



KEBIJAKAN PENGEMBANGAN HPHKM DITINJAU DARI ASPEK KELEMBAGAAN

Dudung Darusman
(Guru Besar dan Kepala Lab. Poleksos Kehutanan IPB)

*Makalah disampaikan pada Lokakarya Penyempurnaan Kebijakan HKM
Propinsi Jawa Barat, tanggal 2 Nopember 2000 di Hotel Bumi Asih Jaya, Bandung*

PENGANTAR

Mengamati perkembangan terakhir, pantaslah kita bertanya apakah kerusakan hutan yang sangat dahsyat dalam 1 - 2 tahun terakhir ini adalah *akibat lambatnya Pemerintah bersikap dan berbuat* sesuatu yang memberikan kejelasan dan ketegasan kebijakan kehutanan bagi masyarakat. Dalam ketidakjelasan kebijakan, terutama yang menyangkut aspek kelembagaan, mungkin telah menyebabkan ketidakjelasan apa dan siapa yang bertanggung jawab. Sikap ragu-ragu dalam proses desentralisasi dan hutan kemasyarakatan (HKM), di satu sisi telah menyebabkan ketidakjelasan apa dan siapa yang bertanggung jawab, dan di pihak lain telah memberi peluang yang lebih leluasa kepada mereka yang nakal dan jahat, baik dari lingkungan masyarakat, maupun lingkungan birokrat dan aparat keamanan.

Sikap ragu-ragu kemungkinan dapat disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya : *pertama* karena *kurang pengetahuan*, *kedua* karena apa yang harus dilakukan *itu tidak sesuai dengan kepentingan* para pelaku yang bersangkutan, dan *ketiga* karena *aturan-pedoman yang ada tidak realistis*, tidak menunjang kelancaran pelaksanaannya.

Uraian makalah berikut ini akan berusaha memenuhi permintaan Panitia Lokakarya dalam aspek kelembagaan HKM, dengan alur bahasan mengikuti pola pikir di atas.

DIMENSI KEMASYARAKATAN DALAM PENGELOLAAN HUTAN

Untuk mempersingkat sajian makalah, berikut ini dikemukakan butir-butir pengetahuan tentang dimensi kemasyarakatan dalam perusahaan/pengelolaan hutan, yang sangat penting difahami dan diyakini oleh para pelaku, khususnya para rimbawan, baik pada level penentu kebijakan maupun level pelaksana di lapangan.

1. Adalah fakta yang sangat kuat dan meluas bahwa ada masyarakat yang hidup di dekat dan di dalam hutan, baik yang bermukim (menetap) maupun yang nomaden (berpindah-pindah), baik yang asli/turun-temurun maupun migran/pendatang. Mereka adalah bahagian dari tubuh Bangsa Indonesia yang tidak dapat dipisahkan dalam setiap gerak langkah pembangunan.

2. Mengapa masyarakat itu aris diperhatikan ?
 - a. mereka adalah bagian dari ekosistem hutan, yang saling tergantung
 - b. mereka adalah 35 % dari warganegara yang juga ingin sejahtera
 - c. mereka berhak mendapat keadilan, mereka selama 30 tahun atau lebih terpinggirkan, bahkan ada yang sejak zaman kolonial Belanda
 - d. mereka memiliki hak demokrasi, hak untuk ikut menentukan kebijakan
 - e. mereka dapat menjadi sumber gangguan hutan, mereka terbukti dapat menjadi sumber/penyebab sekunder gangguan hutan yang sangat besar, seperti yang terjadi akhir-akhir ini.

3. Bagaimana memperhatikan masyarakat di sekitar dan di dalam hutan ?
 - a. Apa yang mereka inginkan ?
 - a.1. kesempatan kerja
 - a.2. pendapatan, *income*
 - a.3. kesempatan usaha
 - a.4. transfer/tambahan IPTEKS

 - b. Bagaimana bentuk pemenuhan keinginan mereka ?
 - b.1. tenaga kerja, buruh
 - b.2. pimpinan/pengurus perusahaan
 - b.3. pengusaha/pemilik usaha
 - b.4. pemegang saham
 - b.5. pemborong pekerjaan

