

MENGUAP BERSAMA HILANGNYA HUTAN

Meninjau Skema Dana Pembangunan EU untuk Indonesia
di sektor Kehutanan

Studi kasus Proyek Hutan Produksi di Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah



Daftar Isi

Ringkasan	1
Potret Keadaan Hutan Indonesia	3
● Hutan di antara kebijakan dan Kenyataan	3
● Konflik Sosial dan Sistem Pengelolaan Hutan	6
● Desentralisasi Antara Harapan dan Kenyataan	7
Dana Bantuan Pembangunan Uni Eropa dalam Sektor Kehutanan di Indonesia	8
● Sekilas Proyek kehutanan EC di Indonesia	9
● Proyek Milyaran Rupiah Milik Siapa?	10
Studi Kasus: South Central Kalimantan Production Forest Project	11
● Gambaran Umum SCKPFP	11
● Pelaksanaan dan Klaim Keberhasilan SCKPFP	11
● Kenyataan di Lapangan: Pemantauan Kelompok masyarakat Sipil terhadap SCKPFP	12
● Pelibatan Para Pihak Semu	12
● Pemberdayaan Masyarakat Setengah Hati	14
● Keberhasilan Proyek: Jauh Panggang dari Api	15
Kesimpulan dan Rekomendasi	

Ucapan Terima Kasih

Telapak mengucapkan terima kasih kepada Yasir Al Fatah dan Hamsuri dari Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Adat (LPMA), Udin dari Sumpit, Kepala Desa Hegarmanah, Kepala Desa Dambur Raya, Kepala Desa Panaan, Evi (mantan CF Desa Dambur Raya dan Hegarmanah), Bapak Udiansyah dari SCKPFP/ staf Pengajar Universitas Mulawarman, Bapak Saepuddin (Kadishut Kabupaten Tabalong) serta semua organisasi dan kelompok masyarakat lokal yang telah membantu dalam pembuatan laporan ini, yang namanya tidak dapat kami sebutkan satu persatu. Telapak juga menegaskan bahwa isi laporan ini adalah sepenuhnya tanggung jawab Telapak.

Ditulis dan diedit oleh Mardi Minangsari, Ridzki Rinanto Sigit dan Rizman Azmi Aziz.

Perwajahan oleh Dwi Lesmana

Percetakan oleh Matoa Printing

Laporan ini diproduksi dengan bantuan pendanaan dari *the Tropical Rainforest Programme of the Netherlands Committee for IUCN (NC-IUCN/TRP)*. Pandangan, informasi serta material yang disampaikan serta penggambaran geografis dan geopolitis yang digunakan dalam produk ini bukan merupakan pandangan atau opini apapun dari NC-IUCN/TRP atau institusi dan organisasi yang mendanai NC-IUCN.

Foto Muka: balok kayu ilegal yang akan dibawa ke Pt Elbana Abad, yang berada di Jalur Utama jalan menuju Pt Aya Yayang Indonesia.
Seluruh foto merupakan dokumentasi Telapak.

RINGKASAN

Hutan Indonesia yang merupakan salah satu hutan tropis terkaya di dunia sedang mengalami tingkat kerusakan yang luar biasa. Laju kerusakan hutan Indonesia adalah salah satu yang terburuk di dunia, setidaknya 1,7 juta hektar hutan musnah setiap tahunnya. Dengan laju kerusakan seperti ini, berbagai pakar memprediksi bahwa hutan tropis dataran rendah di Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan akan musnah dalam waktu sepuluh tahun.

Berbagai penyebab rusaknya hutan Indonesia, diantaranya akibat aktivitas penebangan liar yang terus berlangsung, kebakaran hutan serta kelebihan kapasitas industri kehutanan, semuanya berpangkal dari lemahnya penegakan kebijakan di sektor kehutanan di Indonesia. Berbagai kebijakan di sektor kehutanan yang dikeluarkan sejak tahun 1960-an selalu berorientasi pada pengerukan keuntungan yang mendorong eksploitasi dan tekanan yang luar biasa terhadap hutan Indonesia. Kebijakan yang cenderung berpihak pada pengusaha industri kehutanan ini juga telah meminggirkan hak-hak masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan yang berujung pada konflik atas sumber daya alam yang sering kali melibatkan kekerasan.

Di sisi lain, Uni Eropa yang merupakan salah satu kekuatan yang paling berpengaruh dalam pengelolaan hutan di seluruh dunia telah lama terlibat dalam pengelolaan hutan di Indonesia melalui skema dana hibah pembangunan mereka. Pemberian dana hibah di sektor kehutanan ini telah berlangsung hampir selama 30 tahun, dengan nilai hibah berkisar 106 juta Euro. Sektor kehutanan sendiri sejak tahun 1990-an telah menjadi fokus utama Uni Eropa dalam skema dana bantuannya.

Sejak tahun 2002, untuk pertama kalinya bantuan Uni Eropa kepada Indonesia dituangkan dalam sebuah dokumen strategi bersama yang disebut Country Strategy Paper (CSP). CSP yang dibangun bersama oleh kedua pemerintah

ini meliputi analisis kondisi dan permasalahan di Indonesia di berbagai sektor prioritas kerjasama. Namun demikian CSP yang berdurasi 5 tahun tersebut tidak dibangun secara partisipatif dan transparan. Hampir tidak ada konsultasi publik yang dilakukan selama penyusunan CSP. Demikian pula dalam pemilihan proyek-proyek kerja sama. Lebih parah lagi, ternyata pengawasan penggunaan dan hibah juga tidak dilakukan dengan baik, utamanya oleh pemerintah Indonesia, karena dana hibah ini ternyata tidak tercatat dalam anggaran negara.

Minimnya transparansi dan informasi mengenai proyek-proyek ini yang tersedia bagi publik mengakibatkan publik/masyarakat sipil hampir tidak dapat berperan dalam mengawasi dan memberi input dalam pelaksanaan proyek-proyek kerjasama kehutanan ini. Hal ini pula yang menyebabkan banyak proyek-proyek kerjasama EU dan Indonesia di bidang kehutanan yang disoroti publik karena hasil yang diperoleh tidak memuaskan dan tidak sebanding dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan.

Salah satu proyek kerjasama kehutanan Uni Eropa-Indonesia yang diteliti Telapak bersama mitra lokalnya adalah South Central Kalimantan Production Forest Project (SCKPFP) yang berlokasi di Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah. Proyek berdurasi 7 tahun dan beranggaran 39 juta Euro ini bertujuan untuk membangun dan mengaplikasikan model pengelolaan hutan lestari di kawasan konsesi hutan PT Aya Yayang Indonesia dan PT. Dwima Jaya Utama.

Kunjungan lapangan yang dilakukan Telapak bersama LPMA dan Sumpit pada bulan Agustus 2004 di wilayah proyek di kabupaten Tabalong Kalimantan Selatan ini bertujuan untuk melihat langsung bagaimana pelaksanaan proyek, hubungan proyek dengan counterpart lokalnya serta keberhasilan proyek seperti yang tercantum dalam laporan kemajuannya.

Hasil yang didapatkan Telapak ternyata berbeda jauh dengan yang diklaim pengelola proyek dan pemerintah EU dan Indonesia. Pelaksanaan proyek tidak dilakukan secara partisipatif di mana pelibatan para pihak terutama masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah proyek sangat terbatas. Pemerintah daerah sebagai mitra lokal proyek juga tidak banyak merasa memiliki pengetahuan yang cukup mengenai proyek ini dan juga tidak merasa dilibatkan dalam pengawasan serta evaluasi proyek.

Upaya pemberdayaan masyarakat yang merupakan salah satu kegiatan prioritas proyek untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat juga tidak berlangsung baik. Salah satu penyebabnya lagi-lagi karena proyek tidak menyertakan masyarakat sebagai subyek yang ikut serta dalam kegiatan perencanaan aktivitas, sehingga aktivitas yang dirancang proyek seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat. Tambahan lagi fasilitator masyarakat yang dipekerjakan proyek bukan berasal dari masyarakat lokal sehingga beberapa aktivitas tidak direspon dengan baik akibat kurangnya pemahaman fasilitator terhadap budaya lokal.

Dilihat dari ketercapaian proyek, hingga menjelang masa berakhirnya SCKPFP tidak berhasil melaksanakan pengelolaan hutan produksi lestari di kawasan PT Aya Yayang Indonesia (PT AYI) yang diindikasikan lewat semakin menurunnya kinerja PT AYI dan penebangan liar yang terus berlangsung dalam kawasan PT AYI.

