

Paradigma

Jurnal Masalah Sosial, Politik dan Kebijakan

Peran Bank Dunia dalam Pengelolaan Hutan Indonesia

Asep Saepudin

Kebijakan Neo-Kolonialisme Pemerintah Israel pasca Kesepakatan Damai Israel-Palestina

Kurniawan Adi Prasetyo dan Harmiyati

Reduksionisme Lokalitas dalam Television ADS: Sebuah Wacana Imperialisme Budaya

Djati Prasetyani Hadi

Sistem Demokrasi: Marketing Politik dan Jaminan Kebenaran Informasi

Heroe Poerwadi

Pembelajaran Berbasis Inkubator Bisnis (Business Incubator Based Learning/BIBL) untuk Mengembangkan Jiwa Kewirausahaan

Eny Endah Pujiastuti

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemampuan Usaha Kecil Menengah (UKM) Menembus Pasar Luar Negeri (Studi pada UKM Kerajinan di Gamplong, Moyudan, Sleman, Yogyakarta)

Sigit Haryono

Volume 15, Nomor 1, Januari 2011

ISSN : 1410-



Paradigma

Jurnal Masalah Sosial, Politik dan Kebijakan

PENANGGUNG JAWAB
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

REDAKTUR PELAKSANA
Dra.Harmiyati,MSi.

PENYUNTING AHLI
Mochtar Mas' oed (UGM)
Purwo Santoso (UGM)
Agus Dwiyanto (UGM)
Ana Nadya Abrar (UGM)

DEWAN PENYUNTING
Muh. Edy Susilo
Sigit Haryono
Anik Yuniarti

BENDAHARA
Ida Wiendijarti

SIRKULASI & DISTRIBUSI
Sugiarto

Christian Hernowo

ALAMAT REDAKSI
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta
Jl. Babarsari No. 2 Yogyakarta 55281
Telp. (0274) 485268, 486991
Fax. (0274) 487147

Paradigma diterbitkan empat kali dalam satu tahun sebagai media informasi karya ilmiah untuk bidang kajian sosial dan politik serta masalah-masalah yang menyangkut faktor penyebab, maupun analisis menyeluruh kebijakan baik di sektor pemerintah maupun swasta

Redaksi menerima naskah berupa artikel ilmiah, ringkasan hasil penelitian dan resensi buku

Redaksi berhak untuk menyunting isi naskah tanpa mengubah substansi.

Paradigma

Jurnal Masalah Sosial, Politik dan Kebijakan

DAFTAR ISI

1-15

Peran Bank Dunia dalam Pengelolaan Hutan Indonesia

Asep Saepudin

16-27

Kebijakan Neo-Kolonialisme Pemerintah Israel pasca Kesepakatan Damai Israel-Palestina

Kurniawan Adi Prasetyo dan Harmiyati

28-41

Reduksionisme Lokalitas dalam Television ADS: Sebuah Wacana Imperialisme Budaya

Djati Prasetyani Hadi

42-55

Sistem Demokrasi: Marketing Politik dan Jaminan Kebenaran Informasi

Heroe Poerwadi

56-63

Pembelajaran Berbasis Inkubator Bisnis (Business Incubator Based Learning/ BIBL) untuk Mengembangkan Jiwa Kewirausahaan

Eny Endah Pujiastuti

64-73

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kemampuan Usaha Kecil Menengah (UKM) Menembus Pasar Luar Negeri (Studi pada UKM Kerajinan di Gamplong, Moyudan, Sleman, Yogyakarta)

Sigit Haryono

PERAN BANK DUNIA DALAM PENGELOLAAN HUTAN INDONESIA DI ERA REFORMASI

Asep Saepudin

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional UPN "Veteran" Yogyakarta

Jl. Babarsari 2 Yogyakarta

Email: saepudin_asep@yahoo.com

Abstrak

This paper describe that World Bank's role in forestry management in Indonesia, have changed. In new order era, the world Bank's role in Indonesian forestry has given opportunity for increasing forest degradation. It was caused by strategy and policy of World Bank, that developed for three goals, -economic growth, population growth and poverty reduction in Java island specially-, without considering social and environment aspects. Development of sustainable development paradigm in global level, has effected world bank to change orientation, strategy and policy in forestry. Some of them are through optimizing the forest potensial to decrease poverty, integration between forest aspects with economy sustainable development, protection for forest global values and the loan scheme reformation. In Indonesia, The important changes in forestry management in reformation era, are: first, to create "Hutan Lestari" manegement through forest sertification and secondly, beginning to adopt people involvement in forestry management.

Key Words: *Sustainable Development Paradigm, Forestry Management, World Bank's Role, Reformation Era*

A. Latar Belakang

Salah satu sumber daya alam terpenting yang menjadi perhatian masyarakat dunia dan mengalami kerusakan yang berarti adalah hutan. Hutan bagi masyarakat dunia merupakan jantungnya kehidupan di bumi, oleh karenanya kerusakan hutan akan sangat mengganggu keseimbangan ekosistem global. Sejak tahun 1960 telah terjadi kerusakan hutan, utamanya hutan hujan tropis, sebanyak seperlima dari total hutan tropis di dunia (primahendra, 2002: 10). Hal ini yang melatarbelakangi lahirnya proposal "*forest principle*" dalam KTT Bumi di Rio tahun 1992, yang disposori oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Kanada. Munculnya proposal ini menjadi awal konflik utara-selatan, sehingga memunculkan sebagian pemikiran bahwa isu lingkungan merupakan "kapitalisme" gaya baru.

Bagi Indonesia, selama 32 tahun pemerintahan Orde baru, manajemen/pengelolaan hutan Indonesia telah mengakibatkan penyusutan wilayah hutan Indonesia sangat signifikan yaitu sekitar 40 juta hektar (Kompas, 20 Juli 2000). Kondisi ini merupakan sesuatu yang wajar, ketika semasa orde baru, hutan-hutan tropis Indonesia menjadi motor pertumbuhan ekonomi. Namun menurut Andrinof A. Chaniago, rusaknya hutan merupakan akibat paradigma pembangunan yang sangat elitis (dalam Isaeni, 2001: 43). Kerusakan hutan juga diakibatkan oleh besarnya tingkat penebangan kayu liar. Perkiraan tidak resmi Bank Dunia (1999) menyatakan bahwa Indonesia kehilangan 1,5 juta ha hutan setiap tahunnya selama 12 tahun terakhir (www.dte.org, 21/8/2004). Studi yang dilakukan oleh Program Manajemen Hutan Tropis

Indonesia-Inggris (PMHTI) menunjukkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan industri pemrosesan kayu, telah terjadi penebangan liar sebanyak 640.000 ha hutan (www.dte.org, 21/8/2004).

Selama orde baru sejak tahun 1970-an, penebangan kayu yang dilakukan pemerintah telah mengakibatkan adanya pengalihan tanah dari masyarakat penghuni hutan kepada perusahaan-perusahaan serta sumber penghidupan mereka dirusak. Beberapa tahun menjelang berakhirnya orde baru, pentingnya pengelolaan sumber daya alam yang berbasis masyarakat makin diakui secara meluas. Aliansi yang semakin kuat antara masyarakat adat dan organisasi lingkungan juga mendorong peningkatan tekanan yang lebih besar terhadap pemerintah Indonesia dengan negara kreditur, seperti Inggris, untuk menempatkan reformasi hak atas tanah dalam Agenda mereka. MPR telah mengakui bahwa hukum agraria dan sumber daya alam yang ada sekarang lemah dan saling bertentangan, dan diperlukan reformasi (www.dte.org, 21/8/2004). Lahirnya Perpu No.1 tahun 2004 tentang kehutanan merupakan sinyal perhatian pemerintah atas masalah kehutanan, walaupun secara substansial masih banyak pertentangan.

