S. Grindle (1980). “Policy Content and Context in Implementation” dalam Merilee S. Grindle (ed.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. hal. 11.

⁶ Harold Lasswell (1958). *Politics: Who Gets What, When and How*. New York: World Publishing.

⁷ David Easton (1971). *The Political System*. New York: Alfred Knopf, Inc.

⁸ Elinor Ostrom (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Melbourne: Cambridge University Press. hal. 22.

privatisasi pengelolaan hutan yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru berakibat pada merosotnya ketersediaan SDA yang sebenarnya bisa terbarukan serta kerusakan lingkungan hidup yang parah sampai sekarang. Selanjutnya menurut Ostrom, sentralisasi kekuasaan dan privatisasi melalui pemberian konsesi kepada pihak perusahaan swasta telah menggantikan prinsip *limited access to common property resources* yang secara tradisional telah dilakukan oleh penduduk local menjadi *open access resources* yang menyebabkan lenyapnya SDA.⁹ Karena penelitian ini tidak dimaksudkan untuk memuat generalisasi statistic, maka metode studi kasus yang kaya informasi (*information-rich case*) digunakan untuk mengeksplorasi obyek kajian demi mengungkapkan temuan-temuan yang kiranya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan banyak pihak khususnya pemerintah. Berbagai metode pengumpulan data digunakan seperti studi kepustakaan, pengamatan langsung, dan wawancara untuk menghasilkan apa yang dikenal dengan sebutan *the convergence of multiple of sources of evidence*.¹⁰



⁹ *Ibid.* hal. 143.

¹⁰ Robert K. Yin (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Second Edition. Applied Research Methods Series. Vol. 5. Thousand Oaks: Sage Publications. hal. 93.

Pembahasan Hasil Penelitian

Titik tolak pembahasan ini dimulai dari penelusuran tentang peranan pemerintah pusat dalam pengelolaan SDA dan bagaimana aktor ini berusaha untuk mempromosikan kepentingannya melalui berbagai instrument kebijakan. Ada tiga Undang Undang (UU) yang secara signifikan mempengaruhi dan bahkan menentukan pengelolaan sumber daya hutan selama pemerintahan Orde Baru yaitu: UU Pokok-Pokok Kehutanan No. 5/1967, UU Penanaman Modal Asing No. 1/1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri No. 6/1968. UU No. 5/1967 merupakan landasan hukum bagi kewenangan pemerintah untuk melakukan perencanaan, peruntukan (*designation*), tujuan dan alokasi dari pengelolaan sumber daya hutan. Ada juga pengaturan secara eksplisit tentang kegunaan hutan yang multidimensi di mana bukan hanya manfaat ekonomisnya tetapi juga nilai-nilai ekologis. Karena itu secara normative sesungguhnya sudah ada ketentuan tentang pengelolaan sumber daya hutan secara berkelanjutan (*sustainable*).



Beberapa pasal penting dari UU No. 5/1967 akan dibahas di sini mengingat implikasi politik yang luas yang diakibatkan oleh penerapannya. Pasal 2 dari UU ini mengatur perbedaan atau dikotomi antara hutan negara (*state forest*) dan hutan milik (*proprietary forest*). Kategori pertama mencakup wilayah hutan yang ada di atas tanah atau lahan yang tidak atau belum dicakup oleh bentuk pemilikan apapun. Sedangkan kategori kedua mencakup hutan yang tumbuh di atas tanah atau lahan yang secara hukum menjadi hak milik. Menurut Charles Zerner, perbedaan ini merupakan sumber konflik dan ketegangan antara pemerintah dengan *indigenous people* (masyarakat adat) karena ternyata hutan yang diklaim sebagai milik negara yang mencakup 74% daratan Indonesia tumpang tindih dengan pemukiman dan lahan garapan penduduk dan tanah yang kepemilikannya didasarkan pada hukum adat (*customary land rights*) dan hak ulayat (*regional community rights*).¹¹ Dalam kenyataannya baik pemerintah maupun pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) secara leluasa mengabaikan hak-hak tradisional dari masyarakat setempat. Interpretasi terhadap Pasal 5 menegaskan otoritas pemerintah pusat dalam memberikan izin atau konsesi baik kepada swasta asing maupun nasional untuk mengeksploitasi kekayaan hutan Indonesia. Karena pemerintah membutuhkan partisipasi modal dan teknologi serta manajemen yang profesional dari pihak swasta, maka diciptakanlah UU tentang penanaman modal asing dan dalam negeri. Dengan adanya ketiga UU ini maka terbukalah peluang yang besar bagi perusahaan swasta asing maupun domestik untuk mengeksploitasi hutan khususnya di Kalimantan Timur yang hutan produksinya terkenal dengan jenis-jenis kayu yang bernilai ekonomis tinggi.