Berkaca dari SCKPFP yang merupakan proyek kerjasama yang bernilai milyaran rupiah, ternyata proyek tidak mampu mencapai hasil yang diharapkan jika dalam pelaksanaannya tidak melibatkan para pihak, termasuk di dalamnya pemerintah lokal, organisasi masyarakat sipil serta masyarakat lokal di tempat proyek berada.

Sudah saatnya pemerintah EU dan Pemerintah RI memperbaiki implementasi skema bantuan pembangunan ini. Kedua pemerintah harus membangun mekanisme pelibatan publik mulai dari tahap penyusunan CSP, pemilihan proyek-proyek prioritas serta pelaksanaan dan pengawasannya. Proses yang transparan dan partisipatif dalam melakukan proyek-proyek hibah ini akan menjamin akuntabilitas proyek dan berkontribusi dalam *good governance*, yang juga merupakan salah satu tujuan utama dari skema bantuan pembangunan EU terhadap Indonesia ini.

PENGANTAR

Indonesia memiliki kekayaan alam yang berlimpah, salah satunya adalah dari kekayaan hutan Indonesia. Hutan telah merupakan sandaran hidup bagi sekitar 60 juta rakyat yang bermukim di dan sekitar hutan. Selain manfaat ekonomi, hutan pun memiliki fungsi ekologis yang penting bagi kehidupan. Namun demikian, sejak tahun 1960-an pemanfaatan hutan ternyata tidak dikelola secara baik sehingga akhirnya menimbulkan berbagai kerugian.

Arah kebijakan pemerintah saat itu yang memprioritaskan pada pertumbuhan ekonomi mendorong munculnya upaya untuk memperoleh pendapatan diluar sektor minyak dan gas. Pemerintah akhirnya melakukan eksploitasi sumber daya hutan secara besar-besaran yang memang memiliki nilai ekonomis yang tinggi. Berbagai kebijakan usaha sektor kehutanan, termasuk kebijakan di sektor industri kehutanan telah banyak

dikeluarkan, dalam rangka peningkatan pendapatan ekonomi nasional. Pendapatan kotor devisa dari sektor kehutanan melonjak dari 6 juta dolar pada tahun 1966 menjadi lebih dari 564 juta dolar pada tahun 1974.¹ Penerapan kebijakan pengelolaan usaha di sektor kehutanan yang dimulai sejak tahun 1960 dengan pemberian ijin konsesi kepada para pengusaha hutan telah mendorong ekspor kayu bulat meningkat tajam sejak tahun 1961. Pada tahun 2003 tercatat 267 HPH aktif dengan total luas area mencapai 27.430.463 ha². Pada akhirnya Perkembangan perusahaan hutan ini didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar yang selama ini justru memberikan kontribusi kerusakan alam Indonesia³.

Hutan diantara Kebijakan dan Kenyataan

Hutan Indonesia memiliki berbagai species yang beraneka ragam, dan merupakan hutan tropis terbesar ketiga di dunia. Namun kini hutan yang juga menjadi tempat mata pencaharian penduduk sekitar hutan telah mengalami degradasi yang serius. Bank dunia memperkirakan bahwa hutan di Indonesia akan hilang dalam 10 – 15 tahun ke depan⁴. Kehancuran tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor antara lain pengelolaan yang tidak berkelanjutan, *illegal logging* dan kebakaran hutan. Laporan FWI pada tahun 2002 menyatakan bahwa laju kerusakan hutan mencapai 1,7 juta hektar pertahun⁵ bahkan pada tahun 2003 Departemen Kehutanan mengatakan bahwa laju kerusakan hutan mencapai

Tabel 1. Perkembangan Hak Pengusahaan Hutan (HPH Alam) s/d Tahun 2003

No.	TAHUN Years	JUMLAH (UNITS)	LUAS AREAL (JUTA HA) Areas (Million Ha)
1	1992/1993	580	61.38
2	1993/1994	575	61.70
3	1994/1995	540	61.03
4	1995/1996	487	56.17
5	1996/1997	447	54.09
6	1997/1998	427	52.28
7	1998/1999	420	51.58
8	1999/2000	387	41.84
9	2000	362	39.16
10	2001	351 *)	36.42
11	2002	270	28.08
12	2003	267	27.80

Sumber : Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan

*) Termasuk 55 unit HPH dalam proses pembaharuan definitif

¹ Gillis, 1988:43-104, dalam Potret Keadaan Hutan Indonesia, FWI 2001

² Perkembangan HPH yang aktif, http://www.dephut.go.id/INFORMASI/BUKU2/Eks_04/Tab_II_1.pdf

³ Dari 67 HPH yang dicabut karena pelanggaran (sampai Juni 1998) dengan luas 4.315.155 hektar ternyata yang masih bisa dikelola kembali sebagai HPH hanya satu unit seluas 40.000 hektar atau 0,9 persen dari total areal. Sebagian besar areal eks HPH itu atau 43 unit dengan luas 2.287.965 hektar (53 persen) harus direhabilitasi total (Ali Akbar, dalam Hambatan Struktural Pembaruan

Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia, Hariadi Kartodihardjo 1999)

⁴ World Bank Annual Report, 2002

⁵ Potret Keadaan Hutan Indonesia, FWI 2002

3,4 juta hektar per tahun yang diakibatkan oleh berbagai sebab⁶.

Sejak tahun 1967 sampai tahun 2000 kebijakan pembangunan kehutanan tidak mampu memperbaiki kinerja pengelolaan hutan⁷. Dalam dua puluh tahun terakhir, hutan alam Indonesia sebagai modal alam (*natural capital*) telah kehilangan lebih dari 50 % potensinya. Hal ini terlihat dari menurunnya target produksi kayu bulat nasional dari 37 juta m³ per tahun pada awal tahun 1980-an menjadi sebesar 22 juta m³ pada akhir tahun 2000.

Sementara itu evaluasi pembangunan HTI sampai Januari 1996 menunjukkan bahwa realisasi penanamam dibandingkan dengan rencana yang telah ditetapkan adalah sebesar 46 % untuk HTI Pulp dan 13 % untuk HTI Kayu Perkakas.

penebangan liar yang dimotori oleh cukong-cukong kayu besar, Kebijakan softlanding yang tidak menyentuh rencana restrukturisasi industri telah menyebabkan industri kehutanan memenuhi kebutuhan bahan bakunya dari sumber-sumber ilegal,. Saat ini sekitar 70 % kayu yang dipasok ke sektor pengolahan ditengarai berasal dari penebangan liar⁸.

Industri Kehutanan dan Hancurnya Hutan Indonesia

Seperti telah disebutkan diawal bahwa salah satu persoalan kehutanan di Indonesia adalah tidak adanya pengelolaan yang baik yang dilakukan oleh perusahaan konsesi HPH. PP 21 Tahun 1970 yang mengharuskan HPH membangun industri

Tabel 2. Kondisi Sebagian Hutan Produksi di Indonesia

No	Penutupan Lahan	Areal HPH		Eks Areal HPH Penugasan kepada PT. Inhutani I -V		Jumlah	
		Juta (ha)	%	Juta (ha)	%	Juta (ha)	%
1.	Hutan Primer	18,3	45	0,6	11	18,9	41*)
2.	Hutan bekas tebangan dengan kondisi baik s/d sedang	11,1	27	2,5	44	13,6	29
3.	Hutan rusak, tanah kosong, pertanian	11,6	28	2,6	45	14,2	30
Jumlah		41	100	5,7	100	46,7	100

Keterangan : *) Sebesar 7,3 juta ha (39%) berada di Propinsi Papua

Sumber: "Rencana Strategis Departemen Kehutanan 2001-2005". Jakarta: Departemen Kehutanan. Juli 2000. (untuk data tahun 2000); RePPPProT (Regional Physical Planning Programme for Transmigration, "Land Resources of Indonesia: A National Overview". Jakarta: Overseas Development Administration (UK) dan Department of Transmigration. 1990. (untuk data tahun 1986)

Salah satu langkah yang diambil pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah kerusakan hutan adalah dengan kebijakan penurunan jatah produksi kayu dari hutan alam secara bertahap (soft landing) melalui Kepmenhut No 19/Kpts-II/2003. Kebijakan ini ternyata tidak mampu menjawab persoalan kehutanan di Indonesia, terbukti dari masih berlangsungnya perusakan hutan, terutama

pengolahan kayu telah memicu pesatnya pertumbuhan industri kayu di Indonesia sehingga eksploitasi besar-besaran terjadi dalam rangka pemenuhan bahan baku

⁶ Forest Watch Indonesia, seperti terkutip di Jakarta Post, 29 Oktober 2003

⁷ Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Produksi, Hariadi Kartodiharjo

⁸ Illegal Logging in Tanjung Puting National Park – An Update on The Final Cut Report, EIA/Telapak 2000. lihat juga Potret Keadaan Hutan Indonesia (FWI, 2002)

kayu untuk industri tersebut.

