

Esei Persoalan Kebijakan Kehutanan

KEBIJAKAN PENETAPAN SISTEM SILVIKULTUR Telaah Kelemahannya sebagai *Secondary Rules*

Hariadi Kartodihardjo

Secara umum pelaku kehutanan dan penentu kebijakan kehutanan memandang bahwa sistem silvikultur menjadi bagian penting dari pelaksanaan usaha kehutanan, baik dalam pengelolaan hutan alam maupun hutan tanaman (Kartodihardjo, dkk, 2006). Pandangan tersebut didasarkan adanya suatu kenyataan bahwa sistem silvikultur menentukan bagaimana hutan alam akan ditebang atau hutan tanaman akan diwujudkan dalam pengelolaan hutan, dengan memperhatikan teknik-teknik yang diatur dalam sistem silvikultur tersebut. Di lapangan, berdasarkan peraturan perundangan, sistem silvikultur menjadi pedoman dasar bagaimana produksi dan rehabilitasi hutan dilakukan untuk mencapai keseimbangan antara kayu yang ditebang dengan kayu yang tumbuh. Hal demikian itu bagian dari implementasi "dogma" dalam pengelolaan hutan yang menyatakan bahwa hutan dapat dilestarikan apabila hutan ditebang sebesar daya tumbuh atau riapnya.

Perkembangan penerapan sistem silvikultur untuk pengelolaan hutan alam di Indonesia, sebagaimana diuraikan oleh Indrawan (2008), menunjukkan bahwa perkembangannya dari tahun 1970 sampai tahun 2008 didasarkan pada perubahan-perubahan dalam batasan diameter dan jumlah kayu yang dapat ditebang serta peningkatan intensitas rehabilitasi yang dilakukan. Perubahan-perubahan teknis tersebut tidak diikuti oleh perubahan bagaimana sistem silvikultur dilaksanakan atau perubahan kelembagaannya. Dalam hal ini Pasaribu (2008) menyebutkan bahwa resiko kegagalan menerapkan prinsip multisistem silvikultur lebih banyak disebabkan oleh kegagalan dalam menyiapkan kelembagaannya, terutama mengenai batas yurisdiksi, hak dan aturan perwakilan serta organisasinya.

Suatu usaha ekonomi – baik dalam pengelolaan hutan alam maupun tanaman, usaha besar maupun kecil – pada dasarnya, secara finansial, mentransformasikan investasi dan modal kerja menjadi pendapatan. Hasil hutan menjadi semacam bahan baku sekaligus pabrik. Teknik silvikultur sebagai bagian dari teknologi untuk menentukan jumlah tebangan, bentuk pemeliharaan tegakan serta harapan hasil hutan di masa yang akan datang. Sebagai teknologi, teknik

silvikultur serupa dengan berbagai mesin-mesin dan peralatan lain yang digunakan, yang juga menentukan efisiensi usaha beserta kegiatan lainnya.

Ketentuan dalam sistem silvikultur mengenai jumlah batang atau batasan diameter yang dapat ditebang serta lama waktu penebangan berikutnya di lokasi tebangan yang sama (rotasi tebang) menentukan volume kayu yang dihasilkan setiap tahun. Bagi pemegang ijin, berarti menentukan pendapatan perusahaan dan seberapa cepat investasi yang telah dibelanjakan dapat kembali. Hal tersebut berarti dengan menetapkan sistem silvikultur dan tidak memperbolehkan pemegang ijin untuk menentukan sistem silvikultur sendiri, pemerintah menetapkan struktur finansial dan pendapatan bagi pemegang ijin.

Pemerintah mempunyai kepentingan untuk ikut menjaga kelestarian hutan dengan menetapkan sistem silvikultur. Dengan dampak langsung bahwa pemerintah juga berarti menentukan sistem manajemen perusahaan – khususnya struktur finansial dan pendapatan perusahaan – apakah tepat kebijakan pemerintah tersebut?

