46

SISTIM PENGUSAHAAN HUTAN SEBAGAI PRODUSEN HASIL HUTAN BERUPA BARANG DAN JASA : *STATUS, ISU DAN KENDALA*

Dudung Darusman
(Dekan Fakultas Kehutanan IPB dan Anggota Tim Pakar Departemen Kehutanan RI)

Makalah disampaikan pada Diskusi Panel Penyempurnaan UUPK No. 5 Tahun 1967. Departemen Kehutanan, bulan Maret 1995 di Jakarta

PENGANTAR

Judul makalah di atas adalah seperti apa yang diminta oleh Panitia Penyelenggara Diskusi. Selain judul, juga diberikan rincian arahan isi yang harus dikemukakan. Dengan maksud menghormati permintaan Panitia, isi makalah berikut telah diusahakan mendekati permintaan tersebut, namun demikian tetap diakui bahwa sistematika penyajiannya belum seperti yang diharapkan. Tiada lain semata-mata karena keterbatasan kemampuan penulis saja. Diharapkan pembaca dapat menarik butir-butir isinya dan dipergunakan sesuai dengan keperluannya.

HUTAN DAN KEHUTANAN ADALAH JUGA SARANA PERJUANGAN

Hutan dan kehutanan di satu sisi adalah garapan keprofesian, yang menginginkan adanya pengelolaan yang memenuhi aturan-aturan keilmuan dan teknologi kehutanan, atau menginginkan keteraturan dan kemapanan.

Namun, pada saat yang sama di sisi yang lain perlu disadari bahwa hutan sebagai sumberdaya alam yang paling mudah dicairkan adalah juga sarana perjuangan, baik sejak zaman penjajahan sebagai basis pertahanan, maupun sekarang pada zaman kemerdekaan sebagai sumber pembangunan ekonomi nasional.

Sebagai sarana perjuangan, hutan dan kehutanan menghadapi keterpaksaan-keterpaksaan untuk menyalahi dan menyimpang dari aturan-aturan keprofesian, atau terkesan menjadi tidak profesional. Namun perlu disadari bahwa ketidakprofesionalan itu adalah *relevant* dengan kondisi dan tuntutan perjuangan pada saatnya masing-masing.

Apabila kita perhatikan, perjalanan sejarah Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945 telah mengalami segala hambatan dan cobaan-cobaan, sehingga akhirnya sampai pada Orde Baru yang mempunyai kesadaran dan komitmen yang kuat untuk meningkatkan pembangunan bangsa yang sudah sangat ketinggalan dari bangsa-bangsa lain saat itu, khususnya dan terutama dalam bidang ekonomi.

Tanggung jawab Orde Baru untuk membangun Bangsa Indonesia seutuhnya, khususnya di bidang ekonomi tersebut pada permulaannya sangat terhambat oleh keterbatasan modal pembangunan berupa dana cair. Sementara itu kepercayaan dunia luar saat itu untuk memberi pinajaman modal pembangunan belumlah setinggi sekarang, kalaupun tidak dikatakan tidak ada kepercayaan sama sekali.

Oleh karena itu pilihan upaya yang ditempuh saat itu adalah segera meningkatkan ekspor sumberdaya alam yang dimiliki, apa saja, dalam bentuk bahan mentah. Di antara beberapa sumberdaya alam yang tersedia, sumberdaya hutan memberikan alternatif penyediaan dana cair yang paling *feasible*, yakni dapat lebih cepat dan dengan biaya yang relatif lebih murah. Kehutanan waktu itu betul-betul mengemban tugas perjuangan demi pembangunan bangsa *2)*.

Menyadari bahwa kehutanan adalah bagian dari strategi pembangunan nasional, maka para profesional kehutanan saat itu dengan penuh kesadaran dan keikhlasan mendukung upaya ke arah eksploitasi sumberdaya hutan alam di luar Jawa, walaupun dengan bekal penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologinya yang masih sangat terbatas. Para profesional kehutanan saat itu pun dapat menerima dengan lapang dada pelaksanaan eksploitasi hutan yang kadang-kadang diperkirakan melebihi daya reproduksi atau riap hutannya sendiri.

Walaupun sumberdaya hutan tersebut sudah tersedia sebagai pilihan, tentu saja masih tetap diperlukan modal kerja untuk dapat mengeksploitasi dan mengekspornya. Untuk itu Pemerintah mengambil langkah kebijaksanaan yang memberi rangsangan dan kesempatan kepada pemodal dengan dikeluarkannya UUPMA dan UUPMDN. Harus diakui bahwa ketertarikan investor, baik asing maupun dalam negeri, saat itu telah sangat berperan dalam pemecahan masalah-masalah yang dihadapi pada awal dari pembangunan ekonomi Indonesia.

