

# Implikasi Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Beberapa Aspek di Sektor Kehutanan

Studi Kasus di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan

Putu Oka Ngakan  
Amran Achmad  
Kahar Lahae  
Heru Komarudin  
Akhmad Tako



Australian Government  
Australian Centre for  
International Agricultural Research



# CIFOR REPORTS ON DECENTRALIZATION AND FORESTS IN INDONESIA

## District and Provincial Case Studies

---

**Case Study 1.** McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation, local communities and forest management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 2.** McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation and forest management in Kapuas District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 3.** Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., and Djogo, T. 2001. The impacts of decentralisation on forests and forest-dependent communities in Malinau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 4.** Casson, A. 2001. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 5.** Casson, A. 2001. Decentralisation of policymaking and administration of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District. Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Studies 6 and 7.** Potter, L. and Badcock, S. 2001. The effects of Indonesia's decentralisation on forests and estate crops in Riau Province: Case studies of the original districts of Kampar and Indragiri Hulu. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 8.** Soetarto, E., Sitorus, MTF and Napiri, MY. 2001. Decentralisation of administration, policy making and forest management in Ketapang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 9.** Obidzinski, K. and Barr, C. 2003. The effects of decentralisation on forests and forest Industries in Berau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 10.** Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. The Complexities of Managing Forest Resources in Post-decentralization Indonesia: A Case Study from Sintang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 10b.** Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. Kompleksitas Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 11.** Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi: The History, Realities and Challenges of Decentralized Governance. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 11b.** Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. Dinamika Proses Desentralisasi Sektor Kehutanan di Sulawesi Selatan: Sejarah, Realitas dan Tantangan Menuju Pemerintahan Otonomi yang Mandiri. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 12.** Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. The Impacts of Forestry Decentralization on District Finances, Local Community and Spatial planning: A Case Study in Bulungan District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 12b.** Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Penataan Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 13.** Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. The Impacts of Special Autonomy in Papua's Forestry Sector: Empowering Customary Communities (*Masyarakat Adat*) in Decentralized Forestry Development in Manokwari District. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 13b.** Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. Dampak Otonomi Khusus di Sektor Kehutanan Papua: Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 14.** Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Local Policy-making Mechanisms: Processes, Implementation and Impacts of the Decentralized Forest Management System in Tanjung Jabung Barat District, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 14b.** Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan: Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

**Case Study 15b.** Ngakan, P.O., Achmad, A., Lahae, K., Komarudin, H., Tako, A., 2007. Implikasi Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Beberapa Aspek di Sektor Kehutanan: Studi Kasus di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

---

# Implikasi Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Beberapa Aspek di Sektor Kehutanan

Studi Kasus di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan

Putu Oka Ngakan  
Amran Achmad  
Kahar Lahae  
Heru Komarudin  
Akhmad Tako

Ngakan, P. O., *et al.*

Implikasi Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Beberapa Aspek di Sektor Kehutanan: Studi Kasus di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan /oleh Putu Oka Ngakan, Amran Achmad, Kahar Lahae, Heru Komarudin dan Akhmad Tako. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007.

ISBN 978-979-1412-48-3  
63p.

© 2007 by Center for International Forestry Research  
All rights reserved

Center for International Forestry Research  
Mailing address: P.O. Box 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia  
Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100  
E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)  
Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

# Daftar Isi

Singkatan & Akronim	vii
Kata Pengantar	ix
Ringkasan	x
1. Pendahuluan	1
2. Metode Penelitian dan Profil Kabupaten Luwu Utara	2
2.1 Lokasi Penelitian	2
2.2 Metode Penjaringan Data	2
2.3 Profil Kabupaten Luwu Utara	3
3. Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah	5
3.1 Apa yang Berubah?	5
3.2 Hubungan dalam Bidang Pemanfaatan Sumberdaya Hutan	6
3.3 FKKSS dan Sinergitas Pembangunan Kehutanan Daerah	8
3.4 Kebijakan Kehutanan Provinsi di bawah UU 32/2004	8
3.5 Kebijakan Kehutanan Kabupaten di bawah UU 32/2004	9
3.6 Peluang Kebijakan Kehutanan Daerah ke Depan	11
3.7 Proses multipihak dalam pembuatan kebijakan kehutanan daerah	12
4. Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah dan Pemanfaatan Ruang Kehutanan	15
4.1 Konsekuensi Perubahan Kebijakan Otoda terhadap Tata Ruang	15
4.2 Kajian mengenai penataan ruang kehutanan	16
4.3 Tata Ruang Kehutanan Luwu Utara versi Dinas Tata Ruang Provinsi	20
4.4 Klasifikasi penggunaan lahan hutan dan proses <i>de facto</i> yang ditemukan	21
4.5 Perambahan kawasan hutan oleh masyarakat	24
4.6 Peranan Dinas Hutbun dalam pengendalian perambahan hutan	26
4.7 Antara kerangka formal dan informal dalam penguasaan lahan	27
4.8 Mengapa kepemilikan lahan secara komunal tidak diakui?	28
5. Penerimaan Keuangan dan Sistem Penganggaran	30
5.1 Kebijakan perimbangan keuangan antara UU 22/1999 dan UU 32/2004	30
5.2 Penerimaan kabupaten dan provinsi dari sektor kehutanan	30
5.3 Belanja kehutanan Kabupaten Luwu Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan	34
5.4 Sistem anggaran berbasis kinerja di bawah Kepmendagri 29/2002	36
5.5 Implementasi Permendagri 13/2006	41

6. Otonomi dan Kelembagaan Pada Tingkat Desa	43
6.1 Implementasi otonomi desa	44
6.2 Pelibatan masyarakat desa dalam pembuatan kebijakan dan pembangunan	45
6.3 Kelembagaan masyarakat di desa	46
7. Dampak Penelitian	48
7.1 Dampak pada tingkat kabupaten	48
7.2 Dampak pada tingkat desa	49
8. Kesimpulan dan Rekomendasi	52
8.1 Kesimpulan	52
8.2 Rekomendasi	53
Catatan Akhir	55
Daftar Pustaka	57
Lampiran	59
Lampiran 1. Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota menurut UU 32/2004	61
Lampiran 2. Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten menurut PP 25/2000 di bawah UU No. 22/1999	62

# Daftar Gambar

## Gambar

1. Bagan alur proses penyusunan perda oleh eksekutif, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa instansi terkait di Kabupaten Luwu Utara	13
2. Peta wilayah arahan pengembangan dalam RTRW Kabupaten Luwu Utara	18
3. Peta kawasan hutan yang <i>dioverlay</i> dengan peta wilayah pengembangan pembangunan di Kabupaten Luwu Utara	19
4. Peta kawasan hutan Kabupaten Luwu Utara versi Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan (kiri) dan versi Rencana Tata Ruang Kabupaten Luwu Utara (kanan)	21
5. Peta kelas penggunaan lahan Kabupaten Luwu Utara	22
6. Peta perubahan penggunaan lahan hutan menjadi semak/belukar di Kecamatan Sabbang dan Masamba	23
7. Hasil tumpang tindih peta kelas lereng dan padu serasi kecamatan Sabbang dan Kecamatan Masamba	24
8. Penerimaan Kabupaten Luwu Utara dari sektor kehutanan	31
9. Penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan	32
10. Realisasi (2000 - 2005) dan target (2006) belanja Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara dan Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan	35

# Daftar Tabel

## Tabel

1. Luas kawasan hutan di wilayah Kabupaten Luwu Utara antara sebelum dan sesudah pemekaran sebagian wilayahnya menjadi Kabupaten Luwu Timur.	4
2. UPT Departemen Kehutanan dan beberapa Sub Dinas Kehutanan di Provinsi Sulawesi Selatan yang menyelenggarakan kegiatan teknis operasional yang sama.	7
3. Izin usaha sektor kehutanan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara selama tahun 2005 sampai dengan 2006	11
4. Perubahan tutupan semak belukar yang mengindikasikan deforestasi hutan di Kecamatan Sabbang	23
5. tutupan semak belukar yang mengindikasikan deforestasi hutan di Kecamatan Masamba	24
6. Sebaran tipe hutan dan Areal Penggunaan Lain pada berbagai kelas kelerengan di Kecamatan Sabbang dan Masamba	25
7. Jenis pelayan ketatausahaan dan pemakaian kekayaan daerah pada sektor kehutanan yang dikenakan retribusi oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan	32
8. Jumlah rotan yang dihasilkan dari wilayah hutan sepanjang Sungai Patikala dalam kurun waktu 5 minggu dari tanggal 23 September - 29 Oktober 2005 beserta nilai pajaknya	33
9. Target pendapatan dan belanja dalam dokumen anggaran satuan kerja (DASK) Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara tahun anggaran 2005 dan 2006	35
10. Penjabaran arahan kebijakan umum (AKU) sektor kehutanan ke dalam program kegiatan.	39
11. Peraturan daerah terkait dengan desa	43

## Singkatan & Akronim

ABK	Anggaran Berbasis Kinerja
AKU	Arah Kebijakan Umum
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBDesa	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPDAS	Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
BPN	Badan Pertanahan Nasional
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bawasda	Badan Pengawasan Daerah
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAS	Daerah Aliran Sungai
DASK	Dokumen Anggaran Satuan Kerja
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Dinas Hutbun	Dinas Kehutanan dan Perkebunan
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
FKKSS	Forum Komunikasi Kehutanan Sulawesi Selatan
GNRHL	Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan
HP	Hutan Produksi
HPT	Hutan Produksi Terbatas
IHH	Iuran Hasil Hutan
JICA	Japan International Cooperation Agency
KMPHH	Kelompok Masyarakat Pemanfaat Hasil Hutan
KUA	Kebijakan Umum Anggaran
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LAPAL	Lembaga Pengabdian pada Alam Lestari
LHP	Laporan Hasil Produksi
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Musrenbang	Musyawaharah Perencanaan Pembangunan
Otoda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah

PAR	<i>Participatory Action Research</i>
PMD	Pemberdayaan Masyarakat Desa
PP	Peraturan Pemerintah
PPA	Prioritas Plafon Anggaran
PPAS	Prioritas Plafon Anggaran Sementara
Perda	Peraturan Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
RAPBD	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPBDesa	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja
RKA-SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RKT	Rencana Kerja Tahunan
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTRWK	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
Renja	Rencana Kerja
Renstra	Rencana Strategis
SDM	Sumberdaya Manusia
SKPD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SKSHH	Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
UNHAS	Universitas Hasanuddin
UPT	Unit Pelaksana Teknis
UU	Undang-Undang

# Kata Pengantar

Laporan ini memuat hasil penelitian kasus yang mengkaji implikasi perubahan kebijakan otonomi daerah dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kebijakan terkait lainnya terhadap beberapa aspek di sektor kehutanan, terutama menyangkut kewenangan, proses pengambilan kebijakan, tata ruang, sistem penganggaran dan otonomi desa. Penelitian diselenggarakan di Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya di Kabupaten Luwu Utara. Penelitian yang merupakan kerjasama antara the Center for International Forestry Research (CIFOR) dengan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin (UNHAS) ini adalah lanjutan dari penelitian kerjasama sebelumnya tentang dampak desentralisasi pada sektor kehutanan dengan tema “*Can Decentralization Work for Forests and the Poor?*”.

Persiapan yang kurang optimal dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan otonomi daerah telah memunculkan berbagai kendala, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sebagai akibatnya, dalam kurun waktu kurang dari lima tahun setelah diterapkan, kebijakan otonomi daerah mengalami perubahan dari yang sebelumnya UU 22/1999 menjadi UU 32/2004. Penelitian ini diselenggarakan selama satu tahun, sepanjang tahun 2006. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam perumusan kebijakan tentang implementasi desentralisasi di sektor kehutanan.

Banyak pihak telah memberikan kontribusi yang sangat berharga, sehingga penelitian yang diselenggarakan melalui pendekatan *action research* ini dapat berhasil dengan baik. Untuk itu, kami mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada Bupati beserta pimpinan dan staf dari beberapa Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten Luwu Utara, khususnya Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan Bappeda. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan atas kerjasama dan dukungan yang telah diberikan oleh pimpinan beserta staf dari DPRD Kabupaten Luwu Utara dan Balai Pusat Statistik Kabupaten Luwu Utara. Tak lupa juga kami menyampaikan terimakasih kepada Kepala Desa dan masyarakat Desa Sepakat, Desa Lantantalang (khususnya Dusun Balakala), dan Desa Sassa atas kerjasama aktifnya selama penelitian ini berlangsung. Pada tingkat provinsi Sulawesi Selatan kami mendapat banyak bantuan dan dukungan dari Kepala Dinas dan staf Dinas Kehutanan, staf Bappeda, staf Dinas Tata Ruang dan Pemukiman. Untuk itu kami menyampaikan penghargaan dan terimakasih.

Penghargaan yang tinggi disampaikan kepada CIFOR dan ACIAR yang telah memberikan kepercayaan kepada Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin untuk melaksanakan penelitian ini. Secara khusus ucapan terimakasih disampaikan kepada Ibu Doris Capistrano PhD, Direktur Forest and Governance Programme, Ibu Dr. Moira Moeliono, team leader, dan staf CIFOR Bapak Ahmad Dermawan dan Bapak Nugroho Adi Utomo atas dukungan dan bantuannya sejak dimulainya penelitian sampai laporan ini diterbitkan. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Gideon Suharyanto, Catur Wahyu dan Vidya Fitriani yang telah mendesain laporan ini dan membantu penerbitannya.

Semua pendapat yang tertuang dalam laporan ini merupakan pandangan pribadi para penulis dan bukan merupakan pandangan lembaga. Semoga informasi yang tertuang dalam laporan hasil penelitian kasus ini dapat bermanfaat bagi upaya penyempurnaan kebijakan desentralisasi sektor kehutanan di masa mendatang.

# Ringkasan

Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa karena disiapkan secara tergesa-gesa dan kurang optimal, penyelenggaraan sistem pemerintahan otonomi daerah (otoda) dibawah UU 22/1999 memunculkan berbagai permasalahan. Sebagai tanggapan dari keadaan tersebut dan hanya berselang tiga setengah tahun setelah berlakunya undang-undang tersebut, pemerintah menyempurnakan kebijakan otoda dengan mengeluarkan UU 32/2004. Dengan mengambil kasus studi di Sulawesi Selatan, khususnya di Kabupaten Luwu Utara, penelitian ini mempelajari berbagai implikasi dan dampak dari perubahan kebijakan otoda tersebut pada sektor kehutanan, antara lain terhadap: (1) kebijakan sektor kehutanan di daerah, (2) kebijakan penataan dan penggunaan ruang kehutanan di daerah dan (3) kebijakan penerimaan dan belanja di daerah.

Penelitian ini menemukan bahwa sampai saat penelitian ini berakhir pada Desember 2006, perubahan kebijakan otoda dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004 belum berimplikasi nyata terhadap kebijakan sektor kehutanan di daerah, baik pada tingkat provinsi Sulawesi Selatan maupun tingkat Kabupaten Luwu Utara. Hal tersebut dapat diketahui dari belum adanya perda atau peraturan tingkat daerah lainnya terkait dengan sumberdaya hutan yang diundangkan sampai Desember 2006. Terdapat dua hal yang nampak menyebabkan tidak atau belum adanya dampak yang nyata dari perubahan kebijakan otoda tersebut. Yang pertama adalah belum adanya hasil dari upaya mensinkronkan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan dengan otonomi daerah dalam UU 32/2004, khususnya bidang kehutanan yang dipandang sebagai urusan pilihan. Yang kedua, nampaknya pemerintah daerah saat ini lebih bijak dan berhati-hati dalam menyikapi perubahan kebijakan otoda. Mereka lebih mengambil sikap menunggu sampai semua peraturan perundangan yang mengatur pelaksanaan UU 32/2004 dikeluarkan, sehingga tidak terjadi lagi salah penafsiran yang mengakibatkan terjadinya konflik antara pemerintah pusat dan daerah, sebagaimana banyak terjadi di daerah lain sesaat setelah UU 22/1999 diberlakukan.

Tertatanya kembali relasi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi di bawah UU 32/2004 memberikan dampak yang cukup baik dalam memperbaiki koordinasi dalam hal perencanaan dan penataan ruang di daerah. Di bawah UU 32/2004, pemerintah provinsi kembali diberikan kewenangan untuk mengkoordinir perencanaan dan evaluasi tata ruang wilayah provinsi. Pemerintah kabupaten tidak lagi dapat secara sepihak merencanakan ruang wilayahnya tanpa memperhatikan dampaknya kepada kabupaten lain. Walau terdapat berbagai kekurangan dalam implementasinya dan hasilnya pun kurang memuaskan khususnya pada sektor kehutanan, pada tahun 2005 Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah menyelenggarakan "pemantauan dan evaluasi pengendalian pemanfaatan ruang kawasan andalan Palopo dan DAS Saddang" dengan melibatkan beberapa pemerintah kabupaten. Pada awal tahun 2006, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mulai melakukan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan lebih memperhatikan masukan dari wakil-wakil pemerintah kabupaten.

Dalam hal pemanfaatan ruang oleh masyarakat, walaupun secara *de-facto* perambahan kawasan hutan terus berlangsung sejalan dengan penambahan penduduk, perubahan kebijakan di bidang otoda tidak mendorong munculnya klaim hutan dan tanah adat oleh masyarakat sebagaimana terjadi sesaat setelah terbitnya UU 22/1999. Selain karena tidak berbarengan dengan eforia reformasi seperti yang terjadi di awal tahun 2000an, pasal-pasal dalam UU 22/1999 telah direvisi dan diuraikan secara lebih jelas dalam UU 32/2004 sehingga tidak memberikan peluang untuk ditafsirkan secara keliru.

UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menyertai UU 32/2004 menyempurnakan sistem perimbangan keuangan dari sektor kehutanan antara pemerintah pusat dan daerah, misalnya dalam hal status daerah penghasil dan dana reboisasi yang tidak lagi dikategorikan sebagai Dana Alokasi Khusus tetapi Dana Bagi Hasil. Berdasarkan data yang tersedia, penurunan penerimaan dari sektor kehutanan baik pada tingkat pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan maupun Kabupaten Luwu Utara bukan sebagai dampak dari perubahan kebijakan perimbangan keuangan daerah, melainkan akibat terjadinya pemekaran wilayah. Sebagian wilayah Provinsi Sulawesi Selatan telah dimekarkan menjadi Provinsi Sulawesi Barat, sementara itu sebagian wilayah Kabupaten Luwu Utara telah dimekarkan menjadi Kabupaten Luwu Timur.

Penelitian ini juga menyoroti perencanaan pembangunan dan penganggaran keuangan daerah di Kabupaten Luwu Utara berdasarkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Sistem yang dimaksudkan agar pembangunan daerah dapat terencana dan terselenggara secara lebih terukur dan bertanggung gugat tersebut tampak cukup memberikan harapan ke arah tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam menyusun rencana kerja, Pemerintah daerah terlihat berupaya mengikuti ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam kebijakan nasional dan membentuk perangkat yang diperlukan, seperti tim asistensi, yang berperan memperlancar penerapan sistem tersebut. Setiap satuan kerja, khususnya Dishutbun, juga terlihat berupaya menyusun rencana kerjanya dengan dasar perencanaan yang lebih terukur yang mengarah pada penggunaan dana secara lebih efisien. Namun demikian, lemahnya kapasitas sumberdaya manusia di daerah dan tidak jelasnya mekanisme insentif masih menjadi kendala penerapan sistem ABK seperti yang diharapkan.

Besarnya peluang pemerintahan desa dalam menyelenggarakan urusan sendiri atau otonomi desa didukung oleh adanya peraturan perundangan, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun kabupaten. Pemerintah tampaknya cukup berkomitmen untuk memberdayakan seluruh komponen masyarakat dalam pembangunan daerah dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintahan desa. Namun demikian, efektivitas penyelenggaraan otonomi desa akan sangat bergantung pada sejauhmana desa, masyarakatnya, kelembagaan lokal dan pemerintah desa mampu memahami dan menjalankan wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya. Kelembagaan lokal yang masih lemah masih menjadi kendala.

Pada tahun 2007, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru seperti PP 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, dan PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain mendorong pencapaian sistem pengelolaan hutan lestari, keluarnya peraturan tersebut juga memberi peluang keterlibatan masyarakat setempat dan pemerintah daerah dalam pembangunan kehutanan. Namun demikian, berbagai strategi pengelolaan sumberdaya hutan yang ditawarkan, seperti Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), Hutan Tanaman Rakyat, hutan desa, hutan kemasyarakatan dan kemitraan tampaknya masih perlu disosialisasikan dan dikonsultasikan secara lebih intensif dengan pemerintah daerah karena rendahnya pemahaman para pihak. Peran dan wewenang pemerintah daerah juga perlu diperjelas, khususnya terkait dengan masih belum jelasnya pembagian wewenang di bidang kehutanan.



# 1. Pendahuluan

Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan otonomi daerah (otoda) yang diberlakukan tanpa persiapan dan sosialisasi yang cukup di bawah Undang-Undang (UU) No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan berbagai permasalahan. Di sektor kehutanan, khususnya, desentralisasi yang tidak dipersiapkan dengan baik telah menyebabkan kebijakan yang tidak sinkron, tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi, baik antar instansi pemerintah secara horisontal dan vertikal maupun antar instansi dengan pemangku kepentingan lainnya, serta ketidakadilan dalam pembagian manfaat sumberdaya hutan (Ngakan *et al.*, 2005; Yasmi *et al.*, 2005; Samsu *et al.*, 2005; Barr *et al.*, 2006). Tidak jelasnya pembagian kewenangan dan tanggung jawab serta tidak sinkronnya UU 22/1999 dengan UU 41/1999 tentang Kehutanan telah mengakibatkan terjadinya saling tarik menarik kewenangan dalam pengelolaan hutan antara pemerintah pusat dan daerah.

Di satu sisi, ada kebutuhan bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumberdaya hutan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Di sisi lain, ada kekhawatiran sumberdaya hutan akan semakin rusak karena pemanfaatannya tidak didasarkan atas asas kelestarian. Penyelenggaraan otonomi daerah di sektor kehutanan sejak tahun 2000 diwarnai dengan pandangan tentang kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola sumberdaya hutan secara lestari dan berkeadilan. Pandangan lain melihat bahwa pemerintah pusat setengah hati untuk melimpahkan kewenangan dalam pengelolaan hutan, dan bahkan cenderung

terlalu terlibat di dalam kegiatan teknis operasional di daerah.

Pada tahun 2004, pemerintah mengeluarkan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah provinsi diberikan peranan yang lebih luas mengkoordinir pembangunan di daerah dan hubungan antar susunan pemerintahan menjadi lebih jelas. Sekalipun UU ini relatif lebih jelas mengatur kewenangan dan koordinasi di berbagai sektor, namun dalam implementasinya menyisakan pertanyaan tentang sejauh mana dampak dari perubahan kebijakan desentralisasi tersebut khususnya terhadap sektor kehutanan dan sumberdaya alam; bagaimana pembagian kewenangan dan tanggung jawab di bidang pengurusan hutan; bagaimana tata ruang dan sistem penganggaran ditata dan sejauh mana dampaknya terhadap masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan; bagaimana penerimaan keuangan dan perimbangannya.

Laporan ini mengkaji perubahan kebijakan desentralisasi dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004 dan implikasinya terhadap koordinasi antar tingkat pemerintahan di daerah, keterlibatan publik di dalam pengambilan keputusan, perencanaan tata ruang kabupaten, klaim lahan dan pengakuan hutan adat. Dari sisi finansial, laporan ini mengkaji penerimaan daerah dari sektor kehutanan, perimbangan keuangan di bawah kebijakan desentralisasi yang baru dan sistem anggaran berbasis kinerja. Sejauh mana desentralisasi memperkuat kelembagaan di tingkat desa juga didiskusikan dalam laporan ini.

## 2. Metode Penelitian dan Profil Kabupaten Luwu Utara

### 2.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Luwu Utara, Provinsi Sulawesi Selatan atas pertimbangan:

- (a) Kabupaten ini memiliki kawasan hutan paling luas di Provinsi Sulawesi Selatan, dengan keragaman fungsi kawasan hutannya. Sebagian besar kawasan hutan adalah berupa hutan lindung. Banyak masyarakat lokal tergantung hidupnya dari sumberdaya hutan;
- (b) Wilayah ini mengalami berbagai dinamika pengelolaan hutan, baik sebagai akibat dari berbagai kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten, maupun keinginan masyarakat. Dua perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang ada di kabupaten ini, misalnya, terpaksa dihentikan operasinya karena desakan dari masyarakat;
- (c) Pemerintah Kabupaten Luwu Utara sangat kooperatif dan memiliki komitmen untuk mengelola kawasan hutannya secara lestari. Selain manfaat ekonomi, kawasan hutan di kabupaten ini juga berfungsi sebagai perlindungan sentra-sentra produksi pertanian di daerah ini, terutama dari ancaman banjir dan kekeringan;
- (d) Kabupaten ini bersama dengan Provinsi Sulawesi Selatan merupakan daerah-daerah yang mengalami pemekaran wilayah sebagai dampak dari penyelenggaraan otda. Wilayah yang terbentuk akibat pemekaran wilayah cukup menarik untuk dikaji implikasinya terhadap tata kelola kehutanan dan kapasitasnya dari sisi teknis dan finansial.
- (e) Kabupaten ini telah menjadi lokasi penelitian aksi CIFOR tentang desentralisasi di sektor kehutanan sejak tahun 2001. Hasil pembelajaran yang sudah diperoleh

sebelumnya dan terbangunnya komitmen para pihak menjadi bahan pertimbangan dilanjutkannya penelitian ini di tempat yang sama.

### 2.2 Metode Penjaringan Data

Penjaringan data dilakukan mulai dari tingkat desa, kabupaten sampai dengan provinsi dengan pendekatan penelitian aksi partisipatif atau *Participatory Action Research* (PAR). Di tingkat provinsi, para pihak yang dilibatkan dalam penelitian ini antara lain Dinas Kehutanan, Bappeda, Dinas Tata Ruang dan Kependudukan, Dinas Pendapatan Daerah, Bagian Hukum dan beberapa Unit Pelaksana Teknis Departemen Kehutanan yang ada di Makassar. Di tingkat kabupaten, pemangku kepentingan yang dilibatkan adalah Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Hutbun), Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah, Bagian Keuangan, Bagian Hukum, Dinas Pertambangan dan Lingkungan Hidup, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Badan Pusat Statistik (BPS), aparat kepolisian dan pengusaha hasil hutan.

Penelitian aksi dan penjaringan informasi dilakukan di dua desa terpilih, yakni Desa Sepakat dan Desa Sassa. Keduanya adalah desa penelitian pada tahap sebelumnya, yang dipilih karena pertimbangan untuk melanjutkan proses yang telah dibangun sebelumnya dalam rangka mengubah pola pikir dan meningkatkan kapasitas masyarakat setempat dalam pemanfaatan sumberdaya hutan. Menjelang akhir periode penelitian, kegiatan penelitian diperluas ke Desa Lantan Tallang, yang lokasinya bersebelahan dengan Desa Sepakat. Hal ini dilakukan seiring dengan semakin intensifnya keterlibatan masyarakat desa tetangga di dalam pertemuan dan diskusi kelompok terfokus Desa Sepakat.

Adanya program transmigrasi di Desa Sepakat yang mendorong perbaikan infrastruktur desa dan semakin intensifnya interaksi penduduk desa dengan pihak luar menjadi alasan lain meluasnya lingkup lokasi penelitian ini di tingkat desa.

Di Desa Sassa, sebagian besar masyarakat tergantung hidupnya pada sumberdaya hutan dan lahan. Sebagian diantaranya tergolong minoritas dan pendatang yang tidak memiliki kepastian hukum atas lahan yang ditempatinya. Penelitian ini memfasilitasi masyarakat desa tersebut memperoleh kepastian hukum atas lahan yang ditinggalinya.

Pada saat penelitian dimulai, kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di tingkat desa dan kecamatan telah selesai diselenggarakan. Namun di tingkat kabupaten dan provinsi, dimulainya penelitian ini bertepatan dengan kegiatan penyusunan Arah Kebijakan Umum (AKU) dan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) untuk penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun 2006. Tim peneliti melakukan pengamatan sekaligus berdiskusi mengenai proses penyusunan RAPBD tahun tersebut.

Mekanisme dan tahapan penyusunan APBD sedikit mengalami perubahan dengan keluarnya Permendagri 13/2006<sup>1</sup> yang menggantikan Kepmendagri 29/2002<sup>2</sup>. RAPBD tahun 2007 yang sudah disusun pada akhir tahun 2006 mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam Permendagri 13/2006. Dengan demikian, mekanisme dan tahapan penyusunan APBD menurut kedua peraturan tersebut dapat diamati selama penelitian ini berlangsung.

Penjaringan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus dan wawancara, baik yang sifatnya formal maupun informal. Dalam penelitian ini, diskusi kelompok terfokus diselenggarakan sebanyak satu kali di tingkat provinsi, empat kali di tingkat kabupaten dan lebih dari lima kali di tingkat desa. Diskusi informal dan wawancara dilakukan dengan beberapa pemangku kepentingan dari instansi terkait dan wakil dari lembaga atau organisasi lainnya. Data dan informasi dikumpulkan dari berbagai dokumen dan laporan terkait seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten, Rencana Strategis (Renstra) Dinas Hutbun Kabupaten, Arah Kebijakan Umum (AKU) Kabupaten, Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK) Dinas Hutbun Kabupaten, Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) Dinas Hutbun Kabupaten selama beberapa tahun terakhir,

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Hutbun Kabupaten, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) dan Provinsi (RTRWP) dan Buku Luwu Utara dalam Angka. Beberapa Peraturan daerah (Perda) provinsi dan kabupaten yang terkait sektor kehutanan, dokumen RASK dan DASK Dinas Kehutanan Provinsi dan sumber pustaka lainnya juga dikumpulkan dan dianalisis.

### 2.3 Profil Kabupaten Luwu Utara

Luwu Utara merupakan kabupaten yang baru terbentuk tahun 1999. Pada mulanya kabupaten ini memiliki luas wilayah sekitar 14.348 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 19 kecamatan dan 271 desa/kelurahan. Jumlah penduduk Kabupaten Luwu Utara pada saat itu adalah 430.290 jiwa dengan laju pertumbuhan 3,4 persen. Pada tahun 2003, Kabupaten Luwu Utara mengalami pemekaran yang sebagian wilayahnya di bagian timur terpisah menjadi Kabupaten Luwu Timur. Dengan pemekaran tersebut, saat ini Kabupaten Luwu Utara mempunyai luas areal sekitar 7.503 km<sup>2</sup>, terdiri dari 11 kecamatan dengan 167 desa dan 4 kelurahan. Jumlah penduduk Kabupaten Luwu Utara saat ini adalah sekitar 280.532 jiwa dengan perkiraan laju pertumbuhan penduduk adalah 2,47%.

Sebelum pemekaran, luas kawasan hutan di Kabupaten Luwu Utara berkisar 1.083.380 ha. Setelah dimekarkan, luas kawasan hutan berkurang menjadi 544.566 ha (Tabel 1). Dengan berkurangnya luas kawasan hutan sebagai akibat dari pemisahan sebagian wilayahnya menjadi Kabupaten Luwu Timur, PAD Kabupaten Luwu Utara dari sektor kehutanan juga berkurang dari Rp. 1.757.883.000 pada tahun 2002 menjadi hanya Rp. 154.388.336 pada tahun 2004. Drastisnya penurunan PAD tersebut disebabkan kawasan hutan yang selama ini menjadi sumber retribusi kayu telah menjadi wilayah Kabupaten Luwu Timur. Saat ini kawasan hutan yang merupakan areal konsesi perusahaan pertambangan PT INCO, tempat izin pemanfaatan kayu banyak dikeluarkan, dan kawasan hutan yang menjadi areal penebangan liar oleh masyarakat Desa Timampu (Ngakan dan Achmad, 2003) telah menjadi bagian wilayah Kabupaten Luwu Timur. Drastisnya penurunan penerimaan dari sektor kehutanan juga disebabkan karena sejak tahun 2004 kabupaten tersebut tidak lagi mendapatkan perimbangan Dana Reboisasi (DR).

**Tabel 1.** Luas kawasan hutan di wilayah Kabupaten Luwu Utara antara sebelum dan sesudah pemekaran sebagian wilayahnya menjadi Kabupaten Luwu Timur.

