



Policy Brief

Volume 14 No. 12 tahun 2020

Perbaikan/Penguatan Kelembagaan dalam Sistem Perizinan Berbasis Lahan Hutan di Riau

Suprpto

Ringkasan Eksekutif (Executive Summary)

Sumber daya lahan di Indonesia dapat dimanfaatkan secara ekonomis melalui kegiatan-kegiatan yang ada pada sektor berbasis lahan atau land based-sector (Samadhi et al., 2015). Kebijakan perizinan berbasis lahan hutan merupakan salah satu sarana pendistribusian kekuasaan negara terhadap sumber daya alam kepada rakyatnya untuk mendukung tujuan pembangunan ekonomi yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaannya, kebijakan perizinan berbasis lahan hutan melibatkan berbagai aktor dengan berbagai kepentingan dan posisi di dalamnya. Masing-masing aktor dalam jaringan perizinan akan saling mempengaruhi dalam memformulasi dan mengimplementasikan program-program di kehutanan. Dalam konteks ini, setidaknya ada tiga persoalan yang seringkali menjadi "parasit" dalam kebijakan perizinan berbasis lahan.

Pertama, tersedianya ruang bagi terjadinya perilaku negatif beberapa oknum birokrat akibat menurunnya tingkat integritas mereka, melalui praktik perilaku kalap perburuan rente (*rent seeking behavior*). Kedua, terjadinya perbedaan pandangan dan kepentingan antar-aktor dalam memberikan makna terhadap alokasi lahan melalui mekanisme perizinan memunculkan persoalan yang serius dimana tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah (pusat dan daerah) saja, namun juga menyangkut hubungan antar-individu maupun kelompok/pengusaha. Ketiga, terjadinya mobilisasi otoritas dan *power* serta peran dari masing-masing aktor yang beroperasi dalam rantai atau mekanisme perizinan untuk mewujudkan kepentingan mereka.

Data empiris hasil temuan lapangan menunjukkan bahwa terdapat beberapa penyimpangan dalam sistem perizinan berbasis lahan di Provinsi Riau. Beberapa penyimpangan tersebut antara lain: 1) Praktik *rent seeking behavior* yang terjadi pada proses penguasaan lahan dan bahan baku industri hutan tanaman; 2) Munculnya proses transaksi biaya tinggi oleh beberapa oknum dalam birokrasi

pemerintahan dan pengusaha; dan 3) Terjadinya potensi kerugian negara akibat areal kebun yang berada dalam kawasan hutan.

Dalam kerangka meminimumkan praktik-praktik yang merugikan negara tersebut, ada beberapa langkah kebijakan yang dapat dilakukan. Langkah-langkah kebijakan yang mendesak dilakukan adalah 1) Melakukan perbaikan integritas aktor

yang terlibat di dalam perizinan berbasis lahan hutan; 2) Penguatan kelembagaan pada berbagai institusi yang memiliki otoritas dalam mengatur dan mengelola proses perizinan; dan 3) Penegakkan hukum menjadi upaya yang diperlukan untuk mengendalikan potensi terjadinya praktik *rent seeking behavior* dalam perizinan berbasis lahan hutan di Riau.

Pernyataan Masalah (Statement of the Issue/ Problem)

Sumber daya alam yang melimpah di Riau memerlukan pengelolaan yang baik agar diperoleh manfaat yang optimal secara ekonomi, sosial, dan ekologi (lingkungan). Kebijakan alokasi lahan kawasan hutan menjadi titik krusial agar dapat memenuhi tujuan pengelolaan dan pemanfaatan hutan berkelanjutan. Namun sampai saat ini kebijakan alokasi lahan hutan masih menghadapi berbagai persoalan mendasar yang tidak kunjung terpecahkan. Salah satu persoalan tersebut adalah terjadinya perilaku negatif beberapa oknum birokrat dalam proses perizinan berbasis lahan hutan akibat menurunnya tingkat integritas mereka, dengan melakukan praktik-praktik perilaku kalap rente (*rent seeking behavior*) yang dapat merugikan negara. Salah satu penyebab terjadinya perilaku tersebut adalah kekuasaan yang monopolistik (terpusat, otoriter) pada saat itu (orde baru). Masing-masing institusi pemerintah yang membidangi sektor berbasis lahan pada masa pemerintahannya ingin menampilkan diri sebagai penguasa tunggal atas wilayah yang ada di Riau. Pemberlakuan sistem politik yang ada (misal: sistem desentralisasi) menambah semakin rumitnya permasalahan terkait alokasi dan penggunaan lahan tersebut.

