

REKAYASA ULANG POSISI DAN PERAN LEMBAGA SERTA KEBIJAKAN UNTUK REHABILITASI LAHAN KRITIS

*(Reengineering of Position and Role of Institution and Policy on Land
Rehabilitation)*

Muhammad Said Didu

ABSTRACT

The purpose of land rehabilitation (LR) is to improve of landuse capability. Actually, LR needed participation of many institutions and policies. The objective of this research is to assess the role, position, and function of each institution and each policy related to LR. The research methodology is Intrepretation Structural Modelling (ISM).

The result showed there are 26 institutions and 12 policies related to LR. Department of Forestry, Environment Non-Government Organization (NGO), and District Department of Forestry have high score driver power and dependency to LR programs. They are strategic institutions of LR. Otherwise, institution of Law, Distric Planning Agency (BAPPEDA), and Donor Institution have high score driver power on LR. Smallholders, Estate Company, Old Costum Institution (Lembaga Adat), Forestry Company, and Shifting Cultivation Farmer (peladang berpindah) have high score dependency on LR. Environmental policy, forestry policy, wood trade policy, and old custom policy have high score on driver power dan dependency of LR. Enviromental policy, land rent policy, and forestry exploitation policy are higher score on driver power of LR.

To accelerate LR programs, the government intitution, especially the Departement of Forestry, District Department of Forestry, Department of Environment. Department of Finance, Department of Agriculture, dan District Department of Public Work have been to increase of coordination on formulation and implementaion LR policy, especially forest eksploitasi policy, environmental policy, and actualization of Old Custom right.

Keywords: *land rehabilitation, institution, policy, role, driver power, dependence.*

PENDAHULUAN

Rehabilitasi lahan kritis (RLK) menjadi penting karena semakin meningkatnya luasan lahan kritis. Data Balai Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (BRLKT), Departemen Kehutanan bahwa pada akhir Pelita VI luas lahan kritis di Indonesia telah mencapai lebih dari

35,1 juta ha, terdiri dari lahan kritis di dalam kawasan hutan sekitar 13,8 juta ha dan di luar kawasan hutan seluas 21,3 juta ha.

Secara garis besar terdapat 3 (tiga) faktor yang menyebabkan terjadinya lahan kritis, yaitu : (1) faktor fisik, (2) faktor sosial-ekonomi dan (3) faktor kebijakan (Sinukaban, 1994a). Menurut David Lamb (1994) bahwa upaya

¹ Peneliti Muda bidang Agroindustri dan Bioteknologi BPPT

pemulihan hutan dibedakan dalam 3 (tiga) kategori yaitu : (1) restorasi, yakni pemulihan untuk mengembalikan kondisi seperti ekosistem semula; (2) rehabilitasi, yakni pemulihan yang tidak diarahkan pada kondisi semula, tetapi menggunakan jenis tanaman lokal atau eksotik; dan (3) reklamasi, yakni pemulihan yang tidak diarahkan pada keragaman jenis.

Keberhasilan RLK terkait kebijakan pembangunan di berbagai sektor yang melibatkan berbagai lembaga. Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, di tingkat nasional permasalahan lahan kritis banyak terkait dengan kebijakan Departemen Kehutanan (Dephut), dan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil).

RLK melalui program, restorasi, reboisasi, dan penghijauan dilaksanakan pada 3 (tiga) kawasan yaitu : yaitu Kawasan Hutan Lindung (KHL), Kawasan Lindung Bukan Kawasan Hutan (KLBKH), dan Kawasan Budidaya Non-Kayu (KBNK). Ketiga Kawasan ini mempunyai fungsi yang berbeda sehingga program RLK masing-masing kawasan berbeda-beda. Walaupun kriteria tingkat kritis untuk masing-masing kawasan tersebut berbeda-beda, namun kebijakan proses rehabilitasi tetap sama, yaitu mengembalikan dan/atau memperbaiki fungsi dan daya dukung lahan sesuai peruntukannya.

Rehabilitasi KHL ditujukan untuk mewujudkan kawasan perlindungan dan pelestarian sumberdaya tanah, hutan dan air, bukan sebagai daerah produksi. Oleh sebab itu RLK pada KHL difokuskan pada penanaman pohon penutup, penataan kemiringan, penurunan tingkat erosi, dan perbaikan manajemen. KBNK adalah kawasan yang diusahakan agar memproduksi secara lestari. (*sustainable agriculture development*). Parameter kekritisannya lahan di KBNK harus berkaitan dengan fungsi produksi dan pelestarian sumberdaya tanah, vegetasi, dan air yaitu produktivitas,

kemiringan lereng, tingkat erosi, batu-batuan, dan manajemen yang diberikan (Sinukaban, 1994b).

Dalam penelitian ini batasan kelembagaan diadopsi dari pengertian yang dikemukakan oleh Koentjoroningrat (1964) bahwa kelembagaan merupakan sistem tata kelakuan dan hubungan yang berpusat pada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat. Organisasi dalam suatu sistem kelembagaan mempunyai fungsi pokok sebagai berikut, yakni (1) *operative institution* dan (2) *regulative institution*. Organisasi yang melakukan pengendalian sumberdaya akan terkait dengan 3 (tiga) aspek, yaitu : (1) kepemilikan atau *property right*, (2) batasan kewenangan, (3) keterwakilan atau *rule of representative* (Nasoetion, 1999). Sebagai organisasi, lembaga pemerintah hendaknya dipandang sebagai kumpulan beberapa orang yang bekerja bersama untuk mencapai tujuan organisasi (Walker, 1992).

