



Governance Brief

Bagaimana Kebijakan Dapat Dikoordinasikan antara Pusat, Daerah dan Masyarakat?

Eddy Mangopo Angi

Sejak Otonomi Daerah mulai bergulir (2001) persoalan yang dihadapi dalam pengembangan kawasan konservasi di Indonesia adalah pembagian kewenangan dan koordinasi pusat dan daerah. Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, kewenangan konservasi masih ada di tangan pemerintah pusat, padahal ada banyak inisiatif di tingkat daerah mengenai peraturan pengelolaan kawasan konservasi yang belum terakomodir oleh peraturan pusat. Hal ini menjadi pertanyaan, sejauh mana peraturan di daerah dan masyarakat memberikan masukan bagi peraturan di pusat terkait dengan pengelolaan kawasan konservasi?

Karena kawasan-kawasan yang ditetapkan dengan fungsi konservasi oleh pusat (dan juga fungsi lainnya seperti produksi dan lindung) berada di wilayah administratif daerah, pemerintah daerah sangat memahami kondisi aktual dan kebutuhan bagi pengelolaan yang terbaik. Selain itu kawasan konservasi merupakan bagian integral dari keruangan daerah, maka pengelolaan terbaik juga menjadi sangat terkait dengan kepentingan pembangunan daerah. Apalagi penetapan-penetapan suatu kawasan konservasi di masa lalu seringkali tidak disertai dengan data dan informasi yang memadai. Dalam kondisi tanpa kewenangan, maka mengkomunikasikan kepentingan konservasi keanekaragaman hayati dengan kepentingan kehidupan masyarakat di dalam dan di luar kawasan menjadi sulit dilaksanakan oleh daerah.

Policy Brief ini bertujuan untuk mengetahui, sejauh mana peran daerah bisa melengkapi peran pusat dalam pengelolaan kawasan konservasi? Untuk mencapai tujuan tersebut peraturan pengelolaan kawasan konservasi yang ada dianalisis kemudian diperbandingkan dengan peraturan di tingkat daerah. Informasi yang ada dikumpulkan sejak Juni 2004 dari hasil wawancara dan analisis dokumen dengan mengambil kasus di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur.

Kebijakan Konservasi di Kabupaten Kutai Barat

Kabupaten Kutai Barat didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 yang mengatur pemekaran kabupaten dan kota di Propinsi Kalimantan Timur. Kabupaten Kutai Barat dengan luas 3.162.870 ha merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Kutai yang sekarang dikenal dengan Kabupaten Kutai Kartanegara.

Menurut catatan Potret Kehutanan Kabupaten Kutai Barat (2001), Kabupaten Kutai Barat terdiri dari 209 kampung yang tersebar di sepanjang Sungai Mahakam dan anak sungainya serta Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK) seluas 932.266 ha, Kawasan Hutan Produksi (KBK) seluas 1.481.066 ha, Hutan Lindung (HL) seluas 744.038 ha, dan Cagar Alam (CA) seluas 5.500 ha.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kutai Barat Nomor 18 Tahun 2002 tentang Kehutanan Daerah, yang memuat bentuk penyelenggaraan kehutanan di tingkat kabupaten yaitu Kehutanan Masyarakat (KhM). Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Kutai Barat mengeluarkan Perda Nomor 12 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat. Peraturan ini dibuat untuk menjawab berbagai kebutuhan masyarakat terkait dengan pengelolaan hutan dengan berbagai model yang dikembangkan. Salah satu model yang dikembangkan berupa kawasan konservasi lokal yang dapat dikembangkan oleh masyarakat.



Pelatihan perencanaan kawasan konservasi, kampung Sekolaq Darat.
(Foto oleh: Yayasan BIOMA)

Namun, dari sisi teknis di lapangan kebijakan ini belum dapat dilaksanakan karena petunjuk teknis yang terkait dengan pengelolaan konservasi lokal belum dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan Kutai Barat. Dari hasil diskusi dengan staf di Dinas Kehutanan Kabupaten Kutai Barat, terungkap bahwa belum adanya petunjuk teknis untuk pengelolaan kawasan konservasi lokal karena model pengelolaan hutan seperti ini belum diminati oleh pemohon dari masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa belum adanya sinergi yang jelas dalam penentuan model dan peruntukannya bagi kawasan hutan, sehingga terjadi konsentrasi hanya pada model produksi saja. Seharusnya model yang dikembangkan dan peruntukannya memberikan persentase yang jelas antara fungsi produksi, konservasi dan jasa lingkungan.

