

ASPEK SOSIO-EKONOMI DAN KEBIJAKAN MULTISISTEM SILVIKULTUR

Oleh :

Iman Santoso

Kepala Pusat Penelitian Sosek dan Kebijakan Hutan
Puslitbanghut - Departemen Kehutanan RI

PENDAHULUAN

Keragaman kondisi bio-fisik suatu areal kerja perusahaan hutan di Indonesia sangat menuntut manajemen perusahaan tersebut untuk mau-tidak-mau memperlakukan tiap blok areal kerjanya dengan berbagai sistem yang mengintegrasikan kegiatan-kegiatan penanaman, pemeliharaan dan pemanenan yang berbeda, dalam satu skenario manajemen perusahaan dan pelestarian. Hal ini kemudian difasilitasi dengan kebijakan pemerintah melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. P.30/Menhut-II/2005, dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 3/2008. Kedua peraturan tersebut pada hakekatnya menyatakan bahwa dalam suatu unit Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA), maupun Ijin Usaha Pemanfaatan Kayu pada Hutan Tanaman (IUPHHK-HT) dapat digunakan lebih dari satu sistem silvikultur. Dengan kata lain pemerintah kini mendorong diterapkannya multi-sistem silvikultur (MSS) pada pengelolaan areal kerja IUPHHK.

Sampai saat ini sistem silvikultur yang berlaku dan diterapkan pada IUPHHK-HA dan HT adalah Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), Tebang Habis dengan Permudaan Buatan (THPB), Sistem Pohon Induk (untuk hutan mangrove), Tebang Jalur Tanam Indonesia (TJTI) dengan beberapa varian yang menyusul kemudian, termasuk kombinasinya dengan THPB yang diperkuat dengan teknik silvikultur intensif (Silin). Masing-masing sistem memiliki keunggulan dan kekurangannya sendiri sehingga sangat logis bila masing-masing memerlukan kondisi bio-fisik areal yang berbeda untuk memberikan hasil dan keuntungan maksimal bagi manajemen IUPHHK-HA dan HT.

Pada hakekatnya dengan menerapkan MSS suatu manajemen melakukan optimasi penggunaan lahan dan sumberdaya (*production inputs*) yang secara keseluruhan akan menjadikan rencana perusahaan semakin kompleks. Dengan menerapkan MSS maka tiap blok lahan IUPHHK dimungkinkan untuk dikelola sesuai dengan kondisi bio-fisiknya, sekaligus lebih mendukung upaya konservasi *bio-diversity*, tanah, dan air, melalui pencermatan detail wilayah. Meskipun hal ini menjadikan perencanaan dan pelaksanaan perusahaan menjadi semakin kompleks, namun diyakini upaya optimalisasi ini akan memberikan manfaat yang maksimal dari pengelolaan seluruh blok dalam suatu areal kerja.

Dengan 'skenario baru' ini, maka perlu dicermati aspek-aspek sosial, ekonomi dan kebijakan kehutanan yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan penerapan MSS. Ketiga hal inilah yang akan dibahas secara singkat

dalam tulisan ini, dengan asumsi bahwa masalah teknis penanaman, pemeliharaan dan pemanenan (*logging*) relatif tidak menjadi kendala. Oleh karena itu tulisan ini selain bersifat sangat awal (*preliminary*), dimaksudkan sebagai telaah kritis atas kebijakan yang baru mulai diberlakukan.

KEBERADAAN MASYARAKAT DI DALAM KAWASAN HUTAN

Meskipun masalah teknis pengelolaan hutan merupakan isu penting dalam pengelolaan Hutan Produksi yang telah dibebani IUPHHK¹, pada kenyataannya masalah sosial merupakan isu yang lebih menonjol, terutama dewasa ini setelah gerakan reformasi mulai bergulir. Secara jujur harus diakui bahwa isu ini semakin mencuat karena selama ini manajemen hutan kurang memperhatikan keberadaan masyarakat beserta peran dan hak-hak mereka atas lahan kawasan dan sumberdaya hutan. Berbagai upaya yang telah diatur pemerintah dan dilaksanakan oleh manajemen hutan, selama ini dapat dikatakan sebagai pelengkap atau *accessories* dari pengelolaan Hutan Produksi; belum menjadi bagian utama - apalagi menjadi arus utama pengelolaan hutan. Padahal, bila dicermati posisi dan kondisi kawasan hutan di Indonesia, serta kondisi ekonomi masyarakat yang secara umum belum terdukung oleh lapangan kerja yang memadai, maka Hutan Produksi yang ada di seluruh bagian negeri ini seharusnya menjadi tumpuan kehidupan yang utama bagi masyarakat.

