63

# PENGARUH PERKEMBANGAN POLITIK-EKONOMI NASIONAL DAN INTERNASIONAL TERHADAP PEMBANGUNAN KEHUTANAN REPELITA VII

*Dudung Darusman*
*(Guru Besar Madya dan Ketua Lembaga Penelitian IPB)*

***Makalah disampaikan pada Lokakarya Ke-2 Repelita VII Kehutanan, diselenggarakan oleh Sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan, tanggal 13 dan 14 Maret 1997, di Gedung Manggala Wanabakti Jakarta***

## *PENDAHULUAN*

Lokakarya ini bertujuan untuk membahas : Arahan, Sasaran dan Kebijaksanaan Kehutanan pada Repelita VII dan kepada penulis telah diberikan bahan-bahan acuan yang terdiri dari :

1. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan 1994/1995 – 2019/2020*
2. *Rencana Pembangunan Kehutanan Pelita VI*
3. *Cuplikan Repelita VI Nasional Sektor Kehutanan dan Lingkungan Hidup*
4. *Konsep Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Kehutanan Pelita VII*

Setelah membaca dengan seksama bahan-bahan tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa materi atau subtansi yang termuat pada dokumen-dokumen tersebut sudah sangat lengkap dan tersusun secara sistematis. Namun satu hal yang menyangkut prinsip dasar pembangunan nasional, yakni perihal rakyat sebagai subyek pembangunan, belum begitu mendapat perhatian dan prioritas. Uraian mengenai hal itu, kalaupun ada, seringkali berada di bahagian belakang, bahkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Kehutanan Pelita VI hanya sedikit sekali disinggung, yakni terbatas pada pengembangan hutan rakyat, yang pengertiannya juga masih sempit.

Setelah belajar dari pengalaman pembangunan selama PJP I, maka sudah saatnya kita semua menempatkan rakyat banyak sebagai subyek pembangunan, khususnya dalam bidang pembangunan kehutanan. Demikian pula apabila kita mencermati perkembangan politik-ekonomi, baik nasional maupun internasional, penguatan basis ekonomi yang merata di seluruh masyarakat merupakan suatu keharusan agar Bangsa Indonesia dapat menjaga kekuatannya di dalam dan mampu menjawab berbagai tantangan dari luar.

Uraian berikut diharapkan dapat memberi penjelasan tentang pokok pemikiran di atas, yang kemudian dapat menjadi masukan bagi penyusunan : Arahan, Sasaran dan Kebijaksanaan Kehutanan pada Repelita VII.

## *PERKEMBANGAN POLITIK-EKONOMI NASIONAL*

Sudah banyak tulisan dan dokumen negara yang memaparkan tentang kondisi dan perkembangan politik-ekonomi nasional dan akan terlalu panjang apabila ditulis kembali disini. Ringkasnya, perkembangan tersebut adalah menyangkut 2 hal sebagai berikut.

1. Perkembangan yang semakin menuntut **pemerataan**, baik yang bersifat relatif dengan wujud pengurangan kesenjangan antara yang kaya dengan yang miskin, maupun yang bersifat absolut dengan wujud pengentasan kemiskinan.
2. Perkembangan yang masih menuntut **pertumbuhan**, di mana pendapatan perkapita rata-rata Bangsa Indonesia masih sangat perlu ditingkatkan. Khusus dari sektor kehutanan, kontribusi terhadap PDB masih sangat kecil, yakni sekitar 2,7 % saja. Padahal sektor ini dipercaya mengurusi sekitar 34 % lahan produktif di tanah air ini.

Di samping 2 hal yang bersifat umum di atas, juga ada satu perkembangan dalam ekonomi nasional yang sangat menonjol dan strategis, yakni bertambah beratnya masalah **keamanan pangan**, yang apabila tidak berhasil diatasi akan memerlukan impor yang semakin besar, yang berarti menggerogoti atau bahkan mungkin menghabiskan devisa negara kita. Sebelum kehutanan menyerahkan lahan hutan sejuta Ha untuk dijadikan pesawahan mungkin ada jalan lain yang cukup potensial yang dapat ditempuh.

Apabila sektor kehutanan, dengan segala potensi yang ada di dalamnya, tidak bersungguh-sungguh menjawab tantangan perkembangan nasional, maka peranan sektor kehutanan akan mengecil dan tergilas dalam percaturan politik-ekonomi nasional.

## *PERKEMBANGAN POLITIK-EKONOMI INTERNASIONAL*

Demikian pula dalam hal perkembangan internasional, banyak sudah tulisan-tulisan yang memaparkannya. Namun untuk singkatnya ada 2 kata kunci yang perlu selalu diingat, terutama di bidang kehutanan, yakni **globalisasi** dan **ecolabelling.**

**Globalisasi** pada dasarnya adalah proses pembukaan batas-batas lokal atau menuju kompetisi dan/atau kerjasama internasional. Rupanya dalam perjalanan waktu, ketertutupan lokal atau nasional semakin ditinggalkan manusia karena dirasakan menghambat perkembangan kemajuannya, yakni akibat sumber-sumber lokal/nasional itu perlu dikombinasikan dengan sumber-sumber produksi lainnya dari luar agar dapat menghasilkan produksi yang efisien. Produksi yang efisien diartikan dapat cukup menyediakan produk bagi konsumen yang terus bertambah banyak dan menuntut kualitas, dengan menggunakan input produksi (sumber-sumber) yang semakin terbatas.

Baik terhadap kemungkinan kompetisi maupun peluang kerjasama global ke arah peningkatan efisiensi tersebut, Bangsa Indonesia (khususnya kehutanan) harus mampu menunjukkan atau mengedepankan sumber-sumber yang dapat diunggulkan. Proses kompetisi dan kerjasama tersebut tidak hanya akan terjadi pada perdagangan internasional saja, tapi juga pada seluruh kegiatan produksi, mulai dari bahan baku sampai industri hilir yang menghasilkan barang konsumsi.

