

ANALISIS POSISI DAN PERAN LEMBAGA SERTA KEBIJAKAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN LAHAN KRITIS

Oleh : Dr. Ir. Muhammad Said Didu *)

Abstrak

Lahan kritis merupakan lahan yang telah mengalami kerusakan sehingga kehilangan atau berkurang fungsi sesuai peruntukannya. Perluasan lahan kritis melibatkan aktivitas dan kebijakan berbagai lembaga yang saling terkait. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui posisi, peran, dan fungsi lembaga serta kebijakan dalam proses pembentukan lahan kritis dengan menggunakan metode Interpretative Structural Modelling (ISM).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 28 lembaga dan 14 jenis kebijakan yang erat keitannya dengan proses pembentukan lahan kritis. Departemen Keuangan, Kementerian PPN/BAPPENAS, Departemen Kehutanan, dan Lembaga Adat merupakan lembaga yang memiliki daya dorong (driver power) dan tingkat keterkaitan tinggi terhadap proses pembentukan lahan kritis. Dari aspek kebijakan, jenis kebijakan yang memiliki driver power tinggi adalah kebijakan lingkungan hidup, peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan, penguasaan dan pengusahaan hutan, dan kebijakan keamanan.

Proses pembentukan lahan kritis dapat dikendalikan jika perumusan kebijakan memperhatikan seluruh aspek yang memungkinkan lembaga lain dalam penggunaan lahan melakukan eksploitasi secara berlebihan. Untuk menghambat proses terbentuknya lahan kritis, interaksi antar lembaga yang terkait dengan lahan kritis baik untuk perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan sangat diperlukan. Mengingat kompleksitas permasalahan dan tingginya saling keterkaitan (interdependence) antar lembaga, maka proses pembentukan lahan kritis dapat dihambat jika kebijakan seluruh lembaga yang terkait dapat dikoordinasikan dengan baik.

Kata Kunci : lahan kritis, lembaga, kebijakan, *driver power*, eksploitasi.

1. PENDAHULUAN

1.1. Pengertian Lahan Kritis

Pengertian lahan kritis antara suatu lembaga dengan lembaga lainnya berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang yang menggunakannya. Departemen Pertanian, memandang lahan kritis dikaitkan dengan fungsinya untuk memproduksi (fungsi produksi). Departemen Kehutanan selalu mengkaitkan dengan fungsinya sebagai media pengatur air, media produksi hasil hutan, dan sebagai media proteksi banjir dan/atau sedimentasi bagian hilir. Dengan perbedaan pengertian tersebut setiap sektor mungkin saja memberikan kriteria yang berbeda terhadap lahan kritis. Oleh sebab itu sudah diperlukan suatu definisi baku tentang lahan kritis serta kriteria penilaian.

Definisi lahan kritis dalam studi ini diadopsi dari definisi lahan kritis 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. Dengan demikian proses pembentukan lahan kritis sangat dipengaruhi oleh kebijakan lembaga yang terkait dengan penggunaan lahan dalam berbagai aktivitas

*) *Peneliti BPPT*

pembangunan, termasuk aktivitas lembaga masyarakat.

Terdapat 2 (dua) kelompok kegiatan utama yang menyebabkan pembentukan lahan kritis, yaitu : eksploitasi hutan secara berlebih dan pendayagunaan lahan pertanian yang tidak sesuai dengan sistem pertanian berkelanjutan.

1. 2. Kelembagaan

Analisis peran dan posisi lembaga didasarkan pada pengertian kelembagaan yang dikemukakan oleh Koentjoroningrat (1964) bahwa kelembagaan atau pranata sosial merupakan sistem tata kelakuan dan hubungannya yang berpusat pada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat. Lembaga dapat berbentuk organisasi atau tidak. Gibson *et al.* (1996) menyatakan organisasi adalah kesatuan yang memungkinkan masyarakat mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai individu secara perorangan. Dengan demikian organisasi atau lembaga adalah wahana untuk mengkaji berbagai aspek untuk selanjutnya menetapkan, mengelola, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai keputusan untuk mencapai tujuan organisasi.

Organisasi sebagai wahana pengelola dan pengendali kebijakan untuk mencapai tujuan bersama, maka organisasi dapat berfungsi sebagai "tempat" menetapkan, menyimpan dan menyalurkan keputusan yang harus dilaksanakan atau diselesaikan. Lembaga negara atau organisasi pemerintahan yang anggotanya adalah seluruh rakyat, maka lembaga pemerintah pada dasarnya adalah pengemban, pelaksana, dan pengendali kebijakan untuk mencapai tujuan bersama sebagai bangsa. Tujuan bersama tersebut merupakan agregat dari tujuan masing-masing individu dan kelompok masyarakat yang dikaitkan dengan tujuan negara.

Terdapat tiga komponen utama dalam kelembagaan, yakni organisasi, fungsi, dan aturan main. Organisasi mempunyai 2 (dua) fungsi pokok, yaitu *operative institution* dan *regulative institution*. Kelembagaan pemerintah merupakan kumpulan beberapa orang yang memiliki kewenangan dan bekerja bersama untuk mencapai tujuan (Walker, 1992). Sedangkan lembaga masyarakat yang telah berbentuk organisasi merupakan kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan batasan yang relatif dapat diidentifikasi, berkerja atas dasar yang relatif

terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama (Robbins, 1995).