Peran lembaga dalam sumberdaya diupayakan untuk : membangun kerangka umum pemanfaatan SDA, mengarahkan dalam mengatur perilaku pengguna SDA, mengubah perilaku dan kebijakan serta teknologi pemanfaatan SDA, menginternalisasikan biaya oportunitas kedalam nilai (harga) SDA; serta menunjang sistem keamanan pemanfaatan SDA. Sebagai *operative institution*, fungsi lembaga difokuskan pada implementasi kebijakan. Sebagai *regulative institution* fungsi lembaga terfokus pada perumusan kebijakan. Dengan demikian kaitan antara lembaga dengan kebijakan sangat erat.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan. Kebijakan pemerintah didefinisikan sebagai rangkaian aksi yang dipilih pemerintah yang mencakup tujuan yang ingin dicapai dan metode

untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan dalam organisasi bisnis, diartikan sebagai pedoman, peraturan dan prosedur yang dibuat untuk mendukung tercapainya tujuan yang telah ditentukan (David, 1997). Terdapat 2 (dua) fase dalam siklus kebijakan, yaitu : fase formulasi dan fase implementasi (Clay and Schaffer, 1984). Kerangka (*framework*) analisis kebijakan terdiri dari : penentuan tujuan/target yang ingin dicapai, analisis faktor pembatas, dan penetapan instrumen kebijakan yang akan digunakan (Thorbecke and Hall, 1982).

Di Indonesia, menurut tingkatannya kebijakan pemerintah dibedakan atas kebijakan Pemerintah Pusat, kebijakan Pemerintah Propinsi, dan kebijakan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Pada masing-masing tingkatan tersebut, terdapat berbagai jenis kebijakan sektoral, seperti kebijakan kehutanan, pertanian, industri, perdagangan, dan lainnya.

Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil dengan baik jika kebijakan tersebut bisa diimplementasikan dan dapat mengoptimalkan keinginan pihak-pihak yang terkait atau terpengaruh dari pemberlakuan kebijakan tersebut. Menurut Ellis (1994) dari segi kesejahteraan ekonomi, suatu kebijakan dikatakan berhasil dengan baik jika dapat mewujudkan *pareto optimum*. Untuk mengatasi dampak negatif suatu kebijakan terhadap suatu kelompok, perumus kebijakan umumnya menggunakan kriteria kompensasi (*compensation criterion*) (Said Didu, 2001).

Dari berbagai uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan RLK merupakan permasalahan yang kompleks, dinamis, dan bersifat probabilistik. Penyelesaian permasalahan dengan karakteristik demikian hendaknya diselesaikan dengan pendekatan sistem, termasuk

dalam penataan fungsi dan peran lembaga serta kebijakan yang terkait.

Penelitian ini bertujuan untuk : (a) merancang posisi dan peran lembaga (pemerintah dan masyarakat) baik sebagai penentu dan pengawas (*regulative*) maupun sebagai pelaksana kebijakan (*operative*) dalam proses RLK, dan (b) menetapkan peran kebijakan (*regulative* dan/atau *operative*) yang terkait dengan proses pembentukan dan/atau RLK.

LANDASAN TEORI

Definisi lahan kritis dalam studi ini diadopsi dari definisi yang ditetapkan secara interdisipliner dalam Lokakarya Penetapan Kriteria Lahan Kritis yang dilaksanakan oleh Direktorat Rehabilitasi dan Konservasi Tanah tanggal 17 Juni sampai dengan 23 Juni 1997. Lokakarya itu mendefinisikan lahan kritis sebagai lahan yang telah mengalami kerusakan (*degradasi*) sehingga kehilangan atau berkurang fungsinya sampai batas tertentu sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Dengan definisi tersebut maka penilaian lahan kritis dari tiap tempat harus mengacu pada kriteria yang ditetapkan sesuai dengan fungsi lahan tersebut (Sinukaban 1994a). Dengan pengertian tersebut maka terdapat berbagai lembaga yang terkait dengan proses RLK dengan posisi dan peran yang berbeda-beda.

Rancangbangun posisi dan fungsi lembaga serta kebijakan dilakukan dengan pendekatan sistem dengan menggunakan teknik *Interpretation Structural Modelling* (ISM) (Saxena, 1992). Diawali dari analisis jenis lembaga dan kebijakan yang terkait dengan lahan kritis.

Metodologi dari teknik ISM terdiri dari dua bagian, yaitu penyusunan hirarki dan klasifikasi elemen. Penyusunan hirarki dan klasifikasi elemen didasarkan hasil analisis sistem terhadap permasalahan yang dikaji.

Menurut Saxena (1992) terdapat 9 (sembilan) elemen yang biasa dijumpai dalam suatu perencanaan strategis yaitu : (1) sektor masyarakat yang terpengaruh, (2) program yang dibutuhkan, (3) kendala utama, (4) perubahan yang dimungkinkan, (5) tujuan dari program, (6) tolok ukur untuk menilai setiap tujuan, (7) aktivitas yang dibutuhkan, (8) tolok ukur keberhasilan setiap aktivitas, dan (9) lembaga yang terlibat (*stakeholder*). Dalam penelitian ini elemen yang digunakan sebagai aspek kajian kelembagaan adalah lembaga yang terlibat, sedangkan analisis kebijakan merupakan analisis aktivitas yang dibutuhkan.

Selanjutnya setelah ditetapkan sub-elemen, dilakukan survei untuk menetapkan hubungan antar sub-elemen, seperti contoh "apakah sub-elemen A lebih berpengaruh dari sub-elemen B ?" , "apakah sub-elemen A lebih berperan dari sub-elemen B ?" , atau "tujuan A lebih penting dari tujuan B?".

Hasil survei digunakan untuk menyusun *Structural Self-Interaction Matrix* (SSIM) dengan menggunakan simbol V, A, X dan 0, dimana : V adalah $e_{ij} = 1$ dan $e_{ji} = 1$; A adalah $e_{ij} = 0$ dan $e_{ji} = 1$; X adalah $e_{ij} = 1$ dan $e_{ji} = 0$; dan 0 adalah $e_{ij} = 0$ dan $e_{ji} = 0$. SSIM selanjutnya dikoreksi menurut *aturan transivity* sampai terjadi matriks yang tertutup. *Aturan transivity* merupakan aturan kelengkapan dari lingkaran sebab akibat (*causal-loop*) sebagai contoh: A mempengaruhi B, B mempengaruhi C maka A (seharusnya) mempengaruhi C.