**Ekolabeling** adalah pencantuman label terhadap suatu produk yang menunjukan bahwa produk tersebut dihasilkan melalui proses produksi dan manajemen yang baik dan memenuhi persyaratan ekologis tertentu.

Ekolabeling bermula dari kesadaran masyarakat tentang pentingnya lingkungan hidup bagi kelangsungan hidup semua sistem alam semesta, khususnya dunia ini. Lingkungan hidup itu berkembang dari waktu ke waktu, yang semula terdiri dari hanya mencakup unsur-unsur alami menjadi semakin luas mencakup unsur-unsur manusiawi dan sosial kemasyarakatan. Kalau semula berkisar pada kepentingan kelestarian sumberdaya pohon, kemudian selanjutnya pada kelestarian hutan, pada biodiversity, sampai kepada sosio-antropologis masyarakat disekitarnya.

Gerakan ekolabeling ini jelas baik niat dan tujuannya, sehingga perlu didukung karena manusia tidak bisa lepas keluar dari ekosistemnya. Penghindaran terhadap ekolabeling (yang niat dan tujuannya tidak menyimpang) sama seperti lari dan terbebas sementara, yang pada saatnya nanti masalah akan segera menghadang juga. Kalaupun tidak sempat menghadang kita, maka pasti akan menghadang saudara kita di tempat lain dan anak cucu kita di waktu mendatang.

## *RESPON SEKTOR DAN PROFESI KEHUTANAN*

Dalam penciptaan devisa sebagai sumber dana pembangunan, kehutanan boleh bangga. Namun dalam hal pemerataan dan pertumbuhan ekonomi nasional masih sangat ketinggalan dari sektor lain. Sektor dan profesi kehutanan harus terus secara bersungguh-sungguh meningkatkan peranannya pada aspek pemerataan dan pertumbuhan ekonomi nasional tersebut, karena sesungguhnya dibandingkan dengan yang lainnya kehutanan adalah yang paling sesuai dan potensial. Mengingat kesesuaian dan potensi tersebut, maka bagi sektor dan profesi kehutanan tugas pemerataan dan pertumbuhan ekonomi nasional menjadi tanggung jawab yang sama pentingnya dengan pemeliharaan kelestarian hutannya sendiri.

Sementara itu dalam hal proses globalisasi, yang membawa kita pada hubungan kompetisi atau kerjasama internasional, perlu diingat bahwa apabila posisi dan kontribusi kita di bawah atau lemah maka dalam kompetisi kita akan kalah dan dalam kerjasama akan bersifat “dikerjai sama-sama” atau berada pada keadaan yang selalu dirugikan.

Oleh karena itu, kita harus terlebih dahulu mengetahui dan menyadari di mana letak keunggulan-keunggulan dan letak kelemahan-kelemahan yang ada pada Bangsa Indonesia, khususnya di bidang kehutanan. Dengan begitu kita akan dapat berupaya mengatasi kelemahan dan memanfaatkan (memainkan) keunggulan, baik dalam berkompetisi maupun dalam bekerjasama. Dengan demikian hutan dan kehutanan dapat diharapkan menjadi sarana perjuangan dalam menghadapi persaingan global, tidak hanya di bidang ekonomi tetapi juga di bidang politik dan kebudayaan.

Khusus dalam bidang ekonomi, globalisasi telah dan akan terus memacu persaingan efisiensi produksi, pemasaran dan diplomasi internasional. Dalam persaingan produksi, kelebihan dan keunggulan relatif Bangsa Indonesia dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain di dunia terletak pada keunggulan kepemilikan bahan baku yang berlimpah, murah dan berkualitas baik, seperti misalnya sumberdaya alam hutan.

Dalam waktu yang masih panjang diperkirakan Bangsa Indonesia akan masih menyandarkan kekuatan persaingan pada keunggulan kepemilikan bahan baku tersebut, terutama yang berkaitan dengan keberadaan sumberdaya alamnya. Bangsa lain akan menghargai kita tinggi (dan kita akan memperoleh keuntungan yang tinggi) bila kita dapat memelihara kelimpahan sumberdaya alam tersebut dan memainkannya dengan tepat pada persaingan internasional.

Dalam perang diplomasi internasional kedudukan sumberdaya hutan alam tropika yang sangat penting bagi keberadaan seluruh umat manusia di dunia, dapat dijadikan alat dan media diplomasi yang sangat obyektif (tidak subyektif mengada-ada), sehingga Bangsa Indonesia dapat memetik manfaat hubungan internasional yang semakin produktif dan menguntungkan, karena keberadaan hutannya yang masih luas dan relatif utuh.

Dengan menyadari kelemahan dan keunggulannya, khususnya di bidang kehutanan, sesungguhnya Bangsa Indonesia dan para profesional kehutanan yang mendukungnya harus dapat mempertahankan dan mengelola hutan semaksimal mungkin, karena dengan demikian keunggulan ekonomi, politik dan budaya Bangsa Indonesia di antara berbagai bangsa di dunia dapat terus ditingkatkan.

Selanjutnya dalam menghadapi gerakan ekolabeling, profesi kehutanan harus tetap penuh kesadaran tentang tugas profesinya, tidak terbawa arus luar dan tidak lupa tugas-tugasnya ke dalam. Profesi kehutanan jangan sampai terhanyut memperhatikan indikator-indikator yang dibuat pihak luar dan lupa menggarap sungguh-sungguh tugas utama pengelolaan hutan dan industrinya sendiri.

