52

KOMENTAR UNTUK PENYEMPURNAAN DOKUMEN IFAP, CHAPTER IV DAN V

Dudung Darusman
(Guru Besar Madya dan Dekan Fakultas Kehutanan IPB)

Disampaikan pada Lokakarya IFAP - Departemen Kehutanan RI di Cisarua Bogor, 22 dan 23 Nopember 1995

MANAGEMENT OF NATURAL PRODUCTION FOREST (Chapter IV)

Hampir tidak ada celah untuk penyempurnaan dokumen tertulis IFAP – 1991, dimana hampir semuanya telah ditulis dengan sempurna sekali dan disajikan dengan cara yang sangat bijaksana. Tentu saja, penilaian kesempurnaan itu apabila didasarkan pada konsep pemikiran dan latar belakang politik ekonomi tertentu yang memihak kepada tatanan pengelolaan yang ada sekarang.

Perlu diingat bahwa : *"lawan bicara adalah teman berpikir* !". Oleh karena itu marilah kita berbicara dan berpikir dari arah sisi yang lain untuk menyempurnakan pengelolaan yang ada sekarang, ... *Let's think this way* !

1. Kesatuan Ekonomi

Butir 4.2 menyatakan : " .... *to meet the sustainability of raw material supply for industry and people needs*", adalah mengandung arti :

a. Adanya keterpisahan antara kepentingan *industry* dengan *people needs*. Apakah *industry* bukan bagian dari *people needs*, apakah *people needs* bukan bagian dari *industry* ? Adanya *dichotomy* ini telah menyesatkan penafsiran dan penerjemahan kebijaksanaan kehutanan selama ini. Karena *industry* dan *people needs* keduanya adalah bagian (sub-sistem) dari ekonomi nasional, maka seharusnya pada butir 4.2 tersebut berbunyi : "*...for national economy*".

b. *People needs* yang dimaksud hendaknya mengandung arti kepentingan/kebutuhan ekonomi, bukan hanya kepentingan/kebutuhan sosial dan budaya saja. Sejauh ini belum ada aturan yang menegaskan adanya peran masyarakat pada pemanfaatan/pengusahaan hutan di Indonesia. Surat keputusan Menteri Kehutanan No ....Tahun....1995 masih hanya mengatur pemenuhan kayu dan hasil hutan lainnya untuk keperluan sosial, seperti untuk membangun jembatan, mesjid, gereja, gedung sekolah, balai desa dan sebagainya, dan bukan untuk kegiatan ekonomi atau mata pencahariannya.

Pemikiran tersebut di atas membuat kita untuk berpikir betapa pentingnya hutan dan kehutanan untuk dapat memberi kesempatan usaha kepada pengusaha lokal berskala menengah dan kecil.

2. *Industri Lokal -Tradisional*

Butir 4.4 yang menyatakan : "*the rattan industry has traiditionally been rural-based and labor intensive*", menunjukkan bahwa kekuatan ekonomi pemanfaatan rotan di tanah air ini adalah terletak pada pengusaha lokal, tradisional berskala kecil/menengah. Karena itu sangatlah keliru bila pengembangan usaha rotan akhir-akhir ini diberikan kepada pengusaha baru berskala besar dan berlevel nasional. Seharusnya diberikan kepada pengusaha tradisional lokal berskala kecil/menengah karena basisnya sudah mengakar kuat. Adalah fakta menunjukkan bahwa masuknya pengusaha baru berskala besar telah cenderung melemahkan bisnis rotan di Indonesia.

Dari uraian tersebut nampak jelas pentingnya pengembangan "*small scale forestry and forest product industry*" di Indonesia, termasuk di dalamnya bisnis rotan.