Setelah SSIM dibentuk, kemudian dibuat tabel *Reachability Matrix* dengan mengganti simbol V, A, X, dan 0 dengan bilangan 1 dan 0. Berdasarkan pilihan jenjang dapat digambarkan skema setiap elemen ke Simbol bernilai 1 artinya terdapat hubungan antara sub-elemen i dengan j atau antara j dengan i, sedangkan bila bernilai 0

maka tidak ada hubungan konstektual antara sub-elemen i dengan j atau j dengan i.

Hasil akhir dari *Reachability Matrix* diolah lebih lanjut menjadi pilihan jenjang (*level partition*) yang digambarkan dalam bentuk matriks DP-D (*Driver Power-Dependence*) dan Diagram Struktur Elemen. Matriks DP-D (*Driver Power-Dependence*) menggambarkan klasifikasi sub-elemen menjadi 4 (empat) kategori, yaitu : (1) *weak driver-weak dependent variables* (*autonomous*), elemen pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya rendah; (2) *weak driver-strongly dependent variables* (*dependent*), elemen pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya tinggi; (3) *strong driver-strongly dependent variables* (*linkage*), elemen pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya tinggi; dan (4) *strong driver-weak dependent variables* (*independent*), elemen pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya rendah. Diagram Struktur Elemen menggambarkan struktur elemen yang menunjukkan posisi pengaruh lembaga terhadap aspek yang dikaji secara struktural.

Pengambilan contoh dilakukan dengan teknik pengambilan contoh secara sengaja (*purposif sampling*) dengan kriteria mewakili setiap bidang keahlian dan diprioritaskan kepada pakar yang memiliki tingkat kepakaran yang telah diakui. Jumlah pakar yang disyaratkan untuk menggunakan teknik ISM cukup beberapa orang (Saaty, 1992). Berdasarkan hal tersebut maka jumlah pakar dalam penelitian ini adalah sebanyak 22 orang pakar dari berbagai disiplin ilmu.

Data sekunder tentang kewenangan lembaga diperoleh dari data sekunder berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Propinsi serta berbagai sumber lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Posisi Lembaga

Topik yang dianalisis dalam penelitian ini dikelompokkan ke dalam 2 (dua) sub topik, yaitu : (1) posisi dan peran lembaga terhadap proses RLK, dan (2) posisi dan peran kebijakan terhadap proses RLK.

Analisis jenis lembaga didasarkan pada peran lembaga setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, dan PP Nomor 25 Tahun 2000. Dalam UU dan PP tersebut diuraikan bahwa kewenangan Pusat selain yang ditetapkan secara tegas difokuskan pada penetapan kebijakan tentang standar dan prosedur implementasi kebijakan di daerah. Kewenangan propinsi, difokuskan pada bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/ Kota dan bidang tertentu lainnya. Sedangkan kewenangan Kabupaten/Kota mencakup seluruh kewenangan pemerintah yang dikecualikan dan wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota. Analisis posisi dan peran lembaga dalam RLK didasarkan pada aspek penetapan dan implementasi kebijakan rehabilitasi terhadap lahan yang telah dikategorikan sebagai lahan kritis. Hasil interview secara mendalam (*indepth interview*) terhadap pakar terpilih, ditemukan 26 lembaga yang terkait dengan RLK. Berdasarkan hasil analisis *Structural Self-Interaction Matrix* (SSIM) dan *Reachability Matrix* (RM) diperoleh nilai *Driver Power* dan *Dependence* masing-masing sub-elemen (lembaga) tersebut (Tabel 1).

Nilai DP pada Tabel 1 menunjukkan daya dorong lembaga tersebut terhadap pelaksanaan program RLK. Sedangkan nilai D menunjukkan tingkat efektivitas setiap aktivitas masing-masing lembaga. Nilai ranking DP dan D menunjukkan urutan posisi lembaga pada DP dan D.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa Proses RLK dapat dipercepat jika peran Perkebunan Besar, Perkebunan Rakyat, Lembaga Adat, dan Pemegang HPH (HPH) dapat ditingkatkan. Hal tersebut hendaknya didukung oleh lembaga penegak hukum yang bekerja secara optimum dalam menegakkan peraturan, termasuk UU Lingkungan Hidup dan UU Tataruang serta peraturan perundangan yang terkait lainnya. Perencanaan pembangunan di daerah BAPPEDA Kabupaten dan Kota berpengaruh besar terhadap proses RLK.

Ditinjau dari aspek daya dorong (*driver power*) lembaga dalam perumusan dan penetapan kebijakan untuk RLK Lembaga Penegak Hukum memperoleh 19/19 dan BAPPEDA memperoleh 18/19. *Driver Power* 3 (tiga) lembaga yang pengaruhnya cukup besar dalam perumusan dan penetapan kebijakan RLK berturut-turut adalah : Dinas LH (DP = 16/19), Lembaga/Negara Donor (DP = 15/19), serta Dinas Kehutanan (Dishut) dan Dinas Pertanian (DP = 14/19). Dalam implementasi kebijakan RLK lembaga yang memiliki *Driver Power* tinggi adalah LSM Lingkungan (DP = 17/19), Dishut (DP = 14/19), dan Dephut (DP = 12/19).

