

# MASALAH DAN KEBIJAKAN SERTIFIKASI PENGELOLAAN HUTAN ALAM PRODUKSI LESTARI: PENERAPAN *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

## *(Policy and Issues of Sustainable Natural Forest Management Certification: Implementation of Advocacy Coalition Framework)*

Librianna Arshanti<sup>1</sup>, Hariadi Kartodihardjo<sup>2</sup> & Azis Khan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ilmu Pengelolaan Hutan, Program Magister Pascasarjana IPB, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680  
E-mail : l.arshanti@yahoo.com

<sup>2</sup>Departemen Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan IPB Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680  
E-mail: l.arshanti@yahoo.com, hkartodihardjo@yahoo.com dan a\_jazz44@yahoo.com.au

Diterima 25 Agustus 2016, direvisi 25 Oktober 2017, disetujui 26 Oktober 2017.

### **ABSTRACT**

*Research on sustainable forest management (SFM) certification was intended to provide recommendation for policy implementation in addressing issues on the natural forest management in Indonesia. The objective of the research was to determine the coalition and policy of SFM certification process by using advocacy coalition framework (ACF), through studying the history of related policies, the alleged actors and coalition. This research was using discourse analysis to ensure the existence of coalition framework, such as actors, conceptual framework, and the direction of coalition based on fixed parameters and external events as indicated in the ACF. The research found that in policy decision-making process on SFM certification in Indonesia there were two coalitions that were contradicting in interests. This research indicated that based on the assessment, SFM certification policy was likely to meet compliance with applicable government regulations. On the other hand, International timber markets required certified forest products with conformity assessment based on the fulfillment of standards and criteria of SFM.*

*Keyword: Advocacy coalition framework; discourse; certification policy.*

### **ABSTRAK**

Penelitian bertujuan untuk mendapatkan rekomendasi arah kebijakan sertifikasi pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dalam menjawab permasalahan pada pengelolaan hutan alam Indonesia. Tujuan penelitian adalah menentukan koalisi dan arah kebijakan sertifikasi PHPL yang terjadi dengan menggunakan kerangka dengan menggunakan kerangka koalisi advokasi (*advocacy coalition framework*, ACF). Peneliti menggunakan analisis diskursus untuk memastikan kerangka koalisi yang terjadi melalui dugaan aktor dan kerangka pikirnya, serta bentuk dan arah koalisi yang terjadi sesuai kerangka baku ACF. Penelitian menemukan bahwa dalam proses pengambilan keputusan kebijakan sertifikasi PHPL terdapat dua koalisi yang mempertentangkan dua kepentingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penilaian pada sertifikasi PHPL cenderung pada pemenuhan terhadap kepatuhan peraturan pemerintah yang berlaku. Di lain pihak, pasar kayu internasional lebih memilih untuk menerima sertifikasi yang penilaiannya berdasarkan pemenuhan kesesuaian pada standar dan kriteria pengelolaan hutan lestari.

Kata kunci: *Advocacy coalition framework*; diskursus; kebijakan sertifikasi.

## I. PENDAHULUAN

Setiap terwujudnya regulasi hampir selalu melibatkan berbagai permikiran dan aktor-aktor pendukungnya beserta kepentingan yang ada di dalamnya. Kerangka pikir *advocacy coalition framework* (ACF) digunakan untuk menganalisis perubahan yang terjadi secara dinamis terhadap faktor-faktor sebagai kondisi yang dapat merubah kebijakan (Sabatier, 1998).

Elliot & Schlaepfer (2001) menjelaskan bahwa dalam penelitian proses kebijakan melalui pendekatan ACF ada empat premis yaitu: (1) Pemahaman atas terjadinya perubahan politik dan arah kebijakan diperlukan perspektif dalam waktu lebih dari 10 tahun, (2) Optimalisasi unit analisis proses kebijakan lebih kepada organisasi yang membentuk “subsistem kebijakan” bukan pada institusi pemerintahan secara individual, (3) Secara normatif dalam sebuah subsistem kebijakan akan melibatkan peran aktor dari berbagai level tingkat pemerintahan, swasta, dan kelompok masyarakat, dan (4) mengutamakan sistem kepercayaan sehingga koalisi advokasi terbentuk dari kumpulan aktor penyusun kebijakan dengan dasar saling percaya.

ACF tersebut diterapkan pada kebijakan pelabelan sertifikasi atas sebuah produk berbahan baku kayu yang berasal dari hutan menjadi salah satu syarat dalam perdagangan kayu internasional. Keberadaan label sertifikasi pada perdagangan produk kayu merupakan pemberian informasi pada konsumen bahwa produk tersebut berasal dari hutan yang memenuhi standar penilaian lingkungan dan sosial (Rametsteiner & Simula, 2002). Tujuan utama sertifikasi hutan adalah untuk meningkatkan kualitas pengelolaan hutan sehingga produk hasil hutan dapat diidentifikasi pasar sebagai produk yang dihasilkan dari hutan yang memerhatikan ekologi, kelangsungan hasil, dan keuntungan sosial yang lebih baik dari pengelolaan hutan secara konvensional (Gullison, 2003).

Untuk memenuhi sertifikasi tersebut, tahun 1994 *Forest Stewardship Council* (FSC) menyusun sebuah skema sertifikasi yang menghasilkan standar prinsip dan kriteria atas *well managed forest*. Atas dasar karakteristik Indonesia yang spesifik dalam hal sosial budaya dan kondisi lingkungan maka pada tahun 2002 Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) menyusun skema sertifikasi dengan standar yang lebih sesuai. Jelas dalam hal ini sertifikasi hutan merupakan sebuah syarat kesesuaian (*conformity*) atas standar kelestarian hutan.