3. *Pelayanan Konsumen yang Tersebar*

Butir 4.6 dan Tabel IV.I menunjukkan pasar dalam negeri yang besar dan cenderung bertambah besar dengan cepat (*lihat juga butir 4.44 di bagian belakang*). Apabila kita pikirkan, pasar domestik mengandung arti ketersebaran konsumen di tanah air. Oleh karena itu untuk melayaninya tidak dibutuhkan perusahaan besar berskala nasional, karena sumberdaya hutannya sendiri tersebar. Untuk itu cukup diperlukan pengusaha lokal yang berskala kecil dan menengah saja, berjumlah banyak, namun tentu dengan bantuan arahan produksi dari Pemerintah.

Uraian tersebut mengandung konsekuensi perlunya memperluas kesempatan dan peran pengusaha kecil/menengah lokal pada kegiatan produksi hasil hutan, baik hasil hutan kayu maupun non-kayu.

4. *Ketimpangan Struktur Pelaku Usaha Kehutanan*

Butir 4.7 yang menyatakan bahwa : "*the most natural production forest is carried out by forest concession (HPH) ...*" menunjukkan bahwa hampir 100 % areal hutan produksi di Indonesia dikuasai oleh pengusaha HPH, yang hampir semuanya berskala besar dan berlevel nasional. Hutan produksi seluas 64 juta hektar, atau 34 % dari daratan Indonesia, hanya diusahakan oleh kurang lebih 500 pelaku saja. Produksi kayu yang sangat penting secara ekonomi itu hanya ditentukan keputusannya oleh sejumlah kecil pengusaha-pengusaha besar saja.

Di satu sisi, struktur pelaku ekonomi kehutanan yang sangat timpang tersebut (didominasi oleh pengusaha besar dan hampir tidak ada pengusaha menengah dan kecil) akan menyebabkan sangat sensitif terhadap perubahan-perubahan, baik perubahan kondisi ekonomi (pasar) maupun kondisi politik. Kekuatan besar yang berada pada sejumlah kecil pelaku akan terlalu kuat dan mempunyai banyak pilihan untuk lari dari kondisi yang dianggapnya kurang menguntungkan.

Sebaliknya pelaku yang beragam dan berjumlah banyak akan sangat kenyal bertahan, karena tidak cukup kuat per individu untuk lari dari tantangan perubahan. Di samping itu pelaku yang sedikit akan mudah diorganisir untuk berubah, baik itu ke arah kebaikan maupun ke arah ketidak-baikan.

Apabila yang sedikit itu memiliki kekuatan besar, maka perubahan yang berasal dari dalam mereka akan dengan mudah saja terjadi. Sebaliknya akan sangat *resistant* apabila perubahan itu dimintakan dari luar (berupa pengendalian Pemerintah, misalnya). Jadi mungkin sekali keliru anggapan bahwa jumlah pelaku yang sedikit akan memudahkan pengendalian dibandingkan dengan pelaku yang banyak, apabila yang sedikit itu telah mengusai kekuatan yang banyak.

Konkritnya, jumlah produksi dari suatu sektor yang didominasi pengusaha besar yang berjumlah sedikit akan mudah sekali mendadak naik atau turun akibat perubahan kondisi ekonomi/pasar ataupun kondisi politik yang terjadi. Hal mana sangat tidak baik bagi kestabilan ekonomi yang bersangkutan, serta tidak baik juga bagi ketersediaan dan kelestarian sumberdaya alam yang mendukungnya.

Di sisi yang lain, ketimpangan pelaku ekonomi kehutanan tersebut akan menyebabkan sedikitnya atau tidak adanya kesempatan berusaha bagi pelaku ekonomi berskala kecil dan merupakan sebahagian besar dari populasi Bangsa Indonesia ini. Perlu diingat bahwa kesempatan berusaha lebih dibutuhkan lagi bagi masyarakat suatu bangsa yang merdeka, seperti halnya Bangsa Indonesia ini, dari pada sekedar kesempatan kerja dan pembagian pendapatan. Hal ini menyangkut kedaulatan dari setiap warga negara dalam kehidupan ekonomi.