Hutan Produksi yang sangat luas dan diperkirakan sekitar 60 juta hektar, seharusnya secara sah bisa menjadi tempat hidup (*site*) dan gantungan hidup (*livelihood*) masyarakat Indonesia yang tergolong 'kurang beruntung'². Dengan logika sederhana ini, maka seharusnya pengelolaan hutan produksi harus berbasis pada kondisi sosial di mana kawasan hutan produksi itu berada. Dengan kata lain penetapan suatu kawasan menjadi Hutan Produksi tidak bisa menolak adanya masyarakat yang ada di dalamnya. Sehingga, pengelolaan hutan tersebut melalui IUPHHK harus sekaligus mengelola kehidupan masyarakat yang berada di situ³. Dengan skenario MSS, keberadaan masyarakat di dalam areal kerja IUPHHK akan menjadi bagian atau bahkan mewarnai pengelolaan blok hutan.

Melalui MSS keberadaan masyarakat akan menjadi bagian dari praktek dan teknik silvikultur yang akan diterapkan di suatu blok, karena masyarakat tersebut sampai batas tertentu mempunyai hak atas kawasan maupun sumberdaya hutan yang ada di blok tersebut, apapun jenis atau tingkatan haknya⁴:

1. Bagi mereka yang tergolong dalam kelompok Masyarakat Hukum Adat (MHA), yang keberadaannya telah disahkan melalui Perda setempat⁵, maka hak mereka untuk mengelola hutan di tanah adatnya dijamin oleh Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan; sehingga pengelolaan hutan dengan sistem silvikultur yang dipilih untuk blok di mana mereka berada harus dilakukan secara bersama dan/atau melalui kesepakatan bersama mengikuti prinsip *Free and Prior Informed Consent*⁶.
2. Untuk mereka yang tergolong sebagai Masyarakat Lokal, yaitu kelompok masyarakat yang sudah tidak menggunakan hukum adat tapi secara turun menurun telah berada di sana dalam jangka waktu yang lama⁷ dan bahkan

- mempunyai hubungan emosional-kultural dengan tanahnya, maka pengelolaan blok oleh pemegang IUPHHK di mana masyarakat itu berada harus tetap memberi kesempatan mereka untuk hidup dari lahan kawasan dan sumberdaya hutan yang ada di situ;
3. Adapun bagi masyarakat yang tergolong sebagai masyarakat pendatang yang tidak mempunyai kaitan hukum maupun kultural dengan lahan kawasan hutan di mana sekarang mereka berada, maka sistem silvikultur yang akan diterapkan semaksimal mungkin memberikan kesempatan kepada mereka untuk turut serta dalam pengelolaan hutan.

Keberadaan masyarakat juga bisa mewarnai pengelolaan hutan di blok di mana mereka berada. Bila isu kelangkaan pangan merupakan isu yang mencuat dengan sangat nyata maka *agroforestry* akan menjadi tema pengelolaan yang penting, dengan memadukan suatu sistem silvikultur (penanaman, pemeliharaan, dan penebangan pohon) dengan budidaya tanaman pangan dan/atau ternak/ikan. Sudah barang tentu pemaduan suatu sistem silvikultur dengan *agroforestry*⁸ akan memerlukan berbagai penyesuaian dalam teknik penanaman, pemeliharaan dan penebangan pohon. Dan untuk itu berbagai pengetahuan tradisional sudah sering terbukti mampu mengatasi hal itu, terutama pengetahuan yang ada di kalangan MHA dan Masyarakat lokal.