 - c. Di mana keinginan itu dapat dipenuhi ?
 - c.1. di usaha pokok kehutanan
 - c.2. di usaha penyedia input
 - c.3. di usaha pengolah output

Dari uraian di atas tampaklah bahwa kesempatan bagi masyarakat untuk memenuhi keinginannya dari sektor/bidang kehutanan adalah sangat banyak, yakni kombinasi antara bentuk dan tempat pemenuhan keinginan itu, sebanyak $3 \times 5 = 15$ pilihan. Kehutanan masyarakat hendaknya difahami secara luas seperti itu. Pemahaman kehutanan masyarakat hanya pada kesempatan pengusaha/pengelolaan pada usaha pokok (lahan) kehutanan saja adalah terlalu mempersempit persoalan dan menjauhkan dari penyelesaian masalah mendasar yang telah dikemukakan di atas.

Dapat dilihat bahwa keinginan masyarakat untuk mendapat kesempatan usaha adalah salah satu saja dari 4 keinginan yang berkembang di masyarakat, atau kasarannya hanya 25 % saja. Juga dari bentuk pemenuhan keinginannya, menjadi pengusaha/pemilik langsung itu hanya salah satu dari 5 kemungkinan bentuk lainnya.

Sesungguhnya, apabila mengingat kondisi dan kemampuan SDM masyarakat yang ada sekarang, baik teknis, manajerial, maupun investasi, kemungkinan ingin jadi pengusaha itu sangatlah kecil. Kemungkinan besar keinginan gencrik mereka sekarang ini adalah menjadi tenaga kerja, pengurus perusahaan atau pemborong pekerjaan.

Kalau kenyataannya di lapangan sekarang banyak terjadi penyerobotan lahan, kemungkinan besar karena mereka tidak segera melihat adanya peluang yang disediakan kehutanan untuk memenuhi keinginan generik mereka tersebut. Mereka melihat ketidak-jelasan dan ketidak-pastian, padahal mereka sudah sangat membutuhkan dan jalan yang paling pintas adalah mencuri, merambah dan penyerobotan.

Situasi diperparah lebih lanjut oleh adanya pihak-pihak luar yang menunggangi, dalam berbagai bentuk yang akhir-akhir ini semakin berkembang dan rumit. Tapi sekali lagi, persoalan pokoknya adalah ketidakmampuan Pemerintah/Pengelola hutan untuk memenuhi segera keinginan generik tersebut di atas.

TINJAUAN ASPEK KELEMBAGAAN

Ada 2 produk aturan-perundangan yang sampai saat ini berkaitan dan menimbulkan ketidak-jelasan atau tidak menunjang kelancaran pelaksanaan program hutan kemasyarakatan, khususnya di Jawa Barat, yakni *SK Menhutbun No. 677/1998* tentang Hutan Kemasyarakatan dan *PP No. 53/1999* tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara. Untuk mempersingkat penyajian makalah, berdasarkan pengetahuan dan pemahaman permasalahan HKM seperti diuraikan di atas, berikut ini dikemukakan butir-butir tinjauan yang mendasar, yang perlu diperbaiki/disempurnakan.

1. Sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat 4, tampaknya *SK Menhutbun No. 677/1998* telah mempersempit pengertian/batasan hutan kemasyarakatan hanya pada bentuk pemenuhan keinginan masyarakat menjadi pengusaha/pemilik pada usaha pokok kehutanan saja, atau hanya memberi kesempatan 1/15 dari kemungkinan kesempatan yang ada. SK ini tidak menampung atau mengabaikan pemenuhan keinginan masyarakat yang 14/15 lagi.
2. Sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat 5 dan 9, kesempatan yang sempit seperti dikemukakan pada butir 1 di atas, juga lebih dipersempit lagi dengan hanya melalui bentuk usaha koperasi. Padahal bentuk usaha yang legal di Indonesia tidak hanya koperasi, dapat perorangan/perusahaan keluarga, perseroan terbatas, dsb. Di samping itu koperasi adalah bentuk usaha yang sesungguhnya lebih canggih dan rumit bagi kebanyakan masyarakat Indonesia. Seandainya bentuk usaha ada 3 macam dan hanya satu macam (koperasi) yang diperbolehkan, maka *SK Menhutbun* itu telah mempersempit lagi kesempatan masyarakat menjadi hanya $1/3 \times 1/15$, yakni hanya 1/45 (2 %) saja. Jadi, kehadiran *SK Menhutbun No. 677/1998* pada kenyataannya lebih menghambat daripada menunjang terlaksananya program hutan kemasyarakatan.
3. *SK Menhutbun No. 677/1998*, sebagaimana diuraikan pada Pasal 2, tidak menempatkan prinsip kelestarian hutan setara pentingnya dengan pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Padahal keberlanjutan pemenuhan kesejahteraan masyarakat sangat ditentukan oleh kelestarian hutannya. Pasal 2 ini juga mempersempit kemungkinan keikutsertaan masyarakat dalam memperoleh kesejahteraan dari hutan, dimana hanya yang mampu menjadi pelaku utama dan mampu mengambil keputusan saja yang dapat ikut serta.