Kenyataan saat itu menunjukkan bahwa modal kerja yang secara potensial dapat dibawa dan ditanamkan para investor pada umumnya mempunyai "*opportunity cost of capital*" yang relatif tinggi, hal mana berkaitan dengan sumber dari modal tersebut yang berasal dari dunia usaha non-kehutanan. Hanya sebagian kecil saja yang berasal dari dunia kehutanan. Latar belakang modal seperti itu di samping mempunyai "*opportunity cost of capital*" yang tinggi, juga pada awalnya akan menganggap dunia usaha kehutanan sebagai investasi berisiko tinggi, akibat kurangnya pengalaman dan pengetahuan.

Menghaapi kenyataan di atas, Pemerintah saat itu telah mengambil kebijaksanaan yang serasional mungkin, yakni dengan menyediakan berbagai perlindungan dan insentif investasi, agar para investor memperoleh kepastian dan tingkat keuntungan yang relatif tinggi. Setelah itu maka dapat disaksikan perkembangan yang sangat pesat dalam dunia eksploitasi dan ekspor kayu di Indonesia, yang sejalan dengan itu memberi sumbangan yang besar terhadap pembangunan ekonomi nasional.

Apa yang telah terjadi di masa lalu harus kita pahami sebagai sesuatu yang memiliki relevansi dengan keadaan dan tuntutan perjuangan saat itu. Perjuangan telah memberikan hasil yang diinginkan, memang bukan perjuangan namanya apabila tidak menghasilkan perubahan kondisi dan tuntutan baru. Kita wajib menyesuaikan langkah dan kebijaksanaan kita agar dapat menghadapi dan mengatasi tuntutan perubahan tersebut.

Dosa kita bukan terletak pada penyimpangan keprofesian itu sendiri, tapi pada tidak relevannya langkah dan kebijaksanaan kita dengan kondisi dan tuntutan baru yang berkembang. Dosa kita adalah bila kita secara tidak sistematis dan sungguh-sungguh terus berubah memperbaiki keadaan semaksimal mungkin mendekati kemajuan yang dicita-citakan, di mana akhirnya kita di samping berkepentingan untuk mencapai kemajuan bangsa secara keseluruhan, juga berkepentingan untuk mencapai kemantapan keprofesian kehutanan di tanah air.

Sekarang ini di awal PJP II, telah kurang lebih 25 tahun Pemerintah dan Pengusaha bergandengan tangan dalam memajukan ekonomi kehutanan, yang juga telah memberi *multiplier effects* pendapatan dan lapangan kerja terhadap sektor-sektor ekonomi lainnya. Sementara itu semakin dirasakan dan disadari adanya pergeseran tuntutan kepentingan dan permasalahan pembangunan yang harus dihadapi, yang sejalan dengan kemajuan pembangunan yang telah dicapai itu sendiri. Pergeseran kondisi dan tuntutan pembangunan merupakan fenomena atau hukum pembangunan yang bersifat dunamik, dalam rangka mencapai tingkat dan kualitas pembangunan yang lebih tinggi. Justru tanpa pergeseran atau perubahan tersebut sesungguhnya pembangunan itu berada pada kondisi stagnasi.

Pergeseran tuntutan kepentingan pembangunan yang paling menonjol pada tahap selanjutnya adalah apa yang disebut pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dari sisi kepentingan dunia usaha, sesungguhnya hal itu berarti mempertahankan atau memelihara input-input produktif (khususnya hutan) yang diperlukan dunia usaha itu sendiri. Sementara dari sisi kepentingan keprofesian kehutanan, hal itu berarti mengembalikan dan memelihara kelanjutan kapasitas produksi sumberdaya hutan sesuai dengan sistem pengelolaan yang benar. Dengan kata lain adalah saatnya bagi profesional kehutanan menagih kembali kepada sektor-sektor lain untuk bersama-sama mengembalikan dan menjaga kelestarian hutan demi kepentingan pembangunan selanjutnya.

KEMAJUAN DAN HARAPAN

Telah dikemukakan di atas bahwa kebijaksanaan yang lalu telah membuahkan beberapa kemajuan besar dalam kehutanan dalam peranannya sebagai sarana perjuangan pembangunan ekonomi bangsa. Lebih jauh dapat dicatat beberapa indikator kemajuan sebagai berikut *8)*.