Kebijakan Konservasi dalam Perspektif Daerah

Kebijakan ini memberi pengakuan secara hukum di tingkat Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Barat atas upaya-upaya yang dilakukan masyarakat dalam mendukung kegiatan konservasi, dan bisa membantu masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan konservasi. Kebijakan tersebut seharusnya didukung Departemen Kehutanan yang dapat memberikan masukan konsep-konsep pengelolaan hutan secara nasional yang selanjutnya dijabarkan oleh pihak daerah sebagai pedoman pelaksanaan di lapangan.

Departemen Kehutanan dan pemerintah daerah sebenarnya memiliki konsep konservasi yang sama, yaitu memberikan perlindungan dan pengawetan terhadap keanekaragaman hayati dan ekosistemnya. Dari aspek pemanfaatan Departemen Kehutanan memberikan zona pemanfaatan dalam kawasan konservasi bagi masyarakat secara terbatas. Sedangkan pemerintah daerah memberikan kewenangan penuh kepada masyarakat untuk mengembangkan kawasan konservasi lokal dengan berbagai model pengelolaan dan peruntukannya.

Dari aspek pendekatan kebijakan, Departemen Kehutanan cenderung bertindak secara 'top down' tanpa memperhatikan kebutuhan yang diperlukan di lapangan. Pendekatan ini mengakibatkan munculnya permasalahan di kawasan konservasi, baik dengan pemerintah setempat maupun masyarakat, antara lain konflik pemanfaatan kawasan baik dengan masyarakat maupun Pemerintah Daerah setempat. Permasalahan yang muncul tersebut di antaranya:

1. Masyarakat sekitar kawasan konservasi masih kurang dilibatkan dalam pengelolaan bersama kawasan konservasi. Bahkan dianggap sebagai musuh yang selalu merambah kawasan. Oleh karenanya ada asumsi harus diberi pendidikan dan penyuluhan mengenai konservasi;
2. Pola insentif yang dikembangkan untuk pengelolaan bersama tidak jelas arah dan tujuannya. Pemerintah hanya berharap masyarakat dapat membantu memelihara kawasan saja tanpa adanya perjanjian yang jelas. Jika terjadi masalah terkait dengan kawasan tersebut, masyarakat merasa tidak bertanggung jawab atas permasalahan yang dihadapi;
3. Pada kenyataan di lapangan telah terjadinya tumpang tindih peraturan pusat dengan daerah, terutama dalam masa desentralisasi ini. Permasalahan yang muncul terkait dengan pengelolaan kawasan, tata ruang wilayah dan pemanfaatan lahan. Pemerintah daerah setempat dengan semangat desentralisasi mera-

sa memiliki untuk mengelola dan memanfaatkan kawasan tersebut untuk kesejahteraan rakyatnya;

4. Adanya pandangan bahwa belum adanya contoh kegiatan konservasi yang dapat memberikan andil nyata kepada Pemerintah Daerah setempat dan masyarakat dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berkaitan dengan hal ini, perlu dijelaskan adanya beberapa kegiatan konservasi yang dapat memberikan andil kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat seperti; ekowisata, penelitian berdampak, dll.

Di Kabupaten Kutai Barat, Departemen Kehutanan dapat memberikan arahan yang jelas tentang wewenang dan tanggung jawab daerah dalam pengelolaan hutan di tingkat daerah. Inisiatif yang dibangun Pemerintah Kabupaten Kutai Barat dalam mengeluarkan Peraturan daerah tentang Kehutanan Daerah dan Penyelenggaraan Kehutanan Masyarakat, seharusnya menjadi peluang koordinasi oleh Departemen Kehutanan untuk menjalankan fungsi koordinasinya.

Kebijakan Konservasi dari Perspektif Masyarakat

Adanya pengakuan hukum yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Kutai Barat atas pengelolaan kawasan hutan oleh masyarakat, belum sepenuhnya mendapat dukungan dari masyarakat. Hasil diskusi dengan beberapa kelompok masyarakat, menunjukkan adanya kekhawatiran mereka atas pengakuan tersebut. Pengakuan kawasan yang diberikan oleh pemerintah setempat sebagai salah satu bentuk pengakuan, belum menjamin adanya 'hak kelola' yang diberikan. Mereka menganggap bahwa hak pengelolaan tetap akan dipegang oleh Pemerintah Kabupaten. Sedangkan masyarakat hanya sebagai pelaksana di lapangan. Menurut mereka, hal ini tidak berbeda jauh dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat sebelumnya mengenai kawasan konservasi.

Pengelolaan kawasan hutan yang selama ini dilakukan oleh masyarakat, sepenuhnya untuk kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Kebutuhan akan ramuan rumah, sandang maupun pangan sepenuhnya diambil dari kawasan hutan tersebut. Pembukaan hutan untuk kegiatan perladangan juga merupakan salah satu bentuk upaya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka selain kegiatan penanaman beberapa jenis tumbuhan. Upaya untuk menjaga kawasan hutan dengan memberi perlindungan kepada kawasan hutan juga telah dilakukan dengan membuat aturan

dalam pemanfaatan kawasan oleh beberapa kelompok masyarakat.