Selama orde baru sejak tahun 1970-an, penebangan kayu yang dilakukan pemerintah telah mengakibatkan adanya pengalihan tanah dari masyarakat penghuni hutan kepada perusahaan-perusahaan serta sumber penghidupan mereka dirusak. Beberapa tahun menjelang berakhirnya orde baru, pentingnya pengelolaan sumber daya alam yang berbasis masyarakat makin diakui secara meluas. Aliansi yang semakin kuat antara masyarakat adat dan organisasi

lingkungan juga mendorong peningkatan tekanan yang lebih besar terhadap pemerintah Indonesia dengan negara kreditur, seperti Inggris, untuk menempatkan reformasi hak atas tanah dalam Agenda mereka. MPR telah mengakui bahwa hukum agraria dan sumber daya alam yang ada sekarang lemah dan saling bertentangan, dan diperlukan reformasi (www.dte.org, 21/8/2004). Lahirnya Perpu No.1 tahun 2004 tentang kehutanan merupakan sinyal perhatian pemerintah atas masalah kehutanan, walaupun secara substansial masih banyak pertentangan.

Selama orde baru sejak tahun 1970-an, penebangan kayu yang dilakukan pemerintah telah mengakibatkan adanya pengalihan tanah dari masyarakat penghuni hutan kepada perusahaan-perusahaan serta sumber penghidupan mereka dirusak. Beberapa tahun menjelang berakhirnya orde baru, pentingnya pengelolaan sumber daya alam yang berbasis masyarakat makin diakui secara meluas. Aliansi yang semakin kuat antara masyarakat adat dan organisasi lingkungan juga mendorong peningkatan tekanan yang lebih besar terhadap pemerintah Indonesia dengan negara kreditur, seperti Inggris, untuk menempatkan reformasi hak atas tanah dalam Agenda mereka. MPR telah mengakui bahwa hukum agraria dan sumber daya alam yang ada sekarang lemah dan saling bertentangan, dan diperlukan reformasi (www.dte.org, 21/8/2004). Lahirnya Perpu No.1 tahun 2004 tentang kehutanan merupakan sinyal perhatian pemerintah atas masalah kehutanan, walaupun secara substansial masih banyak pertentangan.

Berakhirnya Orde Baru yang telah melahirkan era reformasi dan demokratisasi, memunculkan harapan adanya pengelolaan

hutan Indonesia yang lebih baik. Demokratisasi yang ditandai dengan kebijakan otonomi daerah dan pengembangan mekanisme konsultasi dan kontrol publik, diharapkan mampu membangun partisipasi lokal yang melibatkan peran seluruh lapisan masyarakat (perambah hutan dan pemerintah daerah) dalam proses pengelolaan, pendayagunaan dan perlindungan hutan.

Indonesia, sebagai negara yang memiliki hutan tropis yang luas, manajemen hutannya banyak mendapat perhatian masyarakat dunia, khususnya lembaga keuangan Internasional seperti *International Monetary Fund* (IMF), *Consultative Group on Indonesia* (CGI) dan *World Bank*. Porter dan Brown mengemukakan bahwa Peran lembaga keuangan multilateral tersebut sangatlah penting sehubungan dengan bantuan keuangan yang mereka alirkan kepada negara-negara berkembang setiap tahunnya ditujukan untuk mendukung strategi pembangunan dan kebijakan ekonomi tertentu (dalam Isnaeni, 2001: 49). Namun demikian Bank Dunia berbeda dengan IMF dan lembaga donor lainnya karena Bank Dunia memiliki kewenangan, yang tidak hanya sebagai pemberi pinjaman dan investasi tetapi Bank Dunia juga telah mengucurkan banyak dana untuk membiayai sektor-sektor pembangunan yang sangat sensitif terhadap lingkungan seperti energi dan pembangkit daya (*power plant*), transportasi dan pertanian.

Laporan Bank Dunia yang tidak diterbitkan menyebutkan bahwa proyek untuk pembangunan sumber daya manusia paling rendah yaitu 1610,3 juta US \$, dibandingkan proyek pembangunan infrastruktur 2992,9 juta US \$, energi dan industri mencapai

5069,6 juta US \$ dan pertanian 3168,7 juta US \$ (INFID, 2000: 21). Oleh karena itu Piddington menyebut Bank Dunia sebagai lembaga keuangan internasional yang memiliki "*comparative advantage*" dalam menghubungkan pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dengan kondisi lingkungan yang diharapkan suatu negara (dalam Isnaeni, 2001: 49).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalahnya adalah bagaimana peran Bank Dunia terhadap pengelolaan hutan Indonesia di era reformasi? Pembahasan hasil penelitian ini akan dibagi ke dalam tiga bagian, bagian pertama membahas tentang kondisi dan pengelolaan hutan Indonesia sebelum reformasi. Bagian kedua mengulas tentang Peran Bank Dunia Dalam Pengelolaan Hutan di Indonesia, baik sebelum maupun di era reformasi. Bagian terakhir mengulas tentang dampak peran Bank Dunia terhadap pengelolaan hutan Indonesia.

C. Metode Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yaitu data yang berasal dari buku-buku teks, jurnal, majalah, laporan lembaga nasional dan internasional serta surat kabar yang berkaitan dengan peran Bank Dunia dalam pengelolaan hutan Indonesia. Teknik analisis data yang digunakan adalah kualitatif, artinya bahan-bahan kepustakaan yang telah dikumpulkan akan disusun secara sistematis dan dianalisis berdasarkan tinjauan pustaka yang digunakan serta perumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini. Analisis data akan didasarkan

atas dua hal yaitu: *pertama*, kebijakan peran Bank Dunia yang berhubungan dengan pengelolaan hutan, khususnya pengelolaan hutan Indonesia. *Kedua*, pengelolaan hutan Indonesia serta kondisi kehutanan di era reformasi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi kebijakan. Pendekatan ini diharapkan dapat menggambarkan kebijakan atau peran Bank Dunia tentang Pengelolaan Hutan di Indonesia serta dampaknya bagi kondisi dan pengelolaan hutan Indonesia.

D. Kerangka Konseptual

Rejim internasional

Rejim Internasional disebut juga institusi internasional atau dalam pengertian yang lebih sempit adalah organisasi internasional. Haas (1980: 223) mengartikan rejim sebagai “pengakuan atas seperangkat aturan (*rules*) yang direncanakan oleh beberapa pemerintah atau aktor-aktor non pemerintah untuk mengatur tingkah laku anggotanya, yang apabila tingkah laku tersebut tidak dikelola dengan baik cenderung akan menimbulkan konflik”. John Ruggie (dalam Keohane 1999: 292) mendefinisikan rejim sebagai “seperangkat harapan atau tujuan bersama, adanya *rules dan regulations*, rencana-renana, kekuatan organisasi, dan komitmen keuangan yang telah diterima oleh sekelompok negara”. Sedangkan Krasner (dalam Hasenclaver *et. al* 1997: 9) merumuskan rejim sebagai “seperangkat *principles* (prinsip-prinsip), *norms* (norma), *rules* (aturan) dan *procedures* (prosedur) pembuatan kebijakan yang disepakati oleh beberapa negara, baik yang secara eksplisit maupun implisit dalam bidang hubungan internasional”. Berdasarkan beberapa definisi rejim tersebut, setidaknya ada empat komponen suatu rejim internasional yaitu *principles, norms, rules dan procedures*.

