



PERUBAHAN PP NO 6/2007
JO PP NO 3/2008:
MENUJU EFISIENSI DAN KEADILAN PENGELOLAAN HUTAN

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
TIM PENYUSUN	i
KATA PENGANTAR	1
URGENSI PERUBAHAN	1
UU 41/1999 SEBAGAI ACUAN	1
Perluasan Lingkup Pengelolaan Hutan	1
Implikasi Perubahan PP No 44/2004 tentang	
Perencanaan Kehutanan	2
ARAH, TEROBOSAN, DAN EFISIENSI PENGATURAN	3
PENUTUP	6

TIM PENYUSUN

PENULIS

1. Prof.Dr.Hariadi Kartodiharjo, MSc
2. Ir.Muayat Ali Muhshi
3. Mumu Muhajir, SH

TATA LETAK

Indri Guli

Publikasi ini dibuat atas dukungan dari Rakyat Amerika melalui Badan Pembangunan International Amerika Serikat (USAID). Isi publikasi ini tidak mencerminkan pandangan USAID maupun Pemerintah Amerika Serikat.

KATA PENGANTAR

Lahirnya MK 45/PUU-IX/2011 dan MK 35/PUU-X/2012 memberikan dampak bagi pengelolaan hutan, terutama dalam hal : a) status hutan negara yang hingga saat ini belum ditetapkan dan penyelesaian klaim pihak ke-3 untuk kepastian pengelolaan hutan; b) izin-izin yang berada di dalam hutan adat serta bentuk pengelolaan hutan adat; c) izin-izin baru pada kawasan hutan yang masih dalam status penunjukkan; d) terhambatnya ekonomi kehutanan dan ketidakadilan pada kelompok masyarakat marginal akibat ketidakpastian informasi kondisi hutan negara¹. Dampak ini memberikan dorongan yang kuat untuk segera merevisi dan melahirkan regulasi yang sejalan dengan dua putusan MK tersebut, diantaranya UU 41/1999 tentang Kehutanan, PP 44/2004, PP 6/2007 dan peraturan perundangan lainnya yang sudah tidak relevan. Seluruh peraturan perundangan ini harus menjadi acuan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia menuju efisiensi dan keadilan pengelolaan hutan di Indonesia.

Untuk itu, peninjauan ulang dan perubahan isi PP 6/2007 ini juga diharapkan dapat mendukung proses percepatan pemberian hak dan akses pengelolaan hutan kepada masyarakat seluas 12,7 juta hektar melalui skema Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Adat dan Kemitraan, serta berkomitmen pengalokasian 9 juta hektar lahan sebagai objek reforma agraria (TORA), dimana separuhnya berada di kawasan hutan. Ini merupakan target pemerintah Indonesia yang tersurat didalam Rencana Pengelolaan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Kertas kebijakan ini berisi pandangan penulis terhadap urgensi perubahan PP No. 6/2007 jo PP No. 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, tautan hubungan dengan UU 41/1999 dan PP 44/2004, serta penjelasan 14 (empat belas) substansi perubahan yang perlu didorong. Kertas kebijakan ini diharapkan dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh KLHK dan pihak lain dalam melakukan perubahan PP No. 6/2007 jo PP No. 3/2008.

Salam keadilan,
Tim Penulis

¹ Baca lebih lanjut makalah Prof. Hariadi Kartodihardjo: Perubahan PP No. 6/2007 jo PP No. 3/2008 "Aspek Penguasaan Hutan, Efisiensi dan Keadilannya".

URGENSI PERUBAHAN

Pelaksanaan pemanfaatan hutan di masa lalu hingga hari ini, belum dilakukan sesuai dengan norma Undang-undang Kehutanan. Hal itu antara lain ditandai dengan dikeluarkannya perizinan pemanfaatan kayu secara cepat tanpa didahului oleh pembentukan wilayah pengelolaan hutan. Akibatnya, Pemerintah/Pemda tidak memiliki informasi cukup terhadap kekayaan alam hutan produksi yang dimanfaatkan, serta tidak punya informasi mengenai kondisi masyarakat, status maupun penguasaan rill terhadap hutan produksi itu di lapangan. Hutan produksi juga semakin menjadi sumberdaya dengan akses terbuka dan akibatnya bukan hanya melahirkan ketimpangan dalam pemanfaatan, tetapi juga kematian bagi usaha-usaha besar yang telah ada.