Sejak awal pembangunan yang dicanangkan Orde Baru di tahun 1970-an, sektor kehutanan yang menguasai wilayah 144 juta Ha, atau 75 % dari luas daratan Indonesia, telah menunjukkan kontribusi yang sangat penting terhadap perekonomian nasional. Dalam waktu 25 - 30 tahun kehutanan Indonesia telah berkembang pesat, produksi kayu dari semula hanya 1,4 juta m^3 di tahun 1960 menjadi 31,4 juta m^3 di tahun 1989, yang sebagian besar (96 %) berasal dari hutan alam tropika luar Jawa.

Kehutanan telah menjadi sektor penting yang menghasilkan devisa di Indonesia. Penerimaan ekspor dari hasil hutan dan olahannya telah mencapai US $ 4 milyar di tahun 1989 (kira-kira US $ 6 milyar di tahun 1993). Di tahun 1987, kontribusi kehutanan terhadap penciptaan devisa mencapai 16 %, atau kira-kira 27 % untuk produksi non-migas.

Memang masih perlu dicatat ketertinggalan kehutanan dalam peranannya memberi kontribusi terhadap GNP, di mana bersama dengan industrinya baru memberi kontribusi 2,7 % saja. Sementara sektor pertanian dan perikanan dengan penguasaan sumberdaya lahan yang lebih kecil memberi kontribusi 25,5 %.

Masih dari segi kepentingan perjuangan bangsa, kehutanan sesungguhnya diharapkan lebih banyak lagi peranannya. Peranan kehutanan akan terus bertambah besar apabila kehutanan terus mengembangkan dirinya semakin efisien dalam berbagai segi. Pencapaian efisiensi yang tinggi sekaligus akan memperkuat posisi kehutanan dalam pembangunan, yang pada akhirnya semua pihak akan berkepentingan untuk mempertahankan keberadaan hutan dan kehutanan *8)*. Segi-segi efisiensi yang harus terus diupayakan adalah meliputi :

1. Efisiensi pengusahaan hutan :
   a. *Produktivitas fisik: menurunkan tingkat limbah,*
   b. *Efisiensi ekonomi : meningkatkan daya kompetitif,*
   c. *Efisiensi finansial: meningkatkan tingkat keuntungan.*
2. Efisiensi ekonomi nasional :
   a. *Peningkatan penerimaan pemerintah untuk dana pembangunan.*
   b. *Peningkatan GNP dan lapangan kerja dari sektor kehutanan,*
   c. *Penyebaran pendapatan, lapangan kerja dan kesempatan berusaha.*
   d. *Peningkatan dan penyeimbangan struktur industri kehutanan.*
   e. *Pertumbuhan dan penyeimbangan pembangunan antar daerah.*
3. Pemeliharaan kapasitas lingkungan hidup : *atmosfer, hidrologi, kesuburan tanah, dll.*
4. Pemeliharaan keanekaragaman hayati (*biodiversity) : ketersediaan sumberdaya genetik bagi kesejahteraan generasi yang akan datang, dsb.*

Peningkatan segi-segi efisiensi di atas akan mengangkat nama dan peranan kehutanan di mata Bangsa Indonesia dan seluruh umat manusia di dunia. Sebaliknya jika segi-segi efisiensi tersebut relatif rendah dibandingkan dengan alternatif non-kehutanan, maka pergeseran penggunaan lahan oleh masyarakat, cepat atau lambat, akan terjadi. Hutan dan kehutanan tidak akan ada lagi, karena semua masyarakat tidak peduli karena menganggap tidak berharga. Mereka tidak (atau sangat sedikit) mengharapkan apa-apa dari keberadaan hutan. Inilah keadaan yang memungkinkan masyarakat meniadakan hutan dan kehutanan.

Hutan dan kehutanan juga diharapkan menjadi sarana perjuangan menghadapi persaingan dalam era globalisasi politik dan ekonomi. Dalam era globlisasi sekarang dan yang akan datang, telah dan akan terus terjadi persaingan produksi dan pemasaran, serta perang diplomasi internasional *4)*.

Dalam hal persaingan produksi, keunggulan relatif Bangsa Indonesia terhadap bangsa-bangsa lainnya adalah dalam hal kepemilikan bahan baku, berupa sumberdaya alam, termasuk hutan. Dalam waktu yang masih lama Indonesia akan tetap menyandarkan kekuatan pembangunan pada keunggulan sumberdaya alam, agar tetap dapat bersaing dengan bangsa-bangsa lain dalam kegiatan produksi dan industrinya. Bahkan sangat tepat kalau Indonesia terus memelihara keunggulan dalam sumberdaya alamnya itu.

Sementara itu dalam persaingan pasar internasional, produk hasil hutan tropika dan olahan industrinya mempunyai kondisi dan prospek pasar global yang lebih stabil dan tumbuh secara mantap. Sedangkan dalam perang diplomasi internasional, kedudukan sumberdaya hutan tropika yang sangat penting bagi seluruh umat manusia dapat dijadikan alat dan media diplomasi yang sangat obyektif, sehingga Bangsa Idonesia dapat memetik manfaat hubungan internasional yang semakin produktif dan menguntungkan, karena keberadaan hutannya yang masih luas dan relatif utuh.