Perkembangan kebijakan mengenai sertifikasi pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dimulai pada tahun 2000 dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) Nomor 09.1/kpts-II/2000. Aturan penilaian kinerja PHPL sampai dengan saat ini telah mengalami beberapa revisi. Kebijakan pemerintah terkait pelaksanaan sertifikasi PHPL pada hutan alam yang berlaku saat ini adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PermenLHK) Nomor P.95/Menhut-II/2014.

Secara politik penerapan kebijakan sertifikasi PHPL pada hutan alam produksi merupakan label kepatuhan (*compliance*) pengelola hutan di Indonesia terhadap regulasi pemerintah. Harapan dari kepatuhan atas hukum tersebut adalah pasar internasional akan melihat bahwa hutan alam produksi di Indonesia dikelola berdasarkan tata kelola kebijakan yang baik pada sektor kehutanan. Kepatuhan yang dimaksud adalah untuk mengikuti suatu standar atau hukum yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang pada bidang kehutanan. Sementara sertifikasi yang bersifat sukarela seperti LEI dan FSC memiliki metoda penilaian yang sama yaitu berdasarkan *performance* (Gultom, Astana, Effendy, & Kurniawan, 2014).

Kewajiban pelaksanaan sertifikasi PHPL dilihat sebagai hal yang kontradiktif. Kebijakan pemerintah mengenai sertifikasi PHPL seharusnya bertujuan untuk

memaksimalkan nilai dan fungsi hutan dengan melakukan sertifikasi sebagai pemenuhan kesesuaian standar kelestarian hutan. Namun pada kenyataan riil di lapangan sertifikasi PHPL hanya menjadi alat bukti pada pasar internasional bahwa produksi kayu dari Indonesia telah memenuhi syarat kepatuhan terhadap peraturan-peraturan dan kebijakan yang telah ditetapkan. Kondisi demikian menjadikan pertanyaan apakah memang aturan pemerintah untuk melaksanakan sertifikasi PHPL menjadi tidak sesuai dengan tujuan proses sertifikasi yang sebenarnya.

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan tersebut dengan melakukan analisis diskursus pada teks peraturan yang mendasari sertifikasi PHPL dan menentukan koalisi dalam arah kebijakan sertifikasi PHPL yang terjadi menggunakan kerangka ACF. Analisis dilakukan dengan mempelajari sejarah kebijakan sertifikasi, identifikasi peran aktor dan koalisinya serta dirumuskan rekomendasi atas arah kebijakan sertifikasi pengelolaan hutan lestari pada hutan alam.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilaksanakan pada bulan November sampai dengan Desember tahun 2015 ini bersifat fenomenologi. Penelitian diawali dengan melakukan telaah kebijakan pada aturan pelaksanaan sertifikasi PHPL pada hutan alam produksi. Rancangan penelitian mempertimbangkan tiga komponen penting yaitu asumsi filosofis, strategi penelitian terkait asumsi tersebut, dan metode atau prosedur spesifik yang diterjemahkan dalam penelitian dimaksud (Cresswell, 2009). Penelitian ini merupakan sebuah penelitian dengan metode kualitatif melalui penelaahan proses kebijakan terkait sistem sertifikasi PHPL.

Pendekatan telaah kebijakan menggunakan ACF. Penelitian mengenai proses kebijakan pada dasarnya mengacu pada aktor, jaringan, dan situasi politik yang memberikan pengaruh pada kebijakan tersebut. Kebijakan

merupakan hasil dari proses penyusunan yang melibatkan subsistem dan para aktor yang terlibat didalamnya (Sabatier, 1998; Sabatier & Weible, 2015).

Advokasi koalisi dalam kebijakan adalah koalisi penggunaan informasi yang relevan dengan satu atau lebih argumen kebijakan untuk memengaruhi agenda kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (Dunn, 2003). Aktor yang terkumpul dalam advokasi koalisi ini merupakan perorangan atau wakil lembaga, pemerintahan, dan bahkan bisa saja dari bidang yang mungkin tidak terkait dengan koalisi dimaksud. Kondisi ini tidak akan berlangsung lama karena pada akhirnya keseluruhan aktor yang memiliki latar belakang, tujuan, dan wewenang yang berbeda akan meninggalkan pemikiran sebelumnya dan melebur dalam tujuan koalisi tersebut (Sabatier, 1998).

Pembatasan pada lingkup sumber daya yang menjadi kepentingan dari para aktor menjadi hal yang utama karena kerangka pikir ACF konsisten pada dasar telaah aktor pada jaringan kebijakan (*policy network*) yang dipelajari proses kebijakannya (Sabatier, 1998; Sabatier & Weible, 2015).

Analisis data penelitian ini dilakukan menggunakan analisis diskursus pada teks kebijakan regulasi sertifikasi PHPL pada hutan alam. Fungsi diskursus adalah untuk membuat sebuah masalah yang kompleks menjadi lebih sederhana, memberikan gambaran atas alternatif yang tersedia, memberi pengaruh atas keputusan yang di pilih dan pengaruhnya kemasa yang akan datang (Sutton, 1999).

Dalam analisis diskursus, fokus analisis proses kebijakan yang berkaitan dengan telaah dokumen maupun hasil wawancara diorientasikan pada pemaknaan sesuai atribut yang ditelaah (Khan, Kartodihardjo, Sudomo, & Darusman, 2010). Orientasi pemaknaan dalam analisis kebijakan sertifikasi PHPL pada hutan alam meliputi pemaknaan batas, tujuan, dan peran para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan. Analisis diskursus pada teks kebijakan sertifikasi PHPL hutan

alam digunakan dalam mengenali proses kebijakan yang terjadi dalam subsistem sebagaimana kerangka pikir ACF.