Perkembangan pengelolaan hutan pada umumnya digambarkan dengan perkembangan perizinan, karena selama ini izin menjadi instrumen utama dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Sejauh ini, dalam 10 tahun terakhir, izin pemanfaatan kayu dari hutan alam (IUPHHK-HA) terus menurun, izin pemanfaatan kayu dari hutan tanaman (IUPHHK-HT) cenderung meningkat, namun pada akhirnya stagnan pada tingkat tertentu yaitu dengan jumlah sekitar 10 juta Ha. Data 2014 menunjukkan bahwa sejumlah 179 perusahaan IUPHHK-HA dan 139 perusahaan IUPHHK-HT menuju kebangkrutan (APHI, 2013; Ditjen BUK, 2014). Selain kerusakan yang sudah sangat luas di hutan alam produksi, dengan banyaknya usaha besar yang bangkrut itu akan terdapat sekitar 39 juta Ha hutan produksi yang tidak ada pengelolanya, atau secara *defacto* terjadi *open access*. Kondisi ini mengakibatkan "investasi" hutan, legal maupun illegal akan sangat beresiko. Disamping itu, dengan kondisi tidak dikenalnya masyarakat lokal/adat yang menjadi bagian dari subyek-subyek pembangunan kehutanan, pemanfaatan hutan secara resmi oleh masyarakat lokal/adat sangat rendah, atau hanya sekitar 3% dari semua luas hutan produksi yang telah dimanfaatkan.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa kinerja pengelolaan hutan produksi tidak lestari dan di sisi lain tidak adil. Kinerja demikian itu diperbaiki antara lain melalui perbaikan Peraturan Pemerintah ini dengan memperhatikan kondisi lapangan yang sudah sangat berubah, masih rendahnya kapasitas kelembagaan kehutanan, serta besarnya pengaruh faktor-faktor sosial-ekonomi dalam buruknya tata-kelola (*governance*). Kondisi-kondisi tersebut menjadi penyebab banyaknya masalah konflik kawasan hutan, rendahnya harga kayu di tingkat produsen, tingginya biaya transaksi, termasuk akibat kerumitan serta ketidak-sesuaian pengaturan dengan kondisi di lapangan dalam pelaksanaan peraturan tersebut.

UU 41/1999 SEBAGAI ACUAN

Perluasan Lingkup Pengelolaan Hutan

Pengurusan hutan terdiri dari: perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan serta pengawasan (Pasal 10, UU No 41/1999). Berdasarkan lingkup kegiatan pengurusan hutan tersebut, maka pengelolaan hutan tidak dapat berdiri sendiri, setidaknya dalam hal ini sangat tergantung pada perencanaan kehutanan. Dalam Bab V (UU No 41/1999) mengenai Pengelolaan Hutan, disebutkan bahwa cakupan pengelolaan hutan terdiri dari kegiatan: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam.

Secara substansial yang diatur lebih lanjut—dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri—pada lingkup Bab V mengenai Pengelolaan Hutan tersebut, yaitu: tata hutan (Pasal 22), pembatasan izin usaha pemanfaatan hutan demi jaminan keadilan dan pemerataan (Pasal 31), pembatasan pemanenan dan pengolahan hasil hutan agar tidak melebihi daya dukung (Pasal 33), pembayaran

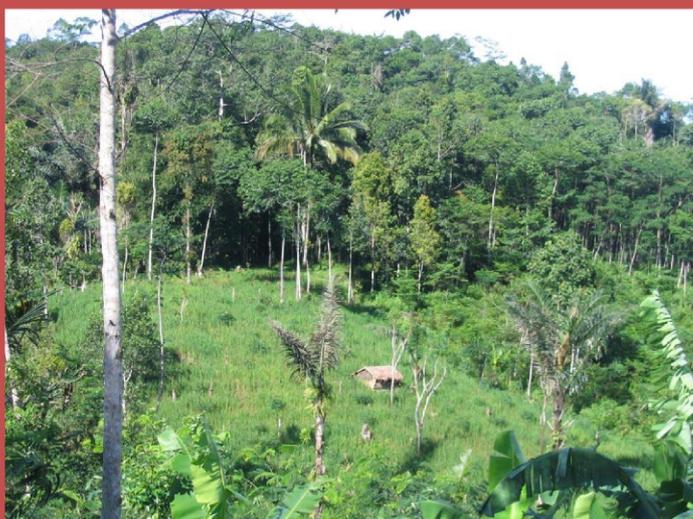
berbagai bentuk dan jenisnya (Pasal 35; sudah ada berupa PP no 35/2002 namun hanya terbatas mengenai Dana Reboisasi), serta pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan (Pasal 39). Sementara itu, isi PP No 6/2007 jo PP 3/2008 dibatasi hanya pada tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan serta pemanfaatan hutan, sehingga mandat pada Pasal 31, 33, 34 dan sebagian isi Pasal 35 serta Pasal 36 dan Pasal 37 tidak termasuk di dalamnya.