Melihat potensi peranan keberadaan sumberdaya alam hutan dalam era globalisasi mendatang tersebut di atas, maka seharusnyalah Bangsa Indonesia mempertahankan keberadaan hutannya semaksimal mungkin, karena dengan keberadaannya itu maka keunggulan politik dan ekonomi Bangsa Indonesia di antara berbagai bangsa di dunia dapat dipertahankan, dan bahkan terus ditingkatkan.

KONDISI DAN PERMASALAHAN BARU YANG HARUS DIHADAPI

Sebagaimana seharusnya suatu perjuangan, kemenangan di satu sisi diperoleh dengan adanya pengorbanan di sisi yang lain. Tidak berarti percuma, karena kemenangan yang dicapai adalah lebih tinggi nilainya, lebih tinggi relevansinya bagi kemajuan bangsa secara keseluruhan. Tinggallah sekarang saatnya kita memperbaiki dan membenahi hal-hal atau bagian-bagian yang selama ini kita korbankan, agar kembali berfungsi normal dan terpelihara keberlanjutan manfaatnya bagi kesejahteraan Bangsa Indonesia.

Untuk itu perlu dikenali beberapa permasalahan yang muncul sebagai dampak kebijaksanaan kehutanan dan kebijaksanaan Indonesia pada umumnya. Beberapa diantaranya yang tergolong penting adalah sebagai berikut.

1. Pengurangan lahan dan kualitas hutan

Berkurangnya luas dan kualitas hutan dengan kecepatan yang cukup mencengangkan, yakni menurut studi FAO (1990) dan Departemen Kehutana RI (1991) sebesar kurang lebih 1,3 juta Ha per tahun, setara dengan hilangnya atau rusaknya 10 unit HPH setiap tahun *8).*

Menurut sumber data tersebut, penyebab terbesar adalah berasal dari luar kehutanan. Hal itu justru menunjukkan bahwa betapa beratnya tugas kehutanan dalam mengamankan sumberdaya hutannya dari gangguan luar. Oleh karena itu kehutanan harus bersifat ofensif, maju mengambil inisiatif dan meyakinkan pihak-pihak non-kehutanan, agar bersama-sama menjaganya.

Masalah kelestarian hutan seperti digambarkan di atas pada hakikatnya adalah masalah *"landuse conflict"*, di mana inti permasalahannya adalah bagaimana agar kehutanan secara relatif lebih unggul dibandingkan dengan non-kehutana dalam memanfaatkan sumberdaya lahan. Untuk itu kita harus berupaya keras untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan yang ada dan menggali serta mengembangkan manfaat (produk barang dan jasa) yang baru yang berarti bagi masyarakat, seperti pemanfaatan tumbuhan obat, rekreasi, air bersih dan sebagainya. Peraturan dan perundangan yang disusun hendaknya semakin membuka peluang ke arah pengembangan produk barang dan jasa yang baru tersebut.

2. ***Pengurasan sumberdaya hutan yang terlalu cepat 2)***

Indikasi dari permasalahan ini sederhana saja, yakni sangat banyaknya HPH yang terpaksa berhenti beroperasi jauh sebelum waktunya berakhir, karena kehabisan potensi hutannya.

Ada sedikitnya 3 kebijaksanaan yang menyebabkan permasalahan pengurasan yang terlalu cepat tersebut, yakni sebagai berikut.

a. Biaya investasi HPH yang rendah disertai *"opportunity cost"* dari modal yang tinggi dan gejala *"economy of scale"* dari kegiatan eksploitasi.
b. Beban pungutan (iuran dan pajak) yang terlalu rendah dibandingkan dengan rente ekonominya telah memberi insentif pemanenan yang terlalu besar, dan menyebabkan penurunan potensi tegakan tinggal sebagai modal pertumbuhan selanjutnya, karena terambilnya pohon berukuran kecil yang sesungguhnya bersifat marjinal dan sub-marjinal.
c. Output tunggal, yakni hanya kayu yang dihasilkan dari setiap bidang areal hutan. Dalam keadaan multi-output, pengusaha dapat memperoleh total pendapatan yang besar dengan mengambil lebih rendahsetiap jenis output yang dihasilkan.