Prosedur penarikan responden menggunakan teknik *snowball*. Prosedur *snowball* yang digunakan adalah *exponential discriminatif snowball modle*. Model ini dikembangkan di lapangan dengan melakukan pemilihan secara selektif terhadap informan yang dirujuk (Bungin, 2007). Dari 12 responden yang terkait dengan sertifikasi hutan alam dan terjaring secara selektif kemudian dilakukan wawancara secara mendalam (*indepth interview*). Responden dimaksud adalah kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), lembaga sertifikasi independen, pemegang Izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan kayu (IUPHHK) Hutan Alam, Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIT) dan beberapa *non government organization* (NGO).

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Dinamika Peraturan Sertifikasi PHPL Berdasarkan Periode Waktu

Berdasarkan hasil analisis diskursus pada peraturan dan kebijakan pemerintah mengenai sertifikasi PHPL pada hutan alam di temukan bahwa terdapat dinamika arah pelaksanaan sertifikasi yang dibagi berdasarkan periode waktu. Dinamika aturan sertifikasi PHPL yang dilakukan pada pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) terbagi menjadi tiga periode waktu yang berpengaruh pada aktor yang terlibat di dalamnya. Pembagian periode tersebut adalah sebagai berikut:

##### 1. Periode tahun 2000–2002

Pada periode ini aturan yang diberlakukan adalah Kepmenhut Nomor 09.1/Kpts-II/2000. Pada dasarnya peraturan digunakan sebagai pedoman bagi gubernur dan walikota/bupati dalam menetapkan peraturan daerah terkait dengan pengelolaan hutan produksi di

daerahnya<sup>1</sup>. Kriteria dan standar yang dinilai meliputi keseluruhan kesatuan kawasan hutan yang berada pada unit pengelolaan Kesatuan Pemangku Hutan Produksi (KPHP) dengan mempertimbangkan karakteristik, tipe, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai (DAS), dan sosial ekonomi serta budaya setempat.

Hasil penilaian kinerja dengan skema PHPL digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk menyusun kebijakan dan rencana pengelolaan. Rencana Pengelolaan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pengelolaan Jangka Menengah (RPJM) disusun oleh instansi kehutanan provinsi kemudian disahkan oleh Menteri Kehutanan. Rencana Jangka Pendek (RJP) disusun oleh instansi kehutanan kabupaten/kota dan disahkan oleh gubernur. Dalam aturan ini belum detail dijelaskan tujuan dari sertifikasi selain untuk pedoman pengambilan keputusan yang dilakukan oleh gubernur dan bupati/walikota.

##### 2. Periode tahun 2002–2009

Pada periode ini pelaksanaan sertifikasi PHPL dilakukan lebih detail dan diberlakukan secara *mandatory* pada unit manajemen (UM) pemegang IUPHHK hutan alam. Hasil dari sertifikasi PHPL digunakan sebagai pertimbangan dalam permohonan dan perpanjangan IUPHHK. Sementara pada IUPHHK hutan alam yang sedang berjalan maka tujuan dari dilaksanakan sertifikasi ini adalah sebagai bahan rencana aksi perbaikan kinerja dalam kerangka pembinaan yang dilakukan oleh instansi pemerintah<sup>2</sup>.

Penilaian pada sertifikasi PHPL di periode tahun ini meliputi konsep kelestarian hutan yang akan mendukung kelestarian produksi secara berkelanjutan. Sebagaimana konsep

<sup>1</sup>Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2000 mempertimbangkan bahwa Menteri Kehutanan perlu menindaklanjuti dengan penetapan Kriteria dan Standar Pengelolaan Hutan Produksi Secara Lestari

<sup>2</sup> Kepmenhut Nomor 208/Kpts-II/2003 pada Pasal 3 disebutkan bahwa Penilaian kinerja bertujuan untuk (1) Melakukan pembinaan bagi Badan Usaha Pemegang Hak/IUPHHK pada hutan alam yang hak/izinya sedang berjalan, (2) Sebagai bahan untuk menyetujui atau menolak permohonan perpanjangan hak/IUPHHK pada hutan alam, (3) Sebagai bahan menyetujui atau menolak permohonan IUPHHK pada hutan alam

kelestarian hutan alam produksi berdasarkan tinjauan (Suhendang, 2013) adalah kondisi kelestarian produksi hasil hutan kayu secara ekonomis dan dalam jangka waktu panjang berdasarkan pengelolaan hutan yang berbasis tegakan sesuai dengan kelas umur yang ideal. Kelestarian produksi hasil hutan kayu dikombinasikan dengan manfaat ekonomi, ekologi, dan sosial sebagai sebuah *sustainable forest management*.

Penilaian sertifikasi PHPL dilakukan oleh pihak ketiga dalam hal ini Lembaga Penilai Independen (LPI) sebagai pihak yang pendapat dan penilaiannya tidak berpihak baik pada pemerintah maupun pada pemegang IUPHHK. Bass (1998) menyatakan bahwa sertifikasi Pengelolaan Hutan Lestari adalah sebuah prosedur formal dan bersifat *voluntary* dilakukan pada perusahaan pengelolaan hutan oleh pihak ketiga yang memberikan jaminan hasil penilaian bahwa pengelolaan hutan yang dilakukan sesuai dengan standar pengelolaan hutan lestari.