Arah perubahan juga akibat terlalu lama terjadi pembiaran hutan dan kawasan hutan tanpa pengelolaan. Karena begitu lama pemerintah tidak hadir di lapangan untuk mengelola hutan, maka banyak terjadi praktek pemanfaatan, penggunaan dan penguasaan kawasan hutan yang terstruktur dari hasil pembiaran. Karena pembiaran -suka tidak suka- juga dapat dipandang suatu kebijakan, maka strukturasi hasil pembiaran menjadi bagian dari perkembangan kebijakan betapapun hal itu tidak terencana menurut versi pemerintah. Mengabaikan hasil strukturasi seperti tersebut di atas terus menerus akan menimbulkan kondisi semakin parah. Namun di pihak lain, menihilkan struktur yang sudah berkembang di lapangan juga dapat mengabaikan problem sebenarnya.

Hal lain yang sangat penting untuk menetapkan isi perubahan PP No 6/2007 tersebut, disamping tergantung pada pengaturan status dan fungsi hutan (Pasal 5 dan Pasal 8) serta bidang perencanaan kehutanan yang diatur (Bab IV, UU No 41/1999), yaitu adanya perubahan isi UU No 41/1999 itu sendiri, baik akibat putusan Mahkamah Konstitusi No 45/PUU-IX/2011, 34/PUU-IX/2011 maupun 35/PUU-X/2012. Ketiga putusan ini dapat menentukan status legal dan legitimasi semua perizinan yang diatur dalam PP tersebut. Di samping itu juga perlu ditekankan perlunya penjabaran UU No 41/1999 untuk lebih mewujudkan efisiensi dalam perizinan dan/atau mengendalikan ekonomi biaya tinggi, hak menguasai oleh negara terhadap informasi sumberdaya hutan, serta adanya inisiatif restorasi ekosistem yang mana manfaat hutan produksi dapat diletakkan bukan hanya kayu, melainkan pada hasil hutan lainnya termasuk habitat satwa dan jasa lingkungan.

Tinjauan ini pada akhirnya menyarankan bahwa isi perubahan PP 6/2007 jo PP No 3/2008 tidak hanya memperbaharui isi yang telah ada, namun patut dipertimbangkan perluasan dan pendalaman isinya, terutama mencakup:

1. Jaminan keadilan dan pemerataan dalam perizinan (Pasal 31);
2. Pembatasan pemanenan dan pengolahan hasil hutan agar tidak melebihi daya dukung (Pasal 33);
3. Pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (Pasal 34);
4. Sebagian isi Pasal 35 yaitu dana jaminan kinerja, dana investasi dan biaya pelestarian hutan yang terkait dengan instrumen ekonomi lingkungan hidup;
5. Pemanfaatan hutan hak (Pasal 36);
6. Pemanfaatan hutan adat (Pasal 37);
7. Pengembangan "*multi-purpose*" hutan produksi dan hutan sebagai *biological asset*;
8. Efisiensi proses, akuntabilitas dan keterbukaan informasi perizinan;
9. Penekanan kewajiban Pemerintah untuk mengetahui informasi sumberdaya hutan dengan benar dan *update*;
10. Strukturasi sesuai dengan kondisi riil lapangan (dalam sektor ataupun lintas sektor).



Huma dan Kebun Kayu | Foto: RMI

Implikasi Perubahan PP No 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan

Beberapa perubahan penting isi pengaturan perencanaan kehutanan yang sedang dibahas dalam perubahan PP No 44/2004, yaitu:

1. PENGERTIAN KAWASAN HUTAN. Kawasan hutan yang biasanya diartikan sebagai hutan negara diubah menjadi "hutan tetap" dan hutan tetap ini terdiri dari hutan negara dan hutan hak, dan di dalam hutan hak terdapat hutan adat. Perubahan pengertian ini berdasarkan interpretasi ulang isi UU No 41/1999 (Pasal 1, UU No 41/1999). Implikasi perubahan ini maka perencanaan kehutanan dilakukan terhadap hutan tetap tersebut, sehingga cakupan pengelolaan hutan juga perlu diperluas.
2. PENETAPAN STATUS DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN BUKAN OLEH MENTERI KEHUTANAN MELAINKAN OLEH PEMERINTAH. Hal ini memang dinyatakan dalam UU No 41/1999 tersebut (Pasal 5 (3), Pasal 6 (2)), dan dengan demikian akan sejalan dengan penetapan hutan tetap, yang bukan hanya oleh Menteri Kehutanan tetapi juga oleh Menteri lainnya (misal dengan BPN, Kemendagri).
3. PENGATURAN PEMBENTUKAN WILAYAH PENGELOLAAN HUTAN DI TINGKAT TAPAK (KPH). Sebelumnya pengaturan ini ada di PP 6 tahun 2007 jo to PP 3 tahun 2008 yang sebenarnya tidak sesuai dengan logika pengurusan hutan menurut UU 41/1999.