3. ***Rendahnya efisiensi pengusahaan hutan dan industrinya 2)***

Pungutan iuran dan pajak yang terlalu rendah, di lain pihak, juga cenderung mempertahankan pengusaha-pengusaha yang kurang produktif dan kurang efisien, yang seringkali juga kurang profesional dari segi kehutanan. Di samping itu, pungutan yang rendah juga menyebabkan penerimaan negara yang rendah pula.

Walaupun perlu diingat, bahwa penerimaan Pemerintah yang rendah tidak selalu berarti dampak pembangunannya kecil. Hal mana sangat tergantung pada besar-kecilnya kebocoran modal (*capital flight*) ke luar negeri.
Dunia HPH harus dibawa ke arah suasana kompetitif, agar semakin efisien di mana memberi manfaat yang lebih banyak lagi bagi bangsa, sementara dengan memanfaatkan sumberdaya alam yang sehemat mungkin. Tentu saja dalam batas-batas di mana HPH memperoleh keuntungan yang wajar. Peraturan perundangan yang melindungi usaha HPH sudah tidak diperlukan lagi, karena merek asudah seharusnya telah cukup dewasa.

4. ***Ketidakseimbangan pembangunan 2)***

Pembebanan pungutan yang sama rata atau berlaku umum (untuk semua keadaan) telah menyebabkan terjadinya ketidak-seimbangan kegiatan pengusahaan hutan, baik antar wilayah, antar tipe hutan dan jenis pohon yang dipanen, antar jenis industri pengolahan, serta antar pelaku usaha kehutanan.

5. ***Dominasi pengusaha besar***

Pelaku bisnis pemanfaatan hutan di Indonesia didominasi, kalaupun tidak seluruhnya, oleh pengusaha berukuran besar, bahkan sangat besar, di mana yang termasuk ke dalam kelompok pengusaha terbesar di Indonesia sebahagian besar ada pada bisnis kehutanan. Sementara itu seluruh 64 juta Ha Hutan Produksi secara resmi telah terbagi habis, tidak ada tersisa bagi pengusaha berukuran menengah dan kecil *3).*

Struktur pelaku usaha sangat ekstim timpang, ini saya kira hanya terjadi di sektor kehutanan. Sektor-sektor lain sudah sejak lama berusaha menghindarinya, dan berusaha membina pengusaha menengah dan kecil, serta koperasi, demi kekuatan perekonomian itu sendiri *6).*

6. *Masalah kelembagaan yang kronis*

Semua permasalahan dan harapan-harapan seperti diuraikan di atas sangat sulit dipecahkan karena selama ini telah terbentuk suatu tatanan (*set-up*) kelembagaan yang menimbulkan masalah-masalah yang *complicated* dan kronis. Secara sederhana *set-up* atau status kelembagaan yang dimaksud dapat digambarkan pada bagan di halaman berikut.

Semua permasalahan yang diuraikan dari 1 sampai 5 di atas akan lebih mudah dan jelas penanganannya apabila ada keterbukaan dan kejelasan dari setiap mata rantai pemanfaatan hutan dan industrinya. Karena kegiatan pemanfaatan hutan pada dasarnya adalah kegiatan bisnis, maka keterbukaan yang dimaksud adalah keterbukaan bisnis, dan keterbukaan bisnis dapat terjadi apabila suasana bisnisnya kompetitif.

Apabila kita perhatikan gambaran di atas, suasana tidak atau kurang kompetitif telah dimulai sejak pemberian/pengeluaran SK-HPH. SK-HPH waktu itu lebih merupakan tanda terima kasih dan penghargaan kepad putra bangsa atau lembaga yang telah menunjukkan jasanya bagi negara, sehingga wajar apabila langsung terbentuk hubungan "keeratan" tertentu *2).*

Dengan latar belakang tersebut juga mudah dipahami bahwa yang memperoleh SK sebahagian besarnya adalah bukan pofesional kehutanan maupun bisnis, sehingga dari segi keprofesian menjadi sulit berkomunikasi. Seperti misalnya bermain kartu dengan yang baru belajar, pemain yang ahli pun bisa kalah karena permainan pemula sulit ditebak, bahkan sering terkesan ngawur.

Selanjutnya, pemodal yang menjadi *partner* pemegang SK-HPH pada umumnya berasal dari dunia usaha non-kehutanan. Perlu diingat bahwa bisnis kehutanan mempunyai ciri-ciri khas yang mungkin tidak biasa atau tidak dimengerti oleh dunia bisnis pada umumnya, khususnya yang menyangkut keterikatan pada batas-batas kemampuan produksi hutan yang harus ditempatkan di atas segalanya.

Dalam hal yang menyangkut hubungan antara pemegang SK-HPH dan pemodal dengan pemerintah adalah unik dimana *Forestry Agreement* (FA) ditandatanagani oleh pemegang SK, sementara pelaksanaan produksi ditangani oleh pengusaha. Hal mana membuka peluang untuk kilah-berkilah.