### 3. Periode Tahun 2009-2015

Sertifikasi PHPL pada periode tahun 2009-2015 menitikberatkan pada perbaikan tata kelola hutan (*good corporate governance*) dan legalitas atas asal kayu yang berasal dari hutan negara<sup>3</sup>. Didasari pada kenyataan di lapangan bahwa kayu bulat yang masuk dalam rantai produksi pada industri hilir tidak hanya berasal dari satu IUPHHK hutan alam saja namun juga menerima kayu sumber lainnya maka legalitas kayu menjadi sorotan utama dalam perdagangan produksi hasil kayu. Pada tahun 2009 legalitas asal kayu memang menjadi fokus utama pemerintah dalam upaya menekan penebangan hutan

tanpa izin (*illegal logging*) dan pencurian kayu<sup>4</sup>. Isu lingkungan atas keterbukaan areal akibat penebangan hutan tanpa izin kemudian disikapi oleh Pemerintah Indonesia melalui upaya perbaikan tata kelola hutan<sup>5</sup>.

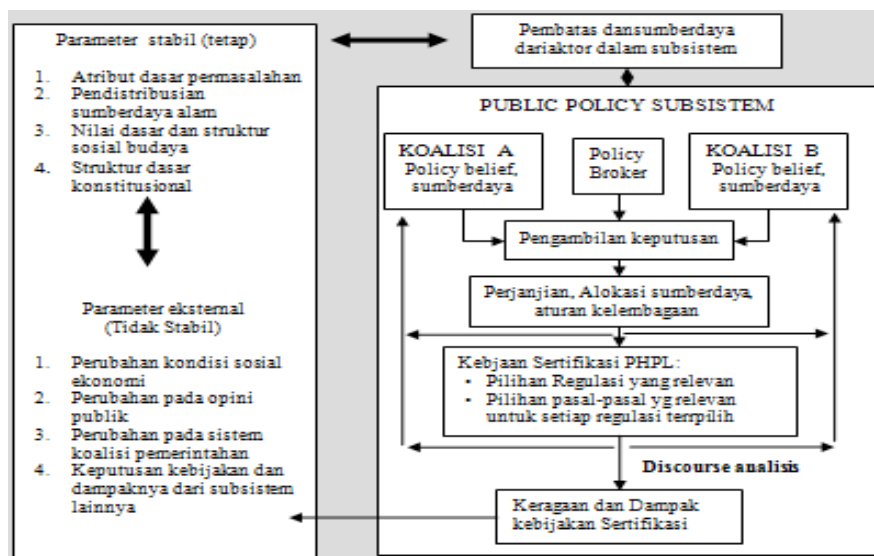
Perbaikan tata kelola hutan lebih pada legalitas asal kayu dan kepatuhan UM pemegang IUPHHK hutan alam dalam melengkapi dokumen asal dan pengangkutan kayu. Namun regulasi kehutanan secara umum belum memberikan iklim yang kondusif dalam penerapan *good corporate governance* sementara kewajiban pelaksanaan *sustainable forest management* (SFM) dalam pengelolaan hutan pada IUPHHK merupakan bagian dari *good corporate governance* (Dwiprabowo & Suwarno, 2013).

Secara politik perubahan perspektif yang terjadi dalam peraturan pemerintah mengenai sertifikasi PHPL periode setelah tahun 2009 terjadi karena adanya tekanan politik internasional melalui kerja sama bilateral dengan negara lain. Salah satu kerja sama tersebut adalah adanya kesepakatan antar Republik Indonesia dan Uni Eropa dalam hal perdagangan hasil hutan kayu. *Memorandum Of Understanding (MOU) Voluntary Partnership Agreement (VPA)* adalah perjanjian bilateral antara Uni Eropa (UE) dan negara pengekspor kayu, dengan tujuan: (1) Meningkatkan tata kelola sektor kehutanan, dan (2) Memastikan bahwa kayu dan produk kayu yang diimpor ke UE diproduksi sesuai dengan peraturan perundangan negara mitra (FLEGT, 2015). Implementasi dari VPA antara Indonesia dan Uni Eropa didasari atas upaya untuk memastikan dan mempromosikan perdagangan kayu yang legal dan pengelolaan yang baik pada sektor kehutanan (FLEGT, 2015). Sejak tahun

<sup>3</sup>Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.38/Menhut-II/2009 mempertimbangkan bahwa berdasarkan Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008, untuk pemanfaatan hutan hak bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal dengan tidak mengurangi fungsinya; Berdasarkan Pasal 119 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 jo. Nomor 3 Tahun 2008, setiap pengangkutan, penguasaan atau pemilihan hasil hutan yang berasal dari Hutan Negara, wajib dilengkapi bersama-sama dengan dokumen yang merupakan sahnya hasil hutan.

<sup>4</sup>Permenhut Nomor P.38/menhut-II/2009 mempertimbangkan bahwa dalam rangka menuju Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL), serta penerapan tata kelola kehutanan, pemberantasan penebangan liar dan perdagangannya, perlu ditetapkan Standard Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada Pemegang Izin atau pada Hutan Hak, dengan Peraturan Menteri Kehutanan.

<sup>5</sup>Ditegaskan dalam Permenhut Nomor P.38/menhut-II/2009



Sumber (Source): Sabatier, 1998

Gambar 1. Diagram alir proses kebijakan dengan pendekatan ACF.

Figure 1. The policy process using ACF approach flowchart.