Procedures (Prosedur) merupakan cara-cara untuk melaksanakan atau

mencapai tujuan suatu rejim. Terdapat empat jenis prosedur dalam rejim internasional (Haas 1980: 225-226): *common framework, Joint facility, common policy*, serta *Single Policy*. Merujuk pada empat bentuk prosedur tersebut, rejim Bank Dunia masuk dalam kategori *Joint facility*, dimana pinjaman pembangunan yang diberikan diharapkan dibarengi dengan berbagai penyesuaian kebijakan anggota rejim. Hal ini terlihat ketika adanya perhatian Bank Dunia terhadap isu lingkungan dalam struktur organisasinya serta dijadikannya isu lingkungan sebagai bagian syarat pinjaman pembangunan. Bank Dunia, sebagai rejim keuangan internasional, merupakan salah satu contoh rejim dimana kekuasaan dan kepentingan *inisiator* sangat dominan. Patricia Adams mengemukakan bahwa walaupun visi Bank Dunia adalah perdamaian dan kesejahteraan dunia, namun pendirinya, John Maynard Keynes, bukanlah seorang yang percaya dengan sistem demokrasi dan keputusan publik. Pemikiran Keynes ini dikembangkan dalam sistem organisasi Bank Dunia yang mengupayakan sedemikian rupa agar lembaga ini steril dari pengaruh politik negara manapun sebagaimana tertuang dalam *articles of agreement* dari Bank Dunia bahwasanya manajemen dan staf “*owe their duty entirely to the bank and to no other authority*” (dalam Isnaeni, 2001: 52). Bias kebijakan Bank Dunia dilengkapi dengan model pendekatan makro ekonomi dan kesalahan penerapannya di lapangan, karena didasarkan asumsi bahwa tidak seperti aset buatan manusia, sumber daya alam adalah tidak terbatas dan karenanya tidak akan habis walaupun dieksploitasi besar-besaran. Asumsi ini jelas sangat berbeda dengan asumsi-asumsi ekologis yang mengemukakan bahwa sumber daya alam juga memiliki keterbatasan, sehingga melahirkan konsep “*the limits to growth*”. Konsep rejim internasional juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip kedaulatan dan *self-interest* suatu negara karena sifat atau bentuk politik dunia lebih mengarah pada desentralisasi daripada

bentuk hirarki. Kondisi ini berakibat lemahnya prinsip dan aturan dalam rejim internasional bila dibandingkan dengan masyarakat domestik. Dalam sistem ekonomi politik dunia dengan berkembangnya interdependensi, telah terjadi peningkatan kerjasama antar pemerintah untuk memecahkan masalah bersama dan mengejar tujuan-tujuan lainnya tanpa menjadikan diri mereka (negara-bangsa) sebagai subordinat dari sistem pengawasan yang berbentuk hirarki (Keohane 1999: 297).

Bentuk-bentuk tugas rejim ini dimaksudkan untuk menganalisis peran yang dilakukan oleh Bank Dunia dan pengaruhnya terhadap manajemen hutan Indonesia di era reformasi. Oran R. Young mengemukakan terdapat lima bentuk tugas rejim internasional yaitu: *Regulatory regimes, procedural regimes, programmatic regimes, generative regimes, serta functional combinations* (Young, 1999: 26-35).

Berdasarkan tugas-tugas yang dijalankan World Bank serta pengertian tugas rejim tersebut, maka World Bank termasuk dalam *Programmatic regimes*, yaitu suatu rejim baru yang dibentuk untuk memonitoring atau melakukan penilaian atas program-program rejim yang ada (induk) untuk memperluas dan memperdalam pengetahuan bersama tentang masalah-masalah yang dihadapi rejim yang bersangkutan. *World Bank* sendiri merupakan salah satu lembaga khusus PBB (Perserikatan bangsa-Bangsa), yang walaupun memiliki visi perdamaian dan kesejahteraan dunia, dalam prakteknya lebih mengedepankan pertimbangan komersial, liberalisasi ekonomi, pasar bebas, privatisasi dan pendekatan makro ekonomi lainnya, yang mana nilai-nilai ini merupakan karakter dari *Sistem Bretton Woods* (Winters dalam Isnaneni, 2001: 52). Dampak dari karakter Bank Dunia tersebut, yang tercermin dalam program dan kebijakannya, telah meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara yang mendapatkan bantuannya seperti Indonesia. Karakter ini yang

mengakibatkan adanya anggapan bahwa Bank Dunia yang mendorong kerusakan lingkungan. Namun demikian seiring berkembangnya isu lingkungan global, Bank Dunia telah melakukan berbagai perubahan kebijakan dalam program-program bantuan pembangunan, Seperti tercermin dalam *enviromental lending, special financing mechanisms* dan *staff resources*. Penelitian ini memfokuskan bagaimana peran Bank Dunia terhadap bidang kehutanan khususnya dalam manajemen hutan Indonesia serta dampaknya terhadap manajemen dan kondisi hutan Indonesia.

E. Pembahasan

1. Kondisi dan Pengelolaan Hutan di Indonesia sebelum Reformasi

Pengelolaan hutan secara umum (sejak tahun 1970-an) melahirkan eksploitasi hutan, baik secara langsung oleh negara berkembang maupun peran negara maju yang melakukan eksploitasi dengan secara tidak langsung dengan menjadikan produk hutan sebagai bahan baku kegiatan industrinya. Bagi Indonesia, selama pemerintahan orde baru, hutan merupakan sumber pemasukan negara yang cukup besar. Seperti ditulis oleh Dodi Nandika (2005) Pada rentang waktu tahun 1980-an hingga 1990an devisa dan pendapatan negara meningkat tajam, infrastruktur berkembang, pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di berbagai wilayah terpencil bermunculan, penyerapan tenaga kerja luar biasa banyaknya, mulai dari tenaga tidak terdidik hingga tenaga terdidik. Sebagai contoh, nilai ekspor hasil hutan Indonesia pada tahun 1993 yang mencapai 26,9 % dari seluruh nilai ekspor non minyak, bahkan pada periode 1994-1997 industri hasil hutan telah menghasilkan US \$ 9 Milyar per tahun atau rata-rata 7 % dari Produk Domestik Bruto (PDB). Sementara itu, 65 juta rakyat Indonesia menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan dan industri hasil hutan, termasuk penduduk "asli" yang tinggal di sekitar hutan, para transmigran dan tenaga kerja di berbagai bidang kehutanan (Departemen Kehutanan dan Perkebunan, 1999). Pertengahan tahun 1980-an, Indonesia menjadi produsen kayu lapis yang diperhitungkan di

tingkat dunia. Sejak tahun 1988, market share produk kayu lapis Indonesia telah menguasai hampir 50 % kayu lapis dunia dan menempatkan Indonesia sebagai pemimpin pasar yang sangat tangguh sampai dengan dibubarkannya Badan Pemasaran Bersama (BPB) Apkindo awal tahun 1998. Sampai dengan awal tahun 1990-an, sektor kehutanan memberikan kontribusi terhadap pendapatan nasional kedua terbesar setelah migas, dan urutan ketiga dibawah migas dan tekstil sejak medio 1990-an (Dodik, 2005: 7).

Deforestasi adalah salah satu bentuk nyata dari sebuah kesalahan manajemen hutan di Indonesia, disamping faktor alami lainnya yang tidak terhindarkan. Seperti disebutkan oleh Meyers (dalam Prasetyo, 2004) bahwa masalah kehutanan seringkali ditimbulkan oleh faktor yang datangnya justru jauh dari hutan itu sendiri. Tata kepengurusan hutan (*forest governance*) yang lemah membawa implikasi serius terhadap kondisi hutan.

Oleh karenanya kerusakan hutan di Indonesia merupakan akibat dari berbagai kebijakan kehutanan selama orde baru, dimana semangatnya mengarah kepada eksploitasi hutan dan hanya cenderung untuk mengambil keuntungan ekonomi semata. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan deforestasi, yaitu: *pertama*, kegiatan konversi hutan menjadi perkebunan, pemukiman, pertambangan dan lain-lain. *Kedua*, penebangan liar serta *ketiga*, kebakaran hutan yang hampir setiap tahun terjadi dengan intensitas yang cukup besar (Dodi Nandika, 2005: 3).