Lebih lanjut, suasana tidak kompetitif juga semakin menggumpal pekat pada mata rantai pasar kayu bulat. Pasar kayu bulat menjadi semakin tidak jelas, kemungkinan besar telah terjadi apa yang disebut *"internal trade"*. Kalaupun tidak sampai dianggap tidak ada pasar sama sekali, maksimal struktur pasar yang ada adalah oligopoli/oligopsoni.

Saya melihat penyebabnya bermula dari kuatnya *lobby* para pengusaha, baik pengusaha HPH maupun industri perkayuan yang seringkali sudah bersatu, sebagai akibat adanya keeratan hubungan mereka dengan pemerintah sejak awal seperti telah dikemukakan di atas. Usulan-usulan mereka seringkali terasa rasional di mata pemerintah, karena memang di satu atau dua segi memberikan manfaat atau kekuatan, namun di satu segi yang paling mendasar telah membuat suasana pasar kayu bulat semakin jauh dari kompetisi dan keterbukaan.

Wujud produk hukum dan kebijaksanaan yang telah membuat suasana pasar kayu bulat tidak tebuka dan kompetitif dapat disebabkan sebagai berikut.

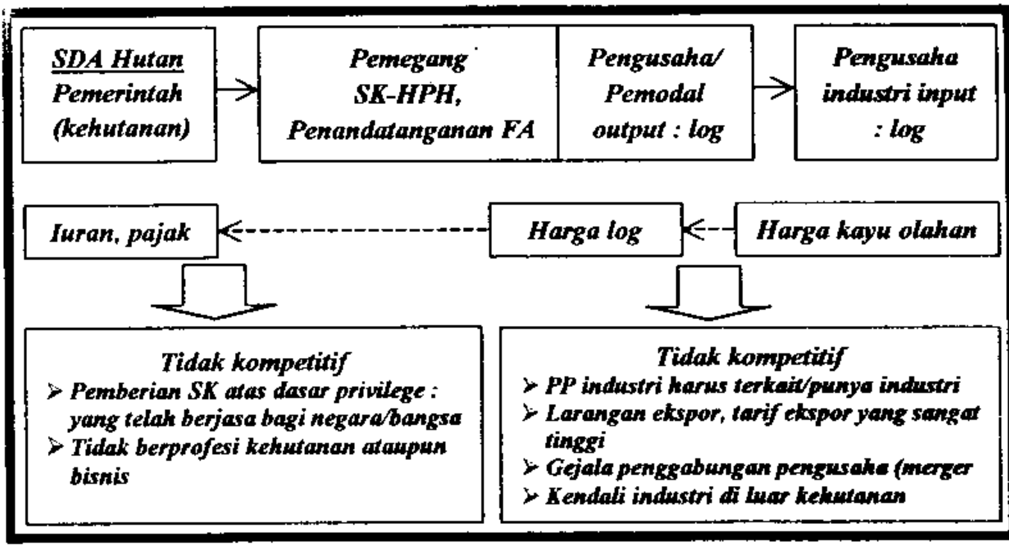
1. Larangan ekspor kayu bulat, yang kemudian diubah menjadi pengenaan tarif pajak ekspor yang sangat tinggi untuk kayu bulat dan kayu gergajian.
2. Keharusan pengusaha HPH mempunyai keterkaitan atau memiliki langsung industri pengolahan kayu (IPKH), dan sebaliknya.
3. Sementara ada ketentuan (2) di atas, kewenangan pengendalian industri perkayuan berada di tangan Departemen Perindustrian, bukan di Departemen Kehutanan.
4. Ketentuan sistem HPH sebagai satu-satunya sistim dalam pemanfaatan hutan tropika di Indonesia
5. Praktek penggabungan unit-unit usaha HPH dan industri menjadi grup-grup besar.

Harus diakui bahwa setiap *set-up* kelembagaan yang ada selama ini, seperti diuraikan di atas, telah memberikan manfaat dan kekuatan, khususnya dalam 2 hal :

a. Kuatnya Indonesia dalam persaingan pasar internasional, dan
b. Menunjang pola sentralisasi.

Namun demikian, belum cukupkah perlindungan dan dukungan itu diberikan selama 25 tahun, sementara sumberdaya hutan sudah menunjukkan tendensi kerusakan, yang berarti, masalah efisiensi yang masih sangat rendah, serta penerimaan pemerintah yang rendah pula ? Jawabannya ada di kita semua, saya sendiri berpendapat sudah sangat cukup dan harus segera diubah/disesuaikan.

