

PENGEMBANGAN SISTEM KELEMBAGAAN DALAM PENERAPAN MULTISISTEM SILVIKULTUR HUTAN PRODUKSI

Oleh:

I Made Subadia

Staf Ahli Menteri Kehutanan,
Departemen Kehutanan RI

LATAR BELAKANG

Indonesia memiliki Kawasan hutan seluas 120, 35 juta hektar, dimana 66,35 juta hektar diantaranya dikelompokkan sebagai hutan produksi, kelompok hutan yang dicadangkan untuk dikelola secara lestari untuk produksi hasil hutan, terutama kayu.

Pemanfaatan hutan produksi secara besar-besaran telah dimulai pada era 70an (1967), dimana pada saat itu hutan dipandang sebagai salah satu sumber pembangunan yang sangat potensial, sebuah sumber devisa Negara yang sebelumnya kurang mendapat perhatian. Untuk mendorong berkembangnya pemanfaatan hutan pada masa itu, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 1 tahun 1967 (tentang penanaman modal asing) dan UU No 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok kehutanan yang mengatur tentang perencanaan hutan, pengurusan hutan, pengusahaan hutan dan perlindungan hutan. Undang-Undang tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan beberapa peraturan pelaksanaan, seperti PP 21 tahun 1970 tentang hak pengusahaan hutan dan SK Menteri Kehutanan No 57/8/1967 tentang syarat-syarat dan cara penyelesaian permohonan hak pengusahaan hutan.

Selanjutnya pada era 80an pemerintah mencanangkan gerakan pembangunan Hutan Tanaman Industri, dengan ditetapkannya PP 7 tahun 1990 tentang hak pengusahaan Hutan Tanaman Industri, dan juga Keputusan Menteri No. 417/Kpts-II/ 1989 jo. Kepmenhut 417/1993.

Dengan berbagai kebijakan di atas, pemanfaatan hutan produksi berkembang sangat pesat. Pada masa itu hampir seluruh hutan produksi Indonesia telah ditetapkan sebagai areal kerja Hak Pengusahaan Hutan (HPH). APKINDO (2004) mencatat, bahwa sampai dengan tahun 1996 tercatat ada 657 unit HPH dan sejak tahun 1996, kondisi terus memburuk. Pada tahun 2007 tercatat hanya tinggal 320 HPH dengan luas 27,46 juta Ha.

Kelembagaan pengurusan hutan yang selama ini telah dikembangkan (termasuk sistem silvikulturnya), pada saat ini mendapat gugatan masyarakat dan dianggap kurang berhasil. Hal ini disebabkan karena pada realitanya kondisi hutan semakin memburuk, sementara kesejahteraan masyarakat juga tidak menjadi semakin membaik. Kondisi ini mengharuskan semua pihak, khususnya para rimbawan untuk terus bekerja keras mencari terobosan sistem pengelolaan hutan agar semakin baik. Salah satu diantaranya, yang diyakini banyak pihak akan memberi

harapan untuk mengoptimalkan manfaat hutan, adalah penerapan multisistem silvikultur dalam pemanfaatan hutan produksi.

Penerapan multisistem silvikultur dalam satu areal izin usaha pemanfaatan hutan membawa konsekuensi harus dilakukannya berbagai perubahan, termasuk revitalisasi sistem kelembagaan yang meliputi perubahan aturan perundangan yang berhubungan dengan tata laksana perizinan serta perubahan pengorganisasiannya

Penulis berpandangan bahwa penerapan multisistem silvikultur dalam satu kesatuan areal usaha adalah sebuah langkah yang baik dan benar, karena kondisi alam wilayah yang dikelola, sangat heterogen (ekosistem, jenis, manfaat, maupun topografi). Keragaman ini menjadi semakin kompleks dengan meluasnya kerusakan hutan akibat *illegal logging*. Pada masa ini dalam satu kesatuan luas wilayah izin usaha terkadang dijumpai berbagai tipe penutupan vegetasi hutan, hutan alam yang masih produktif bercampur dengan hutan alam yang tidak produktif, dan kondisi ini tidak mungkin hanya diselesaikan dengan satu sistem silvikultur tunggal.