Perlu disadari pula, bahwa keadaan struktur pelaku ekonomi yang ekstrim timpang ini rupa-rupanya masih terjadi hanya di sektor kehutanan saja. Sementara sektor-sektor lain sudah lama menghindarkannya, dengan secara terus menerus membina pelaku ekonomi berskala menengah dan kecil. Kehutanan jauh ketinggalan, bahkan bergerak pun belum. Kegiatan pembinaan hutan rakyat dan pengembangan peran masyarakat dalam pengusahaan hutan, terutama di luar Jawa, sama sekali tidak diperhatikan.

5. *Kelestarian dan Keamanan Hutan*

Butir 4.8 mencantumkan : "... *to ensure sustainability of forest resources* ... ". Akhir-akhir ini kita amati bahwa ancaman yang sangat besar terhadap kelestarian dan keamanan sumberdaya hutan Indonesia adalah penebangan illegal oleh masyarakat lokal. Apabila kita cermati, penebangan illegal itu bukanlah masalah kejahatan biasa (penyakit sosial), tapi lebih pada permasalahan ekonomi, khususnya tingkat pendapatan yang rendah dan kesenjangan pendapatan yang lebar.

Apabila hutan Indonesia yang sangat luas itu perlu dijaga dan diberikan batas-batas (lihat butir 4.58 di bagian belakang), maka penjaga dan pemelihara batas yang terbaik dan mampu adalah masyarakat setempat sendiri yang hidup di sekitar hutan. Bahkan keamanan hutan dan pemeliharaan batas-batasnya akan sangat terjamin apabila masyarakat sekitar hutan merasa memiliki sumberdaya hutan itu sendiri. Oleh karena itu masyarakat sekitar hutan perlu diberi kesempatan berperan secara langsung dalam pemanfaatan dan pengusahaan hutan, dalam wujud memberi kesempatan pengusahaan hutan (dengan sistim yang sesuai) kepada banyak pengusaha lokal.

Terlebih-lebih lagi apabila kita renungkan, siapa yang lebih peduli mempertahankan keberadaan hutan, apakah pengusaha lokal atau non-lokal ?

6. *Praktek Mengontrakan Kegiatan HPH*

Butir 4.54 yang menyatakan : *"The usual practice is for a concession holder to hire logging contractor, who in turn sub-contracts the labor"*, menunjukkan bahwa pemegang SK HPH tidak melaksanakan kegiatan produksi, tapi mengontrakannya ke pihak lain. Bentuk kontrak itu menunjukkan bahwa pemberi dan penerima pekerjaan merupakan unit pelaku ekonomi yang terpisah. Oleh karena itu apa perlunya kegiatan pemanfaatan/pengusahaan hutan diberikan kepercayaan kepada pengusaha besar berlevel nasional, padahal yang melaksanakan kegiatan produksi akhirnya unit-unit kerja kecil yang berasal dari setempat.

Uraian tersebut juga menunjukkan perlunya pemberian kesempatan pengusahaan hutan secara langsung kepada pengusaha lokal berskala menengah dan kecil.

7. *Kondisi Limbah Yang Besar*

Butir 4.45 mengemukakan masih besarnya limbah kayu di hutan yang mencapai 40 % - 50 %, yang sesungguhnya masih dapat dimanfaatkan. Perlu difahami bahwa limbah itu terjadi bukan karena masalah teknis pemanenan dan industrinya, tapi lebih karena masalah ekonomi, diantaranya yang terpenting adalah :

a. Kondisi pasar kayu bulat yang tidak terbuka kompetitif, tapi dikuasai pembeli (pengusaha industri) yang membuat harga menjadi rendah, sehingga kayu-kayu yang berukuran relatif kecil dan berkualitas relatif rendah tidak menguntungkan untuk diambil.

b. Penghitungan untuk pengenaan pungutan-pungutan Pemerintah terhadap produksi kayu tidak dibuat/didasarkan pada kayu yang ditebang, tetapi di tempat lain setelah penebangan, sehingga penebangan yang gegabah pun tidak terkena konsekwensi sanksi.

c. Secara alamiah hal-hal yang kecil (limbah kayu berukuran relatif kecil) sepantasnya diurus/dikerjakan oleh perusahaan/industri berskala kecil.