2007 proses VPA difasilitasi oleh *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)* menghasilkan kriteria dan standar penilaian dalam kerangka sertifikasi PHPL dan terus dinegosiasikan sesuai dengan kebutuhan yang dipersyaratkan dalam VPA.

IUPHHK hutan alam yang telah memiliki sertifikat PHPL yang didapatkan secara *voluntary* tetap diwajibkan melakukan sertifikasi PHPL dengan skema sesuai aturan pemerintah<sup>6</sup>. Kebijakan pemerintah mengenai sertifikasi PHPL menjadikan sertifikasi sebagai sebuah alat yang menunjukkan kepatuhan unit manajemen (UM) pemegang IUPHHK hutan alam terhadap aturan pemerintah.

### B. Standar Kriteria dan Indikator

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 4795/Kpts-II/2002 mendefinisikan kriteria sebagai suatu aspek yang dipandang penting untuk memungkinkan penilaian atas pengelolaan hutan alam produksi lestari dan diikuti serangkaian indikator yang berkaitan.

Definisi dari indikator adalah atribut kuantitatif dan atau kualitatif dan atau deskriptif yang apabila diukur atau dipantau secara periodik menunjukkan arah perubahan.

Penyusunan standar kriteria dan indikator pada sistem sertifikasi PHPL merupakan proses yang melibatkan beberapa pihak yang berkepentingan. Demikian pula pada proses pengembangan standar kriteria dan indikator didukung dan dipengaruhi oleh beberapa aktor yaitu pemerintah, pengusaha, dan lembaga swadaya masyarakat (Elliot & Schlaepfer, 2001).

Penetapan standar atas kriteria dan indikator penilaian sertifikasi PHPL pada Kepmenhut Nomor 4795/Kpts-II/2002 mengadopsi kriteria dan indikator untuk pengelolaan hutan alam tropis lestari dari standar yang disusun oleh *International Timber Trade Organization (ITTO)* dan diterbitkan sebagai *ITTO Policy Development Series No. 7 in July, 1998*. Kriteria dan indikator ini merupakan dasar dari penetapan kriteria indikator pada peraturan sertifikat PHPL pengganti selanjutnya.

Implementasi VPA antara Indonesia dan Uni Eropa memengaruhi perubahan pada

<sup>6</sup>Pada Permenhut Nomor. P. 68/Menhut-II/2011 pada pasal 4 ayat 7 disebutkan untuk IUPHHK Hutan Alam yang telah memiliki sertifikat terkait PHPL yang didapatkan secara *voluntary* tetap diwajibkan melakukan sertifikasi PHPL dengan skema sesuai aturan pemerintah

indikator yang dinilai dan *verifier*-nya. Saat ini yang digunakan sebagai dasar penilaian adalah Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) Bina Usaha Kehutanan Nomor P.5/VI-BPPHH/2014. Uni Eropa mengisyaratkan adanya kepatuhan terhadap beberapa aturan internasional yang dianggap masih lemah di Indonesia seperti kewajiban pemenuhan kesejahteraan dan keselamatan pekerja.

Berdasarkan bedah kinerja yang dilaksanakan tahun 2016 oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bahwa sampai dengan tahun 2016 dari 262 IUPHHK hutan alam, dilaporkan 90 UM (34%) mendapat hasil baik, 25 UM (9,5%) mendapat nilai sedang, sedang dalam proses 3 UM (1,1%), dan 24 UM (9,1%) mendapat nilai buruk. Selain itu ada 34 UM IUPHHK hutan alam (12,9%) yang masa sertifikatnya sudah berakhir namun belum melakukan re-sertifikasi selebihnya 86 UM (32,8%) belum terdata dalam sistem sertifikasi. Perbandingan jumlah UM yang lulus sertifikasi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sertifikasi sepenuhnya belum dapat dikatakan berhasil. Sertifikasi bukanlah jalan keluar atas permasalahan rusaknya hutan Indonesia namun dapat menjadi indikator permasalahan dalam tata kelola kehutanan.

Salah satu kelemahan yang ditemukan dalam pemenuhan kriteria dan indikator adalah masalah besaran dana yang seharusnya dikembalikan lagi ke hutan (re-investasi). Kurangnya ketersediaan dana yang dilihat dari kecilnya persentase aliran dana untuk investasi ke hutan berupa penanaman, pengayaan, dan rehabilitasi akan berpengaruh pada kurangnya ketersediaan stok produksi kayu pada akhir daur. Pada indikator ini dari keseluruhan hasil yang penilaian sertifikasi PHPL yang dilakukan pada tahun 2013 pada UM IUPHHK hutan alam di Kalimantan Tengah menunjukkan hanya dua dari 27 UM yang memiliki nilai baik pada indikator kesehatan finansial dan modal yang ditanamkan kembali<sup>7</sup>.

Kecilnya dana re-investasi pada umumnya diketahui dialihkan untuk menutupi biaya untuk peruntukan lainnya. Seperti diketahui bahwa biaya transaksi yang tinggi ditemukan terjadi pada proses perizinan, perencanaan hutan, produksi, administrasi kehutanan, pengelolaan hutan secara keseluruhan dan implementasi yang dilakukan dari setiap kebijakan yang mendukung proses kegiatan pengelolaan hutan (Kartodihardjo, Nagara, Situmorang, 2015).