Seperti telah digambarkan oleh Rachel Wrangham dalam Ida Aju dan Carol J. Pierce C (editor, 2003:24-42) dalam tulisannya "Diskursus Kebijakan yang Berubah dan Masyarakat Adat, 1960-1999", mengemukakan bahwa kebijakan Indonesia (dalam hal pemilikan lahan) dengan berbagai perubahan yang terjadi, telah menyebabkan terjadinya persaingan dan konflik kepemilikan di berbagai tingkatan mengenai hak atas lahan, pemanfaatan lahan atau sumber daya alamnya. Solusi yang diberikan pemerintah melalui seperangkat kebijakan justru telah mempertajam konflik dan menempatkan hutan sebagai objek eksploitasi.

Dimulai adanya UU No. 5/1967 tentang Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang Pertambangan, UU No. 1/1967 tentang Penanaman

Modal Asing serta UU no. 6/1967 tentang penanaman Modal Dalam Negeri ditambah 2 PP pada tahun 1970: PP No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, serta PP No. 33/1970 tentang Perencanaan Hutan, telah menjadikan sektor kehutanan sebagai sumber eksploitasi bagi pembangunan ekonomi dan melarang akses atau pemanfaatan sumber daya tersebut oleh masyarakat lokal. Kebijakan ini mengakibatkan terjadinya eksploitasi secara besar-besaran oleh para pemegang HPH untuk memacu perkembangan pengrusakan hutan. Pada tahun 1970, jumlah perusahaan HPH (Hak Penguasaan Hutan) yang aktif beroperasi hanya 45 unit, tetapi 10 tahun kemudian jumlah tersebut meningkat lebih dari 10 kali lipat menjadi 450 unit. Sampai akhir tahun 1996 jumlah perusahaan HPH yang beroperasi mencapai 565 unit dengan luas areal 60,1 juta hektar (Dephut dalam Dodi Nandika, 2005: 27). Luas areal HPH tersebut sudah setara dengan 90,7 % dari luas seluruh hutan produksi yang dimiliki Indonesia. Namun demikian pada tahun 2003 jumlah HPH yang aktif tinggal 270 unit dengan luas areal kurang lebih 28.06 juta hektar.

Secara bertahap luasan tersebut dipanen sekitar 15-30 juta m³ kayu bulat (logs) per tahun. Sementara itu perkembangan produksi kayu bulat selama periode 10 tahun terakhir mengalami fluktuasi. Produksi paling tinggi terjadi pada tahun 1997/1998 sampai tahun 2000 tingkat produksi berada di bawah rata-rata, bahkan pada tahun 2000-2002 produksi kayu bulat menurun dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pernyataan sejumlah Ornop lingkungan mengenai sidang Pre CGI di Indonesia 23-24 April 2001 mensinyalir bahwa Kebijakan pemerintah Indonesia pada awal tahun 1980-an telah "memaksa" dibangunnya industri perikanan (dengan inti industri kayu lapis) yang menyebabkan "overcapacity" industri perikanan (www.infid.be.joinstatement010420c...i.html). Akibatnya kesenjangan antara supply dan demand bahan baku kayu bulat di dalam negeri menjadi sangat besar. Lebih jauh laporan tersebut mengemukakan bahwa diperkirakan telah terjadi kesenjangan tidak kurang dari 40 juta m³. Kekurangan bahan baku kayu yang diperlukan untuk memasok industri perikanan Indonesia telah menyebabkan berkembangnya illegal logging di berbagai lokasi hutan dalam skala

volume yang sangat besar. Praktek pencurian kayu ini juga telah masuk ke berbagai kawasan hutan konservasi, misalnya Taman Nasional Tanjung Putting, Gunung Leuser, Kerinci Seblat dan Taman Nasional Kutai. Diperkirakan saat ini (2001) bahan baku kayu, sekitar 40 juta m³, yang dipergunakan oleh industri perkayuan di Indonesia berasal dari kayu curian.

Sejalan dengan peningkatan produksi kayu bulat, pendapatan negara melonjak secara fantastis, dari 6 juta USD pada tahun 1966 menjadi lebih dari 546 juta USD pada tahun 1974. pada tahun 1979 Indonesia menjadi produsen kayu bulat tropis terbesar di dunia dan menguasai 41 % pangsa pasar dunia. Sementara itu industri kayu olahan (*plywood, woodworking dan block board*) selama periode 1994 sampai dengan tahun 2002 mendatangkan devisa sebesar 2,7 Milyar USD (Dodi Nandika, 2005:29).

Industri Pulp dan kertas juga merupakan tumpuan pendapatan negara dari sektor kehutanan yang dari tahun ke tahun terus meningkat. Kapasitas produksi pulp meningkat dari 600 ribu ton tahun 1988 menjadi 5 juta ton dan 6,3 juta ton pada tahun 2000 dan 2001. Volume ekspor komoditas tersebut pada tahun 1999 mencapai 5 juta ton dengan nilai devisa 4 milyar USD. Indonesia telah menjadi produsen pulp terbesar kesembilan di dunia. Demikian halnya dengan industri kertas, dimana kapasitasnya meningkat dari 1,2 juta ton menjadi 8,3 juta ton selama periode yang sama. Bahkan kapasitas industri kertas pada tahun 2001 mencapai 10 juta ton dan menjadikan Indonesia sebagai negara terbesar kesebelas negara produsen kertas (Dodi Nandika, 2005:29).

Faktor lainnya yang turut berkontribusi dalam kerusakan hutan Indonesia adalah adanya konversi lahan dari hutan menjadi perkebunan. Djayadinigrat dan Amir dalam Dodi Nandika (2005) memeperkirakan bahwa sampai dengan tahun 1992 telah 12 juta hektar kawasan hutan yang diubah menjadi lahan pertanian dan 2,8 juta hektar lainnya untuk kegiatan pertambangan.

Kebijakan-kebijakan tersebut, sejak tahun 1970an, telah mengakibatkan deforestasi (menghilangnya lahan hutan) hutan Indonesia. Data yang berasal dari berbagai sumber, baik pemerintah Indonesia, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi internasional, menyebutkan tingginya kerusakan hutan Indonesia. Berdasarkan hasil

survei yang dilakukan pemerintah Indonesia, menyebutkan bahwa tutupan hutan pada tahun 1985 mencapai 119 juta hektar, yang bila dibandingkan dengan luas hutan tahun 1950, telah terjadi penurunan sebesar 27 % (www.isai.or.id/5/2/2008).

Antara tahun 1970-an hingga 1990-an, laju deforestasi diperkirakan 0,6 hingga 1,2 juta hektar (www.isai.or.id/5/2/2008). Namun angka tersebut diralat, ketika pemerintah dan Bank Dunia pada tahun 1999, bekerjasama melakukan pemetaan ulang atau survei pada areal tutupan hutan. Menurut survei tersebut, laju deforestasi rata-rata dari tahun 1985-1997 mencapai 1,7 juta hektar (www.isai.or.id/5/2/2008). Laporan lain Bank Dunia (1994) menyebutkan bahwa laju perusakan hutan di Indonesia dalam kurun waktu 25 tahun terakhir mencapai 0,9 juta hektar pertahun, sementara Program Inventarisasi Hutan Nasional, Departemen Kehutanan mengungkapkan bahwa laju perusakan hutan rata-rata mencapai 0,8 juta hektar per tahun (Dodi Nandika, 2005: 3).