Sektor kehutanan memang perlu terus mengikuti perkembangan tuntutan-tuntutan dari luar, sambil terus secara aktif bersama pihak non-kehutanan merumuskan dengan benar arah, tujuan dan prosedur ekolabeling. Namun harus selalu diingat bahwa sekalipun arah, tujuan dan prosedur ekolabeling dapat dirumuskan dengan baik, permasalahan pokoknya tidak akan terselesaikan tanpa profesi kehutanan mengerjakan tugas-tugas pengelolaan hutan dan industrinya dengan sebaik-baiknya. Di samping itu juga harus selalu diingat bahwa hasil dari suatu kegiatan pengelolaan di bidang kehutanan baru akan dapat dilihat hasilnya (dan diukur kesesuaiannya dengan ekolabeling) setelah waktu yang sangat lama.

Bahkan penting sekali diingat bahwa apabila tugas-tugas pengelolaan hutan dan industrinya dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh para profesional kehutanan, maka tuntutan ekolabeling akan terpenuhi dan tekanan dari luar akan berhenti dengan sendirinya. Dengan demikian, secara keseluruhan sistem akan jauh lebih efisien.

Ekolabeling dalam jangka pendek memang memerlukan biaya atau pengorbanan. Ungkapan bahwa ekolabeling akan menambah biaya produksi berulangkali dikemukakan para pengusaha dan rimbawan di lapangan. Tapi kita tetap harus ingat bahwa dalam jangka panjang ekolabeling justru akan menguntungkan kita. Bukankah kita telah betul-betul merasakan dan meyadari, bahwa hutan alam yang selama ini kita panen, yang secara alami telah memenuhi kriteria ekolabeling, telah selama 25 tahun terakhir memberi kelimpahan bahan baku kayu yang termurah dan terkompetitif dibandingkan dengan hutan manapun di dunia.

Ekolabeling jelas akan menunjang kekuatan kompetisi dan kerjasama internasional kehutanan Indonesia dalam menghadapi globalisasi. Ekolabeling dan globalisasi dapat menjadi dua sisi yang saling mengisi dan menguatkan apabila dipahami dan dihadapi dengan sikap yang benar. Jadi dalam menghadapi tantangan ekolabeling dan globalisasi kita haruslah berfikir positif, berbaik sangka dan optimistik, disertai keteguhan dan ketekunan kerja khas rimbawan, yang sayangnya mungkin sudah makin memudar.

Pada dasarnya, semua tantangan perkembangan politik-ekonomi nasional dan internasional seperti diuraikan di atas dapat kita hadapi dan atasi apabila kita memiliki kekuatan-kekuatan internal dan eksternal. Kekuatan-kekuatan itu dapat terbentuk apabila setiap sektor, khususnya sektor kehutanan, memiliki aspek-aspek efisiensi sektoral yang tinggi dan lebih tinggi dari para pesaingnya. Dengan kata lain tantangan-tantangan di atas dapat diatasi apabila sektor dan profesi kehutanan dapat meningkatkan semaksimal mungkin berbagai aspek efisiensi pengelolaan hutan dan industrinya

.Apabila seluruh aspek efisiensi pengelolaan hutan dan industrinya, seperti akan diuraikan berikut ini, dapat ditingkatkan dan memenuhi harapan, maka tugas pemerataan dan pertumbuhan pembangunan nasional akan terpenuhi, globalisasi akan teratasi dan ekolabeling akan terlayani. Berbagai aspek efisiensi yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. *Efisiensi pemanfaatan dan pengusahaan hutan*, yang meliputi :
   a. Produktivitas fisik : pertumbuhan dan keberhasilan pembinaan hutan, rendemen atau pengurangan limbah, dsb.
   b. Efisiensi ekonomi : daya kompetitif antar kegiatan ekonomi.
   c. Efisiensi finansial : tingkat keuntungan perusahaan.

2. *Efisiensi nasional*, yang meliputi :
   a. Peningkatan penerimaan Pemerintah (pusat dan daerah), untuk membiayai pembangunan.
   b. Peningkatan PDRB dan lapangan kerja di sektor kehutanan
   c. Pemerataan pendapatan, lapangan kerja dan kesempatan berusaha, khususnya bagi masyarakat setempat.
   d. Peningkatan dan penyeimbangan struktur industri kehutanan, dari hulu sampai hilir.
   e. Penyeimbangan yang proporsional perananan BUMN, swasta dan koperasi.
   f. Pertumbuhan dan penyeimbangan pembangunan antar daerah .

3. *Efisiensi pemeliharaan kapasitas lingkungan hidup*, seperti atmosfer yang semakin bersih, siklus hidrologi yang semakin baik, kesuburan tanah semakin terpelihara, dsb. Dalam ilmu ekonomi sumberdaya alam efisiensinya disebut "*eco-service efficiency*".

4. *Efisiensi pemeliharaan keanekaragaman hayati (biodiversity)*, yakni tetap menjaga ketersediaan selengkap mungkin sumberdaya genetik untuk kesejahteraan generasi yang akan datang.

Semua aspek efisiensi tersebut di atas sama pentingnya dalam menjawab berbagai tantangan, baik dari tingkat nasional maupun internasional. Antar sesama aspek efisiensi itu saling berkaitan dan apabila kita berhasil meningkatkan semua aspek efisiensi secara seimbang, maka semua tantangan dari luar dapat diatasi.

## *PERMASALAHAN DAN TANTANGAN INTERNAL KEHUTANAN*

Semua yang diuraikan terdahulu adalah menyangkut tantangan eksternal kehutanan, baik yang berasal dari perkembanagan politik-ekonomi nasional maupun internasional. Alangkah baiknya apabila tantangan eksternal itu kita hadapi dengan kondisi internal yang solid dan mantap. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa kita masih memiliki beberapa permasalahan dan tantangan internal yang harus juga kita atasi dan benahi, bersamaan dengan tugas menjawab tantangan eksternal tersebut.