Indikator lain yang menunjang baik atau tidaknya kinerja pengelolaan hutan oleh pemegang IUPHHK hutan alam adalah adanya kepastian kawasan yang diterima oleh para pihak. Keberadaan tata batas yang telah temu gelang seharusnya menjadi hal yang utama sebelum dimulainya kegiatan pengelolaan hutan. Kenyataannya penataan batas pada IUPHHK hutan alam terkendala oleh ketidakjelasan penataan tata guna hutan dan lahan. Proses padu serasi Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) yang dilakukan secara *topdown* tidak menyelesaikan masalah bahkan lebih memberikan dampak negatif kepada sosial ekonomi masyarakat (Kartodihardjo & Supriono, 2000).

Masalah lain adalah adanya konflik atas areal hutan yang terjadi akibat adanya permasalahan penataan ruang di sektor kehutanan. Permasalahan timbul akibat adanya kebutuhan sektor lain dan masyarakat terhadap lahan untuk perkebunan, transmigrasi, pertambangan dan pemukiman. Keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 2010 mengenai Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan, mewadahi perubahan pada kawasan hutan secara parsial melalui proses tukar menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan (Nurrochmat, 2010).

<sup>7</sup>Pengamatan pada hasil penilaian sertifikasi PHPL yang dilakukan

oleh penulis pada UM IUPHHK hutan alam provinsi Kalimantan Tengah tahun 2013

Tabel 1. Parameter ACF pada kebijakan sertifikasi PHPL  
 Table 1. ACF parameters in SFM certification policy

No No	Faktor Factor	Parameter Tetap Relatively Stable Parameter		
1.	Permasalahan dasar <i>Basic attributes</i>	Re-Investasi rendah akibat biaya transaksi yang tinggi, tumpang tindih kewenangan dalam penataan ruang dan tenurial yang diidentifikasi sebagai permasalahan utama IUPHHK hutan alam		
2.	Distribusi dasar sumber daya <i>Basic distribution of resources</i>	Perbedaan tujuan dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi PHPL akibat beda peran dan hubungan antar parapihak yang berkepentingan dan cara pandang terhadap permasalahan di hutan alam.		
3.	Struktur dan nilai dasar sosial <i>Fundamental sociocultures value</i>	Kerusakan hutan akibat lemahnya tingkat kepatuhan atas kebijakan yang diberlakukan pada pengelolaan hutan alam. Dilihat melalui tingginya biaya transaksi kehutanan yang terjadi dalam implementasi kebijakan pendukung pengelolaan hutan		
4.	Peraturan yang berlaku <i>Basic constitutional structure</i>	Perubahan proses sertifikasi PHPL yang menunjukkan penguatan peran LSM dalam Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK) sebagai unsur masyarakat sipil dan upaya perbaikan tata kelola kehutanan.		
Parameter eksternal External System				
		2000 - 2002	2002 - 2009	2009 - 2015
1.	Perubahan kondisi sosial ekonomi <i>Changes in socioeconomics conditions</i>	Pemerintah sebagai regulator juga pelaksana sistem penilaian	Ketentuan penilaian dilakukan oleh pihak ketiga (LPI) untuk menjaga obyektivitas penilaian	Keterlibatan masyarakat dalam wadah JPIK dalam mengawasi proses penilaian sertifikasi PHPL
2.	Perubahan pada opini publik <i>Changes in public opinion</i>	Sertifikasi PHPL sebagai bagian dari penilaian kinerja	Sertifikasi PHPL sebagai bagian dari penilaian kinerja dan pembinaan kinerja IUPHHK hutanalam	Sertifikasi PHPL dilakukan secara <i>mandatory</i> sebagai upaya pemenuhan permintaan pasar
3.	Perubahan pada sistem koalisi pemerintahan <i>Changes in systemic governing coalition</i>	Otonomi daerah dimana kewenangan diberikan penuh kepada pemerintah daerah	Kebijakan regulasi atas sertifikasi kembali ke pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pihak ketiga (LPI) yang diakreditasi oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN)	
4.	Kebijakan politik dan pengaruh dari subsistem lain <i>Policy decision and impacts from other subsystem</i>	Kerja sama internasional dalam menghadapi isu lingkungan global	Tekanan dari pasar kayu internasional terhadap tata kelola kehutanan di Indonesia dan legalitas produk kayu. Ditindaklanjuti dalam bentuk perjanjian kerja sama yang mengikat.	
<b>Arah Kebijakan Policy decision</b>		PHPL sebagai penilaian kinerja sebagai dasar perizinan IUPHHK hutan alam	Sertifikasi PHPL sebagai dasar pembinaan untuk perbaikan kinerja IUPHHK hutan alam	Sertifikasi PHPL untuk membuka peluang pasar kayu internasional melalui upaya pembuktian perbaikan tata kelola kehutanan

Sumber (Source) :Data primer, 2016 (Primary data, 2016).



Tabel 2. Para pihak pemegang kepentingan dalam koalisi  
 Table 2. Coalition of stakeholders

Aktor Actor	2000 - 2002	2002 - 2009	2010 - 2015
Koalisi A A coalition	1. Pemerintah pusat 2. Pemerintah daerah	1. Pemerintah 2. Lembaga Penilai Independen 3. FLEGT	1. Pemerintah 2. Lembaga Penilai Independen 3. FLEGT
Koalisi B B coalition	1. UM IUPHHK hutan alam 2. Masyarakat madani (perkembangan selanjutnya tergabung dalam JPIK)	1. UM IUPHHK hutan alam 2. Jaringan pemantau Independen Kehutanan (JPIK)	1. UM IUPHHK hutan alam 2. Jaringan pemantau Independen Kehutanan (JPIK)

Sumber (Source): Data primer, 2016 (Primary data, 2016).