Bagan : *Status Kelembagaan Pengusahaan Hutan Tropika di Indonesia*



IMPLIKASI PERUBAHAN KEBIJAKSANAAN DAN PERANGKAT HUKUM

Undang-undang beserta berbagai peraturan yang menyertainya, adalah suatu alat atau wahana dalam rangka memberi tuntunan, arahan, batasan dan kekuatan untuk tercapainya suatu tujuan kebaikan dari suatu masyarakat.

Tujuan yang ingin dicapai itu selalu bersifat dinamis, dimana dari waktu ke waktu mungkin berubah. Hal mana tidak hanya karena tujuan yang lama sudah tidak sesuai, tapi juga karena tujuan tahap sebelumnya telah berhasil dicapai dan perlu men-*set-up* tujuan tahap selanjutnya. Ini bukan soal kesalahan atau kekurangan masa lalu, tapi adalah soal tahap-tahap manajemen atau strategi yang harus bersifat efisien, yakni sesuai dengan tuntutan dan kemampuan sumber-sumber yang dimiliki pada saat yang bersangkutan.

Adalah tidak mungkin dari segi manajemen, apabila kita bekhayal ingin merumuskan tujuan yang berlaku sepanjang masa tanpa dapat diterjemahkan pada tujuan-tujuan antara dari waktu ke waktu. Demikian pula adanya Undang-undang yang sewaktu-waktu mungkin perlu diubah, yang sekali lagi karena ia adalah merupakan alat atau wahana pencapaian tujuan itu sendiri.

Secara filosofis memang ada tujuan sepanjang masa dari Bangsa Indonesia, yakni meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan, baik jasmani maupun rohani, dalam suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Hutan dan kehutanan yang dimiliki Bangsa Indonesia mempunyai kemampuan potensial untuk menunjang tercapainya tujuan sepanjang masa tersebut, karena hutan dan kehutanan bersifat ***4)*** :

a. Dapat memberi banyak pilihan produksi barang dan jasa, yang sangat dan selalu dibutuhkan manusia,
b. Dapat diperbaharui (*renewable*), dan
c. Dapat memelihara dan memperbaiki kondisi lingkungan hidup.

Untuk itu perlu diupayakan dengan sungguh-sungguh agar : (1) keberadaan hutan di muka bumi Indonesia harus dibuat tetap lestari dengan berbagai cara yang efektif dan efisien, dan (2) manfaat hutan bagi kecerdasan dan kesejahteraan bangsa juga terus ditingkatkan.

Mungkin sekali pada tingkat peranan kehutanan yang ada sekarang (2,7 % terhadap GNP dan 1,2 % terhadap lapangan kerja) masih dianggap rendah. Demikian pula kesadaran masyarakat tentang pentingnya hutan dan kehutanan juga masih rendah (1,3 juta Ha setiap tahun hutan rusak, hilang atau beralih fungsi). Namun itu semua karena kesadaran dan upaya rimbawan khususnya dan Bangsa Indonesia umumnya masih pada tahap awal atau permulaan.

Persoalan keberadaan dan peningkatan manfaat hutan bagi masyarakat adalah saling menentukan timbal balik. Perlu kiranya dipahami bahwa persoalan kelangsungan atau kelestarian hutan dan kehutanan, sebagai bahagian dari kekayaan yang dimiliki bangsa, adalah persoalan konflik penggunaan lahan (*land use conflict*) antara kehutanan dengan non-kehutanan. Artinya, hutan dan kehutanan akan lestari keberadaannya apabila kehutanan dirasakan lebih berharga atau bermanfaat oleh masyarakat dan para pengambil keputusan.

Agar hutan dan kehutanan dirasakan lebih bermanfaat, maka perlu ditempuh upaya-upaya :

a. Meningkatkan efisiensi pengelolaan yang ada,
b. Menciptakan manfaat-manfaat baru dan lapangan usaha baru,
c. Membuktikan dan meng-klaim semua manfaat kehutanan sebagai hasil kerja kehutanan, bukan termasuk hasil kerja pihak non-kehutanan, seperti misalnya rekreasi/tourisme, hidrologi, sumberdaya genetik dan sebagainya.

Upaya-upaya itu semua harus ditopang tidak hanya oleh kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dn manajemen, tapi juga oleh kelengkapan perangkat hukumnya, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Surat-surat Keputusan.

Sesungguhnya UUPK No. 5 tahun 1967 dalam banyak hal sudah sangat baik dan masih kuat relevansinya. Namun demikian terdapat beberapa butir substansi yang terasa sangat strategis yang perlu direvisi atau disesuaikan. Beberapa butir substansi yang relevan dengan tuntutan dan kondisi yang berkembang tampaknya tidak harus berada di dalam UUPK, tapi cukup di tingkat PP, atau bahkan di tingkat SK.