Fungsi / Status Hutan	Luas (ha)	
	Sebelum Pemekaran (2003)	Setelah Pemekaran (2004)
Cagar Alam	173 940	0
Hutan Lindung	593 500	342 974
Hutan Produksi (HP + HPT)	290 440	195 342
Hutan Produksi Konversi	25 500	6 250
Jumlah	1.083.380	544 566

Sumber: Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara; HP = Hutan Produksi; HPT = Hutan Produksi Terbatas

## 3. Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah

### 3.1 Apa yang Berubah?

Berdasarkan UU No. 22/1999, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintahan provinsi sebagai daerah otonom atas pertimbangan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi adalah penyelenggaraan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten, urusan yang belum dapat ditangani oleh pemerintah kabupaten dan pelaksanaan tugas-tugas tertentu berdasarkan asas dekonsentrasi. Kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi, meliputi penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang bersifat lintas kabupaten. Ini memberikan pemahaman bahwa titik berat pelaksanaan otonomi daerah saat itu ada pada tingkat pemerintahan kabupaten.

Di bawah UU 22/1999, pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) 25/2000<sup>3</sup>. Namun demikian, PP tersebut hanya mengatur kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom<sup>4</sup>. Secara *a contrario*, kewenangan yang tidak diatur dalam ketentuan kedua pasal tersebut menjadi hak dan kewenangan pemerintah kabupaten. Penafsiran inilah yang membuat banyak kabupaten cenderung menjalankan kewenangan otonomi secara bebas, yang dalam beberapa kasus mengarah pada pemanfaatan hutan secara tidak terkendali.

Berbeda dengan pendahulunya, dalam UU 32/2004 sudah diatur secara eksplisit kewenangan atau urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah

kabupaten, selain oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat (Lampiran 1)<sup>5</sup>. Diatur juga urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dilakukan bersama oleh pemerintah pusat dan daerah. Agar pembagiannya proporsional antar tingkat pemerintahan, UU tersebut mengatur pembagian kewenangan berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Sekalipun pembagian urusan pemerintahan sudah dituangkan dalam UU tersebut, pengaturannya bersifat umum dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan, yang baru diterbitkan pada Bulan Juli 2007<sup>6</sup>.

UU 32/2004 menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi. Dalam kedudukan tersebut, gubernur memiliki 3 tugas dan wewenang yang salah satunya adalah membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota<sup>7</sup>. Sejalan dengan itu, pemerintah kabupaten/kota sekarang diwajibkan untuk menyampaikan RAPBD untuk dievaluasi oleh gubernur. Apabila hasil evaluasi gubernur menyatakan bahwa RAPBD tersebut tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota harus menyempurnakannya, sebab bila tidak gubernur dapat membatalkan RAPBD tersebut<sup>8</sup>.

Dengan berlakunya UU 32/2004 pemerintah kabupaten bukan hanya wajib menyampaikan RAPBD tetapi juga rancangan materi RTR (Rencana Tata Ruang) kepada pemerintah provinsi untuk dievaluasi<sup>9</sup>. Gubernur membentuk tim evaluasi yang akan menilai kebijakan tata ruang kabupaten, khususnya yang bersifat lintas kabupaten atau yang walaupun bukan lintas kabupaten tetapi dapat berdampak pada pembangunan di kabupaten lainnya. Atas

rekomendasi dari gubernur, barulah rancangan RTR kabupaten tersebut dapat ditetapkan dalam bentuk Perda kabupaten.

### 3.2 Hubungan dalam Bidang Pemanfaatan Sumberdaya Hutan

PP 25/2000 mengatur secara rinci kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi dalam hal pengelolaan sumberdaya hutan<sup>10</sup> (Lampiran 2). Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, kewenangan yang tidak diatur dalam ketentuan tersebut secara *a contrario* menjadi hak dan kewenangan pemerintah kabupaten.

Sangat menarik untuk mengkaji lebih lanjut kewenangan tersebut dan mengaitkannya dengan UU 41/1999. Banyak hal yang diatur dalam UU 22/1999 dan PP 25/2000 yang tidak sejawa dengan UU 41/1999. Dalam UU 41/1999, kecenderungan pemerintah pusat memegang penuh kewenangan pengurusan hutan terlihat dari penyebutan pemerintah yang merujuk pada "pemerintah pusat" seperti yang tertuang dalam ketentuan umum UU tersebut. Pemerintah daerah disebut dalam UU 41/1999 ketika terkait dengan kewajiban pengawasan kehutanan<sup>11</sup>. Pengaturan penyerahan kewenangan sebenarnya juga diatur di dalam UU 41/1999<sup>12</sup>, namun demikian, penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa kewenangan yang diserahkan adalah pelaksanaan pengurusan hutan yang bersifat "operasional".

Sekalipun UU 32/2004 telah merinci pembagian kewenangan, ternyata juga tidak memasukkan bidang kehutanan atau bagian dari bidang tersebut sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten. UU tersebut memasukkan bidang-bidang terkait seperti tata ruang, lingkungan hidup dan tanah - khususnya yang berskala kabupaten- sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten. Kehutanan dikategorikan sebagai urusan pemerintah bersifat pilihan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, karena sifatnya khas untuk daerah tertentu, UU tersebut membuka peluang negosiasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menentukan pembagian kewenangan kehutanan yang tepat.

Asumsi kelemahan kapasitas pemerintah daerah seringkali muncul sebagai argumen tertahannya kewenangan pengelolaan sumberdaya hutan di tangan pemerintah pusat.

Pelimpahan kewenangan secara bertahap tampaknya dipandang sebagai pendekatan yang rasional, dan hal ini tertuang di dalam ketentuan PP 34/2002 yang kemudian direvisi PP 6/2007<sup>13</sup>. Kedua peraturan tersebut menyebutkan kewenangan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dapat dilimpahkan secara bertahap dan selektif kepada pemerintah daerah sepanjang ada kesiapan dari sisi kelembagaan, misi dan visi<sup>14</sup>. Yang menjadi persoalan adalah bahwa sejak peraturan perundangan tersebut berlaku, tidak terlihat adanya upaya yang sungguh-sungguh dari kedua pihak, baik pemerintah pusat, untuk menyusun suatu panduan yang disertai dengan kriteria dan ukuran yang jelas tentang kesiapan tersebut; maupun pemerintah daerah, untuk menunjukkan kesiapannya.

Pada kenyataannya, saat ini selain terkait dengan pelaksanaan perlindungan sumberdaya hutan dan pengawasan operasional kehutanan yang memang dibiayai dari APBD, hampir tidak ada kegiatan Departemen Kehutanan yang sepenuhnya didekonsentrasikan atau didesentralisasikan. Beberapa Unit Pelaksana Teknis (UPT) Departemen Kehutanan yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat berada di daerah. UPT tersebut bukan saja menjalankan tugas fungsinya sebagai wakil Departemen Kehutanan dalam melakukan evaluasi terhadap daerah berkaitan dengan kriteria dan standar yang ditetapkan pemerintah pusat<sup>15</sup>, melainkan beberapa diantaranya juga menyelenggarakan kegiatan teknis operasional.

Tabel 2 menunjukkan beberapa UPT Departemen Kehutanan yang ada di Sulawesi Selatan. Pada Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan juga terdapat sub-sub dinas yang menjalankan tugas dan fungsi yang sama dengan kegiatan yang dilakukan oleh beberapa UPT tersebut. Perbedaannya terletak pada sumber dana penyelenggaraan kegiatan. UPT menggunakan dana Departemen Kehutanan, sedangkan sub dinas menggunakan dana APBD. Apabila tidak ada koordinasi yang baik antara Departemen Kehutanan dan Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan, dan ini juga yang sudah sering terjadi, kegiatan pengurusan dan pengelolaan hutan di Sulawesi Selatan tidak dapat berjalan efektif.

Perubahan kebijakan desentralisasi dari UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 hampir tidak ada dampaknya terhadap

**Tabel 2.** UPT Departemen Kehutanan dan beberapa Sub Dinas Kehutanan di Provinsi Sulawesi Selatan yang menyelenggarakan kegiatan teknis operasional yang sama.

No.	UPT Departemen Kehutanan di Sulawesi Selatan	Sub Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan
1.	Balai Pengelolaan DAS Jeneberang Walanai	Subdin Bina Hutan
2.	Balai Pengelolaan DAS Saddang	Subdin Bina Hutan
3.	Balai Teknologi Pengelolaan DAS	Subdin Pengelolaan DAS
4.	Balai Pemantapan Kawasan Hutan	Subdin Inventarisasi dan Perpetaan Hutan
5.	Balai Perbenihan Tanaman Hutan	UPTD Balai Perbenihan Tanaman Hutan
6.	Balai Konservasi Sumberdaya Alam I Makassar	(Bukan kewenangan daerah)
7.	Balai Konservasi Sumberdaya Alam II Pare-Pare	(Bukan kewenangan daerah)
8.	Balai Taman Nasional Laut Taka Bonerate	(Bukan kewenangan daerah)
9.	Balai Penelitian dan Pengembangan Kehutanan	-
10.	Balai Eksploitasi Produksi Hasil Hutan	UPTD Balai Peredaran Hasil Hutan
11.	Balai Latihan Kehutanan	-
12.	Balai Persuteraan Alam	-
13.	-	Subdin Pengusahaan Hutan
14.	-	Subdin Perlindungan Hutan

perubahan kebijakan sektor kehutanan. Selain karena sebuah UU tidak menyajikan pengaturan ketentuan secara rinci, UU 32/2004 menempatkan kehutanan sebagai urusan pilihan yang pengaturan kewenangannya disesuaikan dengan kondisi dan kekhasan daerah setempat. UU tersebut belum secara rinci mengatur pembagian kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Peluang pemerintah daerah untuk memperoleh kewenangan di bidang kehutanan sebenarnya cukup terbuka dalam UU tersebut, seperti yang tertuang dalam satu pasalnya yang mengatur hubungan kewenangan dalam pemanfaatan sumberdaya alam<sup>16</sup>. Namun, penerapan pasal tersebut tidak jelas karena peraturan pelaksanaan UU 34/2004 yang mulai berlaku Oktober 2004, belum ditetapkan sampai batas waktu dua tahun yang ditentukan<sup>17</sup>.

Selain itu, UU No. 41/1999 juga cenderung tidak memberi peluang pelimpahan kewenangan yang berarti kepada pemerintah daerah, seperti yang diuraikan sebelumnya. Sebenarnya UU No 41/1999 memuat ketentuan-ketentuan yang cukup baik dalam mempertahankan keberadaan kawasan hutan dari upaya konversi dan eksploitasi hutan yang tidak terkendali. Penguasaan hutan oleh pemerintah pusat dan wewenang mengubah status dan peruntukan kawasan hutan yang tidak diberikan kepada pemerintah daerah terlihat cukup berarti di

dalam mengurangi laju konversi dan kerusakan hutan. Dari pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah dalam tujuh tahun terakhir, ada kecenderungan banyak pemerintah daerah yang mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan dalam tata ruangnya (Samsu *et al.* 2005; Barr *et al.* 2006; Komarudin *et al.*, *in prep*).

Namun, penetapan pemerintah pusat sebagai satu-satunya yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu terkait dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan - seperti yang disebutkan secara eksplisit dalam UU tersebut<sup>18</sup> - tampaknya menjadi penyebab tidak efektifnya penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan. Keterlibatan unsur pemerintah pusat melalui salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) dalam penyelenggaraan operasional kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (GNRHL) di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, misalnya, dipandang kurang efektif dan efisien oleh sebagian pihak di daerah<sup>19</sup>. Kecenderungan pemerintah pusat terlibat sampai tingkat operasional hanya menimbulkan kesimpangsiuran tugas dan fungsi antara pusat dan daerah dan membuka peluang bagi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Peran pemerintah pusat yang menentukan pemenang pengadaan bibit dan sekaligus terlibat dalam kegiatan operasional rehabilitasi mendorong terjadinya peluang penyimpangan<sup>20</sup>. Mekanisme

akuntabilitas akan berjalan baik jika pemerintah pusat berperan dalam menentukan standar dan kriteria serta menjalankan fungsi pengawasan kegiatan operasional yang dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten.

Kewenangan untuk menetapkan status dan peruntukan kawasan hutan memang sebaiknya diserahkan kepada pemerintah pusat. Namun untuk dapat melakukan pembangunan kehutanan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah setempat, kewenangan pengelolaan hutan sesuai dengan status dan peruntukannya seharusnya diberikan kepada pemerintah kabupaten. Pemerintah pusat sebaiknya hanya melakukan pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap setiap daerah apakah mereka sudah melakukan pengelolaan hutan sesuai dengan status dan peruntukannya serta memberikan sanksi kepada daerah yang melanggar.

### 3.3 FKKSS dan Sinergitas Pembangunan Kehutanan Daerah

Forum Komunikasi Kehutanan Sulawesi Selatan (FKKSS) merupakan sebuah lembaga yang dibentuk oleh para pihak setelah diberlakukannya sistem pemerintahan otonomi daerah di bawah UU 22/1999. Forum ini dibentuk karena ada kekhawatiran bahwa pembangunan kehutanan di Sulawesi Selatan dapat menjadi tidak sinergis, karena kebijakan desentralisasi saat itu tidak memberikan kewenangan kepada provinsi untuk mengkoordinir kabupaten<sup>21</sup>. Pembangunan kehutanan yang tidak bersinergi antar kabupaten dapat mengancam fungsi hutan sebagai sistem penyangga kehidupan. Kebijakan pengelolaan hutan, seperti yang diakui Ketua FKKSS, seharusnya didasarkan atas pendekatan perwilayahan Daerah Aliran Sungai (DAS), yang seringkali mencakup beberapa wilayah administrasi pemerintahan kabupaten.

Ketika UU 22/1999 masih berlaku, FKKSS berperan sebagai media untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pembangunan kehutanan di Sulawesi Selatan. Sebagai lembaga bukan pemerintah, dana sering menjadi kendala bagi forum tersebut untuk menyelenggarakan pertemuan. Namun demikian, sejak didirikan forum yang beranggotakan wakil dari Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan, dinas kehutanan kabupaten se Sulawesi Selatan, Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin,

Lembaga Swadaya Masyarakat, wartawan beberapa media masa dan pengusaha sektor kehutanan ini telah beberapa kali mengadakan pertemuan.

Dengan dikembalikannya kedudukan kabupaten, provinsi dan pusat dalam satu garis hierarki, saat ini ada kewenangan lebih besar bagi Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan untuk mensinergikan kebijakan pengelolaan hutan di wilayahnya. Pemerintah kabupaten diwajibkan menyampaikan RAPBDnya untuk dievaluasi oleh Gubernur<sup>22</sup>. Proses evaluasi oleh Gubernur dilakukan oleh setiap satuan kerja, dalam arti bahwa bagian RAPBD kabupaten yang menyangkut sektor kehutanan akan dievaluasi oleh dinas kehutanan provinsi. Apabila dalam proses evaluasi dinas kehutanan kabupaten kurang berkoordinasi dengan dinas kehutanan provinsi, maka proses pengesahan program akan terhambat. Ini menjadi salah satu faktor yang membuat koordinasi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi menjadi lebih baik setelah terjadinya perubahan kebijakan otonomi daerah. Bahkan, pada tahun 2006 Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan berhasil menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) untuk sektor kehutanan dengan menghadirkan setiap kabupaten yang ada di Sulawesi Selatan.

Dilihat dari keterlibatan para pihak, koordinasi melalui FKKSS secara prinsip berbeda dengan koordinasi di bawah UU 32/2004. Dalam FKKSS, koordinasi dilakukan dengan keterlibatan berbagai pihak, tidak saja wakil dari lembaga pemerintah tetapi juga bukan pemerintah. Sementara itu, kesepakatan tentang berbagai hal yang mengarah pada koordinasi antar pihak di bawah kebijakan UU 32/2004 hanya mengikat pemerintah kabupaten dan provinsi saja, dalam hal ini dinas kehutanan. Dengan demikian, hasil pertemuan koordinasi melalui media FKKSS lebih aspiratif dan partisipatif. Mungkin dengan alasan itu, menurut sekretaris FKKSS<sup>23</sup>, penyelenggaraan musrenbang sektor kehutanan tingkat provinsi tahun 2006 diserahkan kepada FKKSS dengan dana dari APBD Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan.

### 3.4 Kebijakan Kehutanan Provinsi di bawah UU 32/2004

Pada awal diberlakukannya sistem pemerintahan otonomi daerah, pemerintah pusat khususnya

Departemen Kehutanan banyak disoroti sebagai setengah hati mendesentralisasikan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Nampaknya Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sudah cukup lelah memperjuangkan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumberdaya hutan yang ada di daerahnya. Departemen Kehutanan sudah terlalu resisten terhadap kritikan, sehingga dinas kehutanan provinsi yang harus mengubah sikapnya dalam menghadapi Departemen Kehutanan<sup>24</sup>. Dinas kehutanan provinsi sekarang tidak lagi mempersoalkan keberadaan UPT yang menjalankan pekerjaan teknis operasional di wilayahnya, melainkan menerima keberadaan UPT sejauh kegiatannya dapat dikoordinasikan secara baik dengan pemerintah daerah. Koordinasi dianggap penting agar kegiatan pemerintah daerah yang dibiayai dari APBD tidak tumpang tindih dengan kegiatan UPT Departemen Kehutanan yang dibiayai dari APBN.

Sejak diberlakukannya UU 22/1999, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah membuat beberapa produk hukum berupa Perda dan Keputusan Gubernur yang terkait dengan sektor kehutanan diantaranya:

- a. Perda No. 13 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan
- b. Perda No. 40 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Jasa Ketatausahaan
- c. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 48 Tahun 2002 tentang Pedoman Pemeliharaan dan Pengamanan Batas Hutan Produksi dan Hutan Lindung
- d. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 31 Tahun 2003 tentang Prosedur Pelayanan Kepada Masyarakat pada Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan
- e. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 409/V/Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembentukan Wilayah dan Penyediaan Dukungan Pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura)
- f. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 410/V/Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Inventarisasi dan Pemetaan Hutan
- g. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan 411/V/Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tata Batas Kawasan Hutan, Rekonstruksi dan Penataan Batas Kawasan Hutan Produksi dan Hutan Lindung

- h. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan 413/V/ Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan Produksi dan Hutan Lindung

Sejak berlakunya UU 32/2004, belum ada produk hukum daerah di bidang kehutanan yang diterbitkan sebagai konsekuensi dari perubahan kewenangan pemerintahan tersebut<sup>25</sup>. Padahal secara jelas UU tersebut memberikan kewenangan yang cukup besar kepada pemerintah provinsi. Hal ini terkait dengan belum tersusunnya hingga sekarang peraturan pemerintah yang menjelaskan lebih jauh soal kewenangan pemerintah daerah di berbagai sektor seperti halnya PP 25/2000 yang diterbitkan setelah UU 22/1999. Para pembuat kebijakan di daerah tampaknya lebih memilih menunggu keluarnya PP terkait soal kewenangan daripada beresiko mengeluarkan peraturan daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan pusat.

Salah satu kebijakan pemerintah provinsi yang justru muncul adalah langkah gubernur untuk menertibkan Perda yang diterbitkan pemerintah kabupaten setelah UU 22/1999 yang dianggap mengabaikan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Langkah pemerintah provinsi tersebut merupakan implementasi dari tugas pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimandatkan dalam UU 32/2004 jo PP 79/2005. Gubernur Sulawesi Selatan menugaskan Biro Hukum untuk melakukan inventarisasi terhadap seluruh produk hukum yang telah diterbitkan oleh pemerintah kabupaten se Sulawesi Selatan. Gubernur memerintahkan bahwa apabila terdapat produk hukum kabupaten yang bertentangan dengan kepentingan umum dan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau lainnya, agar diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dibatalkan<sup>26</sup>.

### 3.5 Kebijakan Kehutanan Kabupaten di bawah UU 32/2004

Setelah diberlakukannya UU 22/1999, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara mengundang Perda 53/2000 tentang Kewenangan Kabupaten Luwu Utara sebagai Daerah Otonom. Di antara sejumlah kewenangan yang diatur dalam Perda tersebut, terdapat 18 kewenangan di sektor kehutanan yang beberapa diantaranya tumpang tindih dengan kewenangan pemerintah pusat.

Misalnya, beberapa kegiatan berikut yang digaris bawah cenderung tidak sesuai dengan UU 41/1999: (a) ekstensifikasi tanaman kehutanan dan melaksanakan status kawasan hutan; penataan fungsi hutan dan pengawasan fungsi hutan; (c) Perizinan dalam wilayah kabupaten; (d) pendidikan dan pelatihan bidang kehutanan; (e) Penelitian dan uji coba penerapan teknologi bidang kehutanan; dan (f) Penghijauan dan konservasi di dalam dan di luar kawasan hutan.

Selain Perda 53/2000, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara juga telah mengundang 6 produk hukum terkait dengan sumberdaya hutan lainnya, yang terdiri dari 5 Perda dan 1 Keputusan Bupati sebagai berikut:

- 1 Perda 28/2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan
- 2 Perda 5/2001 tentang Perizinan Usaha Kehutanan dan Perkebunan
- 3 Perda 07/2002 tentang Perlindungan Hutan di Kabupaten Luwu Utara
- 4 Perda 12/2004 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat
- 5 Perda 02/2002, diganti dengan Perda 12/2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Utara
- 6 Surat Keputusan Bupati Luwu Utara 214/2001 tentang Pembentukan Tim Penilai Permohonan Perizinan Usaha Kehutanan dan Perkebunan (TP3UKP)

Ketentuan dalam peraturan daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga terjadi, misalnya, dalam pengaturan hasil lelang kayu. Salah satu peraturan daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengambil alih kayu temuan hasil tebang ilegal atau tanpa dilengkapi dokumen dan menjadikannya sebagai aset pemerintah daerah. Pemerintah daerah juga diberi hak melelang atau menjual aset tersebut yang sebagian hasil lelangnya dikembalikan untuk keperluan perlindungan hutan dan dana sisanya diperimbangkan dengan proporsi 64% untuk pemerintah kabupaten, 16% provinsi dan 20% pemerintah pusat<sup>27</sup>.

Hasil hutan yang beredar secara ilegal atau tanpa dokumen seharusnya dijadikan barang bukti di persidangan. Pelaksanaan lelang pun baru akan dilakukan apabila telah ada keputusan pengadilan yang menyatakan bahwa pelaku bersalah. Menurut UU 8/1981<sup>28</sup>, pelaksanaan

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum **dilakukan oleh Jaksa**. Disini berarti bahwa proses pelelangan barang bukti dilakukan oleh Jaksa untuk negara. Adapun temuan hasil hutan tanpa ada pemiliknya, sebagaimana dinyatakan dalam point (b) di atas dapat langsung **dirampas untuk negara**, selanjutnya dilakukan lelang sesuai ketentuan yang berlaku. Bagi pihak-pihak yang berjasa dalam upaya penyelamatan kekayaan negara, diberikan insentif yang disisihkan dari hasil lelang yang dimaksud.

PP 45/2004 tentang Perlindungan Hutan<sup>29</sup> juga menyatakan bahwa semua hasil hutan dari kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkut yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran dirampas **untuk Negara**. Selanjutnya disebutkan bahwa kekayaan Negara berupa hasil hutan dan barang lainnya baik berupa temuan dan atau rampasan dari hasil kejahatan atau pelanggaran **dilelang untuk Negara**.

Dengan demikian, aturan yang menyatakan bahwa hasil hutan dimaksud menjadi aset pemerintah daerah tidak mempunyai dasar hukum yang kuat. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara mungkin lebih tepat didudukkan sebagai pihak yang berjasa dalam upaya penyelamatan kekayaan negara dan oleh karenanya berhak mendapatkan insentif yang disisihkan dari hasil lelang. Memang nampak ada dilema yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara berkaitan dengan upaya perlindungan hutan. Di satu sisi, pemerintah daerah diberikan tugas dan tanggung jawab untuk mengamankan hutan di wilayah kerjanya. Operasional pengamanan hutan yang melibatkan berbagai pihak termasuk kepolisian tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit. Di sisi lain, tidak ada dana khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten untuk membiayai perlindungan hutan.

Berlakunya UU 32/2004 tidak serta merta menghapus kewenangan Kabupaten Luwu Utara di sektor kehutanan sebagaimana tertuang dalam PP 25/2000. Hal ini karena ada pasal dalam UU<sup>30</sup> tersebut yang menyebutkan bahwa “semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan UU tersebut dinyatakan tetap berlaku”. Ketentuan yang tidak memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan

**Tabel 3.** Izin usaha sektor kehutanan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara selama tahun 2005 sampai dengan 2006

No.	Jenis izin	Tahun 2005		Tahun 2006		Tahun 2007	
		Jumlah	Luas (ha)	Jumlah	Luas (ha)	Jumlah	Luas (ha)
1.	IPKTM	11	5 500	20	2 696,8	6	1 225
2.	IPHH Rotan	13	1 959,8	11	4 246	1	600
3	IPHH Damar	0	0	1	500	2	1 000

IPKTM = Ijin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik, IPHH = Ijin Pemungutan Hasil Hutan

sebenarnya telah berlaku secara efektif sejak UU tersebut diundangkan, namun ketentuan lainnya harus dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksanaan.

Dalam memberikan izin usaha sektor kehutanan, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara masih mengacu pada peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebelumnya. Selama tahun 2005 dan 2006 Pemerintah Kabupaten Luwu Utara tetap mengeluarkan izin pemungutan rotan serta izin pemanfaatan kayu tanah milik (Tabel 3). Adanya izin pemungutan damar yang mulai dikeluarkan pada tahun 2006 bukan terkait dengan perubahan kebijakan otoda, melainkan karena memang baru tahun itu ada pengusaha yang mengajukan permohonan izin tersebut. Beberapa perubahan yang terjadi dalam ketentuan perizinan khususnya rotan juga tidak terkait dengan munculnya UU 32/2004 melainkan sebagai hasil negosiasi pengusaha dan masyarakat dengan Dinas Hutbun.

### 3.6 Peluang Kebijakan Kehutanan Daerah ke Depan

Setelah melalui proses pembahasan yang cukup lama, pada 9 Juli 2007 pemerintah pusat akhirnya mengeluarkan PP No. 38/2007 yang mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Peraturan pemerintah tersebut mempunyai arti penting bagi para pihak di berbagai daerah, khususnya instansi kehutanan daerah, yang selama ini cenderung untuk menunggu, berhati-hati dan tidak mengeluarkan kebijakan kehutanan yang berdampak luas terhadap sumberdaya hutan di wilayahnya.

Sebelumnya di awal tahun 2007, pemerintah juga mengeluarkan PP 6/2007 yang mengatur tata hutan, rencana pengelolaan dan

pemanfaatan hutan. Peraturan pemerintah tersebut menetapkan beberapa langkah strategis pemerintah dalam upaya meningkatkan pertumbuhan investasi, mempercepat pembangunan hutan tanaman, mengendalikan degradasi hutan dan meningkatkan perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Beberapa strategi kebijakan yang tertuang dalam peraturan tersebut antara lain Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), Hutan Kemasyarakatan (Hkm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan hutan desa. Selain HTR<sup>31</sup>, ketiga lainnya merupakan konsep lama yang dipertegas kembali dan disempurnakan agar implementasinya bisa efektif.

Jika dilihat dari misi dan visinya untuk periode 2005-2009, sebenarnya Departemen Kehutanan cukup besar komitmennya untuk mendorong otonomi daerah, sekalipun dalam beberapa tahun terakhir, mengubah kebijakan 'penguatan desentralisasi' yang awalnya menjadi kebijakan prioritas tidak lagi menjadi kebijakan prioritas. Namun, besarnya komitmen yang berimplikasi pada pembangunan kehutanan daerah tersebut terlihat dari salah satu sasaran prioritas pencapaian visinya yakni "tercapainya desentralisasi pembangunan kehutanan yang didukung oleh stakeholders dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendorong pelestarian sumber daya hutan". Salah satu misi untuk mencapai visi tersebut adalah dengan memantapkan koordinasi antara pusat dan daerah.

Berhubung kedua peraturan pemerintah tersebut ditetapkan setelah penelitian ini berakhir, implikasinya terhadap kehutanan daerah belum bisa dikaji. Namun demikian, berdasarkan analisis awal terhadap pasal-pasal dalam PP 6/2007 dan PP 38/2007 serta arah kebijakan kehutanan di atas dapat disampaikan bahwa:

- KPH merupakan konsep manajemen hutan yang baik dan diharapkan dapat mendorong ke arah pengelolaan hutan yang lestari. Upaya untuk memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam menetapkan organisasi KPH juga terlihat di dalam PP 6/2007. Namun, tampaknya tidak harmonisnya peraturan masih akan terjadi khususnya terkait sejauh mana peran pemerintah daerah di dalam proses pengambilan keputusan, jika ketentuan dalam PP tersebut dikaitkan dengan pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang ditetapkan dalam PP 38/2007. Peran pemerintah daerah kabupaten yang cukup signifikan dalam PP 6/2007 tampaknya direduksi pada PP 38/2007 yang hanya dapat memberikan pertimbangan teknis dan memberikan usulan terkait dengan penyusunan rancang bangun dan institusi wilayah pengelolaan hutan.
- Banyak aspek yang masih harus dikaji dan diselesaikan sebelum konsep KPH benar-benar diterapkan. Beberapa pertanyaan yang masih harus dijawab antara lain: Ketika konsep KPH diterapkan, masih diperlukankah UPT Departemen Kehutanan di daerah, mengingat KPH diberikan tugas dan fungsi yang sangat luas? Bagaimana sistem pendanaan operasional KPH oleh pemerintah pusat dan daerah dalam kaitannya dengan sistem perimbangan hasil yang akan didapat dari pengelolaan hutan oleh KPH. Mengingat adanya organisasi KPH yang dibentuk oleh daerah, apakah dinas kehutanan masih diperlukan, jika masih bagaimana pembagian tugas fungsi dan kewenangan di antara lembaga tersebut?
- HKm, HTR dan hutan desa pada hakekatnya merupakan pola pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal. Ketiga konsep/strategi ini cukup baik dalam upaya memberdayakan masyarakat setempat. Hanya saja aturan mainnya perlu dipersiapkan secara matang agar tiga model pengelolaan hutan negara oleh masyarakat ini benar-benar dapat diimplementasikan dengan baik di bawah manajemen hutan model KPH.

### 3.7 Proses multipihak dalam pembuatan kebijakan kehutanan daerah

Kualitas muatan sebuah peraturan perundang-undangan ditentukan oleh adanya masukan dari pemangku kepentingan terkait, kemampuan perancangannya, kebenaran prosedur penyusunannya, serta ada tidaknya kepentingan politik jangka pendek perancangannya. Dengan diundangkannya UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terjadi perubahan yang mendasar pada proses penyusunan, mulai dari perencanaan sampai pada pengesahan peraturan perundang-undangan.

Menurut UUD 1945, kekuasaan untuk membentuk Perda dan berbagai peraturan pelaksanaannya berada pada pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) secara bersama-sama membentuk Perda, yang inisiatif penyusunan rancangannya dapat berasal dari pemerintah daerah maupun DPRD melalui hak inisiatif yang dimilikinya. Dalam proses penyusunan Perda, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis. Oleh karena itu, sebelum ditetapkan sebagai rancangan perda (ranperda), pihak perancang seyogianya memperoleh masukan dari berbagai pihak terkait melalui penelitian, kajian akademik (draft akademik), atau sosialisasi baik pada saat penyiapan maupun pembahasan rancangan peraturan. Suatu produk hukum berupa Perda disusun berdasarkan kaidah dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>32</sup>.

Karena sebagian besar Perda disahkan sebelum terjadinya perubahan kebijakan otonomi daerah, prosedur penyusunan ranperda di Kabupaten Luwu Utara masih mengacu pada UU 22/1999 beserta peraturan pelaksanaannya. Sampai saat ini, hanya Perda 12/2005 (sebagai pengganti Perda 02/2002) tentang Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Utara yang dibuat dengan mengacu kepada UU No. 32/2004.