Reaksi Pemegang Ijin

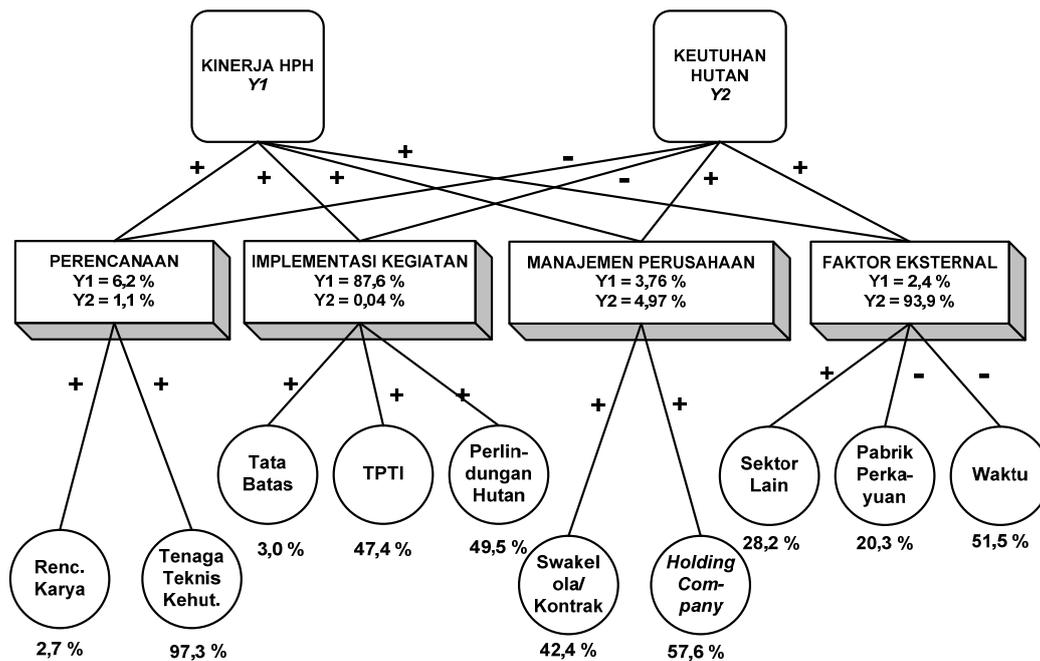
Penelitian yang telah dilakukan 10 tahun lalu untuk menduga perilaku pemegang ijin berdasarkan kelembagaan yang telah diberlakukan pemerintah, dilakukan dengan merumuskan karakteristik pengaruh 10 peubah yang secara bersama-sama menerangkan kinerja manajemen perusahaan (Y1) dan keutuhan hutan (Y2) dalam bentuk analisis sidik lintas (*path analysis*) yang hasilnya disajikan pada Gambar 1 (Kartodihardjo, 1998).

Dengan laju kerusakan hutan alam di dalam kawasan pemegang ijin yang sangat tinggi, berdasarkan analisis sidik lintas di atas dapat ditunjukkan unsur-unsur manajemen perusahaan dan kondisi lingkungannya sebagai penyebab rusaknya hutan tersebut, sebagai berikut:

1. Dengan peran fungsi perencanaan yang rendah terhadap kinerja manajemen perusahaan dan keutuhan hutan yaitu sebesar 6,2% dan 1,1%, menunjukkan fungsi perencanaan tidak dianggap penting oleh pemegang ijin. Korelasi negatif antara

perencanaan dan keutuhan hutan menunjukkan bahwa prestasi kerja perencanaan sama sekali tidak mendukung keutuhan hutan. Kondisi ini didukung oleh suatu kenyataan, berdasarkan hasil penelitian lapangan, bahwa hubungan fungsional antara devisi perencanaan dan devisi pemanenan kayu di dalam manajemen HPH terputus.

2. Hak-hak properti (*property right*) kawasan hutan yang diberikan pemerintah kepada pemegang ijin tidak berjalan secara efektif. Tata batas kawasan hutan tidak cukup memberikan fungsi sebagai batas yurisdiksi berlakunya hak atas pengelolaan hutan oleh pemegang ijin dan tidak dapat mengeluarkan hak-hak lainnya.
3. Aktivitas pembinaan dan perlindungan hutan seolah-olah mampu menggambarkan kinerja perusahaan hutan, karena tingginya peran kedua aktivitas ini, yaitu sebesar 87,6% terhadap kinerja manajemen perusahaan. Namun demikian, peran kedua aktivitas tersebut terhadap keutuhan hutan sangat kecil yaitu sebesar 0,04%, dan bahkan memiliki korelasi negatif. Hal ini menunjukkan bahwa dua aktivitas tersebut tidak dapat dipergunakan sebagai indikator kinerja perusahaan hutan, karena terdapat kecenderungan bahwa data prestasi kerja dua aktivitas tersebut yang dilaporkan pemegang ijin kepada pemerintah, tidak benar.
4. Meskipun cukup kecil peranannya, adanya *holding company* memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan kapabilitas manajemen pemegang ijin maupun keutuhan hutan. Faktor lain yang diduga besar peranannya dalam mempengaruhi penebangan kayu melebihi yang seharusnya sesuai dengan ketentuan pemerintah (*over cutting*) adalah adanya pabrik perkayuan yang terintegrasi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pada saat pemerintah menentukan sistem silvikultur yang membawa implikasi menentukan struktur finansial dan pendapatan perusahaan, secara umum keduanya tidak diikuti oleh pemegang ijin. Mengapa demikian?