Sejauh yang dapat diidentifikasi penulis, yang mana didasarkan pada landasan pemikiran-pemikiran seperti telah dikemukakan terdahulu, dapat disarikan beberapa implikasi perubahan perangkat hukum kehutanan, seperti terdapat pada tabel di halaman berikutnya.

Diharapkan dengan diadakannya perubahan atau penyesuaian dalam substansi perangkat hukum tersebut dibawah ini, perangkat-perangkat hukum kehutanan secara keseluruhan nantinya akan semakin memberi arahan, tuntunan dan kekuatan sehingga pelaksanaan tugas-tugas bangsa yag diemban kehutanan dapat berjalan dengan lancar dan memberi manfaat yang sebesar-besarnya secara lestari bagi kesejahteraan Bangsa Indonesia. dan umat manusia di dunia.

Tabel 18. Implikasi Perubahan Kebijaksanaan dan Perangkat Hukum di Bidang Pengusahaan Hutan Indonesia

Butir-butir Substansi	Tingkat Perangkat Hukum		
	UUPK	PP	SK
1. Definisi atau ruang lingkup hasil hutan, baik benda hayati, maupun non-hayati, baik tangible maupun intangible.	X		
2. Sistim pengusahaan hutan tidak hanya sistim HPH, tapi lebih terbuka sistem lain, seperti : penjualan tegakan, kayu bulat di hutan, dsb.	X		
3. Kewenangan kendali industri primer kehutanan berada di Departemen Kehutanan.	X		
4. Pelaku bisnis pengusahaan hutan termasuk pengusaha menengah, kecil dan koperasi, serta diutamakan pengusaha daerah/lokal.		X	
5. Setiap unit pengusahaan hutan dapat menghasilkan multi-output, bermacam jenis barang dan jasa.		X	
6. Peniadaan keharusan adanya keterkaitan antara industri dengan HPH.		X	
7. Kebijaksanaan ekspor hasil hutan dan olahannya yang lebih terbuka			X
8. Penetapan besar dan variasi pungutan dari pengusahaan hutan, yang semakin sesuai dengan rente ekonominya.			X
9. Peninjauan sasaran dan prosedur pemberian dan atau perpanjangan SK-HPH.			X

REFERENSI

1) Darusman, Dudung. 1989. Ekonomi Wisata Alam. Diktat Kuliah Ekonomi Kehutanan, pp. 47-52. Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. Bogor.

2) _______________. 1992. Economic Rent Pengusahaan Hutan di Indonesia. Makalah Utama dalam Seminar Aspek Ekonomi Pengusahaan Hutan. Departemen Kehutanan dan APHI. Tanggal 6 dan 7 Oktober 1992, Wisma Tugu Jakarta.

3) _______________. 1992. Kebijaksanaan Pengusahaan Hutan Sagu dan Nipah. Makalah Pembahas dalam Seminar Pengusahaan Sagu dan Nipah. Tanggal 14 Mei 1992 di Jakarta.

4) _______________. 1993. Sumbang Pikir : Determinasi Luas Hutan Minimal ?. Pertemuan Kerja Penyusunan Peta Arahan Penetapan Hutan Produksi Optimal. Dit-Jen. Intag, Departemen Kehutanan. Tanggal 24 dan 25 Juni 1993 di Cisarua Bogor.

5) _______________. 1993. Pemukiman Perambah Hutan Yang Berwawasan Pembangunan Wilayah. Makalah Pada Diskusi Terbatas "Pemukiman Masyarakat Perambah Hutan". Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan. Tanggal 4 Mei 1993 di Kalibata Jakarta.

6) _______________. 1993. *Small Scale Forestry and Forest Product industry* : Jawaban Komprehensif terhadap Masalah Pembangunan di Propinsi Berlahan Marjinal. Makalah Pembahas pada Seminar Pelestarian Hutan Produksi Kalimantan Tengah. Yayasan Batang Garing dan APHI Kalimantan Tengah. Tanggal 4 Desember 1993 di Palangkaraya.

7) _______________. 1994. Sumbang Pemikiran : Sistem Lelang Hak Pengusahaan Hutan. Makalah singkat dalam Diskusi Panel Sistem Lelang Hak Pengusahaan Hutan. Dit-Jen. Pengusahaan Hutan Departemen Kehutanan. Tanggal 3 Pebruari 1994 di Jakarta.

8) _______________. 1994. Research and Education to Support the Sustainability of Forestry in Indonesia. Paper presented in The 1994 Tsukuba Asian Seminar on Agricultural Education (TASAE). September 25th to October 8th, 1994 at the University of Tsukuba, Japan.