Atas dasar pandangan tersebut, pada kesempatan yang baik ini, penulis ingin menyumbangkan pemikiran mengenai "Bagaimana sebaiknya kelembagaan pengelolaan hutan produksi pada era multisistem silvikultur".

KELEMBAGAAN PHL SAAT INI

A. Tata Laksana Pemanfaatan Hutan Produksi :

1. Prinsip-prinsip tata laksana pemanfaatan hutan:

UU No. 41 Tahun 1999 antara lain mengatur :

- a. Pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya (pasal 23);
- b. Pemanfaatan hutan produksi dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu pasal 28 (2);
- c. Usaha pemanfaatan hasil hutan meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan. (ps 33);
- d. Penjelasan pasal 23, menetapkan:
Hutan sebagai sumberdaya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat sehingga tidak boleh terpusat pada seseorang, kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta

masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya.

Manfaat yang optimal bisa terwujud apabila kegiatan pengelolaan hutan dapat menghasilkan hutan yang berkualitas tinggi dan lestari.

PP 6 tahun 2007, jo PP 3 tahun 2008, mengatur:

- a. Pemanfaatan hutan produksi dilakukan antara lain melalui kegiatan : Usaha pemanfaatan kawasan hutan, usaha pemanfaatan jasa lingkungan, usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam dalam usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman, usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan alam, usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu dalam hutan tanaman; pemungutan hasil hutan kayu dalam hutan alam, pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan alam, pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan tanaman.
- b. Izin tidak dapat diberikan pada areal hutan yang telah dibebani izin usaha pemanfaatan.
- c. Izin usaha pemanfaatan dapat dilakukan dengan satu atau lebih sistem silvikultur, sesuai dengan karakteristik sumberdaya hutan dan lingkungannya.

Dengan demikian secara prinsip telah diatur bahwa pemanfaatan hutan harus dilakukan melalui penerbitan izin usaha dan izin pemungutan hasil hutan pada areal yang belum dibebani ijin. Kegiatan pemanfaatan harus meningkatkan peran serta masyarakat, dan usaha pemanfaatan dilaksanakan dengan memperhatikan teknik pemeliharaan hutan (penanaman, pemeliharaan, pemanenan).

2. Sistem silvikultur

Litbang Kehutanan (2006) menyatakan bahwa silvikultur ialah ilmu dan seni menghasilkan dan memelihara hutan dengan menggunakan pengetahuan silvik (ilmu yang mempelajari sejarah hidup dan ciri-ciri umum pohon dan tegakan hutan dalam kaitannya dengan faktor-faktor lingkungannya), untuk memperlakukan hutan serta mengendalikan susunan dan pertumbuhannya.

Ngadiono (2004) mencatat bahwa Indonesia pernah dan sampai sekarang telah menerapkan berbagai sistem silvikultur. Pada 1972-1989 pemerintah telah menetapkan sistem silvikultur yang dipakai dalam pemanfaatan hutan, yaitu : Tebang Pilih Indonesia (TPI), Tebang Habis dengan Penanaman, Tebang Habis Permudaan Alam (THPA). Selanjutnya sistem ini setelah 1989 mengalami beberapa kali modifikasi dan pengembangan, sehingga kemudian sistem silvikultur : Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), THPB (Tebang Habis Permudaan Buatan), TTJ (Tebang Tanam Jalur), serta TPTJ (Tebang Pilih Tanam Jalur). Pada tahun 2002 pemerintah melalui keputusan Menteri Kehutanan No. 10172/ kpts-II /2002, kembali menetapkan sistem silvikultur di Indonesia, yaitu TPTI dan THPB. Litbang Kehutanan (2006) menyatakan bahwa penerapan sistem-sistem silvikultur tersebut dalam perjalanannya belum menjamin



kelestarian, hal mana menurut Soekotjo (2000), terjadi karena : 1) sebelum satu siklus tebang selesai telah diintrodusir sistem baru, sungguhpun sistem baru tersebut tidak jauh berbeda dengan sistem lama, 2) belum memahami benar perkembangan yang dianut TPI.