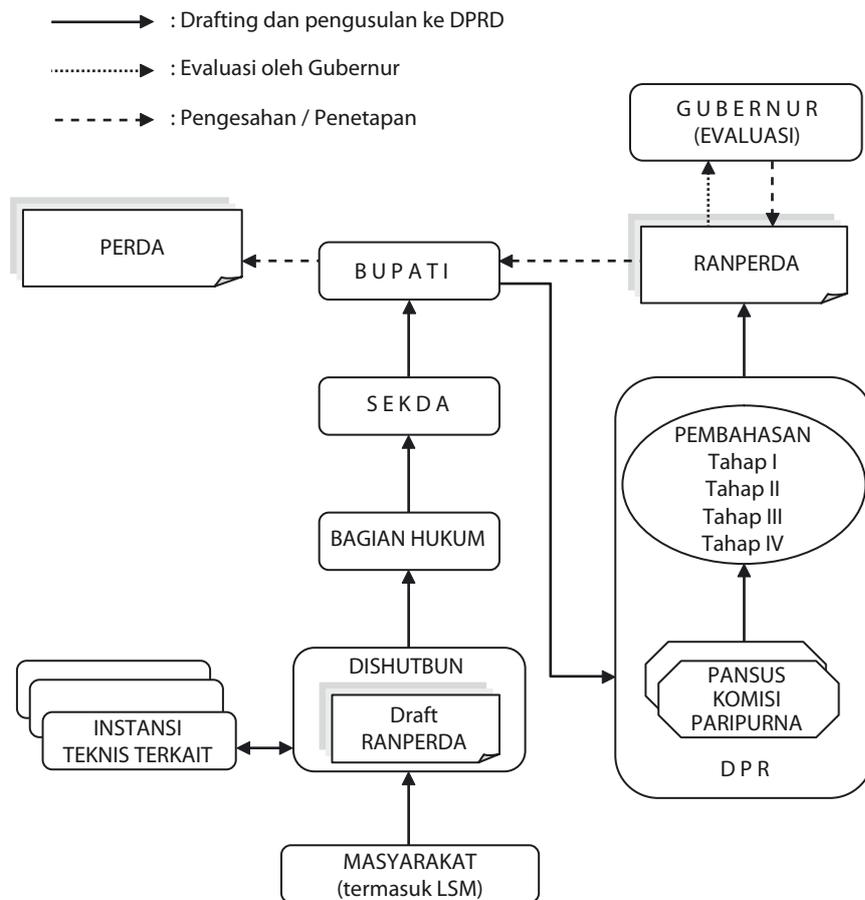
Hasil diskusi dengan beberapa staf Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara menunjukkan bahwa pembuatan rancangan dan pembahasan semua ranperda yang disusun oleh dinas tersebut telah dikoordinasikan dan disosialisasikan dengan instansi terkait lainnya, seperti: Lingkungan

Hidup, kepolisian, Bappeda dan LSM. Menurut Kepala Bagian Hukum Kabupaten Luwu Utara, keterlibatan instansi tersebut dalam proses penyusunan rancangan Perda antara lain untuk mengkoordinir dan mensinkronkan substansi rancangan Perda dengan Perda lainnya dan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memeriksa bahasa yang digunakan agar sesuai dengan kaidah/norma dan tidak terjadi penafsiran ganda, melakukan sosialisasi bersama-sama dengan instansi terkait lainnya. Setelah dibuatkan nota pengantar dari Bupati, ranperda yang sudah lengkap disampaikan kepada DPRD untuk dibahas (Gambar 1). Hasil wawancara dengan beberapa staf Biro Hukum Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa proses penyusunan Perda pada di tingkat Provinsi Sulawesi Selatan pada prinsipnya sama dengan yang terjadi di Kabupaten Luwu Utara.

Pengamatan selama penelitian menunjukkan bahwa Perda kurang disosialisasikan secara optimal kepada masyarakat umum. Masyarakat

yang bermukim di sekitar hutan desa penelitian, misalnya, kurang begitu mengetahui, apalagi memahami isi dari Perda menyangkut Kehutanan. Namun demikian, sejak pemerintahan otda diberlakukan, belum pernah ada penolakan oleh masyarakat atau pihak di luar pemerintahan lainnya terhadap produk Perda yang diterbitkan baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara maupun Provinsi Sulawesi Selatan. Perda Kabupaten Luwu Utara 12/2004 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat istiadat dan Lembaga Adat yang sekalipun tidak sesuai dengan harapan Masyarakat Seko sebagai penggagasnya, tidak banyak dipermasalahkan.

Proses penyusunan ranperda usulan DPRD berawal dari inisiatif anggota DPRD yang berasal dari komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi<sup>33</sup>. Ranperda tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasannya. Jika terdapat usulan raperda dari Bupati dan DPRD untuk topik yang sama



**Gambar 1.** Bagan alur proses penyusunan perda oleh eksekutif, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa instansi terkait di Kabupaten Luwu Utara

dalam masa sidang yang sama, maka ranperda yang dibahas adalah yang diusulkan oleh DPRD, sedangkan ranperda dari Bupati dijadikan sebagai bahan untuk dipersandingkan<sup>34</sup>.

Selama ini, hampir semua Perda di Kabupaten Luwu Utara dihasilkan dari usulan kegiatan yang diajukan oleh pemerintah kabupaten. Satu-satunya kegiatan penyusunan ranperda yang diusulkan DPRD melalui hak inisiatif adalah ranperda tentang “Penatausahaan dan Peredaran Hasil Hutan” pada tahun anggaran 2006. Namun, usulan penyusunan ranperda oleh anggota Komisi B DPRD tersebut akhirnya tidak disetujui di dalam rapat DPRD sendiri dengan alasan bahwa biaya yang diajukan terlalu tinggi, hampir enam kali lipat dari biaya yang umumnya diajukan oleh satuan kerja/dinas<sup>35</sup>. Dari sini muncul kesan bahwa penyusunan Perda tidak semata-mata dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan untuk mengeluarkan kebijakan, tetapi juga oleh kepentingan untuk menciptakan proyek.

Ranperda yang diterima oleh Ketua DPRD, baik pada tingkat kabupaten maupun provinsi, dibahas melalui empat tahap pembicaraan sebagai berikut:

1. Tahap pertama meliputi: (a) penjelasan bupati dalam rapat paripurna, (b)

penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi/gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus terhadap ranperda yang diprakarsai DPRD.

2. Tahap kedua meliputi: (a) pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap ranperda dan jawaban bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi (dalam hal ranperda berasal dari bupati); (b) pendapat bupati atas ranperda usulan DPRD dan jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat bupati (dalam hal ranperda usulan DPRD).
3. Tahap ketiga meliputi: pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan bupati atau pejabat yang ditunjuk.
4. Tahap keempat meliputi: (a) pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dan (b) penyampaian sambutan bupati terhadap pengambilan keputusan.

Perancangan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan kebijakan daerah berupa Peraturan Bupati atau Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan dari suatu perda dilakukan tanpa memerlukan persetujuan DPRD.

## 4. Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah dan Pemanfaatan Ruang Kehutanan

### 4.1 Konsekuensi Perubahan Kebijakan Otda terhadap Tata Ruang

Terdapat perbedaan prinsip antara pengaturan tata ruang pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten. Pengaturan tata ruang pada tingkat provinsi bersifat makro dan lintas kabupaten, seperti penetapan peruntukan lahan. Adapun pemerintah kabupaten membuat tata ruang yang bersifat mikro di dalam wilayah kabupaten masing-masing, seperti membuat rencana tata ruang pemanfaatan dengan mengacu pada peruntukan ruang yang telah disepakati bersama dan ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah (RTRW) provinsi<sup>36</sup>.

Ketika UU 22/1999 diberlakukan, koordinasi dalam proses penataan ruang antara pemerintah provinsi dan kabupaten tidak berjalan efektif, sama halnya dengan yang terjadi pada proses perencanaan pembangunan di bidang yang lain saat itu. Kewenangan yang lebih besar dan tidak adanya hubungan hierarki mendorong pemerintah daerah kabupaten menata ruang di wilayahnya tanpa konsultasi dengan pihak provinsi. Salah satu indikator kurang baiknya koordinasi antar tingkat pemerintahan dalam penataan ruang dapat dilihat dari rendahnya respon pemerintah daerah terhadap kunjungan tim koordinasi dari provinsi<sup>37</sup>. Sebagai akibatnya, banyak terjadi kasus-kasus penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW Provinsi, seperti misalnya izin perkebunan di dalam kawasan hutan yang dikeluarkan oleh beberapa kabupaten dan rencana pembangunan pelabuhan serta terminal kelas A. Pewilayahan komoditas pertanian berdasarkan kesesuaian lahan juga diakui menjadi sangat sulit.

Mengingat sudah ada UU 24/1992 tentang Tata Ruang (yang telah direvisi menjadi UU 26/2007), sebetulnya baik UU 22/1999 maupun

UU 32/2004 tidak secara rinci mengatur kewenangan penataan ruang oleh kabupaten maupun provinsi. UU 32/2004 menetapkan tata ruang hanya sebagai salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten. PP 25/2000 sebagai turunan dari UU 22/1999 hanya mengatur secara singkat kewenangan penataan ruang oleh pemerintah pusat dan provinsi<sup>38</sup>. Dinyatakan bahwa pemerintah pusat menetapkan tata ruang nasional berdasarkan tata ruang kabupaten dan provinsi, adapun provinsi menetapkan tata ruang provinsi berdasarkan kesepakatan antar provinsi dan kabupaten. Hal ini berarti bahwa tidak ada tingkatan pemerintahan yang dapat menetapkan tata ruangnya sendiri tanpa berkoordinasi dengan pemerintah pada tingkat yang berbeda. Namun, pada kenyataannya di bawah UU 22/1999 banyak pemerintah kabupaten membuat tata ruang secara sepihak tanpa berkoordinasi dengan pemerintah provinsi, sehingga akhirnya Dirjen Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum mengeluarkan peringatan kepada pemerintah kabupaten (Bisnis Indonesia, 2006).

Dengan berlakunya UU 32/2004, kabupaten kini diwajibkan kembali untuk menyampaikan rancangan materi RTRW mereka kepada provinsi untuk dievaluasi oleh tim evaluasi provinsi sebelum ditetapkan. Ranperda RTRW Kabupaten Luwu Utara selesai disusun pada tahun 2004. Pada saat itu Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan belum sempat menyiapkan perangkat hukum dan tim evaluasi untuk melakukan penilaian teknis terhadap RTRW kabupaten. Dengan demikian, ranperda yang diserahkan kepada pemerintah provinsi hanya disahkan oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tanpa dievaluasi dan dinilai kelayakan teknisnya oleh tim evaluasi<sup>39</sup>.

Tuntutan untuk merevisi RTRW Provinsi Sulawesi Selatan muncul seiring dengan terjadinya perubahan luas dan peruntukan wilayah akibat pemekaran sebagian wilayah provinsi tersebut menjadi Provinsi Sulawesi Barat. Balitbangda melalui hasil penelitiannya juga menunjukkan perlunya segera rencana tata ruang provinsi tersebut direvisi. Sehubungan dengan hal tersebut, pada bulan Februari tahun 2006 dilakukan sosialisasi tentang rencana revisi RTRWP Sulawesi Selatan, baik melalui media elektronik maupun cetak. Sosialisasi tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Namun sampai bulan November 2006, belum ada masukan dari masyarakat yang diterima<sup>40</sup>. Hal ini mengindikasikan masih rendahnya kesadaran mereka untuk berpartisipasi dalam penataan ruang dan rendahnya partisipasi mungkin terkait sikap apatis masyarakat karena pengalaman mereka selama ini menunjukkan bahwa RTRW hanyalah sebuah dokumen hasil proyek, sementara di lapangan masih banyak terjadi pelanggaran penggunaan ruang. Penyebab lain adalah karena masyarakat kesulitan menemukan sistem atau mekanisme yang memudahkan mereka untuk menyampaikan keberatan dan masukan terhadap dokumen tata ruang.

Dilihat dari aspek koordinasi, rencana revisi RTRWP Sulawesi Selatan sudah melibatkan wakil-wakil dari masing-masing kabupaten sebagai anggota tim. Keterlibatan pemerintah pusat dalam penyusunan RTRWP dapat dilihat dari sebagian dana penyusunan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa di bawah UU 32/2004 RTRW daerah dibuat melalui koordinasi antar setiap tingkatan pemerintahan. Sayangnya, masyarakat tidak memanfaatkan peluang yang diberikan kepadanya untuk berpartisipasi secara lebih luas dalam penyusunan RTRW tersebut. Hal ini dapat menjadikan RTRW, yang telah diupayakan dibuat melalui koordinasi yang baik antar tingkat pemerintahan dan dengan biaya yang sangat besar, menjadi tidak efektif.

## 4.2 Kajian mengenai penataan ruang kehutanan

Sebelumnya, penataan ruang kehutanan mengacu pada Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Kebijakan ini banyak dikritik karena perwilayahan

di atas peta TGHK secara fisik dan teknis sering tidak cocok dengan kondisi di lapangan. Hal ini mungkin terjadi karena pada saat kebijakan ruang kehutanan tersebut disusun (sekitar akhir tahun 70an) data lapangan yang tersedia tidak sebaik sekarang dan teknologi pemetaan juga belum seanggih saat ini. Pada akhir tahun sembilan puluhan dilakukan penyempurnaan penataan ruang kehutanan dengan mencoba memadukan antara penataan ruang menurut TGHK dan RTRWP. Hasil perpaduan tersebut dikenal dengan istilah peta “padu serasi”. Langkah penyempurnaan tersebut juga merupakan salah satu upaya untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan daerah yang memang sudah mulai muncul ke permukaan. Bahkan peta paduserasi tersebut diklaim sebagai bentuk hasil kesepakatan antara pemerintah pusat dan daerah melalui proses yang partisipatif<sup>41</sup>.

Beberapa tahun setelah dibuat penataan ruang kehutanan “padu serasi”, pemerintah memberlakukan kebijakan otonomi daerah. Tuntutan pembangunan daerah dan besarnya kewenangan yang diberikan melalui UU 22/1999 mendorong pemerintah kabupaten untuk memanfaatkan sumberdaya alam di wilayahnya secara lebih leluasa. Beberapa pemerintah kabupaten enggan mengadopsi kebijakan penataan ruang kehutanan “padu serasi” dan cenderung merencanakan tata ruang kehutanannya sendiri. Keengganan ini muncul terkait dengan salah satu pasal dalam UU 22/1999<sup>42</sup> yang ditafsirkan kalangan pemerintah daerah memberi kewenangan besar untuk mengelola sumberdaya alam di daerahnya, termasuk mengubah status kawasan hutan yang ada di wilayahnya. Karena, kewenangan untuk mengubah status kawasan hutan berada pada Departemen Kehutanan, pemerintah daerah mengajukan usulan perubahan status kawasan hutan berupa pelepasan kawasan hutan menjadi kawasan non-kehutanan di saat tata ruang daerah mereka ditinjau kembali (*review*).

Dalam beberapa kasus di berbagai daerah, proses penetapan peraturan daerah tentang tata ruang daerah yang di dalamnya mencakup arahan pemanfaatan ruang di berbagai sektor menjadi terhambat oleh belum disetujuinya usulan perubahan status kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan. Pemerintah daerah terkesan “mendesak” usulan pelepasan kawasan melalui proses tata ruang daerah dengan, misalnya, merencanakan alokasi kawasan tersebut sekalipun belum ada persetujuan dari Menteri Kehutanan.

#### 4.2.1 Arahan pembangunan kehutanan dalam kebijakan tata ruang kabupaten

RTRW Kabupaten Luwu Utara yang disusun oleh sebuah pusat studi di Yogyakarta<sup>43</sup> berlaku sejak tahun 2005 melalui Perda No. 12/2005. Dalam RTRW tersebut, wilayah kabupaten ini dibagi ke dalam 7 wilayah pembangunan (Gambar 2), yang masing-masing dilengkapi dengan arahan untuk kegiatan setiap sektor. Pembangunan sektor kehutanan sebagian besar diarahkan pada wilayah V, VI, VII dan sebagian kecil pada wilayah IV dan I yang lebih jelasnya disarikan sebagai berikut:

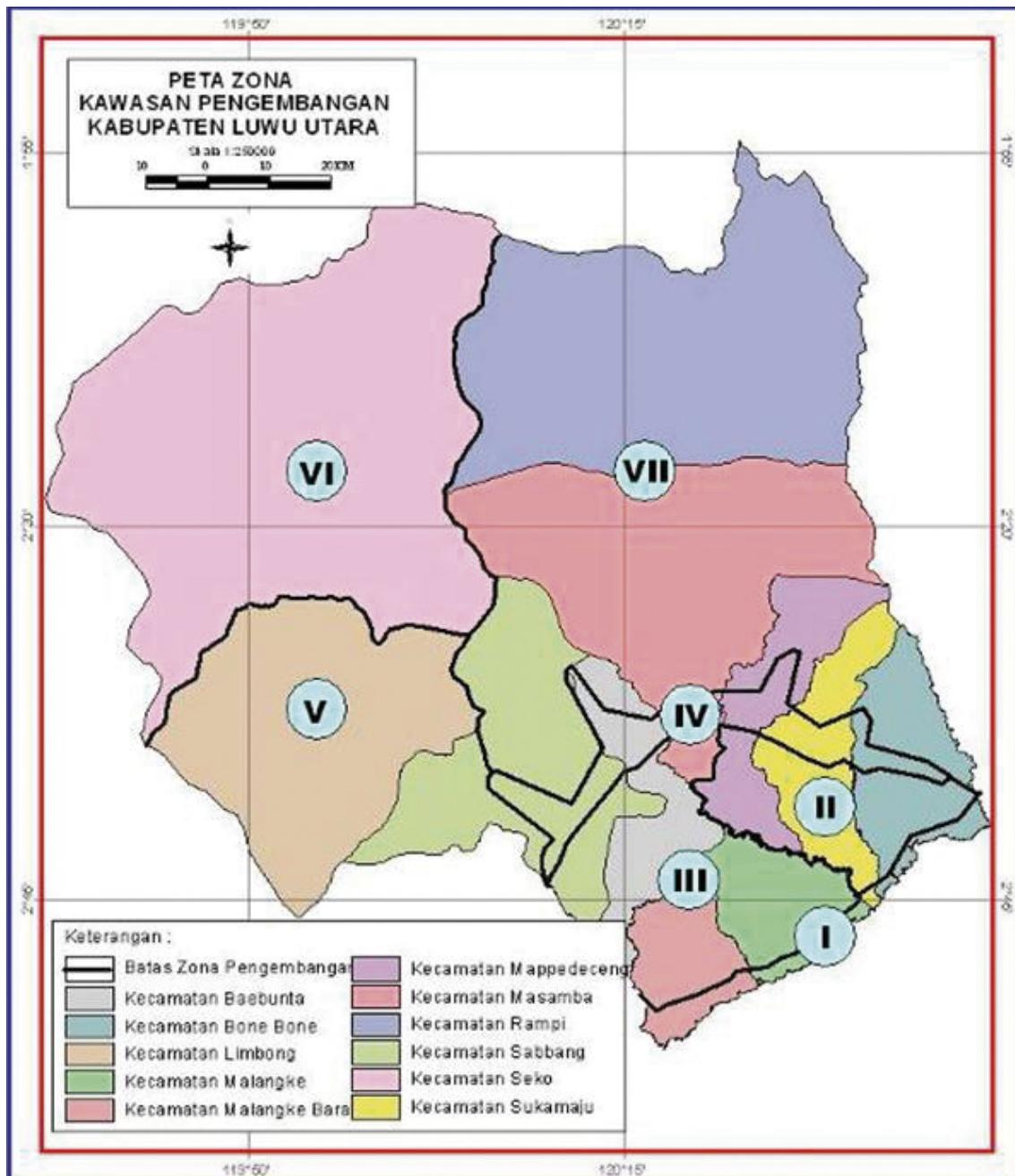
- a. Wilayah I (tepi pantai), dengan arahan pembangunan kehutanan dalam bentuk perhutanan sosial.
- b. Wilayah IV, dengan arahan pembangunan kehutanan berupa hutan perkotaan dan kawasan perlindungan setempat, khususnya bantaran sungai, danau, sumber air, pantai, hutan bakau dan rawa.
- c. Wilayah V, dengan arahan pembangunan kehutanan berupa pengembangan hutan industri yang dipadukan dengan pengembangan tanaman pakan ternak, tanaman pangan (polowijo), wisata alam (kemah, *hiking* dan *climbing*), taman buru (khusus rusa), cagar alam seperti suaka margasatwa, dan suaka alam margasatwa khusus maleo, kera hitam dan anoa, serta hutan industri dipadukan dengan budidaya bahan obat-obatan dan lebah madu liar.
- d. Wilayah VI, dengan arahan pembangunan kehutanan berupa pengembangan (1) hutan lindung yang dipadukan dengan berbagai peruntukan antara lain seperti wisata alam, pengembangan pakan ternak, budidaya obat dan lebah madu liar, cagar alam serta suaka margasatwa bagi jenis-jenis satwa seperti maleo, kera hitam, anoa, babi rusa dan tarsius; dan (2) hutan industri dengan pola *agroforestry*, bambu, rotan, lebah madu liar, bahan jamu dan bahan industri kerajinan.
- e. Wilayah VII, dengan arahan pembangunan kehutanan berupa pengembangan (1) hutan lindung secara total guna melindungi tata air serta pada bagian tertentu dipadukan dengan peruntukan lain seperti pengembangan tanaman pakan ternak, wisata alam, *agroforestry*, bambu, rotan, bahan industri kerajinan; (2) hutan produksi terbatas yang

dipadukan dengan peruntukan lain wisata, usaha lebah madu liar, palawijo, cagar alam seperti suaka margasatwa dan suaka alam, suaka margasatwa (untuk anoa, kera hitam, rusa, babirusa dan maleo), serta kawasan perlindungan setempat, khususnya di bantaran sungai, danau, sumber air, pantai, hutan bakau dan rawa.

Menurut peta padu serasi Provinsi Sulawesi Selatan, lebih dari 90 persen areal yang ditetapkan sebagai wilayah pembangunan V dalam RTRWK Luwu Utara merupakan kawasan hutan lindung (HL) (Gambar 3). Topografi wilayah tersebut bergunung dan merupakan areal tangkapan curah hujan Daerah Aliran Sungai (DAS) Rongkong. Namun demikian, di wilayah tersebut terdapat pemukiman penduduk yang juga merupakan ibukota Kecamatan Limbong. Sebagaimana umumnya penduduk pedesaan, masyarakat Limbong adalah petani yang tentunya membutuhkan lahan garapan untuk hidup. Pertambahan jumlah penduduk dan adanya keinginan masyarakat untuk berinvestasi lahan (membuka hutan dan lahan bukan untuk digarap, melainkan sekedar untuk mengklaim kepemilikan atas lahan tersebut yang suatu saat bisa dijual) menyebabkan tingginya tingkat deforestasi di wilayah ini. Sebagai akibatnya, Sungai Rongkong seringkali meluap dan menyebabkan kawasan di sekitarnya banjir serta menenggelamkan areal pertanian di Kecamatan Malangke.

Nampaknya dalam menetapkan arahan pembangunan di dalam wilayah V tersebut, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara lebih mempertimbangkan kebutuhan masyarakat setempat akan lahan garapan dari pada melindungi fungsi hidrologi wilayah tersebut. Dari hal ini nampak bahwa, banyak hal yang harus dipertimbangkan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara dalam menetapkan arahan pemanfaatan ruang di daerahnya, sehingga terkadang tidak dapat sepenuhnya mengacu pada RTRWP Sulawesi Selatan.

Areal yang ditetapkan sebagai wilayah VI merupakan areal pegunungan yang di dalamnya terdapat pemukiman masyarakat Kecamatan Seko. Wilayah ini adalah hulu dua DAS yang masing-masing tidak bermuara di wilayah Kabupaten Luwu Utara (Gambar 3), melainkan di Kabupaten Luwu (Provinsi Sulawesi Selatan) dan Kabupaten Mamuju (Provinsi Sulawesi Barat). Walaupun kerusakan ekosistem di wilayah

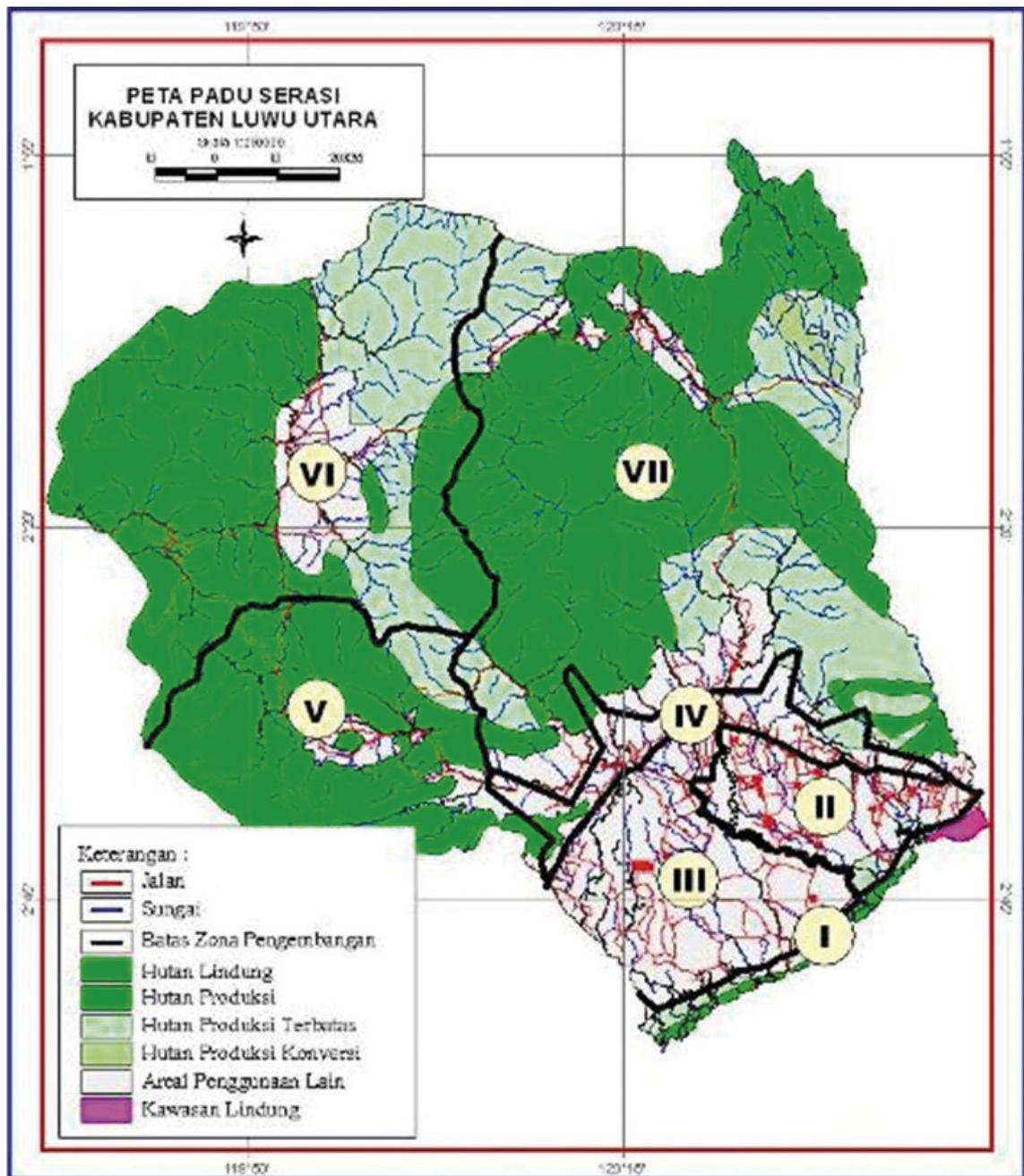


**Gambar 2.** Peta wilayah arahan pengembangan dalam RTRW Kabupaten Luwu Utara

pembangunan VI tersebut tidak secara langsung akan berdampak pada Kabupaten Luwu Utara, pembangunan kehutanan di wilayah tersebut tetap diarahkan pada hutan lindung yang dipadukan dengan berbagai peruntukan lainnya. Pemerintah daerah tidak berupaya memenuhi tuntutan masyarakat Kecamatan Seko agar sebagian dari kawasan hutan lindung tersebut diubah statusnya menjadi areal penggunaan lain. Dari hal ini nampak bahwa Pemerintah Kabupaten Luwu Utara cukup memperhatikan

aspek ekologi dalam perencanaan ruangnya.

Dari penjelasan sebelumnya, muncul sebuah pertanyaan: “apa yang akan terjadi di lapangan dengan adanya perbedaan antara arahan pembangunan kehutanan dalam RTRWK Luwu Utara dengan RTRWP Sulawesi Selatan? Perlu diketahui bahwa walaupun kebijakan otonomi daerah telah diterapkan sejak tahun 2001 dan telah mengalami perubahan dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004, namun, melalui UU 41/1999 Pemerintah Pusat masih tetap



**Gambar 3.** Peta kawasan hutan yang *dioverlay* dengan peta wilayah pengembangan pembangunan di Kabupaten Luwu Utara

memegang kendali dalam menetapkan status dan fungsi kawasan hutan. Jadi, sekalipun tata ruang Kabupaten Luwu Utara sudah disetujui pemerintah provinsi dan ditetapkan sebagai perda kabupaten, rencana arahan alokasi pembangunan kehutanan yang tidak sejalan dengan status dan fungsi kawasan hutan tidak dapat diimplementasikan. Sebagaimana dinyatakan oleh Wakil Kepala Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan, pemerintah kabupaten seharusnya membuat

perencanaan pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan lahan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang provinsi dan nasional, misalnya pengembangan dan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu di dalam kawasan hutan lindung; pengembangan agroforestry di dalam kawasan hutan produksi yang lahannya kritis; pengembangan hutan rakyat di lahan masyarakat yang berada pada daerah hulu sungai, dan kegiatan lainnya.

#### 4.2.2 Perencanaan ruang Dinas Hutbun (De Facto)

Perencanaan program dan kegiatan Dinas Hutbun untuk tahun 2006 diketahui belum mengacu pada RTRW kabupaten, melainkan lebih mengacu pada tata ruang padu serasi. Selain karena lemahnya koordinasi dan komunikasi yang menyebabkan penyebaran informasi antar instansi pemerintah daerah tidak berjalan dengan baik,<sup>44</sup> isu teknis dalam RTRWK tampaknya menjadi penyebab mengapa Dinas Hutbun lebih mengacu pada peta padu serasi dalam menyusun rencana anggaran satuan kerja (RASK)nya. Dalam RTRWK tersebut, terdapat kerancuan dalam beberapa arahan pembangunan kehutanan, misalnya adanya perpaduan antara hutan produksi dengan kawasan suaka alam. Kerancuan tersebut mencerminkan tidak berjalannya koordinasi penyusunan tata ruang tersebut dan lemahnya kapasitas penyusun dalam memahami konsep ruang kehutanan.

Sebaliknya, RASK Dinas Hutbun juga banyak dikeluhkan oleh tim asistensi eksekutif RASK. Bappeda sebagai salah satu instansi yang bertugas memberikan asistensi sering terpaksa harus menolak beberapa program kegiatan yang diajukan oleh Dinas Hutbun karena tidak mencantumkan posisi geografi lokasi kegiatan secara jelas, sehingga sulit diverifikasi kesesuaian ruangnya. Sebagai contoh, Dinas Hutbun hanya menyebutkan nama desa tempat pembibitan rotan dilaksanakan, tanpa menyebut nama kampung ataupun memberi posisi koordinat geografi. Kekhawatiran terhadap kesulitan yang akan muncul pada tahap monitoring dan evaluasi hasil mendorong pihak Bappeda untuk menolak usulan seperti tersebut.

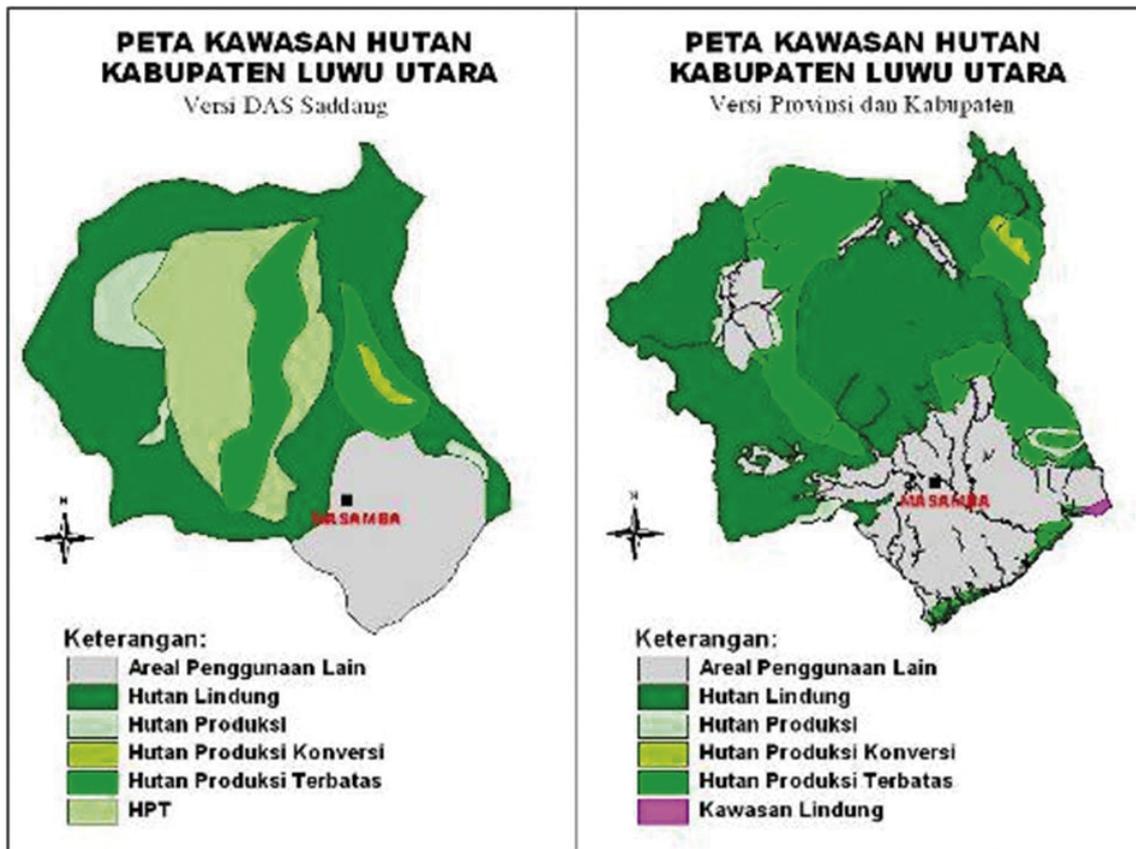
Permasalahan klasik mengenai tatabatas hutan, seperti hilangnya patok atau tidak jelasnya posisi batas, masih banyak dikeluhkan oleh instansi lain seperti Dinas Transmigrasi serta Dinas Pertambangan dan Lingkungan Hidup. Instansi-instansi ini kesulitan menempatkan kegiatan mereka di lapangan. Mungkin dengan adanya keluhan dari instansi lain dan telah dilimpahkannya kewenangan tatabatas hutan ke pemerintah kabupaten sejak sistem pemerintahan otonomi diterapkan, Dinas Hutbun beberapa kali memprogramkan kegiatan "rekonstruksi pal batas kawasan hutan". Namun sampai saat ini masalah tata batas seakan tidak pernah selesai, sehingga dipertanyakan banyak pihak termasuk Bappeda, Apakah Dinas Hutbun benar-benar telah melaksanakan kegiatan rekonstruksi tata batas hutan?.