Laporan bersama Ornop Mengenai sidang Pre CGI di Indonesia 23-24 April 2001, menyebutkan bahwa sejak tahun 1960-an, laju deforestasi mencapai 1,8 juta hektar pertahun (www.infid.be/joinstatement010420cgi.html, 3/2/2008). Selama periode tersebut, Sulawesi, Kalimantan dan Sumatera mengalami deforestasi terbesar. Secara keseluruhan daerah-daerah ini kehilangan lebih dari 20 % tutupan hutannya. Sumber lain menyebutkan bahwa luas hutan asli Indonesia menyusut dengan kecepatan yang sangat mengkhawatirkan yaitu mencapai 72 % (World Resource Institute, 1997). Holmen dalam Dodi Nandika (2005) menyatakan sekitar 60 % hutan daratan rendah di Pulau Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi sudah ditebang antara tahun 1985 sampai dengan tahun 1997. Akibatnya tutupan hutan daratan rendah telah jauh berkurang. Sebagai ilustrasi pada tahun 1950, dinas kehutanan Indonesia pernah merilis peta vegetasi, dimana sekitar 84 % luas daratan Indonesia (162.290.000 hektar) tertutup hutan primer dan sekunder, termasuk seluruh hutan perkebunan (www.isai.or.id/5/2/2008).

2. Peran Bank Dunia Dalam Pengelolaan

Hutan di Indonesia

a. Sebelum Reformasi

Kebijakan Bank Dunia selama Orde Baru juga telah berperan mendorong kerusakan lingkungan dan hutan Indonesia. Kondisi ini tidak terlepas dari strategi kebijakan yang dikembangkan Bank Dunia yang bertumpu pada tiga sasaran, yaitu: pertumbuhan ekonomi, penambahan penduduk dan pengentasan kemiskinan terutama di Pulau Jawa, tanpa diiringi dengan pertimbangan aspek-aspek sosial dan lingkungan yang memadai (Nurul Isnaeni dalam *Global*, 2001). Kondisi ini bisa dilihat dari beberapa proyek pinjaman Bank Dunia yang mendorong rusaknya lingkungan, khususnya hutan, seperti proyek transmigrasi, mendorong ekspor kayu gelondongan serta pembangunan waduk.

Kerusakan hutan Indonesia merupakan akibat dari maraknya ekspor kayu gelondongan sebagai motor pertumbuhan ekonomi nasional sejak tahun 1970-an. Namun sejak kurun waktu 1980-1985, pemerintah Indonesia memberlakukan pelarangan ekspor kayu gelondongan secara bertahap guna melindungi industri pengolahan kayu dalam negeri, meningkatkan nilai tambah bagi hasil hutan Indonesia serta mengurangi laju eksploitasi hutan, tetapi kebijakan ini mendapat tantangan dari Bank Dunia dan negara-negara industri besar karena bertentangan dengan pasar bebas (Peter dalam Isnaeni, 2001: 55). Hal yang sama terjadi pada tahun 1992, ketika pemerintah Indonesia mencabut kembali larangan ekspor kayu gelondongan akibat adanya tekanan Bank Dunia.

Laporan Bank Dunia sendiri mengemukakan bahwa kasus pembangunan Waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah yang akhirnya berkembang menjadi isu politik, diakui Bank Dunia sebagai sebuah kesalahan (INFID, 2000: bab 1 dan 2). Bank Dunia juga mendapat kritikan tentang sistem dan kinerja Bank Dunia yang dalam prakteknya justru telah memperdalam proses pemiskinan, sementara disisi lain telah menyuburkan praktek-praktek korupsi dan manipulasi di berbagai jenjang birokrasi Indonesia. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Watala melaporkan temuannya tentang kerusakan hutan pantai dan pencemaran air sungai dan laut di Lampung oleh perusahaan tambak udang yang dibiayai oleh Bank Dunia

(INFID, 2000: 26)

Pada tahun 1982-1985 Bank Dunia memberikan dukungan kepada proyek pemindahan penduduk besar-besaran atas nama pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang dikenal sebagai proyek transmigrasi (bila di Brazil disebut Polonoroesta). Diakui oleh Bank Dunia, bahwa proyek ini telah mendorong terjadinya konversi besar-besaran kawasan hutan menjadi lahan pertanian, kawasan komersial dan pertambangan. Akibat yang ditimbulkan dari proyek tersebut adalah terjadinya degradasi hutan yang cukup parah. Pulau Sulawesi dan Sumatera adalah kawasan yang paling parah menderita kerugian ekologi. Di Sumatera, sekitar 2,3 juta hektar tanah yang semula merupakan hutan hujan alam telah menjadi lahan kritis. Adapun Sulawesi, perubahan lahan hutan menjadi lahan kritis mencapai 30 % (Firdaus Cahyadi, 13/10/2007).

Pada tahun 1980an, dengan banyaknya kritikan dari pihak eksternal, seperti disuarakan oleh sekelompok pembela lingkungan di Amerika Serikat melalui protes terhadap perusakan ekologis yang diakibatkan oleh proyek yang didukung Bank Dunia di Indonesia dan Brazil, Bank Dunia mulai melakukan reformasi kebijakan pinjamannya. Reformasi semakin kuat ketika Kongres Amerika Serikat melakukan tekanan pada Bank Dunia untuk memperhatikan dampak ekologis dari pinjaman yang diberikan. Sejak saat itu bank Dunia mulai melakukan perubahan dalam rangka memperbaiki kinerja lingkungan. Sejak konferensi PBB tentang lingkungan dan Pembangunan tahun 1992, Bank Dunia mengadopsi retorika "Pembangunan Berwawasan Lingkungan Berkelanjutan" dan Laporan Pembangunan Bank Dunia 1992 tentang "Pembangunan dan Lingkungan" merancang pendekatan yang ditujukan pada masalah lingkungan. Laporan tersebut memfokuskan pada kebutuhan perusahaan yang saling menguntungkan, dimana kebijakan yang hendak memajukan pertumbuhan ekonomi yang efisien, juga ingin mempromosikan tujuan-tujuan lingkungan. Dalam laporan tersebut juga membuat suatu pernyataan yang jelas bahwa negara-negara maju harus memikul tanggung jawab utama dalam masalah lingkungan global seperti perubahan iklim dan penipisan lapisan ozone.

Bank Dunia merespon berbagai kritikan tersebut, dengan melakukan tiga hal yaitu: elaborasi dan perbaikan sejumlah kebijakan lingkungan, menaikkan jumlah pinjaman untuk proyek-proyek yang target utamanya perlindungan lingkungan, serta penambahan jumlah staf serta struktur organisasi yang ditujukan untuk mendukung pelaksanaan proyek dan kebijakan tersebut (<http://tonksampah.wordpress.com>, 2/2/2008). Perubahan ini, dianggap oleh sebagian pihak, sebagai sebuah respon yang hanya sekedar mengatasi dampak lingkungan akibat pertumbuhan ekonomi, dan bukan merupakan tantangan atas paradigma pembangunan Bank Dunia. Namun demikian perubahan ini memberi arti dalam mendorong perhatian pelaku pembangunan pada aspek lingkungan dalam program pembangunan, khususnya dana pembangunan yang berasal dari Bank Dunia.

Berbagai kebijakan prosedural telah dikeluarkan oleh Bank Dunia, seperti Prosedur Analisa Lingkungan, yang didalamnya mulai dikembangkan Analisa Sosial (*Environment Analysis/EA*) dan Kebijakan Khusus yang berkaitan dengan manajemen pestisida pertanian, hutan, habitat-habitat alam, energi dan manajemen sumber daya air. Prosedur analisa lingkungan disusun pertama kali pada tahun 1980 dan pada tahun 1990 disusun sebuah petunjuk operasional. Kebijakan EA sangat penting, dimana tidak hanya sebagai alat untuk memaksa Bank Dunia dan negara peminjam untuk mempertimbangkan dampak lingkungan dari proyek-proyek dimaksud, namun juga merupakan kebijakan pertama yang mengharuskan keterbukaan informasi proyek-proyek sebelum dilakukan pertimbangan oleh Dewan. Sedangkan kebijakan khusus (sektoral) ini berisi campuran antara pernyataan-pernyataan umum yang memiliki tujuan positif dari isu-isu yang ditangani oleh Bank Dunia dan penerapan syarat-syarat khusus atau larangan dari suatu pinjaman.