Gambar 1. Hasil Analisis Sidik Lintas (*Path Analysis*)

Keterangan : Nilai % menunjukkan besaran peran (*share*) masing-masing peubah (*variable*) ; Nilai + dan - menunjukkan korelasi + dan korelasi -

Secondary Rules

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, ada hal penting yang perlu dikemukakan yaitu mengenai dasar pemikiran untuk mengatur sesuatu yang dituangkan dalam peraturan-perundangan kehutanan. Dasar pemikiran yang sangat kuat yang digunakan selama ini bertumpu hanya pada kebenaran teknis (Kartodihardjo, 2004). Dalam hal ini apabila sistem silvikultur tertentu dianggap benar secara teknis di lapangan, maka kebenaran teknis tersebut langsung digunakan sebagai dasar untuk mengatur. Dan dengan suatu perintah, berdasarkan peraturan-perundangan, pemegang ijin harus melaksanakannya. Kombinasi antara kebenaran teknis dan hukum sebagai sumber kebenaran telah melingkupi kehidupan pengelolaan hutan bahkan pada dunia kehutanan secara luas (DKN, 2008, Kartodihardjo, 2007).

Akibat dari dasar pemikiran tersebut, setiap adanya peraturan yang tidak berjalan hampir selalu dijawab dengan kurangnya pengawasan. Apabila nalar ini diikuti, maka setiap ada peraturan pembuatan peraturan sekaligus harus memikirkan bagaimana efektifitas kelembagaan untuk mengawasi jalannya peraturan tersebut. Berarti ada hal lain diluar lingkup peraturan itu sendiri yang sangat berpengaruh terhadap upaya pengawasan, yang justru menjadi pertanyaan besar, karena aspek kelembagaan kehutanan –

dalam hal ini menyangkut masalah hak atas sumberdaya hutan, kontrak dan biaya transaksi –menjadi salah satu aspek yang dalam 30 tahun terakhir hampir tidak berubah.

Dunn (2000) menyatakan bahwa disamping kebenaran teknis dan hukum, terdapat kebenaran ekonomi dan kebenaran sosial. Kegiatan yang benar secara hukum dan benar secara teknis belum tentu menjadi pilihan apabila secara ekonomi tidak layak. Demikian pula kegiatan yang layak secara ekonomi dan dibenarkan secara hukum dan teknis belum tentu dipilih, ketika tidak diterima secara sosial. Dengan demikian, terhadap peraturan-perundangan yang tidak mempunyai kandungan keempat kebenaran di atas – atau disebut oleh Willaim N Dunn sebagai kebenaran substantif – peraturan perundangan tersebut bersifat intimidatif atau ancaman terhadap kenyataan dilapangan yang valid secara ekonomi maupun sosial. Ia menjadi hukum yang benar namun tidak mendapat legitimasi secara ekonomi maupun sosial. Ia bukan hanya merugikan pihak yang diatur melainkan juga pihak yang mengatur. Kedua pihak tersebut berada dalam suatu jebakan peraturan (*policy trap*). Salah apabila tidak menjalankan peraturan, tetapi peraturan itu sendiri memang tidak dapat dijalankan.

Berkaitan dengan ide Willaim N Dunn mengenai cakupan kebenaran di atas,

Suharyono (2008) dalam analisis referensinya mengenai norma hukum mengemukakan bahwa kaidah hukum mengandung isi pengertian/intensi dan lingkup pengertian/ekstensi. Isi kaidah (*norminhoud*) adalah keseluruhan ciri unsur-unsur yang mewujudkan kaidah itu. Lingkup kaidah (*normomvang*) adalah wilayah penerapan (*toepassingsgebied*) kaidah yang bersangkutan. Kaidah hukum dapat berupa “perintah” bagi setiap orang (umum) sebagai dasar penguat bagi pemerintah untuk menegakkan hukum.