Sebelum tahun 1971 pemerintah tingkat provinsi memiliki otoritas yang cukup besar dalam pengelolaan hutan di luar Jawa karena dapat memberikan izin pengusahaan hutan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 64/1957. Karena itu sekitar akhir 1960-an konsesi diberikan kepada perusahaan asing dan domestik dan

¹¹ Charles Zerner (1990). *Legal Options for the Indonesian Forestry Sector*. Jakarta: Directorate General of Forest Utilization – Ministry of Forestry – Government of Indonesia / FAO, UTF/INS/065/INS: Forestry Studies. hal. 23.

ketentuan ini memberikan kontribusi finansial yang signifikan untuk pemerintah provinsi. Tetapi sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 21/1971 pemerintah pusat mengambil alih otoritas pemberian izin pengusahaan hutan sehingga berakhirilah dominasi pemerintah provinsi. Sentralisasi kekuasaan ini didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah pusat akan lebih bertanggungjawab dan memiliki kapasitas untuk menjaga sustainability dari eksploitasi hasil hutan. Asumsi ini ternyata kemudian terbukti tidak benar karena pemerintah pusat justru gagal dalam mengawasi operasi dari pemegang HPH yang secara ekstensif mengeksploitasi hasil hutan tanpa memperhatikan aspek konservasi dan lingkungan hidup. Selanjutnya baik pemerintah provinsi maupun kabupaten hanya merupakan alat dan perantara tangan dari pemerintah pusat dan pengusaha untuk meraih keuntungan komersial dari eksploitasi hutan dan tidak merepresentasikan kepentingan daerahnya dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal dan aspek konservasi lingkungan hidup. Proses alienasi penduduk local ini merupakan elemen politik yang penting yang menjelaskan kegagalan Orde Baru dalam mendistribusikan secara adil keuntungan ekonomis yang diperoleh dari eksploitasi SDA. Jika keuntungan ekonomi harus memperhitungkan kerusakan lingkungan hidup serta bencana yang ditimbulkannya, maka hasil akhir yang diperoleh mungkin saja berupa kerugian. Tidaklah mengherankan jika eksploitasi SDA selama beberapa dekade tidak membawa dampak yang berarti terhadap kemajuan yang dicapai oleh suatu daerah.

Pada tahun 1970 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Menurut ketentuan ini pemerintah memiliki kewenangan untuk memberikan izin pengusahaan hutan (*forest concession license*) kepada perusahaan negara (BUMN), perusahaan swasta asing maupun domestik, perusahaan patungan dengan membentuk badan hukum.¹² Peraturan inilah yang menjadi tonggak sejarah eksploitasi hutan di Indonesia secara ekstensif

¹² John A. Gray dan Soetrisno Hadi (1989). *Forest Concession in Indonesia: Institutional Aspects*. Jakarta: Directorate General of Forest Utilization – Ministry of Forestry – Government of Indonesia / FAO. UTF/INS/065/INS/Forestry Studies. Field Document No. VI – I.

selama pemerintahan Orde Baru yang menyebabkan semakin merosotnya luas dan kualitas hutan produksi. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 18/1975 yang dimaksudkan untuk melengkapi peraturan sebelumnya di mana ada ketentuan bahwa perusahaan atau badan hukum yang memperoleh HPH harus dalam bentuk Perseroan Terbatas. Meskipun peranan perusahaan asing dibatasi dalam kegiatan ekstraktif, mereka didorong untuk membangun industri pengolahan kayu dalam negeri demi menciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan nilai tambah dari ekspor.

Provinsi Kalimantan Timur merupakan tujuan utama dari perusahaan swasta asing maupun domestik untuk mendapatkan HPH karena mutu kayunya yang bernilai komersial sangat tinggi di pasar internasional. Selama periode 1967 – 1976 sekitar 15 juta ha wilayah konsesi hutan diberikan kepada sejumlah perusahaan swasta. Sebagian dari wilayah konsesi yang diberikan mencapai luas di atas 200.000 ha yang dimiliki oleh perusahaan asing, perusahaan patungan dan perusahaan di bawah naungan Angkatan Darat.¹³ Perlu dicatat bahwa tidak semua pemilik HPH terlibat secara aktif dalam pengusahaan hutan (*logging operations*) karena sebagian dari mereka hanyalah *sleeping partners* yang mengadakan kedekatan hubungan informal dengan pejabat pemerintah yang mengeluarkan izin. Merekalah yang melobi pemerintah untuk setiap urusan yang berkaitan dengan birokrasi baik di pusat maupun daerah. Menurut studi yang dilakukan oleh L. Wells dari sampel sebanyak 12 perusahaan patungan, hanya tiga dari mitra Indonesia yang benar-benar aktif dalam pengambilan keputusan dan hanya satu yang aktif dalam soal pemasaran.¹⁴ Dari perspektif

¹³ Ruth Daroesman (1983). "An Economic Survey of East Kalimantan". *Bulletin Of Indonesian Economic Studies* (BIES). hal. 47. Lihat juga K. G. Kohler (1983). "Wood Processing in East Kalimantan: Case Study of Industrialization and Foreign Investment in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. hal. 103.

¹⁴ L. Wells (1971). SEADAG Report. February 25-26. hal. 9 dikutip dalam Chris Manning (1971). "The Timber Boom: With the Special Reference to East Kalimantan". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* VIII. 3. hal. 40.

pembangunan keberlanjutan adanya *sleeping partners* dan pengaturan bagi hasil dan sub-kontraktor merupakan sumber eksploitasi hutan yang hanya mengejar target dan meraih keuntungan sebesar-besarnya. Hanya sebagian kecil dari pemegang HPH yang menyerahkan rencana karya 20 tahun dan 5 tahun sebagaimana yang diwajibkan oleh Peraturan Pemerintah No. 35/1970. Mereka hanya menyerahkan rencana karya tahunan dan itupun didasarkan pada *sampling* dan tidak berdasarkan survey menyeluruh tentang area yang dieksploitasi.¹⁵