Persoalan kedua adalah terjadinya perbedaan pandangan dan kepentingan antar-aktor dalam memberikan makna terhadap alokasi lahan untuk perizinan memunculkan persoalan yang serius dan berlangsung sampai saat ini. Persoalan ini tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah (pemerintah daerah dan pemerintah pusat) saja, namun juga menyangkut hubungan antar-individu maupun kelompok/pengusaha. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya konflik antara rakyat dengan perusahaan, perusahaan dengan perusahaan, perusahaan dengan pemerintah maupun pemerintah dengan pemerintah sendiri (pusat dan daerah, pusat dengan pusat), dalam sistem perizinan yang ada. Persoalan tersebut di atas sayangnya tidak semuanya dapat diselesaikan dengan penegakkan hukum yang kuat (*strong law enforcement*). Hal ini dibuktikan masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran perizinan berbasis lahan hutan yang terjadi.

Persoalan ketiga adalah terjadinya mobilisasi otoritas dan *power* serta peran dari masing-masing aktor yang beroperasi dalam rantai atau mekanisme perizinan untuk mewujudkan kepentingan mereka. Dalam proses ini tidak jarang masing-masing aktor menggunakan koersi,

insentif maupun dominan informasi yang mereka miliki untuk menentukan perilaku aktor lainnya. Kontestasi otoritas dan *power* dari para aktor

tersebut akan menentukan tujuan pembangunan ekonomi secara umum dan kelestarian hutan secara khusus.

Temuan Kunci (Key Findings)

Dalam mengurai ekonomi politik dalam sistem perizinan berbasis lahan hutan di Riau, setidaknya terdapat beberapa temuan penting yang perlu ditindaklanjuti, antara lain adalah:

1. Pemerintah setidaknya sudah menggunakan sebuah sistem perizinan sebagai instrumen kebijakan (*policy instrument*) dalam melakukan tata kelola perizinan berbasis lahan hutan. Instrumen ini menjadi salah satu sarana negara yang tepat dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber daya hutan secara adil dan bijaksana.
2. Perizinan berbasis lahan hutan yang ada belum mampu menyumbang penerimaan negara secara signifikan, dibuktikan dengan masih rendahnya Dana Bagi Hasil sektor kehutanan melalui PNPB sektor kehutanan (PSDH, DR, dan Penggunaan Kawasan Hutan) di Riau. Selama kurun waktu 2010-2014 total pendapatan transfer yang diperoleh Provinsi Riau sebesar Rp19,2 triliun atau rata-rata Rp3,8 triliun/tahun. Bahkan untuk tahun 2017, pendapatan transfer yang diperoleh Provinsi Riau naik menjadi Rp4,5 triliun (BPS Riau, 2018). Dana-dana tersebut diperoleh dari dana perimbangan atau transfer dari pemerintah pusat dan lainnya. Dana perimbangan diperoleh dari DBH Pajak sebesar 13,73%, DBH SDA sebesar 61,85%, DAU sebesar 12,88%, dan DAK sebesar 1,17%. Dari DBH SDA tersebut yang diperoleh dari DBH Kehutanan 0,29%, DBH Minyak Bumi sebesar 98,6%, DBH Gas Bumi sebesar 3,2%, dan DBH Tambang Umum sebesar 0,29%.
3. Implementasi kebijakan perizinan berbasis lahan hutan di Riau mengindikasikan memicu terjadinya praktik "*konglomerasi*" dalam penguasaan lahan dan bahan baku industri hutan tanaman oleh pemegang IUPHHK-HTI tertentu.
4. Selain itu dalam praktik sistem perizinan berbasis lahan tersebut terdapat indikasi perilaku kalap rente oleh oknum birokrasi (*rent seeking bureaucrat*) atau sering disebut "*biaya entertainment*" dalam pengelolaan perizinan baik di pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
5. Dari hasil temuan juga ditengarai munculnya indikasi potensi kerugian negara akibat areal kebun yang berada di dalam kawasan hutan (non prosedural). Kondisi tersebut mencerminkan bahwa negara masih belum dapat menjamin efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan sistem perizinan berbasis lahan hutan, dalam rangka mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan pengalokasian sumber daya hutan.
6. Pada kasus perizinan untuk hutan tanaman industri, sempat terjadi pergeseran *power* dari pemerintah pusat kepada Gubernur/Bupati pada saat diberlakukannya kebijakan penerbitan perizinan HTI oleh Gubernur/Bupati pada tahun 2000–2003. Keputusan Menteri Kehutanan No.10.1/Kpts-II/2000 menjadi salah satu kebijakan