Dalam pengelolaan sumber daya, kelembagaan berperan dalam penetapan dan pengaturan berbagai peraturan-peraturan yang melembaga, menetapkan berbagai tingkat pengawasan terhadap penggunaan sumberdaya atau barang dan jasa kepada para para pengambil keputusan yang berbeda, baik individu maupun kelompok. Jadi hak-hak milik mengacu kepada hak-hak yang diberikan kepada pemilik sumberdaya dan pembatasan dalam penggunaan sumberdaya. Efektivitas kelembagaan dalam menggambarkan struktur hak-hak milik yang dapat mengalokasikan sumberdaya yang efisien tergantung pada pemenuhan syarat-syarat pendefinisian hak-hak kepemilikan, yakni berikut : (1) universal, (2) eksklusive, dan (3) dapat dipindahtangankan dan terjamin pelaksanaannya. Dengan perkataan lain kelembagaan dalam pengelolaan sumberdaya terkait erat dengan hak-hak kepemilikan (*property right*).

Pada sisi lain peranan kelembagaan dalam sumberdaya diupayakan untuk, (a) membangun kerangka umum pemanfaatan SDA, agar sistem dan prosedur pendayagunaan SDA lebih etis; (b) mengarahkan dalam mengatur perilaku pengguna SDA sesuai dengan segala sesuatu yang telah dikukuhkan dalam kerangka umum pemanfaatan SDA; (c) mengubah perilaku (contohnya cara pandang terhadap SDA), kebijaksanaan (pengaturan alokasi SDA dan perlindungan SDA), dan teknologi pemanfaatan SDA; (d) menginternalisasikan biaya oportunitas kedalam nilai (harga) SDA; serta (e) menjamin kepentingan untuk menunjang sistem keamanan pemanfaatan SDA.

Peran kelembagaan lainnya dalam upaya penetapan manfaat dan biaya dari biaya pengelolaan sumberdaya dengan memperhatikan dimensinya, yakni : (a) dimensi temporal (*temporary dimention*); yang berkaitan dengan manfaat yang bertambah segera atau manfaat yang bertambah setelah kurun waktu yang lama; (b) dimensi spasial (*spatial dimention*), manfaat bertambah pada lokasi tertentu atau manfaat bertambah sedikit (*remotely*); (c) kemampuan untuk diraba (*tangibility*), manfaat yang relatif untuk didefinisikan dan distribusi (*distribution*); manfaaat bertambah pada orang-orang yang menanggung biaya pengelolaan atau manfaat bertambah pada orang lain (Nasoetion 1999). Pertanyaannya adalah seberapa besar peran

suatu lembaga dalam proses pembetulan lahan kritis, serta pada posisi mana lembaga tersebut berada dalam interkasinya dengan lembaga lain.

1.3. Kebijakan

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, kehutanan, kesehatan, dan lainnya.

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

Menurut Clay and Schaffer (1984), tahapan kebijakan biasanya mengikuti siklus kebijakan yang terdiri dari dua fase yaitu: (1) fase formulasi kebijakan, dan (2) fase implementasi kebijakan. Fase formulasi kebijakan diawali dengan perumusan tujuan kebijakan, kemudian dilakukan analisis ekonomi dan teknis terhadap berbagai alternatif solusi untuk mencapai tujuan tersebut.

Biaya dan keuntungan setiap alternatif kebijakan dihitung dan selanjutnya disusun ranking berbagai kebijakan tersebut sebelum diambil suatu keputusan kebijakan terbaik. Pada fase implementasi, kebijakan terbaik tersebut dilaksanakan dan hasilnya dievaluasi apakah sesuai dengan target dan tujuan yang dikehendaki. Evaluasi tersebut juga mengkaji kebaikan dan kelemahan dari kebijakan tersebut, lalu dipelajari dan dijadikan masukan untuk perumusan kebijakan berikutnya.

Sedangkan menurut Thorbecke and Hall (1982), kerangka (*framework*) analisis kebijakan terdiri dari : (1) penentuan tujuan/target yang ingin dicapai, (2) analisis faktor pembatas, dan (3) penetapan instrumen kebijakan yang akan digunakan. Untuk melaksanakan kebijakan dibutuhkan

adanya instrumen kebijakan yang merupakan metode-metode intervensi yang dapat dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan berdasarkan kondisi dari faktor-faktor pembatas yang ada.

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 yang dibuat. Menurut Ellis, F (1994) dari segi menggunakan kriteria kompensasi (*compensation criterion*).

Pada tingkat negara kompensasi diberikan kesejahteraan ekonomi, suatu kebijakan dikatakan berhasil dengan baik jika dapat mewujudkan pareto optimum. Pada tingkat negara, pareto optimum suatu kebijakan dapat terwujud jika setiap individu menjadi lebih baik atau paling sedikit terdapat sekelompok individu menjadi lebih baik tanpa menyebabkan kelompok lain menjadi lebih buruk setelah kebijakan tersebut diimplementasikan (Needham, 1982).

Pembantuan lahan kritis sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang akan ditetapkan. Untuk itu diperlukan analisis tentang fungsi dan peran kebijakan dalam proses pembentukan lahan kritis.

1.4. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui posisi, fungsi, dan peran lembaga (pemerintah dan masyarakat) baik sebagai penentu dan pengawas (*regulative*) maupun sebagai pelaksana kebijakan (*operative*) dalam proses pembentukan dan rehabilitasi lahan kritis.
- b. Mengetahuan posisi dan peran kebijakan (*regulative dan/atau operative*) yang terkait dengan proses pembentukan dan/atau rehabilitasi lahan kritis.

2. METODOLOGI

2.1. Analisis Posisi Lembaga & Kebijakan

Permasalahan lahan kritis memiliki karakteristik yang kompleks, dinamis, dan bersifat probabilistik. Pendekatan yang efektif digunakan untuk menyelesaikan permasalahan dengan karakteristik demikian adalah pendekatan sistem. Untuk perencanaan strategis semacam ini yang melibatkan keterkaitan yang luas dan beragam dari berbagai lembaga, maka penggunaan teori integratif dan inter-disiplin adalah yang paling

tepat digunakan seperti teori-teori yang dikeluarkan oleh ilmu sistem, diantaranya *Interpretation Structural Modelling* (ISM) (Saxena, 1992 di dalam Eriyatno, 1996).

