5

PENGEMBANGAN KEMAMPUAN/KAPASITAS ADMINISTRASI APARAT KEHUTANAN PEMERINTAH DALAM MENGHADAPI TUNTUTAN PENGELOLAAN HUTAN YANG SEMAKIN BERAGAM

Dudung Darusman
(Staf Pengajar Lab. Politik Ekonomi Kehutanan, Fakultas Kehutanan IPB)

Makalah disampaikan pada Seminar Staf Pengajar Fahutan IPB, Bogor 6 Juni 1989

PENDAHULUAN

Setelah membaca sasaran-sasaran strategis dan langkah-langkah operasional seperti diuraikan dalam Laporan Departemen Kehutanan 18 April 1989, kami hampir tidak merasakan perlu adanya komentar dan saran yang cukup kuat untuk dikemukakan lagi, setelah kami melihat dan mempelajari bahwa (1) Sasaran dan langkah yang diuraikan sudah mengarah pada pencapaian tujuan pembangunan (nasional dan khususnya kehutanan) yang menyeluruh dan mandasar; tidak lagi hanya berbicara kepentingan ekonomi tetapi juga kelestarian lingkungan, tidak lagi hanya berbicara penciptaan devisa, tetapi juga pembangunan masyarakat wilayah, tidak lagi hanya berbicara industri-industri primadona tetapi juga industri *integrated* yang berusaha memanfaatkan sumberdaya yang sementara ini masih terbuang; dan (2) Berbicara taktik/langkah operasional, sesungguhnya memerlukan data kuantitatif yang akurat, karena perbedaan dasar data tersebut akan membedakan taktik dan langkah yang diambil; dan Departemen Kehutanan lebih mengetahui data kuantitatif tersebut daripada kami.

Apa yang akan kami kemukakan dalam tulisan ini memang tetap menyangkut masalah langkah pelaksanaan, namun masih bersifat umum dan mendasar, tidak menunjuk langsung pada rincian taktik atau langkah tertentu yang telah dikemukakan Departemen Kehutanan. Masalah yang ingin dikemukakan dalam tulisan ini adalah masalah perlunya peningkatan kemampuan administrasi (dalam arti luas) dari aparat Kehutanan Pemerintah. Kami melihat bahwa kemampuan atau kapasitas administrasi yang dimiliki pemerintah selama ini masih belum cukup dan dapat ditunjuk sebagai penyebab sisi kegagalan pencapaian tujuan-tujuan tertentu (tentu ada sisi keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan yang lain) daripada pengelolaan hutan di Indonesia selama ini.

KERAGAMAN KONDISI MENUNTUT KERAGAMAN TINDAKAN PENGELOLAAN

Hutan produksi di Indonesia, yang ± 97 % berupa Hutan Tropika Basah (TRF), mempunyai produktivitas dan keadaan ekosistem yang sangat beragam. Agar tindakan pengelolaan dan pemanenan hutan tersebut memperoleh hasil produksi yang maksimal dan lestari, tindakan pengelolaan tersebut sampai batas-batas tertentu, harus disesuaikan dengan kondisi-kondisi hutan setempat.

Alangkah tidak rasional dan realistiknya apabila kita selama ini, misalnya, memberlakukan secara menyeluruh batas diameter 50 cm ke atas, semua dengan siklus penebangan 35 tahun, bahkan semuanya dengan sistem silvikultur TPI. Juga sama tidak realistiknya apabila selama ini kita mengenakan pungutan IHH, DJR/DR dan pungutan lainnya terhadap produksi kayu, yang berlaku sama untuk semua jenis, semua ukuran, semua penggunaan/industri pengolahan, dan semua wilayahnya.

Sesungguhnya memang dapat dimaklumi bahwa pemberlakuan peraturan-peraturan secara menyeluruh dan sama rata tersebut kadang-kadang terpaksa dilakukan karena kemampuan/kapasitas administrasi aparat Pemerintah yang pada saat itu masih rendah. Namun karena sifatnya yang terpaksa tersebut, sudah tentu tidak dapat dibiarkan terus berlangsung dan harus segera diatasi karena akan merusak kepentingan-kepentingan lain yang selama ini justru menjadi sasaran pembangunan kehutanan di Indonesia. Sasaran pembangunan kehutanan pada dasarnya menyangkut dua kepentingan pokok sebagai berikut.

1. Kepentingan kegairahan dan kemajuan dunia usaha perkayuan, dan kehutanan pada umumnya, serta keseimbangan dan kemantapan struktur dunia usaha tersebut.
2. Kelestarian kemampuan hutan dalam memproduksi hasil hutan (*tangible*) dan manfaat-manfaat lingkungan (*intangible*); yang secara sepintas telah diutarakan terdahulu mempunyai karakteristik pengelolaan masing-masing.

Secara singkat dapat dikemukakan beberapa contoh berikut yang menunjukkan bahwa pemberlakuan peraturan yang bersifat sama rata dapat berpengaruh negatif baik terhadap perkembangan dunia usaha maupun terhadap kelestarian hutan.