Cara lain yang dilakukan Bank Dunia untuk menunjukkan komitmennya terhadap lingkungan adalah melalui meningkatkan jumlah pinjaman yang diberikan untuk proyek-proyek "berwawasan lingkungan" berikut komponen-komponen proyek yang ditambahkan ke dalam program pinjaman regulernya. Dalam rangka menjalankan proyek dan kebijakan lingkungannya, Bank Dunia

telah mendirikan unit-unit lingkungan di kantor pusat dan di kantor perwakilannya, dan telah ada peningkatan jumlah staf teknik lingkungannya menjadi lima kali lipat sejak akhir tahun 1980-an. Pada tahun 1993, Bank Dunia membentuk sebuah jabatan baru, wakil kepresidenan yang baru untuk pembangunan berwawasan lingkungan (*ESDVP/Environment Sustainable Development Vice President*) yang diketuai oleh Ismail Serageldin. Rencana lainnya yang sedang digunakan Bank Dunia untuk memperbaiki kinerja lingkungan dan peminjamnya adalah perencanaan lingkungan pada tingkat nasional dan regional. Pada awal tahun 1990an, untuk merespon tekanan dari pemerintah negara-negara donor, Bank Dunia membentuk dukungan untuk penyusunan rencana aksi lingkungan tingkat nasional (*NEAP/National Environment Action Plan*).

Di bidang kehutanan sendiri, komitmen untuk memperbaiki kebijakan kehutanan telah dimulai pada tahun 1991, ketika Bank Dunia dalam reformasinya menetapkan tiga sasaran utama, yaitu: peningkatan kapasitas kelembagaan sektor kehutanan, konservasi hutan dan pengelolaan hutan berkelanjutan. Dewan Pengurus Bank Dunia menyetujui sebuah kebijakan baru di sektor kehutanan (*The Forest Sector: A World Bank Policy Paper*, 1991) yang memuat beberapa kunci kebijakan yaitu: Larangan bagi Bank Dunia untuk memberikan pinjaman pada proyek-proyek penebangan kayu, terutama sekali di hutan tropis, mensyaratkan pemberian pinjaman kepada hutan komersial pada komitmen para peminjam untuk melaksanakan proyek kehutanan yang berkelanjutan dan berorientasi konservasi, serta mengadopsi suatu pendekatan lintas sektoral dalam penyusunan kebijakan Bank Dunia yang baru, yang nanti diterapkan pada seluruh pinjaman Bank Dunia yang berdampak pada kondisi hutan.

Namun demikian, berbagai perubahan kebijakan tersebut belum membawa hasil yang diharapkan untuk memperbaiki dan mencegah kerusakan lingkungan. Seperti dikemukakan oleh Nurul Isnaeni (*Global*, 2001), bahwa hingga tahun 1995 tidak ada kemajuan berarti dalam mencapai tujuan ini. Adanya tekanan Bank Dunia kepada Indonesia untuk mencabut larangan ekspor kayu gelondongan, menunjukkan bahwa Bank Dunia lebih menekankan pada produksi kayu daripada

biaya konservasi dan target pembangunan pedesaan (<http://tonksampah.wordpress.com>, 2/2/2008) dan tidak bersungguh-sungguh untuk mereformasi kebijakannya. Hingga terjadi krisis keuangan dua tahun kemudian, Bank Dunia tetap enggan menyinggung upaya perbaikan isu-isu sensitif menyangkut reformasi institusional dan penegakan hukum, padahal keduanya merupakan pondasi untuk menciptakan transparansi kebijakan dalam pengelolaan hutan dan peningkatan daya saing industri kehutanan Indonesia. Namun disisi lain, Bank Dunia cenderung menyalahkan pemerintah Indonesia, khususnya pihak Departemen Kehutanan, yang dianggap tidak memiliki komitmen kuat untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan reformasi kebijakan manajemen hutan yang diharapkan. Kengganan Bank Dunia untuk meminta Pemerintah Indonesia memperbaiki kinerja kehutanan menunjukkan bahwa logika ekonomi masih sangat kuat dalam Lembaga Keuangan tersebut.

b. Pasca Reformasi

Seiring dengan adanya perubahan sistem politik di Indonesia, Bank Dunia juga melakukan berbagai perubahan strategi dalam rangka mengatasi deforestasi di Indonesia. Bank Dunia menilai bahwa peraturan perundangan di Indonesia memiliki sasaran yang jelas untuk sektor kehutanan, seperti: hasil ekonomi, distribusi keuntungan yang adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, perlindungan Daerah Aliran Sungai (DAS) dan konservasi. Sasaran ini sejalan dengan kebijakan Bank Dunia pada pengelolaan Hutan yang dibangun berdasarkan tiga tujuan yang saling berkait, yaitu: memanfaatkan potensi hutan untuk menurunkan kemiskinan, mengintegrasikan kehutanan pada pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, serta melindungi nilai-nilai global hutan. Namun Indonesia belum berhasil mencapai sasaran-sasaran

ini, terutama dari sisi keberlanjutan dan keadilan. Oleh karenanya Tujuan Bank Dunia adalah membantu Pemerintah Indonesia untuk menghasilkan sasaran dan komitmen pengelolaan hutannya sendiri dan mempromosikan dialog kebijakan yang lebih luas diantara pemangku kepentingan di sektor kehutanan.

Melalui Strategi Bank Dunia untuk Kelestarian Hutan Indonesia, tahun 2006-2009, Bank Dunia telah membuat tiga strategi untuk melestarikan hutan Indonesia, yaitu:

1. meningkatkan dan mengutamakan bantuannya di sektor kehutanan Indonesia
2. meneruskan dialog dan analisa kebijakan
3. menggunakan berbagai sumber daya Bank Dunia untuk melaksanakan strategi-strategi tersebut

Sebagai tindak lanjut dari komitmen ini, Bank Dunia juga menyadari akan perlunya melakukan reformasi dalam mekanisme pemberian pinjaman. Dalam reformasinya tersebut, Bank Dunia telah memasukan reformasi manajemen kehutanan sebagai syarat pinjaman. Penghentian pencairan dana pinjaman Bank Dunia sebesar 400 juta dollar Amerika pada akhir tahun 1998 dikarenakan seretnya proses reformasi kehutanan (www.dte.org, 21/8/2004). Pada dasarnya kesadaran Bank Dunia terhadap isu lingkungan ini telah ada sejak pertengahan tahun 1980-an, ketika Bank Dunia membentuk Departemen Lingkungan dalam struktur organisasinya, namun (seperti dijelaskan sebelumnya)

tidak efektif menjaga lingkungan karena fungsinya yang hanya sebatas *monitoring* dan *mentoring* dan tidak memiliki kewenangan langsung dalam pemberian pinjaman.

Terlepas dari berbagai kritikan dan kelemahan dalam organisasi Bank Dunia, perlu kiranya diperhatikan berbagai upaya yang telah dimainkan oleh Bank Dunia, sebagai institusi pembiayaan multilateral dalam rangka mendukung program pembangunan berwawasan lingkungan. Piddington menyebutkan bahwa Bank Dunia memiliki tiga mekanisme dalam pembiayaan program pembangunan yang ramah lingkungan, yaitu: (1) *Environmental lending* yaitu alokasi pendanaan yang khusus diperuntukan bagi program-program perbaikan lingkungan ataupun yang memberikan keuntungan bagi lingkungan. Alokasi ini diambil dari total dana bantuan pembangunan yang dikucurkan setiap tahunnya oleh Bank Dunia. (2) *Special financing mechanism*, merupakan dana yang dikeluarkan untuk menangani masalah-masalah lingkungan tertentu dan biasanya mekanisme pengelolaannya ditangani bersama agen PBB lainnya seperti UNEP (*United Nations Environment Program*) dan UNDP (*United Nations Development Program*). (3) *Staff resources* yaitu merupakan bantuan yang diberikan dalam bentuk perekrutan dan penempatan staf dan konsultan lingkungan untuk pelaksanaan berbagai proyek lingkungan Bank Dunia, termasuk mencakup program-program pelatihan yang diselenggarakan oleh Institut Pembangunan Ekonomi Bank Dunia kepada para jajaran birokrasi

ataupun pengambil kebijakan di negara peminjam (dalam Isnaeni, 2001: 53).