Diawali dari analisis sistem secara berjenjang (*hierarchical system*) untuk menjelaskan pemahaman dari perihal yang dikaji dengan 5 (lima) kriteria, yaitu : (1) kekuatan pengikat (*bond strength*) dalam dan antar kelompok atau tingkat, (2) frekwensi relatif dari oskilasi (guncangan), (3) cakupan dan waktu operasi, (4) liputan (*containtment*), dan (5) hubungan fungsional. Menurut Saxena (1992) di dalam Eriyatno (1996). Elemen sistem yang dianalisis dalam penelitian ini adalah lembaga yang terlibat serta kebutuhan program dalam hal ini kebijakan yang dibutuhkan.

Hasil analisis tersebut menguraikan tentang posisi dan keterkaitan lembaga dalam proses pembentukan lahan kritis dan proses rehabilitasi lahan kritis yang dituangkan dalam matriks *Driving Power* dan Diagram Struktur Fungsi Lembaga. Dalam matriks DP-D (*Driver Power-Dependence*) yang menggambarkan klasifikasi sub-elemen menjadi 4 (empat) kategori, yaitu :

- 1) **Weak driver-weak dependent variables (Autonomous)**. Lembaga yang berada dalam posisi *autonomous* pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah.
- 2) **Weak driver-strongly dependent variables (Dependent)**. Lembaga yang berada dalam posisi *dependent* pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain tinggi.
- 3) **Strong driver-strongly dependent variables (Linkage)**. Lembaga yang berada dalam posisi *linkage* pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain juga tinggi.
- 4) **Strong driver-weak dependent variables (Independent)**. Lembaga yang berada dalam posisi *independen* pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah.

Diagram struktur lembaga menunjukkan posisi pengaruh lembaga terhadap aspek yang dikaji secara struktural.

2.2. Pengumpulan dan pengolahan data

Teknik pengambilan contoh (penentuan pakar) 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. Data sekunder tentang kewenangan lembaga diperoleh dari data sekunder berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Propinsi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Analisis Lembaga Terkait

Berdasarkan bentuknya, lembaga yang terkait dengan pembentukan lahan kritis terdiri dari lembaga berbentuk organisasi dan lembaga yang tidak berbentuk organisasi. Berdasarkan statusnya, terdiri dari : lembaga pemerintah dan lembaga non-pemerintah. Sedangkan berdasarkan lokasi atau kewenangan, dikelompokkan ke dalam : lembaga pemerintah pusat, lembaga daerah, dan lembaga bersifat berpindah-pindah (*foot loose*).

Analisis jenis lembaga didasarkan pada peran lembaga setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintahan Propinsi. 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 (Rasyid, 2000).

Berdasarkan pemikiran tersebut serta hasil survey pakar, maka lembaga yang terkait dengan lahan kritis terdiri dari : (1) Departemen Kehutanan, (2) Departemen Pertanian, (3) Departemen Kimpraswil, (4) Kementerian Lingkungan Hidup, (5) Departemen Perhubungan, (6) Lembaga Penjaga Keamanan, (7) Lembaga penegak hukum, (8) Departemen Dalam Negeri, (9) Departemen Keuangan, (10) Kementerian Ristek/Lemb R & D, (11) Kementerian PPN/BAPPENAS, (12) Dinas Kehutanan,

(13) Dinas Perindag, (14) Dinas Pertanian, (15) Dinas Pekerjaan Umum, (16) Dinas Lingkungan Hidup, (17) BAPPEDA, (18) Dinas Pendapatan Daerah, (19) "Pencuri Kayu", (20) Perkebunan Besar, (21) Perkebunan Rakyat, (22) Peladang berpindah, (23) Industri Pengolahan Kayu, (24) Lembaga adat, (25) LSM Lingkungan, (26) Pemegang HPH, (27) Pemegang/ Pelaksana HTI, dan (28) Lembaga/Negara Donor

3. 2. Analisis Kebijakan Terkait.

Hasil survey menunjukkan bahwa terdapat 14 jenis kebijakan yang terkait dengan pembentukan lahan kritis. Masing-masing kebijakan tersebut memiliki instrumen kebijakan seperti diuraikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Jenis dan Instrumen Kebijakan yang Terakit dengan Lahan Kritis

Kebijakan	Instrumen Kebijakan
1. Ekonomi Makro	Target pendapatan negara, tingkat suku bunga bank, target peroleh devisa, dan target pertumbuhan ekonomi.
2. Industri Pengolahan Kayu	Jenis produk yang akan dikembangkan, jenis dan Jumlah industri pengolahan kayu, jenis dan Jumlah target produk yang akan dihasilkan, target perolehan devisa dan produk kayu, dan keterkaitan antara kebutuhan bahan baku dengan kapasitas produksi
3. Tata Ruang	Peruntukan lahan dan penataan fungsi hutan
4. Tata Niaga Kayu	Kebijakan jenis hasil hutan yang boleh ekspor, kebijakan perdagangan, dan kewenangan pemberian izin
5. Pengamanan	Tanggung jawab pengamanan dan batasan tugas pengamanan
6. Penegakan Hukum	Jenis pelanggaran dan berat/ringannya hukuman
7. Pungutan Hasil Hutan	Jenis pungutan, besarnya pungutan, dan mekanisme pemungutan
8. Rahabilitasi lahan	Target luas dan lokasi reboisasi, target luas dan lokasi penghijauan, serta anggaran rehabilitasi lahan
9. Pemanfaatan Dana Pungutan Hasil Hutan	Tujuan pemanfaatan hasil pungutan, distribusi kewenangan dalam pemanfaatan, dan besarnya dana yang digunakan untuk rehabilitasi
10. Penguasaan Hutan	Luasan maksimum, jangka waktu penguasaan, dan pihak-pihak yang berhak dalam penguasaan hutan
11. Pengakuan Hak Ulayat/Adat	Batasan hak dan kewenangan bagi lembaga adat/ulayat
12. Lingkungan Hidup	Standar kerusakan lingkungan, penegakan hukum lingkungan, dan pengawasan terhadap perusakan lingkungan hidup
13. Pemanfaatan Teknologi	Diseminasi teknologi dan jenis teknologi yang digunakan
14. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Sekitar Hutan	Pemberian hak masyarakat dalam memanfaatkan potensi hutan serta hak dan kewajiban masyarakat di sekitar hutan