Dalam praktiknya, sekalipun PP 6 jo. PP 3 2008, telah menetapkan bahwa dalam satu hamparan izin dapat dilakukan sistem silvikultur campuran, namun dalam realitanya sampai saat ini dilapangan ada pemisahan yang jelas antara sistem silvikultur yang biasa diterapkan di Hutan alam (TPTI) dengan sistem yang biasa diterapkan di hutan tanaman (THPB). Kondisi ini terjadi mungkin karena sistem campuran ini merupakan sistem yang secara legal formal baru dizinkan setelah 2007/2008 (PP 6 jo. PP 3); serta karena UU induknya masih mengelompokkan ijin dalam kelompok komoditas.

B. Lembaga pengelolaan hutan (produksi)

Departemen Kehutanan, sesuai dengan Perpres 10/2005 adalah institusi yang paling bertanggungjawab dalam pengurusan hutan Indonesia. Organisasi Departemen dibangun dengan prinsip *Integrated type*, dimana satu eselon satu dengan eselon satu lainnya berintegrasi dalam melaksanakan seluruh tugas-tugas pembangunan kehutanan, guna mewujudkan kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat. Dan eselon satu yang paling bertanggungjawab dalam pengurusan produksi hasil hutan adalah Direktorat Jendral Bina Produksi Kehutanan (BPK). Tugas Ditjen Bina Produksi Kehutanan adalah merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang pembinaan produksi kehutanan. Untuk melaksanakan tupoksinya Ditjen BPK memiliki satu sekdit dan lima direktorat, dua diantaranya adalah Direktorat Bina Pengembangan Hutan Alam, dan Direktorat Bina Pengembangan Hutan Tanaman. Direktorat Jendral BPK memiliki UPT di daerah, yaitu Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP); yang memiliki tugas pokok melaksanakan sertifikasi tenaga teknis, penilaian sarana dan metode pemanfaatan hutan produksi serta pengembangan informasi, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pemanfaatan hutan produksi lestari.

Pada tingkat daerah, pengelolaan hutan produksi tidak ada yang menangani secara khusus, sekalipun telah dibentuk Dinas bidang kehutanan, tupoksinya cenderung lebih berat pada kegiatan administrasi kehutanan, bukan pada kegiatan pengelolaan hutan secara utuh. Pada tingkat tapak (manajemen), sampai sekarang tidak ada unit pengelola hutan produksi (kecuali Jawa). Pemegang izin usaha sekalipun kegiatannya identik dengan kegiatan pengelolaan hutan dalam arti sempit, mereka adalah para pemanfaat hutan yang juga diberi kewajiban atas kelestarian hutan pada areal ijinnya.

UU No. 41/1999, telah menetapkan perlunya pembentukan KPHP untuk dapat terwujudnya pengelolaan hutan produksi lestari. Demikian pula PP 6/2007, telah mengatur secara lebih konkrit bidang tugas KPH sehingga diharapkan tujuan pengelolaan hutan produksi dapat diwujudkan. Namun demikian dalam kenyataannya sampai dengan sekarang pembentukan KPHP baru pada tingkat rencana pembentukan.

PERMASALAHAN KELEMBAGAAN DALAM PHL

Hutan Indonesia saat ini telah mengalami degradasi yang sangat luar biasa, tercatat hampir 59 juta Ha telah rusak, dengan laju degradasi rata rata diatas satu juta hektar per tahun. Telah diketahui secara luas kerusakan hutan tersebut disebabkan karena berbagai hal seperti: *illegal logging*, peralihan fungsi hutan, penegakan hukum yang lemah, kebakaran hutan, penebangan legal yang berlebihan, perambahan, dan lain sebagainya. Apabila semua penyebab tersebut kita telusuri lebih dalam ternyata akar permasalahannya adalah manajemen pengelolaan hutan yang belum berjalan dengan baik. Kondisi ini bisa jadi karena lemahnya kelembagaan, maupun karena faktor eksternal lainnya.