Bank Dunia telah menjadi peran utama dalam mengusulkan skema-skema pendanaan untuk menurunkan emisi yang berasal dari deforestasi. Pada pertemuan G-8 di Jerman bulan Juni 2007, WB telah memastikan dukungan politik tingkat tinggi untuk "*Forest Carbon Partnership Facility*" (FCPF) atau fasilitas kemitraan Karbon Hutan yang baru yang akan menguji kelayakan beberapa pendekatan yang berbeda untuk mendanai RED/REDD. Sertifikasi dari FSC (*Forest Stewardship Council*) memainkan peran kunci dalam persoalan ini.

Bank Dunia memainkan pendekatan campuran (berbasis pasar dan dana publik) tetapi condong kepada perdagangan karbon. Para ekonom perbankan menekankan bahwa hanya pasar yang akan menyediakan dana yang cukup untuk menangani perubahan iklim. Mereka memprediksikan bahwa proyek pendanaan karbon bisa tumbuh menjadi lebih dari US \$1 milyar di tahun 2015. dan Bank Dunia dijadwalkan membuat keputusan akhir untuk skema bernilai US \$ 250 juta pada september 2007.

Bank Dunia mengusulkan bahwa FCPF akan jadi bagian *Global Forest Alliance* (GFA) yang baru, yang didanai donor besar dan sektor swasta yang diumumkan pada forum kehutanan PBB ke-7 bulan April 2007. bank dunia bersama WWF adalah bagian dari suatu inisiatif yang disebut sebagai *Global Forest Alliance*, untuk mengurangi deforestasi dan mencegah illegal logging.

Di Indonesia, WWF/GFA telah bekerjasama dengan perusahaan kayu untuk mengidentifikasi apa yang dinamakan *High Conservation Value Forest* dan menciptakan jaringan pasar untuk mempromosikan kayu yang berasal dari hutan yang terkelola dengan baik. Tidak mau ketinggalan, The Nature Conservancy dan WWF juga mendirikan Forest Alliance tahun 2002 dengan beberapa perusahaan swasta termasuk pengecer kayu utama.

Walaupun telah ada perubahan dalam orientasi dan strategi bantuan keuangan khususnya yang berkaitan dengan aspek lingkungan (kehutanan), disisi lain proyek rehabilitasi hutan dengan mengatasnamakan perlindungan bumi dari bencana perubahan iklim, Bank Dunia gencar mendanai proyek-proyek pada sektor energi fosil, yang dianggap sebagai penyebab utama terjadinya perubahan iklim. Pada periode 1992-2004, misalnya grup Bank Dunia justru mengucurkan US \$ 28 Milyar untuk proyek-proyek tersebut. Sedangkan pada tahun 2005, proporsi pendanaan untuk proyek-proyek energi terbarukan hanya mencapai 5 % dari seluruh pendanaan Bank Dunia untuk proyek energi.

3. Dampak Peran Bank Dunia

a. Pengelolaan Hutan Indonesia

Pada dasarnya peran Bank Dunia, sebagai lembaga donor dalam pembangunan negara-negara berkembang, termasuk kepada Indonesia, memiliki peran penting dalam membantu menciptakan pengelolaan hutan di Indonesia secara baik. Namun demikian peran tersebut tidak

berjalan efektif, mengingat Bank Dunia merupakan organisasi yang bergerak dalam logika ekonomi, sehingga berbagai tekanan yang dilakukan bank Dunia untuk memberpaiki pengelolaan hutan Indonesia kurang menjadi perhatian serius Bank Dunia. Hal ini dapat dilihat dari belum terwujudnya persyaratan pinjaman dari Bank Dunia kepada Indonesia ketika melakukan peremajaan hutang sepanjang tahun 1997-2000 (INFID Annual Lobby 2003). Seandainya persyaratan ini bisa dilaksanakan maka bisa diharapkan akan terjadi perubahan dalam pengelolaan kehutanan yang lebih baik. Persyaratan tersebut adalah tindakan hukum atas para penebang liar, terutama yang beroperasi di hutan konservasi, dan ketentuan mengenai penggergajian tanpa ijin, penundaan pengolahan hutan alam sampai program kehutanan nasional (*National Forestry Program*, NFP) disepakati, perampangan dan restrukturisasi industri-industri yang berkaitan dengan hasil kayu, ketentuan mengenai penempatan debitur yang terkait dengan industri kayu di bawah pengawasan BPPN dan menghubungkan penghapusan piutang dengan pengurangan kapasitas.

Disamping berbagai peraturan perundangan yang telah ditetapkan, pemerintah (cq Departemen Kehutanan) telah menetapkan 5 kebijakan prioritas dalam upaya menekan laju kerusakan hutan Indonesia (Wardoyo, 2004), yaitu:

- a. pemberantasan penebangan liar
- b. penanggulangan/pengendalian kebakaran hutan
- c. restrukturisasi sektor kehutanan
- d. rehabilitasi dan konservasi

sumberdaya hutan

e. desentralisasi sektor kehutanan

Pemerintah juga mendorong sertifikasi hutan lestari sebagai instrumen pasar yang bersifat *voluntary*, sebagai salah satu upaya strategis untuk mencapai pengelolaan hutan secara lestari. Karena upaya ini mempunyai dua tujuan sekaligus yaitu: pencapaian pengelolaan hutan lestari (*SFM/sustainable forest management objective*) dan pemenuhan persyaratan pasar (*trade objectives*). Beberapa insentif telah diupayakan oleh pemerintah untuk dapat mendorong pengembangan dan implementasi sertifikasi hutan lestari ini.

b. Kondisi Hutan Indonesia

Pada periode 1997-2000, penyusutan hutan telah meningkat menjadi 3,8 juta hektar per tahun. Dua kali lebih cepat dibandingkan tahun 1980. Ini menjadikan Indonesia merupakan salah satu tempat dengan tingkat kerusakan hutan tertinggi di Dunia. Di Indonesia berdasarkan hasil penfasiran citra landsat tahun 2000 terdapat 101,73 juta hektar hutan dan lahan rusak, diantaranya seluas 59,62 juta hektar berada dalam kawasan hutan (Badan Planologi Dephut, 2003). Forest Watch Indonesia dan Global Forest Watch (www.isai.or.id, 5/2/2008) menyajikan laporan penilaian komprehensif yang pertama mengenai keadaan hutan Indonesia. Laporan tersebut menyimpulkan bahwa laju deforestasi yang meningkat dua kali lipat utamanya disebabkan suatu sistem politik dan ekonomi yang korup, yang menganggap sumber daya alam, khususnya hutan, sebagai sumber pendapatan yang bisa dieksploitasi untuk kepentingan politik dan keuntungan pribadi. Ketidakstabilan politik yang mengikuti krisis ekonomi pada tahun 1997 dan yang akhirnya melengserkan presiden Soeharto pada tahun 1998, menyebabkan deforestasi semakin bertambah sampai tingkatan yang terjadi pada saat ini (2008).

F. Simpulan

Peran Bank Dunia dalam masalah kehutanan di Indonesia mengalami dinamika. Hal ini bisa dilihat ketika di era Orde Baru dan Era Reformasi. Di era Orde Baru, peran Bank Dunia di Indonesia dalam bidang kehutanan telah mendorong kerusakan lingkungan dan hutan Indonesia. Kondisi ini disebabkan kebijakan dan strategi Bank Dunia bertumpu pada tiga sasaran, yaitu pertumbuhan ekonomi, pertambahan penduduk dan pengentasan kemiskinan terutama di Pulau Jawa, tanpa diiringi dengan pertimbangan aspek sosial dan lingkungan.