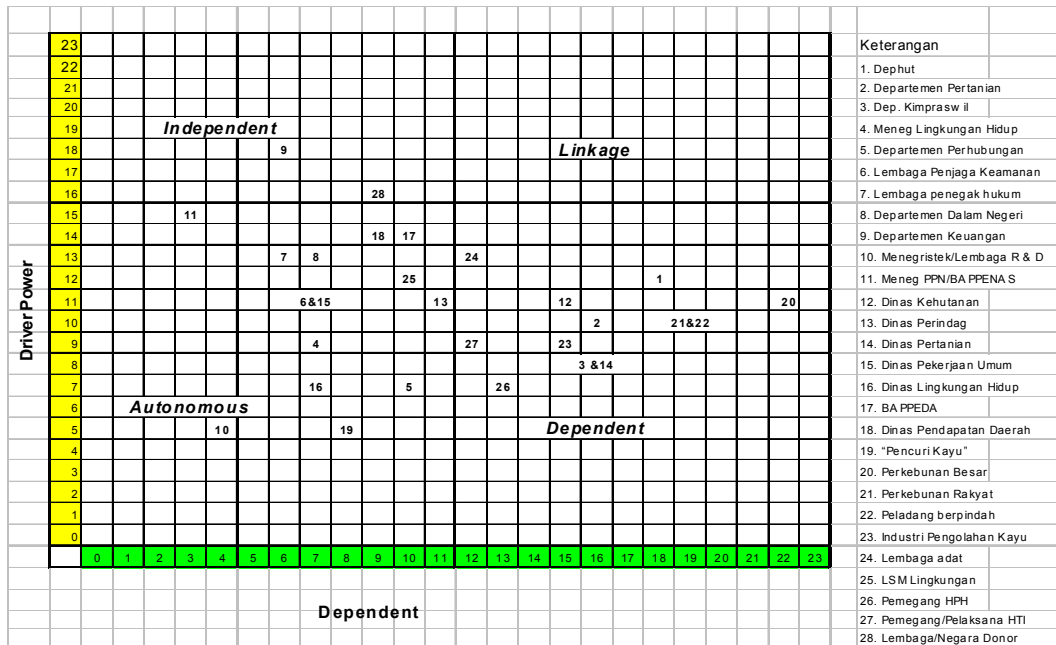
3.3. Posisi dan Peran Lembaga

Asumsi yang digunakan dalam analisis peran dan posisi kelembagaan bahwa tidak terdapat suatu lembaga yang menginginkan terbentuknya lahan kritis. Artinya, proses terbentuknya lahan kritis disebabkan karena lembaga tersebut gagal atau lalai dalam perumusan dan atau implementasi kebijakan sehingga terjadi proses pembentukan lahan kritis.

Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat 8 (delapan) lembaga yang berada

pada posisi *independent*, 2 (dua) lembaga pada posisi *linkage*, 10 lembaga pada posisi *dependent*, dan 8 (delapan) lembaga pada posisi *autonomus* (Gambar 1 dan Tabel 2). Komposisi tersebut menunjukkan bahwa dari 28 lembaga yang terkait dengan proses pembentukan lahan kritis terdapat 10 lembaga (36%) yang karena akibat kegagalan dalam merumuskan kebijakan sehingga menyebabkan terjadinya proses pembentukan lahan kritis. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan lahan kritis, jumlah lembaga yang karena kelalaian dalam

perumusan kebijakan **sama dengan** jumlah lembaga yang karena kelalaian dalam implementasi kebijakan.



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

Lembaga yang berada pada posisi *independent* seperti Departemen Keuangan dan Lembaga/Negara Donor berpotensi menjadi pemicu terbentuknya lahan kritis sebagai dampak dari kebijakan yang ditetapkan sehingga menyebabkan lembaga lain mengimplementasikan kebijakan tersebut. Departemen Kehutanan dan Lembaga Adat yang berada pada posisi *Linkage* selain dapat merumuskan kebijakan, juga dapat mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan lembaga lain yang berada pada posisi *independent* sehingga aktivitas kedua lembaga tersebut sangat strategis dalam proses pembentukan lahan kritis.

Seperti terlihat pada Gambar 1, terdapat 5 (lima) lembaga yang daya dorong (*driver power*) cukup tinggi terhadap pembentukan lahan kritis jika lembaga kebijakan yang ditetapkan tidak menghambat proses pembentukan lahan kritis, berturut-turut adalah : Departemen Keuangan (bobot DP 18 dari skala 23 atau DP=18/23); Lembaga/Negara Donor (DP=16/23); Kementerian PPN/BAPPENAS (DP = 15/23); serta BAPPEDA dan Dinas Pendapatan Daerah (DP = 14/23). Lembaga lain yang dominan adalah Lembaga

Adat, Lembaga Penegak Hukum dan Departemen Dalam Negeri (DP = 13/23).