Uraian pemikiran di atas juga menunjukkan kepada perlunya peranan pengusaha berskala menengah/kecil dalam pengusahaan hutan.

MANAGEMENT FOREST PLANTATION (Chapter V)

Apabila membaca dokumen IFAP Chapter V tentang manajemen hutan tanaman, seolah-olah permasalahannya berkisar pada hal-hal teknis saja, yang apabila hal itu teratasi maka hutan tanaman dapat berkembang dan dikelola sebagaimana yang diharapkan.

Sesungguhnya, apabila diingat bahwa hutan tanaman berkaitan dengan peluang investasi usaha, maka masalahnya tidak akan selesai dengan mengurus hal-hal teknis seperti penyiapan lahan, penyediaan bibit, penanaman dan seterusnya. Ada dua hal yang pada kesempatan ini penting dikemukakan, yakni sebagai berikut :

1. Ketertarikan Investasi

HTI tidak akan pernah menarik investor kehutanan dan industri kehutanan selama penyediaan bahan baku dari HPH masih terlalu menarik *(baca : terlalu murah)* relatif terhadap bahan baku yang diharapkan dari HTI. Hanya apabila biaya pengadaan bahan baku dari HPH ditingkatkan sampai sebatas biaya pengadaan bahan baku dari HTI, maka HTI betul-betul menarik untuk digarap. Sebagai catatan, Pemerintah dapat mengatur peningkatan biaya bahan baku dari HPH melalui peningkatan pungutan-pungutan yang selama ini memang terlalu rendah.

Perlu diwaspadai pula, bahwa permohonan usaha HTI yang sangat besar sekarang ini mungkin bukan karena motif murni HTI sebagai alternatif penyediaan bahan baku yang menarik dikemudian hari, tetapi karena memperoleh keuntungan besar pada saat kegiatan penanamannya, yakni produksi kayu IPK (Izin Pemanfaatan Kayu) dan kelebihan dari biaya penanaman yang besar (US $ 1,000 per hektar).

2. Pelaku Usaha HTI

Butir 5.51 alinea terakhir menunjukkan bahwa adanya asumsi bahwa HTI hanya untuk pengusaha yang datang dari luar, sehingga adat-istiadat setempat perlu dipelajari agar tidak terjadi konflik. Sesungguhnya, seberapa rumitkah menanam pohon itu ? Apakah lebih rumit daripada menanam tanaman pangan atau perkebunan ? Kalaulah tidak lebih rumit, mengapa tidak diberikan saja kesempatan menanam HTI itu (dengan biaya yang sama besar juga) kepada masyarakat setempat karena masalah konflik sosial yang dikhawatirkan tadi dijamin tidak akan terjadi. Dengan bimbingan seperlunya, penanaman oleh masyarakat setempat dipastikan akan lebih berhasil, lebih murah dan lebih terjaga keamanannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari berbagai sudut pandang seperti diuraikan di atas, sudah pasti dapat disimpulkan bahwa manajemen hutan alam dan hutan tanaman kita di Indonesia memiliki kelemahan atau kesalahan mendasar yang harus segera diperbaiki, yakni tidak atau belum memberi kesempatan dan membina masyarakat dan pengusaha lokal berskala menengah dan kecil untuk aktif berperan dalam pengusahaan hutan dan industrinya di tanah air ini.

Untuk itu saran yang paling tepat dikemukakan dalam program kehutanan Indonesia, tepatnya dalam dokumen IFAP (*Indonesian Forestry Action Programme*), perlu dicantumkan kehendak yang kuat, analisis permasalahan dan strategi pengembangan peranan masyarakat/pengusaha lokal berskala kecil dan menengah dalam setiap aspek pengusahaan hutan di Indonesia.

Dengan begitu, semoga kita betul-betul akan mewujudkan cita-cita yang dipesankan UUD 45 pasal 33, dan jiwa yang terkandung dalam falsafah Pancasila.

Dirgahayulah 50 tahun Indonesia merdeka,
... dirgahayulah kedaulatan setiap warga negara Indonesia !