Keuntungan sosial dari penerapan MSS, hanya akan mungkin diperoleh bila ada peningkatan keberpihakan manajemen hutan maupun pemerintah kepada masyarakat yang berada di dalam dan juga di sekitar kawasan Hutan Produksi. Keberpihakan ini diwujudkan dengan kebijakan dan tindakan nyata perusahaan untuk mengentaskan masyarakat dari ketertinggalan, disertai dengan sikap yang mendahulukan kesejahteraan bersama untuk menuju kepastian usaha. Keberpihakan pemerintah pada hakikatnya diwujudkan melalui perumusan kebijakan yang memberikan kelonggaran (*enabling condition*) kepada perusahaan untuk dapat melakukan program-program *corporate social responsibility* dengan hanya menerapkan kriteria dan indikator pencapaian upaya sosial yang disepakati bersama, yang secara *local specific* di sikapi dengan program-program nyata oleh perusahaan, dan secara teratur dipantau oleh pemerintah.

OPTIMALISASI FAKTOR PRODUKSI DAN KERAGAMAN PRODUK

Sebagaimana dinyatakan terdahulu, penerapan MSS merupakan tindakan optimasi penggunaan lahan dan faktor produksi lainnya. Oleh karena itu pertimbangan dan perhitungan finansial/pembiayaan pada IUPHHK yang menerapkan MSS akan sangat berbeda dengan IUPHHK yang menerapkan sistem silvikultur tunggal. Bila perhitungan optimasi biaya pada sistem silvikultur tunggal dapat dikatakan hanya memadukan biaya tiap faktor produksi dengan batasan atau kendala pembiayaan tertentu, maka dalam MSS kendala-kendala tersebut masih harus ditambah dengan karakteristik tiap blok areal kerja yang dinyatakan dengan besaran biaya sistem silvikultur tertentu pula.

Di sisi pembiayaan juga dapat dilihat adanya fenomena resiko yang menarik. Bila sistem silvikultur TPTI untuk kayu-kayu keras dikombinasikan dengan sistem THPB untuk kayu-kayu cepat tumbuh, maka bila tanaman jenis cepat tumbuh terserang penyakit, maka kerugian yang akan ditanggung IUPHHK hanya terlokalisir pada blok THPB; bandingkan bila seluruh blok areal kerja diterapkan THPB maka ada kemungkinan kerugian tersebut terjadi di seluruh blok.

Di sisi penerimaan, MSS akan menghasilkan keragaman produk yang lebih tinggi dari pada sistem silvikultur tunggal. Ini akan akan memungkinkan perusahaan mempunyai keluwesan dalam mencari pasar; namun dalam situasi tertentu akan menjadi kerugian tidak dapat memenuhi pasokan atas permintaan pasar akan suatu produk tertentu, karena faktor produksinya terbagi untuk berbagai macam produk. Pemaduan sistem silvikultur tertentu dengan *agroforestry* bisa menjadi pilihan ekonomi perusahaan pemegang ijin IUPHHK bila pasar untuk produk-produk pangan dan non kayu lainnya menjanjikan keuntungan yang lebih baik, persoalan ekonomi dan sosial sekaligus terpecahkan; namun di saat harga kayu jauh melampaui harga produk pangan maka *opportunity cost* yang terjadi pada MSS akan signifikan.

Sekali lagi keunggulan MSS secara ekonomi hanya dapat dicapai bila manajemen hutan mendapat kelonggaran-kelonggaran dalam penerapannya, sepanjang memenuhi kriteria dan indikator yang disepakati. Dalam hal ini pemerintah tidak perlu terlalu ketat dalam memberlakukan ketentuan mengenai kombinasi sistem silvikultur, namun cukup cermat dalam mengamati indikator yang menunjukkan pemenuhan kriteria pengelolaan hutan lestari. Kelonggaran ini akan dapat dipergunakan untuk mengefisienkan biaya faktor produksi.