Dari proses perumusan kebijakan, lembaga yang tingkat keterkaitannya dengan RLK tertinggi berturut-turut adalah Dephut (D = 15/19), Kementerian LH (D = 13/19), dan Deotan (D = 12/19). Sedangkan pada implementasi kebijakan lembaga yang tingkat keterkaitan (*dependent*) tinggi adalah Perkebunan Rakyat (D = 18/19), Perkebunan Besar (D = 17/19), Lembaga Adat (D = 16/19), serta Dephut, HPH, dan Peladang Berpindah (D = 15/19).

Tabel 1. Nilai *Driver Power* (DP) dan *Dependence* (D) Lembaga yang Terkait dengan RLK.

Sub-Element (Lembaga Terkait)	<i>Driver Power</i>		<i>Dependence</i>	
	Nilai	Peringkat	Nilai	Peringkat
1. Departemen Kehutanan	12	VIII	15	IV
2. Departemen Pertanian	10	X	12	VII
3. Departemen Kimpraswil	8	XII	13	VI
4. Kementerian Lingkungan Hidup	11	IX	13	VI
5. Lembaga Penjaga Keamanan (TNI)	13	VII	4	XIII
6. Lembaga Penegak Hukum	19	I	5	XII
7. Departemen Dalam Negeri	6	XIII	10	IX
8. Departemen Keuangan	11	IX	11	VIII
9. Kementerian PPN/BAPPENAS	12	VIII	4	XIII
10. Dinas Kehutanan	14	VI	10	IX
11. Dinas Prindustrian dan Perdagangan	10	X	5	XII
12. Dinas Pertanian	14	VI	7	X
13. Dinas Pekerjaan Umum	3	XVI	6	XI
14. Dinas Lingkungan Hidup	16	IV	7	X
15. BAPPEDA Kabupaten/Kota	18	II	3	XIV
16. Dinas Pendapatan Daerah	11	IX	6	XI
17. "Pencuri Kayu"	5	XIV	10	IX
18. Perkebunan Besar	6	XIII	17	II
19. Perkebunan Rakyat	4	XV	18	I
20. Peladang Berpindah	4	XV	15	IV
21. Industri Pengolahan Kayu	4	XV	13	VI
22. Lembaga Adat	9	XI	16	III
23. LSM Lingkungan	17	III	11	VIII
24. Pemegang HPH	5	XIV	15	IV
25. Pemegang/Pelaksana HTI	6	XIII	14	V
26. Lembaga/Negara Donor	15	V	4	XIII

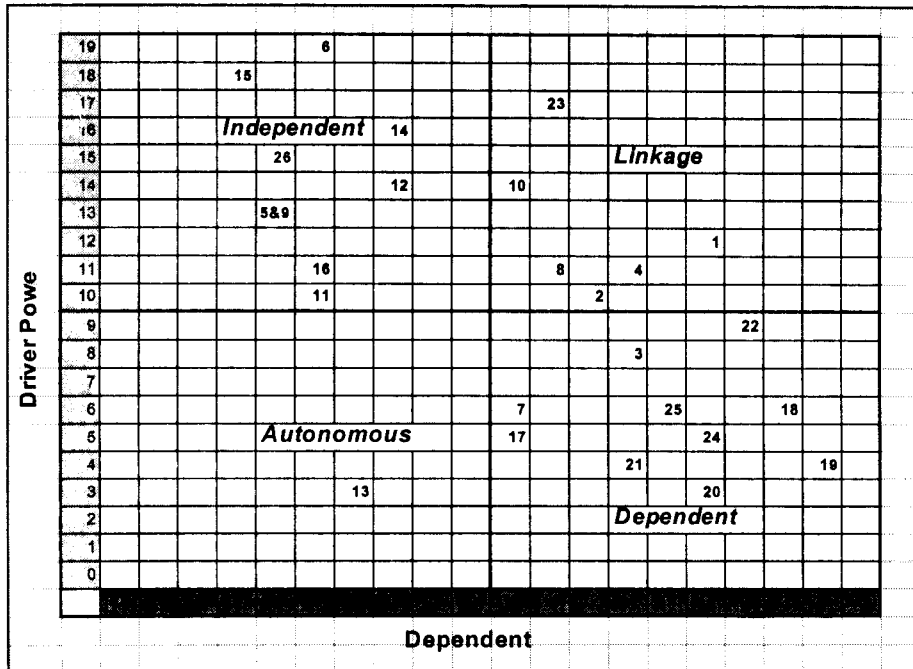
Diagram DP-D (Gambar 1) menunjukkan bahwa dari 26 lembaga yang dianalisis, terdapat 9 (sembilan) lembaga yang berada pada posisi *independent*, 6 (enam) lembaga pada posisi *linkage*, 10 lembaga pada posisi *dependent*, dan 1 (satu) lembaga pada posisi *autonomus*. Komposisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan RLK sangat tergantung pada kemampuan merumuskan dan menetapkan kebijakan serta didukung oleh pengawasan yang baik dalam implementasi kebijakan. Hal ini ditunjukkan bahwa terdapat 15 lembaga yang berperan dalam perumusan dan penetapan kebijakan (lembaga *independent* dan *linkage*)

serta 16 lembaga yang berperan dalam implementasi kebijakan (lembaga *linkage* dan *dependent*).

Proses RLK dapat berlangsung dengan baik selama lembaga yang berada dalam kelompok *independent* dan *linkage* mampu dan mau merumuskan, menetapkan, dan mengawasi kebijakan yang terkait dengan proses RLK. Dalam implementasi kebijakan, lembaga yang berada dalam kelompok *linkage* dan *dependent* harus secara sungguh-sungguh mengimplementasikan kebijakan yang dirumuskan dan/atau ditetapkan oleh lembaga yang berada dalam kelompok *independent* dan *linkage*.