Terdapat 4 (empat) lembaga cukup dominan yang karena lalai dalam implementasi kebijakan (posisi *dependent*) akan berpotensi mendorong terbentuknya lahan kritis, yaitu Lembaga Adat (DP=13/23), Departemen Kehutanan (DP = 12/23); Dinas Kehutanan dan Perkebunan Besar (DP = 11/23).

Keterkaitan aktivitas lembaga terhadap proses terbentuknya ditunjukkan dari bobot *dependent* pada Gambar 1. Semakin tinggi bobot *dependent* suatu lembaga semakin tinggi dampak yang diakibatkan jika lembaga tersebut lalai menetapkan atau mengimplementasikan kebijakan sehingga proses terbentuknya lahan kritis semakin cepat, demikian pula sebaliknya.

Berdasarkan pengertian tersebut serta hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat 4 (empat) lembaga yang tingkat keterkaitannya sangat tinggi terhadap proses pembentukan lahan kritis, berturut-turut adalah : Perkebunan Besar (bobot *dependence* 22 dari skala 23 atau D = 22/23); Perkebunan Rakyat dan Peladang Bepindah (19/23); serta Departemen Kehutanan (D = 18/23).

Artinya, jika lembaga tersebut gagal dalam melakukan implementasi untuk menghindari terbentuknya lahan kritis maka pengaruhnya sangat cepat terhadap proses pembetukan lahan kritis. Lembaga lain yang tingkat keterkaitannya tinggi berturut-turut adalah Departemen Pertanian, Departemen Kimpraswil dan Dinas Pertanian (D=16/23); Dinas kehutanan dan Industri Pengolahan Kayu (D=15/21); Pemegang HPH (D=14/21), serta Lembaga Adat dan Pemegang/ pelaksana HTI (D = 12/23).

Berdasarkan nilai bobot *driver power* dan *dependence* seperti terlihat pada Gambar 1 diagram struktur fungsi lembaga dalam proses pembentukan terlihat pada Gambar 2. Pada Gambar tersebut terlihat bahwa dalam proses perumusan kebijakan yang terkait dengan pemebntukan lahan kritis, terdapat

hubungan yang saling terkait antara Dep. Keuangan dengan Negara/Lembaga Donor yang selanjutnya mempengaruhi Kementerian PPN/BAPPENAS dalam menyusun perencanaan makro pembangunan nasional.

Berdasarkan perencanaan makro pembangunan nasional, akan digunakan oleh BAPPEDA dalam menyusun perencanaan pembangunan di daerah. Dinas yang terkait akan menyusun program pelaksanaan pembangunan di daerah. Sebelum implementasi pembangunan di daerah, dinas di aderah akan berkoordinasi atau menyesuaikan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh **Departemen Kehutanan**. Hal yang sama terjadi pada lembaga selanjutnya.

Tabel 2. Posisi Lembaga dalam Proses Pembentukan Lahan Kritis

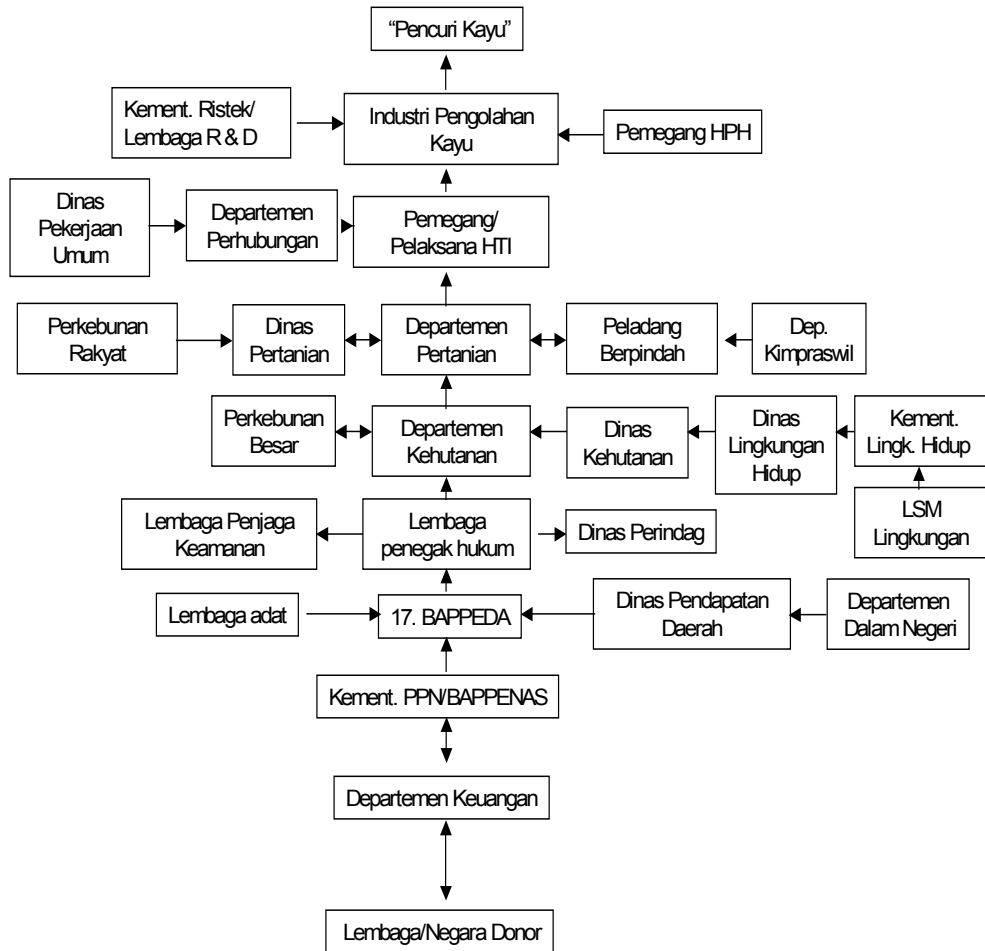
Posisi	Nama Lembaga
LINKAGE (pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain juga tinggi)	1. Lembaga Adat 2. Departemen Kehutanan
INDEPENDENT (pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah)	1. Departemen Keuangan 2. Lembaga/Negara Donor 3. Meneg PPN/BAPPENAS 4. BAPPEDA 5. Dinas Pendapatan Daerah 6. Lembaga Penegak Hukum 7. Departemen Dalam Negeri 8. LSM Lingkungan
DEPENDENT (pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain tinggi)	1. Perkebunan Besar 2. Dinas Prindustrian dan Perdagangan 3. Perkebunan Rakyat 4. Peladang Berpindah 5. Departemen Pertanian 6. Industri Pengolahan Kayu 7. Pemegang/Pelaksana HTI 8. Departemen Kimpraswil 9. Dinas Pertanian 10. Pemegang HPH
AUTONOMOUS (pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah)	1. Dinas Perindustrian dan Perdagangan 2. Lembaga Penjaga Keamanan 3. Dinas Pekerjaan Umum 4. Meneg Lingkungan Hidup 5. Departemen Perhubungan 6. Dinas Lingkungan Hidup 7. "Pencuri Kayu" 8. Menegristek/Lembaga R & D