Sejak pertengahan 1980-an sampai akhir 1990-an kebutuhan akan bahan baku kayu ditujukan untuk pemenuhan berbagai produk dari kayu, seperti, plywood, pulp, kertas dan lain-lain.

Berbagai perusahaan yang menghasilkan produk turunan dari kayu ini mengekspor hasil produksi mereka ke berbagai negara, diantara Eropa, Asia dan Amerika. Perusahaan-perusahaan tersebut diantaranya adalah Riau Andalan Pulp and Paper, Barito Pasifik, Raja Garuda Mas Group, Asia Pulp and Paper, Kiani Kertas dan sebagainya.

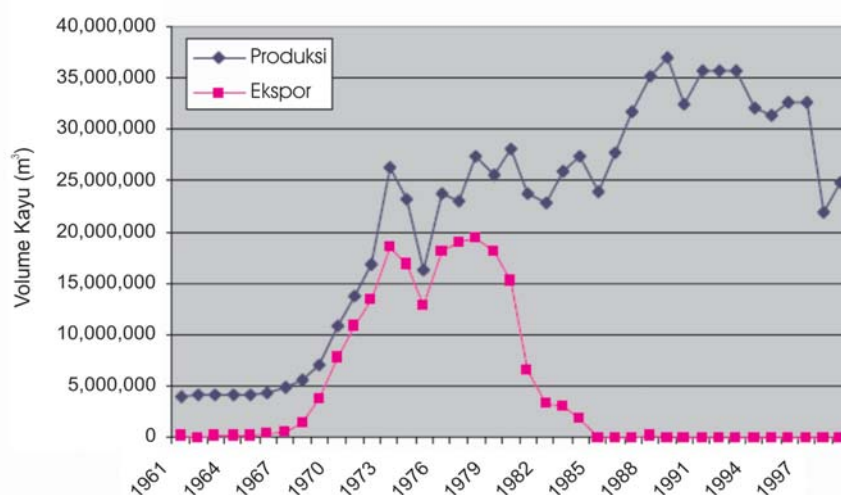
Berbagai perusahaan tersebut juga didukung oleh beberapa negara yang menjadi konsorsium untuk industri kehutanan, yang tergabung dalam ECAs, sebuah konsorsium negara maju untuk pendanaan sektor kehutanan⁹

Pada tahun 1979 Indonesia menjadi produsen kayu bulat tropis terbesar di dunia, menguasai 41 persen pangsa pasar dunia (2,1 miliar dolar). Nilai volume ekspor kayu tropis Indonesia bahkan lebih besar daripada gabungan

ekspor negara-negara Afrika dan Amerika Latin¹⁰. Sejak larangan ekspor kayu bulat diberlakukan pada awal 1980-an, jumlah pabrik kayu lapis di Indonesia meningkat dari 21 perusahaan pada tahun 1979 dengan kapasitas produksi mencapai 624.000 m³ menjadi pada 101 perusahaan dengan kapasitas produksi hampir mencapai 4,9 juta m³ pada tahun 1985 untuk kemudian meningkat dua kali lipat lagi hingga melebihi 10 juta m³ pada tahun 1993. Hampir 90 persen produksi kayu lapis pada tahun itu ditujukan untuk ekspor¹¹.

Bersamaan dengan itu pula terjadi peningkatan pada industri pulp. Pada tahun 1988 produksi pulp mencapai 606.000 ton meningkat menjadi 4,9 juta ton pada tahun 2000, dan kapasitas pemrosesan kertas tahunan meningkat dari 1,2 juta ton menjadi 8,3 juta ton pada periode yang sama.¹² Dengan semakin meningkatnya jumlah produksi berbagai industri ini tidak diimbangi oleh pasokan kayu yang dari tahun ke tahun mengalami penurunan.

Grafik 1. Produksi dan Ekspor Kayu Bulat, 1961 - 1999



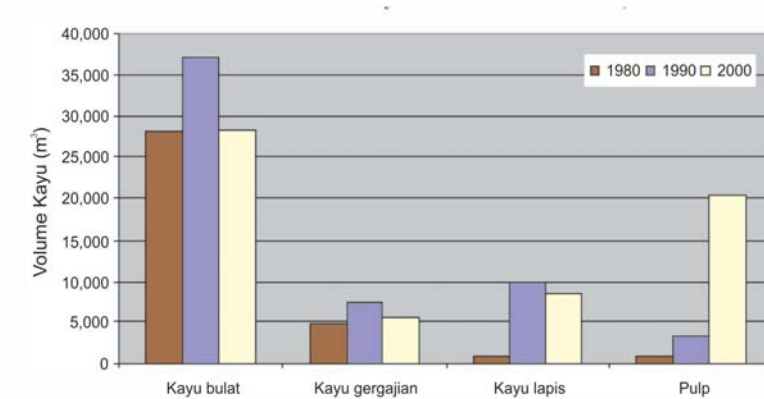
⁹ Menurut laporan Greenpeace berjudul Partners in Crime, Barito Pasific merupakan salah satu perusahaan yang mendapat bantuan dari ECAs

¹⁰ GDPKHI, op cit

¹¹ PKHI, op cit

¹² ibid

Grafik 2. Produksi Kayu Bulat Untuk Industri, 1980 - 2000



Sumber: ITTO (kayu bulat, kayu gergajian, dan kayu lapis). Indonesian Pulp and Paper Association (Pulp). Catatan: Data produksi pulp kayu bulat ekuivalen menggunakan suatu laju konversi 4,9 meter³ yang dikonsumsi untuk menghasilkan 1 ton metrik pulp. Data produksi ITTO untuk Indonesia tetap lebih tinggi daripada data dari FAO. Data produksi kayu bulat untuk tahun 2000 adalah sementara dan mungkin dibulatkan ke bawah. Data kayu bulat ini secara dramatis lebih tinggi daripada data produksi tahun 2000 yang disediakan oleh Departemen Kehutanan Indonesia.

Nilai ekonomi hutan yang tinggi merupakan sebab mengapa industri migas meskipun sumber daya yang dimiliki semakin menipis. Bahkan dengan runtuhnya pemerintahan orde baru, pola pengelolaan hutan Indonesia dan berbagai alternatif kebijakan yang dibuat tetap tidak mendukung kelestarian hutan. Berbagai kritik tidak juga menyadarkan pemerintah untuk segera membuat aturan yang lebih ketat terhadap industri yang memanfaatkan hasil hutan kayu.

Restrukturisasi Industri Kehutanan yang diterapkan pemerintah Indonesia tidak dibarengi kontrol yang ketat sehingga kebijakan yang diharapkan dapat mengurangi kerusakan hutan ini tidak berjalan dengan semestinya. Berbagai tindakan hukum tidak dilakukan secara konsisten, akibatnya pelanggaran demi pelanggaran terus terjadi.

Konflik Sosial dan Sistem Pengelolaan Hutan

Bertahun-tahun lamanya sistem pengelolaan hutan yang berpihak kepada

para pengusaha besar cenderung menyingkirkan masyarakat sekitar hutan yang juga memiliki hak pengelolaan atas hutan. Hal ini telah menimbulkan konflik atas sumber daya alam di Indonesia yang akhirnya berkembang menjadi konflik horizontal yang penuh kekerasan akibat tidak adilnya sistem pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.¹³ Beberapa faktor penyebab konflik diantaranya adalah pelanggaran aktivitas HPH, aktivitas penebangan liar, penetapan kawasan lindung dan penetapan kawasan taman nasional secara sepihak, pembangunan HTI dan perkebunan kelapa sawit yang berkonflik dengan lahan masyarakat/ adat.¹⁴

¹³ Menurut laporan ICG (2001), pada bulan Februari dan Maret 2001, telah terjadi konflik etnis di Kalteng yang menelan korban sedikitnya 500 orang, hal ini disebabkan karena rasa frustrasi dan kemarahan masyarakat pribumi Dayak penghuni hutan. Sementara itu di Papua sebanyak 17 orang karyawan PT Korindo sebuah perusahaan Korea disandera pada bulan Januari 2001, para penyandera menuntut ganti rugi atas kerusakan hutan di daerah itu, Kompas 18 Januari 2001.