Dephut, LSM Lingkungan, Kementerian LH, Deptan, Depkeu, dan Dishut yang merupakan kelompok lembaga *linkage* perlu mendapatkan perhatian khusus. Lembaga tersebut selain dapat mengimplementasikan kebijakan RLK yang ditetapkan oleh lembaga di kelompok *independent* juga dapat merumuskan dan menetapkan

kebijakan yang mendorong lembaga lain untuk mengimple-mentasikan kebijakan yang ditetapkan, baik yang berada dalam kelompok *linkage* sendiri maupun yang berada dalam kelompok *dependent*. Dengan demikian posisi lembaga dalam kelompok *linkage* menjadi strategis.



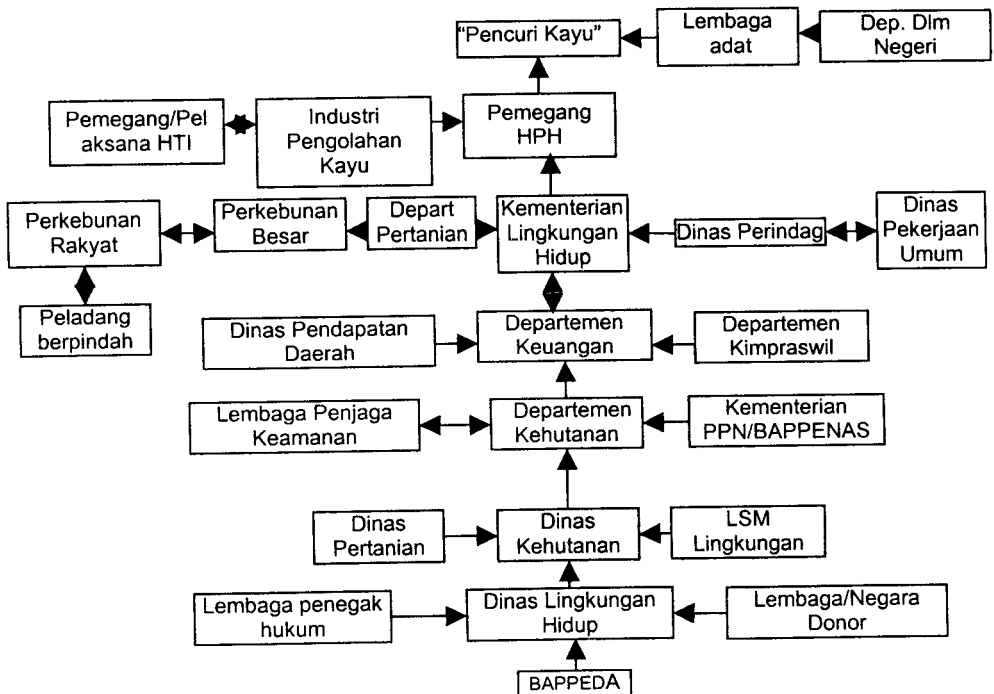
Keterangan :

- | | |
|-----------------------------------------|--------------------------------|
| 1. Departemen Kehutanan | 2. Departemen Pertanian |
| 3. Departemen Kimpraswil | 4. Kemeterian Lingkungan Hidup |
| 5. Lembaga Penjaga Keamanan | 6. Lembaga Penegak Hukum |
| 7. Departemen Dalam Negeri | 8. Departemen Keuangan |
| 9. Kementerian PPN/BAPPENAS | 10. Dinas Kehutanan |
| 11. Dinas Perindustrian dan Perdagangan | 12. Dinas Pertanian |
| 13. Dinas Pekerjaan Umum | 14. Dinas Lingkungan Hidup |
| 15. BAPPEDA Kabupaten/Kota | 16. Dinas Pendapatan Daerah |
| 17. "Pencuri Kayu" | 18. Perkebunan Besar |
| 19. Perkebunan Rakyat | 20. Peladang Bepindah |
| 21. Industri Pengolahan Kayu | 22. Lembaga Adat |
| 23. LSM Lingkungan | 24. Pemegang HPH |
| 25. Pemegang/Pelaksana HTI | 26. Lembaga/Negara Donor |

Gambar 1. Diagram *Driver-Power* dan *Dependence* Lembaga dalam Proses Rehabilitasi Lahan Kritis

Berdasarkan nilai bobot *driver power* dan *dependence* seperti terlihat pada Tabel 1 digambarkan struktur keterkaitan fungsi lembaga dalam proses RLK. Pada Gambar 2 terlihat bahwa proses RLK sangat ditentukan oleh kemampuan Dinas LH mempengaruhi perencanaan pembangunan yang disusun oleh BAPPEDA serta kemampuan dalam melakukan advokasi sehingga dapat mempengaruhi kebijakan Negara/ Lembaga donor. Hal tersebut, perlu didukung oleh proses penegakan

hukum yang terkait dengan proses RLK. Dishut dan Distan merupakan lembaga di daerah yang diharapkan menjadi sumber informasi dan motor dalam program RLK yang selanjutnya digunakan oleh Departemen Kehutanan bersama-sama dengan Kementerian PPN/BAPPENAS dalam menyusun program nasional RLK. Program tersebut selanjutnya digunakan oleh Depkeu dalam menetapkan anggaran. Prioritas anggaran oleh Depkeu juga ditentukan oleh sejauh mana "tekanan" dari Kementerian Lingkungan Hidup.



Gambar 2. Diagram Struktur Keterkaitan Fungsi Lembaga dalam Proses Rehabilitasi Lahan Kritis

Peran Lembaga

Dari berbagai uraian tersebut dapat dirumuskan rambu-rambu dalam perumusan kebijakan pembangunan untuk merehabilitasi lahan kritis, berupa:

a. Perumusan Kebijakan

1) Lembaga Penegak Hukum hendaknya menjadi motor dalam

merumuskan dan menetapkan kebijakan yang semakin mempertegas sanksi terhadap pelaku (lembaga, kelompok masyarakat, dan/ atau perorangan) yang menghambat atau tidak melakukan RLK sesuai tugas dan tanggungjawabnya.