Perubahan tersebut—yang pada saat pembahasan ini belum ditetapkan secara resmi—bersama-sama dengan perubahan isi UU No 41/1999 akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi 45/PUU-IX/2011, 34/PUU-IX/2011 maupun 35/PUU-X/2012, menyebabkan dampak bagi pengelolaan hutan, terutama dalam hal:

1. Status hutan negara yang hingga saat ini belum ditetapkan atau sudah ditetapkan namun masih terdapat klaim pihak ke-3 di dalamnya dapat menyebabkan ketidak-pastian pengelolaan hutan;
2. Dampak izin yang berada di dalam hutan hak (dan hutan adat) serta bentuk pengelolaan hutan hak (dan hutan adat);
3. Izin baru yang ditempatkan pada hutan negara yang statusnya baru ditunjuk dapat dipertanyakan secara hukum;
4. Informasi mengenai kondisi hutan negara yang tidak pasti menyebabkan biaya transaksi dalam perizinan. Hal ini bukan hanya sebagai penyebab terhambatnya ekonomi kehutanan, tetapi menjadi penyebab ketidakadilan, karena hanya kelompok masyarakat yang kaya yang dapat memperoleh izin pemanfaatan dan penggunaan hutan negara.



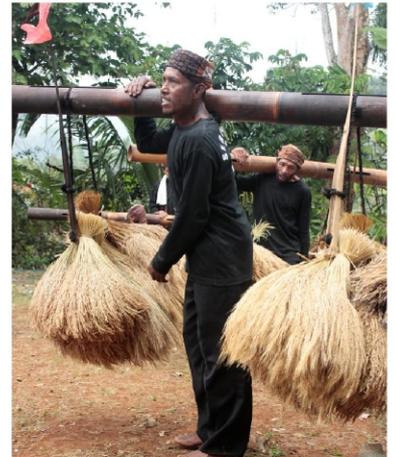
ARAH, TEROBOSAN, DAN EFISIENSI PENGATURAN

Apa yang harus dihindari dari cara pengaturan dalam PP No 6/2007 jo PP No 3/2008 adalah, *pertama*, menjabarkan pengaturan dalam UU No 41/1999 menjadi pengaturan lebih operasional namun sangat rumit dan menjadi prosedur seragam untuk melaksanakan proses-proses pengelolaan hutan, yang berdampak pada munculnya peran-peran yang tidak diperlukan. *Kedua*, bentuk pengaturannya cenderung memaksa untuk melakukan tindakan tertentu yang ditetapkan dan kemudian dilakukan pengawasan yang disertai sanksi apabila tidak menjalankan. *Ketiga*, cenderung tidak memaknai isi UU No 41/1999 untuk menyelesaikan masalah pengelolaan hutan di lapangan, sebaliknya lebih menonjolkan arti teksnya secara sempit. *Keempat*, cenderung tidak memperhatikan kondisi khusus pengelolaan hutan baik dari sisi kondisi ekosistem seperti pada pulau-pulau kecil maupun dari sisi geo-politik seperti keberadaan otonomi khusus. *Kelima*, cenderung tidak mensinergikan investasi swasta dan publik, yang diperlukan untuk memecahkan masalah pengelolaan hutan yang tidak mungkin mengandalkan hanya investasi swasta saja atau publik saja, bahkan cenderung memandang kedua investasi menjadi "trade off". *Keenam*, menggunakan kaca mata kuda kurang/tidak mendorong terwujudnya *colaborative management* dalam kerangka UU 23/2014, sehingga krisis-krisis keorganisasian pada level operasional tidak mampu diatasi dengan dinamika yang *inherent* di dalamnya.

Untuk menghindari hal-hal demikian itu, perlu dilakukan terobosan-terobosan dengan menghasilkan artikulasi baru isi UU No 41/1999 sebagai berikut:

1. HAK MENGUASAI OLEH NEGARA. Pengelolaan hutan hanya dapat dijalankan secara efektif apabila terdapat wilayah pengelolaan hutan pada unit pengelolaan (tapak) beserta fungsi organisasinya. Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) seharusnya menjadi prioritas utama dalam menjalankan kebijakan dan kegiatan operasional pengelolaan hutan dan seharusnya menjadi prasyarat dilaksanakannya: tata hutan, rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan, rehabilitasi maupun perlindungan hutan. Adanya KPH ini sekaligus menjadi bagian dari upaya penghentian konversi dan perusakan hutan secara ilegal akibat semakin luasnya kawasan hutan yang tidak lagi terdapat pengelolannya. Adanya KPH akan mampu mengkonkretkan bentuk pelayanan negara dalam pengelolaan hutan, untuk memenuhi kebutuhan sosial masyarakat.