Kebijakan dan strategi Bank Dunia tentang pengelolaan hutan di Indonesia mengalami perubahan sejak era reformasi atau pada awal tahun 1990-an. Hal ini terlihat dari tiga tujuan Bank Dunia dalam menjalankan kebijakannya, yaitu: memanfaatkan potensi hutan untuk menurunkan kemiskinan, mengintegrasikan kehutanan pada pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, serta melindungi nilai-nilai global hutan. Dalam rangka mencapai tujuannya tersebut, Bank Dunia juga melakukan reformasi dalam mekanisme pemberian pinjaman, selain Bank Dunia memiliki tiga mekanisme dalam pembiayaan program pembangunan yang ramah lingkungan, yaitu: *environmental lending*, *special financing mechanism*, dan *staff resources*. Berbagai skema untuk menurunkan emisi yang berasal dari deforestasi pun dilakukan Bank Dunia.

Berdasarkan hal tersebut, peran Bank Dunia di Indonesia dalam bidang kehutanan pasca reformasi penting dalam mendorong terwujudnya pengelolaan hutan Indonesia secara baik (*good forest governance*). Hal ini terlihat dari perubahan kebijakan bank dunia

di era reformasi yang lebih menekankan perlindungan kehutanan, yang berorientasi pada peningkatan kualitas pengelolaan hutan Indonesia dan terlibatnya secara aktif stakeholder hutan Indonesia.

Di Indonesia sendiri perubahan penting yang terjadi dalam pengelolaan hutan adalah upaya untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari melalui sertifikasi hutan dan mulai diadopsinya keterlibatan masyarakat adat dalam pengelolaan hutan. Namun demikian bila dilihat kondisi hutannya, masih belum mengarah pada kondisi yang lebih baik.

Namun demikian kita dapat menyimpulkan bahwa Peran Bank Dunia belum sepenuhnya berhasil dalam membantu Indonesia membangun sistem pengelolaan hutan serta mengendalikan kerusakan hutannya. Berdasarkan hasil pembahasan, kondisi tersebut disebabkan oleh dua hal, yaitu: **pertama**, karakteristik Bank Dunia sebagai lembaga Keuangan Internasional yang lebih menekankan logika-logika ekonomi daripada lingkungan (walaupun telah ada penyesuaian), serta tidak dapat sepenuhnya menentukan arah dan sistem pengelolaan hutan di Indonesia, karena otoritas ada di pemerintah Indonesia. **Kedua**, banyak pihak yang menentukan terciptanya sistem pengelolaan hutan yang baik. Bank Dunia memang merupakan salah satu pihak yang berperan penting dalam sistem tersebut, tetapi hasilnya akan sangat ditentukan oleh komitmen pemerintah dan sistem politik yang dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baylis, John dan Steve Smith (eds), 2001, *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, New York: Oxford University Press
- “Bank Dunia dan Lingkungan Berkelanjutan”, <http://tonksampah.wordpress.com>, 2 Februari 2008-03-02
- ”CGI Bubar Saja Karena Tidak Membantu Indonesia”, www.infid.be.joinstatement010420cgi.html, 3 Februari 2008
- Chaniago, Andrinof A., 2000, *Gagalnya Pembangunan: Telaah Kritis Ekonomi Politik Terhadap Krisis Indonesia*, Jakarta.
- Dryzek, John S. 1997, *The Politics of the Earth, Enviromental Discourses*, Oxford University Press, Oxford
- “Early Years: Emerging Environment Debate in GATT/WTO” dalam http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/hist2_e.htm, 10 Mei 2003
- Ginting, Longgena, “Sertifikasi Sebagai Instrumen Pergerakan Sosial Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Lestari dan Penguatan Fungsi-fungsi Baru dan Strategi CBO LEI dalam Konteks Pengelolaan SDA di Indonesia”, 2 Februari 2008
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter, dan Rittberger, Volker (eds) 1997, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press
- Haas, Ernst, 1980, “Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes”, *World Politics*, New Jersey: The Trustees of princeton University
- Hidayat, Rahmat, “Skema REDD dan Climate Justice”, <http://alfalahconection.wordpress.com>,

16 Februari 2008

Hunter, David, "Peranan Bank Dunia dalam memberdayakan Pemerintahan, Masyarakat Sipil dan Hak Azasi Manusia", <http://members.fortunecity.com>, 5 Februari 2008

Keohane, Robert O. 1999, "Cooperation and International Regimes", dalam Phil Williams, Goldstein, Donald M. Dan Shafritz, Jay M. (eds) 1999, *Classic Readings of International Relations*, Second Edition, Orlando: Harcourt Brace Publishers

Kusumaatmaja, Sarwono, 2000, "Menempuh Krisis dan Melewatinya: Evolusi Gerakan Lingkungan Hidup", dalam Chris Manning dan Peter Van Diermen, *Indonesia di Tengah Transisi: Asep-Asep Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKiS

INFID, 2000, *Kebocoran Utang Luar negeri Indonesia*, Jakarta: INFID-ICW

Isnaeni, Nurul 2001, "Bank Dunia, Indonesia dan Politik Lingkungan Global (Mencermati Agenda Pembangunan Berkelanjutan)", *Global*, Vol. 1 Nomor 7, hal. 43-62

Nandika, Dodi, 2005, *Hutan Bagi Ketahanan Nasional*, Surakarta: Universitas Muhamadiyah Surakarta

"Nota Kesepahaman (MoU) Indonesia-Inggris Mengenai Penebangan Kayu Liar", <http://www.dte.gn.apc.org/aif23.htm>, 21 Agustus 2004

Nurrochmat, Dodik R, 2005, *Strategi Pengelolaan Hutan: Upaya Menyelamatkan Rimba Yang Tersisa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

Pepper, David, 1996, *Modern Environmentalism: An introduction*, New York: Routledge

"Perlawanan terhadap UU Kehutanan yang Baru", <http://www.dte.gn.apc.org/aif23.htm>, 21 Agustus 2004

"Perubahan Iklim, Pencegahan Deforestasi dan

Indonesia", <http://dte.gn.apc.org/74icl.htm>, 10 Februari 2008

"Potret Buram Hutan Indonesia", www.isai.or.id, 5 Februari 2008

Prasetyo, Ferdinandus A, "Sertifikasi Hutan di Indonesia dan Tantangan ke Depan (*Forest Governance, Illegal Logging, Poverty*)", Makalah dalam sarasehan Nasional "Sertifikasi di Simpang Jalan: politik Perdagangan, Kelestarian Sumberdaya Alam dan Pemberantasan Kemiskinan", 19 Oktober 2004

Primahendra, Riza, 2002, "Pembangunan Berkelanjutan dan Peran Masyarakat Sipil", *Global*, Volume 5 nomor 1, hal. 9-19

Resosudarmo, Ida Ayu P dan Carol J. Pierce Colfer (eds), 2003, *Kemana Harus Melangkah?: Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: yayasan Obor Indonesia

Setiono, Bambang, "Lembaga Keuangan dan Kejahatan Kehutanan", INFID Annual Lobby 2003

Wardoyo, Wahyudi, "Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Hutan Lestari: Mengefektifkan Instrumen Sertifikasi dalam Mendorong Perubahan Kebijakan Pengelolaan Hutan Lestari", Makalah dalam sarasehan Nasional "Sertifikasi di Simpang Jalan: politik Perdagangan, Kelestarian Sumberdaya Alam dan Pemberantasan Kemiskinan", 19 Oktober 2004

World Commission on Environment and Development 1987, *Our Common Future*, New York: Oxford University Press

Young, Oran R. 1999, *Governance in World Affairs*, New York: Cornell University Press