4. Pemberian hak kepada masyarakat yang diatur pada Pasal 5 *SK Menhutbun No. 677/1998*, masih terlalu rumit bagi masyarakat yang menginginkan cara sederhana dan cepat. Juga masih terlalu birokratis, banyak pejabat yang harus dilalui, yang kemungkinan menciptakan peluang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang baru, yang sebarannya akan jauh lebih meluas di masyarakat. Dapat difahami, kerumitan dan sifat birokratis ini disebabkan karena menyangkut pemberian/pelepasan hak untuk waktu yang lama (35 tahun). Akan lebih tidak rumit dan tidak birokratis apabila bentuk program hutan kemasyarakatan mengutamakan pemenuhan keinginan generik masyarakat seperti diuraikan terdahulu, yang tidak bersangkutan paut dengan pemberian/pelepasan hak untuk waktu yang lama.
5. *PP No. 53/1999* dalam hierarki hukum lebih tinggi kedudukannya dari *SK Menhutbun No. 677/1998*. Oleh karena itu *PP* tersebut harus menjadi pedoman yang lebih kuat dari pada *SK Menhutbun No. 677/1998*, bagi para pengambil kebijakan dan pelaksana di lapangan. Pasal 3 dari *PP* tersebut menegaskan kewenangan dari Perum Perhutani dalam perencanaan dan pengurusan hutan di wilayah kerjanya (Jawa Barat). Pasal 6 menyatakan tugas Perum Perhutani untuk menyediakan pelayanan umum, dan Pasal 7 ayat a, menegaskan manfaat optimal bagi perusahaan dan masyarakat sejalan dengan tujuan pembangunan nasional. Pasal-pasal tersebut sudah dapat menjadi landasan atau amanat yang kuat bagi Perum Perhutani untuk mengemban tugas kehutanan masyarakat, melalui berbagai kemungkinan bentuk dan tempatnya, tidak hanya terbatas pada bentuk pengusaha pada usaha pokok kehutanan saja.
6. Hanya saja *PP No. 53/1999* tidak secara tegas memberi kemungkinan kepada masyarakat untuk menjadi pengusaha secara penuh, tapi dalam bentuk kerjasama usaha/*joint venture*, seperti tercantum pada Pasal 9. Sementara itu perkembangan politik dan sosial telah sampai pada tahap menuntut menjadi pengusaha dan penguasa lahan hutan, sebagai akumulasi kekecewaan masa lalu dan ketidakpastian akhir-akhir ini. Hal mana tidak dapat diabaikan, bila diabaikan masalahnya bukannya akan berkurang tapi akan bertambah semakin berat lagi. Jalan keluarnya dapat melalui penambahan/penyempurnaan *PP No. 53/1999* tersebut, atau kebijakan penyesuaian dalam pelaksanaan di lapangan, secara kasus per kasus. Pada tahap awal perlu mengadakan pendekatan kepada masyarakat untuk mengetahui keinginan mereka yang betul-betul generik. Apabila masih pada taraf lapangan kerja dan pendapatan, segeralah dipenuhi/ditindaklanjuti. Tapi apabila telah sampai pada taraf ingin menguasai/mengusahakan lahan hutan, ajaklah masuk ke dalam bentuk kerjasama, namun dengan pembagian hak dan tanggung jawab yang semaksimal mungkin memenuhi keinginan mereka.