Salah satu wujud dari hak menguasai negara dalam pengelolaan hutan ini adalah hanya negara c.q. pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pengaturan tata hutan, pengelolaan hutan dan pemanfaatan hutan.



Beberapa kewenangan dapat ditugaskan kepada pihak lain seperti BUMN, namun bukan pelimpahan kewenangan sebagaimana sekarang diatur di dalam PP 6/2007. Di dalam PP 6/2007 diatur mengenai pelimpahan kewenangan pengelolaan hutan kepada BUMN Kehutanan yang salah satunya berupa pembentukan KPH. Ini menempatkan satu badan usaha setara dengan institusi pemerintah. Hal ini harus diperbaiki dalam revisi PP 6/2007 jo to PP 3/2008. Negara c.q. pemerintahlah yang harus mengatur tata hutan, pengelolaan hutan dan pemanfaatannya, termasuk dalam mengatur pihak-pihak yang boleh dan tidak boleh terlibat dalam pengelolaan hutan, bentuk-bentuk izin dan kemitraan dalam pengelolaan hutan dan lain sebagainya.

2. MATA RANTAI PEMERINTAH PUSAT, PROVINSI, KABUPATEN, DAN KPH. Pengelolaan hutan adalah kewenangan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah, atau pengelolaan hutan memerlukan kekuatan yang berasal dari kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengerahan sumberdaya nasional harus sampai ke level tapak, melalui mata rantai pusat daerah yang kuat, disamping itu proses pengambilan keputusan nasional yang berbasis informasi dan data pada level tapak perlu dapat dirajut. Revisi PP 41/2007 tentang perangkat daerah agaknya tidak menyentuh problem ini.
3. PENGAWASAN. Pengawasan yang mengadakan paradigma perintah dan awasi (*command and control*) selama ini menunjukkan bukan hanya tidak efektif namun juga menimbulkan problem baru yang lebih serius, seperti tidak berkembangnya pemecahan masalah yang inovatif yang secara riil diperlukan di lapangan. *Mood* perintah dan awasi perlu seimbang dengan organisasi pembelajar. Bab Pengawasan dirasakan perlu ada saat PP tentang Pengawasan sebagaimana mandat UU 41/1999 belum dibuat.

4. MASYARAKAT LOKAL/ADAT SEBAGAI SUBYEK. Pelaksanaan pengelolaan yang bermanfaat untuk mewujudkan keadilan sosial adalah yang mampu menjadikan masyarakat lokal/adat menjadi pertimbangan utama dalam menentukan perencanaan dan pemanfaatan hutan. Masyarakat sebagai subyek karena sudah memiliki kelembagaan dan memerlukan ruang hidup yang melekat dalam kehidupan masyarakat itu. KPH seharusnya diperankan sebagai kehadiran negara untuk mewujudkan akses dan hak masyarakat secara nyata, tanpa harus terjebak dalam administrasi perizinan seperti perizinan untuk HKm, HD maupun HTR. PP yang baru hendaknya juga dapat melanjutkan kerjasama yang sudah terjalin antara masyarakat adat/ lokal dengan pengelola hutan dan/atau pemegang izin. Demikian pula perlu ditetapkan pelaksanaan pemanfaatan hutan hak dan pemanfaatan hutan adat (Pasal 36 dan 37 UU No 41/1999).

Perizinan/Hak kelola HKm, HD dan HTR maupun penetapan Hutan Adat sebagaimana penguatan kelembagaan dan peningkatan kapasitas masyarakat lokal/adat serta pengembangan usaha merupakan fasilitasi dan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang seharusnya tidak menjadi beban bagi masyarakat. Fasilitasi pemerintah ini sebagai wujud konkret kehadiran negara dalam melayani rakyat miskin di lapangan.

Terkait dengan posisi masyarakat adat/lokal ini, pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (Pasal 8 UU No 41/1999) juga perlu diperankan dalam menetapkan pengelolaan hutan bersama masyarakat, karena dalam tujuan khusus itu diarahkan antara lain untuk perlindungan religi maupun budaya.

Pemerintah hendaknya melakukan koordinasi dan integrasi lintas sektoral anggaran dan program kementerian/lembaga serta menggalang sinergi dukungan para pihak dalam memberikan fasilitasi dan pelayanan baik terhadap HKm, HD, dan HTR maupun Huta Hak dan Hutan Adat. Keterlibatan aktor-aktor di luar pemerintah untuk memberdayakan masyarakat perlu ditegaskan dalam PP yang baru.