Tata laksana pengelolaan hutan, maupun lembaga pengelolaan sebagaimana dapat dilihat pada uraian diatas nampak masih kurang berpihak kepada masyarakat kecil, serta kurang mencerminkan kebutuhan riil dilapangan. Kondisi ini antara lain tercermin dalam beberapa hal seperti:

- (1) Pemanfaatan hasil hutan dilakukan melalui pemberian izin usaha (yang berarti pemegang ijin harus memiliki badan usaha), sementara sebagaimana diketahui kelompok masyarakat dipedesaan masih sulit untuk mendapat pengakuan sebagai sebuah badan usaha, sekalipun bentuknya hanya koperasi. Dalam era *pro poor* sekarang ini, pengaturan ini terasa sangat sulit diaplikasikan untuk pemberian ijin pengelolaan/pemanfaatan bagi masyarakat lokal yang tidak memiliki kemampuan aksesibilitas
- (2) Dalam satu hamparan tidak mungkin diterbitkan dua atau lebih ijin. Sebagai misal, satu areal yang telah dibebani ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam, tidak mungkin lagi mendapat ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan tanaman, sekalipun dalam areal ijinnya terdapat sebagian lahan hutan yang tidak produktif yang harus mereka tanami.
- (3) Pemberian ijin dipisahkan secara tegas antara ijin usaha pada hutan alam dan ijin usaha pada hutan tanaman, (dan ini diperkuat lagi dalam implementasi, dimana lembaga yang menangani ditingkat pusat, secara tegas memisahkan lembaga yang menangani hutan alam, dari yang menangani hutan tanaman). Situasi ini akan menyulitkan pelaksanaan pembinaan pengelolaan hutan produksi yang secara kebetulan arealnya berupa mozaik hutan produktif dan tidak produktif. *Ada satu ceritra menarik bagaimana alotnya diskusi para penentu kebijakan dalam menetapkan klasifikasi ijin usaha restorasi hutan, apakah masuk kelompok IUPHHK HA (karena nyatanya mereka diletakkan di kawasan hutan alam) atau sebagai IUPHHK HT (karena mereka melakukan restorasi dan penanaman untuk meningkatkan nilai tegakan, dan pada waktunya nanti akan dipanen).*
- (4) Organisasi pembina di tingkat tapak tidak ada sampai sekarang, sehingga tidak ada lembaga yang mampu dan bertanggungjawab menyusun rancang bangun peruntukan kawasan, membangun partisipasi masyarakat secara langsung, serta mampu memberi pelayanan yang cepat apabila terjadi penyesuaian pada tataran teknis lapangan.

SISTEM KELEMBAGAAN YANG DIPERLUKAN DALAM PENERAPAN MULTISISTEM SILVIKULTUR

Multisistem silvikultur, oleh banyak pihak didefinisikan sebagai penerapan berbagai teknik silvikultur dalam satu hamparan kegiatan optimalisasi pemanfaatan (pemeliharaan) hutan produksi guna tercapainya tujuan pengelolaan hutan lestari. Sistem ini diyakini banyak pihak akan lebih berdaya guna dari pada penerapan sistem silvikultur tunggal.

Penerapan multisistem silvikultur secara luas akan membawa konsekuensi dilakukannya perubahan kelembagaan pengelolaan hutan, baik dari sisi tata laksana kebijakan (Perubahan UU 41, sekalipun PP 6 2007 telah menetapkan aturan dalam satu izin dapat dilakukan penerapan silvikultur campuran) maupun pengorganisasian (lembaga) pelaksanaannya di lapangan.