Perlu dipahami benar-benar, bahwa pembenahan kondisi internal adalah prasyarat bagi keberhasilan menjawab tantangan eksternal, walaupun memang penggunaannya tidak dapat lagi satu per satu namun terpaksa harus bersamaan. Beberapa permasalahan dan tantangan internal kehutanan yang perlu segera dibenahi tersebut dapat dikemukan sebagai berikut.

### *1. Pengurangan luas dan kualitas sumberdaya alam hutan*

Berkurangnya luas dan kualitas hutan telah berjalan dengan kecepatan yang cukup serius. Menurut FAO (1990) dari hasil-hasil "*Indonesian Forestry Studies*", pengurangan tersebut berjalan dengan kecepatan rata-rata ± 1,3 juta Ha per tahun, bayangkan setara dengan hilang atau rusaknya 10 unit HPH per tahun. Menurut sumber tersebut, penyebab yang terbesar adalah kegiatan non-kehutanan, terutama perluasan perkebunan, transmigrasi dan perladangan berpindah.

Masalah pengurangan hutan tersebut pada dasarnya adalah masalah-masalah "*land use conflict*", di mana inti permasalahannya adalah bagaimana agar kehutanan secara relatif lebih unggul dibandingkan dengan non-kehutanan dalam memanfaatkan lahan. Rendahnya manfaat hutan di mata masyarakat luas sangat perlu diperbaiki dengan berbagai usaha kreatif dan progresif rimbawan, misalnya dengan menggali dan mengembangkan berbagai produk (barang dan jasa) yang dapat diberikan hutan kepada seluruh masyarakat dan pemerintah, baik berbagai produk konvensional : kayu dan non-kayu, maupun produk inkonvensional : tumbuhan obat, tanaman hias, tourisme, air minum, dsb.

### *2. Pemanenan hutan yang terlalu cepat*

Pemanenan hutan yang terlalu cepat telah berjalan selama kira-kira 20 tahun dan pada tahun-tahun terakhir ini telah berkurang akibat ketatnya pembenahan-pembenahan. Indikasi banyaknya HPH yang kehabisan *stock* dan berhenti sebelum waktunya menunjukkan beratnya masalah ini. Yang penting kita pahami adalah kemungkinan penyebabnya, yang berkaitan dengan kebijaksanaan kehutanan pada masa lalu, yakni :

a. Biaya investasi HPH persatuan output yang rendah, disertai modal yang berasal dari sektor non- kehutanan yang mempunyai "*opportunity cost of capital*" yang tinggi, serta pilihan teknologi yang memerlukan "*economy of scale*" yang tinggi.
b. Beban pungutan/iuran/pajak yang jauh lebih rendah dari rente ekonominya, yang memberi insentif terhadap peningkatan volume pemanenan.
c. Output tunggal dari HPH, yakni hanya kayu yang dihasilkan dari setiap bidang hutan, yang sesungguhnya memberi peluang output majemuk (multi output) kepada manusia.

### 3. *Ketidakseimbangan sumberdaya hutan dan tingkat pembangunan kehutanan antar daerah*

Peraturan yang kurang mempertimbangkan keragaman potensi sumberdaya hutan dan kondisi sarana dan prasarana daerah telah menyebabkan jenis sumberdaya hutan tertentu sangat cepat menipis atau bahkan habis, yang justru bernilai ekonomis tinggi, sementara jenis yang lain berkelimpahan tidak termanfaatkan. Demikian pula, peraturan seperti itu telah membuat kegiatan ekonomi (khususnya kehutanan) di daerah-daerah tertentu sangat tinggi, sementara pada daerah lain jauh tertinggal.

### 4. *Rendahnya efisiensi pengusahaan hutan dan industrinya*

Berbagai kebijaksanaan pada masa yang lalu, terutama yang menyangkut rendahnya pungutan/iuran/pajak, telah memungkinkan pengusaha-pengusaha yang walaupun besar tapi kurang efisien dan kurang profesional terus berkiprah. Akibatnya adalah kemampuan kompetisinya menjadi rendah dalam menghadapi keterbukaan global yang akan datang. Selain itu penerimaan pemerintah dari sektor kehutanan yang diperlukan untuk membiayai pembangunan selama ini menjadi rendah.

Dunia pengusahaan hutan, baik HPH maupun industrinya, perlu dibawa ke arah suasana kompetitif agar menjadi semakin efisien, dalam arti dapat memberi manfaat yang lebih banyak bagi seluruh rakyat dengan memanfaatkan sumberdaya hutan sehemat mungkin. Kebijaksanaan yang bersifat melindungi HPH dan industrinya sudah tidak diperlukan lagi, atau secara selektif dikurangi, karena mereka seharusnya sudah cukup kuat dan dewasa setelah mendapat perlindungan pemerintah selama 20 tahun.

### 5. *Pengusaha besar dengan jumlah sedikit*

Struktur pelaku bisnis kehutanan di Indonesia didominasi oleh pengusaha berukuran besar, bahkan sangat besar. Seluruh hutan produksi seluas 64 juta Ha pada dasarnya telah terbagi habis, tidak ada yang tersisa bagi pengusaha menengah dan kecil, yang notabene merupakan bagian terbesar dari populasi Bangsa Indonesia.

Selain tidak memberi pemerataan kesempatan berusa kepada rakyat banyak, kondisi tersebut telah menyebabkan dunia bisnis kehutanan sangat sensitif terhadap perubahan-perubahan iklim politik-ekonomi, baik nasional maupun internasional. Di samping itu, perilaku sejumlah kecil pengusaha besar lebih sulit diprediksi, diperhitungkan dan dikendalikan, dalam rangka mencapai tujuan bersama tertentu yang diinginkan oleh seluruh Bangsa Indonesia.