Kadangkala kaidah hukum lebih dari perintah karena yang diberi perintah mengharapkan, di samping taat atas perintah, juga mengemban kewajiban terhadap orang lain yang terlibat dalam hubungan sosial. Dari hal inilah dapat dinyatakan bahwa kaidah hukum adalah kaidah sosial yang mengarahkan perbuatan mereka yang menjadi warga masyarakat tempat kaidah hukum berlaku. Glastra van Loon menambahkan bahwa aturan-aturan hukum mengatur hubungan-hubungan pergaulan masyarakat dan bagaimana antar mereka berperilaku. Kaidah hukum timbul dari kesadaran hukum para warganya.

Di pihak lain, Herbert Hart yang dikutip Suharyono (2008) mengatakan bahwa kepatuhan terhadap kaidah hukum lebih banyak paksaan daripada kepatuhan itu sendiri. Jadi, orang patuh semata-mata karena ia dipaksa untuk itu. Hart

mengajarkan bahwa tidak semua kaidah hukum terdiri atas aturan perilaku sosial, tetapi ada jenis kaidah lain yang berkaitan dengan perilaku sosial warga masyarakat hukum, misalnya kaidah prosedur, kaidah kewenangan, kaidah peralihan, dan kaidah pengakuan. Hal yang terakhir itu disebut sebagai jenis meta-kaidah. Kaidah perilaku diistilahkan sebagai *primary rules*, sedangkan untuk meta kaidah diistilahkan sebagai *secondary rules*. Maka dengan mudah dapat dikatakan bahwa jenis peraturan-perundangan kehutanan saat ini lebih banyak sebagai *secondary rules*.

Logika Tidak Terpakai

Berdasarkan jenis *secondary rules* – kaidah prosedur, kaidah kewenangan, kaidah peralihan, dan kaidah pengakuan – di atas, membuat dan mengubah peraturan perundangan kehutanan menjadi hal mudah. Buktinya sangat banyak peraturan dan sangat cepat peraturan berubah. Jenis peraturan seperti ini tidak mengandung kaidah perilaku. Sistem silvikultur menjadi aturan hukum dengan kaidah prosedur yang menentukan teknologi pengelolaan hutan. Seperti yang dikatakan Hart di atas, kepatuhannya akan didasarkan pada paksaan bukan atas dasar perubahan perilaku untuk mematuhi peraturan itu sendiri. Argumen lain kelemahan sistem silvikultur yang ditetapkan dan harus dipatuhi, karena sebagai teknologi, sistem silvikultur menjadi bagian dari ekonomi dan sosial yang berkembang atas dasar inovasi pemikiran maupun berakar dari budaya. Ia menjadi sesuatu yang justru dipersaingkan secara ekonomi atau dipertahankan karena terikat kuat dengan unsur-unsur budaya masyarakat.

Dengan adanya unit-unit pengelolaan hutan di tingkat tapak atau Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), yangmana ini adalah bentuk devolusi kelembagaan pengelolaan hutan yang sesungguhnya, maka sistem silvikultur akan menjadi bagian dari inovasi setiap KPH. Manakala hasil inventarisasi hutan telah benar-benar menggambarkan kondisi biofisik dan sosial di setiap jengkal kawasan hutan, maka sistem silvikultur terbaik bukannya ditentukan dari pemikiran dari luar KPH, melainkan timbul dari pergulatan teknis, hukum, ekonomi dan sosial di setiap KPH. Malaysia telah menggunakan pendekatan ini. Dari sinilah pandangan mengenai konsep logika atau hal-hal yang disebut logis dan pengertian mengenai “realitas” menjadi penting untuk dibicarakan.

Dunn (1994) menjelaskan adanya logika terpakai dan logika tidak terpakai. Sementara itu, Creswell (2002) membedakan secara ontologis sifat dari realitas. Berdasarkan paradigma

kuantitatif, realitas adalah obyektif dan tunggal dan terbebas dari individu yang menilai; sedangkan dalam paradigma kualitatif, realitas adalah subyektif dan banyak/ganda tergantung siapa yang menilainya. Sistem silvikultur yang ditetapkan saat ini dengan kebenaran teknis dan logis, bisa jadi merupakan hasil dari logika tidak terpakai – menurut batasan Willaim N Dunn – apabila diterapkan dalam kawasan hutan produksi yang kondisinya tidak memenuhi asumsi-asumsi logika yang digunakan. Kenyataan seperti itu sangat mungkin, karena dalam melihat realitas hutan produksi di lapangan tidak tunggal sebagai angka-angka yang dipresentasikan secara kuantitatif, akibat berbagai harapan dan inovasi terhadap hutan produksi sangat beragam.