PERUBAHAN PERILAKU DAN POLA MANAJEMEN

Perbaiki kebijakan kelembagaan, khususnya yang menyangkut *SK Menhutbun No. 677/1998*, seperti diuraikan di atas, masih belum menjamin penyelesaian masalah atau tercapainya tujuan kehutanan masyarakat. Hal lain yang sangat penting dan menentukan adalah perubahan perilaku dan manajemen pemerintah/BUMN dan aparatnya, di antaranya :

1. *Sikap rendah hati* terhadap masyarakat, mendekati dan tidak mengambil jarak, agar menimbulkan rasa hormat mereka. Aparat paling bawah sampai setingkat KKPH dapat langsung berinteraksi dengan masyarakat, memahami keinginan dan potensi, baik positif maupun negatif, yang ada di masyarakat. Pada kenyataannya aparat Pemerintah tidak bisa mengamankan hutan tanpa dukungan masyarakat.
2. Menerapkan *pola manajemen adaptif*, menyesuaikan tindakan dengan ragam keadaan namun tetap berpegang pada tujuan. Aturan, pedoman dan petunjuk pelaksanaan harus dikombinasikan dengan kondisi lapangan dalam menentukan langkah tindakan yang paling optimum, yang justru agar tujuan dapat tercapai. Oleh karena itu, diperlukan aparat sampai level atas dapat turun langsung ke lapangan. Indikator/ukuran kinerja aparat bukan lagi sejauh mana memenuhi aturan, pedoman dan petunjuk pelaksanaan, tapi pada sejauh mana pencapaian tujuan. Manajemen adaptif ini harus menjadi kebijakan dasar/pokok bagi pemerintah/BUMN.
3. Menerapkan *desentralisasi dan dekonsentrasi* dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas, yang biasanya di atas secara berjenjang di turunkan ke bawah, agar dapat menyesuaikan langkah manajemen dengan kondisi lapangan/masyarakat yang sangat beragam dan selalu berubah secara dinamis. Seringkali suatu persoalan akan selesai segera dengan sendirinya apabila mendapat respons segera, penundaan respons karena menunggu kebijakan dari atas akan mengembangkan persoalan menjadi lebih luas dan berat.

PENUTUP

Demikianlah uraian pemikiran kami dari Fakultas Kehutanan IPB dalam aspek kelembagaan, yang intinya mengemukakan perlunya perbaikan atau penyempurnaan *SK Menhutbun No. 677/1998*, yang dinilai mempersempit kesempatan dan tidak menunjang kelancaran program hutan kemasyarakatan. Dikemukakan pula perlunya secara prinsip berpegang pada *PP No. 53/1999*, namun dalam pelaksanaannya perlu disesuaikan secara kasus per kasus dengan kondisi sosial-politik yang berkembang di masyarakat. Untuk itu diperlukan perubahan-perubahan yang mendasar dalam perilaku dan pola manajemen dari aparat Pemerintah, khususnya aparat kehutanan, yang meliputi : sikap rendah hati dan dekat dengan masyarakat, manajemen adaptif, serta desentralisasi kewenangan dan tanggung jawab.

Penulis berharap para peserta lokakarya dapat memahami bahwa persoalan HKM bukanlah hanya persoalan memenuhi keinginan masyarakat saja, atau bahkan hanya persoalan *SK Menhutbun No. 677/1998* dan *PP No. 53/1999* saja, tapi menyangkut persoalan mendasar dalam manajemen hutan secara keseluruhan, termasuk diantaranya persoalan aparat kehutannya sendiri.

Kita semua harus berubah, secara berani dan teguh menggeser perilaku, pola dan cara-cara lama. Alasannya sederhana saja, karena telah nyata dan terbukti keliru atau gagal. Alangkah dungunya apabila kita masih merasa benar dan tidak mau berubah. Orang dungu itu adalah orang yang tidak tahu bahwa dia tidak tahu.

Tidak ada pilihan jalan keluar yang mudah, tapi ingatlah kalau kita tetap berada pada konstalasi sekarang, tetap melanjutkan cara dan pola lama, kita sudah dipastikan akan hancur, hanyut dan tenggelam. Naudzubillah. Terima kasih.