KEBIJAKAN YANG PERLU DITEMPUH

MSS diyakini mempunyai dampak positif dalam pengelolaan Hutan Produksi yang dikelola melalui IUPHHK-HA maupun HT. Dengan memperhitungkan secara cermat kondisi bio-fisik tiap blok yang ada pada suatu areal kerja IUPHHK, yang kemudian diikuti dengan penerapan sistem silvikultur yang sesuai, maka skenario ini akan menuju kepada maksimalisasi fungsi Hutan Produksi itu sendiri. Tujuan ini sering dilupakan oleh pembuat kebijakan, yang selama ini disibukkan dengan isu produktivitas dan keamanan kawasan, serta peningkatan peran ekonomi kehutanan. Sebaliknya, peningkatan fungsi kawasan kurang di lihat secara utuh sebagai upaya optimalisasi tujuan ekonomi, sosial dan lingkungan dari tiap-tiap fungsi kawasan Hutan (HP, HPT, HL, KSA, dan KPA).

Selain itu diyakini pula bahwa penerapan MSS akan merangsang peningkatan IPTEK ke arah inovasi & diversifikasi praktek pengusahaan hutan. Hal dimungkinkan dari dua arah: pertama, MSS memaksa manajemen hutan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian teknik silvikultur untuk tiap blok areal kerja yang berbeda; kedua, MSS mensyaratkan adanya integrasi seluruh sistem silvikultur yang ada pada suatu areal kerja IUPHHK ke dalam satu manajemen perusahaan. Dua arah inovasi dan diversifikasi praktek pengusahaan hutan ini akan memperkaya khasanah ilmu dan teknologi pengelolaan hutan produksi, dan bukannya tidak mungkin akan membuahkan sistem dan teknik silvikultur baru.

Kebaikan lain yang diharapkan akan muncul dari penerapan MSS adalah tumbuhnya minat manajemen hutan, termasuk para pemegang IUPHHK, untuk mencari *best practices*, dalam mendapatkan keuntungan yang progresif dan berkesinambungan dari upaya-upaya mereka di lapangan, yang berarti menumbuhkan minat untuk mencari modus-modus penyerasian *sustainable forest management plan* dengan *business plan*. Selain itu secara sosial MSS memungkinkan manajemen hutan untuk meningkatkan peran Hutan Produksi dalam mengatasi kelangkaan dan masalah pangan, energi dan air (*Food and water scarcity / FEWS*).

Meskipun MSS menjajikan beberapa keuntungan di atas, berbagai kendala akan harus dihadapi oleh pemerintah maupun manajemen hutan. Dengan kompleksitas sistem silvikultur akan mengakibatkan upaya pembinaan dan pengendalian kriteria dan indikator oleh pemerintah menjadi tidak lebih sederhana. Selain itu, bisa diduga bahwa perusahaan akan lebih memilih kesederhanaan pola pengelolaan, sehingga MSS akan menjadi jembatan menuju silvikultur tunggal, yaitu THPB seperti pada pembangunan Hutan Tanaman Industri. Dan bila ini terjadi, maka tingkat keragaman hayati Hutan Produksi akan menurun dengan cepat, yang akan menjadi catatan negatif bagi Indonesia dalam berbagai wacana pelestarian *bio-diversity* di tingkat internasional. Konsekuensi lain, daya saing Indonesia akan semakin menurun dengan adanya sentimen negatif dari pasar global.

Hal-hal positif dari MSS serta kendala yang harus dihadapi dalam pelaksanaannya akan semakin membenarkan pandangan bahwa KPHP mutlak perlu untuk segera didirikan di kawasan-kawasan Hutan Produksi. Melalui KPHP inilah pencermatan kondisi bio-fisik dan sosial-budaya yang terkait dengan pengelolaan Hutan Produksi melalui penerapan MSS bisa dilakukan dengan baik untuk memilih kombinasi sistem silvikultur yang cocok. Melalui KPHP pula pembinaan atas penerapan MSS bisa dilakukan lebih efektif, sehingga potensi kendala yang ada dapat diminimalkan.