3.4. Peran Kelembagaan

Berdasarkan posisi lembaga seperti diuraikan sebelumnya, agar proses pembentukan lahan kritis dapat dihambat

maka dalam perumusan kebijakan yang terkait dengan proses pembentukan lahan kritis masing-masing lembaga hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Departemen Keuangan hendaknya mengurangi beban pendapatan negara dari eksploitasi hutan secara berlebihan dan meningkatkan anggaran untuk proses rehabilitasi lahan sebagai dampak dari eksploitasi hutan yang dilaksanakan bersamaan dengan pemberian prioritas penggunaan anggaran dari pungutan hasil hutan.



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

- b. Dalam perencanaan pembangunan nasional, peran Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS dalam mengkoordinasikan kebijakan yang terkait dengan proses pembentukan lahan kritis hendaknya semakin diperketat. Hal yang sama hendaknya juga dilakukan oleh Lembaga/Negara donor, termasuk "pemaksaan" penentuan kebijakan pengelolaan hutan, seperti pembukaan kran ekspor kayu log yang ditentukan dalam LOI (*Letter of Intent*) antara Pemerintah Indonesia dengan IMF.
- c. Kaitannya dengan semangat untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) maka Dinas Pendapatan Daerah hendaknya tidak terlalu memberikan beban perolehan PAD dari eksploitasi sumberdaya lahan dan hutan yang melewati ambang batas daya dukung lahan untuk dapat merhabilitasi dirinya.
- d. Dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah (PEPEDA), BAPPEDA hendaknya mampu memposisikan diri sebagai pengendali kebijakan instansi di daerah yang ditujukan untuk menghindari terjadinya lahan kritis.
- e. Pada tingkat pusat, Departemen Dalam Negeri hendaknya memberikan supervisi bagi daerah agar pembangunan di daerah secara sinergi mampu menghambat terbentuknya lahan kritis.
- f. Lembaga Penegak Hukum dan Lembaga Penjaga Keamanan diharapkan secara

- konsisten melengkapi peraturan yang terkait dengan pengendalian dalam eksploitasi hutan. Seiring dengan itu LSM Lingkungan diharapkan meningkatkan perannya dalam melakukan advokasi baik terhadap lembaga pemerintah, lembaga masyarakat, dunia usaha, dan masyarakat agar dalam perumusan dan implementasi kebijakan semakin memperhatikan dampak berupa terbentuknya lahan kritis.
- g. Departemen Kehutanan hendaknya semakin tidak memprioritaskan kebijakan untuk melaksanakan fungsi sebagai lembaga negara yang ditugaskan untuk meningkatkan pendapatan negara dari eksploitasi hutan. Sebaliknya Departemen Kehutanan hendaknya semakin meningkatkan perannya sebagai lembaga negara yang mengendalikan dan mengawasi eksploitasi hutan oleh lembaga negara, dunia usaha, dan masyarakat. Untuk itu perumusan kebijakan di Departemen Kehutanan hendaknya lebih diprioritaskan pada pengendalian dan pengawasan eksploitasi hutan.
 - h. Sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang memberikan hak bagi masyarakat adat dan ulayat serta semangat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka Lembaga Adat diharapkan semakin meningkatkan fungsinya dan perannya dalam pengendalian eksploitasi hutan di wilayahnya masing-masing serta menegakkan dan menghidupkan kembali nilai-nilai budaya yang dapat menghambat proses terjadinya lahan kritis.
- c. Pengembangan pertanian yang mendayagunakan lahan, baik berupa konversi hutan maupun lahan lainnya hendaknya memperhatikan potensi terbentuknya lahan kritis. Untuk itu implementasi kebijakan oleh Departemen Pertanian dan Dinas Pertanian hendaknya secara sungguh-sungguh memperhatikan dampak implementasi kebijakan pembangunan pertanian yang berpotensi menyebabkan terjadinya lahan kritis.
 - d. Pembangunan sarana dan prasarana wilayah hendaknya semakin memperhatikan dampak kesalahan implementasi kebijakan yang berpotensi mempercepat proses terbentuknya lahan kritis.
 - e. Pelaksanaan HPH dan HTI hendaknya semakin diperketat sehingga proses terbentuknya lahan kritis dapat semakin diperlambat.
 - f. Pengembangan industri yang memanfaatkan hasil hutan hendaknya dirancang sesuai dengan dayadukung sumberdaya hutan sehingga tidak terjadi overkapasitas yang dapat berdampak pada overeksploitasi kayu.