¹⁴ Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997 – 2003, CIFOR 2004, sementara laporan ICG 2001 menyebutkan bahwa kegiatan ilegal disektor kehutanan sejak pemerintah orde baru juga telah banyak menimbulkan rasa frustrasi dan kemarahan masyarakat sekitar hutan.

Desentralisasi Antara Harapan dan Kenyataan

Desentralisasi di sektor kehutanan yang didorong oleh keinginan agar tidak terjadi lagi pemusatan kekuasaan dan, justru menambah parahnya eksploitasi hutan di Indonesia. Pemerintah daerah masih memahami bahwa kebebasan untuk melakukan pengelolaan secara otonom semata-mata adalah untuk peningkatan PAD.

Sejak diberlakukannya SK Menhut No. 310/Kpts-II/1999 pemerintah daerah telah banyak mengeluarkan ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan. Kabupaten-kabupaten di Kalimantan, Sumatera dan Papua telah mengeluarkan 150 ijin sejak tahun 2000 yang meliputi daerah seluas 10.000 hektar, bahkan di Kalimantan Timur telah dikeluarkan lebih dari 700 ijin¹⁵.

Berbagai persoalan di sektor kehutanan terutama setelah penerapan otonomi

daerah adalah korupsi yang telah mengakar dan melibatkan banyak pihak. Pemberian ijin IPKH telah dijadikan sarana untuk menampung kayu-kayu ilegal¹⁶. Kasus-kasus pembalakan liar yang dilakukan oleh perusahaan HPH maupun industri kehutanan nyatanya banyak melibatkan aparat-aparat pemerintah daerah baik sipil maupun militer¹⁷.

¹⁵ Reuters (2003) dan Casson (2001), dalam Mitra Dalam Kejahatan : Investigasi GreenPeace Mengungkap Kaitan Antara Inggris dan Raja Kayu Indonesia, 2004

¹⁶ Salah satu kasus yang terjadi adalah di Kalsel dimana ditemukan kayu ilegal yang berasal dari IPKH, Banjarmasin Post 27 Mei 2003

¹⁷ Kasus tiga kapal barang yang memuat 25.000 m3 kayu ilegal yang ditangkap di lepas pantai Pangkalanbun akhirnya dilepas dan para pelaku yang melibatkan Abdul Rasyid serta perusahaannya tidak dikenai hukuman, Above The Law- EIA/Telapak 2002. Dugaan Korupsi Bupati Muna Dalam Lelang Kayu Jati Di Kabupten Muna Sulawesi Tenggara, Siaran Pers Bersama-IWGFF, Walhi, Yayasan Swami Muna, ICW, 3 Agustus 2004



Penebangan liar, penyumbang utama kerusakan hutan Indonesia

DANA BANTUAN PEMBANGUNAN UNI EROPA dan SEKTOR KEHUTANAN di INDONESIA

Masyarakat Eropa (EC) atau lebih dikenal sebagai Uni Eropa (EU) beserta negara-negara anggotanya memiliki pengaruh besar dalam pengelolaan hutan di seluruh dunia. Terutama karena EC merupakan konsumen dan importir utama kayu dan produk kayu khususnya pulp dan kertas dengan konsumen potensial mencapai 275 juta orang.¹⁸ EC juga merupakan salah satu aktor utama dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dimana kebijakan dan peraturan dalam perdagangan produk kehutanan dan pertanian dibuat. Selain itu, EC adalah salah satu donor terbesar di dunia, dimana EC membiayai sepertiga dari seluruh proyek kehutanan bilateral di seluruh dunia.²

Keterlibatan EC dalam pembangunan Kehutanan di Indonesia

Indonesia telah mendapatkan dana bantuan dari EC sejak tahun 1976. Dalam periode 1976-2001, total bantuan pembangunan EC ke Indonesia mencapai jumlah 300 juta euro, dimana lebih dari sepertiganya (106 juta Euro) adalah terkait dengan sektor kehutanan.³

Sejak pertengahan tahun 1990-an, fokus kerjasama dan bantuan EC untuk Indonesia diarahkan kepada sektor kehutanan, sumber daya air serta jaring pengaman sosial. Bagi EC, sektor kehutanan sendiri merupakan fokus utama yang sejalan dengan prinsip konservasi dan pembangunan yang berkelanjutan.

Pada tahun 2002 untuk pertamakalinya kerjasama pembangunan antara EC dan

pemerintah Indonesia dirumuskan dalam sebuah dokumen strategi bersama yang disebut *Country Strategy Paper* (CSP) yang berlaku selama 5 tahun (2002-2006) dengan alokasi bantuan anggaran senilai 216 juta Euro.⁴ CSP ini dibagi ke dalam dua *National Indicative Program* (NIP) yaitu NIP 2002-2004 dan NIP 2005-2006.

Untuk periode CSP 2002-2006 bantuan kerjasama pembangunan EC difokuskan dalam dua sektor, yaitu:

1. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang meliputi liberalisasi ekonomi, demokratisasi dan layanan masyarakat dengan penekanan khusus kepada penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan bagi kaum miskin untuk mengurangi kemiskinan,
2. Konservasi dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan (hutan, air, masyarakat dan lingkungan) di daerah pedesaan.

Dalam kedua sektor besar tersebut, Pemerintah RI dan EC bersepakat bahwa dalam tiap sektor terdapat isu lintas sektoral yang meliputi pengentasan kemiskinan, pengembangan kapasitas, pengembangan SDM, lingkungan, masyarakat sipil, gender, HAM dan pencegahan konflik.

Untuk periode NIP 2002-2004, EC berkomitmen untuk mengucurkan dana hibah senilai 144 juta Euro kepada pemerintah Indonesia yang dialokasikan dalam berbagai sektor, yaitu: *good governance* dan desentralisasi, sumber daya alam, dana ad-hoc untuk *good governance* dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan serta untuk kerjasama perdagangan, ekonomi dan investasi.

Sejumlah 51 juta Euro yang dianggarkan dalam NIP 2002-2004 dialokasikan untuk sektor sumber daya alam, termasuk didalamnya sektor kehutanan. Jika dihitung dengan dana hibah sebelumnya, maka EC merupakan penyumbang terbesar untuk sektor kehutanan Indonesia.

¹⁸ Pada tahun 1998, konsumsi produk kertas EC mencapai 196 kg/orang/tahun atau berjumlah 73,3 juta ton, dibandingkan dengan 334 kg/orang/tahun di AS atau 3,8 kg/orang/tahun di India, Janet M. Abramovitz dan Ashley T. Mattoon, *Paper Cuts: Recovering the Paper Landscape*, Worldwatch paper No. 149 (Desember 1999)

¹⁹ *The EU's Impact on Forest, A Practical Guide to Campaigning at the EU Level*, FERN and TRN, Februari 2004.

²⁰ <http://www.delidn.cec.eu.int/en/>

²¹ Indonesia Country Strategy Paper 2002-2006

Sekilas Proyek kehutanan EC di Indonesia

Sampai saat ini terdapat 6 proyek berjalan di sektor kehutanan yang didanai EC dan merupakan kerjasama antara Komisi Eropa dan pemerintah Indonesia, yaitu:

1. *Leuser Development Programme*

Proyek senilai 37 juta Euro ini berlokasi di ekosistem Leuser yang terletak di dua propinsi yaitu Sumatera utara dan Nanggroe Aceh Darussalam. Proyek yang perjanjian keuangannya ditandatangani pada 28 Mei 1995 ini bertujuan untuk melindungi dan melestarikan kawasan ekosistem Leuser yang termasuk ke dalam kawasan lindung/taman nasional. Proyek yang mencakup wilayah seluas 2,6 juta hektar ini berlangsung selama sembilan tahun dan berakhir pada akhir tahun 2004. Dalam proyek ini, Bappenas berperan sebagai badan pelaksana.

2. *Berau Forest Bridging Project*

Proyek berdurasi 17 bulan ini bertujuan untuk menyerahkan semua hasil yang telah didapat dalam proyek terdahulu, Berau Forest Management Project (BFMP) kepada institusi lokal dan mengukuhkan status konsesi Labanan sebagai contoh pengelolaan hutan yang lestari. Proyek senilai 678.000 Euro yang ditandatangani awal tahun 2003 ini juga akan menghubungkan proyek BFMP dengan Participatory Management of natural Resources Project in Berau and Bulungan (PMNRBB) yang dijadwalkan akan berjalan pada pertengahan tahun 2004.