Perubahan besar dalam prinsip pemberian izin pemanfaatan hutan adalah dalam pengelompokan izin, kalau selama ini izin-izin dipisahkan berdasarkan komoditinya (kawasan, kayu, jasa) maka kedepan kondisi tersebut tidak diperlukan lagi karena dalam satu izin pemegang izin dapat melakukan eksploitasi semua potensi arealnya dengan tetap mengikuti kaedah-kaedah pengelolaan hutan lestari.

Namun demikian, atas dasar pertimbangan pemerataan pemanfaatan hasil serta pemberdayaan masyarakat, pengelompokan izin masih tetap perlu dibedakan atas dasar pelakunya (subyek izin), yaitu pengusaha dan masyarakat sekitar hutan. Atas dasar ini izin usaha hanya dipisahkan untuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH), Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH), dan Izin Pembangunan Hutan Desa (IPHD), dengan uraian berikut :

- IUPH untuk izin usaha oleh kelompok usaha (BUMS, BUMN, koperasi) untuk seluruh kegiatan pemanfaatan hutan (kawasan, kayu, jasa, non kayu);
- IPHH (izin pemungutan hasil hutan kayu dan non kayu) diberikan kepada masyarakat lokal, tidak untuk kepentingan komersial di dalam areal hutan yang telah dibebani izin usaha. IPHH diterbitkan dengan memperhatikan rekomendasi pemegang izin usaha, dan dapat dilakukan di kawasan non hutan produksi baik yang telah dibebani izin ataupun belum dibebani.
- IPHD adalah izin pemanfaatan hutan (dalam hal ini untuk semua bentuk pemanfaatan hutan, termasuk pemungutan hasil hutan) untuk kelompok masyarakat lokal maupun desa.

Perubahan pengelompokan izin diharapkan akan memudahkan proses perizinan serta menggairahkan optimalisasi fungsi hutan oleh setiap pemegang izin, karena kegiatannya akan semakin fleksibel.

Dari sisi lembaga, sistem campuran ini memerlukan pengawasan yang lebih intensif, dan informasi data potensi hutan yang memadai. Ini hanya bisa dilakukan kalau lembaga pengelolaan ditingkat tapak telah terbentuk dan berfungsi dengan baik. Organisasi tersebut sebagaimana telah disepakati oleh

berbagai pihak (multipihak) pada saat pembahasan revisi PP 34 (yg kemudian ditetapkan sebagai PP 6) adalah KPH.

Sebagaimana telah dipersyaratkan dalam PP 6 2007 jo PP 3 2008, KPH adalah lembaga manajemen pada tingkat tapak, yang diberi tugas membuat desain kawasan (sehingga tiap petak jelas potensi dan peruntukannya); mengendalikan kegiatan pemanfaatan sejak perencanaan sampai dengan pelaksanaannya. Dengan tupoksi yang sedemikian berat, maka KPH baru akan dapat berperan maksimal kalau dipimpin oleh SDM profesional dibidang teknis kehutanan. Tingkat keprofesionalan KKPH harus terukur, dan ditunjukkan dengan dimilikinya pengakuan sertifikasi profesi. Persyaratan kompetensi minimal yang harus dimiliki seorang KKPH adalah perencanaan dan pengawasan hutan, dan yang bersangkutan dibantu oleh tenaga tenaga profesional dibidang pemanfaatan hutan.

Sementara itu pembinaan dari pusat juga memerlukan model lembaga yang berbeda. Pengendalian atau pengelompokan tupoksi bukan lagi dibedakan oleh jenis kegiatan (produksi ataupun perlindungan) tetapi lebih kepada jenis komoditasnya (hutan produksi atau hutan lindung). Perubahan ini memerlukan dilakukannya reorganisasi Departemen Kehutanan.

PUSTAKA

- a. Litbang Kehutanan (2006)
- b. Ngadiono (2004)
- c. Soekotjo (2000)