Para pemegang HPH seharusnya patuh pada regulasi teknis yang dibuat untuk menjamin keberlanjutan dari eksploitasi hasil hutan. Misalnya, mereka hanya diizinkan untuk menebang kayu dengan diameter tertentu. Tetapi aturan ini hanya ada di atas kertas karena jarang dipatuhi oleh pengusaha. Selain itu pengawasan oleh pemerintah juga menjadi kendala utama karena kurangnya tenaga pengawas dan luasnya wilayah yang harus diawasi. Para pengawas juga tidak menjalankan tugasnya secara profesional karena mudah berkolusi dengan pengusaha. Faktor kurangnya pengawas dan proses pengawasan yang tidak efektif menjadi sebab utama mengapa kelestarian hutan di Kalimantan Timur dan daerah lainnya tidak dapat diwujudkan. Adanya kebijakan pemerintah pusat yang memberikan wilayah konsesi yang sangat luas juga menambah rumitnya masalah pengawasan. Misalnya, pada 1977 Kantor Dinas Kehutanan Kalimantan Timur hanya memiliki 800 pegawai yang terdiri dari 300 tenaga administratif dan 500 tenaga teknis. Dikatakan bahwa hanya separuh dari jumlah ini yang dapat melakukan tugas lapangan. Pada tahun yang sama hanya ada 7700 *forest rangers* terlatih di seluruh Indonesia, sementara jumlah yang dibutuhkan untuk pengawasan wilayah hutan mencapai 88000 orang.¹⁶ Studi yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan dan

¹⁵ Ruth Daroesman, *op. cit.* hal. 48.

¹⁶ Government of Indonesia, Department of Forestry, State Ministry of Population and Environment, Department of Interior and the International Institute for Environment and Development (IIED) (1985). *A Review of the Policies Affecting the Sustainable Development of Indonesia's Forest Lands*. Jakarta. hal. 86.

FAO menemukan bahwa: *Field staff are often not at their posts. logging and scaling are continuous, that officials often sign reports and forms without the opportunity to physically check the cutting area, the logs or processed products.*¹⁷ Khusus untuk Provinsi Kalimantan Timur lemahnya pengawasan tidaklah mengherankan karena para pengawas yang terbatas jumlah dan kemampuannya harus mengawasi 120 pemegang HPH, ratusan kontraktor dan subkontraktor, 15 juta ha hutan yang dibagi ke dalam 35 kecamatan. Belum lagi persoalan menjaga taman nasional dan hutan lindung.¹⁸

Alasan lain yang mempersulit pengawasan di lapangan berkaitan dengan kenyataan bahwa kekuasaan dan kontrol di sektor kehutanan selama Orde Baru sangat tersentralisasi sehingga aparat pemerintah di daerah tidak berdaya dalam menegakkan aturan yang ada (*law enforcement*). Kantor Dinas Kehutanan baik di tingkat provinsi maupun kabupaten hanya merupakan perpanjangan tangan dari pusat sehingga mereka tidak mempunyai komitmen untuk mengambil inisiatif dalam penegakan hukum. Pembagian tugas atau wewenang antara pusat dan daerah hanya bersifat umum sehingga menyulitkan aparat di daerah untuk menerjemahkannya ke dalam tindakan nyata. Pejabat di daerah juga mengalami hambatan psikologis dalam menjatuhkan sanksi kepada pengusaha yang melanggar aturan karena para pengusaha tersebut memiliki koneksi politik dengan pejabat-pejabat di Jakarta. Apalagi dalam pelaksanaan tugas pengawasan di lapangan para pejabat di daerah dibayar oleh pengusaha sehingga mereka tidak dapat menjalankan tugasnya secara obyektif dan profesional.

Ketidakpuasan Gubernur Kalimantan Timur pernah disampaikan melalui laporan kepada Menteri Dalam Negeri dan Kepala Staf Angkatan Darat tentang ketidakpatuhan para pemegang HPH dalam mengeksploitasi hutan. Mereka tidak melakukan penanaman kembali dan mengabaikan kerusakan lingkungan hidup serta tidak mengganti pekerja asing dengan pekerja dalam negeri

¹⁷ John A. Gray and Hadi Soetrisno, *op. cit.* hal. 17.

¹⁸ Ruth Daroesman, *loc. cit.*

seperti yang diperintahkan oleh pemerintah pusat.¹⁹ Dalam laporannya kepada Kepala Staf Angkatan Darat, Gubernur mengungkapkan keluhannya tentang kinerja pemegang HPH kedua terbesar di Kalimantan Timur yang merupakan perusahaan patungan MNC AS Weyerheuser dengan sebuah yayasan yang dikontrol AD di Jakarta karena melanggar berbagai ketentuan tentang reforestasi dan lingkungan hidup di wilayah konsesinya sekitar Balikpapan.²⁰ Dari segi pemungutan pajak atas hasil hutan (*rent appropriation*) juga pemerintah Indonesia mengalami kerugian karena realisasinya yang tidak optimal. Ruzicka yang melakukan penelitian antara tahun 1972/1973 – 1976/1977 yang mengaitkan antara tingkat profitabilitas dari pemegang HPH dan efisiensi pemungutan pajak menyimpulkan bahwa: *the estimates of total resource rents and their division between timber concessionaires and the government have shown that the tax regime did not achieve the full rent appropriation.*²¹

Proses konglomerasi industri kayu mulai terjadi pada akhir tahun 1980an tatkala pemerintah Indonesia mendorong peningkatan ekspor non-migas. Proses konglomerasi di sektor kehutanan terjadi karena adanya konsentrasi pemilikan wilayah konsesi hutan dan industri pengolahan di tangan beberapa perusahaan karena skala usaha mereka yang besar dan kedekatan dengan para penguasa di Jakarta. Dalam hal ini pemerintah daerah tidak berdaya dalam mengendalikan aktivitas bisnis mereka dan bahkan pemerintah daerah yang dipaksa untuk memfasilitasi kelancaran urusan birokrasi bagi para konglomerat.