#### 4.3 Tata Ruang Kehutanan Luwu Utara versi Dinas Tata Ruang Provinsi

Pada tahun 2005, sebagai bagian dari tugasnya Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan melakukan pemantauan dan evaluasi pengendalian dan pemanfaatan ruang kawasan andalan Palopo dan DAS Saddang, yang juga mencakup wilayah Kabupaten Luwu Utara. Laporan dari kegiatan tersebut menunjukkan adanya beberapa peta, yang tiga di antaranya menyangkut hutan di Kabupaten Luwu Utara. Sungguh mengherankan bahwa peta kawasan hutan menurut versi Dinas Tata Ruang dan Pemukiman sangat berbeda dengan peta padu serasi (RTRWP) dan juga RTRWK Luwu Utara (Gambar 4)<sup>45</sup>. Dalam peta versi DAS Saddang, misalnya, tampak areal hutan konversi yang lebih luas dan bahkan mencakup areal hutan lindung dalam versi RTRWP. Areal hutan lindung di dalam peta versi DAS mencakup bagian utara kabupaten yang dalam peta RTRWP adalah hutan produksi konversi. Di bagian tengah, hutan produksi terbatas di peta versi DAS Saddang juga tampaknya membelah hutan yang dalam peta RTRWP merupakan hutan lindung.

Perbedaan data tersebut mempersulit harmonisasi tata ruang kehutanan dan berdampak buruk pada upaya pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan. Kebingungan bukan saja muncul dari adanya perbedaan pembagian ruang kawasan hutan antara ketiga peta tersebut, tetapi di dalam peta kawasan hutan versi Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan terdapat dua polygon dengan warna berbeda tetapi memiliki kode sama, yaitu Hutan Produksi Terbatas dan HPT yang sebenarnya juga merupakan kependekan dari Hutan Produksi Terbatas. Apabila perbedaan dua peta tersebut terjadi karena gagasan dari Dinas Tata Ruang dan Pemukiman, maka secara hukum hal itu tidak dapat dibenarkan mengingat perubahan status dan fungsi kawasan hutan merupakan kewenangan Menteri Kehutanan.

Dalam sebuah FGD mengenai tata ruang terungkap bahwa sekalipun sebenarnya Dinas Hutbun telah memperoleh satu salinan laporan tersebut, namun pejabat dinas tersebut belum pernah membacanya. Ada kecenderungan pemahaman bahwa laporan seperti itu bukanlah laporan yang penting untuk dibaca



Gambar 4. Peta kawasan hutan Kabupaten Luwu Utara versi Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan (kiri) dan versi Rencana Tata Ruang Kabupaten Luwu Utara (kanan)

karena merupakan hasil kegiatan yang tujuannya semata-mata untuk menghabiskan anggaran.

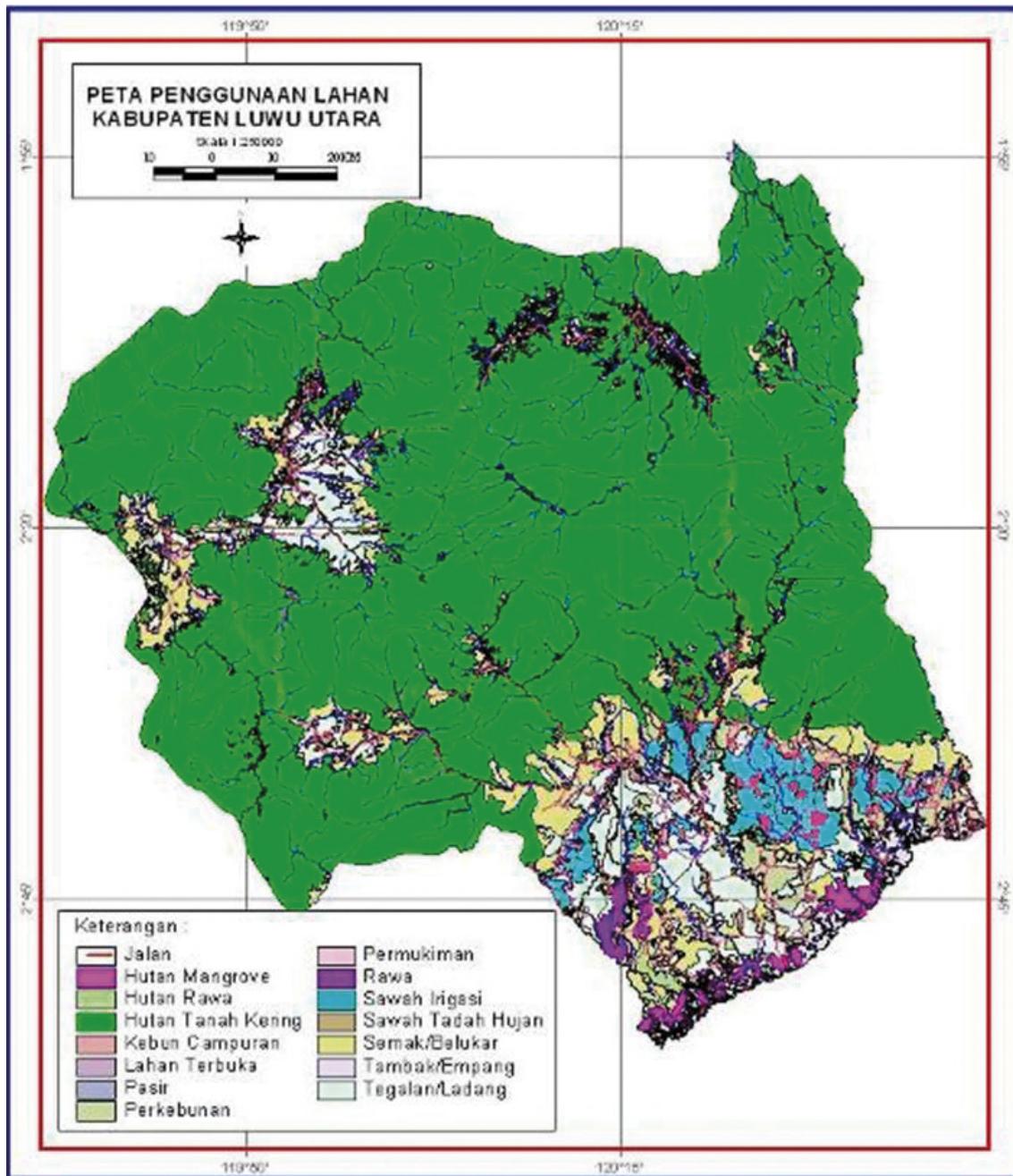
Adalah kenyataan bahwa dokumen tata ruang yang dibuat dengan biaya yang sangat besar ternyata tidak ada manfaatnya. Sebagian besar pemangku kepentingan tidak memahami dokumen tersebut dan akibatnya tidak mematuhi ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalamnya. Masyarakat yang umumnya tidak dilibatkan dalam proses penyusunan kurang memahami dengan baik makna dari tata ruang dan oleh karenanya tidak berminat untuk mematuhi. Ironisnya lembaga-lembaga pemerintahan yang sangat berperan dalam proses penyusunan dan mempunyai kewenangan penuh dalam tahap pengendalian juga terkesan tidak peduli dengan RTRW daerahnya. Kurang dipahaminya masalah terkait tata ruang oleh lembaga pemerintahan, seperti yang terungkap dalam satu diskusi kelompok terfokus, menjadi salah satu indikasi. RTRWK juga diketahui tidak menjadi acuan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), baik tingkat kabupaten maupun provinsi. Jika pemerintah sendiri tidak mematuhi

RTRW, wajar saja jika akhirnya mereka tidak mampu mengendalikan masyarakat yang tidak mau menaati RTRW.

#### 4.4 Klasifikasi penggunaan lahan hutan dan proses *de facto* yang ditemukan

Terdapat 14 kelas penggunaan lahan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara sebagaimana termuat dalam peta penggunaan lahan dalam dokumen RTRWK mereka (Gambar 5). Namun demikian, pengujian penggunaan lahan sampai pada tingkat desa sangat sulit dilakukan mengingat peta penggunaan lahan tersebut berskala kecil (1:100.000) dengan luas unit minimum mencapai 10 ha. Penguasaan lahan tingkat desa biasanya tidak mencapai luasan tersebut, sehingga tidak nampak pada peta skala kabupaten.

Untuk melihat lebih mendetail penggunaan lahan tersebut, dilakukan analisis citra satelit landsat tahun 2004 pada dua kecamatan, yaitu Kecamatan Sabbang dan Kecamatan Masamba.

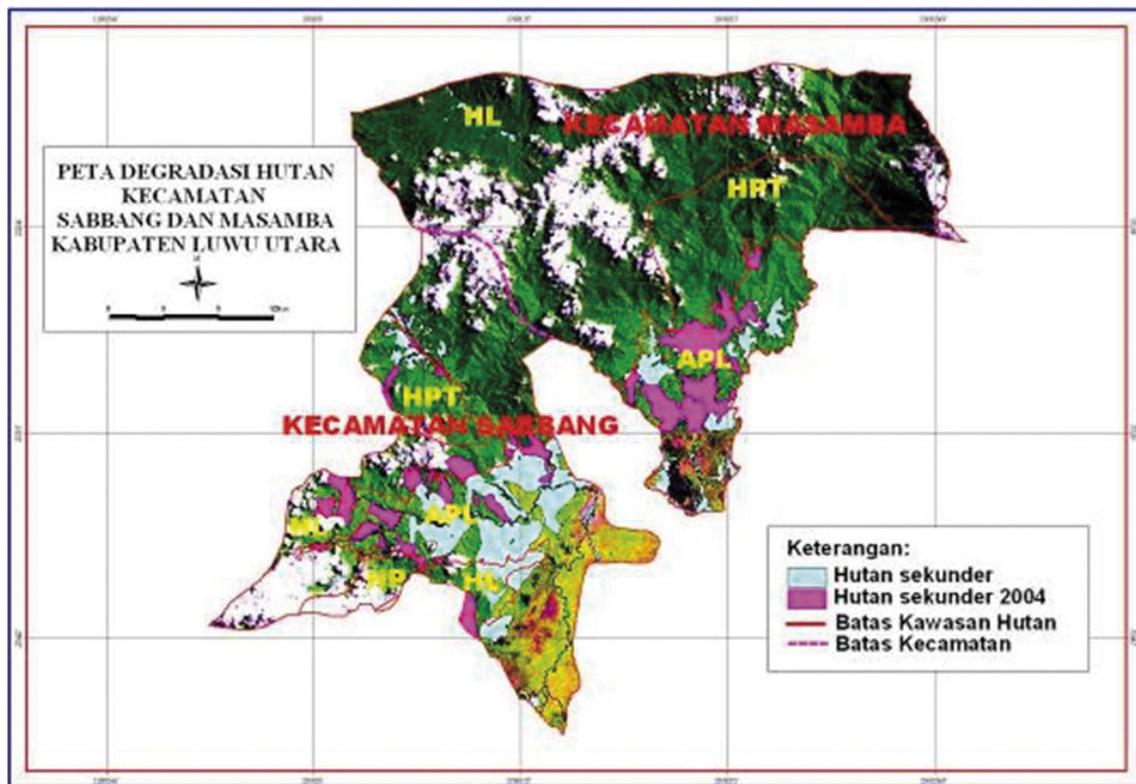


Gambar 5. Peta kelas penggunaan lahan Kabupaten Luwu Utara

Hasil analisis penggunaan lahan ini juga digunakan untuk melihat perubahan penggunaan lahan selama ini dengan cara membandingkannya dengan peta penggunaan lahan yang ada dalam dokumen tata ruang Kabupaten Luwu Utara. Sayangnya, sumber data yang digunakan untuk membuat peta penggunaan lahan tersebut belum diketahui tahun pengambilannya.

Hasil analisis penggunaan lahan (Gambar 6) menunjukkan bahwa di Kecamatan Sabbang terjadi perubahan tutupan hutan menjadi

semak/belukar di dalam kawasan hutan seluas 1.737 ha dan di APL seluas 1.352 ha (Tabel 4). Di Kecamatan Masamba, perubahan tutupan hutan menjadi semak/belukar di dalam kawasan hutan mencapai luasan 410 ha dan di APL seluas 4.251 ha (Tabel 5). Perubahan tutupan hutan menjadi semak/belukar secara keseluruhan lebih luas terjadi di Kecamatan Masamba. Namun demikian, perubahan tutupan hutan di dalam kawasan hutan lebih besar terjadi di Kecamatan Sabbang.



Gambar 6. Peta perubahan penggunaan lahan hutan menjadi semak/belukar di Kecamatan Sabbang dan Masamba

Tabel 4. Perubahan tutupan semak belukar yang mengindikasikan terjadinya deforestasi di Kecamatan Sabbang

Tipe kawasan hutan	Perubahan tutupan semak/belukar (ha)		Degradasi hutan (ha)
	Peta penggunaan lahan	Citra landsat tahun 2004	
Hutan lindung	1 719	3 101	1 382
Hutan produksi terbatas	639	938	299
Hutan produksi	-	56	56
Areal penggunaan lain	8 815	10 167	1 352
Jumlah	11 173	14 262	3 089

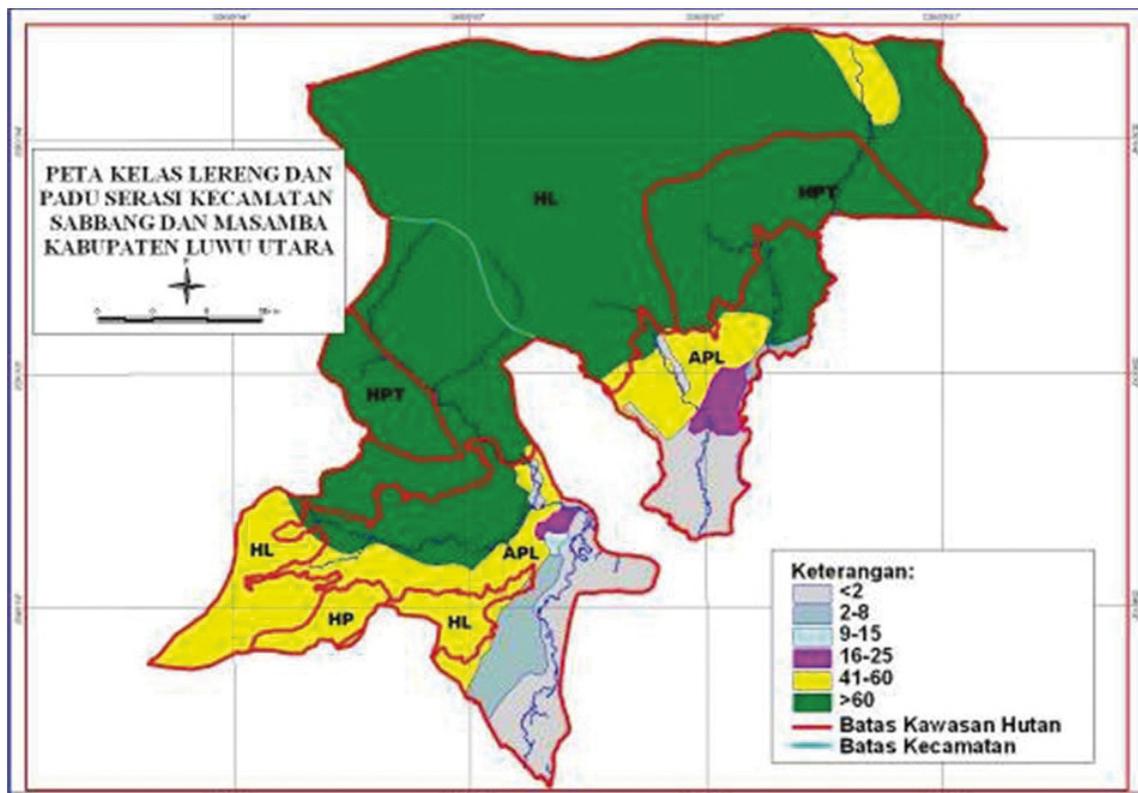
Untuk mengetahui lebih jauh kesesuaian pengaturan tata ruang wilayah untuk kegiatan kehutanan dan bukan kehutanan, peta padu serasi dengan peta kelas lereng pada kedua kecamatan dianalisis dan ditumpang susunkan. Hasil dari analisis tersebut (Gambar 7) memperlihatkan bahwa beberapa fungsi kawasan hutan dan APL tidak memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh Departemen Kehutanan. Sebagai contoh, kawasan Hutan Produksi seluas 2.743 ha di Kecamatan Sabbang berada pada kemiringan lereng lebih besar dari 40%, yang seharusnya

berstatus hutan lindung. Bahkan, di kecamatan ini terdapat 15.279 ha APL yang juga berada pada lahan dengan kemiringan lereng lebih besar dari 40%. Bisa dibayangkan bagaimana suatu kegiatan budidaya bukan kehutanan tanpa perlakuan konservasi akan berdampak negatif terhadap lingkungannya karena kesalahan rencana tata ruang. Dengan lokasinya yang berada di DAS Rongkong, kondisi di Kecamatan Sabbang tersebut berpotensi menjadi salah satu penyebab banjir besar yang sering melanda Sungai Rongkong.

Hal yang sama juga ditemukan di Kecamatan

**Tabel 5.** Perubahan tutupan semak belukar yang mengindikasikan deforestasi hutan di Kecamatan Masamba

Tipe kawasan hutan	Perubahan tutupan semak/belukar (ha)		Degradasi tutupan hutan (ha)
	Peta penggunaan lahan	Citra landsat tahun 2004	
Hutan Lindung	299	319	20
Hutan Produksi Terbatas	-	390	390
Hutan Produksi	-	-	-
Areal Penggunaan Lain	3 020	7 271	4 251
Jumlah	3 319	7 980	4 661



**Gambar 7.** Hasil tumpang tindih peta kelas lereng dan padu serasi kecamatan Sabbang dan Kecamatan Masamba

Masamba. APL seluas 10.661 ha berada pada lahan dengan kemiringan lereng lebih besar dari 40%. Tabel 6 memperlihatkan secara lebih rinci luas sebaran tipe hutan dan APL pada berbagai kelas kemiringan lereng di Kecamatan Sabbang dan Masamba. Hasil analisis perubahan tutupan lahan hutan dan analisis keruangan tipe hutan serta APL tersebut membuat terkejut staf Dinas Hutbun, Dinas Pertambangan dan Lingkungan Hidup, dan Bappeda yang hadir dalam sebuah diskusi kelompok<sup>46</sup> tentang tata ruang. Akhirnya, hasil analisis tutupan lahan di Kecamatan

Sabbang dan Masamba ini dijadikan dasar oleh Dinas Hutbun untuk membuat usulan kegiatan pengendalian perambahan hutan pada tahun anggaran 2007.

#### 4.5 Perambahan kawasan hutan oleh masyarakat

Berdasarkan *ground check* diketahui bahwa perubahan tutupan lahan di dalam APL umumnya disebabkan oleh pembukaan areal perkebunan, baik oleh perusahaan maupun oleh

masyarakat, tetapi perubahan tutupan lahan di dalam kawasan hutan disebabkan perambahan oleh masyarakat. Di Dusun Mamea dan Dusun Mangkaluku Kecamatan Sabbang, perambahan oleh masyarakat sudah jauh masuk ke dalam kawasan hutan lindung yang medannya relatif curam. Kondisi ini juga dipertegas oleh seorang staf Bappeda yang menyatakan bahwa di Kecamatan Sabbang sedang terjadi perambahan kawasan hutan oleh masyarakat secara besar-besaran.

Masyarakat perambah<sup>47</sup> umumnya pendatang dari tempat lain di Kabupaten Luwu Utara dan pendatang dari kabupaten lain yang bekerjasama dengan masyarakat lokal. Ironisnya, para perambah banyak yang datang dari Kecamatan Malangke, yaitu kecamatan yang sering mengalami banjir sebagai akibat perambahan hutan pada daerah hulu Sungai Rongkong (Kecamatan Limbong dan Kecamatan Sabbang). Jadi, sementara mereka mengeluh sering mengalami banjir sebagai akibat dari rusaknya hutan di kawasan hulu, mereka sendiri pergi ke hulu untuk merambah hutan.

Baik masyarakat pendatang maupun masyarakat lokal memiliki alasan masing-masing mengapa mereka merambah kawasan hutan. Masyarakat lokal beralasan bahwa mereka merambah hutan karena khawatir lahan di sekitar kampung mereka habis diduduki oleh

para pendatang. Umumnya mereka membuka kawasan hutan hanya untuk menandai bahwa lahan tersebut sebagai miliknya (istilah lokalnya *meng-ongko*). Lahan ongko seperti ini tidak ditanami dengan komoditas pertanian atau perkebunan secara wajar, melainkan hanya diklaim sebagai miliknya. Walau lahan yang mereka miliki saat ini tidak semuanya dapat dikerjakan, mereka cenderung memperluas lahan *ongko* mereka untuk investasi. Sebagai akibatnya, di kabupaten ini sangat banyak lahan terbuka yang sebetulnya produktif tetapi tidak dimanfaatkan secara optimal dan hanya ditumbuhi oleh rumput atau semak belukar.

Masyarakat pendatang mengaku merasa nyaman untuk datang membuka hutan di beberapa desa tersebut karena masyarakat lokal sendiri yang menerima kedatangan mereka secara terbuka. Sebagian diantaranya mengaku datang karena dipanggil oleh masyarakat setempat atau teman mereka yang sudah berhasil lebih dahulu di desa tersebut. Beberapa alasan lain yang melatarbelakangi mereka untuk datang merambah hutan antara lain:

- Jumlah penduduk di kampung asal mereka semakin bertambah dan tidak tersedia lahan lagi untuk dibuka;
- Lahan pertanian yang mereka miliki di kampungnya sudah tenggelam oleh banjir (umumnya masyarakat pendatang dari

**Tabel 6.** Sebaran tipe hutan dan Areal Penggunaan Lain pada berbagai kelas kelerengan Di Kecamatan Sabbang dan Masamba

Kecamatan	Tipe Hutan	Kelas Lereng (%)	Luas (ha)
Sabbang	Hutan Lindung	2-8	89
Sabbang	Hutan Lindung	41-60	11.289
Sabbang	Hutan Lindung	>60	19.401
Sabbang	Hutan Produksi	41-60	2.743
Sabbang	Hutan Produksi Terbatas	>60	6.090
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	<2	7.782
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	2-8	3.789
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	9-15	223
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	16-25	343
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	41-60	7.430
Sabbang	Areal Penggunaan Lain	>60	7.849
Masamba	Hutan Lindung	41-60	2.713
Masamba	Hutan Lindung	>60	19.402
Masamba	Hutan Produksi Terbatas	41-60	46
Masamba	Hutan Produksi Terbatas	>60	16.143
Masamba	Areal Penggunaan Lain	<2	5.432
Masamba	Areal Penggunaan Lain	2-8	560
Masamba	Areal Penggunaan Lain	41-60	5.641
Masamba	Areal Penggunaan Lain	>60	5.020

Keterangan: > : lebih besar. < : lebih kecil

Kecamatan Mangke);

- c. Pekerjaan membuka lahan secara berpindah-pindah sudah menjadi kebiasaan, seperti yang diakui sebagian masyarakat pendatang. Jadi, masyarakat seperti ini hidup bukan dari hasil tanaman yang dikembangkan di atas lahan yang dibuka, melainkan dari hasil penjualan lahan yang telah berhasil mereka buka

Sebetulnya masyarakat Malangke pada umumnya berkebun kakao dan jeruk. Sebagai akibat dari serangan hama dan penyakit serta menurunnya produktivitas lahan, produksi kakao dan jeruk di Malangke merosot dengan drastis. Banjir yang terjadi beberapa kali menenggelamkan banyak perkebunan kakao dan jeruk masyarakat. Selain dari beberapa alasan di atas, terdapat keyakinan diantara mereka bahwa kakao yang ditanam di dalam lahan hutan yang baru dibuka dapat tumbuh dengan subur.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk, lahan menjadi salah satu bentuk investasi yang sewaktu-waktu dapat dijual untuk memperoleh uang. Jadi, baik masyarakat hutan yang tidak memiliki banyak uang maupun masyarakat kota (Masamba) yang memiliki uang, cenderung berinvestasi dengan berlomba-lomba memiliki lahan yang seluas-luasnya. Masyarakat kota membeli lahan dari masyarakat hutan, sementara masyarakat hutan menambah lahan mereka dengan merambah hutan. Semakin luas lahan yang dimiliki semakin tinggi pula status sosial seseorang di masyarakat (Ngakan *et al*, 2005). Kecenderungan ini didukung juga oleh pajak lahan yang terlalu rendah, atau bahkan tidak ada karena pada umumnya lahan seperti itu hanya diklaim sebagai milik, tetapi belum ada sertifikat bukti hak milik.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa masyarakat mengerti kalau lahan yang mereka rambah adalah kawasan hutan negara dan berada pada lereng yang curam. Akan tetapi, mereka tetap melakukannya karena tidak ada lagi kawasan lain yang dapat mereka masuki. Areal penggunaan lain yang nampak dalam peta pada umumnya merupakan lahan yang telah *diongko* oleh masyarakat lokal.

#### 4.6 Peranan Dinas Hutbun dalam pengendalian perambahan hutan

Walaupun jumlah pegawai kehutanan dan polisi hutan yang bertugas mengurus hutan pada era otoda jauh lebih banyak dibandingkan sebelumnya, namun umumnya mereka terkonsentrasi di kantor dinas. Beberapa polisi hutan ada yang bertempat di kantor kecamatan, tetapi nampaknya mereka lebih terkonsentrasi untuk mengurus peredaran kayu dari pada perambahan hutan. Salah satu sebabnya adalah keuntungan ekonomi yang diperoleh pemerintah daerah dan terutama mungkin bagi kepentingan oknum petugasnya secara pribadi. Mengetahui kondisi ini, akhir-akhir ini ada keinginan pihak Dinas Hutbun untuk menarik semua polisi hutan yang ada di kecamatan untuk berkantor di kantor Dinas Hutbun di ibukota kabupaten.

Dengan sistem penganggaran berbasis kinerja yang berlaku saat ini, sepertinya tidak ada kegiatan di luar kantor yang dianggap sebagai kegiatan rutin<sup>48</sup>. Setiap kegiatan di luar kantor harus diprogramkan, diusulkan dan dialokasikan anggarannya. Misalnya, operasi penanggulangan pembalakan liar dan perambahan hutan tidak lagi menjadi kegiatan rutin melainkan kegiatan yang terprogram lengkap dengan anggarannya. Jadi, apabila Tim Asistensi Pemerintah Daerah (TAPD) tidak menyetujui program penanggulangan pembalakan liar dan perambahan hutan yang diajukan oleh Dinas Hutbun, maka pada tahun tersebut tidak akan ada pelaksanaan kegiatan tersebut. Kalau pun misalnya TAPD menyetujui program penanggulangan pembalakan liar dan perambahan hutan tersebut, pelaksanaannya tetap harus dilakukan sesuai dengan usulan dan jadwal kegiatan. Jadi, di luar waktu-waktu yang telah dijadwalkan tidak akan ada operasi penanggulangan pembalakan liar dan perambahan hutan, sekalipun di depan mata polisi hutan terjadi perambahan.

Perambahan kawasan hutan oleh masyarakat tidak lagi dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Perambahan yang terjadi secara besar-besaran di Kecamatan Sabbang sudah banyak diketahui umum. Maraknya perambahan hutan bukannya tidak diketahui oleh aparat kehutanan, tetapi operasi penanggulangannya harus terlebih dahulu

dibuat program. Namun demikian, sekalipun telah diprogramkan, apabila anggarannya memang sudah habis untuk mendanai program yang telah terjadwal, maka tidak akan ada lagi operasi sekalipun perambahan terus berlangsung.

#### 4.7 Antara kerangka formal dan informal dalam penguasaan lahan

Dalam berbagai pertemuan resmi, Bupati Luwu Utara selalu menyatakan bahwa sejak zaman kerajaan Luwu, di wilayah kerajaan tersebut tidak pernah ada kepemilikan lahan secara komunal, seperti tanah adat atau tanah ulayat. Menurut Bupati, kenyataan tersebut telah dipertegas melalui surat dari keturunan Raja Luwu. Pernyataan Bupati tersebut mengindikasikan kebijakan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara sebagai tanggapan terhadap maraknya klaim hutan atau tanah adat yang dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat sejak dimulainya era reformasi.

Pemerintah Kabupaten Luwu Utara mengakui keberadaan masyarakat adat dan mendorong penguatan kelembagaan adat di wilayahnya seperti yang dapat terlihat dengan diundangkannya Perda No. 12/2004 tentang Pemberdayaan, Pelestarian, Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat. Namun, seperti yang tertuang dalam salah satu pasalnya, penetapan perda tersebut bukan dimaksudkan untuk memenuhi klaim masyarakat terhadap hutan adat atau tanah adat, melainkan untuk melestarikan adat dan budaya melalui penetapan peraturan-peraturan atau ketentuan-ketentuan tentang adat istiadat yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan. Pemerintah hanya cukup memberitahukan kepada pemangku adat apabila ada rencana pemerintah untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang ada di dalam wilayah adat.

Pada kenyataannya, sistem masyarakat adat memang masih ada dan diakui oleh masyarakat di beberapa bagian wilayah Kabupaten Luwu Utara. Sebagian besar di antaranya masih memiliki kelembagaan adat, namun hampir semua masyarakat adat sudah tidak lagi menaati peraturan dan ketentuan adat. Bahkan, banyak ketentuan-ketentuan adat yang sudah dilupakan. Setiap lembaga adat memiliki wilayah adat masing-masing. Dalam kaitannya dengan wilayah administrasi pemerintahan desa, suatu wilayah

adat dapat terdiri dari satu desa atau beberapa desa. Paragraf-paragraf berikut menggambarkan bagaimana wilayah adat masih berlaku di masyarakat.

Desa Sepakat adalah desa baru yang dimekarkan dari Desa Pincara yang termasuk dalam wilayah Adat Masapi. Jadi dengan demikian, orang-orang Desa Sepakat adalah masyarakat Adat Masapi. Pemekaran Desa Pincara menjadi Desa Sepakat bukan dilakukan dengan cara membagi dua wilayah Desa Pincara, melainkan dengan memindahkan sebagian penduduk Desa Pincara ke sebuah lokasi di sebelahnya yang saat ini disebut sebagai Desa Sepakat. Kebetulan secara adat, lokasi yang dijadikan sebagai wilayah Desa Sepakat tersebut termasuk dalam wilayah Adat Uraso. Sekalipun secara administrasi pemerintahan tidak ada masalah perwilayahan, secara adat proses pemekaran tersebut sedikit menyimpan masalah yang berpotensi konflik. Dari sebuah kelompok terfokus<sup>49</sup> yang diselenggarakan di Desa Sepakat terungkap bahwa telah terjadi musyawarah antara masyarakat Adat Uraso dengan masyarakat Adat Masapi yang menyepakati pembentukan Desa Sepakat. Salah satu kesepakatan musyawarah adalah bahwa Pemangku Adat (To'Makaka) Uraso menghibahkan sebagian wilayah adatnya untuk dijadikan sebagai Desa Sepakat oleh sebagian masyarakat Adat Masapi.