3. *South Sumatera Forest Fire Management Project*

Proyek bernilai hampir 9 juta euro ini bertujuan untuk menciptakan model pengelolaan hutan dan sumber daya alam yang berkelanjutan melalui penanganan kebakaran hutan. Proyek berjangka 5 tahun yang dimulai sejak tahun 2003 ini mencakup seluruh wilayah Sumatera Selatan, baik di tingkat propinsi,

kabupaten sampai tingkat desa, dimana kerja sama dengan seluruh pihak akan didorong untuk bisa menciptakan sistem penanganan kebakaran hutan yang terpadu.

4. *South Central Kalimantan Production Forest Project*

Proyek ini dimulai sejak tahun 1998 dan berakhir pada Desember 2004. Proyek senilai 39 juta Euro ini bertujuan untuk membangun dan mempraktekkan model pengelolaan hutan lestari yang melibatkan seluruh pihak yang sesuai dengan arahan ITTO. Proyek ini dilakukan di dua kawasan konsesi hutan, yaitu PT. Aya Yayang Indonesia di Kalimantan Selatan dan PT. Dwima Jaya Utama di Kalimantan Tengah.

5. *Forest Liaison Bureau*

Forest Liaison Bureau dimulai pada tahun 1997 dan berakhir pada Desember 2004. Proyek senilai 5 juta Euro ini bertujuan untuk membantu pemerintah Indonesia mencapai pengelolaan hutan yang lestari dengan cara ikut terlibat dalam penyusunan kebijakan-kebijakan yang menyangkut kehutanan. Proyek ini memfasilitasi hubungan diantara berbagai pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan hutan Indonesia, utamanya donor dan pemerintah sehingga dapat meningkatkan pemahaman mengenai isu hutan dan kebijakan EC di sektor ini. Diharapkan proyek ini mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi proyek-proyek kehutanan yang didanai EC di Indonesia.

6. *Illegal Logging Response Center*

Proyek senilai 2,1 juta Euro ini berdurasi 3 tahun dan telah dimulai pada tahun 2003. Proyek ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas Pemerintah Indonesia untuk menekan aktivitas penebangan liar di kawasan hutan khususnya di taman nasional dan kawasan lindung. Proyek ini berlangsung di 3 taman nasional terpilih yaitu Bukit Barisan Selatan, Tanjung Puting dan Gunung Palung.

Permasalahan di Seputar Proyek EC di Indonesia: Proyek Milyaran Rupiah Milik Siapa?

Meskipun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan fokus utama dalam skema bantuan kerja sama antara EC dan Indonesia, tetapi dalam kenyataannya penyelenggaraan proyek-proyek bantuan pembangunan EC yang merupakan output dari skema bantuan kerjasama ini tidak dibangun secara partisipatif, transparan dan konsultatif.

Penyusunan CSP dilakukan dengan konsultasi publik – jika ada — yang sangat minim. Konsultasi yang merupakan salah satu prinsip kebijakan pembangunan EC hanya dilakukan kepada pemerintah Indonesia. Bappenas dan Departemen teknis mulai dilibatkan ketika NIP telah tersusun menjadi konsep NIP, sehingga tidak dimungkinkan untuk membahas program yang sudah diajukan secara detail.²² Pemilihan proyek-proyek kerja sama, lokasi proyek sampai dengan pelaksana proyek dilakukan secara tertutup. Hingga saat ini tidak ada mekanisme yang membahas secara khusus setiap proyek dengan departemen teknis. Departemen teknis hanya akan diundang dalam forum bersama dalam rangka mempersiapkan *approval project agreement*.²³

Hingga saat ini tidak terdapat mekanisme yang dirancang untuk menampung aspirasi rakyat. “Pelibatan” rakyat dilakukan ketika suatu proyek telah ditentukan dan hanya sebatas kepada sosialisasi proyek -yang hanya melibatkan segelintir orang- tanpa ada ruang untuk menampung input dan aspirasi dari masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang bermukim di wilayah yang potensial terkena dampak proyek.

Dengan pendekatan seperti ini akan terjadi ketidakselarasan di antara agenda-agenda yang dirumuskan pemerintah dengan kepentingan rakyat. Kalaupun tujuan pemerintah mendekati tujuan yang diinginkan oleh rakyat, maka masalah lain akan timbul karena perencanaan yang tidak komprehensif, manajemen yang *top-down* dan sentralistik serta menempatkan rakyat sebagai obyek untuk di arahkan.²⁴

Di luar permasalahan tersebut, pengawasan dana hibah EC sangat longgar akibat tidak tercatatnya dana hibah dalam anggaran negara.²⁵ Hingga saat ini tidak ada mekanisme tanggung gugat yang diterapkan oleh kedua pemerintah yang dapat diakses publik. Meskipun EC mengklaim bahwa setiap proyek mereka diaudit oleh auditor independen, namun hasilnya tidak diumumkan kepada publik, dengan alasan bahwa dokumen tersebut adalah dokumen rahasia. Bahkan di beberapa kasus, pemerintah Indonesia sebagai mitra kerja EC pun tidak dapat mengetahui hasil audit tersebut.²⁶

Dalam sektor kehutanan, bantuan kerjasama EC kepada pemerintah RI mendapat sorotan publik, karena perencanaan dan pengelolaan proyek yang sifatnya sangat tertutup sehingga akuntabilitasnya pun dipertanyakan. Hasil pemantauan independen oleh organisasi masyarakat sipil terhadap proyek-proyek kehutanan yang didanai EC menyimpulkan bahwa proyek-proyek ini tidak memberikan hasil yang setara dengan nilai proyek yang sangat besar.²⁷

²² Presentasi Bappenas dalam Workshop EC Aid-Pelibatan Masyarakat Sipil dalam Skema bantuan Pembangunan EC di Sektor Kehutanan Indonesia. Jakarta, 21-22 Juni 2004

²³ Ibid

²⁴ “Berkah Proyek Hibah” Studi Kasus Proyek Dombo Sayung Floodway dan Punggur Utara Irrigation Project, Indonesian Corruption Watch, 2004

²⁵ Presentasi Bappenas dalam Workshop EC Aid-Pelibatan Masyarakat Sipil dalam Skema bantuan Pembangunan EC di Sektor Kehutanan Indonesia. Jakarta, 21-22 Juni 2004

²⁶ Keterangan Billy Parmono, mantan direktur Proyek Alur Banjir Dombo Sayung, dalam “Berkah Proyek Hibah” Studi Kasus Proyek Dombo Sayung Floodway dan Punggur Utara Irrigation Project, Indonesian Corruption Watch, 2004.

²⁷ Presentasi beberapa organisasi non pemerintah dalam Workshop EC Aid-Pelibatan Masyarakat Sipil dalam Skema bantuan Pembangunan EC di Sektor Kehutanan Indonesia. Jakarta, 21-22 Juni 2004

STUDI KASUS

South and Central Kalimantan Production Forest Project

Gambaran Umum SCKPFP

Proyek ini dimulai pada tahun 1998 dan berakhir pada bulan Desember 2004. Secara umum, proyek senilai 39 juta Euro ini bertujuan untuk membangun dan mempraktekkan sistem pengelolaan hutan produksi lestari yang melibatkan para pihak, yang sesuai dengan pedoman ITTO. Selain itu, proyek ini juga bertujuan untuk membantu pemerintah Indonesia untuk membangun dan mereplikasi model pengelolaan hutan lestari melalui partisipasi penuh dari para pihak.

Proyek ini ber lokasi di dua kawasan konsesi hutan, yaitu PT. Aya Yayang Indonesia di Kalimantan Selatan dan PT. Dwima Jaya Utama di Kalimantan Tengah. Unit pengelolaan proyek ini berlokasi di Banjarbaru Kalimantan Selatan, dengan sebuah kantor penghubung di Departemen Kehutanan di Jakarta. Di samping itu, sebagai reaksi terhadap kebijakan desentralisasi, proyek memiliki beberapa kantor pembantu yang terletak di lokasi proyek, yaitu Tanjung di Kalimantan Selatan, serta Palangkaraya dan Kasongan di Kalimantan Tengah.

Hasil yang diharapkan keluar dari proyek ini adalah:

1. Rencana dan pelaksanaan pengelolaan hutan lestari (SFM) yang sesuai

dengan arahan ITTO berjalan di kedua lokasi proyek.