Masyarakat yang dulunya mempunyai pola pengelolaan hutan yang mendukung konservasi, mengalami perubahan yang signifikan dengan adanya otonomi daerah. Pola-pola yang mendukung kegiatan konservasi yang dulu dikembangkan, berubah menjadi pola "eksploitatif" dan individualis yang menyebabkan kerusakan hutan tidak terkendali tanpa memperdulikan kaidah-kaidah pengelolaan. Sedangkan sifat individualis dapat dilihat dari konflik kepemilikan lahan yang selalu muncul di kelompok-kelompok masyarakat. Hal seperti inilah yang seharusnya menjadi pelajaran bagi pemerintah daerah untuk dapat memperbaiki kebijakan kehutanan yang ada.



Sumber pendapatan masyarakat sandang maupun pangan sepenuhnya diambil dari kawasan hutan.
 (Foto oleh: Yayasan BIOMA)

Apa yang Dapat Dilakukan?

Berkaitan dengan permasalahan pembagian peran dan koordinasi yang menjadi kendala utama yang dihadapi oleh Departemen Kehutanan, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam kegiatan konservasi, diperlukan suatu mekanisme yang dapat membantu menyelesaikan masalah tersebut. Salah satu mekanisme yang dapat digunakan oleh Departemen Kehutanan maupun pihak Pemerintah Daerah adalah mekanisme konsultasi publik yaitu suatu rangkaian proses yang dijalankan oleh pemerintah atau pihak-pihak lain yang berkepentingan seperti lembaga internasional, lembaga swadaya masyarakat,



Diskusi dengan masyarakat kampung Dempar, Kutai Barat (Foto oleh: Yayasan BIOMA)

kalangan perguruan tinggi, masyarakat dan pihak lain yang memiliki inisiatif yang sama dalam pembuatan kebijakan kepada masyarakat khususnya dalam pengelolaan kawasan konservasi.

Masyarakat yang dimaksud di sini adalah masyarakat setempat, baik yang peduli terhadap konservasi maupun yang akan terlibat dengan kebijakan yang akan dibuat tersebut. Tujuan dari mekanisme ini adalah agar kebijakan yang dihasilkan berlandaskan pada cita rasa keadilan dan bersandarkan pada aspirasi dan sesuai dengan konteks sosial masyarakat yang ada, serta menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum.

Dalam konsultasi publik terdapat tiga tahapan proses pembuatan kebijakan yang meliputi:

1. Tahap rancangan inisiatif, di mana inisiatif

atau rencana penyusunan peraturan perundang-undangan disampaikan kepada publik. Mekanisme penyampaiannya dapat dilakukan dengan berbagai cara kepada masyarakat. Masyarakat yang dimaksud adalah yang terkena dampak langsung dari peraturan kebijakan ini;

2. Tahap rancangan akademik, pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan. Tujuannya agar substansi peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai alasan yang kuat dan bisa dipertanggungjawabkan secara akademis;
3. Tahap rancangan peraturan, penterjemahan rancangan akademis ke dalam bahasa hukum.

Konsultasi ini sangat penting, karena dilakukan dengan masyarakat yang langsung terkena dampak. Dalam proses ini akan tergalil berbagai informasi, usulan maupun permasalahan yang ada di masyarakat. Hal ini juga berlaku untuk pengelolaan kawasan konservasi, di mana kebijakan pengelolaan konservasi yang dihasilkan melalui tahapan konsultasi publik dapat meminimalkan permasalahan yang timbul.

Belajar dari pengalaman di atas, pihak Departemen Kehutanan dan pemerintah daerah dapat melakukan mekanisme konsultasi publik untuk kawasan konservasi. Dengan mengambil beberapa lokasi yang dijadikan 'ujicoba', maka proses konsultasi publik ini dapat dijadikan masukan bagi upaya untuk kebijakan pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia.

Governance Brief ini ditulis dalam rangka partisipasi penulis dalam program "Building Leadership for Forest Reforms of the Future" yang diselenggarakan atas kerjasama CIFOR dan Ford Foundation Jakarta. Tulisan ini merupakan ringkasan Governance Paper dengan judul "Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat" (Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, 2005), Governance Paper dapat dilihat di CIFOR website: www.cifor.cgiar.org.



Center for International Forestry Research, CIFOR
Alamat kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang
Bogor Barat 16680, Indonesia.
Alamat surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065
Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: www.cifor.cgiar.org
Foto-foto oleh: Yayasan BIOMA



Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.