Pada akhir tahun 2005, pemerintah berencana memindahkan transmigran yang mengalami berbagai permasalahan di Kecamatan Malangke (Kabupaten Luwu Utara) ke dalam wilayah Desa Sepakat. Musyawarah yang dilakukan antara pemerintah kabupaten, aparat desa dan tokoh masyarakat Desa Sepakat berujung pada kesepakatan masyarakat untuk menerima rencana pemerintah tersebut dengan mengajukan dua syarat: (a) dibangun jalan aspal sampai ke Desa Sepakat, dan (b) 50 persen dari masyarakat yang termasuk dalam program transmigrasi harus berasal dari masyarakat lokal Desa Sepakat. Dalam perkembangannya, kesepakatan digugat oleh Pemangku Adat Uraso, yang tidak dilibatkan dalam musyawarah. Pada saat itu, diketahui To'Makaka Uraso merasa tersinggung dan menyampaikan alasan bahwa wilayah Desa Sepakat merupakan wilayah Adat Uraso. Akhirnya, dilakukan musyawarah ulang dengan menghadirkan To'Makaka Uraso. Musyawarah menghasilkan sebuah keputusan bahwa dari 50 persen masyarakat lokal yang

diikuti dalam program transmigrasi tersebut, 25 persennya berasal dari masyarakat Desa Sepakat dan 25 persen sisanya dari masyarakat Adat Uraso<sup>50</sup>.

Uraian tersebut menjelaskan bagaimana perwilayahan adat masih berlaku di masyarakat. Hanya saja muncul pertanyaan bahwa, “apakah wilayah adat berarti bahwa lahan yang ada di dalamnya adalah milik masyarakat adat atau pemangku adat? Ketika Indonesia belum merdeka, pemerintahan diselenggarakan menurut sistem kerajaan dan setiap raja (di Daerah Luwu disebut sebagai Datu) memiliki wilayah kerajaan. Secara berjenjang di bawah Raja (Datu) terdapat beberapa tingkat pemerintahan yang masing-masing juga memiliki wilayah. Wilayah pemerintahan itulah yang saat ini disebut sebagai wilayah adat. Dengan demikian, secara logika wilayah yang sekarang disebut sebagai wilayah adat hanyalah merupakan wilayah administrasi pemerintahan pada zaman kerajaan/penjajahan.

Dengan dinyatakannya Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, seluruh wilayah yang pernah dikuasai oleh Belanda di bawah sistem kerajaan dinyatakan sebagai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan kerajaan dihapuskan dan digantikan dengan Pemerintahan Republik mulai dari Pemerintah Pusat, Provinsi (Daerah Swantara Tingkat I), Kabupaten (Daerah Swantara Tingkat II) dan Kecamatan. Kesatuan pemerintahan di bawah kecamatan pada mulanya berbeda-beda dari suatu tempat ke tempat lainnya sampai akhirnya diseragamkan menjadi pemerintahan desa (UU No. 5 /1979). Dengan demikian, wilayah adat yang saat ini ada merupakan wilayah administrasi pemerintahan di masa lalu. Lantas, apakah dapat dinyatakan bahwa wilayah administrasi pemerintahan adalah milik dari masyarakat yang ada di dalam wilayah pemerintahan tersebut secara komunal?

Dari acara pelatihan pemetaan wilayah Adat Masapi<sup>51</sup> terungkap bahwa hampir semua masyarakat yang hadir memahami batas-batas wilayah adat, lahan milik (baik perorangan maupun rumpun) mereka dan kawasan hutan. Ada kesan bahwa penetapan batas kawasan hutan sudah dilakukan sejak zaman pemerintahan penjajah. Beberapa orang tokoh masyarakat yang hadir dalam pelatihan tersebut bahkan menyatakan bahwa sejak zaman dulu di wilayah Adat Masapi tidak dikenal adanya hutan adat.

Terdapat pendapat berbeda yang muncul dalam diskusi. Sebagian misalnya mempertanyakan bahwa, “untuk apa sekarang kita melakukan klaim hutan adat yang hanya akan membuat kita berkonfrontasi dengan pemerintah?”. Sebagian lain melihat kekhawatiran akses masyarakat untuk mengambil hasil hutan dari dalam hutan semakin terbatas dengan adanya ketentuan dalam UU 41/1999 yang menyatakan bahwa hutan adalah milik negara.

#### **4.8 Mengapa kepemilikan lahan secara komunal tidak diakui?**

Segara setelah terjadi reformasi politik di Indonesia, sekelompok masyarakat yang menamakan dirinya Masyarakat Adat Kasintuwu melakukan klaim terhadap ribuan hektar kawasan hutan lindung dan langsung membukanya menjadi areal pertanian/perkebunan dan pemukiman. Banyak diantara anggota masyarakat tersebut memperjualbelikan kawasan hutan yang telah dibukanya. Pemerintah Kabupaten Luwu Utara menuntut kelompok masyarakat tersebut ke pengadilan, namun Pengadilan Negeri Palopo memutuskan bahwa masyarakat dinyatakan menang. Pemerintah Kabupaten Luwu Utara kemudian melakukan banding ke Pengadilan Tinggi di Makassar dan keputusan Pengadilan Tinggi akhirnya memenangkan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara. Sayangnya, sampai pada saat Kabupaten Luwu Utara dimekarkan sebagian wilayahnya menjadi Kabupaten Luwu Timur, tempat kawasan hutan yang disengketakan tersebut berada, eksekusi belum sempat dilakukan. Sejak saat itu, teridentifikasi sekitar sembilan kelompok masyarakat yang melakukan klaim hutan dan lahan adat di Kabupaten Luwu Utara.

Pemahaman masyarakat terhadap hutan dan lahan adat ternyata beragam. Setelah mengikuti lokakarya dan pertemuan dengan bantuan fasilitasi dari tim peneliti<sup>52</sup>, masyarakat tampak berangsur-angsur memahami pengertian dan perbedaan antara hutan adat, hutan milik adat (hutan ulayat) dan tanah adat menurut undang-undang. Berbeda dengan hutan milik adat yang adalah hutan yang tumbuh di atas tanah milik adat, hutan adat adalah kawasan hutan negara yang hak pengelolaannya diberikan kepada masyarakat adat. Adapun tanah adat adalah lahan di luar kawasan hutan negara yang dimiliki oleh sekelompok masyarakat adat atau pemuka

adat. Dengan statusnya sebagai hutan negara, masyarakat yang diberikan hak pengelolaan harus mengelola hutan adat tersebut sesuai dengan fungsinya yang ditetapkan oleh pemerintah. Masyarakat tidak diperbolehkan mengubah tutupan lahan dari hutan menjadi bentuk lainnya. Karena hutan adat bukan milik masyarakat adat yang mengelolanya, mereka tidak memiliki hak untuk memperjualbelikannya.

Dari hasil pengamatan dan wawancara diketahui ada indikasi bahwa latar belakang masyarakat - seperti halnya Masyarakat Kasintuwu - melakukan klaim hutan adat adalah untuk menguasai lahannya, bukan untuk mengelola hutannya. Mereka beranggapan bahwa bila klaim mereka dipenuhi oleh pemerintah daerah, mereka dapat membuka tutupan hutan (mengambil kayunya) dan menggantinya dengan tanaman perkebunan dan kemudian menjualnya kepada pihak lain. Namun dalam perkembangannya, setelah mengikuti beberapa kali workshop dan diskusi terfokus, masyarakat cenderung menunjukkan sikap pemahaman yang lebih baik mengenai apa yang dimaksud hutan adat. Sejak saat itu, klaim hutan adat banyak berkurang.

Keengganan pemerintah daerah untuk memenuhi klaim masyarakat atas hutan adat disebabkan oleh pemahaman masyarakat yang keliru terhadap definisi hutan adat. Ada satu indikasi bahwa masyarakat memang tidak berniat mengelola hutan untuk mendapatkan hasil

hutan, melainkan menginginkan lahannya. Hal ini terlihat dari rendahnya respon masyarakat terhadap tawaran Dinas Hutbun tentang bentuk-bentuk pengelolaan hutan oleh masyarakat seperti hutan kemasyarakatan dan hutan desa. Kurangnya sosialisasi mengenai pola pengelolaan hutan oleh masyarakat selain hutan adat, ketidakmampuan petugas kehutanan dalam meyakinkan masyarakat, serta kebijakan yang tidak mendukung -seperti sistem perizinan dan perpajakan kayu yang rumit dan berbelit-belit- mungkin juga menjadi penyebab dari rendahnya respon masyarakat.

Berbeda dengan hutan adat, nampaknya ada pertimbangan yang cukup mendasar yang menjadikan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara secara tegas tidak mengakui kepemilikan lahan secara komunal oleh masyarakat adat, sekalipun di luar kawasan hutan. Di dalam wilayah kabupaten ini, terdapat sangat banyak unit pemukiman transmigrasi dan penduduk pendatang dari kabupaten lainnya. Para transmigran dan penduduk pendatang tersebut merupakan tulang punggung penggerak perekonomian daerah. Pengakuan terhadap kepemilikan lahan secara komunal dikhawatirkan dapat menimbulkan kekacauan misalnya dengan diklaimnya areal pemukiman transmigrasi oleh masyarakat adat sebagai miliknya secara komunal. Dapat dibayangkan seperti apa nantinya Kabupaten Luwu Utara apabila hal itu terjadi.

## 5. Penerimaan Keuangan dan Sistem Penganggaran

### 5.1 Kebijakan perimbangan keuangan antara UU 22/1999 dan UU 32/2004

Ngakan dan Dede (2004) mengulas beberapa kelemahan kebijakan sistem perimbangan dana penerimaan dari sektor kehutanan di bawah UU 22/1999, khususnya dana reboisasi (DR), yang dipandang kurang transparan dan kurang berkeadilan. Tidak jelasnya siapa yang dimaksud sebagai daerah penghasil dalam peraturan perundangan tersebut mengakibatkan kerancuan dalam pembagian DR yang menjadi bagian daerah (40%). Di Sulawesi Selatan, sampai tahun 2002 DR 40% dibagikan kepada seluruh kabupaten, termasuk kabupaten bukan penghasil. Ketidakadilan juga dirasakan oleh para pihak di daerah dalam hal penggunaan DR. Pemerintah daerah dalam hal ini diwajibkan hanya menggunakannya dana tersebut untuk pembiayaan kegiatan rehabilitasi lahan, sedangkan pemerintah pusat lebih leluasa menggunakannya. Ketentuan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan dana pendamping juga sangat rancu. UU 25/1999 pasal 8 ayat 5 dengan jelas menyatakan bahwa untuk perimbangan DR, pemerintah daerah tidak diwajibkan untuk menyediakan dana pendamping, namun pada sisi lain muncul surat edaran bersama oleh Menteri Keuangan, Kehutanan, Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, serta Kepala Bappenas yang menyatakan hal sebaliknya (Ngakan *et al.*, 2005).

Melalui perubahan kebijakan desentralisasi dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004, yang diikuti dengan keluarnya UU 33/2004<sup>53</sup>, kebijakan perimbangan penerimaan sektor kehutanan mengalami banyak perbaikan dan menjadi lebih jelas, kecuali penerimaan iuran hak pengusaha hutan (IHPH) dan provisi

sumberdaya hutan (PSDH) yang memang sudah jelas sejak awal. Dalam UU 33/2004<sup>54</sup> dinyatakan perimbangan DR 40% yang menjadi bagian daerah digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di “kabupaten/kota penghasil”. Ketentuan tersebut kembali dipertegas dalam PP 55/2005<sup>55</sup>.

Sayang sekali bahwa ketika sistem perimbangan DR sudah menjadi lebih jelas, Kabupaten Luwu Utara bukan lagi berstatus sebagai daerah penghasil. Dengan maksud untuk menjaga fungsi hutannya sebagai penyangga kawasan sentra produksi pertanian di wilayahnya, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara telah memutuskan untuk menghentikan operasional beberapa HPH dengan cara tidak memberikan rekomendasi terhadap mengesahkan Rencana Kerja Tahunan (RKT) HPH untuk tahun 2003.

### 5.2 Penerimaan kabupaten dan provinsi dari sektor kehutanan

Selain penerimaan yang bersumber dari dana perimbangan seperti IHPH, PSDH dan DR, baik Pemerintah Kabupaten Luwu Utara maupun Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan juga memperoleh penerimaan dari pajak daerah yang disebut retribusi. Dalam uraian selanjutnya, penerimaan yang bersumber dari bagi hasil bukan pajak seperti IHPH, PSDH dan DR akan disebut sebagai “dana perimbangan”, sedangkan penerimaan yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah atau pungutan sah lainnya di daerah akan disebut sebagai “pendapatan”, merujuk pada istilah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dilihat dari obyek yang dikenakan retribusi, terdapat perbedaan antara retribusi yang dipungut oleh pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi. Obyek yang dikenakan

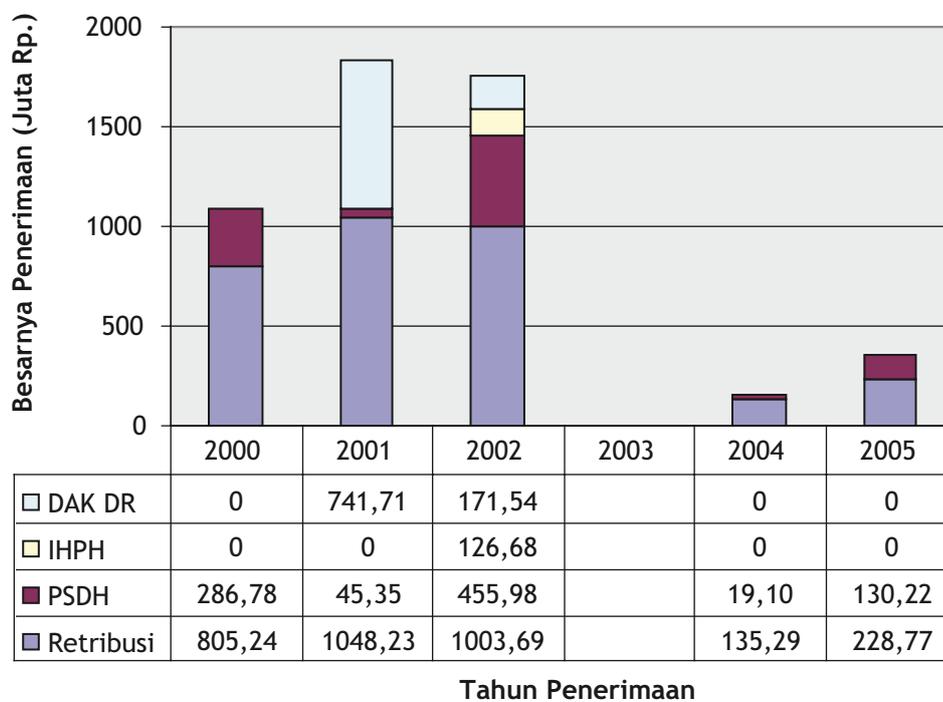
retribusi oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara adalah hasil hutan yang diambil dari dalam wilayah kabupaten tersebut. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengenakan retribusi terhadap jasa pelayanan yang mereka berikan kepada para pihak (termasuk pemerintah kabupaten) yang mengurus administrasi berkaitan dengan hutan di kantor Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan.

### 5.2.1 Sumber dan besarnya penerimaan kabupaten dan provinsi

Sumber pendapatan sektor kehutanan di Kabupaten Luwu Utara antara lain adalah retribusi hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu. Dengan berkurangnya kawasan hutan sebagai akibat dari pemekaran sebagian wilayah kabupaten tersebut menjadi Kabupaten Luwu Timur dan tidak ada lagi dana perimbangan DR (karena tidak ada lagi HPH yang beroperasi), penerimaan Kabupaten Luwu Utara dari sektor kehutanan berkurang sangat drastis (Gambar 8). Selain penerimaan tersebut, sejak tahun 2003 Pemerintah Kabupaten Luwu Utara juga melaksanakan proyek GNRHL, tetapi dana proyek tersebut tidak dimasukkan sebagai penerimaan pemerintah kabupaten karena dikelola oleh salah satu UPT Departemen Kehutanan<sup>56</sup>.

Jenis jasa pelayanan yang dijadikan obyek retribusi oleh Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan antara lain surat izin pemanfaatan hasil hutan, surat rekomendasi pemanfaatan kawasan hutan dan surat keterangan sahnya hasil hutan (jasa ketatausahaan) serta pencetakan dan/atau pengesahan peta (pemakaian kekayaan daerah) (Tabel 7). Selain itu, Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan juga memperoleh pendapatan yang bersumber dari penyewaan aset-aset milik pemerintah provinsi yang dikelola oleh Dinas Kehutanan, seperti rumah dinas dan peralatan yang dimiliki oleh Dinas Kehutanan. Sampai pada tahun 2002, pemerintah provinsi masih memungut sumbangan pihak ketiga dari perusahaan yang bergerak di bidang kehutanan, tetapi sejak tahun 2003 tidak dilakukan lagi. Sebagaimana Pemerintah Kabupaten Luwu Utara, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan juga memperoleh penerimaan dari perimbangan keuangan antara lain PSDH, IHPH dan dana bergulir (Gambar 9).

Penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan nampak menurun pada tahun 2001 (Gambar 9). Berbeda dengan yang terjadi di Kabupaten Luwu Utara, penurunan penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan saat

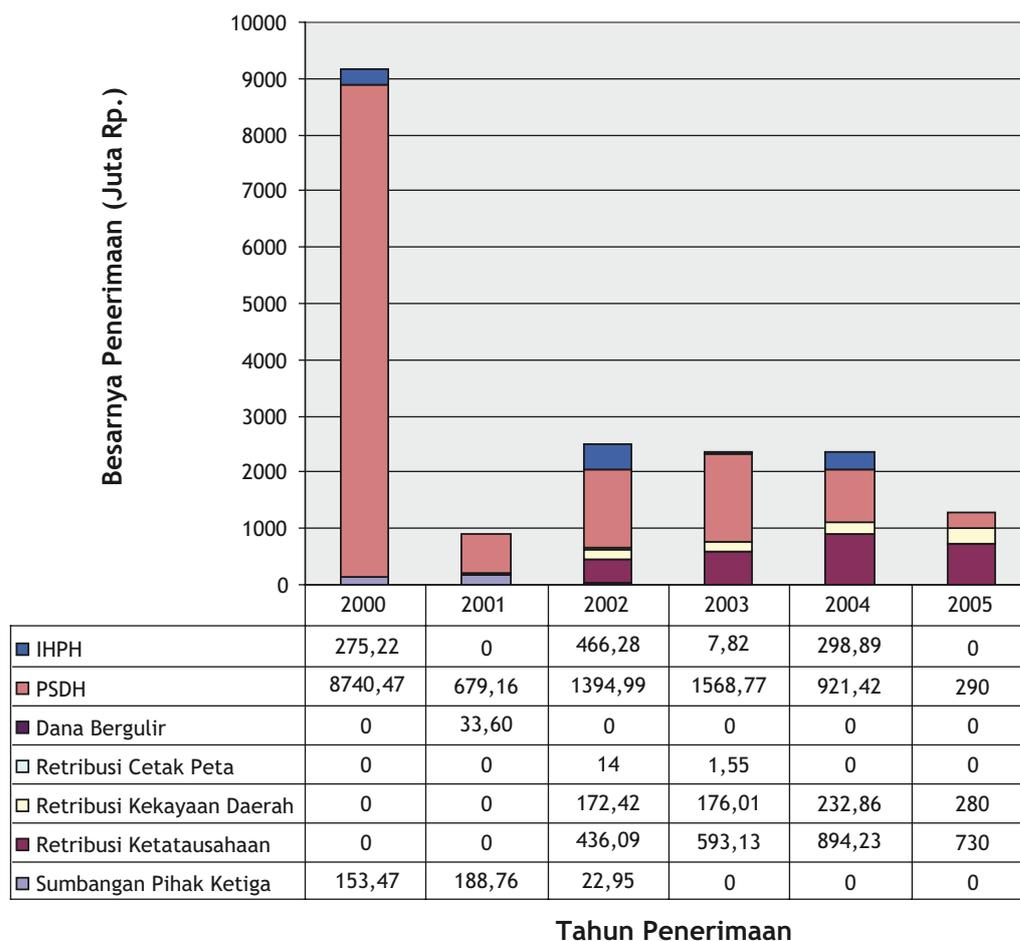


**Gambar 8.** Penerimaan Kabupaten Luwu Utara dari sektor kehutanan (data untuk tahun 2003 tidak ditemukan karena mungkin disebabkan oleh belum tertatanya arsip pada saat terjadi pemekaran kabupaten)

**Tabel 7.** Jenis pelayan ketatausahaan dan pemakaian kekayaan daerah pada sektor kehutanan yang dikenakan retribusi oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan

No.	Jenis-jenis jasa ketatausahaan dan pemakaian kekayaan daerah	Kisaran tarif (Rp.)
1.	Surat izin pemanfaatan hasil hutan	150.000
2.	Rekomendasi pemanfaatan kawasan hutan*	100.000 - 250.000
3.	Surat keterangan sahnya hasil hutan (SKSHH)	25.000
4.	Pengesahan peta*	10.000 - 210.000

\* Nilai retribusinya bervariasi menurut nilai kontrak proyek dan skala peta.



**Gambar 9.** Penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan

itu disebabkan oleh pemberlakuan sistem pemerintahan otonomi daerah. Di bawah sistem pemerintahan otonomi daerah, pemerintah provinsi tidak lagi dapat memungut retribusi dari hasil hutan. Selain itu, pada era otonomi daerah pemerintah pusat memperimbangkan sebagian penerimaan-penerimaan dari sektor kehutanan secara langsung kepada kabupaten.

Setelah sempat mengalami sedikit kenaikan, sebagai hasil dari pemungutan retribusi terhadap

berbagai bentuk jasa pelayanan ketatausahaan, pada tahun 2005 penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan kembali mengalami penurunan. Menurut Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan<sup>57</sup>, penurunan tersebut disebabkan oleh pemisahan sebagian wilayah Provinsi Sulawesi Selatan menjadi Provinsi Sulawesi Barat. Kabupaten-kabupaten yang memisahkan diri, seperti Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Polmas,

merupakan kabupaten yang memiliki kawasan hutan cukup luas dimana beberapa perusahaan HPH masih beroperasi. Pemisahan dua kabupaten tersebut menyebabkan penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari perimbangan PSDH menurun dari Rp. 921.419.076 pada tahun 2004 menjadi Rp. 290.000.000 pada tahun 2005.

### 5.2.2 Kewajaran sumber penerimaan

Sesat setelah diberlakukannya sistem pemerintahan otonomi daerah, banyak pengusaha lokal memprotes Pemerintah Kabupaten Luwu Utara berkaitan dengan retribusi dan sumbangan pihak ketiga yang dibebankan kepada mereka atas hasil hutan kayu yang mereka ambil dari wilayah kabupaten tersebut. Selama era pra otonomi daerah, pemerintah pusat hanya mewajibkan mereka membayar iuran hasil hutan (IHH, sekarang dikenal dengan PSDH) dan DR (bagi yang mengambil kayu dari dalam kawasan hutan negara atau hutan alam). Dengan demikian, pembebanan retribusi dan sumbangan pihak ketiga oleh pemerintah kabupaten kepada mereka dirasakan sebagai kewajiban ganda.

Sebetulnya, dibandingkan dengan biaya tidak resmi yang harus mereka keluarkan untuk membayar para oknum aparat di jalanan, retribusi kabupaten yang besarnya Rp. 40.000

per m<sup>3</sup> kayu olahan atau Rp. 15.000 per ton rotan bukanlah jumlah yang besar. Anehnya, dalam beberapa kali diskusi kelompok terfokus dan lokakarya, para pengusaha kayu hanya lantang mempersoalkan retribusi sebagai kewajiban ganda dan kurang mempersoalkan pungutan liar yang dilakukan aparat di jalanan. Padahal, menurut sebagian masyarakat yang bekerja sebagai penebang liar, jumlah pungutan oleh oknum aparat dapat lebih dari Rp. 250.000 per m<sup>3</sup> apabila kayu yang diangkut tidak dilengkapi dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH).

Pengenaan PSDH, DR, maupun retribusi daerah terhadap perusahaan didasarkan pada data laporan hasil produksi (LHP). Data LHP tersebut dibuat oleh pihak pengusaha dan dilaporkan kepada pejabat Dinas Hutbun yang ditugaskan untuk itu. Seharusnya atas dasar laporan LHP tersebut staf Dinas Hutbun melakukan pemeriksaan fisik ke lapangan. Namun umumnya petugas Dinas Hutbun langsung mengesahkan data LHP tersebut tanpa melakukan pemeriksaan fisik ke lapangan. Atas dasar data LHP tersebutlah selanjutnya ditetapkan besarnya pajak dan retribusi yang harus dibayarkan oleh pengusaha kepada pemerintah. Karena tidak dilakukan pemeriksaan fisik ke lapangan, bukan

**Tabel 8.** Jumlah rotan yang dihasilkan dari wilayah hutan sepanjang Sungai Patikala dalam kurun waktu 5 minggu dari tanggal 23 September - 29 Oktober 2005 beserta nilai pajaknya

Jenis Rotan / Kualitas	Jumlah (Ton)	PSDH/Ton (Rp.)	Pajak Total (Rp.)
Pai	0,224	48.600	10.886
Batang diameter < 30 mm	7,620	48.600	370.332
Batang diameter 30-40 mm	20,167	48.600	980.116
Batang diameter >40 mm	1,670	48.600	81.162
Batang campuran	2,938	48.600	142.787
Nanga	9,292	48.600	451.591
Lambang	41,628	71.500	2.976.402
Tohiti diameter < 25 mm	3,060	100.000	306.000
Tohiti diameter 25-30 mm	4,075	100.000	407.500
Tohiti diameter 30-40 mm	3,352	100.000	335.200
Tohiti campuran	1,427	100.000	142.700
Seba	1,258	48.600	61.139
Umbul	3,146	48.600	152.896
Noko	0,126	48.600	6.124
Saloso	0,400	48.600	19.440
Jumlah	100,383	-	6.444.275

Sumber: dimodifikasi dari Ngakan, et al. (2006)

tidak mungkin para pengusaha membuat data LHP yang nilainya jauh lebih kecil dari jumlah hasil hutan yang sebenarnya dikumpulkan. Tujuannya adalah agar pajak dan retribusi yang harus dibayar menjadi lebih rendah dari yang seharusnya.

Sebagai gambaran untuk mengetahui sejauh mana para pengusaha tidak melaporkan hasil produksinya dengan benar, berikut adalah laporan hasil produksi rotan di Kabupaten Luwu Utara selama tahun 2005. Dari 7 pemegang izin pemungutan hasil hutan rotan yang tersebar pada beberapa lokasi berbeda di Kabupaten Luwu Utara dilaporkan bahwa hasil produksi rotan selama tahun 2005 adalah 1.881,06 ton. Sementara itu, data dari Dinas Pendapatan Daerah menunjukkan bahwa realisasi pendapatan Kabupaten Luwu Utara dari retribusi hasil hutan bukan kayu untuk tahun 2005 adalah Rp. 30.280.000.

Hasil penelitian Ngakan *et al.* (2006) di Sungai Patikala, Desa Sepakat menunjukkan bahwa jumlah rotan dari berbagai jenis yang berhasil dikeluarkan dari sungai selama lima minggu pengamatan adalah 100,383 ton (Tabel 8). Apabila hasil rotan dari Sungai Patikala dijadikan acuan untuk menghitung besarnya produksi rotan di Kabupaten Luwu Utara (sebenarnya potensi rotan di lokasi lain jauh lebih besar), maka rotan yang dihasilkan dari 7 lokasi pemungutan dalam 5 minggu adalah sekitar 702,681 ton (100,383 ton x 7 lokasi). Masa berlaku satu izin rotan adalah 6 bulan. Dengan demikian, rotan yang seharusnya dihasilkan oleh 7 pengusaha pemegang izin dari 7 lokasi pengambilan rotan adalah sekitar 3.372,87 ton (24/5 minggu x 702,681 ton). Jumlah tersebut belum termasuk jumlah rotan yang sering juga diambil sebelum perusahaan memperoleh izin dan setelah masa berlaku izin berakhir. Dari perhitungan kasar ini dapat diduga bahwa hasil produksi rotan yang dilaporkan oleh para pengusaha kepada Dinas Hutbun selama tahun 2005 adalah sekitar setengah dari yang sebenarnya.

Untuk menghindari pembayaran PSDH yang terlalu tinggi, terdapat juga kecenderungan pengusaha untuk melaporkan jenis rotan tohiti yang nilai PSDHnya mencapai Rp. 100.000 sebagai rotan batang yang nilai PSDHnya hanya Rp. 48.000.

Pemerintah provinsi tidak mempunyai retribusi yang dapat dipungut secara langsung dari izin pemanfaatan hasil hutan, pemanfaatan kawasan hutan atau pemanfaatan jasa hutan.

Pemerintah provinsi juga tidak memperoleh bagian dari perimbangan DR. Pemerintah provinsi hanya memperoleh bagian perimbangan dari penerimaan sektor kehutanan yang bersumber dari PSDH dan IHPH. Mengingat saat ini kawasan hutan yang berstatus sebagai hutan produksi di Sulawesi Selatan tersisa sangat sedikit dan tidak lagi produktif, bagian dana perimbangan yang diterima Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan pun tidak besar. Padahal Dinas Kehutanan di Provinsi Sulawesi Selatan sangat berperan dalam membangun sinergi. Pembangunan kehutanan regional Sulawesi Selatan perlu disinergiskan karena hutan yang tersisa di wilayah ini sebagian besar berupa hutan lindung (penyangga kehidupan) dan karena adanya kabupaten-kabupaten yang berlokasi di daerah hulu dan hilir.

Untuk dapat beroperasi dan menghidupi sekitar 250 orang stafnya, Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Oleh karena itu, mau tidak mau Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan harus mencari jalan untuk memperoleh pendapatan melalui pungutan retribusi. Menurut aturannya, pemerintah tidak boleh memungut retribusi tanpa jasa pelayanan. Atas pertimbangan tersebut, retribusi jasa pelayanan ketatausahaan yang dipungut oleh Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan tersebut masih dalam batas kewajaran.

### **5.3 Belanja kehutanan Kabupaten Luwu Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan**

Pendapatan daerah dari semua sektor masuk dalam satu atap pada Dinas Pendapatan Daerah. Tidak ada ketentuan tertulis bahwa pendapatan dari suatu sektor harus sepenuhnya digunakan untuk pembiayaan sektor tersebut, walaupun ada kecenderungan bahwa sektor yang memasukkan pendapatan yang lebih besar mendapat anggaran yang lebih besar pula<sup>58</sup>. Skala prioritas pembangunan daerah secara keseluruhan nampaknya lebih diutamakan.

Sejak dimulainya sistem pemerintahan otoda, defisit anggaran antara pendapatan dan belanja sektor kehutanan terjadi setiap tahun, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Pada tahun 2005, pendapatan Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara ditargetkan hanya sebesar Rp. 352.180.000 sementara jumlah belanjanya sebesar Rp. 3.496.061.000. Dengan

demikian, terjadi defisit anggaran sebesar Rp. 3.143.881.000. Pada tahun 2006, pendapatan dari sektor kehutanan dan perkebunan di Kabupaten Luwu Utara ditargetkan sebesar Rp. 373.000.000 dengan target belanja sebesar Rp. 4.066.847.000, sehingga mengalami defisit sebesar Rp. 3.693.847.000 (Tabel 9).