3.5. Posisi dan Peran Kebijakan

Dari 14 jenis kebijakan yang dianalisis, sebagian besar kebijakan tersebut berada pada kelompok *linkage*, yaitu delapan jenis kebijakan, 2 (dua) jenis kebijakan yang berda pada posisi *independent*, 3 (tiga) jenis kebijakan pada posisi *dependent*, dan hanya 1(satu) jenis kebijakan yang berada pada posisi *autonomus* (Gambar 3 dan Tabel 3). Gambaran tersebut menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan lahan kritis sebagian besar kebijakan yang kurang mengindahkan kelestarian lingkungan sangat berpotensi mempercepat proses pembentukan lahan kritis, tanpa dipengaruhi oleh kebijakan lain.

Kelalaian dalam dalam kebijakan Lingkungan Hidup dan kelalaian dalam menata kebijakan Pemanfaatan Teknologi yang berada dalam posisi *independent* akan memicu kebijakan lain untuk kurang memperhatikan potensi terbentuknya lahan kritis. Sedangkan kebijakan Industri pengolahan Kayu, kebijakan Tata Ruang, dan kebijakan Rehabilitas Lahan hanya menjadi efektif

Sedangkan dalam implemntasi kebijakan masing-masing lembaga hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Dinas Kehutanan hendaknya secara konsisten melaksanakan standar dan prosedur pengelolaan hutan yang telah ditetapkan oleh lembaga lain baik di tingkat Pusat, Provinsi, maupun Lembaga yang setingkat.
- b. Dalam pengembangan perkebunan besar, terutama yang melakukan konversi hutan dan diperkirakan akan merusak kelestarian fungsi lingkungan hidup yang pada gilirannya akan mempercepat proses terbentuknya lahan kritis hendaknya semakin dikendalikan. Demikian juga

dan kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat (DP = 8/11 dan D = 7/11) serta kebijakan Pengamanan (DP = 8/11 dan D = 6/11) juga perlu terus dipantau. Kebijakan lain yang memerlukan pemantauan adalah

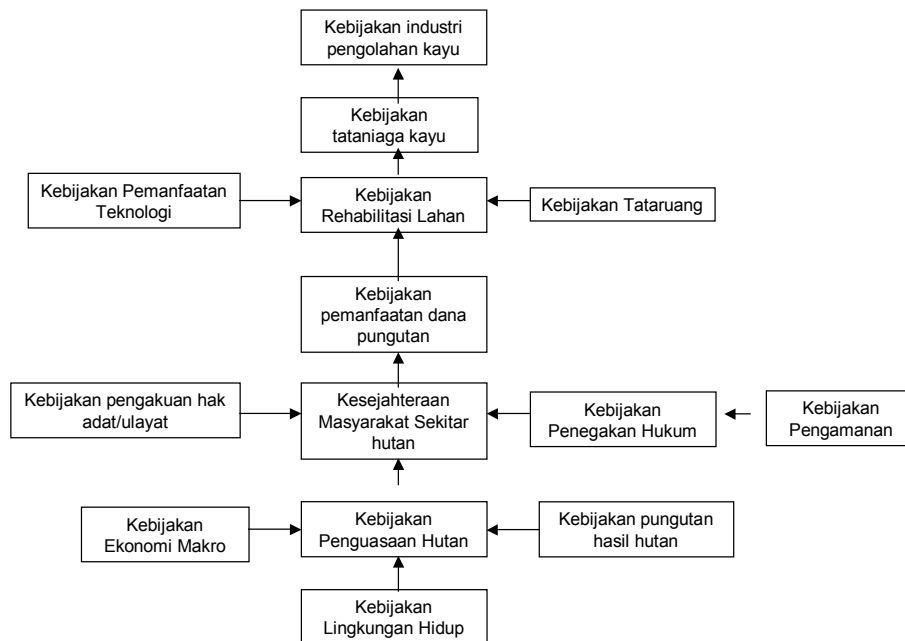
kebijakan Pungutan Hasil Hutan (DP = 7/11 dan D = 8/11), kebijakan Penegakan Hukum (DP dan D = 7/11), kebijakan Tata Niaga Kayu (DP = 6/11 dan D/9/11), serta kebijakan Rehabilitasi Lahan (DP dan D = 6/11).

Tabel 3. Posisi Kebijakan dalam Proses Pembentukan Lahan Kritis

Posisi	Kebijakan
LINKAGE (pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain juga tinggi)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguasaan Hutan 2. Ekonomi Makro 3. Kesejahteraan Masyarakat sekitar Hutan 4. Penegakan Hukum 5. Kebijakan Kemananan 6. Pungutan Hasil Hutan 7. Tataniaga Kayu 8. Pemanfaatan Dana Pungutan Hasil Hutan
INDEPENDENT (pengaruhnya kuat serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lingkungan Hidup 2. Pemanfaatan Teknologi
DEPENDENT (pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain tinggi)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitas Lahan 2. Industri Pengolahan Kayu 3. Tata Ruang
AUTONOMOUS (pengaruhnya lemah serta tingkat keterkaitannya dengan lembaga lain rendah)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengakuan Hak Adat/Ulayat

Berdasarkan nilai bobot *driver power* dan *dependence* seperti terlihat pada Gambar 3 diagram struktur fungsi lembaga dalam proses pembentukan terlihat pada Gambar 4. Pada Gambar 4 terlihat bahwa dalam proses pembentukan lahan kritis, Kebijakan Lingkungan Hidup akan mempengaruhi Kebijakan Penguasaan Hutan yang juga

dipengaruhi oleh kebijakan Ekonomi Makro dan Kebijakan Pungutan Hasil Hutan. Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di sekitar Hutan sangat ditentukan oleh Kebijakan Penguasaan Hutan, kebijakan Penegakan Hukum, dan Kebijakan Pengakuan Hak Adat/Ulayat.