Pembahasan pokok atas padangan William N Dunn dan John Creswell di atas adalah mengenai kelembagaan pelaksanaan sistem silvikultur, terutama berkaitan dengan hak dan aturan perwakilan sebagaimana disebut oleh Pasaribu (2008) di atas. Masalah mendasarkan yang perlu dibicarakan adalah siapa yang harus menggunakan silvikultur sebagai teknologi pengelolaan hutan dan apa alasan untuk itu, seberapa besar kapasitas untuk melaksanakannya dan apakah dalam melaksanakannya dapat didasarkan pada cara paksaan. Karena pemerintah hanya berperan sebagai regulator bukan pelaksana langsung, maka hubungan antara pemerintah dan pemegang ijinlah yang ditetapkan hak dan batas yurisdiksinya. Dalam hal ini pemerintah berkepentingan mengarahkan pemegang ijin agar dapat memanfaatkan dan melestarikan hutan dan pemegang ijin sebagai pihak yang perlu mengadopsi sistem silvikultur untuk mencapai tujuan usahanya. Realitas selama ini menunjukkan bahwa secara umum pemegang ijin tidak dapat mengadopsi teknik silvikultur apabila didasarkan dengan cara paksaan. Analisis sidik lintas di atas menunjukkan hal itu. Jadi, bagaimana jalan keluarnya?

Sebagai bagian dari teknologi, sistem silvikultur sebenarnya bukan merupakan hal yang esensial. Dari perspektif pemegang ijin, mereka lebih melihat aspek lain, yaitu bagaimana investasi dapat segera kembali, hutan sebagai asset yang dipertahankan dan silvikultur sebagai teknologi yang menjadi pilihannya. Oleh karena itu, persoalannya berbeda bagi pengelola hutan tanaman dan hutan alam. Dalam pengelolaan hutan tanaman karena pertumbuhan kayu yang menghasilkan asset dan pendapatan menjadi kepentingan langsung bagi pemegang ijin, maka silvikultur langsung menjadi kebutuhannya. Silvikultur seolah-olah

menjadi bagian dari manajemen perusahaan yang menentukan output produksi yang diharapkan, sehingga sistem silvikultur terbaiklah yang akan diadopsi. Bagi pengelola hutan alam, alasan mengadopsi sistem silvikultur menjadi rumit, manakala hutan alam yang dikelolanya tidak menjadi aset yang dimilikinya. Untuk mengatasi masalah ini perlu penjelasan cukup mendalam dan panjang yang tidak di bahas dalam tulisan ini. Dalam pengelolaan hutan yang berjalan didasarkan pada ekonomi rumah tangga atau norma-norma masyarakat adat juga memiliki karakteristik khas, apakah akan mempertahankan pengetahuan mengenai sistem silvikultur yang telah dipunyainya atau mengadopsi pengetahuan dari luar.

Dalam perkembangan kebijakan pengelolaan hutan saat ini, pemegang ijin dapat menjalankan lebih dari satu sistem silvikultur. Berbagai tanggapan positif diutarakan oleh banyak pihak atas kebijakan ini seperti terungkap dalam Lokakarya Nasional Penerapan Multisistem Silvikultur di Bogor, 23 Agustus 2008. Secara khusus kebijakan tersebut baik apabila dikaitkan dengan telah terfrakmentasinya hutan alam (Indrawan, 2008). Kebijakan tersebut baik karena dapat menyediakan akses bagi masyarakat (Santoso, 2008). Secara teoritis, semakin banyak pilihan teknik silvikultur yang dapat diterapkan, semakin fleksibel dan semakin mungkin pemegang ijin dapat menyesuaikan besaran dan alokasi investasinya dalam pengelolaan hutan. Dengan demikian, kebijakan yang lebih radikal akan membebaskan teknik silvikultur – secara kuantitatif berarti membatasi pilihan dengan jumlah pilihannya tidak terhingga – menjadi pilihan masyarakat (termasuk pemegang ijin), sedangkan pemerintah cukup mengukur kinerja yang dihasilkannya.