Saat Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara dibentuk pada tahun 2000, luas keseluruhan kawasan hutan di Kabupaten Luwu Utara adalah 1.045.273 ha. Pada saat itu penerimaan sektor kehutanan Kabupaten Luwu Utara dari retribusi dan perimbangan PSDH dan IHPH mencapai Rp. 1.092.022.498. Mungkin karena Dinas Hutbun baru terbentuk pada bulan Mei, di dalam APBD

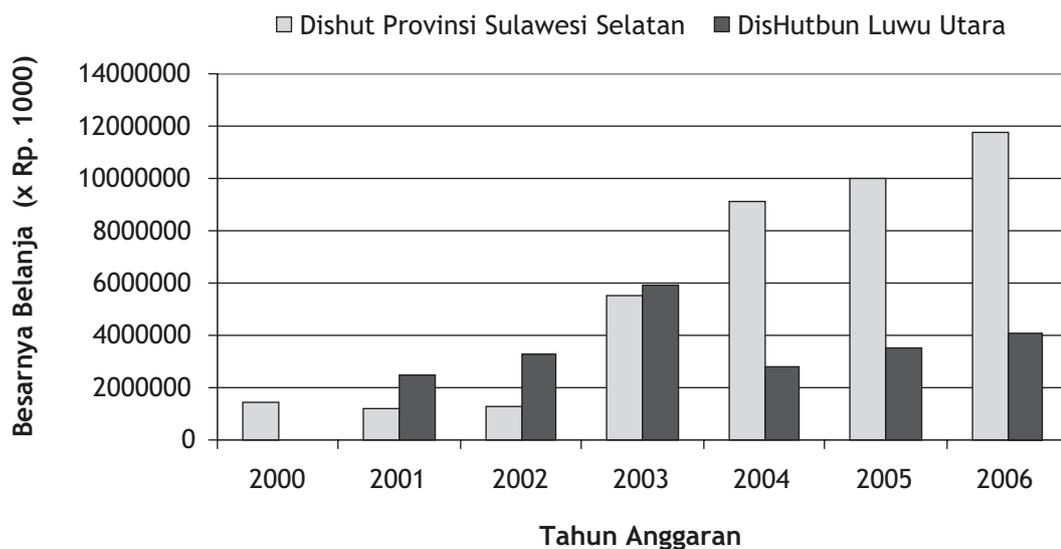
tahun 2000 tidak nampak secara khusus pos belanja untuk sektor kehutanan. Penerimaan sektor kehutanan Kabupaten Luwu Utara (di luar DAK DR) terus meningkat dari tahun ke tahun sampai mencapai Rp. 1.586.342.000 pada tahun 2002 dikarenakan meningkatnya pendapatan dari retribusi (Gambar 10). Namun demikian, belanja untuk penyelamatan hutan tidak mengalami kenaikan yang berarti. Hal ini nampaknya disebabkan pada tahun 2002 Kabupaten Luwu Utara dialokasikan untuk menerima proyek dari DAK DR sebesar Rp. 1.483.428.000.

Sejalan dengan menurunnya penerimaan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara dari sektor kehutanan sejak tahun 2004, sebagai

**Tabel 9.** Target pendapatan dan belanja dalam dokumen anggaran satuan kerja (DASK) Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara tahun anggaran 2005 dan 2006

Belanja	DASK 2005 (Rp.) *		DASK 2006 (Rp.)	
	Pendapatan	Belanja	Pendapatan	Belanja
Administrasi Umum	352.180.000	2.180.579.650	373.000.000	2.791.740.000
Operasi dan Pemeliharaan		1.277.190.600		1.038.736.500
Modal		30.290.750		-
Barang dan Jasa		-		552.396.500
Jumlah	352.180.000	3.496.061.000	373.000.000	4.066.847.000
Defisit		3.143.881.000		3.693.847.000

Sumber: DASK Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara tahun 2005 (Perubahan) dan DASK Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara tahun 2006



**Gambar 10.** Realisasi (2000 - 2005) dan target (2006) belanja Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara dan Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan

akibat dari pemekaran sebagian wilayahnya menjadi Kabupaten Luwu Timur, belanja untuk penyelamatan hutan juga cenderung menurun (Gambar 10). Hal ini sangat wajar mengingat luas kawasan hutan juga berkurang dari yang sebelumnya 1.083.380 ha menjadi 544.566 ha. Namun demikian, semakin menurunnya penerimaan dan semakin meningkatnya belanja menyebabkan sistem penganggaran sektor kehutanan di Kabupaten Luwu Utara semakin mengalami defisit dari tahun ke tahun.

Walaupun penerimaan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dari sektor kehutanan menurun sejak diberlakukannya sistem pemerintahan otonomi daerah (Gambar 9), belanjanya cenderung meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 10). Sebagaimana juga terjadi di Kabupaten Luwu Utara, hal ini mengakibatkan terjadinya defisit anggaran sektor kehutanan provinsi. Defisit menjadi semakin besar terutama setelah sebagian wilayah Provinsi Sulawesi Selatan dimekarkan menjadi Provinsi Sulawesi Barat. Pada tahun anggaran 2005, realisasi pendapatan sektor kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan adalah Rp. 1.300.000.000 dengan realisasi total belanja sebesar Rp. 9.970.862.590. Defisit juga diperkirakan akan terjadi pada tahun anggaran 2006. Hal tersebut dapat dilihat dari Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), yang mana penerimaan dari sektor kehutanan ditargetkan sebesar Rp. 1.100.000.000, sedangkan belanjanya ditargetkan sebesar Rp. 11.754.980.447.

#### 5.4 Sistem anggaran berbasis kinerja di bawah Kepmendagri 29/2002

Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah sistem penganggaran yang mendasarkan proses penyusunan anggaran pada perhitungan indikator kinerja berupa masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) secara terukur. Artinya bahwa setiap kegiatan yang diprogramkan harus jelas dan terukur berapa nilai input, berupa apa keluarannya, apa outcomenya, apa dan berapa manfaatnya, dan bagaimana dampaknya. Menurut seorang staf Bappeda Kabupaten Luwu Utara, dasar penyusunan ABK di kabupaten tersebut dari tahun 2001 sampai 2006 adalah UU 22/1999, PP 105/2000 dan Kepmendagri 29/2002<sup>59</sup>. Walaupun pemerintah mengesahkan

UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, kedua UU tersebut tidak dapat dijadikan acuan karena belum ada aturan pelaksanaannya dan terdapat beberapa ketentuan yang kontradiksi dengan beberapa aturan perundang-undangan lainnya. Sebagai contoh, dalam PP 105/2000 dan Kepmendagri 29/2002 dinyatakan bahwa pedoman penyusunan APBD adalah Arah Kebijakan Umum (AKU), namun dalam UU 17/2003 dinyatakan bahwa pedoman penyusunan APBD adalah Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Dengan diterbitkannya UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan berubahnya kebijakan desentralisasi dari UU 22/1999 menjadi UU 32/2004, terjadi perubahan paradigma perencanaan pembangunan melalui 4 pendekatan: politis, teknokratis, partisipatif dan kesesuaian antara *bottom up* dan *top down planning*. Dalam rangka mendorong implementasi pendekatan partisipatif, maka melalui surat edaran bersama Menteri Dalam Negeri dan Kepala Bappenas, pemerintah pusat menerbitkan petunjuk teknis pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Namun demikian, penyelenggaraan musrenbang di Kabupaten Luwu Utara mengalami beberapa kendala antara lain:

- a. Prosedur dan mekanisme musrenbang yang jika diikuti secara penuh akan membutuhkan waktu, sumberdaya manusia dan biaya yang sangat besar, karena wilayah kabupaten yang cukup luas dan sebagian diantaranya sulit dijangkau. Sampai saat ini Bappeda Kabupaten Luwu Utara hanya mampu memfasilitasi secara penuh pelaksanaan musrenbang sampai pada tingkat kecamatan dan kabupaten saja, sementara pada tingkat desa difasilitasi oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa.
- b. Sosialisasi yang tidak optimal dan kapasitas masyarakat desa yang masih rendah menyebabkan usulan dari masyarakat umumnya tidak mengindikasikan kebutuhan melainkan keinginan mereka. Masyarakat memaknai pembangunan sebagai suatu kegiatan membuat gedung, jembatan atau jalan semata, sehingga dalam setiap musrenbang desa tidak pernah terdeteksi kebutuhan untuk membangun non-fisik seperti pembangunan kapasitas sumberdaya manusia atau peningkatan potensi

- sumberdaya hutan.
- c. Satuan kerja kurang serius mengikuti musrenbang, sehingga umumnya tidak mampu menjaring aspirasi masyarakat. Selain itu, satuan kerja yang juga mempunyai kepentingan untuk memasukkan program pembangunan mereka - sekalipun mungkin tidak mempunyai dampak pembangunan yang signifikan - yang seringkali mempersempit peluang masuknya usulan masyarakat.

#### 5.4.1 Penganggaran satuan kerja

Penganggaran satuan kerja yang dimaksud pada bagian ini adalah penyusunan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) tahunan kabupaten. Setiap satuan kerja di kabupaten memiliki DASK yang dipecah dari APBD. Dengan kata lain DASK adalah APBD setiap satuan kerja berisikan jenis kegiatan yang akan diselenggarakan pada tahun anggaran bersangkutan dan dilengkapi dengan satuan anggaran. Selama proses penyusunan atau sebelum disetujui oleh DPRD dan disahkan oleh Bupati, dokumen tersebut bernama RASK (Rencana Satuan Anggaran Kerja) yang jika digabung dengan RASK dari seluruh satuan kerja lainnya akan menjadi Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Penyusunan RASK didahului oleh penetapan dua dokumen yang menjadi acuan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan AKU.

RPJMD yang berjangka waktu lima tahun tersebut dibuat dengan merangkum rencana strategis (renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta renstra kabupaten dan mengacu pada RPJMD Provinsi serta RPJM Nasional. Renstra SKPD disusun oleh setiap satuan kerja eselon II. Proses penyusunan renstra SKPD diawali dari penjangkaran informasi pada tingkat masyarakat. Untuk menghasilkan renstra, aspirasi dan informasi yang terkumpul dari masyarakat diolah menggunakan analisis SWOT. Sebelum ditetapkan, RPJMD disosialisasikan dengan mengundang DPRD, LSM dan tokoh masyarakat.

AKU dibuat setiap tahun dan menjadi acuan untuk menyusun RASK tahun tersebut. Dengan sistem perencanaan T minus 1, RASK yang disusun pada tahun berjalan akan menjadi DASK pada tahun berikutnya. Penyusunan AKU dan RASK dimulai dari penyelenggaraan musrenbang secara berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten. Berdasarkan aspirasi masyarakat yang terkumpul melalui

musrenbang, setiap satuan kerja menyusun rancangan AKU dari satuan kerjanya masing-masing. Selanjutnya Bappeda mengasistensi dan menggabungkan rancangan AKU dari setiap satuan kerja menjadi rancangan AKU kabupaten. Rancangan AKU kabupaten tersebut dibahas dan disepakati bersama DPRD menjadi AKU.

Dengan mengacu pada AKU dan diasistensi oleh Bappeda, setiap satuan kerja mulai menyusun RASK. Penyusunan RASK pada Dinas Hutbud Kabupaten Luwu Utara dimulai dari kepala bidang mengusulkan kegiatan kepada tim penyusun RASK. Oleh tim penyusun RASK, usulan tersebut disortir dan digabungkan menjadi draft RASK, selanjutnya dibahas bersama kepala dinas. RASK yang telah disetujui oleh kepala dinas diserahkan kepada Tim Asistensi Eksekutif Kabupaten yang terdiri dari Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dan Bagian Keuangan Kabupaten.

Dalam proses asistensi, Bappeda lebih banyak memberikan asistensi dari segi urgensi kegiatan dan skala prioritas sesuai dengan yang tercantum dalam AKU. Sedangkan, Dispenda memfokuskan asistensinya pada kelayakan target PAD, dan Bagian Keuangan memberikan asistensi dari segi pagu anggaran yang telah ditetapkan oleh Bupati untuk masing-masing satuan kerja. Oleh karena itu, dalam proses asistensi tidak semua kegiatan yang diusulkan oleh setiap satuan kerja dapat diluluskan.

RASK masing-masing satuan kerja yang telah disetujui oleh Tim Asistensi Eksekutif digabungkan menjadi satu dokumen draft RAPBD. Setelah dibahas dan mendapat persetujuan DPRD, draft RAPBD tersebut menjadi RAPBD. Sesuai dengan ketentuan UU 32/2004, RAPBD kabupaten harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Apabila Gubernur menyetujui RAPBD tersebut, selanjutnya Bupati dapat menetapkannya menjadi APBD dalam bentuk Perda.

Menurut seorang anggota tim asistensi eksekutif yang berasal dari Bappeda, pelaksanaan proses asistensi terhadap usulan kegiatan satuan kerja tidak mencapai hasil yang diharapkan karena:

- Tidak dibedakan secara tegas antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Tim Asistensi Eksekutif, sehingga hasil penilaiannya tidak obyektif;
- Tidak jelas prosedur dan mekanisme kerja Tim Anggaran Eksekutif dan Tim Asistensi Eksekutif, sehingga mengakibatkan penilaian

yang kurang optimal tentang layak tidaknya suatu kegiatan yang diusulkan, besarnya anggaran yang dialokasikan, kesesuaian pengalokasian anggaran dengan kode rekening dalam RASK.

Proses penyusunan DASK yang diuraikan di atas diamati dari proses yang terjadi selama akhir tahun 2005 sampai awal tahun 2006 untuk penyelenggaraan pembangunan tahun anggaran 2006. Dengan terbitnya Kepmendagri 13/2006, prosedur penyusunan DASK pada tahun 2006 (untuk diselenggarakan tahun anggaran 2007) sedikit mengalami perubahan dan pada saat laporan ini disusun prosesnya sedang berjalan.

Proses penyusunan anggaran satuan kerja pada tingkat provinsi hampir sama dengan yang terjadi pada tingkat kabupaten. Perbedaannya terletak pada musrenbang dan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri. RASK pada tingkat provinsi disusun berdasarkan hasil musrenbang yang dilakukan oleh masing-masing dinas (satuan kerja) provinsi dengan mengundang dinas-dinas terkait di kabupaten. Tim asistensi eksekutif tingkat provinsi menggabungkan RASK dari setiap satuan kerja menjadi draft RAPBD. Setelah dibahas dan disetujui oleh DPRD menjadi RAPBD Provinsi, selanjutnya RAPBD tersebut disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.

#### 5.4.2 Prioritas kegiatan pembangunan kehutanan di Kabupaten Luwu Utara

Dalam proses perencanaan kegiatan menurut Kepmendagri 29/2002, tidak terdapat dokumen khusus menyangkut prioritas kegiatan. Oleh karena itu, prioritas pembangunan sektor kehutanan Kabupaten Luwu Utara tahun anggaran 2006 dilihat dari AKU untuk APBD tahun anggaran 2006. Dalam Permendagri 13/2006 terdapat ketentuan yang mengatur Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Pada Bulan November 2006, Bappeda Kabupaten Luwu Utara sedang menyiapkan rancangan PPAS untuk APBD tahun anggaran 2007, padahal menurut Permendagri 13/2006, rancangan PPAS sudah harus selesai pada bulan Juli. Hal ini mungkin disebabkan Permendagri yang terbit tahun 2006 tersebut langsung diterapkan tahun tersebut.

Di dalam RTRWK Luwu Utara disebutkan bahwa sebagian besar bentang alam kabupaten

tersebut berbentuk perbukitan dan pegunungan, dengan daerah datar yang tidak terlalu luas terletak dekat pantai. Pegunungan yang terjal, tanah berpasir dan bentang alam dari pegunungan sampai ke pesisir pantai yang tidak lebar menjadikan Kabupaten Luwu Utara sangat rawan terhadap bencana alam banjir dan tanah longsor. Oleh karena itu, di dalam RTRWK tersebut pembangunan kehutanan sebagian besar diarahkan pada fungsi lindung agar mampu mencegah terjadinya bencana alam dan sekaligus melindungi dan meningkatkan produktivitas wilayah dataran yang menjadi sentra pertanian melalui kontinuitas penyediaan sumberdaya air.

Pada sisi lain, di dalam AKU tahun anggaran 2006, sektor kehutanan mengajukan 8 arahan kebijakan pembangunan yang kemudian dijabarkan menjadi 7 program kegiatan sebagaimana tercantum dalam DASK (Tabel 10). Sebagian besar program kegiatan yang tercantum dalam DASK 2006 nampak sudah sesuai dengan AKU. Namun demikian, AKU yang dijadikan acuan dalam penyusunan program kegiatan tersebut sepertinya tidak sejalan dengan arahan pembangunan kehutanan sebagaimana yang tercantum dalam RTRWK. Akhirnya yang terjadi adalah bahwa, sementara arahan pembangunan kehutanan menurut RTRWK adalah meningkatkan fungsi lindung hutan, kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan yang diprogramkan adalah penghijauan kota (Tabel 10).

Banyak kendala yang membuat setiap satuan kerja di Kabupaten Luwu Utara tidak dapat menyusun rencana kegiatan dengan baik, yang cukup aspiratif dan sesuai dengan skala prioritas. Salah satu kendala dimaksud adalah relatif masih rendahnya kapasitas sumberdaya manusia pada bagian perencanaan. Seorang staf dari Bappeda menyatakan bahwa penempatan staf pada suatu bagian umumnya lebih banyak mempertimbangkan kepangkatan dan eselon dari pada kapasitas seseorang. Hal tersebut berakibat pada munculnya usulan program kegiatan yang cenderung sama dari tahun ke tahun tanpa perkembangan, sehingga dalam proses asistensi pihak Bappeda sering harus mencoretnya (tidak menyetujui). Hasil wawancara dengan beberapa orang anggota DPRD juga menunjukkan bahwa selain kendala tersebut di atas, prioritas dan penempatan kegiatan banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik. Umumnya, setiap anggota DPRD memperjuangkan agar program kegiatan ditempatkan pada daerah asal konstituen yang memilih mereka.

**Tabel 10.** Penjabaran arahan kebijakan umum (AKU) sektor kehutanan ke dalam program kegiatan.

No.	Arah Kebijakan Umum (AKU)	Program Kegiatan (DASK)
1.	Peningkatan sumberdaya manusia (SDM) masyarakat petani kehutanan	Sekolah lapang masyarakat hutan
2.	Peningkatan sumberdaya manusia aparat	- (kegiatan tidak disetujui TAPD)
3.	Pengembangan data, informasi dan publikasi potensi dan pengelolaan sumberdaya alam kehutanan	Validasi data kehutanan
4.	Penerapan pengembangan iptek kehutanan	-
5.	Peningkatan kerjasama dengan mitra usaha	Pengawasan dan sosialisasi pembinaan izin usaha kehutanan dan perkebunan
6.	Supervisi dan pembinaan teknis kegiatan lingkup dinas kehutanan dan perkebunan	Monitoring dan evaluasi kegiatan Dinas Hutbun
7.	Rehabilitasi Hutan dan Lahan	Pembuatan penghijauan kota
8.	Perlindungan Hutan	Sosialisasi peraturan perundang-undangan kehutanan serta penertiban pembalakan liar

#### 5.4.3 Transparansi dan efisiensi penganggaran

Dilihat dari prosedur penyusunan mulai dari RPJMD, AKU sampai DASK di Kabupaten Luwu Utara, nampak bahwa publik diberikan kesempatan untuk melakukan pemantauan. Pembahasan di DPRD dilakukan secara terbuka, dimana masyarakat diperkenankan hadir untuk menyaksikan bagaimana setiap program kegiatan dibahas. Namun, berdasarkan pengamatan terhadap proses pembahasan RASK di DPRD, hanya sekitar 3 sampai 5 orang LSM saja yang tertarik untuk menyaksikan proses pembahasan tersebut. Peserta dari LSM tersebut juga lebih nampak mengamati jenis-jenis kegiatan yang memberi peluang mereka untuk dapat melakukan pendampingan, dari pada mengamati apakah proses pembahasan tersebut berjalan secara benar dan obyektif.

Sekalipun ruang partisipasi publik sangat terbuka dalam proses pembahasan RASK, namun demikian peluang tersebut masih terkendala oleh sikap sebagian satuan kerja, termasuk Dinas Hutbun, yang kurang transparan di dalam menyediakan dokumen RASK tertulis kepada publik. Dengan alasan masih dalam bentuk rencana, mereka cenderung menolak memberikan dokumen secara terbuka. Namun demikian, sebenarnya tidak adanya tanggapan dari masyarakat dan LSM terhadap RASK bukan semata disebabkan oleh kurang transparannya

pihak pemerintah daerah, tetapi juga oleh masih kurangnya upaya dan kepedulian masyarakat untuk turut mengawasi perencanaan pembangunan di daerahnya.

Beberapa anggota tim TAPD (dari Bappeda, Dispenda dan Bagian Keuangan) yang diwawancarai secara terpisah mengeluhkan RASK yang disusun oleh Dinas Hutbun. Yang paling banyak dikeluhkan adalah terlalu besarnya porsi penggunaan anggaran yang diperuntukkan bagi subyek, dalam hal ini berupa honorarium, insentif dan biaya perjalanan staf Dinas Hutbun sebagai pengelola. Sebagai contoh, untuk program kegiatan yang bertema “Pemantapan Prakondisi Pengelolaan Kehutanan dan Perkebunan” yang keseluruhan anggarannya adalah Rp. 88.872.500, biaya yang diperuntukkan bagi staf Dinas Hutbun sendiri (honorarium tim/panitia, insentif, biaya perjalanan dinas) adalah Rp. 39.000.000, atau hampir 44% dari nilai program. Padahal mereka sudah mendapatkan gaji tetap bulanan sebagai pegawai negeri. Namun hal ini sebenarnya merupakan efek samping dari sistem yang berlaku saat ini

Salah seorang ketua fraksi di DPRD menyatakan bahwa walaupun telah terjadi perubahan dalam paradigma pembangunan dari sistem keproyekan menjadi sistem penganggaran berbasis kinerja, biaya pembangunan tetap sangat tinggi dan tidak efisien. Pegawai negeri yang sudah mendapat gaji harus diberi

honorarium untuk melakukan pekerjaan sehari-harinya. Setiap kegiatan disertai dengan usulan biaya pengadaan alat tulis kantor, padahal satu set alat tulis kantor sebenarnya dapat dipergunakan untuk semua kegiatan. Dia juga menilai harga satuan dari alat dan bahan kebutuhan kegiatan yang dicantumkan dalam RASK terlalu tinggi, hampir dua kali dari harga yang sebenarnya. Namun, kebiasaan untuk meningkatkan harga barang (*mark-up*), mungkin bukanlah hanya terjadi di Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara, melainkan di seluruh satuan kerja dan instansi pemerintah.

Jika RASK 2005 dan RASK 2006 diperbandingkan, untuk beberapa program kegiatan yang sama (kegiatan 2006 merupakan lanjutan dari kegiatan 2005) nampak bahwa dalam RASK 2006 porsi pengeluaran untuk honorarium/upah bulanan staf Dinas Hutbun sendiri berkurang nilainya sampai ada yang mencapai 50%. Bahkan porsi pengeluaran untuk honorarium panitia dan insentif staf Dinas Hutbun dihilangkan. Nampaknya, penurunan tersebut sebagai tanggapan terhadap kritikan yang selalu disampaikan oleh tim asistensi eksekutif dan oleh DPRD saat pembahasan. Hanya saja sebagai gantinya, biaya perjalanan dinas melonjak sampai beberapa kali lipat.

#### 5.4.4 Monitoring, evaluasi, dan pengawasan

Bappeda adalah lembaga yang bertugas memonitor dan mengevaluasi (*monev*) kinerja setiap satuan kerja dalam menyelenggarakan kegiatan yang tercantum dalam DASK masing-masing. Monitoring dilakukan melalui 2 pendekatan: (a) pelaporan realisasi fisik dan keuangan kegiatan, (b) peninjauan lapangan. Pelaporan dilakukan per triwulan, sedangkan peninjauan lapangan dilakukan sekurang-kurangnya 2 kali secara serentak atau sewaktu-waktu. Berkaitan dengan *monev* terhadap kegiatan SKPD, staf Bappeda mengaku sering mendapatkan kendala sebagai berikut.

- a. Laporan realisasi fisik SKPD sering terlambat
- b. Berdasarkan keahliannya, sumberdaya manusia yang ada di Bappeda sangat terbatas untuk dapat melakukan monitoring lapangan secara baik terhadap program kegiatan yang sangat variatif
- c. Jumlah SDM Bappeda sangat kurang dibandingkan jumlah program yang harus dievaluasi

- d. Tidak ada standar baku *monev*
- e. Pembagian tugas pokok dan fungsi yang tidak jelas antara Bappeda dan bagian Administrasi Pembangunan Sekretaris Daerah

Khusus untuk melakukan *monev* terhadap program kegiatan Dinas Hutbun, staf Bappeda sering menemukan kesulitan akibat tidak dicantumkannya secara jelas lokasi kegiatan dalam DASK. Hal ini menyebabkan staf Bappeda tidak dapat melakukan monitoring sendiri dan terpaksa selalu harus dipandu oleh staf Dinas Hutbun. Akibatnya, *monev* menjadi tidak efektif karena staf Dinas Hutbun yang memandu cenderung mengantar mereka untuk melihat bagian-bagian kegiatan yang berhasil saja. Terbatasnya waktu dan anggaran serta medan yang sulit sering membuat *monev* terhadap kegiatan sektor kehutanan sebagai suatu yang tidak mudah.

Secara struktural DPRD merupakan lembaga yang bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah kabupaten (eksekutif). Dalam kaitannya dengan tugas tersebut, DPRD Kabupaten Luwu Utara melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap kegiatan pemerintah kabupaten secara keseluruhan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai akhir kegiatan. Selama proses perencanaan, DPRD melakukan *reses* dan menyebar anggotanya untuk hadir dalam musyawarah pembangunan di setiap kecamatan. Informasi yang mereka peroleh dari musrenbang dijadikan dasar dalam pembahasan anggaran. Setelah tahun anggaran berakhir, DPRD kembali mengadakan *reses* dan mengirim anggotanya untuk memantau hasil kegiatan. Hasil pemantauan tersebut dijadikan dasar untuk membahas hasil kerja pemerintah dan sekaligus menghitung anggaran sisa.

Kendala yang dihadapi oleh Bappeda dalam melakukan *monev* sebagaimana diuraikan di atas menjadi salah satu faktor meluasnya fungsi pengawasan dari DPRD, yang seharusnya hanya melaksanakan pengawasan politis namun sering kali melaksanakan hal-hal yang bersifat teknis dalam *monev*. Fenomena seperti ini dapat saja menjadi kontraproduktif dalam penerapan sistem anggaran berbasis kinerja.

#### 5.4.5 Akuntabilitas kinerja

Pada setiap akhir tahun anggaran, pejabat eselon dua ke atas dari setiap satuan kerja wajib

membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintahan (LAKIP) yang dipimpinnya. Isi dari LAKIP adalah laporan hasil pelaksanaan program kegiatan dengan menghitung secara terukur *input*, *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*. Mungkin karena ada kewajiban inilah, Dinas Hutbun juga memprogramkan kegiatan yang berjudul monitoring dan evaluasi kegiatan<sup>60</sup>.

LAKIP diawali dengan sebuah pendahuluan yang menguraikan organisasi, tugas dan fungsi Dinas Hutbun serta analisa lingkungan internal dan eksternal yang dijadikan dasar untuk menetapkan rencana strategis. Bagian selanjutnya memuat akuntabilitas kinerja, yang menguraikan capaian kegiatan yang diperhitungkan dari persentase realisasi anggaran yang digunakan terhadap dana (*input*) yang direncanakan. Namun demikian, tidak nampak ada standar/kriteria yang dijadikan dasar untuk mengukur pencapaian *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*.

Seorang staf di Dinas Hutbun menyatakan bahwa LAKIP hampir tidak ada gunanya. Selain karena dibuat sendiri, sehingga obyektivitasnya diragukan, LAKIP tidak disertai dengan sistem insentif bagi pejabat yang berhasil dan disinsentif bagi pejabat yang tidak berhasil. Pemutasian pejabat di lingkungan pemerintah Kabupaten Luwu Utara juga tidak nampak terkait dengan LAKIP, melainkan lebih didasarkan pada pertimbangan politik praktis. Staf yang memiliki kesepahaman politik dengan kepala daerah akan memperoleh jabatan yang baik, sedang penentangannya dapat sewaktu-waktu dimutasikan atau malah di-*nonjobkan*.

Selain dalam bentuk LAKIP, setiap satuan kerja (termasuk Dinas Hutbun) di lingkungan pemerintahan Kabupaten Luwu Utara juga harus mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada tim *money* dari Bappeda. Menurut aturannya, untuk setiap masalah yang ditemukan, Bappeda harus melaporkannya kepada Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Selanjutnya Bawasda melakukan pemeriksaan dan bila ternyata memang terjadi penyimpangan, Bawasda harus melaporkannya kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Namun menurut seorang staf Bappeda yang sering melakukan *money*, permasalahan yang ditemukan oleh tim *money* Bappeda (yang juga terjadi pada program kegiatan Dinas Hutbun) biasanya tidak dilaporkan kepada Bawasda. Bappeda lebih memilih jalur pembinaan dengan cara

memperketat aturan dalam asistensi program kegiatan tahun berikutnya, dari pada membuat permasalahan menjadi panjang. Misalnya, program-program serupa yang diusulkan tahun berikutnya, baik sebagai kegiatan lanjutan atau pun kegiatan baru, akan dicoret oleh Bappeda.

Rasa senasib dan sepenanggungan yang cukup kuat di antara sesama pejabat di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Luwu Utara, sebagaimana mungkin juga terjadi di daerah lain, membuat mereka tidak sampai hati untuk bertindak tegas. Mungkin saja masih banyak faktor-faktor lain yang menjadi pertimbangan pejabat yang diberi tugas untuk melakukan monitoring, evaluasi atau pengawasan, sehingga menjadi "terlalu bijaksana dalam melakukan tugasnya". Walaupun mungkin dimaksudkan untuk "menjaga hubungan baik" di antara sesama pejabat, cara-cara seperti ini sungguh tidak mendidik dan cenderung tidak mendorong pada praktek-praktek tata kelola pemerintahan yang baik.

Dengan meningkatnya fungsi provinsi sebagai koordinator pembangunan di daerah di bawah UU 32/2004, peranan gubernur seharusnya tidak terbatas melakukan evaluasi terhadap RAPBD kabupaten saja, melainkan sebaiknya juga melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan APBD kabupaten. Mungkin akan lain hasilnya apabila pelaksanaan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan APBD kabupaten dilakukan oleh gubernur.

## 5.5 Implementasi Permendagri 13/2006

Permendagri 13/2006 tidak dimaksudkan untuk mengubah secara total ketentuan yang berlaku dalam Kepmendagri 29/2002, melainkan sebagai penyempurnaan. Mekanisme dan langkah-langkah penyusunan APBD menurut Kepmendagri 13/2006 sebagian besar masih sama dengan Permendagri 29/2002, yaitu dimulai dari musrenbang dan berakhir pada penetapan APBD setelah dievaluasi oleh gubernur. Perbedaannya terdapat pada penyusunan dokumen yang dijadikan dasar untuk menyusun rencana kerja. Menurut Permendagri 13/2006, RAPBD disusun berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Peraturan menteri tersebut juga mengharuskan setiap kegiatan yang direncanakan didasarkan pada data kuantitatif dari hasil evaluasi kegiatan sebelumnya dan sudah harus mencantumkan target hasil secara terukur.

RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan RKPD yang berjangka waktu satu tahun tersebut dimulai dari penyusunan rencana kerja oleh setiap SKPD. Kepala daerah yang dalam hal ini diwakili oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) membahas dan menggabungkan rencana kerja dari setiap SKPD menjadi RKPD, yang memuat: (a) rancangan kerja ekonomi daerah, (b) prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, dan (c) rencana kerja yang terukur dan pendanaannya. Sebetulnya sejak berlakunya aturan tersebut, setiap SKPD sudah berupaya memasukkan rencana kegiatan dan memberikan argumentasi logis dan data kuantitatif secara terukur. Namun menurut anggota TAPD, umumnya argumentasi logis dan data kuantitatif yang disampaikan SKPD masih belum memadai dan terkesan asal-asalan. Sebagai akibatnya TAPD lah yang dibuat sibuk untuk mengumpulkan data dari berbagai sumber untuk mendukung kegiatan yang diusulkan oleh SKPD. Hal ini terjadi karena SKPD tidak memiliki sistem data yang lengkap dan tertata dengan baik.

Setelah RKPD selesai disusun, selanjutnya dibuat Kebijakan Umum Anggaran (KUA). KUA memuat target secara terukur pencapaian program-program yang akan dilaksanakan untuk setiap urusan pemerintahan yang disertai dengan proyeksi pendapatan dan alokasi belanja daerah. Mirip dengan AKU pada masa Kepmendagri 29/2002, KUA disepakati oleh pemerintah daerah dan DPRD. Perbedaan AKU dengan KUA adalah bahwa, jika di dalam AKU hanya di uraikan mengenai kebijakan pembangunan daerah secara umum, pada KUA sudah memuat program-program kegiatan prioritas dengan rencana anggarannya dan target pencapaiannya secara terukur.

