Dimuat dalam "Buku Seri I – Kebijakan Produksi Pengelolaan Hutan Alam dan Silvikultur". Balai Besar Penelitian Dipterokarpa, Samarinda. 2009. ISBN: 978-979-17183-5-6

Esei Persoalan Kebijakan Kehutanan

KEBIJAKAN PENETAPAN SISTEM SILVIKULTUR
Telaah Kelemahannya sebagai *Secondary Rules*

Hariadi Kartodihardjo

Secara umum pelaku kehutanan dan penentu kebijakan kehutanan memandang bahwa sistem silvikultur menjadi bagian penting dari pelaksanaan usaha kehutanan, baik dalam pengelolaan hutan alam maupun hutan tanaman (Kartodihardjo, dkk, 2006). Pandangan tersebut didasarkan adanya suatu kenyataan bahwa sistem silvikultur menentukan bagaimana hutan alam akan ditebang atau hutan tanaman akan diwujudkan dalam pengelolaan hutan, dengan memperhatikan teknik-teknik yang diatur dalam sistem silvikultur tersebut. Di lapangan, berdasarkan peraturan perundangan, sistem silvikultur menjadi pedoman dasar bagaimana produksi dan rehabilitasi hutan dilakukan untuk mencapai keseimbangan antara kayu yang ditebang dengan kayu yang tumbuh. Hal demikian itu bagian dari implementasi "dogma" dalam pengelolaan hutan yang menyatakan bahwa hutan dapat dilestarikan apabila hutan ditebang sebesar daya tumbuh atau riapnya.

Perkembangan penerapan sistem silvikultur untuk pengelolaan hutan alam di Indonesia, sebagaimana diuraikan oleh Indrawan (2008), menunjukkan bahwa perkembangannya dari tahun 1970 sampai tahun 2008 didasarkan pada perubahan-perubahan dalam batasan diameter dan jumlah kayu yang dapat ditebang serta peningkatan intensitas rehabilitasi yang dilakukan. Perubahan-perubahan teknis tersebut tidak diikuti oleh perubahan bagaimana sistem silvikultur dilaksanakan atau perubahan kelembagaannya. Dalam hal ini Pasaribu (2008) menyebutkan bahwa resiko kegagalan menerapkan prisip multisistem silvikultur lebih banyak disebabkan oleh kegagalan dalam menyiapkan kelembagaannya, terutama mengenai batas jurisdiksi, hak dan aturan perwakilan serta organisasinya.

Suatu usaha ekonomi – baik dalam pengelolaan hutan alam maupun tanaman, usaha besar maupun kecil – pada dasarnya, secara finansial, mentransformasikan investasi dan modal kerja menjadi pendapatan. Hasil hutan menjadi semacam bahan baku sekaligus pabrik. Teknik silvikultur sebagai bagian dari teknologi untuk menentukan jumlah tebangan, bentuk pemeliharaan tegakan serta harapan hasil hutan di masa yang akan datang. Sebagai teknologi, teknik silvikultur serupa dengan berbagai mesin-mesin dan peralatan lain yang digunakan, yang juga menentukan efisiensi usaha beserta kegiatan lainnya.

Ketentuan dalam sistem silvikultur mengenai jumlah batang atau batasan diameter yang dapat ditebang serta lama waktu penebangan berikutnya di lokasi tebangan yang sama (rotasi tebang) menentukan volume kayu yang dihasilkan setiap tahun. Bagi pemegang ijin, berarti menentukan pendapatan perusahaan dan seberapa cepat investasi yang telah dibelanjakan dapat kembali. Hal tersebut berarti dengan menetapkan sistem silvikultur dan tidak memperbolehkan pemegang ijin untuk menentukan sistem silvikultur sendiri, pemerintah menetapkan struktur finansial dan pendapatan bagi pemegang ijin.

Pemerintah mempunyai kepentingan untuk ikut menjaga kelestarian hutan dengan menetapkan sistem silvikultur. Dengan dampak langsung bahwa pemerintah juga berarti menentukan sistem manajemen perusahaan – khususnya struktur finansial dan pendapatan perusahaan – apakah tepat kebijakan pemerintah tersebut?

Reaksi Pemegang Ijin

Penelitian yang telah dilakukan 10 tahun lalu untuk menduga perilaku pemegang ijin berdasarkan kelembagaan yang telah diberlakukan pemerintah, dilakukan dengan merumuskan karakteristik pengaruh 10 peubah yang secara bersama-sama menerangkan kinerja manajemen perusahaan (Y1) dan keutuhan hutan (Y2) dalam bentuk analisis sidik lintas (*path analysis*) yang hasilnya disajikan pada Gambar 1 (Kartodihardjo, 1998).

Dengan laju kerusakan hutan alam di dalam kawasan pemegang ijin yang sangat tinggi, berdasarkan analisis sidik lintas di atas dapat ditunjukkan unsur-unsur manajemen perusahaan dan kondisi lingkungannya sebagai penyebab rusaknya hutan tersebut, sebagai berikut:

1. Dengan peran fungsi perencanaan yang rendah terhadap kinerja manajemen perusahaan dan keutuhan hutan yaitu sebesar 6,2% dan 1,1%, menunjukkan fungsi perencanaan tidak dianggap penting oleh pemegang ijin. Korelasi negatif antara perencanaan dan keutuhan hutan menunjukkan bahwa prestasi kerja perencanaan sama sekali tidak mendukung keutuhan hutan. Kondisi ini didukung oleh suatu kenyataan, berdasarkan hasil penelitian lapangan, bahwa hubungan fungsional antara devisi perencanaan dan devisi pemanenan kayu di dalam manajemen HPH terputus.
2. Hak-hak properti (*property right*) kawasan hutan yang diberikan pemerintah kepada pemegang ijin tidak berjalan secara efektif. Tata batas kawasan hutan tidak cukup memberikan fungsi sebagai batas jurisdiksi berlakunya hak atas pengelolaan hutan oleh pemegang ijin dan tidak dapat mengeluarkan hak-hak lainnya.
3. Aktivitas pembinaan dan perlindungan hutan seolah-olah mampu menggambarkan kinerja pengusahaan hutan, karena tingginya peran kedua aktivitas ini, yaitu sebesar 87,6% terhadap kinerja manajemen perusahaan. Namun demikian, peran kedua aktivitas tersebut terhadap keutuhan hutan sangat kecil yaitu sebesar 0,04%, dan bahkan memiliki korelasi negatif. Hal ini menunjukkan bahwa dua aktivitas tersebut tidak dapat dipergunakan sebagai indikator kinerja pengusahaan hutan, karena terdapat kecenderungan bahwa data prestasi kerja dua aktivitas tersebut yang dilaporkan pemegang ijin kepada pemerintah, tidak benar.
4. Meskipun cukup kecil peranannya, adanya *holding company* memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan kapabilitas manajemen pemegang ijin maupun keutuhan hutan. Faktor lain yang diduga besar peranannya dalam mempengaruhi penebangan kayu melebihi yang seharusnya sesuai dengan ketentuan pemerintah (*over cutting*) adalah adanya pabrik perkayuan yang terintegrasi.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pada saat pemerintah menentukan sistem silvikultur yang membawa implikasi menentukan struktur finansial dan pendapatan perusahaan, secara umum keduanya tidak diikuti oleh pemegang ijin. Mengapa demikian?