### 6. *Masalah kelembagaan yang kronis*

Banyak analisis permasalahan dan pemecahannya di bidang kehutanan menjadi tidak jalan karena masalah kelembagaan (aturan main) yang ada telah menimbulkan masalah-masalah yang kompleks dan kronis. Di antara berbagai masalah kelembagaan yang serius, salah satunya adalah tidak adanya atau tidak transparannya pasar kayu bulat sebagai produk akhir dari sumberdaya hutan yang menjadi kewenangan Pemerintah. Ketertutupan pasar kayu bulat ini telah membuat Pemerintah lemah dan kurang efektif dalam melakukan pengendalian/pengarahan, bahkan mungkin tidak tahu persis pengendalian apa yang harus dilakukan karena tidak dapat membaca keadaan atau perkembangan.

Dapat ditelusuri dengan jelas, bahwa kondisi kelembagaan yang diuraikan di atas sangat berhubungan dengan kebijaksanaan politik-ekonomi kehutanan yang ada selama ini, yakni :

a. Pengenaan aturan yang sangat diskriminatif antara berbagai produk olahan hasil hutan.
b. Keharusan pengusaha HPH mempunyai keterkaitan atau kepemilikan langsung dengan industri pengolahan kayu dan sebaliknya.
c. Sementara ada ketentuan (b) di atas, kewenangan pengendalian industri pengolahan kayu primer tidak berada di tangan Departemen Kehutanan.
d. Sistem HPH *de facto*, sebagai satu-satunya sistem pengusahan hutan di Indonesia.
e. Praktek penggabungan unit-unit usaha HPH dan industrinya menjadi grup-grup perusahaan yang sangat besar.

### 7. *Rendahnya Profesionalisme dalam bisnis kehutanan*

Dalam hal profesinalisme bisnis para pengusaha HPH dan industrinya sangatlah tajam dan kuat, namun dalam hal profesionalisme kehutanannya pada umumnya sangat lemah. Hanya beberapa HPH saja yang menunjukkan adanya profesionalisme kehutanan yang tinggi. Segala tantangan dan permasalahan internal dan eksternal hanya akan dapat di atasi dengan baik apabila dihadapi dengan kombinasi kematangan profesionalisme kehutanan dan bisnisnya.

Penyebab yang paling menonjol adalah rendahnya keterlibatan tenaga rimbawan dalam berbagai posisi jabatan/pekerjaan yang seharusnya ditempati mereka, baik dari segi jumlah, jenis posisi, maupun level manajemennya.

### 8. *Iklim ekonomi biaya tinggi*

Berbagai gangguan dan hambatan untuk melakukan perubahan atau perbaikan seringkali berkaitan dengan kondisi iklim ekonomi biaya tinggi, yang tidak hanya di sektor kehutanan tapi juga hampir di seluruh sektor perekonomian negara kita. Pada dasarnya setiap perubahan atau perbaikan pada mulanya membutuhkan pengorbanan atau biaya, yang ketersediannya berkaitan dengan tingkat keuntungan atau sisa hasil usaha. Sementara iklim ekonomi yang tinggi menyebabkan peningkatan biaya usaha dan atau langsung mengurangi sisa hasil usaha.

Demikianlah, secara agak panjang lebar telah dikemukakan di atas berbagai permasalahan dan tantangan internal, yang mau tidak mau harus terlebih dahulu diatasi, atau mungkin sekali terpaksa diatasi bersamaan dengan tantangan dan permasalahan eksternal yang dihadapi. Apabila semua permasalahan dan tantangan internal tersebut dibiarkan berlanjut atau bertambah parah, maka sektor kehutanan Indonesia tidak akan mampu mengatasi dan bahkan akan hancur tergilas oleh perkembangan politik-ekonomi nasional dan internasional.

## *MASUKAN TERHADAP ARAHAN, SASARAN DAN KEBIJAKSANAAN PELITA VII*

Setelah menguraikan secara agak analitis permasalahan dan tantangan eksternal dan internal di atas, dapatlah dikemukakan beberapa masukan bagi penyusunan arahan, sasaran dan kebijaksanaan kehutanan pada Pelita VII, yakni :

1. Peningkatan **efisiensi produksi**, melalui penerapan teknologi dan manajemen tepat guna oleh tenaga profesional kehutanan yang baik, yang mencakup kegiatan perencanaan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, industri pengolahan sampai pemasarannya baik di dalam negeri maupun internasional.

   Beberapa contoh nyata, misalnya : pertumbuhan jenis-jenis Meranti yang sekarang hanya 1 - 2 $m^3$ per Ha per tahun dapat ditingkatkan sampai 8 - 15 $m^3$ per Ha per tahun; limbah pemanenan yang sekarang masih 50 % dapat diturunkan menjadi 25 %; sedangkan limbah pada industri pengolahan dapat diturunkan dari 40 % menjadi 10 % atau lebih rendah lagi. Demikian pula dalam pemasaran, sistem yang ada sekarang masih terlalu rendah memberi pendapatan kepada pihak produsen, dan masih sangat potensial untuk ditingkatkan.

2. Penataan **kelembagaan** (kebijaksanaan, peraturan, perundangan, dll.) yang ada, sehingga dapat membuka kesempatan usaha kepada lebih banyak pihak dan lebih banyak jenis usaha yang dapat dilakukan, serta dapat membuka suasana usaha yang lebih kompetitif.

3. Pencarian dan pengembangan **produk barang dan jasa kehutanan yang baru**, baik yang konvensional (kayu dan non-kayu) maupun yang inkonvensional (tourisme, tumbuhan hias, tumbuhan obat-obatan, air minum/bersih, dll.), sehingga dapat meningkatkan manfaat yang dapat diperoleh masyarakat dari hutan. Dalam kaitannya dengan keamanan pangan nasional, untuk hasil hutan non-kayu sangat penting dan strategis pengembangan pengusahaan sagu oleh pengusaha dan masyarakat setempat.