Berdasarkan KUA, pemerintah daerah menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) kemudian ditetapkan berdasarkan nota kesepakatan dengan DPRD menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA). Dokumen PPA memuat prioritas rencana kegiatan setiap SKPD dilengkapi dengan anggaran. Sampai disini jelas bahwa jika di bawah Kepmendagri 29/2002 plafon (pagu) anggaran untuk setiap RKPD ditetapkan sesuai *keinginan bupati*, di bawah Permendagri 13/2006 plafon (pagu) anggaran ditetapkan berdasarkan prioritas

rencana kerja yang diusulkan oleh setiap SKPD.

Mungkin karena Permendagri 13/2006 baru pertama kali diterapkan, SKPD termasuk Dinas Hutbun umumnya belum bisa menyusun rencana kerja yang baik<sup>61</sup>. Menurut seorang anggota tim TAPD, umumnya rencana kerja yang disampaikan SKPD tidak didukung dengan data kuantitatif dan argumentasi logis mengenai pentingnya kegiatan yang diusulkan. Sebagai akibatnya, kegiatan yang diusulkan tidak nampak sebagai prioritas sehingga dicoret saat diasistensi oleh TAPD. Hal ini berdampak pada plafon anggaran yang akan ditetapkan bagi suatu SKPD. Semakin banyak usulan kegiatan yang dicoret berarti semakin sedikit usulan kegiatan yang lolos. Sementara itu, plafon anggaran suatu SKPD ditetapkan berdasarkan jumlah dan nilai kegiatan yang lolos saat asistensi TAPD.

Dengan mengacu pada KUA dan PPA, setiap satuan kerja menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD. Setelah diasistensi oleh TAPD sebagai perwakilan kepala daerah, RKA-SKPD digabungkan menjadi RAPBD. Pada tahap inilah banyak muncul permasalahan. Dalam sebuah *focus group discussion*<sup>62</sup> terungkap bahwa rencana kerja dan anggaran yang diajukan oleh SKPD kepada TAPD sering tidak memenuhi syarat. Format usulan kegiatan tidak sesuai dengan Permendagri 13/2006 dan tidak didukung dengan data kuantitatif dan argumentasi logis, sehingga banyak yang dicoret. Ternyata para kepala bidang pada Dinas Hutbun tidak pernah membaca petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Permendagri 13/2006 yang diberikan oleh TAPD pada saat sosialisasi.

Dalam Permendagri 13/2006, ditentukan tatawaku masing-masing tahapan proses penyusunan APBD. Namun karena Permendagri tersebut baru ditetapkan tahun 2006 dan langsung diterapkan pada tahun tersebut, penerapan untuk pertama kalinya masih belum sempurna dan menghadapi berbagai kendala. Untuk pertama kalinya, tatawaku tidak dapat dipenuhi mengingat sosialisasi dari Permendagri itu sendiri baru dilakukan sekitar bulan Oktober 2006. Hal ini juga menjadi salah satu penyebab para kepala bidang pada Dinas Hutbun belum sempat membaca petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Permendagri 13/2006.

## 6. Otonomi dan Kelembagaan Pada Tingkat Desa

Menurut UU 32/2004 dan turunannya PP 72/2005 tentang Desa, yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun dalam UU 32/2004, tidak ada pernyataan mengenai otonomi desa, tetapi kalimat “berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat” dalam pengertian desa tersebut di atas menyiratkan bahwa desa adalah otonom. PP 72/2005 lebih jauh menjelaskan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa yang meliputi urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; tugas pembantuan dari Pemerintah,

Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota; dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Salah satu harapan dari pemberlakuan sistem pemerintahan otonomi daerah adalah mendekatkan proses pembuatan kebijakan pada masyarakat akar rumput, agar mereka dapat terlibat dalam proses pembuatan kebijakan, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan dapat diterima masyarakat dan efektif diimplementasikan. Akhirnya muncul dua pertanyaan: (a) Sudah siapkah desa menyelenggarakan pemerintahan desa sebagaimana yang diharapkan UU 32/2004 dan PP 72/2005? (b) Sejauh mana masyarakat desa siap untuk terlibat/berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan? Bagian ini mencoba melihat otonomi pada tingkat desa dan kesiapan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

Tabel 11. Peraturan daerah terkait dengan desa

No.	Perda	Substansi
1.	No. 6 Tahun 2007	Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
2.	No. 7 Tahun 2007	Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
3.	No. 9 Tahun 2007	Keuangan Desa
4.	No. 10 Tahun 2007	Kerjasama Desa
5.	No. 11 Tahun 2007	Lembaga Kemasyarakatan
6.	No. 12 Tahun 2007	Peraturan Desa
7.	No. 13 Tahun 2007	Penyerahan Urusan Pemerintah Kabupaten kepada Desa.
8.	No. 14 Tahun 2007	Pembentukan dan Perubahan Status Desa.
9.	No. 15 Tahun 2007	Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan

Sumber: Bidang Otonomi Desa Pemda Kab. Luwu Utara

## 6.1 Implementasi otonomi desa

Untuk mendorong pelaksanaan otonomi desa, sepanjang tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Luwu Utara menerbitkan 11 Perda, yang 9 diantaranya seperti disajikan pada Tabel 11. Banyaknya peraturan daerah yang dikeluarkan mencerminkan komitmen yang kuat dari pemerintah kabupaten tersebut untuk segera memberdayakan seluruh komponen masyarakat dalam menunjang pembangunan daerah dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada unit pemerintahan yang paling rendah, yakni desa. Namun demikian, efektivitas penyelenggaraan otonomi desa juga akan sangat bergantung pada sejauhmana upaya pemerintah kabupaten untuk memberdayakan desa. Selain itu, keberhasilan penyelenggaraan otonomi desa juga akan ditentukan oleh kelembagaan lokal serta kemampuan desa untuk memahami dan menjalankan wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya.

Sebagian besar masyarakat yang diwawancarai pada dua desa penelitian menyatakan pernah mendengar kata otonomi daerah, tetapi mereka tidak pernah mengerti apa yang dimaksud dengan otonomi daerah (otoda). Walaupun masyarakat tahu bahwa pemilihan Bupati secara langsung pada tahun 2005 adalah yang pertama kali, mereka umumnya tidak mengerti kaitannya dengan otonomi daerah. Sebagaimana halnya dengan otonomi daerah, masyarakat pada dua desa penelitian umumnya juga tidak mengerti secara baik apa yang dimaksud dengan otonomi desa (otodes).

Berbeda dengan lurah yang ditunjuk langsung oleh Bupati, kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat desa. Walaupun demikian masyarakat desa pada umumnya tidak mengerti bahwa itu merupakan salah satu bentuk dari otodes. Diskusi yang dilakukan dengan beberapa kepala desa (diantaranya dengan Kepala Desa Lantang Tallang, Kepala Desa Limbong, Kepala Desa Bonto Terpedo) menunjukkan bahwa tidak semua kepala desa mengerti makna dari otonomi desa dengan baik. Bahkan ada kepala desa yang tidak tahu bahwa di Kabupaten Luwu Utara ada Perda 9/2007 tentang Dana Perimbangan Keuangan Desa sebagai implementasi dari PP 72/2005<sup>63</sup>. Namun demikian, semua kepala desa yang terlibat dalam diskusi tersebut mengetahui bahwa mulai tahun 2007 akan ada dana yang dibagikan dari kabupaten ke desa. Sebagian

besar diantara mereka bahkan sudah tahu bahwa jumlah dana yang akan diperimbangkan kepada 167 desa dan 4 kelurahan yang ada di Kabupaten Luwu Utara berjumlah sekitar Rp. 18 milyar<sup>64</sup>.

Dana yang diperimbangkan kepada pemerintah desa tersebut merupakan 10 persen dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang sudah dikurangi dengan belanja pegawai. Pasal 68 huruf b PP 72/2005 menyatakan bahwa 10 persen dari pendapatan kabupaten yang bersumber dari hasil pajak dan retribusi daerah juga harus diperimbangkan kepada desa, namun hal ini tidak tercantum dalam Perda 8/2005. Dana tersebut dibagikan secara proposional kepada seluruh desa dan kelurahan yang ada di Kabupaten Luwu Utara. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 68 PP72/2005 yang menyatakan bahwa pembagiannya dilakukan secara proporsional.

Sesuai dengan pasal 68 PP 72/2005, selain dari dana perimbangan, desa dapat menghimpun pendapatan dari sumber-sumber seperti hasil usaha desa, hasil swadaya dan partisipasi, bantuan keuangan dari pemerintah pusat, provinsi atau kabupaten, dan pendapatan atau bantuan yang sah dan tidak mengikat lainnya. PP 72/2005 tidak memperbolehkan pemerintah desa untuk memungut retribusi terhadap obyek yang sudah dikenakan retribusi oleh pemerintah kabupaten atau pemerintah provinsi. Jadi, terhadap hasil hutan kayu dan rotan yang telah dikenakan retribusi oleh pemerintah kabupaten tidak boleh lagi dikenakan retribusi desa.

Semua kepala desa yang diajak berdiskusi telah memahami adanya mekanisme penggunaan dana perimbangan sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 68 ayat 1 huruf (c). Tiga puluh persen dari dana bagian desa dimaksud dapat dipergunakan untuk belanja rutin atau belanja operasional desa seperti gaji aparat desa dan kepala dusun serta kebutuhan administrasi termasuk juga dana yang dibutuhkan oleh kepala desa untuk menerima tamu. Tujuh puluh persen sisanya harus dialokasikan untuk pembangunan fisik desa.

Sama seperti halnya di tingkat kabupaten, mekanisme penggunaan dana perimbangan tersebut akan dimulai dari penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDesa) yang kemudian dibahas bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Bila disetujui, RAPBDes ditetapkan menjadi APBDesa. Jadi, program kegiatan yang dirancang oleh kepala desa harus disetujui oleh

BPD sebagai perwakilan masyarakat desa.

BPD yang ada pada desa-desa dan kelurahan di Kabupaten Luwu Utara baru terbentuk pada tahun 2006. Desa yang sampai Desember 2006 belum mempunyai BPD diberi waktu sampai akhir Januari 2007 untuk membentuknya. Mungkin karena itu pula, Perda 8/2005 baru dapat diimplementasikan pada tahun 2007. Beberapa kepala desa yang diwawancarai juga belum dapat menjelaskan secara baik mekanisme pembentukan BPD. Nampaknya untuk pertama kalinya, keberadaan BPD yang dibutuhkan untuk dapat mengimplementasikan Perda 8/2005 banyak dibentuk tidak melalui pemilihan langsung oleh masyarakat desa, sehingga kinerjanya masih dipertanyakan. Selain itu, ada tantangan untuk mengubah kebiasaan kepala desa yang selama ini umumnya memerintah secara otoriter dan tidak transparan. Pada masa-masa awal pelaksanaannya, mungkin saja otonomi desa belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

## 6.2 Pelibatan masyarakat desa dalam pembuatan kebijakan dan pembangunan

Staf Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara mengakui bahwa dalam proses penyusunan rancangan perda, mereka mengkoordinasikan dan mensosialisasikan rancangan tersebut kepada instansi terkait lainnya seperti: lingkungan hidup, kepolisian, Bappeda dan LSM, tetapi tidak secara langsung dengan masyarakat desa sekitar hutan. Setelah menjadi Perda juga, mereka tidak mensosialisasikannya kepada masyarakat dan cenderung kurang membuka akses publik terhadap dokumen dan informasi. Hal serupa juga terlihat pada Bagian Hukum.

Dengan terbatasnya pemahaman masyarakat desa terhadap makna otoda dan otodes sebagaimana dijelaskan sebelumnya, nampaknya masih sangat sulit untuk mengharapkan partisipasi mereka dalam proses pembuatan kebijakan. Ketika mekanisme yang lebih memberikan peluang aspirasi dari bawah (*bottom-up*) dalam musrenbang<sup>65</sup> mulai lebih intensif diterapkan pun, seperti diakui staf Bagian Penyusunan Program pada Dinas Hutbun, belum pernah ada usulan kegiatan pembangunan kehutanan yang datang dari masyarakat desa/hutan. Kenyataan ini tentu saja tidak seharusnya menjadikan aspirasi mereka diabaikan.

Pemerintah justru harus mencari penyebabnya dan berupaya untuk meningkatkan kapasitas mereka untuk berpartisipasi.

Kepala Desa (demisioner) dan beberapa tokoh masyarakat Desa Sepakat yang diwawancarai mengakui bahwa di desa tersebut setiap tahun diadakan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Musrenbangdes biasanya diikuti oleh tokoh masyarakat/pemuda, unsur perempuan, Camat termasuk Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kecamatan. Kepala desa (dimisioner) menyatakan bahwa, umumnya masyarakat tidak mengerti apa yang harus mereka usulkan. Aparat desa juga nampaknya kurang memahami dan menjalankan tugas fungsinya dengan baik, sehingga tidak paham terhadap permasalahan di desanya dan kesulitan untuk membuat usulan kegiatan yang tepat. Seorang staf Bappeda menyatakan bahwa tidak mudahnya menjaring usulan dari masyarakat dalam musrenbangdes juga disebabkan oleh kurang intensifnya pejabat dari masing-masing satuan kerja dan kecamatan untuk mensosialisasikan program-program prioritas mereka. Dengan demikian, diakui bahwa umumnya kegiatan musrenbangdes berlangsung singkat dan terkesan hanya menjalankan formalitas.

Setiap tahunnya masyarakat Desa Sepakat selalu mengusulkan hal yang sama yaitu: (a) pengaspalan jalan poros memasuki Desa Sepakat, (b) perbaikan gedung sekolah dasar, (c) puskesmas pembantu, dan (d) irigasi. Namun demikian, sejak tahun 2000 sampai 2004 usulan tersebut tidak pernah dipenuhi oleh pemerintah kabupaten. Baru pada tahun 2005 direalisasikan pembangunan saluran irigasi yang merupakan paket bantuan dari proyek relokasi transmigran dari Kecamatan Malangke ke Desa Sepakat, yang diselenggarakan bekerjasama dengan JICA. Pada tahun 2006 pemerintah kabupaten merealisasikan lagi perbaikan gedung sekolah dasar.

Untuk mendorong partisipasi masyarakat desa dalam pembuatan kebijakan daerah maka upaya peningkatan kapasitas mereka menjadi hal yang prioritas. Masyarakat yang ada pada kedua desa penelitian saat ini - sebagaimana juga umumnya di desa lainnya - sebagian besar tidak tamat SD. Peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan formal yang diprioritaskan pemerintah Kabupaten Luwu Utara saat ini merupakan upaya untuk meningkatkan kapasitas generasi di masa yang

akan datang. Namun untuk membuat kebijakan pemerintahan daerah yang aspiratif dan efektif saat ini diperlukan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, selain program peningkatan kuantitas dan kualitas pendidikan formal, pemerintah Kabupaten Luwu Utara sangat perlu untuk membuat program peningkatan kapasitas masyarakat dewasa (generasi sekarang). Peningkatan kapasitas dimaksud bukan sekedar meningkatkan keberdayaan masyarakat dengan mengajari mereka bertani, membuat anyaman atau kue donat sebagaimana selama ini sering dilakukan, melainkan mengajari mereka tentang hak dan kewajiban mereka sebagai warga daerah. Mereka perlu dituntun untuk memahami apa yang benar-benar menjadi kebutuhannya, karena tercermin dari usulan mereka dalam musrenbang selama ini, mereka lebih memahami keinginannya dari pada kebutuhannya.

### 6.3 Kelembagaan masyarakat di desa

Selain struktur organisasi pemerintahan desa, di dua desa penelitian tidak terdapat kelembagaan masyarakat lainnya seperti koperasi, kelompok tani atau kelompok lainnya. Lembaga adat yang ada adalah Lembaga Adat Masapi untuk Desa Sepakat dan Lembaga Adat Sassa untuk Desa Sassa. Lembaga-lembaga adat tersebut bukannya berada di bawah lembaga pemerintahan desa, melainkan sebaliknya satu lembaga adat mencakup beberapa desa. Saat ini lembaga-lembaga adat tersebut hanya berfungsi dalam hal penyelenggaraan urusan atau upacara adat budaya dan keagamaan saja.

Berkaitan dengan hutan dan kebijakan pemerintah tentang kehutanan, baik lembaga adat maupun lembaga pemerintahan desa, tidak menjalankan fungsinya sebagai media penampung aspirasi masyarakat terkait pengelolaan sumberdaya hutan untuk disampaikan kepada pemerintah. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa lembaga adat atau pemerintah desa tidak pernah menyampaikan kepada pemerintah kabupaten tentang rendahnya harga rotan di tingkat petani atau kedatangan orang dari luar desa mengambil sumberdaya hutan di sekitar kampung mereka. Hal ini bisa dimaklumi karena lembaga tersebut selain tidak mempunyai kewajiban, juga tidak memperoleh insentif untuk menjadi penyambung aspirasi masyarakat kepada pemerintah. Di sisi lain, lembaga

pemerintahan desa lebih berfungsi untuk menyampaikan kebijakan pemerintah kepada masyarakat dan cenderung tidak menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah.

Pemerintah kabupaten, melalui Dinas Pertanian dan Dinas Hutbun, pernah beberapa kali membentuk kelompok tani. Namun, seringkali kelompok tani dibentuk secara mendadak dan tidak didasarkan keinginan murni masyarakat untuk berkelompok. Dorongan kuat pihak pelaksana program yang mensyaratkan pembentukan kelompok seringkali menjadi faktor yang menentukan terbentuknya kelompok. Selama proyek berjalan mereka mendapatkan bantuan (termasuk dalam bentuk dana) dan tampak aktif dalam menjalankan kegiatan kelompok. Namun, setelah proyek selesai - yang dalam banyak kasus tidak disertai dengan strategi keberlangsungan program - kelompok bubar dengan sendirinya. Jika ada proyek baru, kelompok baru akan dibentuk atau kelompok lama akan diaktifkan kembali. Pada dasarnya, program-program pemerintah tersebut sebetulnya dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat. Namun pada kenyataannya program-program seperti itu justru merusak tatanan kehidupan sosial masyarakat yang sebelumnya arif dan mandiri menjadi masyarakat yang sangat tergantung pada bantuan.

Rendahnya pemahaman masyarakat terhadap makna otonomi daerah diperburuk dengan lemahnya kelembagaan masyarakat di desa untuk berperan serta di dalam proses pembuatan kebijakan. Padahal keberadaan lembaga-lembaga seperti kelompok tani yang tumbuh atas kesadaran mengenai pentingnya hidup berkelompok sangat penting menjadi media pembelajaran di masyarakat. Melalui penelitian ini, masyarakat Dusun Pampli (Desa Sepakat) dan Dusun Kumbari dan Dusun Polao (Desa Sassa) difasilitasi untuk lebih memahami pentingnya terhimpun dalam kelompok untuk dapat mencapai tujuan bersama. Sekalipun pada awalnya, kesadaran akan pentingnya kelompok lebih didorong oleh pihak luar, namun dalam perkembangannya masyarakat mulai menunjukkan kesadaran sendiri seperti yang terlihat saat pembentukan Kelompok Masyarakat Pemanfaat Hasil Hutan (KMPHH)<sup>66</sup>. Dengan berkelompok, mereka mulai melihat manfaat dari saling berkomunikasi dan saling belajar diantara sesama anggota. Ada juga

muncul keyakinan bahwa keluhan dan aspirasi mereka akan lebih efektif disampaikan kepada pemerintah secara kolektif, dan dengan berkelompok, mereka lebih mudah memperoleh bantuan pendampingan peningkatan kapasitas dan bantuan lain dari pihak luar desa. Dengan berkelompok, ada peluang lebih besar untuk memanfaatkan sumberdaya hutan secara lestari yang pada akhirnya berujung pada peningkatan kesejahteraan mereka.

Mereka juga memandang penting untuk saling kerjasama dalam kelompok dan menyatukan sikap dan pendapat, khususnya ketika berhadapan dengan pihak pengusaha dalam menegosiasikan harga rotan di tingkat petani yang sangat rendah. Selain itu, melalui kelompok, anggota masyarakat dapat menghimpun modal untuk meningkatkan usaha bersama.

Sekalipun motivasi untuk berkelompok cukup besar, tetapi diperlukan waktu yang lama untuk membentuk kelompok masyarakat yang kuat, jauh melebihi waktu yang tersedia untuk satu kali periode penelitian. Tantangan berkelompok muncul sejak awal pembentukannya. Masuknya program transmigrasi ke Desa Sepakat, misalnya, telah berpengaruh pada keutuhan kelompok dan memecah konsentrasi masyarakat Dusun Pampli yang telah memiliki kesibukan baru sebagai buruh proyek pembangunan fasilitas transmigrasi.

Keterlibatan desa-desa di sekitar desa penelitian dalam berbagai pertemuan telah mendorong terjadinya pembelajaran antar anggota masyarakat. Pembentukan kelompok KMPHH yang awalnya dipusatkan di Desa Sepakat akhirnya melebar ke desa-desa tetangga seperti ke Dusun Balakala, Desa Lantang Tallang, yaitu desa tetangga dari Desa Sepakat. Sikap dan perilaku setiap masyarakat desa yang beragam sangat menentukan bagaimana kegiatan kelompok dapat dijalankan. Di Desa Balakala, saat ini masyarakat sudah membangun balai pertemuan kelompok, membuka lahan untuk kebun contoh kelompok dan mengumpulkan bibit gaharu dari hutan untuk ditanam di kebun mereka.

## 7. Dampak Penelitian

Sebagai sebuah penelitian aksi, penelitian ini selain menyajikan hasil berupa temuan dan analisis, juga menekankan dampak dari proses fasilitasi para pemangku kepentingan dalam upaya menyempurnakan kebijakan pemerintah, khususnya di tingkat kabupaten dan masyarakat desa yang dijadikan lokasi penelitian. Di tingkat provinsi, penelitian ini lebih banyak bersifat ekstraktif dan hanya melibatkan pihak-pihak terkait di provinsi dalam proses wawancara, lokakarya dan diskusi kelompok. Sekalipun UU 32/2004 lebih menitikberatkan otonomi pada tingkat provinsi, pemerintah provinsi lebih berperan sebagai koordinator dan belum mengeluarkan kebijakan kehutanan yang secara signifikan terkait langsung dengan pengelolaan hutan atau masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan.

### 7.1 Dampak pada tingkat kabupaten

#### a. Perbaikan regulasi perizinan

##### pemungutan/pemanfaatan hasil hutan

Pada tahap awal penelitian diketahui adanya masalah kurangnya perhatian para pengusaha pemegang izin pemungutan/pemanfaatan hasil hutan terhadap kesejahteraan masyarakat di desa penelitian. Sebagian masyarakat mengeluh karena hasil hutan yang mereka kumpulkan dihargai terlalu rendah oleh pengusaha, dan jika mereka bertahan untuk tidak mengumpulkan atau menjual hasil hutan tersebut, para pengusaha akan mendatangkan orang dari tempat lain. Masyarakat lokal tidak memiliki posisi tawar yang kuat ketika berhadapan dengan pengusaha.

Dengan maksud untuk lebih memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, tim peneliti merekomendasikan kepada

Dinas Hutbun untuk memberlakukan ketentuan agar dalam memungut dan memanfaatkan hasil hutan, para pengusaha *diwajibkan bermitra hanya dengan masyarakat di tempat lokasi izin*. Dinas Hutbun kemudian menanggapi rekomendasi tersebut dan mencantumkannya dalam setiap dokumen izin pemungutan dan pemanfaatan hasil hutan sebagai salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan pengusaha pemegang izin.

#### b. Perubahan masa berlaku izin pemungutan rotan

Pada awalnya, masa berlaku izin pemungutan rotan hanya berlaku selama 6 bulan. Para pengusaha mengeluh dan menganggap masa izin tersebut sebagai terlalu singkat untuk dapat memenuhi jumlah rotan sebagaimana ditargetkan dalam izin, terlebih dengan adanya ketentuan bahwa mereka hanya boleh bermitra dengan masyarakat lokal dalam memungut rotan. Atas dasar keluhan para pengusaha tersebut, tim peneliti memfasilitasi serangkaian diskusi dengan bidang perizinan Dinas Hutbun Kabupaten Luwu Utara. Dari diskusi-diskusi tersebut disepakati bahwa izin pemungutan rotan memang selayaknya berjangka waktu satu tahun, tetapi perlu dilakukan evaluasi setiap 6 bulan. Sejak pertengahan tahun 2006, masa berlaku izin pemungutan rotan diubah dari 6 bulan menjadi 1 tahun.

#### c. Meningkatkan kapasitas instansi daerah dalam menemukenali dan menganalisis permasalahan tata ruang kehutanan

Penelitian ini telah berhasil mengungkap beberapa masalah terkait dengan arahan pembangunan kehutanan di dalam RTRWK yakni tidak sesuai tata guna kawasan hutan

yang ada dengan peta paduserasi (RTRWP). Beberapa arahan pembangunan areal budidaya non kehutanan diketahui berada pada areal yang kelerengannya sangat curam, yang lebih layak diperuntukkan bagi perlindungan. Melalui serangkaian diskusi kelompok terfokus, pihak instansi pemerintah terkait seperti Dinas Kehutanan, Bappeda dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) difasilitasi untuk menganalisis permasalahan, melakukan refleksi dan menyusun satu kesepakatan dan aksi lanjutan. Pada akhirnya, mereka memahami permasalahan dan sepakat tentang perlunya menyempurnakan RTRWK dan menyusun suatu kebijakan untuk mengarahkan agar masyarakat menerapkan sistem *agroforestry* atau sistem pertanian lainnya yang memperhatikan konservasi tanah, sekalipun areal yang mereka tanami bukan terletak di kawasan hutan.

#### d. Memfasilitasi alur informasi dan jaringan terkait isu-isu penting kehutanan dan masyarakat

Terbatasnya personil kehutanan untuk melakukan pemantauan sumberdaya hutan secara langsung di lapangan telah membatasi informasi yang mereka terima sebagai bahan penyusunan kebijakan. Upaya tim peneliti untuk menyampaikan dan mendiskusikan berbagai permasalahan kehutanan yang ditemukan di lapangan, baik yang menyangkut sumberdaya dan kawasan hutan maupun masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitarnya dipandang Dinas Hutbun sebagai langkah yang sangat membantu dan penting. Informasi yang terkumpul menjadi data dasar untuk menetapkan prioritas kegiatan dinas.

Penelitian aksi ini juga telah mendorong terbangunnya suatu jaringan dan memperlancar hubungan dan tata kerja antar para pemangku kepentingan, yang selama ini memang tidak atau jarang berinteraksi. Bagi jajaran pemerintah sendiri, kondisi ini sangat kondusif dalam meningkatkan koordinasi program pembangunan kehutanan.

## 7.2 Dampak pada tingkat desa

a. Penyelesaian kasus lahan di Desa Sassa  
Di Desa Sassa, terdapat masyarakat pendatang yang berasal dari kecamatan lain (Kecamatan

Rampi) yang masih berada dalam Kabupaten Luwu Utara. Masyarakat yang tinggal di dua Dusun yaitu Dusun Pulau dan Dusun Kumbari tersebut sering menghadapi masalah dengan masyarakat asli (masyarakat Adat Sassa) ketika membuka hutan untuk dijadikan kebun. Beberapa kali terjadi kasus, areal yang mereka telah buka menjadi kebun diklaim oleh masyarakat asli sebagai areal milik orang tuanya atau kakeknya.

Permasalahan menjadi rumit mengingat mereka berbeda agama. Masyarakat asli beragama Islam sementara masyarakat pendatang beragama Nasrani. Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa menurut sejarahnya masyarakat pendatang yang ada di Dusun Pulau merupakan orang-orang yang sengaja didatangkan oleh Ketua Adat Sassa di masa lalu untuk membantu perang atau membawa barang-barang hasil bumi yang diperoleh Ketua Adat Sassa saat berkunjung ke Rampi. Dengan demikian, masyarakat Dusun Pulau beranggapan bahwa mereka memiliki hak untuk tinggal di desa tersebut.

Tim peneliti memfasilitasi pertemuan antar pihak melalui beberapa diskusi terfokus yang dihadiri Kepala Desa Sassa, Kepala Adat Sassa, tokoh masyarakat Adat Sassa, tokoh masyarakat Dusun Pulau dan tokoh masyarakat Dusun Kumbari. Diskusi tersebut berhasil menyepakati beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Masyarakat Dusun Pulau memang benar merupakan orang-orang yang didatangkan dari Rampi oleh ketua Adat Sassa di masa lalu, tetapi dalam perkembangannya banyak tambahan penduduk dari orang yang datang sendiri ke Dusun Pulau.
- 2) Di masa lalu, Kepala Adat Sassa telah memberikan suatu lokasi untuk bertani, yaitu daerah Pasangkia, kepada masyarakat Dusun Pulau. Oleh karena itu kepada masyarakat Dusun Pulau keturunan dari orang-orang yang memang didatangkan oleh Kepala Adat Sassa di masa lalu dibolehkan untuk membuka lahan pertanian di daerah Pasangkia, yang saat ini sebagian masih dalam bentuk hutan sekunder.
- 3) Masyarakat Dusun Kumbari bukan mereka yang sengaja didatangkan oleh kepala adat di masa lalu, melainkan orang-orang yang datang sendiri. Menurut tokoh Masyarakat Kumbari, lahan yang mereka tempati

sebagai areal pemukiman dusun dibeli dari seseorang yang bernama Haji Siti. Peserta FGD dari pihak masyarakat Adat Sassa meminta agar masyarakat Dusun Kumbari dapat menunjukkan surat bukti jual beli dari Haji Siti tersebut.

- 4) Tokoh masyarakat Dusun Kumbari menyatakan bahwa daerah yang mereka jadikan areal pertanian saat ini merupakan areal yang dihibahkan oleh pemerintah desa (kepala desa) beberapa periode sebelum kepala desa yang sekarang. Peserta FGD dari pihak masyarakat Adat Sassa meminta tokoh masyarakat tersebut untuk menunjukkan surat bukti hibah tersebut kepada kepala desa dan kepala adat.
- 5) Sebelum masyarakat Dusun Kumbari dapat menunjukkan surat bukti pembelian dari Haji Siti dan surat bukti hibah dari kepala desa sebelumnya, maka masalah lahan masyarakat Dusun Kumbari belum dapat diselesaikan.
- 6) Kepada masyarakat Dusun Pulao yang kedatangannya bukan karena sengaja didatangkan oleh kepala adat di masa lalu tidak dibenarkan untuk membuka lahan di daerah Pasangkia.
- 7) Masyarakat Dusun Pulao (termasuk yang bukan sengaja didatangkan oleh kepala adat di masa lalu) dapat membuka lahan pertanian di luar daerah Pasangkia melalui kesepakatan bagi lahan dengan masyarakat Sassa yang menguasai atau mengklaim lahan tersebut sebagai miliknya.
- 8) Masyarakat Dusun Kumbari dapat membuka lahan pertanian melalui "kesepakatan bagi lahan" dengan masyarakat Sassa yang menguasai atau mengklaim lahan tersebut sebagai miliknya.
- 9) "Kesepakatan bagi lahan" yang dimaksud di atas adalah bahwa masyarakat pendatang dapat membuka lahan yang dikuasai atau diklaim oleh masyarakat asli dengan kesepakatan bahwa setelah menjadi kebun, sebagian kebun tersebut menjadi milik masyarakat pendatang dan sebagian lagi menjadi milik masyarakat asli yang menguasai lahan tersebut dengan proporsi pembagian sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

Untuk menindaklanjuti kesepakatan FGD tersebut, LAPAL sebagai mitra penelitian di tingkat desa bersama-sama dengan Kepala Desa dan Kepala Adat memfasilitasi para pihak terkait untuk melakukan peninjauan lapangan ke daerah Pasangkia. Hasil peninjauan lapangan menunjukkan bahwa lebih dari setengah daerah Pasangkia sudah ditempati oleh masyarakat Dusun Pulao untuk berkebun, sedangkan sisanya masih dalam bentuk hutan sekunder. Bagian daerah Pasangkia yang belum ditempati tersebut direncanakan oleh Kepala Desa untuk dibagikan kepada masyarakat Dusun Pulao yang belum memiliki lahan garapan. Saat penelitian ini berakhir, beberapa orang masyarakat Dusun Pulao telah membuka hutan daerah Pasangkia untuk ditanami padi ladang dengan perjanjian setelah beberapa kali panen lahan tersebut akan diserahkan untuk dibagikan kepada masyarakat Dusun Pulao yang berhak menerimanya (belum memiliki lahan garapan)

Kunjungan ke Dusun Kumbari menunjukkan bahwa sampai tiga bulan setelah FGD tersebut diselenggarakan, masyarakat Dusun Kumbari belum berhasil mendapatkan baik surat bukti jual beli tanah perkampungan maupun surat hibah areal perkebunan mereka. Seorang mantan kepala dusun menjelaskan bahwa surat jual beli tanah perkampungan Dusun Kumbari dari Haji Siti saat itu dibawa oleh seorang tokoh masyarakat untuk diuruskan sertifikatnya. Beberapa anggota masyarakat menduga bahwa sertifikat tanah sudah berhasil dibuat atas nama tokoh masyarakat tersebut dengan maksud untuk mempermudah proses pengurusannya.