2. Kesejahteraan masyarakat lokal meningkat.
3. Strategi untuk merehabilitasi lahan yang rusak telah dibangun, diujicoba dan dilaksanakan.
4. Perencanaan ekonomi dan model rantai supply and demand untuk produk hutan kayu dan non kayu telah dibangun.
5. Keragaman sumber daya dari ekosistem hutan dapat dipertahankan.

Pelaksanaan dan Klaim Keberhasilan Proyek

Pelaksanaan proyek ini berjalan sejak tahun 1998 dibagi ke dalam dua fase. Fase I berakhir pada Oktober 2001 dan fase II berakhir pada Desember 2004. Fase I bertujuan mendapatkan model SFM yang sesuai dengan pedoman dan prinsip-prinsip ITTO dan diimplementasikan di HPH PT Aya Yayang Indonesia (Kalimantan Selatan) dan HPH PT Dwimajaya Utama (Kalimantan Timur). Fase II bertujuan mereplikasikan model SFM di Kalimantan Selatan).²⁸

Pelaksanaan dan aktivitas proyek ini mencakup 6 aspek yaitu pengelolaan hutan, pengembangan pedesaan, penguatan kelembagaan, Sistem Informasi

Box 1. Profil SCKPFP

South Central Kalimantan Production Forest Project

Nomor Proyek: ALA 95/18A
Penandatanganan Perjanjian Keuangan: 18 Desember 1996
Lamanya Proyek: 7 tahun
Tanggal Mulai Proyek: 14 October 1998
Tanggal Selesai Proyek: 31 December 2004
Anggaran Total • 39,089,003
Sumbangan Dana EC: • 28,000,000
Sumbangan Pemerintah Indonesia: • 6,000,000
Badan Pelaksana: Departemen Kehutanan
Kontraktor Bantuan Teknis: Consortium of Jaakko Poyry, Agrer NV
National Co-Director: Silver Hutabarat
International Co-director: Dr. John Tew

Sumber: EC Delegation Jakarta

²⁸ Presentasi Silver Hutabarat, National Co-Director SCKPFP dalam Workshop EC Aid, Jakarta 21-22 Juni 2004

Geografis/penginderaan jauh, pengelolaan lingkungan dan tinjauan hukum.

Hasil Fase I yang dinyatakan telah berhasil dicapai oleh Proyek ini²⁹ adalah:

1. Terdapat 191 laporan dan makalah dalam isu dan survey spesifik.
2. 18000 jam pelatihan telah dilaksanakan
3. Data base ketersediaan kayu telah diterapkan di seluruh kabupaten di Kalimantan Selatan
4. Rencana rehabilitasi telah dibuat di kabupaten-kabupaten di Kalimantan Selatan
5. Promosi penggunaan Sistem Informasi Geografis dan Penginderaan jauh secara ekstensif
6. Draft rencana pengelolaan untuk satu HPH telah dibuat.

Proyek ini juga mengklaim keberhasilan dalam pelaksanaan Rencana Kerja II :

1. Perencanaan dan praktek SFM sesuai dengan ITTO guidelines diimplementasikan di HPH contoh di Kalsel dan Kalteng
2. Tingkat kehidupan masyarakat lokal membaik dengan ikut berpartisipasi dalam pengelolaan hutan produksi
3. Kapasitas kelembagaan meningkat dalam pengelolaan hutan lestari
4. Pemanfaatan penginderaan jauh dan GIS dalam perencanaan hutan
5. Dukungan aspek hukum dan peraturan perundangan dalam implementasi SFM
6. Proyek dikelola secara efektif sesuai dengan persyaratan FM yang telah disepakati

Pemantauan Kelompok Masyarakat Sipil terhadap SCKPFP

Selama masa pelaksanaan proyek, terdapat beberapa organisasi masyarakat

sipil yang melakukan pemantauan independen terhadap pelaksanaan proyek ini. Temuan yang didapatkan di lokasi proyek ternyata berbeda jauh dengan apa yang diklaim oleh proyek ini. Poin-poin di bawah ini merupakan rangkuman hasil pemantauan organisasi masyarakat sipil terhadap pelaksanaan proyek di HPH PT Aya Yayang Indonesia di Kalimantan Selatan.³⁰

Pelibatan para pihak semu

Salah satu tujuan dari proyek ini adalah membangun rencana pengelolaan hutan lestari di areal HPH PT Aya Yayang Indonesia secara partisipatif dan melibatkan para pihak. Dalam kenyataannya, pemerintah daerah kabupaten Tabalong dalam hal ini Dinas Kehutanan Kabupaten Tabalong tidak merasa dilibatkan secara penuh dalam proyek ini sebagai mitra kerja. Sejak proyek berlangsung, pihaknya tidak pernah turut diajak bicara mengenai langkah-langkah strategis apa saja yang dapat disinergikan diantara kedua belah pihak.³¹ Demikian pula dirasa minimnya upaya dari pihak proyek pengelola untuk duduk bersama dengan Pemerintah daerah dan DPR untuk menginternalisasikan capaian proyek dalam Rencana Strategi Daerah.

Hasil pemantauan implementasi proyek di Kabupaten Tabalong juga menemukan adanya koordinasi dan komunikasi yang lemah diantara unit manajemen proyek dengan *counterpart* lokalnya. Pelibatan para pihak untuk pelatihan yang diselenggarakan oleh proyek dilakukan tanpa sepengetahuan Dinas. Contoh terakhir adalah pelatihan fasilitator daerah (FASDA) III yang berlangsung pada bulan Agustus 2004. Kepala dinas kehutanan

²⁹ Ibid

³⁰ Kompilasi hasil Investigasi, Monitoring dan Evaluasi yang dilakukan Sumpit tahun 2001-2002 dan Kunjungan Lapangan sampai dengan Mei 2003 serta hasil kunjungan lapangan yang dilakukan Telapak, Sumpit dan LPMA bulan Agustus 2004 di Kabupaten Tabalong, Kalimantan Selatan.

³¹ Interview dengan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Tabalong, Agustus 2004

tidak bersedia untuk memberi tanda tangan persetujuan penyelenggaraan FASDA III karena pihak Dinas kehutanan tidak menganggap pentingnya pelatihan tersebut untuk pencapaian Pengelolaan Hutan Lestari (SFM). Point-point yang menjadi keberatan Dinas Kehutanan Tabalong adalah: a) materi pelatihan yang tidak cocok dengan kebutuhan masyarakat di lokasi proyek; b) pelatihan sebelumnya yang hasilnya tidak sesuai dengan kenyataan, tercermin dengan gagalnya demplot di lokasi percobaan di desa Panaan; c) pemilihan orang-orang yang ikut pelatihan yang tidak melalui penyaringan yang tepat sehingga hasil yang diperoleh pun menjadi tidak jelas.

Kerikil-kerikil dalam hubungan kerjasama antara pengelola proyek dengan *counter part-nya* ditandai pula dengan ketidaktransparanan alokasi anggaran dana. Dinas Kehutanan Kabupaten Tabalong tidak mengetahui secara jelas berapa anggaran dana yang dimiliki proyek, termasuk berapa besar anggaran yang dialokasikan untuk masing-masing item aktivitas proyek.

Sebaliknya pihak pengelola berargumen untuk melaksanakan aktivitas tersebut, perlu adanya tanggung renteng antara para pihak, termasuk didalamnya penyediaan dana yang disediakan oleh masing-masing pihak secara mandiri.

Dalam pelaksanaan aktivitas proyek terdapat beberapa tenaga non struktural penyuluh lapangan yang berasal dari Dinas kehutanan dan Dinas pertanian dan perkebunan yang diperbantukan dalam aktivitas proyek. Pihak pengelola proyek menegaskan bahwa hal ini merupakan upaya untuk saling bersinergi diantara pihak proyek dan *counterpart-nya*. Meskipun demikian, informasi yang diperoleh dari tenaga penyuluh lapangan dinas kehutanan yang pernah terlibat dalam aktivitas proyek, umumnya mengeluhkan minimnya insentif yang mereka terima dan perhatian proyek kepada kesejahteraan mereka. Bahkan untuk beberapa kali kunjungan ke lapangan, mereka mengaku tidak mendapatkan penggantian biaya transport.

Dalam monitoring dan evaluasi proyek pun terlihat bahwa mitra proyek di tingkat kabupaten tidak terlibat. Dinas kehutanan Kabupaten Tabalong mengaku tidak pernah dilibatkan dalam monitoring dan evaluasi proyek dan menyatakan bahwa kemungkinan kegiatan monitoring dan evaluasi proyek dilakukan oleh Dinas Kehutanan Propinsi. Hasil-hasil monitoring dan evaluasi proyek tidak pernah sampai kembali kepada mitra lokal, sehingga peluang untuk memperbaiki kinerja proyek juga menjadi sangat kecil.