(1) Pengenaan IHH pada masa lalu yang terlalu rendah dan berlaku sama untuk semua jenis kayu dan semua ukuran (dengan perkataan lain untuk semua nilai ekonomis kayu) menyebabkan (a) pengurasan kayu-kayu yang bernilai tinggi, serta (b) kurang merangsang industri pengolahan hasil hutan.

(2) Pengenaan pungutan secara sama rata (IHH, DR, dll) untuk semua jenis kayu di lain pihak juga tidak merangsang atau memperlambat pemanenan jenis dan ukuran kayu yang bernilai rendah, yakni dibawah yang boleh ditebang, sehinga potensinya *idle*. Pemanenan yang lebih cepat akan mengancam kelestarian, sementara pemanenan yang lebih rendah tidak merangsang industri yang memberi *added value* dan lapangan kerja bagi masyarakat.

(3) Pengenaan pungutan secara sama rata untuk semua jenis penggunaan atau industri pengolahan, akan merangsang industri yang selama ini justru sudah/sedang berkembang (karena sudah terbukti ekonomis) dan menekan/menghambat industri yang belum berkembang (kurang ekonomis), seperti misalnya *particle board* dan pulp/kertas.

(4) Pemberlakuan pelarangan 100% ekspor kayu bulat dan rotan untuk semua jenis, semua ukuran, semua wilayah, telah menyebabkan hilangnya devisa yang dapat diperoleh dari penjualan terhadap pembeli yang mempunyai *willingness to pay* yang paling besar, serta menghambat perkembangan dunia usaha kehutanan di wilayah-wilayah marjinal. Apabila pelarangan ekspor tersebut tidak 100%, tetapi dalam batas ketetapan tertentu, yang mungkin dapat dilaksanakan melalui pengenaan tarif (tidak disarankan *quota* karena kurang baik efeknya) maka hal-hal tersebut dapat dihindari.

Demikianlah sekedar beberapa contoh taktik yang terpaksa diambil Pemerintah, karena keterbatasan kemampuan/kapasitas administrasi yang dimiliki, serta pengaruhnya terhadap keadaan pengelolaan hutan di Indonesia. Sesungguhnya pemahaman permasalahan, konsep pemecahan masalah dan perumusan tujuan yang ingin dicapai Pemerintah adalah sudah benar, namun caranya (taktiknya) terlalu sederhana, kurang dikaji terlebih dahulu dari segi perilaku dan respon dunia usaha yang sangat dipengaruhi keragaman kondisional. Hal itu tidak hanya merugikan dunia usahanya sendiri, tetapi juga menghilangkan peluang penerimaan negara yang secara potensial sangat besar.

Penentuan taktik pelaksanaan dari suatu kebijaksanaan sedapat mungkin melalui langkah-langkah penelaahan sebagai berikut :

Keterbatasan kemampuan/kapasitas administrasi yang dimiliki Pemerintah secara logis telah menyebabkan pemerintah memilih kebijakan/taktik yang administrasinya cukup sederhana, namun seperti telah diuraikan di atas dengan terpaksa menyebabkan dampak yang tidak kita inginkan, atau bahkan bertentangan dengan tujuan yang ingin dicapai.

Kemampuan administrasi Pemerintah untuk waktu yang akan datang bukannya tidak perlu diperhatikan dalam penentuan taktik pelaksanaan yang diambil, tetapi sudah saatnya kemampuan administrasi Pemerintah tersebut ikut meningkatkan diri dalam menghadapi beban kepentingan kegairahan dunia usaha kehutanan dan kepentingan kelestarian hutan yang dirasakan semakin berat dan kompleks. Sudah saatnya kemampuan dan kapasitas administrasi kehutanan Pemerintah untuk ditingkatkan dan menjadi sasaran pembangunan kehutanan itu sendiri.

Selama ini kita sudah seperti orang awam dan terbawa oleh pendapat umum bahwa segala permasalahan hutan dan kehutanan di Indonesia adalah berpangkal atau merupakan akibat dari konflik kepentingan antara kemajuan dunia usaha kehutanan dengan kelestarian hutan. Kita hampir tidak memperhatikan adanya konflik antara kedua kepentingan tersebut dengan kepentingan Pemerintah yang menyangkut kemampuan administrasinya (dalam arti luas). Dalam konflik terakhir, kami melihat Pemerintah seringkali mengambil taktik pelaksanaan dari suatu kebijakan yang terasa terlalu memudahkan atau meringankan tanggung jawab Pemerintah sendiri.

Sudah saatnya Pemerintah meningkatkan kemampuan dirinya agar makin mampu menangani masalah administrasi kehutanan yang dengan terpaksa telah berkembang semakin komplek dan detail, demi terpeliharnaya kegairahan usaha kehutanan dan kelestarian sumberdaya hutan, sehingga dapat tercapai pembangunan bangsa Indonesia yang berwawasan lingkungan.