#### b. Peningkatan kesadaran masyarakat sekitar hutan

Masyarakat Dusun Pampli Desa Sepakat, Dusun Balakala Desa Lantang Tallang, Dusun Kumbari Desa Sassa dan Masyarakat Dusun Pulao Desa Sassa - yang menjadi lokasi penelitian ini - sebagian besar bergantung hidup dari sumberdaya hutan, terutama rotan dan kayu. Durian adalah tanaman pohon di kebun yang dapat memberikan penghasilan antara Rp. 200.000 sampai Rp. 500.000 per pohon setiap musim buah (satu tahun sekali). Walaupun sehari-harinya mereka memperoleh uang dari mengumpulkan hasil hutan, masyarakat pada keempat dusun tersebut

cenderung menanam kebun mereka dengan tanaman kakao. Kecenderungan ini berlanjut sampai sekarang, padahal belum pernah ada bukti bahwa mereka mendapatkan hasil biji kakao yang nilainya lebih besar dari atau sama dengan hasil hutan yang mereka kumpulkan.

Saat terjadi krisis moneter tahun 1997/1998 yang lalu, biji kakao memang pernah menjadikan sebagian masyarakat di kabupaten ini kaya mendadak. Namun dengan menjangkitnya secara tidak terkendali penyakit dan hama kakao, saat ini hasil tanaman kakao masyarakat menurun sangat drastis. Kondisi diperparah dengan kurangnya ketelatenan mereka dalam berkebun. Hasil dari kebun kakao belum pernah memberikan kontribusi secara nyata bagi kehidupan masyarakat di keempat dusun tersebut. Rendahnya tingkat pendidikan diduga telah membuat mereka hanya bisa meniru apa yang dilakukan oleh orang lain dan tidak mampu berhitung untung rugi.

Tim peneliti menuntun masyarakat berhitung untung dan rugi dalam memilih komoditas untuk ditanam di kebun mereka, mulai dari menghitung harga bibit, pestisida, waktu yang dibutuhkan untuk merawat tanaman sampai pada hasil yang dapat diperoleh dari komoditas tersebut. Dengan menghitung sendiri, akhirnya masyarakat sadar bahwa menanam pohon seperti durian, cempedak, pohon penghasil kayu pertukangan, gaharu, dan rotan jauh lebih menguntungkan dari pada menanam kakao. Memang dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk bisa sampai pada masa panen, tetapi karena tanaman pohon seperti itu tidak membutuhkan pemeliharaan, masa waktu selama menunggu panen dapat digunakan untuk mengumpulkan hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Akhirnya banyak masyarakat yang mulai mengumpulkan bibit gaharu dari hutan untuk ditanam di kebunnya.

### c. Peningkatan kesadaran akan berkelompok

Untuk dapat mewujudkan harapannya bertani pohon buah, pohon kayu pertukangan dan/ atau rotan, masyarakat disadarkan mengenai pentingnya terhimpun dalam kelompok. Dalam kelompok mereka dapat melakukan arisan tenaga secara bulanan atau mingguan, dalam arti bahwa setiap bulan atau setiap minggu mereka berkumpul untuk mencari bibit ke hutan dan bibit tersebut secara bersama-sama ditanam dalam kebun anggota kelompok yang namanya muncul dalam undian arisan. Arisan tenaga kelompok seperti ini juga dimanfaatkan dalam kegiatan pemeliharaan tanaman.

Kesadaran berkelompok juga muncul pada saat ada kebutuhan untuk meningkatkan posisi tawar mereka ketika menjual hasil rotan mereka kepada pengusaha atau perantara (*middlemen*). Masyarakat sadar bahwa harga rotan mereka dihargai sangat rendah (Rp 750 per kg) di tingkat petani dan kondisi tersebut sudah berlangsung bertahun-tahun. Padahal harga rotan di luar (setidaknya di ibukota provinsi yang mereka ketahui) mengalami kenaikan dan saat ini berkisar sekitar Rp 3.500 per kg. Kesadaran awal berkelompok muncul ketika mereka disadarkan akan perlunya menyatukan pendapat dan sikap ketika ada pengusaha yang menekan harga terlalu rendah. Ada peluang perbaikan ketika secara berkelompok mereka menahan untuk tidak menjual rotan kepada pengusaha sepanjang harganya tidak disepakati.

Tim peneliti memfasilitasi proses refleksi atas pentingnya kelompok, untung ruginya berkelompok dan peluang perbaikan hidup mereka. Tim berperan aktif juga dalam pembentukan awal kelompok, ketika masyarakat menyusun aturan dan struktur kelompok.

## 8. Kesimpulan dan Rekomendasi

### 8.1 Kesimpulan

Sekalipun ada perbaikan dalam hal hubungan tata kerja dan koordinasi antar jajaran pemerintah kabupaten dan provinsi, dan adanya peluang program yang lebih terkoordinir antar sektor, perubahan kebijakan otonomi daerah dari UU 22/1999 ke UU 32/2004 tidak menunjukkan dampak yang signifikan dalam rangka desentralisasi sektor kehutanan. Tidak jelasnya wewenang pemerintah kabupaten dalam pengelolaan sumberdaya hutan masih tetap menjadi masalah seperti halnya di awal-awal penyelenggaraan otonomi daerah tahun 1999/2000. Belum terbitnya peraturan pelaksanaan terkait kewenangan pengganti PP 25/2000 telah mendorong pihak daerah untuk tidak mengeluarkan kebijakan di bidang kehutanan. Keluarnya PP 38/2007 yang mengatur pembagian kewenangan seluruh sektor (termasuk kehutanan) antar tingkatan pemerintah tampaknya juga tidak akan segera menyelesaikan masalah, karena ada potensi dishamornisasi dengan PP 6/2007, khususnya tentang kewenangan daerah dalam pembentukan wilayah hutan.

Kekhawatiran juga masih tampak diantara berbagai pihak di daerah terhadap kecenderungan pemerintah pusat untuk mendominasi pengambilan keputusan di bidang kehutanan. Sekalipun pembagian tugas pokok dan fungsi antara unit-unit pelaksana teknis dengan instansi kehutanan daerah tertuang cukup jelas dalam ketentuan, namun dalam prakteknya seringkali terjadi tumpang tindih karena, misalnya, ada kecenderungan unit pelaksana teknis terlibat dalam pelaksanaan program sekalipun tugasnya hanya memantau, membina dan mengawasi. Di satu sisi, pemerintah pusat belum secara jelas menunjukkan komitmennya mendorong otonomi bertahap di bidang kehutanan, misalnya dengan mengeluarkan kebijakan yang mendorong

penguatan kapasitas daerah dan yang mengatur kriteria dan indikator yang harus dipenuhi pemerintah daerah.

Di sisi lain, pemerintah daerah (khususnya kabupaten) belum dapat menunjukkan komitmen dan kemampuannya untuk mengurus hutan yang ada di wilayahnya secara baik dan bertanggung jawab. Hal ini dapat dilihat dari antara lain: (a) prioritas kegiatan yang diselenggarakan setiap tahun, (b) ketidaksihinggaan antar pencapaian hasil kegiatan yang dilaporkan dengan kenyataannya di lapangan, (c) perambahan hutan yang semakin merajalela, (d) penyelenggaraan GNRHL yang sarat dengan berbagai kasus penyimpangan yang terjadi mulai dari saat tender pengadaan bibit, proses pengadaan bibit, penanaman, sampai pada penilaian tanaman.

Terkait tata ruang, perubahan peraturan perundangan otonomi daerah terlihat lebih mendorong peningkatan koordinasi pemerintah daerah dan provinsi dalam menyusun tata ruang di wilayahnya. Namun, secara substansi dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada perubahan jika dibandingkan dengan periode otonomi daerah tahun 1999-2004 dan bahkan dengan masa pemerintahan orde baru. Baik RTRW kabupaten maupun provinsi yang penyusunannya membutuhkan waktu, dana dan energi yang sangat besar, ternyata akhirnya tidak lebih dari sekedar dokumen tata ruang yang hanya disimpan dengan sedikit sekali menjadi acuan dalam pemanfaatan dan pengendaliannya. Baik lembaga pemerintah, termasuk lembaga yang membuatnya, masyarakat maupun pengusaha tidak menjadikan RTRW sebagai acuan dalam penyelenggaraan pembangunan. Substansi dokumen tata ruang sendiri seringkali mengandung informasi yang tidak konsisten. Di sektor kehutanan, misalnya, terdapat setidaknya tiga versi peta penggunaan lahan yang satu

sama lain berbeda-beda. Keluarnya UU 26/2007 tentang Penataan Ruang yang salah satunya mengandung aturan baru tentang sanksi dan mekanisme insentif dan disinsentif diharapkan dapat lebih mengefektifkan penggunaan rencana tata ruang sebagai acuan pembangunan.

Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, terlihat ada upaya pemerintah dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penggunaan dana pembangunan. Beberapa peraturan perundangan menyangkut mekanisme penyusunan anggaran dan belanja pemerintahan daerah dikeluarkan dan telah beberapa kali disempurnakan. Sistem penganggaran yang sebelumnya berorientasi proyek berjangka waktu satu tahun diubah menjadi program yang berkelanjutan dengan berbasis pada kinerja. Selain untuk meningkatkan efektivitas pencapaian target pembangunan dengan penggunaan dana yang efisien, sistem anggaran berbasis kinerja nampaknya juga dimaksudkan untuk mempersempit peluang terjadinya penyimpangan (misalnya korupsi). Sekalipun sistem tersebut berpeluang menjadi alat menuju terwujudnya tata kelola yang baik di daerah, namun demikian beberapa kelemahan masih ditemukan khususnya dalam penerapan di sektor kehutanan. Kapasitas dan komitmen sumberdaya manusia di daerah yang masih rendah, misalnya dalam penentuan kriteria dan indikator keluaran suatu program, dan dalam memahami peran sumberdaya hutan secara utuh merupakan contoh-contoh kendala penyelenggaraan sistem penganggaran berbasis kinerja.

Sebagai daerah yang tidak lagi berstatus “penghasil”, penerimaan daerah kabupaten maupun provinsi dari sektor kehutanan di Sulawesi Selatan, baik yang bersumber dari PAD maupun dana perimbangan, cenderung menurun dari tahun ke tahun. Sebagai akibatnya, anggaran pendapatan dan belanja sektor kehutanan misalnya terus mengalami defisit dari tahun ke tahun. Menyadari peran dan fungsi penting hutan sebagai sistem penyangga kehidupan, pemerintah kabupaten maupun provinsi tetap berkomitmen untuk mempertahankan dinas yang bekerja untuk mengurus hutan.

Otonomi desa memberikan peluang kepada aparat desa bersama-sama masyarakatnya untuk menata berbagai aspek kehidupan menurut adat istiadat dan budaya mereka, termasuk pengelolaan sumberdaya alam yang dimungkinkan di desanya bagi kesejahteraan masyarakat desa.

Pada masa-masa awal penyelenggaraannya, otonomi desa menghadapi berbagai kendala seperti masih rendahnya pemahaman aparat maupun masyarakat desa tentang otonomi desa dan belum adanya pengalaman penyelenggaraan sistem pemerintahan otonomi desa.

## 8.2 Rekomendasi

Pemerintah pusat harus terus mendorong secara bertahap penguatan desentralisasi bidang kehutanan dengan memperkuat kapasitas daerah dan mengeluarkan kebijakan terkait operasional kriteria dan indikator kemampuan kelembagaan visi dan misi daerah, yang payung hukumnya sudah tertuang dalam PP 6/2007. Di sisi lain, untuk dapat diberikan kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan hutan, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara, dalam hal ini Dinas Hutbun harus menunjukkan komitmen dan kemampuannya untuk mengurus hutan di wilayahnya untuk tujuan kelestarian, keberkelanjutan dan berkeadilan (memperhatikan kepentingan masyarakat yang tinggal di sekitarnya), melalui proses-proses yang partisipatif dan transparan.

Berbagai upaya perlu dilakukan untuk meningkatkan nilai manfaat ekonomi hutan baik bagi masyarakat maupun pemerintah daerah kabupaten, tanpa harus mengurangi fungsi ekologisnya. Pada tahap awal, dapat dibangun sebuah model pengelolaan hutan berbasis masyarakat seperti *agroforestry* atau *sosial forestry* dalam bentuk hutan kemasyarakatan atau hutan desa, yang diharapkan menjadi bahan belajar dan dikembangkan dalam skala yang lebih luas, jika sudah terlihat ada keberhasilan.

Kepada pemerintah kabupaten yang telah menunjukkan komitmen untuk mengelola hutan di wilayah kabupatennya secara bertanggung jawab, seharusnya sebagai insentif diberikan kewenangan yang lebih luas oleh pemerintah pusat untuk mengelola hutan berbasis masyarakat. Namun, upaya tersebut harus diiringi dengan pembangunan kapasitas (kemampuan dan kesadaran) dan komitmen masyarakat untuk tidak hanya mampu memanfaatkan sumberdaya tetapi juga memeliharanya agar hasilnya lestari dan fungsi ekosistemnya tetap terjaga.

Pemerintah Kabupaten Luwu Utara perlu meningkatkan kualitas sumberdaya manusia kehutanannya dalam rangka mempertahankan fungsi ekologis dan meningkatkan manfaat ekonomis hutan yang ada di wilayahnya. Perlu

ada seksi khusus dalam instansi Dinas Hutbun yang dipimpin oleh seorang yang memiliki latar belakang kehutanan/perkebunan yang mampu menangani masalah perencanaan program dan kegiatan yang benar-benar prioritas bagi pembangunan kehutanan di wilayah ini.

Sebaiknya pemerintah daerah mengeluarkan ketentuan yang mengatur pergiliran staf Dinas Hutbun untuk diperbantukan ke kantor kecamatan guna memonitor keadaan hutan di masing-masing kecamatan dan menjangkau aspirasi masyarakat berkaitan dengan hutan. Selain monitoring, staf juga melakukan pembinaan/penyadaran kepada masyarakat tentang pola-pola *agroforestry*, teknik berkebun yang memperhatikan konservasi lahan dan penyuluhan lainnya dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat. Staf yang diperbantukan tersebut diwajibkan untuk membuat catatan harian mengenai kegiatan yang mereka lakukan sebagai laporan yang akan diserahkan kepada Kepala Dinas Hutbun pada akhir masa tugasnya

di kecamatan. Dengan demikian, di satu sisi Kepala Dishubun dapat mengetahui secara lebih rinci kondisi hutan yang ada di daerahnya, dan di sisi lain kesadaran dan kapasitas masyarakat dalam pemanfaatan hutan secara lestari dapat ditingkatkan.

Apabila kapasitas dan komitmen sumberdaya manusia kehutanan di daerah, khususnya kabupaten, sampai saat ini masih jauh dari yang diharapkan, seharusnya pemerintah pusat melakukan pembinaan, bukan justru menjadikannya sebagai alasan untuk membatasi desentralisasi sektor kehutanan. Dari pada mempertahankan UPT yang beberapa diantaranya menjalankan tugas fungsi yang tumpang tindih dengan dinas kehutanan yang ada di daerah, akan lebih baik apabila ada staf dari Departemen Kehutanan yang diperbantukan pada dinas kehutanan daerah dalam rangka melakukan pembinaan untuk meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia bidang kehutanan di daerah.

# Catatan Akhir

- <sup>1</sup> Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- <sup>2</sup> Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- <sup>3</sup> Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom
- <sup>4</sup> Pasal 3 dan Pasal 4
- <sup>5</sup> Tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat 3, Pasal 13 dan Pasal 14
- <sup>6</sup> Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
- <sup>7</sup> Pasal 37 (1) dan Pasal 38
- <sup>8</sup> Pasal 186
- <sup>9</sup> Menurut beberapa orang staf Bagian Tata Ruang Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan
- <sup>10</sup> Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 3 ayat 4
- <sup>11</sup> Lihat Pasal 60, Pasal 62 dan Pasal 63 UU 41/1999
- <sup>12</sup> Pasal 66
- <sup>13</sup> Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2000 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan Dan Penggunaan Kawasan Hutan; yang direvisi dengan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007.
- <sup>14</sup> Pasal 42 PP 34/2002 dan Pasal 62 (1) PP 6/2007
- <sup>15</sup> Pasal 2 ayat 4 PP 25/2000
- <sup>16</sup> Pasal 17 UU 32/2004
- <sup>17</sup> Ayat (2) Pasal 238 Pasal Bab XVI Ketentuan Penutup UU 32/2004 menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini ditetapkan. Terkait dengan sektor kehutanan dan pengelolaan sumberdaya alam, setidaknya ada tiga pasal yang memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui PP, yakni Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 17. PP 38/2007 baru terbit pada Bulan Juli 2007 dan pembahasannya dalam laporan ini hanya sekilas karena implementasinya di lapangan belum dapat diamati.
- <sup>18</sup> Hal ini terlihat dari Ketentuan Umum UU 41/1999 yang hanya memberi pengertian pemerintah sebagai Pemerintah pusat (Pasal 1). Di dalam UU 32/2004, disebutkan pengertian pemerintah bukan saja pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah.
- <sup>19</sup> Hasil wawancara tim peneliti dengan beberapa pejabat Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan (Oktober 2006).
- <sup>20</sup> Effendy (2004) menemukan ada sekitar 15 titik rawan korupsi dalam program GNRHL, yang antara lain terkait dengan rencana pembibitan dan kerjasama dengan pihak ketika untuk pembibitan.
- <sup>21</sup> UU tersebut menyebutkan tidak adanya hierarki dan antar daerah berdiri sendiri. Pemerintah provinsi tidak membawahkan pemerintah kabupaten, tetapi ada hubungan koordinasi, kerja sama dan/atau kemitraan diantara keduanya. Gubernur hanya diatur untuk melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah
- <sup>22</sup> Pasal 186 UU 32/2004
- <sup>23</sup> Komunikasi pribadi, Oktober 2006
- <sup>24</sup> Sebagaimana dinyatakan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan,
- <sup>25</sup> Penelusuran ke Biro Hukum Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa belum ditemukan produk hukum yang lahir sebagai implementasi dari menurut UU 32/2004.
- <sup>26</sup> Hasil diskusi dengan beberapa staf Bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi Provinsi Sulawesi Selatan, Mei 2006
- <sup>27</sup> Pasal 8 dan Pasal 9 Perda 07/2002 tentang Perlindungan Hutan di Kabupaten Luwu Utara
- <sup>28</sup> Tentang Hukum Acara Pidana (Pasal 270)
- <sup>29</sup> Pasal 78 angka 15 UU 41/1999 jo. Pasal 53 Ayat c. Pasal 79 (ayat 1)
- <sup>30</sup> Ayat 1 Pasal 238 UU 32/2004
- <sup>31</sup> Pengaturan lebih lanjut telah diatur dalam Peraturan Menteri No. P. 23/Menhut-II/2007 tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman
- <sup>32</sup> Misalnya UUD 1945 dan perubahannya, UU 32/2004, UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah 79/2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta Keputusan Menteri Dalam Negeri 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai peraturan pelaksanaan dari UU 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- <sup>33</sup> Pasal 28 UU 10 /2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- <sup>34</sup> Menurut UU 32/2004 dan Pasal 31 UU 10 / 2004
- <sup>35</sup> Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Kabupaten Luwu Utara pada Bulan Februari 2006

- <sup>36</sup> Menurut Wakil Kepala Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan
- <sup>37</sup> Seperti yang diakui beberapa staf bagian Tata Ruang Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan.
- <sup>38</sup> Pasal 2 ayat 3 angka 13 dan Pasal 3 ayat 5 angka 12 PP 25/2000
- <sup>39</sup> Wawancara dengan beberapa staf Bagian Tata Ruang, Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan pada Bulan Mei 2006.
- <sup>40</sup> Menurut staf Bagian Perencanaan Tata Ruang Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan,
- <sup>41</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Badan Planologi pada tahun 2005
- <sup>42</sup> Pasal 10 Ayat 1 yang berbunyi “Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- <sup>43</sup> Pusat Studi Perencanaan Pembangunan Regional (PSPPR) Universitas Gadjah Mada
- <sup>44</sup> Komunikasi pribadi pada Bulan Februari 2006 dengan koordinator penyusunan rencana anggaran satuan kerja Dinas Hutbun
- <sup>45</sup> Dalam laporan tersebut tidak dicantumkan sumber data yang digunakan untuk membuat peta, dan staf yang menyusun laporan tersebut juga tidak dapat menjelaskan sumber data yang dijadikan dasar untuk membuat peta dimaksud. Nampaknya ada keterlibatan Balai Pengelolaan DAS Saddang dalam penyediaan data untuk pembuatan laporan tersebut.
- <sup>46</sup> Diskusi kelompok diselenggarakan di Kabupaten Luwu Utara tanggal 3 November 2006.
- <sup>47</sup> Berdasarkan wawancara dengan beberapa wakil masyarakat yang sedang membuka lahan (merambah) di dalam kawasan hutan,
- <sup>48</sup> Dalam sistem operasional pemerintahan berlaku ketentuan bahwa pegawai negeri, pejabat pemerintah maupun anggota DPR(D) yang sudah mendapatkan gaji mendapat uang jalan dan honor tambahan untuk melakukan pekerjaannya, sekali pun pekerjaan tersebut adalah pekerjaan pokoknya. Ironisnya bahwa, untuk melakukan kegiatan di dalam wilayah kabupaten sendiri pun harus ada Surat Perintah Jalan yang nota bene disertai dengan honor dan uang jalan, sehingga ketika dana kegiatan (proyek) sudah habis maka tidak akan ada lagi operasi pengamanan hutan .
- <sup>49</sup> Yang diselenggarakan di Desa Sepakat
- <sup>50</sup> Komunikasi pribadi dengan staf Pusat Studi Lingkungan UNHAS yang memfasilitasi pemindahan transmigran dari Malangke ke Desa Sepakat
- <sup>51</sup> Yang diadakan oleh Yayasan Bumi Sawerigading bekerja sama dengan Aliansi Masyarakat Adat Sulawesi Selatan yang juga dihadiri oleh Tim peneliti UNHAS-CIFOR pada tanggal 12 Maret 2006
- <sup>52</sup> Melalui penelitian aksi pada saat itu, Jurusan Kehutanan UNHAS yang berkolaborasi dengan CIFOR beberapa kali memfasilitasi workshop dan pertemuan antara tokoh masyarakat adat, Dinas Hutbun Kabupten Luwu Utara, Badan Pertanahan Kabupaten Luwu Utara, serta tim ahli dari UNHAS dan CIFOR untuk membahas mengenai
- <sup>53</sup> Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- <sup>54</sup> Pasal 16 huruf b
- <sup>55</sup> Pasal 16 ayat 5 Peraturan Pemerintah No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan
- <sup>56</sup> Proyek GNRHL dikelola oleh Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) Saddang, dan nilai proyek GNRHL adalah Rp. 1.507.644.000 pada tahun 2003, Rp. 1.093.886.000 pada 2005 dan meningkat menjadi Rp. 1.914.479.000 pada 2006.
- <sup>57</sup> Berdasarkan wawancara pada Bulan Maret 2006
- <sup>58</sup> Komunikasi pribadi dengan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan pada Mei 2006
- <sup>59</sup> PP 105/2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah; dan Kepmendagri 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD
- <sup>60</sup> Bappeda sering mempertanyakan mengapa Dihutbun juga mengusulkan kegiatan yang bertema move dan sering tidak menyetujuinya. Seharusnya LAKIP dibuat oleh Bappeda.
- <sup>61</sup> Pelaksanaan ketentuan dalam Kepmendagri No 29/2002 ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan, sementara itu permendagri 13/2006 mengatur secara lebih rinci, sampai pada cara-cara pengisian data dan formulir.
- <sup>62</sup> Tentang Sistem Anggaran Berbasis Kinerja yang diselenggarakan pada tanggal 26 Desember 2006
- <sup>63</sup> Pasal 68 peraturan pemerintah ini menyatakan bahwa desa mendapatkan paling sedikit 10% bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, yang dibagi ke setiap desa dilakukan secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa
- <sup>64</sup> Jumlah tersebut sesuai dengan yang dijelaskan oleh Ketua Bappeda dan Kepala Bagian Keuangan dalam rapat kerja Dinas Hutbun.
- <sup>65</sup> Proses perencanaan pembangunan mengalami penyempurnaan dengan keluarnya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- <sup>66</sup> Pembentukan kelompok diinisiasi oleh Lembaga Pengabdian pada Alam Lestari (LAPAL) dan dalam perkembangannya banyak pelajaran yang diambil dan tantangan yang dihadapi kelompok dalam upaya membentuk kelompok yang kuat

## Daftar Pustaka

- Bisnis Indonesia. 2006. Pemda dilarang ubah tata ruang secara sepihak. Bisnis.com. [http://www.bisnis.com/pls/bisnis/bisnis/cetak?inw\\_](http://www.bisnis.com/pls/bisnis/bisnis/cetak?inw_). Diakses 9/28/2006 12:47 PM
- Barr, C, Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A. and McCarthy, J. 2006. Decentralization of forest administration in Indonesia: Implications for sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR, Bogor.
- Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara. 2006. Dokumen Anggaran Satuan Kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara Tahun Anggaran 2006. Masamba
- Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara. 2005. Perubahan Dokumen Anggaran Satuan Kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Luwu Utara Tahun Anggaran 2005. Masamba.
- Effendy, E. 2004. Program Rehabilitasi Hutan Rawan Korupsi. Harian Republika, tanggal 3 November 2004, halaman 4. Jakarta.
- Komarudin, H. Siagan Y.L. and Colfer C. *in prep*. The Role of Collective Action in Securing Property Rights for the Poor: A Case Study in Jambi Province, Indonesia. IFPRI. Washington, D.C.
- Ngakan, P.O. dan A. Achmad. 2003. Implementasi Desentralisasi Sektor Kehutanan dan Respon Masyarakat: Studi kasus di Kabupaten Luwu Utara dan Mamuju. Laporan akhir Penelitian Kolaborasi Jurusan Kehutanan UNHAS dan CIFOR
- Ngakan, P.O. and D. William. 2004. The policy dilemma for balancing reforestation funds. Decentralization Brief. CIFOR. Bogor
- Ngakan, P.O., A. Achmad, D. William, K. Lahae, and A. Tako. 2005. The Dynamics of Decentralisation System in the Forestry Sector in South Sulawesi: History, Realities and Challenges towards Autonomous Governance. CIFOR, Bogor.
- Ngakan, P.O., H. Komarudin, A. Achmad, Wahyudi, dan A. Tako. 2006. Ketergantungan, persepsi dan partisipasi masyarakat terhadap sumberdaya hayati hutan. Studi kasus di Dusun Pampli, Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan. Governance Series No. 8/2006. CIFOR, Bogor.
- Pemerintah Kabupaten Luwu Utara. 2005. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Luwu Utara. Masamba.
- Pemerintah Kabupaten Luwu Utara. 2006. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tahun Anggaran 2005. Masamba.
- Pemerintah Kabupaten Luwu Utara. 2006. Arah Kebijakan Umum APBD Tahun Anggaran 2006. Masamba.
- Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H. and Ngau, Y. 2005. Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Penataan Ruang. Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. CIFOR, Bogor.
- Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi Selatan. 2005. Pemantauan dan Evaluasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Andalan Palopo dan DAS Saddang. Makassar
- Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie, S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin The Complexities of Managing Forest Resources in Post-Decentralization Indonesia: A Case Study from Sintang District, West Kalimantan



**LAMPIRAN**



## Lampiran 1

# Pembagian Urusan Pemerintahan dalam Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota menurut UU 32/2004

### Urusan Wajib Pemerintah Pusat (Pasal 10 Ayat 3 UU No. 32/2004)

politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal serta agama.

### Urusan Wajib Pemerintah Provinsi (Pasal 13 UU No. 32/2004)

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan,
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat,
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum,
- e. penanganan bidang kesehatan,
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial,
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten,
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten,
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten,
- j. pengendalian lingkungan hidup,
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten,
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil,
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan,
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten,
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten,
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

### Urusan Wajib Pemerintah Kabupaten (Pasal 14 UU No. 32/2004)

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan,
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang,
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat,
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum,
- e. penanganan bidang kesehatan,
- f. penyelenggaraan pendidikan,
- g. penanggulangan masalah sosial,
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan,
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah,
- j. pengendalian lingkungan hidup,
- k. pelayanan pertanahan,
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil,
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan,
- n. pelayanan administrasi penanaman modal,
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya,
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sumber: UU No. 32/2004

## Lampiran 2

### Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten menurut PP 25/2000 di bawah UU No. 22/1999

#### Kewenangan Pemerintah Pusat

- Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru.
- Penetapan kriteria dan standar inventarisasi, penguksuhan dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru.
- Penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya.
- Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru.
- Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
- Penyusunan rencana makro kehutanan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konversi tanah.
- Penetapan kriteria dan standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumberdaya hutan, dana reboisasi, dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan.
- Penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan termasuk perbenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan.
- Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusahaan pariwisata alam, pengusahaan taman buru, usaha

#### Kewenangan Pemerintah Provinsi

- a. Pedoman penyelenggaraan inventari-sasi dan pemetaan hutan.
- b. Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung.
- c. Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi, dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung.
- d. Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
- e. Penyusunan rencana makro kehutanan lintas kabupaten.
- f. Pedoman penyelenggaraan pengurusan erosi, sedimentasi, produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas kabupaten.
- g. Pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung.
- h. Penyelenggaraan perizinan lintas kabupaten meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, pengolahan hasil hutan.
- i. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan.
- j. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama tanaman kehutanan.
- k. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budidaya, dan pengolahan.
- l. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas kabupaten/kota.

- perburuan, penangkaran flora dan fauna lembaga konservasi.
- Penyelenggaraan izin usaha perusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru, termasuk daerah aliran sungai di dalamnya.
- Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan perusahaan pariwisata alam lintas provinsi.
- Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian kawasan hutan.
- Penetapan kriteria dan standar konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya yang meliputi perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan.
- Penetapan norma, prosedur, kriteria dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa migrasi jarak jauh.
- Penyelenggaraan izin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna yang dilindungi dan yang terdaftar dalam appendix Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of Wild Fauna and Flora.
- Penetapan kriteria dan standar dan penyelenggaraan pengamanan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan.
- m. Penetapan pedoman untuk penentuan tarif pungutan hasil hutan bukan kayu lintas kabupaten/kota.
- n. Turut secara aktif bersama pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang provinsi berdasarkan kesepakatan antara provinsi dan kabupaten /kota.
- o. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas kabupaten kota
- p. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.



*Center for International Forestry Research* (CIFOR) adalah lembaga penelitian kehutanan internasional terdepan, yang didirikan pada tahun 1993 sebagai tanggapan atas keprihatinan dunia akan konsekuensi sosial, lingkungan dan ekonomi yang disebabkan oleh kerusakan dan kehilangan hutan. Penelitian CIFOR ditujukan untuk menghasilkan kebijakan dan teknologi untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara berkembang yang bergantung kepada hutan tropis untuk kehidupannya. CIFOR adalah salah satu di antara 15 pusat di bawah *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR). Berpusat di Bogor, Indonesia, CIFOR mempunyai kantor regional di Brazil, Burkina Faso, Kamerun dan Zimbabwe, dan bekerja di lebih dari 30 negara di seluruh dunia.

#### Donatur

CIFOR menerima pendanaan dari pemerintah, organisasi pembangunan internasional, yayasan swasta dan organisasi regional. Pada tahun 2006, CIFOR menerima bantuan keuangan dari Australia, Asian Development Bank (ADB), African Wildlife Foundation, Belgium, Canada, Carrefour, Cecoforma, China, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Convention on Biological Diversity, Cordaid, Conservation International Foundation (CIF), European Commission, Finland, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Ford Foundation, France, German Agency for Technical Cooperation (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), German Foundation for International Cooperation, Global Forest Watch, Indonesia, Innovative Resource Management (IRM), International Institute for Environment and Development, International Development Research Centre (IDRC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Tropical Timber Organization (ITTO), Israel, Italy, the World Conservation Union (IUCN), Japan, Korea, MacArthur Foundation, Netherlands, Norway, Netherlands Development Organization, Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Secretariat for International Cooperation (RSCI), Philippines, Spain, Sweden, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Switzerland, The Overbrook Foundation, The Tinker Foundation Incorporated, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, Tropenbos International, United States, United Kingdom, United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Forum on Forests (UNFF), Wageningen International, World Bank, World Resources Institute (WRI) dan World Wide Fund for Nature (WWF).

ISBN 978-979-14-1248-3



9 789791 412483 >