Minimnya sosialisasi dan proses konsultasi yang dilakukan proyek terhadap masyarakat juga tercermin dari pandangan masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar lokasi proyek. Masyarakat tidak tahu apa yang dilakukan proyek dan manfaatnya bagi masyarakat sekitar.

Berbagai aktivitas survey dan penelitian yang dilakukan tidak pernah didistribusikan kembali kepada masyarakat. Pihak pengelola proyek bahkan tidak menganggap masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar lokasi proyek berhak dan layak mendapatkan kembali informasi tersebut dengan alasan bahwa mereka bodoh dan tidak berpendidikan. Pemikiran seperti itu terungkap dalam pernyataan sebagai berikut.

“Pengetahuan tidak sebanding itu menjadi masalah. Apakah kalau kita kasih laporan masyarakat akan baca? Saya tidak tahu tingkat pendidikan masyarakat setempat bagaimana. Jangan-jangan baca saja tidak bisa. Jadi kalau dilaporin, bentuknya gimana.”³²

Di samping itu, pelibatan masyarakat yang diterapkan proyek hanya sebatas mengundang tokoh masyarakat sebagai peserta pelatihan-pelatihan serta pertemuan yang dilakukan di ibu kota propinsi, sementara mereka tidak

³² Pernyataan Silver Hutabarat, National Co-Director SCKPFP dalam Workshop EC Aid, Jakarta 21-22 Juni 2004.

dilibatkan untuk turut berperan dalam perencanaan aktivitas proyek.

Pemberdayaan masyarakat setengah Hati

Program pemberdayaan masyarakat lokal merupakan komponen yang penting dalam proyek ini karena salah satu sasaran proyek adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, pemberdayaan masyarakat ini tidak mencapai hasil yang diinginkan.

Berikut adalah beberapa contoh kegagalan proyek dalam pemberdayaan masyarakat.

Pada tahun 2000, SCKPFP melaksanakan kegiatan yang bernama “Pengkajian Desa Secara partisipatif” (PRA) yang dimaksudkan sebagai kegiatan oleh dan untuk masyarakat. Kegiatan ini merupakan awal dari berbagai kegiatan yang dilakukan oleh proyek di empat desa yang termasuk wilayah konsesi HPH PT AYI, yaitu Desa Salikung, Desa Dambur Raya, Desa Panaan dan Desa Kumap. Dari pertemuan tersebut diidentifikasi beberapa masalah sosial ekonomi yang terdapat dalam empat desa tersebut, diantaranya adalah infrastruktur jalan desa, kesehatan, pendidikan dan pola pertanian. Dalam pelaksanaannya kegiatan ini melibatkan masyarakat yang menjadi subyek utama, LSM Bina Potensia, PT. AYI serta SCKPFP sendiri. Dalam dokumen laporan PRA disebutkan bahwa

“PRA merupakan langkah yang tepat untuk menganalisa desa-desa sekitar HPH, dalam menentukan pilihan program pembangunan juga dalam membangun kerjasama yang baik antara proyek dengan masyarakat setempat, staff Aya Yayang, dan institusi pemerintah terkait (Kanwil Kehutanan, Dinas Kehutanan, Dinas PKT, Dinas Pertanian). Kerjasama ini sangat diperlukan jika proyek bermaksud untuk mencapai tujuannya

dengan partisipasi sepenuhnya dari para pelakunya.”

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pendekatan proyek dalam melakukan pemberdayaan masyarakat (*community development*) tidak berlangsung sebagaimana dirancang semula. Beberapa pertemuan sosialisasi yang dilakukan pada tahap awal proyek ternyata tidak efektif, karena tidak diikuti oleh seluruh masyarakat dan tidak terselenggara dengan baik. Pertemuan-pertemuan dengan masyarakat tidak digunakan sebagai media perencanaan bersama. Hal ini menyebabkan beberapa aktivitas Community Development (CD) tidak sesuai dengan budaya lokal, kebutuhan dan keinginan masyarakat. Tambahan lagi, tidak ada satupun fasilitator masyarakat (CF) yang berasal dari masyarakat lokal sehingga mengalami kesulitan dalam hal beradaptasi dengan kondisi sosial masyarakat.

Sebagai contoh pada tahun 2001 di desa Dampur Raya, CF berupaya memperkenalkan sistem pertanian yang diistilahkan sebagai Teras Miring (terasering), yang menurut pengakuan masyarakat tidak cocok dengan kondisi tanah disana. Selain itu, kegiatan berupa pelatihan dan penyuluhan pola tanam termasuk pembuatan demplot dan kelompok tani dirasa kurang memberi manfaat bagi mereka karena tidak menghasilkan perbaikan pada peningkatan pendapatan para petani sehingga pada akhirnya kegiatan-kegiatan ini tidak berlanjut. Saat ini tidak ditemukan lagi demplot dari kelompok tani tersebut, dan hanya ditemukan plang kelompok tani yang tidak terurus lagi.

Lemahnya perencanaan kegiatan yang dilakukan bersama masyarakat juga terlihat dalam kasus berikut. Dalam pertemuan-pertemuan awal, masyarakat pernah mengeluhkan masalah minimnya infrastruktur fisik jalan di desa mereka. Namun demikian, proyek tetap berkeras untuk menginisiasi unit usaha koperasi

pertanian di daerah tersebut, tanpa berupaya mempertimbangkan dan memecahkan permasalahan dasar yang ada. Dalam keterangan terpisah, pihak pengelola proyek menyebutkan bahwa perbaikan infrastruktur seperti jalan dan kesehatan bukan merupakan tanggung jawab proyek namun merupakan tanggung jawab Pemerintah daerah.³³ Dengan demikian menjadi membingungkan pilihan strategi yang dijalankan oleh pengelola proyek ketika di satu sisi mendorong agar masyarakat memproduksi hasil pertanian namun di sisi lain tidak mampu meyakinkan pemerintah daerah untuk memperbaiki jalan agar pemasaran produk pertanian masyarakat dapat lancar dan meningkat.

Akibat dari buruknya infrastruktur jalan, unit usaha koperasi pertanian yang didorong oleh proyek hanya berlangsung selama tiga kali distribusi. Biaya distribusi yang lebih besar dibandingkan hasil penjualan menyebabkan pemasaran yang dilakukan oleh masyarakat menjadi tidak menguntungkan.³⁴ Hingga masa berakhirnya proyek, infrastruktur dasar yang dibutuhkan masyarakat ini tidak juga terealisasi.

Tidak adanya peluang CF untuk menentukan kebijakan lapangan juga merupakan salah satu penyebab kurang berhasilnya program CD di lokasi proyek. SCKPFP dinilai kurang mengakomodir kepentingan CF, sebagai ujung tombak keberhasilan di lapangan. Akibat seringnya saran dan usul tenaga diabaikan, mengakibatkan CF merasa hanya sebagai tenaga pekerja proyek saja yang tidak memiliki hak untuk menentukan kebijakan dilapangan.³⁵

Kondisi ini diperparah dengan dihentikannya kontrak seluruh CF pada tahun 2002 dengan alasan bahwa masa kontrak telah berakhir. Peran CF



Kebun percontohan SCKPFP yang telah menjadi rimbunan alang-alang dan semak

kemudian digantikan oleh Fasda (fasilitator daerah). Sama halnya dengan CF, Fasda merupakan tenaga luar yang dikontrak untuk melakukan pendampingan, namun dari informasi dan pengamatan dilapangan para personel Fasda tidak pernah terjun ke desa-desa, meskipun bentuk pelatihan-pelatihan tetap dilakukan.

Keberhasilan proyek: jauh panggang dari api

Selama 7 tahun SCKPFP berjalan, proyek baru mampu menyelesaikan tahapan identifikasi persoalan dan riset namun belum sampai pada tahap menyiapkan tujuan capaian yaitu Pengelolaan Hutan Lestari (SFM), apalagi melaksanakan SFM di lokasi proyek.

Demikian pula, proyek sangat lamban dalam mengkritisi terjadinya perubahan politik, tata pemerintahan dan kebijakan seiring dengan era reformasi yang terjadi di Indonesia (1998-2001), khususnya dalam mencermati pemberlakuan UU Otonomi Daerah dan UU Kehutanan dimana para pihak di daerah menjadi semakin berperan penting. Selama pelaksanaannya, proyek tidak melakukan amandemen capaian dengan mempertimbangkan perubahan eksternal yang terjadi.