Proses konglomerasi berawal dari kebijakan pemerintah yang berasumsi bahwa perusahaan besar (*big business*) dibutuhkan untuk bisa bersaing di pasar global. Ada dua faktor yang mendorong

¹⁹ "Laporan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia", Samarinda, 23 Agustus 1972.

²⁰ "Laporan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur kepada Kepala Staf Angkatan Darat" dikutip dalam Chris Manning, *op. cit.* hal. 59.

²¹ I. Ruzicka "Rent Appropriation in Indonesian Logging: East Kalimantan 1972/1973 – 1976/1977", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume XV, No. 2, July 1979, hal. 72.

terjadinya proses konglomerasi. Pertama, Keputusan Menteri Kehutanan No. 195/Kpts-IV/84 tentang penggabungan (*amalgamation*) antara pemegang HPH dengan industri kayu yang tujuan utamanya adalah mengintegrasikan industri di sektor kehutanan. Para pengeritik mengatakan bahwa kebijakan ini hanya akan menguntungkan para pengusaha besar.²² Kedua, pemerintah juga memberi izin kepada para pemegang HPH yang tidak memiliki industri pengolahan untuk mengkontrakkan wilayah konsesinya kepada industri besar dengan mengenakan biaya yang disepakati bersama. Dengan demikian pengusaha besar yang memiliki fasilitas pengolahan meningkatkan kapasitas industrinya tanpa memperhitungkan keterbatasan daya dukung hutan sebagai sumber bahan mentah.

Data dari tahun 1993 menunjukkan bahwa ada 12 kelompok pengusaha yang mendominasi industri kayu lapis (*plywood industries*) di Indonesia yaitu: Barito Pacific Group, Alas Kusuma Group, Djajanti Timber Group, Bumi Raya Utama Group, Kayu Lapis Indonesia, Tanjung Raya Group, Hutan Raya Indonesia (HUTRINDO), Raja Garuda Mas Group, Sumber Mas Timber Group, Surya Damai Group dan Benua Indah Group.²³ Di Kalimantan Timur terdapat 9 perusahaan swasta yang memiliki wilayah konsesi seluas 5 juta ha atau hampir separuh luas wilayah yang diizinkan pemerintah untuk dieksploitasi di provinsi tersebut. Kesembilan perusahaan itu adalah Kiani Lestari, Sumalindo Lestari Jaya, Roda Mas Timber Kalimantan Coy, Sumber Mas Timber, Harjohn, Kayu Lapis Indonesia, Barito Pacific Timber, Dayak Besar Timber dan Inne Donghwa.²⁴

²² *Asiaweek*, August 10, 1994. Sebagai ilustrasi Barito Pacific Timber Group, konglomerat kayu terbesar, memiliki wilayah konsesi seluas 5,5 juta ha di seluruh Indonesia dan mengoperasikan 54 perusahaan logging dan pengolahan kayu. Lihat Adam Schwarz and Jonathan Friedland (1992). "Green Fingers". *Far Eastern Economic Review*, March 12, 1992. hal. 42-46; *Tempo*, 17 Juli 1993, hal. 27; *PROSPEK*, 4 September 1993, hal. 21.

²³ PT Carpicorn Indonesia Consult Inc. (1993). *Study on Plywood Industry and Market in Indonesia*. Jakarta.

²⁴ *Ibid.*

Ada beberapa asosiasi pengusaha yang dibentuk untuk mempromosikan kepentingan industri kayu. Asosiasi yang paling berpengaruh adalah Asosiasi Pengusaha Kayu Indonesia (Apkindo) yang menghimpun lebih dari seratus pengusaha kayu lapis. Pada tahun 1984 pemerintah memberikan wewenang kepada Apkindo untuk mengeluarkan izin pendirian industri kayu lapis.²⁵ Apkindo juga diberi wewenang untuk membuat keputusan tentang volume produksi nasional, harga dan distribusi quota ekspor untuk setiap anggota yang wajib dituruti. Pentingnya peranan Apkindo ini tidak terlepas dari peran pemimpinnya M. Bob Hasan yang sangat dekat dengan Soeharto.²⁶ Memang diakui bahwa peranan M. Bob Hasan sangat menentukan keberhasilan Indonesia menjadi eksportir terbesar kayu lapis di dunia. Bahkan beliau menentukan *terms of trade* untuk kayu lapis karena mendapat kepercayaan dari Soeharto sendiri.²⁷

Di samping Apkindo, masih ada dua asosiasi juga yang turut berpengaruh dalam pengambilan keputusan yaitu Asosiasi Pengusaha Kayu Indonesia (APHI) dan Masyarakat Perhutanan Indonesia (MPI). APHI menjalankan fungsi sebagai mediator antara pemerintah dan pemegang HPH. Tugasnya adalah mengumpulkan iuran dari anggotanya yang kemudian digunakan untuk *survey* dan *inventory* hasil hutan. MPI adalah wadah yang memayungi semua asosiasi industri per kayu Indonesia dan berfungsi sebagai organisasi yang membangun citra perusahaan hutan Indonesia baik di dalam negeri maupun di dunia internasional. MPI melakukan kampanye melalui media internasional untuk mengimbangi kampanye yang menyudutkan pemerintah Indonesia dalam eksploitasi hutan. Di sini terlihat bagaimana kedekatan antara pejabat politik dan pengusaha dilembagakan dalam bentuk berbagai

²⁵ M. Hasan (1991). "The Indonesian Woodpanel Industry". *Unasylva*, 167, Vol. 42.