- 2) LSM Lingkungan, Dishut, Kementerian LH hendaknya semakin meningkatkan advokasi tentang pentingnya pelestarian lingkungan hidup dalam setiap kebijakan pembangunan sehingga program RLK dapat berlangsung.
- 3) Kementerian PPN/BAPPENAS dan BAPPEDA hendaknya semakin mengaitkan perencanaan pembangunan dengan proses RLK.
- 4) Depkeu dan Dispenda hendaknya mengupayakan insentif terhadap lembaga yang berprestasi dalam RLK.
- 5) Dephut dan Dishut hendaknya semakin mengaitkan program pemanfaatan potensi hutan dengan proses RLK.
- 6) Distan serta Dinas Perindag hendaknya memperhatikan secara sungguh-sungguh kewajiban pelaku usaha dan masyarakat untuk melakukan RLK.

b. Implementasi Kebijakan

- 1) Lembaga Adat hendaknya menjadi pengawas yang efektif dalam mengimplementasikan nilai-nilai budaya yang mendukung terjadinya proses rehabilitasi lahan kritis.
- 2) LSM Lingkungan, Kementerian LH hendaknya konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan lingkungan sehingga proses RLK dilaksanakan dengan baik.
- 3) Deptan, Perkebunan Rakyat, Perkebunan Besar, Peladang Bepindah, dan Pelaksana/Pemegang HTI hendaknya menerapkan sistem pertanian berkelanjutan.
- 4) Pemegang HPH hendaknya melaksanakan kewajibannya untuk melakukan rehabilitasi lahan.
- 5) Depkeu hendaknya memberikan prioritas dalam pemberian dana untuk program rehabilitasi lahan kritis.

- 6) Departemen Kimpraswil hendaknya mem-berikan prioritas pembangunan untuk RLK.
- 7) Depdagri hendaknya lebih aktif membe-rikan supervisi dan dana perimbangan untuk RLK

Peran Kebijakan

Hasil survey menunjukkan bahwa terdapat 12 jenis kebijakan yang terkait dengan RLK. Berdasarkan hasil analisis *Structural Self-Interaction Matrix* (SSIM) dan *Reachability Matrix* (RM) diperoleh nilai DP dan D masing-masing sub-elemen (jenis kebijakan) terlihat pada Tabel 2.

Seperti diuraikan sebelumnya bahwa elemen dalam hal ini kebijakan yang memiliki bobot *driver power* dan *dependence* yang tinggi sangat berpengaruh terhadap permasalahan yang dikaji. Dengan demikian, kebijakan Penguasaan Hutan (DP = 10/11 dan D = 11/11) serta kebijakan Penegakan Hukum (DP = 11/11 dan D = 8/11) merupakan kebijakan yang sangat menentukan percepatan dan/atau perlambatan (tergantung pada tepat atau tidak kebijakan yang ditetapkan) proses RLK.

Semakin tinggi nilai D suatu kebijakan semakin cepat dampak implementasi kebijakan tersebut terhadap permasalahan yang dikaji. Sedangkan semakin tinggi nilai DP suatu kebijakan semakin besar pengaruh kebijakan tersebut. Kebijakan yang tingkat keterkaitannya tinggi adalah kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan (D = 11/11). Artinya, setiap implementasi kebijakan tersebut akan memberikan pengaruh yang cepat terhadap RLK. Kebijakan lain yang tingkat keterkaitannya tinggi adalah kebijakan Penegakan Hukum, Tataniaga Kayu, Pengembangan Industri Pengolahan Kayu, dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat sekitar Hutan (D = 8/11)

Tabel 2. Nilai *Driver Power* (DP) dan *Dependence* (D) Kebijakan yang Terkait dengan Rehabilitasi Lahan Kritis

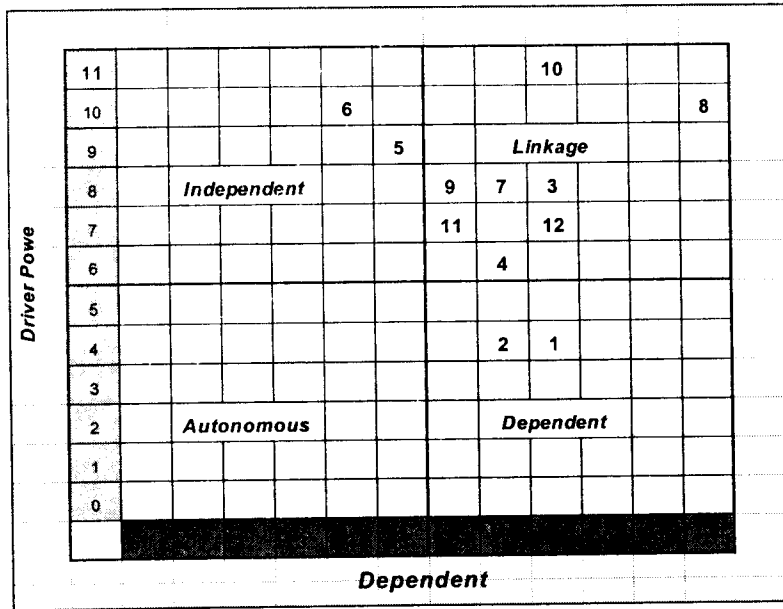
Sub-Element (Kebijakan)	<i>Driver Power</i>		<i>Dependence</i>	
	Nilai	Peringkat	Nilai	Peringkat
1. Industri Pengolahan Kayu (Jak IPK)	4	VII	8	II
2. Tataruang (Jak Tataruang)	4	VII	7	III
3. Tataniaga Kayu (Jak TngKayu)	8	IV	8	II
4. Pengamanan (Jak Kam)	6	VI	7	III
5. Penegakan Hukum (Jak Kum)	9	III	5	V
6. Pungutan Hasil Hutan (Jak PHH)	10	II	4	VI
7. Pemanfaatan Dana Pungutan Hasil Hutan (Jak DPH)	8	IV	7	III
8. Penguasaan dan Pengusahaan Hutan (Jak PPH)	10	II	11	I
9. Pengakuan Hak Adat/Ulayat (Jak Adat/Ulayat)	8	IV	6	IV
10. Lingkungan Hidup (Jak Lingk)	11	I	8	II
11. Pemanfaatan Teknologi (Jak Tek)	7	V	6	IV
12. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat sekitar Hutan (Jak Jahmas)	7	V	8	II