Menteri Kehutanan dan Perkebunan pada tahun 2000 yang mengakomodir kepentingan daerah dalam kebijakan desentralisasi. Meskipun tidak secara langsung mengatur pelimpahan kewenangan pemberian izin usaha hutan tanaman, namun dalam pasal 6 disebutkan bahwa Bupati/Gubernur dapat menerbitkan surat persetujuan prinsip sampai izin usaha hutan tanaman kepada perusahaan. Hal ini diperkuat oleh Keputusan Menteri Kehutanan No. 21/Kpts-II/2001, yang menyatakan bahwa Kementerian Kehutanan hanya akan memproses permohonan hak pengusahaan hutan tanaman yang diajukan sampai dengan 31 Desember 2000. Artinya setelah waktu tersebut, penerbitan izin usaha hutan tanaman dapat dilakukan oleh Bupati/Gubernur.

7. Melalui penggunaan teori *Actor-Centered Power (ACP)* oleh Krott *et al.*, (2014) dapat diukur kekuatan/kuasa atau *power* aktor-aktor yang terlibat dalam sistem perizinan berbasis lahan hutan di Riau. Hasil temuan menunjukkan bahwa terjadinya penurunan *power* (kuasa/kekuatan) aktor dalam Kementerian LHK hampir pada semua perizinan berbasis lahan hutan di Riau. Meskipun memiliki mandat dalam mengelola perizinan dengan memberikan izin maupun mencabut izin pemegang izin,

namun tidak semua dapat dijalankan dengan sepenuhnya. Bukti riil yang terjadi antara lain adanya penurunan luas kawasan hutan yang terus menerus akibat pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan, dan pemenuhan beberapa kewajiban pemegang IUPHHK-HTI antara lain penanaman yang tidak sesuai target. Penurunan *power* tersebut antara lain dipengaruhi oleh pemberian insentif (material maupun non material) kepada beberapa oknum birokrat dan informasi yang tidak seimbang (kurang benar) oleh beberapa perusahaan kepada pemerintah dan masyarakat terkait keberhasilan mereka dalam pengelolaan areal konsesi yang mereka kelola.

8. Terjadi pertarungan antara birokrasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat akibat perbedaan pandangan dan pemahaman serta ketidak-samaan penafsiran terhadap aturan tata ruang yang ada. Kementerian LHK memperkuat kewenangan dengan membentuk unit-unit pelaksana teknis (UPT) di Riau untuk mengawal keberadaan kawasan hutan yang ada (BPKH, BPHP, dan Balai Gakkum) dan mengacu SK Menhut. Sedangkan pemerintah daerah berani mengeluarkan perizinan tanpa berkoordinasi dengan pemerintah pusat dengan mengacu peta TGHK dan Perda No. 10/1994.

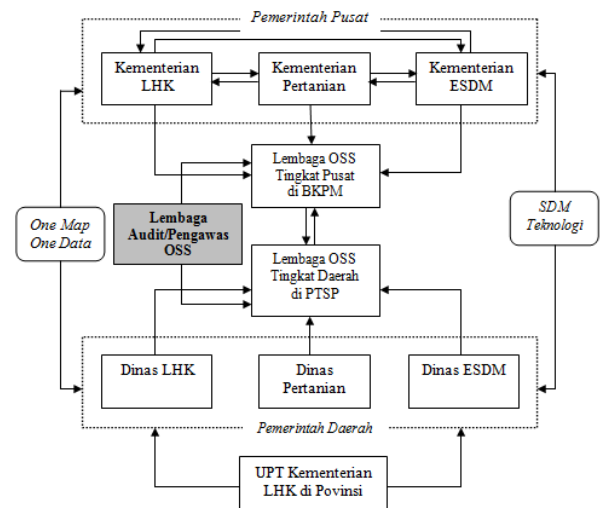
Pilihan dan Rekomendasi kebijakan (Policy Options and Recommendations)