²⁶ Raphael Pura (1995). "As Soeharto Crony and Head of Timber Cartel, Indonesia's Hasan Has and Likes to Wield Power". *Asian Wall Street Journal*, January, 23; *Asiaweek*, 10 February, 1995, hal. 42-43; *The Economist*, 18 April 1992. hal. 62-63.

asosiasi dengan kewenangan yang bahkan melampaui birokrasi pemerintah itu sendiri. Hubungan antara penguasa dan pengusaha ini mencapai puncaknya pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Soeharto ketika beliau mengangkat M. Bob Hasan sebagai Menteri Perdagangan dan Industri. KKN dalam industri perkebunan merupakan salah satu simpul penyelewengan kekuasaan selama pemerintahan Soeharto yang sangat berpengaruh dan sulit untuk diintervensi oleh pihak luar.

KKN yang melibatkan pengusaha dan pengusaha di sektor kehutanan terbukti nyata dalam pengumpulan Dana Reboisasi (DR) di mana triliunan rupiah yang seharusnya digunakan untuk reforestasi dan kelestarian hutan diselewengkan oleh sejumlah pejabat pemerintah dan pengusaha tanpa dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Salah satu pengusaha yang harus berhadapan dengan pengadilan karena korupsi penyalahgunaan dana ini adalah Probosutedjo, adik mantan Presiden Soeharto.²⁸ Selain itu M. Bob Hasan sendiri juga harus mendekam di penjara karena kasus korupsi yang dilakukannya selama pemerintahan Orde Baru. Sebelum tahun 1980 pemerintah terlalu optimis bahwa eksploitasi hutan dengan sendirinya akan menjamin kelestariannya berdasarkan pedoman teknis yang ada. Keputusan Menteri Pertanian No. 16/Kpts/3/1969, misalnya, diterapkan kepada semua pemegang HPH. Selain itu ada juga Keputusan Direktorat Jenderal Kehutanan No. 35/Kpts/DD/I/72 yang memberikan pedoman teknis dalam penebangan kayu agar terjamin kelestarian hutan.²⁹

Ternyata mengandalkan pedoman teknis tidak membawa hasil yang diharapkan karena para pemegang HPH tidak mematuhi. Karena itu pemerintah mengeluarkan lagi Keputusan Presiden No. 35/1980 yang mewajibkan semua pemegang HPH untuk membayar Dana Jaminan Reboisasi sebesar 4 dolar AS untuk setiap meter kubik kayu yang dihasilkan. Deposit ini dapat diambil kembali kalau perusahaan dapat menunjukkan bukti bahwa mereka sudah

²⁸ *Kompas*, 1 Desember 2005.

²⁹ Tim Ekonomi WALHI (1993). "Sustainability and Economic Rent in Indonesian Forestry Sector". Jakarta. hal. 31.

melakukan proses reboisasi. Keputusan Menteri Kehutanan No. 162/Kpts-II/1984 menciptakan peluang penggunaan dana tersebut untuk membuka Hutan Tanaman Industri (HTI). Selain itu pengusaha yang dinilai mampu mengembangkan HTI dibebaskan dari kewajiban membayar Dana Reboisasi. Sekali lagi kebijakan ini sangat menguntungkan pengusaha besar dan yang memiliki kedekatan dengan penguasa.

Pada tahun 1989 pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 31/1989 yang mengatur kewajiban membayar DR sebesar 7 dolar AS untuk setiap meter kubik kayu bulat. Bersamaan dengan itu pemerintah juga menerapkan *system of silviculture* dengan nama Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) yang intinya adalah penebangan secara selektif yang diikuti oleh penanaman kembali. Tahun 1990 pemerintah menaikkan lagi DR menjadi 10 dolar AS per meter kubik kayu bulat. Akhirnya tahun 1993 pemerintah menaikkan lagi DR tetapi ada perbedaan antara wilayah Kalimantan dan Maluku dan Irian Jaya. Untuk wilayah Kalimantan dikenakan pungutan sebesar 16 dolar AS dan untuk daerah lainnya sebesar 13 dolar AS.³⁰

Pembayaran DR dilakukan dengan menggunakan rekening atas nama Menteri Kehutanan. Pada tahun 1993 diperkirakan jumlahnya mencapai 1,3 triliun rupiah tetapi tidak banyak diketahui bagaimana pemerintah mengalokasikan dana non-bujeter ini karena tidak jelas petanggungjawabannya. Dikatakan bahwa Menteri Kehutanan harus membuat proposal dan Presiden Soeharto sendiri yang memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolaknya.³¹ Pada tahun 1994 jumlah DR yang terkumpul menjadi 2 triliun ditambah dengan bunganya 900 miliar rupiah.³² Departemen Kehutanan hanya memberikan informasi yang sangat umum tentang penggunaan DR dan tidak ada pihak yang secara independen melakukan audit tentang kebenaran dari laporan tersebut. Dikatakan bahwa DR telah

³⁰ *Indonesian Commercial Newsletter* 27 April 1993; *Tempo*, 24 April 1993, hal. 91.

³¹ *Tempo*, 24 April 1993; Margot Cohen. 1994. "Culture of Awareness. *Far Eastern Economic Review*, November 7.