Secara keseluruhan, sukses penerapan MSS akan sangat tergantung pada efektifitas tata kelola hutan (*forest governance*) di tingkat pemerintah, perusahaan/manajemen IUPHHK, maupun masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan Hutan Produksi di tiap unit perusahaan. Prinsip-prinsip *good forest governance* pada pengelolaan IUPHHK yang mengutamakan tanggung jawab dan ketaatan pada hukum, akan sangat menentukan keberhasilan penerapan sistem ini. Demikian pula prinsip-prinsip keterbukaan dan partisipasi yang mengutamakan terbangunnya kesepakatan dan keadilan antar pihak, akan memuluskan jalan menuju sukses ekonomi dan sosial yang diinginkan oleh MSS. Dalam konteks *good forest governance* ini pula diharapkan pemerintah menjadi lebih sensitif terhadap isu-isu ekonomi, sosial, dan budaya yang berkembang secara lokal, nasional maupun global, serta mampu membuat perencanaan startejik untuk menentukan arah keberhasilan pengelolaan hutan produksi; serta menciptakan kebijakan-kebijakan yang dapat diimplementasikan secara efektif baik oleh manajemen hutan maupun masyarakat.

- ¹ Dalam PP 30/2005 yang di antaranya mengatur penggunaan MSS dalam IUPHHKA/T, kondisi dan situasi sosial budaya masyarakat yang ada di dalam kawasan hutan tidak secara eksplisit disebut sebagai salah satu faktor pertimbangan penggunaan MSS.
- ² Beberapa laporan antara lain yang ditulis oleh Louise E. Buck dkk, Christian A. Asanga, Ron D, Aying dalam *Social Learning in Community Forest* (Eva Wollenberg *et.al.*, 2001) layak dijadikan rujukan untuk memahami bagaimana suatu kemitraan dan manajemen hutan secara bersama (masyarakat) dapat mengakomodasikan kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal dan kehidupan di dalam hutan.
- ³ Pengalaman masa lalu, pada setiap pengelolaan hutan yang termasuk dalam kategori Kawasan Pelestarian Alam (KPA), Kawasan Suaka Alam (KSA), dan Hutan Lindung (HL) cenderung mengeluarkan masyarakat dari dalam kawasan. Tindakan ini ternyata memerlukan biaya finansial dan sosial (dan bahkan politik) yang sangat tinggi dan tidak pernah berhasil meskipun nilai konservasi kawasan-kawasan tersebut menjadi pertimbangan utama; apalagi bila hal itu dilakukan pada kawasan Hutan Produksi, yang nilai konservasinya kurang tinggi, sehingga pengelolaan hutan di Hutan Produksi (HP) dan Hutan Produksi Terbatas (HPT) tidak menempuh cara-cara itu.
- ⁴ Lihat : Iman Santoso, *Forest Land Zoning and Related Conflicts over Forest Land in Indonesia (2006)* kertas kerja disampaikan pada pertemuan dua tahunan ke 11 *Conference of the International Association of Studies on Common Properties*, di Bali, Juni 2006.
- ⁵ Surat Edaran Menteri Agraria No. 5 tahun 1999 menyatakan bahwa negara mengakui keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat bila berdasarkan penelitian ternyata terbukti bahwa keberadaan masyarakat tersebut dan tanah ulayatnya masih ada. Pengaturan keberadaan masyarakat tersebut dengan tanah ulayatnya diatur oleh Peraturan Daerah; dan berdasarkan peraturan tersebut maka Undang-Undang Kehutanan No. 41 tahun 1999 memberikan hak pengelolaan hutan kepada Masyarakat Hukum Adat (yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah) di atas tanah ulayatnya.
- ⁶ Lihat: *Free and Prior Informed Consent ? Briefing Paper No.7, Knowledge Cooperative Research Center, www.desertknowledgecrc.com.aulum*.
- ⁷ Dalam beberapa kasus keberadaan masyarakat tersebut di dalam kawasan hutan sudah ada sebelum kawasan itu ditunjuk dan dikukuhkan; meskipun mereka tidak mempunyai bukti formal mengenai penguasaan tanah (girik, sertifikat dsb).
- ⁸ Lihat : H de Forest *et.al.* (2000) *Agroforest Khas Indonesia: Ketika Kebun menjadi Hutan, Sebuah Sumbangan Masyarakat*. ICRAF.