4. Pengembangan pengusahaan hutan (khususnya produk kayu) dan industrinya yang **berskala menengah dan kecil serta koperasi**. Pengembangan tersebut terutama ditujukan untuk masyarakat daerah setempat, dalam rangka menyesuaikan dengan kondisi tanah dan iklim yang cenderung marginal untuk pertanian intensif, serta dengan adat/tradisi mata pencaharian dan budaya masyarakat yang dekat dengan alam, sebagaimana keadaan pada umumnya di Indonesia, terutama di luar Jawa.

   Uraian mengenai pentingnya pengembangan peran serta pengusaha menengah kecil dan koperasi setempat, dalam kaitannya dengan prinsip dasar rakyat sebagai subyek pembangunan, akan dibahas lebih dalam dalam bab selanjutnya.

5. Pengukuran dan perhitungan secara tegas besarnya **nilai-nilai manfaat hutan** yang sekarang ini belum atau kurang diketahui dan kurang dipasarkan. Memang betul betapa besarnya nilai manfaat-manfaat dari keberadaan hutan tersebut bagi umat manusia, namun kebanyakan manusia tidak menyadari dan mengetahuinya, termasuk para pengambil keputusan dan penentu kebijaksanaan pembangunan, sehingga mereka tidak memasukan pertimbangan pentingnya hutan dalam keputusan keputusannya.

6. Perubahan atau pergeseran pemahaman dan sikap masyarakat umumnya dan para pengambil keputusan khususnya terhadap **makna kemajuan dan modernisasi**. Kemajuan dan modernisasi hendaknya tidak diartikan sebagai kemampuan menaklukan alam, tapi lebih diartikan sebagai kepandaian dan kecerdikan memetik manfaat-manfaat dari alam. Hal mana membawa implikasi bahwa kemajuan dan modernisasi tidak cenderung menganggu atau merombak ekosistem alam, tetapi memanen lebih banyak jenis manfaat sebagai buah dari ekosistem alam yang ada, tanpa repot-repot merubahnya dahulu.

   Dengan sikap dan pemahaman tersebut, manusia tidak harus mengkonversi atau merombak hutan menjadi penggunaan lahan yang lain, yang biasanya berupa sistem budidaya yang menghasilkan produk homogen dan massal, tatapi tetap sebagai ekosistem hutan yang menghasilkan produk heterogen dan sedikit-sedikit. Pilihan terakhir mungkin sekali memberikan total nilai produk yang sama dengan yang pertama karena jenis produknya yang banyak. Di samping itu, dari pengalaman manusia telah belajar bahwa heterogenitas lebih menjamin kekuatan dan ketahanan daripada homogenitas.

## *RAKYAT SEBAGAI SUBJEK PEMBANGUNAN*

Pada bab terdahulu telah dikemukakan berbagai masukan yang agak komprehensif, yang di dalamnya dikemukakan antara lain mengenai peningkatan dan pengembangan peran serta masyarakat lokal tradisional, baik itu pengusaha menengah, pengusaha kecil dan koperasi, maupun kelompok masyarakat adat, dalam pengusahaan hutan dan industrinya.

Hal ini sangat perlu diusahakan sekuat kemampuan karena berkaitan dengan salah satu prinsip dasar yang sangat penting dari pembangunan di tanah air ini, yakni "*rakyat sebagai subjek pembangunan*".

Ada perasaan berat dan enggan dari berbagai pihak yang terlibat dalam sektor kehutanan untuk mengusahakan terwujudnya prinsip dasar "*rakyat sebagai subjek pembangunan*" tersebut. Mungkin karena konstelasi sektor kehutanan yang ada sudah dianggap cukup menyenangkan, sehingga cenderung mempertahankan *status quo*, atau mungkin karena kurang memahami dinamika perkembangan yang sedang berjalan. Untuk itu beberapa butir uraian berikut akan merupakan tambahan penjelasan yang diharapkan dapat lebih meyakinkan semua pihak tentang penting dan mendesaknya permasalahan tersebut.

1. Dominasi pengusaha besar, seperti telah disinggung di muka, telah menutup atau mengurangi kesempatan berusaha bagi pengusaha menengah dan kecil serta koperasi, yang juga berhak menjadi subjek atau pelaku kegiatan pembangunan dan merupakan bagian terbesar dari populasi Bangsa Indonesia.

   Pergeseran kondisi *IPOLEKSOSBUDHANKAM* dari kondisi 25 tahun yang lalu menjadi seperti sekarang, khususnya dalam pemanfaatan sumberdaya yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti kehutanan, semakin memaksa adanya pergeseran politik-ekonomi kehutanan. Apabila 25 tahun yang lalu, keadaan sangat memaksa kita untuk memberi peluang usaha pemanfaatan kepada sejumlah kecil warganegara yang berkemampuan, maka sekarang perlu memberi peluang kepada semakin banyak warganegara, terutama yang berada di sekitar hutan yang pada waktu dulu terpaksa kurang atau tidak diperhatikan bahkan mungkin terkorbankan.

Sesungguhnya kejadian masa lalu tidak ada relevansi dengan salah atau benarnya kebijaksanaan yang diambil waktu itu. Itu semua adalah keterpaksaan karena sedikit sekali, atau hanya itu pilihannya. Kesalahan dan dosa kita adalah apabila kita tidak melakukan perubahan sesuai dengan kondisi dan tuntutan yang berkembang. Apalagi apabila mengingat perkembangan masyarakat yang semakin tinggi tingkat pendidikannya, sehingga cenderung semakin kritis dalam hal hak-hak kewarganegaraan yang dimilikinya.

2. Struktur pelaku ekonomi yang ekstrim timpang ini tampaknya hanya tinggal terjadi di sektor kehutanan. Sektor-sektor lain sudah sejak lama berusaha menghindarinya, dan berusaha membina pengusaha menengah dan kecil serta koperasi, demi ketangguhan dan kekuatan ekonomi dari sektor itu sendiri.