Dalam sistem perizinan berbasis lahan hutan melibatkan berbagai aktor dengan berbagai posisi dan kepentingan yang ada. Aktor pemerintah dan swasta menjadi dua aktor yang sangat berpengaruh

terhadap keberlangsungan pengelolaan hutan melalui sistem perizinan berbasis lahan hutan. Pemerintah dengan menggunakan kewenangannya dalam mendistribusikan sumber daya alam yang

ada melalui kebijakan perizinan, mengharuskan setiap orang/badan hukum yang akan memanfaatkan dan menggunakan lahan hutan untuk memiliki izin. Dalam pelaksanaannya, sistem perizinan berbasis lahan hutan ini menimbulkan potensi terjadinya penyimpangan, salah satunya terjadinya perilaku negatif birokrat. Perilaku ini didorong beberapa hal yaitu perilaku birokrasi, pengawasan dan bentuk kelembagaan perizinan yang ada. Untuk memperbaiki persoalan dalam kebijakan perizinan berbasis lahan hutan yang ada, beberapa rekomendasi yang dapat ditawarkan adalah:

1. Perbaiki integritas aktor yang terlibat (birokrat pemerintah, perusahaan, masyarakat) melalui penerapan disiplin ketat, peningkatan tunjangan kinerja, pembagian kewenangan secara proporsional dan bekerja secara tim.
2. Mengefektifkan kinerja Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di pusat dan daerah melalui tindakan kolektif yang nyata antara pimpinan, bawahan, dan pejabat PPNS yang ditunjuk.
3. Perbaiki kinerja kelembagaan perizinan melalui penerapan teknologi informasi (perizinan *online*) dengan dukungan data yang valid, terpadu dan satu kesatuan sekaligus dibentuk lembaga audit/pengawas independen yang terintegrasi dalam pendekatan *hybrid*.
4. Pengenaan tarif resmi atas jasa penyelenggaraan perizinan kehutanan yang diumumkan kepada masyarakat serta ketepatan dan percepatan waktu pelayanan. Berikut kelembagaan usulan yang ada:



Gambar 1. Bentuk Kelembagaan *Hybrid* dalam Perizinan Berbasis Lahan Hutan

5. Penegakan hukum (*Law Enforcement*) melalui:

- a) Pengenaan denda materiil, pencabutan izin, dan proses hukum pemegang perizinan yang tidak sesuai ketentuan (contoh: pengenaan denda uang terhadap kebun di dalam kawasan hutan selama 1 kali daur) yang diikuti amnesti ruang terhadap areal yang telah dirambah tersebut sebagai areal perkebunan melalui percepatan proses perizinan baru.
- b) Pengenaan sanksi administrasi dan etis kepada oknum birokrasi/penyelenggara negara yang terindikasi dalam praktik *rent seeking*.
- c) Revisi PP No.104/2015 salah satunya memperbanyak unsur akademisi dan unsur masyarakat dalam tim terpadu serta mengurangi unsur pemerintah untuk mengurangi konflik kepentingan, memperpendek jalur birokrasi pemerintah dalam perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

Rujukan untuk konsultasi (Sources consulted) **Suprpto**
Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Email: prapto.jogja@gmail.com
HP: 081344148463

Daftar Pustaka (References) Krott, M., Bader, A., Schusser, C., Devkota, R., Maryudi, A., Giessen, L., & Aurenhammer, H. (2014). Actor-centred power : The driving force in decentralised community based forest governance. *Forest Policy and Economics, 49*, 34–42. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.04.012>.
Samadhi, T. N., Santosa, M. A., Kosasis, R., Khatarina, J., Tresya, D., & Yowargana, P. (2015). Satu Informasi Perizinan (SIP): Gagasan, Desain dan Pengembangan. In T. N. Samadhi & S. Mumbunan (Eds.), *Tambang, Hutan, dan Kebun: Tata Kelola Perizinan dan Penerimaan Negara di Sektor Berbasis Lahan*. Bogor: IPB Press.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



P3SEKPI