Peningkatan kemampuan/kapasitas administrasi Pemerintah di bidang kehutanan sudah selayaknya menjadi sasaran dari pembangunan itu sendiri, mengingat kondisi-kondisi yang sudah semakin *favourable*, yang diantaranya dapat dikemukakan berikut :

1. Tenaga yang diperlukan sudah semakin tersedia, baik tenaga sarjana maupun non-sarjana, walaupun diakui bahwa tenaga tersebut memerlukan pelatihan khusus terlebih dahulu. Pengerahan tenaga sarjana secara massal ke HPH-HPH yang dilakukan akhir-akhir ini menunjukkan adanya kelimpahan tenaga tersebut.
2. Debirokratisasi dan desentralisasi sudah semakin menjadi keinginan politik Pemerintah.
3. Penataan sistem organisasi kehutanan Pemerintah tampaknya sedang dan akan terus disempurnakan. dalam kesempatan itu, perlu ditata sistem organisasi yang memusatkan kemampuan pelayanan admistrasi dan pengawasan, dan kalau terpaksa dapat mengurangi organisasai yang bersifat pengembangan innovasi dan investasi, yang sering kali dunia usaha lebih unggul dan Pemerintah seringkali ketinggalan. Hanya pada segi-segi yang sementara ini tidak menarik bagi dunia usaha, maka Pemerintah perlu menanganinya.

RESERVE HUTAN PRODUKSI

Hal kedua yang ingin kami kemukakan dalam hal taktik pengelolaan hutan di Indonesia adalah mengenai perlu adanya *reserve* dari "*Economically Managed Forest*" atau yang kita kenal hutan produksi, jadi tidak lagi hanya hutan PHPA yang diadakan untuk kepentingan yang sangat luas. *Reserve* hutan produksi yang dimaksud diadakan atas alasan ekonomi murni dan kemampuan manajemen yang dimiliki.

Besarnya *reserve* hutan produksi yang dimaksud tergantung pada faktor resiko, yang kami sarankan didasarkan pada besarnya simpangan antara keadaan pertumbuhan hutan produksi yang ada sekarang sebagai akibat dari pengelolaan masa lalu dengan pertumbuhan hutan produksi yang dianggap normal.

Prinsip perlu adanya *reserve* hutan tersebut secara mendasar adalah sangat penting bagi kelangsungan fungsi ekonomi hutan produksi itu sendiri, baik untuk generasi sekarang maupun generasi yang akan datang, paling tidak mengingat dua alasan sebagai berikut.

1. Konsep dan pelaksanaan pengelolaan hutan yang kita lakukan sekarang dan waktu-waktu yang lalu sebetulnya kita akui bukan yang terbaik dalam arti yang

paling sesuai dengan pengelolaan hutan yang dianggap normal. Kita yakin ada konsep dan pelaksanaan pengelolaan hutan lain yang paling baik yang belum kita ketahui.

2. Khusus hutan alam (hampir seluruh bagian hutan produksi kita adalah TRF), orang-orang bijak kehutanan berpendapat bahwa pengelolaannya yang terbaik adalah "tanpa campur tangan manusia".

3. Dalam setiap dunia usaha selalu ada apa yang disebut sebagai "*reserve capital*", yang dalam kehutanan adalah *reserve* areal hutan produksinya sendiri.

PENUTUP

Dalam menata pengelolaan hutan dan kehutanan yang baru beserta peningkatan kemampuan dan kapasitas administrasi kehutanan Pemerintah yang diperlukannya (sehingga dapat menampung dan menangani keragaman kondisi hutan, produk yang dihasilkan dan usaha industri pengolahannya) diperlukan kerja keras dari para eksekutif dan pemikir kehutanan, baik di dalam maupun di luar lingkungan Departemen Kehutanan, seperti halnya perguruan tinggi. Penelaahan harus dilakukan secara seksama dan bertahap, dan perlu agak segera.

Wewenang implementsi dari suatu konsep pengelolaan hutan dan kehutanan yang baru adalah terletak di tangan para eksekutif di lingkungan Departemen Kehutanan. Hal ini kiranya perlu disadari oleh para pemikir, agar mereka tidak terlalu "*exited*" akan hasil-hasil pemikiran barunya. Para pemikir berada pada posisi pemberi input pada eksekutif. Pengertian pemberi input tidak hanya sampai pada fungsi kritik yang *supervisial* saja, seperti halnya yang sering ditunjukkan oleh beberapa organisasi pencinta lingkungan hidup, baik nasional maupun internasional, namun harus sampai pada perumusan jalan keluar (atau arahan operasional) yang konkrit.

Para pemikir kehutanan tidak dapat berteriak dan menangis seperti yang dilakukan organisasi tersebut dalam mengemukakan permasalahan kehutanan yang ada, karena tahu betapa berat pemecahan masalahnya akibat menyangkut berbagai kepentingan yang sama-sama perlu diperhatikan dalam pembangunan Bangsa Indonesia secara keseluruhan.