3. Dominasi pengusaha besar juga telah menyebabkan dunia bisnis kehutanan sangat sensitif terhadap perubahan iklim politik-ekonomi baik pada tingkat nasional maupun internasional. Kekuatan besar yang berada pada sejumlah kecil pelaku akan terlalu kuat dan banyak pilihan untuk lari. Sebaliknya, pelaku yang banyak dan beragam akan sangat kenyal bertahan, karena per individu tidak cukup kuat untuk lari dari tantangan perubahan.

   Di samping itu, pelaku yang sedikit akan mudah diorganisir untuk berubah dan berpindah, baik ke arah kebaikan maupun ke arah ketidak-baikan. Apabila yang sedikit itu memiliki kekuatan yang besar, maka perubahan yang berasal dari dalam mereka sendiri akan mudah saja terjadi. Sebaliknya akan sangat "*resistent*" apabila perubahan itu dimintakan dari luar. Jadi mungkin sekali keliru anggapan bahwa jumlah pelaku yang sedikit akan mudah melakukan pengendalian dibandingkan dengan jumlah pelakunya banyak, terutama bila yang sedikit itu telah menguasai kekuatan yang besar.

   Konkritnya, jumlah produksi dari suatu sektor yang didominasi penguaha besar yang berjumlah sedikit akan mudah mendadak naik atau turun, akibat perubahan iklim politik-ekonomi. Hal mana sangat tidak baik bagi kestabilan ekonomi sektor yang bersangkutan, serta tidak baik juga dari segi ketersedian lapangan kerja dan kelestarian semberdaya alam yang diusahakannya.

4. Sesungguhnya FAO (1974) dalam bukunya "*introduction to Planning Forestry Development*" telah mengingatkan, bahwa kehutanan adalah salah satu sektor ekonomi yang sangat fleksibel dalam menerapkan skala usaha (dari kecil sampai besar) dan pilihan teknologi (dari tradisional sampai canggih). Kehutanan dapat saja memilih skala kecil dan teknologi tradisional agar dapat dilaksanakan oleh pengusaha kecil, namun tetap efisien dan menguntungkan. Sesungguhnya sangat keliru anggapan selama ini bahwa kegiatan usaha kehutanan selalu diasosiasikan dengan usaha skala besar dan berteknologi tinggi.

5. Hutan dalam kondisinya yang alami dapat memberikan banyak jenis hasil (sekalipun masing-masing dalam jumlah yang relatif sedikit), tanpa banyak memerlukan campur tangan manusia, atau hanya dengan sedikit campur tangan

pengelolaan dan teknologi sederhana saja. Banyak sudah penelitian yang menginventarisir jenis-jenis manfaat yang dapat diperoleh manusia dari sebidang areal hutan alam, yang berkaitan dengan makanan, obat-obatan atau kesehatan, peralatan atau kerajinan, keindahan dan tourisme, serta banyak lagi yang lainnya.

Dalam perkembangan teknologi dan peradaban manusia, ternyata justru berbagai jenis hasil dari hutan alam itu semakin banyak dibutuhkan, yang berarti pasarnya semakin terbuka, dan nilai ekonominya semakin tinggi. Adalah hikmah juga, bahwa permintaan pasar terhadap produk yang bernilai tinggi itu umumnya tidak berjumlah banyak (massal) untuk setiap jenisnya. Sehingga secara ekonomi paling tepat diusahakan oleh pelaku-pelaku ekonomi tradisional berskala kecil dengan teknologi sederhana, yang berarti juga cukup hanya dengan menggunakan modal yang relatif kecil saja.

6. Ekosistem hutan mampu tumbuh dan berkembang pada lahan-lahan yang sesungguhnya marjinal untuk budidaya pertanian intensif. Banyak bukti menunjukkan bahwa umumnya pembukaan lahan hutan di luar Jawa untuk areal pertanian intensif menunjukkan perkembangan produksi yang kurang baik, bahkan seringkali mengecewakan. Lebih lanjut, areal yang sudah terlanjur dibuka atau dikonversi cenderung mengalami degradasi yang akibatnya cukup berat untuk ditanggulangi.

   Oleh karena itu, tampaknya pilihan terbaik untuk memajukan masyarakat pada wilayah-wilayah yang berlahan marjinal adalah dengan memberi kesempatan pengusahaan hutan kepada anggota masyarakat tersebut.

7. Dari segi pengamanan hutan, pihak yang paling berkepentingan dan berusaha sekuat tenaga menjaga keselamatan, keutuhan dan kebaikan asset hutan tersebut adalah pemiliknya, bukan petugas penjaganya. Karena kemungkinan berkaitan dengan domisili pemilik di kota yang jauh dari asset hutan serta motif ekonomi jangka pendek (kemudahan untuk beralih usaha), maka kecenderungan selama ini keamanan hutan semakin rawan dan parah.

   Alternatif masyarakat lokal yang dekat hutan untuk menjadi pemilik/pengusaha hutan adalah akan lebih menjamin keamanan hutan, karena tempat tinggalnya di sekitar, bahkan banyak yang berada dekat sekali dengan hutan. Di samping itu masyarakat setempat cenderung mempunyai motif ekonomi jangka panjang, yakni untuk kehidupan mereka dan keturunannya sepanjang masa. Hutan tidak lagi perlu dijaga, apabila hutan itu telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat disekitarnya.