Seperti terlihat pada Gambar 3, kebijakan Penegakan Hukum dan kebijakan Pungutan Hasil Hutan yang berada dalam posisi *dependent* yang memiliki bobot DP masing-masing 9/11 dan 10/11 dapat menjadi pemicu lembaga lain yang berada pada posisi *linkage* untuk merumuskan dan mengimple-mentasikan kebijakan serta dapat memicu lembaga yang berada pada posisi *independent* dalam mengimplementasikan kebijakan yang dapat mempercepat atau memperlambat proses RLK.

Kebijakan Penegakan Hukum memiliki daya dorong yang tertinggi, namun kalau dalam proses pembentukan lahan kritis posisi kebijakan Penegakan Hukum hanya sebagai pemicu dalam implementasi kebijakan lain dalam mempercepat atau menghambat proses pembentukan lahan kritis (*independent*), sedangkan

dalam proses RLK Lembaga Penegakan Hukum selain dapat memicu kebijakan lain juga implementasi kebijakan tersebut dapat mempercepat atau memperlambat proses rehabilitasi (*linkage*).

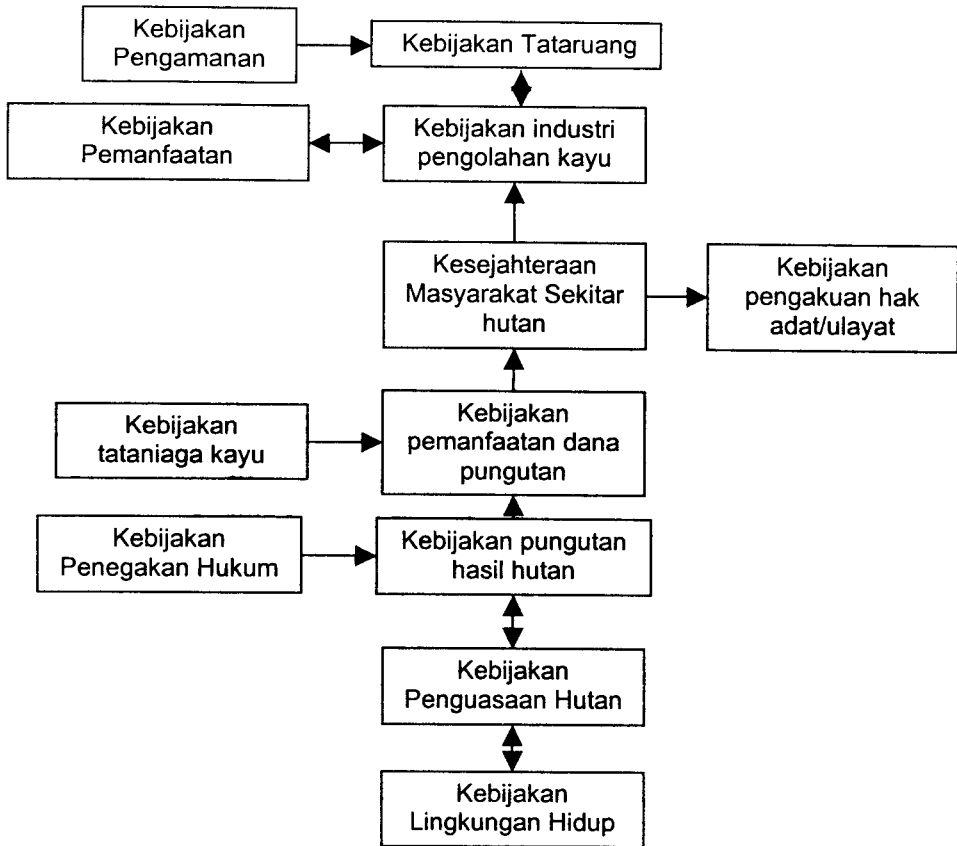
Dalam proses rahabilitasi lahan kritis, terdapat kaitan erat antara Kebijakan Lingkungan Hidup dengan kebijakan Penguasaan Hutan dan kebijakan Pungutan Hasil Hutan, namun percepatan rehabilitasi lahan kritis sangat ditentukan oleh kebijakan Lingkungan Hidup (Gambar 4). Walaupun kebijakan tersebut berhasil, proses RLK juga ditentukan oleh kebijakan Pemanfaatan Dana Pungutan Hasil Hutan dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Sekitar Hutan yang selanjutnya akan mendorong terciptanya kebijakan RLK yang kondusif.



Keterangan

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1. Kebijakan industri pengolahan kayu | 7. Kebijakan pemanfaatan dana pungutan |
| 2. Kebijakan Tataruang | 8. Kebijakan Penguasaan Hutan |
| 3. Kebijakan tataniaga kayu | 9. Kebijakan pengakuan hak adat/ulayat |
| 4. Kebijakan Pengamanan | 10. Kebijakan Lingkungan Hidup |
| 5. Kebijakan Penegakan Hukum | 11. Kebijakan Pemanfaatan Teknologi |
| 6. Kebijakan pungutan hasil hutan | 12. Kebijakan peningkatan kesejahteraan rakyat sekitar hutan |

Gambar 3. Diagram *Driver-Power* dan *Dependence* Kebijakan dalam Proses Rehabilitasi Lahan Kritis



Gambar 4. Diagram Struktur Keterkaitan Kebijakan dalam Proses Rehabilitasi Lahan Kritis.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Lembaga Pemerintah yang dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan RLK seperti Dephut, Dinas Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, Departemen Keuangan, dan Deptan hendaknya semakin meningkat-kan koordinasi dalam perumusan dan penataan kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan, Kebijakan Lingkung-an Hidup, kebijakan Pemanafaatan Dana Pungutan Hasil Hutan, dan kebijakan

Pengakuan Hak Adat/Ulayat. Sedangkan LSM Lingkungan yang berada pada posisi yang sama hendaknya diberdayakan agar semakin meningkatkan advokasi, teruta-ma dalam penegakan hukum.