5. OPTIMALISASI MANFAAT HUTAN. Pemanfaatan ragam komoditi termasuk jasa lingkungan di dalam lokasi hutan produksi yang sama seharusnya dapat dilakukan melalui satu proses perizinan agar efisien. Walaupun dalam Pasal 28 UU No 41/1999 disebutkan pemanfaatan hutan dilakukan melalui pemberian izin, namun tidak ada pernyataan atau makna dalam UU itu bahwa apabila ragam komoditi dalam hutan produksi dimanfaatkan, maka jumlah izin yang diberikan harus sejumlah komoditi yang dimanfaatkan tersebut.

Perizinan dalam UU No 41/1999 di hutan produksi dipisah-pisahkan berdasarkan klasifikasi: pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan pemungutan hasil hutan bukan kayu.

Dalam prakteknya, akibat dominasi pemanfaatan hasil hutan kayu, maka pemanfaatan lainnya terhambat. Hal ini juga berakibat kecenderungan homogenitas pelaku atau pemegang izin, yaitu perusahaan besar kayu.

Tingginya biaya transaksi merupakan konsekuensi dari penjabaran instrumen perizinan dalam pemanfaatan hutan yang ditetapkan dalam Pasal 27 dan 28 UU No 41/1999 dan menjadi Pasal 48 sampai dengan Pasal 82 PP No 6/2007, sebagai berikut:

- a. Penjabaran pengaturan perizinan dalam PP No 6/07 jo PP No 3/08 yang berupa lama waktu konsesi dan pemberi izin yang tidak ditetapkan dalam UU No 41/1999 perlu dievaluasi. Evaluasi ini perlu dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan Undang-undang No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemberi izin usaha hasil hutan kayu oleh Menteri Kehutanan yang ditetapkan dalam PP No 6/07jo PP No 3/08, menjadi bagian dari penyebab in-efisiensi perizinan, terutama izin bagi individu dan koperasi yang pelaksanaannya ditetapkan oleh Menteri;
- b. Pelaksanaan perizinan yang selama ini diatur dengan prosedur detail (misalnya silvikultur) terbukti menjadikan sistem perizinan kehutanan tidak efisien. Sistem tersebut dapat diperbaiki dengan fokus pada ukuran kinerja pada periode waktu tertentu dan bukan pada kegiatan untuk mencapai kinerja tertentu.
- c. Kebijakan pengaturan pemegang izin cenderung memasuki wilayah privat, yang seharusnya dihindari, karena akibat langsung tidak dipenuhinya kewajibannya itu ditanggung oleh privat itu sendiri. Seperti dalam penetapan rencana perusahaan hutan tanaman yang 100% investasinya ditanggung swasta, mempekerjakan tenaga profesional, penggunaan peralatan pemanfaatan hasil hutan, dlsb;
- d. Pemegang izin mempunyai kewajiban yang apabila dilaksanakan sendiri akan menyebabkan konflik kepentingan, seperti: penataan batas areal kerja;

6. MELETAKKAN PENGATURAN UMUM PADA PEMANFAATAN HUTAN. Pengaturan pemanfaatan hutan pada fungsi hutan yang berbeda di dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda namun setara telah menimbulkan tumpang tindih pengaturan serta efektivitas penegakan hukumnya. Utamanya hal ini terjadi karena ada perbedaan pengaturan pemanfaatan hutan antara hutan konservasi dengan hutan lindung dan hutan produksi. Revisi PP 6/2007 jo to PP 6/2008 perlu meletakkan pengaturan pemanfaatan hutan yang lebih umum yang menjadi acuan bagi pemanfaatan di berbagai fungsi kawasan hutan dan juga berbagai status kawasan hutan.

Dalam hal pengaturan pemanfaatan hutan di dalam berbagai status kawasan hutan yang berbeda perlu dibuatkan satu prinsip penting. Prinsip itu berupa pengaturan pemanfaatan hutan di kawasan hutan negara dapat lebih detail. Sementara pengaturan pemanfaatan hutan di kawasan hutan hak hanya mengatur hal yang lebih umum (sesuai dengan Pasal 36 dan 37 UU 41/1999).