8. Setiap kegiatan ekonomi di suatu wilayah atau daerah memberikan peluang kepada masyarakat setempat untuk memperoleh : kesempatan kerja, *income* atau pendapatan, kesempatan berusaha, serta transfer teknologi dan manajemen. Kegiatan usaha ekonomi pokok tertentu yang memanfaatkan sumberdaya lokal sudah seharusnya memberi perolehan masyarakat tersebut yang sebesar-besarnya. Perolehan manfaat bagi masyarakat setempat tersebut dapat melalui beberapa jalan, yakni :

   a. Keterlibatan langsung pada kegiatan usaha ekonomi pokok yang bersangkutan, baik sebagai : (1) pekerja atau pegawai perusahaan, (2) pemilik saham perusahaan, dan atau (3) pengusaha dan pemilik perusahaan.

b. Keterlibatan dalam kegiatan usaha yang menyediakan keperluan-keperluan kegiatan usaha ekonomi pokok, misalnya penyedian makanan dan minuman, bahan bakar, bibit, usaha angkutan, dan sebagainya. Dalam kegiatan ini seseorang dapat menjadi pengusahanya atau pegawai dari perusahaan tersebut. Kegiatan usaha terkait yang menunjang keperluan-keperluan kegiatan usaha pokok ini disebut sebagai keterkaitan ke belakang atau "*backward linkages*".

c. Keterlibatan dalam kegiatan usaha yang menggunakan produk yang dihasilkan usaha pokok, seperti industri pengolahan, kerajinan, dan lain-lain. Dalam kegiatan ini seseorang juga dapat menjadi pengusahanya atau juga menjadi pegawai/pekerja. Kegiatan usaha terkait yang memanfaatkan lebih lanjut produk dari usaha pokok disebut keterkaitan ke depan atau "*forward linkages*".

d. Bantuan atau sumbangan dari pemilik usaha ekonomi pokok kepada masyarakat, untuk keperluan pengembangan kegiatan ekonomi atau sumber pendapatan yang tidak terkait dengan kegiatan usaha ekonomi pokok. Perolehan masyarakat akan semakin besar apabila semakin banyak jalan yang disediakan, serta akan semakin berkelanjutan apabila lebih dekat terkait dengan kegiatan usaha pokok.

   Sementara apabila kita amati jalan yang tersedia selama ini adalah sedikit sekali dan kurang atau tidak terkait dengan usaha pokoknya, yakni apa yang kita lihat berupa program PMDH atau HPH Bina Desa Hutan. Oleh karena itu agar jalan semakin terbuka, perlulah masyarakat sekitar hutan diberi kesempatan atau peranan dalam pengusahaan hutan dan industrinya. Karena pelaku usaha pokoknya berasal dari setempat, maka *backward* dan *forward linkages*-nya diharapkan akan lebih besar pula.

### *TUNTUTAN PERUBAHAN*

Secara keseluruhan kondisi kelembagaan dalam dunia usaha kehutanan di Indonesia telah secara efektif melindungi kepentingan pengusaha-pengusaha besar. Sekali lagi, kita tidak dapat mengatakan bahwa hal itu di masa yang lalu sebagai suatu kesalahan atau kekeliruan, karena hal itu merupakan *resultante* dari berbagai kondisi dan permasalahan yang kita miliki saat itu. Namun demikian, belum cukupkah perlindungan dan dukungan itu, setelah diberikan terus selama 25 tahun ?.

Sementara itu sumberdaya hutan sudah menunjukkan tendensi kerusakan yang sangat menghawatirkan, masalah efisiensi yang masih sangat rendah, serta penerimaan pendapatan pemerintah yang rendah pula ! Kalaupun kita semua berpendapat sudah waktunya untuk diperbaiki, kita perlu menyadari sepenuhnya bahwa perubahan itu tidak akan terjadi tanpa adanya perjuangan yang gigih dan sungguh-sungguh dari kita semua.

Tugas dan kewajiban kita untuk melakukan perubahan adalah bukan pekerjaan biasa, tapi akan berupa perjuangan yang memerlukan kegigihan dan kesediaan [illegible] pasti ada pihak-pihak yang tidak ingin berubah dan akan [illegible] kondisi-kondisi yang ada yang sangat menguntungkannya. Perubahan yang sangat kita inginkan itu kemungkinan besar adalah sesuatu yang sangat mereka benci.

Apabila setelah 25 tahun, kita kembali menilai apa yang kita miliki sekarang sebagai suatu bangsa, maka dalam banyak hal rakyat kita sudah semakin baik dan siap untuk mendapat kepercayaan sebagai pelaku pengusahaan hutan di tanah airnya sendiri ini. Demikian pula kewenangan-kewenangan tertentu dalam pengurusan hutan sudah waktunya didelegasikan kepada Pemerintah Daerah, dalam batas-batas di mana masih tetap memperhatikan kepentingan keutuhan Indonesia sebagai suatu negara.

Kedua hal itu sangat diperlukan agar peranan sektor kehutanan semakin dirasakan besar manfaatnya oleh seluruh rakyat dan dapat memberikan dampak ganda (*multiplier effect*) yang besar dan luas kepada pembangunan ekonomi wilayah. Hal itu pada akhirnya akan dapat mengembangkan rasa memiliki yang kuat dari berbagai lapisan masyarakat dan berbagai unsur pemerintahan terhadap hutan dan kehutanan. Apabila dirasakan ada manfaat yang besar disertai rasa memiliki, apakan kita masih ragu juga bahwa kelestarian hutan akan terjaga dengan sendirinya ?

Masalahnya adalah bagaimana para rimbawan khususnya, dan profesional lain (non-rimbawan) umumnya, mampu merumuskan dan melaksanakan langkah-langkah yang sistematis dan seksama agar masyarakat dan Pemerintahan Daerah betul-betul siap menerima kepercayaan yang akan diberikan. Termasuk misalnya issue hak ulayat dan hukum adat yang masih hidup di sebahagian masyarakat kita.

Memang banyak hal yang masih harus dipikirkan dan dirumuskan agar semua keinginan itu dapat terwujud. Kita semua harus bersungguh-sungguh dalam hal ini, karena jangan sampai pengusahaan hutan di Indonesia seperti kata peribahasa : "***Lepas dari mulut harimau, masuk ke mulut buaya***".