³² L. R. Baskoro (1994). "Dan Presiden Pun Digugat". *Forum Keadilan*, Nomor 11/III/15 September.

dimanfaatkan untuk HTI, rehabilitasi lahan, pembuatan batas-batas hutan dan peruntukannya, penelitian dan pengembangan HTI, pendidikan dan pelatihan untuk profesional kehutanan. Sebagian dari bunga DR digunakan untuk pembelian lahan bagi kantor dinas kehutanan di tingkat provinsi. Menurut studi yang dilakukan oleh ADB, dari tahun 1989 sampai dengan 1993 hanya 16 % dari DR yang digunakan. Laporan itu selanjutnya menulis: "*direct funding of natural forest rehabilitation and conservation activity formed only 3 percent of allocated funding*". Laporan tersebut menyimpulkan: *There is evidence of considerable and increasing flexibility on how funds are spent.*³³ Puncak dari ketidakpuasan publik atas pemanfaatan DR terjadi ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 42/1994 tentang penggunaan DR sebesar 185 juta dollar AS untuk pengembangan Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN) yang dipimpin oleh Menteri Riset dan Teknologi pada waktu itu B.J. Habibie. Kebijakan ini mengundang protes yang keras dari aktivis lingkungan hidup karena pemerintah telah melanggar aturan yang mengatakan bahwa DR hanya digunakan untuk reboisasi. Untuk itu sejumlah NGO menggugat Presiden ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Meskipun gugatan ini ditolak,³⁴ kejadian ini menjadi preseden selanjutnya untuk pembangunan birokrasi yang lebih bertanggungjawab dan transparan di Indonesia.

Pertarungan kepentingan antara pemerintah dan pengusaha kayu di satu pihak dengan NGO lingkungan hidup di pihak lain tidak hanya menyangkut penggunaan DR tetapi juga hal-hal lain yang berkaitan dengan prinsip-prinsip eksploitasi hutan yang berkelanjutan. Ada perbedaan yang cukup mendasar antara kedua kelompok dalam menyikapi pentingnya kelestarian lingkungan hidup dalam eksploitasi hutan. Pemerintah dan pengusaha kayu lebih mementingkan konsep atau pendekatan *state or bureaucratic environmentalism* yang mengutamakan pertimbangan kepentingan negara dalam pembangunan tanpa mengubah struktur sosial

³³ Margot Cohen. *op.cit.* hal. 44.

³⁴ Richard Borsuk (1994). "Indonesian Court Dismisses Lawsuit Against Soeharto". *The Asian Wall Street Journal*. November 7, 1994. hal. 24.

ekonomi dalam masyarakat. Kelompok NGO lebih mengutamakan pendekatan *community-based environmentalism* yang lebih partisipatoris di mana ada pengakuan yang tegas tentang hak-hak sosial ekonomi penduduk lokal. Menurut George Adotjondro, *state environmentalism* merupakan upaya pemerintah untuk mengkooptasi aktivis lingkungan agar mereka tidak mengancam kepentingan ekonomi dan politik dari penguasa.³⁵ Konflik antara pengusaha kayu yang tergabung dalam MPI pimpinan M. Bob Hasan muncul ke permukaan ketika MPI menggelar kampanye untuk membangun citra positif eksploitasi hutan di Indonesia karena ada ancaman konsumen di negara maju (AS dan Eropa Barat) akan memboikot produk kayu dari Indonesia karena dituduh merusak lingkungan. Di AS MPI memasang iklan di harian *The New York Times*, televisi swasta di Inggris menolak untuk menayangkan iklan tersebut karena mereka meragukan kebenaran informasi yang terdapat di dalamnya. *Independent Television Commission* (ITC) menolak iklan tersebut setelah mendapat informasi dari NGO yang mengetahui bagaimana eksploitasi hutan di Indonesia telah merusak jutaan hektar hutan.³⁶

Konflik antara pengusaha kayu dengan NGO terjadi juga ketika PT Barito Pacific Timber mendaftarkan diri di Jakarta Stock Exchange (JSE) dan menawarkan sahamnya kepada publik. Sejumlah NGO internasional seperti *Forest Monitor*, *Green Peace* dan *Japan Tropical Action Network* memboikot penawaran tersebut karena perusahaan tersebut dianggap belum melaksanakan kewajibannya untuk melestarikan hutan di wilayah konsesinya.³⁷ Kelompok NGO juga memprotes kebijakan pemerintah yang mengizinkan pengusaha HTI yang hanya dengan bekal rekomendasi dari konsultan dapat menjual sahamnya kepada publik. Persoalannya dalam HTI tersebut ada penyertaan modal pemerintah

³⁵ *Inside Indonesia* December 1994, hal. 23.

³⁶ Adyan Soeseno dan Iskandar Siregar, "Iklan Dilarang, Hutan Ditebang". *Forum Keadilan* No. 11/III/1994 hal. 68; Yesman Mansyur dan Aribowo Suprayogi, "Perang MPI Lawan LSM", *Editor* No. 33/VI/1994, hal. 47.

³⁷ *Tempo* 28 Agustus 1993.

dan terkait juga dengan prinsip bahwa hutan adalah milik negara.³⁸ Di sini tampak jelas bagaimana pembuatan kebijakan publik sangat ditentukan oleh kombinasi kepentingan pejabat pemerintah dan pengusaha dengan mengorbankan kepentingan publik dan kelestarian lingkungan hidup. Tidaklah mengherankan kalau NGO selalu memposisikan dirinya sebagai lawan atau musuh dari pengusaha dan berusaha membela kepentingan publik terutama penduduk lokal yang tergusur akibat eksploitasi hutan secara komersial. Dalam uraian selanjutnya kita akan membahas secara kritis bagaimana pemerintah berusaha melalui berbagai program pembangunan yang tujuannya melibatkan penduduk lokal dalam pengusahaan hutan.