2. Lembaga Penegak Hukum, BAPPEDA, Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Lingkungan Hidup, Lembaga Donor, Kementerian PPN/BAPPENAS, dan Penjaga Keamanan sebagai lembaga yang rumusan kebijakannya akan sangat berpengaruh terhadap proses RLK hendaknya menitik-beratkan perhatian pada kebijakan

- Penegakan Hukum dan kebijakan Pungutan Hasil Hutan tanpa mengabaikan kebijakan lain seperti kebijakan Rehabilitasi Lahan dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di sekitar Hutan.
3. Lembaga Adat, Departemen Kimpraswil, Perkebunan Besar, Pemegang/ Pelaksana HTI, Industri Pengolahan Kayu, dan "Pencuri Kayu" merupakan lembaga yang kaitannya lebih berat pada proses implementasi kebijakan hendaknya lebih menitikberatkan pada upaya untuk mendorong pelaksanaan kebijakan Rehabilitasi Lahan, kebijakan Industri Pengolahan Kayu, kebijakan Tata Ruang, kebijakan Pemanfaatan Teknologi, dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Sekitar Hutan.
 4. Dalam proses RLK, kebijakan Penegakan Hukum, kebijakan Pungutan Hasil Hutan, kebijakan Lingkungan Hidup, kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan, kebijakan Pengakuan Hak Ulayat/Adat, dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Sekitar Hutan merupakan kebijakan yang daya dorongnya (*driver power*) cukup tinggi untuk mempercepat proses RLK. Keberhasilan dalam perumusan dan implementasi kebijakan tersebut sangat ditentukan oleh adanya dukungan politik. Untuk itu diperlukan adanya pendekatan politik untuk mewujudkannya.

Saran

1. Proses RLK memerlukan adanya perbaikan kebijakan yang dapat mengura-angi tekanan penggunaan lahan secara berlebihan yang dapat mendorong terjadinya perubahan alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan tersebut.

2. Karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam proses RLK yang selain bersifat dinamis juga mengandung ketidakpastian dan dihadapkan pada pilihan-pilihan yang bersifat probabilistik, maka penataan kebijakan hendaknya didasarkan pada pendekatan sistem.

DAFTAR PUSTAKA

- Clay E. J. and B. B. Shaffer. 1984. Di dalam Ellis F. 1994. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge University Press, Melbourne.
- David F. R. 1997. *Strategic Management*. 1997. Prentice Hall International Inc., New Jersey.
- Ellis F. 1994. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge University Press, Melbourne.
- Eriyatno. 1996. *Ilmu Sistem*. IPB Press, Bogor.
- Gibson J. L., J.M. Ivancevich and J. H. Donnelly. 1996. *Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses*. Terjemahan. Erlangga, Jakarta.
- Koentjoroningrat. 1964. *Pengertian Dasar Kelembagaan*. Di dalam Sanim, B. 1997. *Ekonomi Lingkungan*. Institut Pertanian Bogor, Bogor (tidak diterbitkan).
- Nasoetion, M. 1999. *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat sebagai Perwujudan Demokrasi Ekonomi : Implementasi dalam Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan*. Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Jakarta.
- Needham, D. 1982. *The Economics and Politics of Regulation : A Behavioral Approach*. Little, Brown and Company, Boston.
- Rasyid, R. 2000. *Perspektif Otonomi Luas*. Di dalam *Otonomi atau*

- Federalisme, Dampaknya terhadap Perekonomian. Suara Pembaruan, Jakarta.
- David, L. 1994. di Dalam Sinukaban, N. 1994a. Membangun Pertanian Menjadi Industri yang Lestari dengan Pertanian Konservasi. Orasi Ilmiah Dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Fakultas Pertanian, IPB, Bogor
- Saaty, T.L. 1992. Pengambilan Keputusan bagi Para Pemimpin. Proses Hirarki Analitik untuk Pengambilan Keputusan dalam Situasi Kompleks. Terjemahan. PT. Pustaka Binana Pressindo. Jakarta.
- Said Didu, M. 2001. Manajemen Stratejik Agroindustri. Direktorat Teknologi Agroindustri BPPT. Jakarta.
- Saxena J.J.P. et al. 1992. Hierarchy and Classification of Program Plan Element Using Interpretative Structural Modelling. Vol 5 (6), 651
- : 670. System Practice, Masecauchet
- Sinukaban, N. 1994a. Membangun Pertanian Menjadi Industri yang Lestari dengan Pertanian Konservasi. Orasi Ilmiah Dalam Penerimaan Jabatan Guru Besar Fakultas Pertanian, IPB, Bogor.
- _____. 1994b. Conservation Farming System for Sustainable Agriculture Development Landuse Management in Java, Indonesia. Proceeding of Third Int'l Symposium on Integrated Landuse Management for Tropical Agriculture, 5-9 Sept. 1994. Yogyakarta, Indonesia.
- Thorbecke E. and I. Hall. 1982. Di dalam Ellis F. 1994. Agricultural Policies in Developing Countries. Cambridge University Press, Melbourne.
- Walker, J. W. 1992. Human Resources Strategy. McGraw-Hill, Inc. New York.