7. HUTAN ALAM, RESTORASI, DAN HUTAN TANAMAN. Dalam Pasal 28 UU No 41/1999, pemanfaatan hutan produksi dalam bentuk "izin" bukanlah berupa "struktur" melainkan suatu mekanisme yang dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk. Pada penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa pemanfaatan pada hutan produksi tersebut dapat berupa pemanfaatan hutan alam dan pemanfaatan hutan tanaman dan sama sekali tidak dinyatakan bahwa kedua jenis pemanfaatan tersebut harus berupa izin secara terpisah. Ini menunjukkan bahwa seluruh izin usaha pada Pasal 28 (2) dapat diberikan sekaligus atau sebagiannya tergantung potensi dan kondisi hutan produksi yang ada di lapangan. Lahan kosong yang dikelola dengan hutan tanaman dapat bersamaan pengelolaannya dengan hutan alam maupun jasa lingkungan dalam lingkup pemegang izin yang sama. Maka, ragam jenis-komoditi tidak diartikan sebagai ragam struktur/administrasi dan kewenangan yang terpisah. Ragam komoditi hanya memerlukan ragam manajemen pengelolaan yang berbeda di tingkat tapak/lapangan. Oleh karena itu, perusahaan hutan alam, restorasi ekosistem dan hutan tanaman dapat dilakukan oleh satu unit manajemen. Dalam hal restorasi ekosistem sebagai satu unit manajemen tersendiri dan mengingat restorasi ekosistem memiliki karakteristik tertentu, yangmana pada masa sebelum terjadi keseimbangan, pemegang izin relatif belum mendapat manfaat secara finansial, maka sistem insentif secara khusus perlu diterapkan dalam sistem ini. Demikian pula karena orientasi pelaksanaan restorasi ekosistem tidak senantiasa akan menyiapkan diri untuk menjadi industri *logging* di kemudian hari, maka pengaturan manajemen pengelolaan hutan juga perlu dibedakan dengan perusahaan hutan alam dan hutan tanaman.

8. EFISIENSI PERIZINAN. Proses perizinan yang dilakukan secara aktif oleh Pemerintah/Pemda seharusnya dapat diwujudkan. Dalam hal ini, lokasi pemberian izin pada tingkat tapak ditentukan Pemerintah/Pemda melalui peta rencana pengelolaan hutan jangka panjang KPH. Maka, calon pemegang izin tidak perlu lagi mendapat rekomendasi perizinan atau bahkan melakukan kegiatan yang kewenangannya hanya dimiliki oleh pemerintah seperti penataan batas kawasan hutan. Sistem ini juga memastikan bahwa Pemerintah/Pemda lebih menguasai informasi mengenai kekayaan sumberdaya hutan sehingga menghindari terjadinya kerugian negara.



Diskusi dengan Pemerintah Kabupaten Lebak, Banten | Foto: RMI

Baik dalam UU No 41/1999 maupun dalam PP No 6/2007 jo PP No 3/2008, KPH sebagai pengendalian pemanfaatan dan penggunaan hutan telah ditetapkan. Namun dalam kenyataannya, pemanfaatan melalui perizinan lebih dikedepankan, termasuk juga dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan yang dilaksanakan tanpa lembaga pengelola, sehingga tidak dapat dijamin hasilnya. Hal demikian itu dapat disebabkan oleh lemahnya pembentukan wilayah pengelolaan hutan di tingkat tapak/lapangan (KPH). Oleh karena itu dalam perubahan PPNo 6/07 jo PP No 8/08 pembangunan KPH perlu menjadi prasyarat dalam pemberian izin. Di sisi lain, tidak semua pemanfaatan harus dilakukan dengan skema izin sebagaimana bentuknya sekarang—dapat berupa kemitraan dengan KPH, namun izin diletakkan sebagai sistem pengendalian pemanfaatan hutan.

9. BUKAN PROSEDUR TETAPI HASIL (*OUTCOME*) Penjabaran Pasal 32 UU No 41/1999 bahwa pemegang izin usaha berkewajiban untuk menjaga, memelihara, dan melestarikan hutan tempat usahanya seharusnya dapat dijabarkan bukan dengan pembentukan rencana-rencana maupun prosedur-prosedur teknis seragam yang tidak seluruhnya tepat jika dijalankan, melainkan melalui penilaian indikator *outcome*. Dalam hal ini perlu dimasukkan hutan sebagai biological asset, agar ada kejelasan bagi semua pihak untuk senantiasa mempertahankan keberadaan stok hutan. Hal ini untuk menghindari banyaknya pengawasan yang telah terbukti tidak efektif untuk mengendalikan kerusakan hutan di dalam lokasi izin. Terkait dengan hal ini, maka Pasal 35 UU No 41/1999 mengenai dana jaminan kinerja, dana investasi dan biaya pelestarian hutan yang terkait dengan instrumen ekonomi lingkungan hidup dapat didayagunakan sebagai bagian dari cara pengawasan berdasarkan *outcome*.

10. LEGALITAS HASIL HUTAN. Sejauh ini sistem tata usaha hasil hutan (kayu dan non kayu) menyebabkan hasil hutan menjadi obyek pengawasan sejak di dalam hutan hingga sampai ke industri atau konsumen. Akibatnya biaya transaksi dalam angkutan hasil hutan juga sampai saat ini belum dapat dikendalikan. Masalah ini seharusnya dapat diselesaikan melalui perbaikan sistem tata usaha kayu dengan cara seluruh persoalan administrasi hasil hutan sudah dapat diselesaikan di dalam hutan. Ini memerlukan satu penyebaran unit-unit pengawasan dari pemerintah di wilayah-wilayah yang ada perusahaan hutan.