Salah satu bagian dari penelitian ini adalah membahas bagaimana dampak dari eksploitasi hutan secara komersial selama Orde Baru terhadap kesejahteraan penduduk lokal atau masyarakat tingkat akar rumput (*grassroots*). Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan pemerintah cenderung lebih mementingkan pengusaha daripada penduduk lokal. Bahkan penduduk lokal kehilangan sumber penghidupannya (*livelihoods*) karena tergusur dari wilayah hutan yang dikontrol oleh pemegang HPH. Penduduk lokal sama sekali tidak diikutsertakan dalam pemilikan HPH dan bahkan dianggap sebagai pihak yang menghalangi pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Seperti telah disinggung sebelumnya konflik sering terjadi antara penduduk lokal dengan pemegang HPH karena wilayah konsesi perusahaan tumpang tindih dengan tanah adat. Pemerintah cenderung membela kepentingan pengusaha ketika konflik seperti itu terjadi. Tidak jarang penduduk lokal diintimidasi oleh aparat keamanan yang dibayar oleh perusahaan yang merasa terganggu oleh kehadiran *indigenous people* di wilayah konsesinya.

Salah satu program pembangunan yang dirancang secara formal oleh pemerintah pusat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal adalah Bina Desa Hutan (BDH). Departemen Kehutanan mengambil inisiatif untuk merancang kebijakan yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 691/Kpts-

³⁸ Bambang Aji dan Hannibal WYW, "Hutan Masuk Bursa", *Forum Keadilan*, No. 19/III/5 Januari 1995, hal. 78.

II/91 tentang Peranan Pemegang Hak Pengusahaan Hutan dalam Masyarakat di dalam dan di sekitar Hutan dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 69/Kpts-II/95 tentang Kewajiban Pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri dalam Pembinaan Masyarakat Desa Hutan. Dari perspektif pemerintah pusat BDH dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan penduduk lokal, menciptakan lapangan kerja, membangun infrastruktur seperti jalan, rumah ibadah, jembatan, dan irigasi. Dari tujuan-tujuan ini tampak bahwa pemerintah pusat bertolak dari asumsi bahwa praktek ladang berpindah (*shifting cultivation*) merupakan sebab utama kerusakan hutan sehingga perlu ada pembinaan bagi masyarakat lokal. Dominasi pemerintah pusat dalam memformulasikan kebijakan ini mengabaikan peran pemerintah daerah dan penduduk lokal itu sendiri. Tampaknya pemerintah hanya menerima masukan dari pengusaha hutan yang selalu mempersalahkan para peladang berpindah dalam menjelaskan degradasi lingkungan.

Ditinjau dari kepentingan penduduk lokal BDH tidak membawa perubahan yang berarti karena tidak menyelesaikan persoalan mendasar tentang kemiskinan dan ketertinggalan penduduk lokal di tengah maraknya eksploitasi hutan secara komersial. Tokoh-tokoh masyarakat dan pejabat pemerintah daerah yang diwawancarai penulis selama penelitian pada umumnya menuntut pemerintah untuk mengakui hak-hak tradisional penduduk lokal atas tanah adat yang secara turun-temurun diwariskan dari generasi sebelumnya. Apa yang diperoleh oleh penduduk lokal tidak ada artinya dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh pemegang HPH dari eksploitasi hutan. Meskipun realisasi anggaran untuk BDH untuk Kalimantan Timur cukup tinggi seperti yang terlihat dari tabel 3, namun banyak pihak yang meragukan validitas data yang dilaporkan oleh pemerintah karena tidak adanya transparansi dalam penentuan jumlah anggaran yang harus dikeluarkan oleh perusahaan. Misalnya, sulit diverifikasi kejujuran pemegang HPH apakah mereka tidak melakukan *mark up* demi membangun citra positif di mata pemerintah dan masyarakat.

Tabel 3: Jumlah Pemegang HPH, Desa Binaan dan Realisasi Anggaran BDH di Kalimantan Timur (per kabupaten³⁹)

Kabupaten	Jumlah HPH	Jumlah Desa Binaan	Realisasi Anggaran 1991 – 1995 (Rp)
Bulungan	17	56	1.397.536.090
Berau	15	35	1.276.964.701
Kutai	54	134	4.870.202.073
Pasir	6	20	453.891.615
Total	92	245	7.998.594.479

Sumber: Dinas Kehutanan Kalimantan Timur (1995). "Inventarisasi Pembinaan/Kegiatan HPH Bina Desa Hutan Provinsi Kalimantan Timur 1992/1993 – 1995/1996". Samarinda

Studi yang dilakukan oleh berbagai lembaga independen mengungkapkan beberapa kelemahan dari BDH. Pertama, baik pada tahap perencanaan maupun implementasi partisipasi masyarakat sifatnya manipulatif dan pendekatan utama yang dipakai adalah *charity* sehingga menciptakan mental ketergantungan masyarakat dan menghancurkan tradisi *self-reliance* yang mereka miliki. Kedua, penamaan program itu sendiri menunjukkan sikap feodal dan arogansi pemerintah pusat karena memposisikan pemerintah dan perusahaan sebagai pihak yang secara moral lebih tinggi sehingga memiliki legitimasi untuk "membina" masyarakat desa yang dianggap lebih rendah. Ketiga, program BDH dapat dilihat sebagai instrumen pemerintah dan perusahaan swasta untuk membebaskan diri dari tanggungjawab mereka yang sesungguhnya dalam menyejahterakan masyarakat. Akhirnya, karena adanya dominasi pemerintah pusat dan pengusaha, maka BDH tidak terintegrasi ke dalam pembangunan daerah.