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

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

- a. Untuk menghambat proses terbentuknya lahan kritis, interaksi antar lembaga yang terkait dengan lahan kritis baik untuk perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan sangat diperlukan. Mengingat kompleksitas permasalahan dan tingginya saling keterkaitan antar lembaga, maka proses pembentukan lahan kritis dapat dihambat jika kebijakan seluruh lembaga yang terkait dapat dikoordinasikan dengan baik.
- b. Lembaga yang berada pada posisi *linkage*, yaitu Departemen Kehutanan dan Lembaga Adat yang posisinya, karena lalai dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dapat mempercepat proses terbentuknya lahan kritis hendaknya semakin berperan aktif dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan, kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Sekitar Hutan, kebijakan Pemanfaatan Dana hasil Pungutan Hutan, dan kebijakan Pungutan Hasil Hutan.
- c. Departemen Keuangan, Lembaga/Negara Donor, Meneg PPN/BAPPENAS, dan Departemen Dalam Negeri hendaknya

- d. Perkebunan Besar, Perkebunan Rakyat, Peladang Berpindah, Pemegang HPH, Pelaksana/Pemegang HTI sebagai lembaga yang karena adanya kelalai atau kesalah kebijakan sehingga dalam pelaksanaan fungsi sesuai tujuannya masing-masing dapat mempercepat proses terjadinya lahan kritis hendaknya dikendalikan dengan penguatan kebijakan Tata Ruang, kebijakan Rehabilitasi Lahan, kebijakan Industri Pengolahan Kayu, kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan, dan dan kebijakan Lingkungan Hidup. Kebijakan tersebut sangat ditentukan oleh keterlibatan Departemen Pertanian, Dinas Kehutanan, Dinas Pertanian, Departemen Kimpraswil, dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan.
- e. Dalam proses pembentukan lahan kritis, terdapat berbagai kebijakan yang daya dorongnya (*driver power*) tinggi, yaitu : kebijakan Lingkungan Hidup, kebijakan Penguasaan dan Pengusahaan Hutan, kebijakan Ekonomi Makro, kebijakan

Pengamanan, kebijakan Penegakan Hukum, kebijakan Pengakuan hak Adat/Ulayat memerlukan dukungan politik. Agar kebijakan dapat memihak pada proses yang menghambat terbentuknya lahan kritis, maka “gerakan” politik-hukum hendaknya diprioritaskan untuk melakukan advokasi dan penjelasan kepada organisasi politik dan organisasi masyarakat untuk mendorong agar masing-masing kebijakan tersebut dirumuskan dan diimplementasikan berdasarkan pertimbangan yang dapat menghambat proses terbentuknya lahan kritis.

4.2. Saran

- f. Karena proses pembetulan lahan kritis dapat disebabkan oleh karena kelalaian berbagai lembaga dalam perumusan dan implementasi kebijakan, maka untuk menghambat perluasan lahan kritis, dibutuhkan adanya koordinasi yang baik antar lembaga serta keterlibatan masyarakat luas dalam pengawasan di lapangan.
- g. Karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam menghambat proses pembentukan lahan kritis yang selain bersifat dinamis juga mengandung ketidakpastian dan dihadapkan pada pilihan-pilihan yang bersifat probabilistik, maka penataan kebijakan hendaknya didasarkan pada pendekatan sistem.

Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan. Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Jakarta.

7. Needham, D. 1982. *The Economics and Politics of Regulation : A Behavioral Approach.* Little, Brown and Company, Boston.
8. Rasyid, R. 2000. *Perspektif Otonomi Luas. Di dalam Otonomi atau Federalisme, Dampaknya terhadap Perekonomian.* Suara Pembaruan, Jakarta.
9. Koentjoroningrat. 1964. *di dalam* Sanim, B. 1997. *Ekonomi Lingkungan.* Institut Pertanian Bogor, Bogor.
10. Saxena J.J.P. et al. 1992. *Hierarchy and Classification of Program Plan Element Using Interpretative Structural Modelling.* System Practice. Vol 5 (6), 651 : 670.
11. Walker, J. W. 1992. *Human Resources Strategy.* McGraw-Hill, Inc. New York.
12. Thorbecke E. and I. Hall. 1982. *Di dalam* Ellis F. 1994. *Agricultural Policies in Developing Countries.* Cambridge University Press, Melbourne, Australia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Clay E. J. and B. B. Shaffer. 1984. *Di dalam* Ellis F. 1994. *Agricultural Policies in Developing Countries.* Cambridge University Press, Melbourne, Australia.
2. David F. R. 1997. *Strategic Management.* 1997. Prentice Hall International Inc., New Jersey.
3. Ellis F. 1994. *Agricultural Policies in Developing Countries.* Cambridge University Press, Melbourne.
4. Eriyatno. 1996. *Ilmu Sistem.* IPB Press, Bogor.
5. Gibson J. L., Ivancevich J. M. and J. H. Donnelly. 1996. *Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses. Terjemahan.* Erlangga, Jakarta
6. Nasoetion, M. 1999. *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat sebagai Perwujudan Demokrasi Ekonomi : Implementasi dalam*