Dalam hal ini, Pasaribu (2008) menyebutkan bahwa dalam pelaksanaannya diperlukan keterpaduan disiplin ilmu yang memerlukan sinergitas dan profesional; keterpaduan disiplin tersebut harus tersedia dan siap mulai pada tingkat perumusan kebijakan sampai pada tingkat operasional. Pernyataan tersebut benar dan semestinya kebijakan menentukan semacam batas yurisdiksi siapa yang berkewajiban mengumpulkan dan menggunakan ilmu dan pengetahuan tersebut. Dalam hal silvikultur sebagai teknologi, ilmu dan pengetahuan tersebut akan sangat cepat terkumpul dan digunakan apabila masyarakat yang akan melakukannya. Sedangkan pemerintah berkewajiban untuk menentukan kepastian hak atas asset hutan agar masyarakat atau pemegang ijin merasa harus

mengumpulkan dan menggunakan ilmu dan pengetahuan tersebut.

Penutup

Pelaku kehutanan dan penentu kebijakan kehutanan pada umumnya sudah terbiasa dengan kerangka pemikiran kuantitatif dengan menginterpretasikan realitas sebagai kenyataan tunggal. Faktor-faktor ekonomi dan sosial yang menjadi pertimbangan masyarakat untuk mengambil keputusan jarang sekali dipertimbangkan. Hal demikian ini membawa implikasi banyaknya peraturan yang bersifat paksaan. Sifat paksaan ini akan berjalan apabila kelembagaan pengawasan berjalan efektif. Hal demikian ini menjadi persoalan pokok karena kelembagaan yang ada telah lama tidak direvisi untuk mampu mengawasi pelaksanaan peraturan-peraturan yang telah ada. Dengan kata lain, jenis kebijakan yang berupa paksaan telah gagal di awalnya karena kelembagaan dianggap *given*.

Tulisan ringkas ini mengajukan alternatif pendekatan *primary rules* untuk mengarahkan jenis kebijakan-kebijakan baru di kehutanan. Kebijakan dirumuskan berdasarkan perkiraan perubahan perilaku yang dipilih oleh masyarakat. Dalam hal ini, kebijakan penetapan sistem silvikultur yang sangat esensial dalam pengelolaan hutan perlu menjadi perhatian.

Pustaka

Cresswell, John W, 2002. Research Design: Qualitative, Quantitative, and

- Mixed Method Approach. Sage Publications. London.
- DKN (Dewan Kehutanan Nasional), 2008. Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Jakarta
- Dunn, N. William, 1994. Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. Prentice-Hall Inc. New Jersey.
- Indrawan, Andri, 2008. Sejarah Perkembangan Sistem Silvikultur di Indonesia. Makalah dalam Lokakarya Nasional Penerapan Multisistem Silvikultur pada Pengusahaan Hutan Produksi dalam rangka Peningkatan Produktivitas dan Pemantapan Kawasan Hutan. Kerjasama antara Departemen Silvikultur, Fakultas Kehutanan, IPB dengan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan, Departemen Kehutanan.
- Kartodihardjo, Hariadi, 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Penataan Kelembagaan. Disertasi. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- _____, 2004. Masalah Pondasi Pembangunan Kehutanan Indonesia: Refleksi Implementasi Kebijakan Usaha Kehutanan dan Adopsinya bagi Peningkatan Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi. Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia. Jakarta
- _____, 2006. Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Menguak Masalah Institusi dan Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan. Himpunan Alumni Fakultas Kehutanan IPB. Bogor.
- _____, 2007. Di Balik Kerusakan Hutan dalam Bencana Alam: Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan. Wana Aksara. Jakarta
- Pasaribu, Hadi, 2008. Kebijakan Penerapan Lebih Dari Satu Sistem Silvikultur pada Areal IUPHHK Indonesia. Makalah dalam Lokakarya Nasional Penerapan Multisistem Silvikultur pada Pengusahaan Hutan Produksi dalam rangka Peningkatan Produktivitas dan Pemantapan Kawasan Hutan. Kerjasama antara Departemen Silvikultur, Fakultas Kehutanan, IPB dengan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan, Departemen Kehutanan.
- Santoso, Iman, 2008. Aspek Sosio-Ekonomi Penerapan Multisistem Silvikultur. Makalah dalam Lokakarya Nasional Penerapan Multisistem Silvikultur pada Pengusahaan Hutan Produksi dalam rangka Peningkatan Produktivitas dan Pemantapan Kawasan Hutan. Kerjasama antara Departemen Silvikultur, Fakultas Kehutanan, IPB dengan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan, Departemen Kehutanan.
- Suharyono, AR, 2008. Pemahaman Mengenai Norma atau Kaidah Hukum. Disarikan dari Buku JJH Bruggink: Refleksi tentang Hukum. Didownload dari [Http://www.legislasi.org](http://www.legislasi.org) tanggal 10 Oktober 2008.