Diskusi dengan Pengurus SABAKI | Foto: RMI



11. TATA KELOLA YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*).

Seluruh proses pengelolaan hutan negara sesungguhnya menjadi domain publik, karena perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan itu bagian dari proses-proses pengambilan keputusan yang menentukan kesejahteraan banyak orang. Oleh karena itu dalam perubahan PP perlu memberikan kejelasan apa dan bagaimana informasi dibuka dan apa dan bagaimana ketetapan diputuskan serta bagaimana mempertanggungjawabkannya kepada publik.

Disamping itu, kinerja pengelolaan hutan merupakan gabungan dari pelaksanaan kegiatan banyak pihak, termasuk dalam pelaksanaan perencanaan dan pengendaliannya. Untuk itu dalam PP perlu ditetapkan bagaimana tatakelola yang baik dapat dicapai, misalnya melalui pencanangan tatakelola perusahaan maupun keterbukaan informasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan.

12. **PENDAPATAN NEGARA.** Sistem untuk menentukan jumlah PNPB kehutanan yang berjalan saat ini tidak layak dilakukan karena tidak lagi mampu mengendalikan potensi kehilangan kekayaan negara. Penggunaan teknologi terkini (*web, online, drone, dll*) perlu diterapkan, selain menerapkan sistem keterbukaan informasi agar dapat memfungsikan mekanisme kontrol publik ke dalam sistem itu.

13. **MONOPOLI DAN PERDAGANGAN.** Terkait dengan kinerja ekonomi, pengelolaan hutan tidak dapat berdiri sendiri melainkan berhubungan dengan persoalan monopoli aset hutan maupun monopsoni perdagangan hasil hutannya. Dalam UU No 41/1999 tidak ada pengaturan pasar tersebut, namun ditetapkan dalam Pasal 31 mengenai pengaturan persaingan usaha dengan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan penjelasan Pasal 31 tersebut, pengaturan ini mencakup: pembatasan luas, pembatasan jumlah izin dan penataan lokasi usaha. Pengaturan ini sangat diperlukan dan perlu dikaitkan dengan pelaksanaan UU No 5/1999 tentang Persaingan Usaha. Kriteria pembatasan izin usaha yang diatur dalam Pasal 31 UU 41/1999 (berupa aspek kelestarian hutan dan aspek kepastian usaha) ini perlu juga ada penjelasannya sehingga tidak menimbulkan tafsir berbeda dan membuka ruang diskresi terlalu jauh bagi pembuat kebijakan. Penjelasan dua aspek tersebut akan sangat membantu pengaturan dan pengawasan persaingan usaha yang diatur secara umum di dalam UU 5/1999. Oleh karena itu materi penjabaran Pasal 31 tersebut selayaknya dimasukkan ke dalam perubahan PP No 6/2007.

14. **SANKSI ADMINISTRASI.** Dua hal perlu ditambahkan dalam revisi PP 6/2007 jo to PP 3/2008. *Pertama*, soal penambahan bentuk sanksi administratif. Selain 4 bentuk sanksi yang diatur di dalam PP 6/2007 perlu ada penambahan bentuk sanksi baru seperti pemulihan atas kerusakan yang terjadi karena dampak dari pengusahaan kawasan hutan. Selain itu, perlu ada pengaturan soal sanksi yang diberikan kepada pemberi izin yang mengeluarkan izin tidak sesuai dengan prosedur dan/atau tidak melakukan pengawasan dengan baik.

Kedua, perlu diatur soal hirarki pengawasan dengan baik. Dalam hal ini perlu diatur pengawasan (dan penegakan hukum atas pengawasan) lapis kedua jika pengawasan di lapis pertama tidak melakukan kewajibannya. Ini akan membuat sistem check and balance yang baik di antara hirarki pengawasan. Pengambilalihan ini perlu diatur dengan jelas dalam revisi PP 6/2007 jo to PP 3/2008.

PENUTUP

Pokok-pokok input perubahan PP No 6/2007 jo No 3/2008 di atas dapat dituangkan ke dalam isi perubahan PP tersebut ke dalam beberapa Bab, sebagai berikut:

- Ketentuan Umum
- Kesatuan Pengelolaan Hutan
- Tata Hutan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pemanfaatan Hutan
- Hutan Hak dan Hutan Adat
- Industri Hasil Hutan
- Luran, Peredaran dan Pemasaran Hasil Hutan
- Pembinaan dan Pengendalian
- Sanksi Administratif
- Ketentuan Peralihan
- Ketentuan Penutup