### C. Koalisi dalam proses kebijakan sertifikasi PHPL

Pembagian proses kebijakan sertifikasi PHPL berdasarkan pembagian periode waktu memperlihatkan adanya dinamika pada beberapa parameter ACF sebagaimana diuraikan pada Tabel 1.

Analisis pada peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan hasil dari wawancara membagi para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam perumusan dan penetapan kebijakan aturan mewajibkan sertifikasi PHPL menjadi dua logika sistem yang dipercayai dan dijalankan oleh aktor (*belief system*) yaitu kepatuhan dan nilai benda. Sebagaimana Sabatier & Weible (2015) menjelaskan bahwa kerangka pikir ACF mengenal dua arah sistem logika yaitu (1) logika kepatuhan pada legal formal yang berlaku dan (2) logika konsekuensi atas sikap untuk memaksimalkan nilai benda.

Koalisi yang pertama (Koalisi A) adalah pihak atau aktor yang menggunakan sertifikasi dengan tujuan untuk menunjukkan kepatuhan terhadap aturan yang berlaku pada pengelolaan hutan alam. Koalisi yang kedua (Koalisi B) adalah pihak atau aktor yang menggunakan sertifikasi dengan tujuan untuk memaksimalkan nilai sumber daya. Nilai sumber daya yang dimaksudkan dalam

definisi koalisi B adalah peningkatan nilai kualitas ekologi, ekonomi kayu baik harga maupun peluang pasar, dan terjaganya kondisi sosial masyarakat sekitar hutan alam. Pembagian aktor ke dalam koalisi A dan Koalisi B sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 2.

Dapat dilihat bahwa analisis dengan menggunakan kerangka pikir ACF menghasilkan arahsertifikasi PHPL *mandatory* lebih kepada pemenuhan kepatuhan terhadap peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Tujuan untuk memaksimalkan nilai kayu diinginkan hanya sebatas memperluas peluang pasar. Sementara itu tujuan untuk memaksimalkan nilai sumber daya terutama peningkatan nilai kualitas ekologi hutan alam masih belum dapat dicapai.

Sementara kenyatannya permasalahan yang terjadi pada pengelolaan hutan alam umumnya terjadi akibat permasalahan yang lebih mendasar. Masalah yang timbul akibat kepastian kawasan, permasalahan tenurial, dan konflik wewenang antara pusat dan daerah akan menghasilkan aturan kebijakan yang disinsentif bagi pelaksana kebijakan. Sebagai contohnya, proses alih fungsi areal hutan alam menjadi areal hutan tanaman atau perkebunan yang tidak dibarengi dengan pengelolaan selanjutnya adalah fenomena

lemahnya kebijakan penggunaan lahan nasional dan pelemahan aspek-aspek politik ekonomi (Kartodihardjo & Supriono, 2000).

Dwiprabowo & Suwarno (2013) dalam risetnya menyatakan bahwa dalam memahami pilar *good corporate governance* bobot tertinggi ada pada peran pemerintah sebagai pembuat peraturan perundangan, kedua adalah peran dunia usaha sebagai pelaksana aturan, dan yang ketiga adalah peran rakyat sebagai yang menerima dampak. Dalam hal tersebut tampaknya sebagai penyusun regulasi atau peraturan, pemerintah terkendala akibat ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang kemudian menjadikan permasalahan terkait hutan alam produksi semakin besar.

Masalah penataan ruang yang masih belum pasti, bias wilayah administrasi dan bias antar sektor dengan kepentingannya pada akhirnya menimbulkan permasalahan tumpang tindih (Nurrochmat, 2010).

Masalah yang terus menerus timbul adalah adanya konflik pengelolaan sumber daya alam. Contohnya adalah kasus penambangan ilegal di kawasan hutan adalah akibat dari posisi status kawasan sebagai *state property* tidak diikuti penguatan kelembagaan sehingga membentuk kelembagaan ilegal (Kartodihardjo, 2006)

Melihat kondisi yang kemudian timbul akibat tidak terintegrasinya peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan konflik yang terjadi atas kewenangan sumber daya maka dapat dikatakan bahwa kepatuhan terhadap peraturan pemerintah sebagaimana ditunjukkan pada arah kecenderungan koalisi dominan dalam sertifikasi PHPL belum menunjukkan adanya perbaikan tata kelola di sektor kehutanan. Kenyataannya masih diberlakukan peraturan perundangan sektor kehutanan yang bertentangan dengan konsep kelestarian hutan seperti diperbolehkannya izin pertambangan di areal hutan produksi. Setelah melihat dampak yang terjadi secara menyeluruh maka pada akhirnya dirasakan

perlu untuk dilakukan evaluasi atas kebijakan lingkungan yang dihasilkan oleh pemerintah.

#### **IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Hasil analisis pada kebijakan dan pelaksanaan peraturan sertifikasi PHPL di Indonesia menggunakan pendekatan ACF menunjukkan bahwa sejak awal ditetapkan sertifikasi tidak terfokus pada penilaian proses kegiatan pengelolaan untuk meningkatkan kualitas nilai sumber daya hutan dan masyarakat sekitarnya. Pelaksanaan peraturan sertifikasi PHPL lebih hanya untuk memenuhi syarat kepatuhan terhadap regulasi pemerintah. Kepentingan ini dipertentangkan dalam agenda proses penetapan kebijakan sertifikasi PHPL. Saat pelaksanaan sertifikasi PHPL hanya untuk pemenuhan kewajiban atas pelaksanaan peraturan pemerintah maka dampaknya akan muncul biaya transaksi yang tinggi pada kegiatan pengelolaan hutan alam. Tingginya biaya transaksi akan memengaruhi tingkat keberlangsungan ekologi dan produksi yang pada akhirnya akan memberi dampak penurunan tingkat kelestarian hutan