³³ *Personal communication* dengan Udiansyah, PHD pengelola proyek SCKPFP di Tabalong

³⁴ Wawancara dengan Irliansyah, ketua kelompok Tani Sukamaju, desa Hegarmanah

³⁵ Berdasarkan hasil wawancara dengan Evi, mantan CF di Desa Dambur Raya, Agustus 2004

Hubungan antara proyek dengan mitranya HPH PT AYI sangat terbatas hanya pada penguatan model untuk proteksi kawasan hutan dari bahaya kebakaran, pemetaan kekayaan biodiversitas, *reduce impact logging* dan bantuan teknis sejenisnya, yang tidak akan banyak berarti apabila proyek tidak memfasilitasi hubungan yang baik antara HPH PT AYI dengan pihak pemerintah daerah serta masyarakat sekitarnya. Sebagai akibatnya, proyek tidak bisa berbuat banyak terhadap menurunnya kinerja HPH PT AYI, akibat merebaknya *illegal logging*, perambahan dan pungutan liar yang terjadi di sekitar areal kawasan HPH.

Box 2. PT Elbana Abadi Jaya sebagai pemegang IUPHHK

Dalam implementasi di lapangan, pemberlakuan UU otonomi yang memberi ruang gerak yang lebih luas kepada pemda lokal (kabupaten dan propinsi) menyebabkan terbukanya ruang untuk memberi izin kepada pengusaha IUPHHK (Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan Kayu) yang secara langsung berdampak pada meningkatnya ilegal logging di areal HPH PT AYI.

Sebagai contoh kasus yang terjadi di kabupaten Tabalong, munculnya SK Bupati No. 9/2002 tentang pemberian IUPHHK seluas 17.000 ha selama 20 tahun kepada PT Elbana Abadi Jaya (EAJ) telah meningkatkan laju ilegal logging di HPH PT AYI. Beberapa sumber yang dapat dikonfirmasi menyebutkan bahwa kayu ilegal dari kawasan HPH AYI ditampung oleh PT EAJ. Meskipun dokumen AMDAL PT EAJ menyebutkan bahwa site operasi mereka di kecamatan Muara Uya dan kecamatan Jaro namun pada implementasi teknisnya, sumber kayu dapat berasal dari manapun juga. Dengan adanya kebijakan Bupati Tabalong untuk mengizinkan operasi PT EAJ, jumlah bansaw liar yang beroperasi telah meningkat hingga kini berjumlah 22 buah. Di lain pihak, SCKPFP tidak cukup antisipatif untuk mengkritisi dampak pemberian izin oleh Bupati kepada kelestarian kawasan hutan. Orientasi proyek yang *inward looking* menyebabkan HPH PT AYI dan PT DJ tidak mampu mencapai SFM. Demikian pula akibat ilegal logging yang terjadi, perusahaan mengalami akumulasi kerugian setiap tahunnya.

Dengan demikian, apapun model yang dicoba kembangkan oleh Proyek di lokasi HPH PT AYI seperti pelatihan *forest fire protection*, *reduce impact logging* (RIL) dan lainnya menjadi tidak berguna, apabila pihak pengelola HPH tidak memiliki kemampuan untuk sustainable.

Illegal logging yang terjadi di sekitar areal kawasan HPH PT AYI sangat kasat mata dan sangat berdampak terhadap usaha pencapaian SFM dalam kawasan konsesi ini, yang merupakan salah satu tujuan utama proyek. Posisi SCKPFP seperti yang dijelaskan oleh staf proyek menyatakan bahwa proyek tidak memiliki kemampuan untuk menghentikan ilegal logging yang ada di sekitar areal kerja SCKPFP yaitu HPH PT AYI.³⁶

Namun demikian proyek pun tidak memiliki kemauan untuk mengajak stakeholder lokal seperti LSM lokal yang memiliki perhatian terhadap masalah kehutanan terlibat di dalam isu ini. Komunikasi yang sangat terbatas dengan LSM lokal menyebabkan proyek tidak mampu menjadikan isu perusakan hutan sebagai platform bersama. Demikian pula, proyek kurang responsif untuk berhubungan dan mendorong pihak penegak hukum agar berperan dalam menyelesaikan kasus-kasus kejahatan hutan.

³⁶ *Personal communication* dengan Udiansyah, PHD pengelola proyek SCKPFP di Tabalong

KESIMPULAN

- Skema dana bantuan pembangunan dari Masyarakat Eropa kepada pemerintah Indonesia tidak disusun dan dikembangkan secara transparan dan partisipatif. Pelibatan publik sangat minim, baik dari tahap perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi proyek.
- Publik mengalami kesulitan untuk ikut mengawasi proyek karena ketiadaan transparansi dan minimnya informasi proyek yang dapat diakses oleh publik. Demikian pula untuk beberapa kasus pemerintah Indonesia sekalipun mengalami kesulitan untuk mengawasi proyek-proyek kehutanan yang didanai oleh kerjasama bilateral.
- Akuntabilitas proyek-proyek kehutanan yang didanai EC dipertanyakan karena tidak adanya laporan hasil audit yang mudah untuk diakses oleh publik, dilain pihak penilaian independen yang dilakukan menyebutkan bahwa hasil proyek tidak setara dengan nilai proyek.
- Proyek SCKPFP yang telah berjalan selama 7 tahun telah gagal membangun sebuah contoh model pengelolaan hutan lestari di areal hutan produksi PT AYI. Pelibatan stakeholder lokal, terutama masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi proyek sejak dan selama proyek berlangsung sangat minim. Proyek dibangun secara tidak transparan sehingga hampir tidak ada proses pengawalan yang dilakukan oleh publik.
- Proyek SCKPFP telah gagal mencapai salah satu tujuannya yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi proyek. Beberapa penyebab adalah agenda proyek yang tidak memperhatikan kebutuhan utama masyarakat, lemahnya pendekatan dan penggalan sistem pranata kultural masyarakat adat dan kajian sosio-antropologis lainnya.
- Proyek SCKPFP mengabaikan dinamika politik dan kebijakan yang terjadi di Indonesia terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah. Proyek tidak berusaha menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi, misalnya dengan melakukan amandemen kegiatan proyek.
- Berbagai permasalahan yang terjadi di sekitar lokasi proyek yang terkait dengan dinamika ini tidak diperhatikan proyek dengan dalih tidak memiliki justifikasi untuk mempengaruhi perubahan politik dan kebijakan yang terjadi di Indonesia. Namun demikian proyek juga tidak memiliki kemampuan untuk membangun kemitraan yang baik dengan counterpart lokalnya, organisasi masyarakat sipil dan masyarakat lokal untuk bersama-sama memecahkan permasalahan ini.
- Menjelang masa berakhirnya, proyek belum memiliki *exit strategy* dan rencana tindak lanjut yang jelas.

REKOMENDASI

- Pemerintah EU dan pemerintah Indonesia perlu membangun mekanisme dan melaksanakan pelibatan publik termasuk masyarakat adat dalam penyusunan, pelaksanaan dan kaji ulang CSP dan NIP.
- Pemerintah Indonesia harus membangun mekanisme monitoring penggunaan dana hibah dalam pelaksanaan proyek-proyek kerjasama bilateral EU dan Pemerintah Indonesia.
- Pemerintah EU dan pemerintah Indonesia harus melakukan kaji ulang dan audit terhadap proyek-proyek kerjasama ini, baik secara berkala dan juga di akhir proyek. Hasil kajian ini harus bisa diakses publik atau para stakeholder sehingga dapat dikritisi bersama untuk perbaikan di masa yang akan datang.
- Proyek-proyek kerjasama EU dan pemerintah Indonesia harus dibangun melalui proses konsultasi yang ekstensif, baik dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah serta masyarakat sipil terutama mereka yang tinggal di dalam dan sekitar lokasi proyek yang menerima dampak proyek.
- Menjelang masa berakhirnya, proyek harus melakukan penyusunan dan perencanaan *exit strategy* dan rencana tindak lanjut yang melibatkan para stakeholder lokal, terutama masyarakat di sekitar proyek berjalan.



TELAPAK

Jl. Palem Putri III, No. 1-3
Kompleks Taman Yasmin V
Bogor - 16000
Telp. 62 - 251 - 715 9902
Fax. 62 - 251 - 507 564
Email: info@telapak.org
Web: www.telapak.org