Pentutup: Belajar dari Kegagalan Politik Orde Baru

Nuansa kepentingan politik dan ekonomi penguasa dalam pengelolaan SDA selama Orde Baru begitu kuat sehingga unsur

³⁹ Jumlah kabupaten sekarang sudah bertambah setelah ada pemekaran.

kelestarian lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat lokal terabaikan. Dengan adanya peraturan perundangan yang baru mestinya pemerintah daerah memiliki peluang untuk mempromosikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sehingga resource base khususnya hutan tidak hilang begitu saja tetapi dilestarikan untuk pembangunan daerah. Pelajaran amat penting yang kita petik dari kegagalan politik pengelolaan SDA adalah sentralisasi kekuasaan dan kontrol belum tentu menjamin kelestarian lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan seperti yang diamanatkan Undang Undang dan Konstitusi. Partisipasi masyarakat yang memiliki *local wisdom* tidak hanya mendukung manajemen SDA secara berkelanjutan tetapi juga meningkatkan kesejahteraan mereka. Sayangnya dalam era otonomi daerah saat ini pemerintah daerah kembali lagi mengulang kesalahan yang sama yang dilakukan sebelumnya yaitu melihat hutan hanya dari sudut pandang ekonomi dan tidak memperhitungkan hak generasi yang akan datang untuk menikmatinya. Hasrat pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan sustainability pengelolaan SDA. Apalagi kemampuan pemerintah daerah yang sangat terbatas untuk mencegah dan mengatasi praktek *illegal logging* yang akhir-akhir ini marak di berbagai daerah telah mengakibatkan degradasi lingkungan yang parah yang pada gilirannya mendatangkan bencana alam yang dasyat dan kerugian ekonomi yang tinggi. Ditinjau dari sudut *governance*, penelitian ini merekomendasikan agar pemerintah menggunakan pendekatan *policy network* yang didasarkan pada prinsip *recognized interdependence* antara semua *policy stakeholders* yang ada termasuk penduduk lokal. Hanya dengan pendekatan ini Indonesia dapat membebaskan diri dari fenomena *the tragedy of the commons* yang telah melanda negeri ini selama beberapa dekade belakangan ini.

Referensi:

Bambang Aji dan Hannibal WYW (1995). "Hutan Masuk Bursa", *Forum Keadilan*, No. 19/III/5 Januari.

- Baskoro, L. R. (1994) "Dan Presiden Pun Digugat". *Forum Keadilan*. Nomor 11/III/15 September.
- Borsuk, Richard (1994). "Indonesian Court Dismisses Lawsuit Against Soeharto". *The Asian Wall Street Journal*. November 7.
- Margot Cohen, Margot (1994). "Culture of Awareness. *Far Eastern Economic Review*. November 7.
- Daroesman, Ruth (1983). "An Economic Survey of East Kalimantan". *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*.
- Dye, Thomas R. (1992). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, David (1971). *The Political System*. New York: Alfred Knopf, Inc.
- Government of Indonesia, Department of Forestry, State Ministry of Population and Environment, Department of Interior and the International Institute for Environment and Development (IIED) (1985). *A Review of the Policies Affecting the Sustainable Development of Indonesia's Forest Lands*. Jakarta.
- Grindle, Merilee S. (1980). "Policy Content and Context in Implementation" dalam Merilee S. Grindle (ed.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gray, John A. dan Soetrisno Hadi (1989). *Forest Concession in Indonesia: Institutional Aspects*. Jakarta: Directorate General of Forest Utilization – Ministry of Forestry
- Government of Indonesia / FAO.
 - UTF/INS/065/INS/Forestry Studies. Field
 - Document No. VI – 1.
- Hasan, M. Bob (1991). "The Indonesian Woodpanel Industry". *Unasylva*, 167, Vol. 42.
- Kohler, L.G. (1983). "Wood Processing in East Kalimantan: Case Study of Industrialization and Foreign Investment in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.
- Laswell, Harold (1958). *Politics: Who Gets What, When and How*. New York: World Publishing.
- Manning, Chris (1971). "The Timber Boom: With the Special Reference to East Kalimantan". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* VIII. 3.

- Mansyur, Yesman dan Aribowo Suprayogi, "Perang MPI Lawan LSM", *Editor* No. 33/VI.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Melbourne: Cambridge University Press.
- PT Carpricom Indonesia Consult Inc. (1993). *Study on Plywood Industry and Market in Indonesia*. Jakarta.
- Pura, Raphael (1995). "As Soeharto Crony and Head of Timber Cartel, Indonesia's Hasan Has and Likes to Wield Power". *Asian Wall Street Journal*, January, 23.
- Riggs, Fred. W. (1963). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Honolulu: East – West Center.
- Ruzicka, I. (1979) "Rent Appropriation in Indonesian Logging: East Kalimantan 1972/1973 – 1976/1977", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume XV, No. 2, July.
- Schwarz, Adam and Jonathan Friedland (1992). "Green Fingers". *Far Eastern Economic Review*, March 12.
- Soeseno, Adyan dan Iskandar Siregar, "Iklan Dilarang, Hutan Ditebang". *Forum Keadilan* No. 11/III/1994 hal. 68.
- Tim Ekonomi WALHI (1993). "Sustainability and Economic Rent in Indonesian Forestry Sector". Jakarta.
- Wells, L. (1971). "SEADAG Report". February 25-26.
- Yin, Robert, K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Second Edition. Applied Research Methods Series. Vol. 5. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zerner, Charles (1990). *Legal Options for the Indonesian Forestry Sector*. Jakarta: Directorate General of Forest Utilization – Ministry of Forestry – Government of Indonesia / FAO, UTF/INS/065/INS: Forestry Studies.