##### **B. Saran**

Sertifikasi PHPL seharusnya untuk pemenuhan atas standar kriteria dan indikator pengelolaan hutan yang lestari dengan tujuan pokok terselesaikannya persoalan dasar perusahaan hutan alam produksi. Adapun kepatuhan atas peraturan pemerintah sebagai bagian di dalamnya. Untuk itu, koalisi B dengan kepentingan yang berpihak terhadap pelaksanaan sertifikasi pada proses untuk meningkatkan nilai sumber daya hutan perlu memperkuat diri untuk mendorong perubahan kebijakan sertifikasi tersebut

#### **UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)**

Terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak Prof.Dr.Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS.,

dan Bapak Dr.Ir. Azis Khan, MSc. Penulis juga menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Lembaga Penilai Independent (LPI), FLEGT, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan seluruh penggiat sertifikasi hutan atas bantuan dan dukungannya dalam pengumpulan data. Terima kasih juga penulis sampaikan untuk seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Semoga karya ilmiah ini dapat bermanfaat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bass, S. (1998). *Forest certification: The debate about standards*. (Paper 23b). London: Rural Development Forestry Network.
- Bungin, H. M. (2007). *Penelitian kuantitatif: Komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Cresswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. (3<sup>rd</sup> ed.). California: Sage Publication.
- Dunn, W. (2003). *Analisis kebijakan publik*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiprabowo, H., & Suwarno, E. (2013). Komponen dan bobot dari kriteria dan indikator tata kelola perusahaan kehutanan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 10(2), 89-186.
- Elliot, C., & Schlaepfer, R. (2001). Understanding forest certification using the advocacy coalition framework. *Forest Policy and Economics*, 2, 257 - 266.
- FLEGT. (2009). *Fasilitas FLEGT: Apa yang dimaksud dengan kesepakatan kemitraan sukarela-Pendekatan Uni Eropa*. Finlandia: European Forest Institut.
- FLEGT. (2015). *Implementing the Indonesia-EU Voluntary Partnership Agreement*. (Annual Report, May 2014-April 2015). Jakarta: FLEGT Voluntary Partnership Agreement.
- FSC. *History: An innovative idea takes root*. Retrieved June 20 from <https://ic.fsc.org/our-history.17.htm>.
- Gullison, R. (2003). Does forest certification conserve biodiversity? *Oryx*, 37, 153 - 165.
- Gultom, M., Astana, S., Effendy, R., & Kurniawan, A. (2014). Sistem verifikasi legalitas kayu dan perbandingannya dengan sertifikat sukarela pada level industri. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(3), 193-309.
- Kartodihardjo, H., Nagara, G., Situmorang, A.W. (2015). Transaction cost of forest utilization licenses: Istitutional issue. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 21(3), 184-191.
- Kartodihardjo, H., & Supriono, A. (2000). *Dampak pembangunan sektoral terhadap konversi dan degradasi hutan alam*. Bogor: CIFOR.
- Kartodihardjo, H. (2006). Masalah kelembagaan dan arah kebijakan kehutanan: Studi tiga kasus. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 12(3), 14-25.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 208/Kpts-II/2003 tentang Tata Cara Penilaian Kinerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam di Unit Manajemen dalam rangka Pengelolaan Hutan Secara Lestari.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 4795/Kpts-II/2002 tentang Kriteria dan Indikator Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari pada Unit Pengelolaan.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 09.1/kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Pengelolaan Hutan Produksi Secara Lestari.
- Khan, A., Kartodihardjo, H., Sudomo, S., & Darusman, D. (2010). Kebijakan usaha kehutanan Indonesia: Sebuah analisis diskursus Indonesia. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika (JMHT)*, XVI (2), 101-111.
- Nurrochmat, D. (2010). *Membongkar mitos dan fakta seputar kehutanan*. Jakarta: INDEF.
- Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.1/VI-BPPHH/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.14/VI-BPPHH/2014 tentang Standar dan Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan Verifikasi Legalitas Kayu (VLK).
- Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.8/VI-BPPHH/2011 tentang Standar dan Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan Verifikasi Legalitas Kayu (VLK).
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.43/Menhut-II/2014 tentang Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Pduksi lestari dan Verifikasi Legalitas kayu pada Pemegang Izin atau pada Hutan Hak.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.95/Menhut-II/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 43/Menhut-II/2014 tentang Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.38/Menhut-II/2009 tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada

- Pemegang Izin atau pada Hutan Hak.
- Rametsteiner, E., & Simula, M. (2002). *Forest certification – An instrument to promote sustainable forest management?*. Vienna: Institute of Forest Sector Policy and Economics, University of Agricultural Sciences.
- Sabatier, P.A. (1998). The advocacy coalition framework: Revision and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98- 30.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2015). Panduan kerangka koalisi advokasi. In Fischer (Ed.). *Handbook analisis kebijakan publik: Teori politik dan metode*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Suhendang, E. (2013). Perkembangan paradigma kehutanan. In D. Suhardjito, & R. Haryanto (Eds.). *Pembangunan kehutanan Indonesia baru: Refleksi dan inovasi pemikiran*. Bogor: IPB Press.
- Sutton, R. (1999). *The policy process: An overview*. London: Overseas Development Institute
- Watts, C.M., Pile, L.S., & Straka, T.J. (2012). Sustainability and forest certification as a framework for a capstone forest resource management plans course. *Journal of Forestry*, 2(3), 159-166.