

SISTEM PENGELOLAAN HUTAN PRODUKSI LESTARI

Oleh :
Lili Hasanuddin

*Wahana Lingkungan Hidup (WALHI)
Jakarta*

Pendahuluan

Tuntutan untuk melaksanakan pengelolaan hutan produksi secara lestari di Indonesia sudah tidak bisa dihindari lagi. Perubahan ekonomi dan politik global, mau tidak mau, harus memperoleh perhatian yang seksama. Perjanjian-perjanjian multilateral yang menyangkut bidang ekonomi dan perdagangan, seperti APEC, GATT, ITTO dan WTO serta konvensi internasional (Deklarasi Rio, Konvensi Keanekaragaman Hayati dan Prinsip-prinsip Kehutanan) tentunya akan mempengaruhi arah pembangunan kehutanan nasional, baik langsung maupun tidak langsung.

Pengelolaan hutan produksi secara lestari yang dimaksudkan dalam makalah ini adalah suatu upaya pengelolaan hutan yang dapat memproduksi hasil hutan, baik kayu maupun non kayu, secara berkelanjutan dengan tidak mengganggu fungsi-fungsi ekosistem hutan serta menjamin keberlangsungan fungsi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat di sekitarnya. Dengan demikian, pengertian lestari dalam pengelolaan hutan produksi mencakup aspek-aspek ekonomi, ekologi (lingkungan) serta sosial-budaya.

Berdasarkan batasan di atas, maka sudah selayaknya pengelolaan hutan produksi tidak semata-mata ditekankan bagi kepentingan peningkatan devisa, tetapi mencakup peran yang lebih luas lagi, termasuk juga peningkatan kesejahteraan masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Perhatian yang terlalu besar bagi peningkatan devisa, seperti yang selama ini terjadi, justru menjadi salah satu penyebab bagi timbulnya degradasi lingkungan serta konflik-konflik dengan masyarakat di sekitarnya.

Makalah ini akan memfokuskan perhatian pada prinsip-prinsip yang mesti termuat dalam konsep pengelolaan hutan secara lestari, untuk menghadapi tantangan-tantangan masa mendatang.

Hutan Sebagai Sumber Kemakmuran Rakyat

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “*Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya (bagi) kemakmuran rakyat*”.

Hutan sebagai sumberdaya alam dengan sendirinya memiliki fungsi yang sama dengan sumberdaya alam lainnya.

Berkaitan dengan hal itu, maka sasaran akhir dari sistem pengelolaan hutan produksi secara lestari harus dapat memenuhi kepentingan peningkatan kemakmuran rakyat. Artinya, tujuan sistem pengelolaan hutan produksi secara lestari bukanlah untuk sistem pengelolaan hutan itu sendiri, tetapi lebih jauh lagi adalah bagaimana pengelolaan hutan produksi secara lestari menjadi alat bagi tercapainya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, segala upaya teknis maupun non teknis pengelolaan hutan produksi secara lestari tidak bisa menafikan kepentingan peningkatan kemakmuran rakyat, lebih-lebih rakyat yang amat menggantungkan hidupnya dari sumberdaya hutan.

Hal ini penting dikemukakan mengingat dalam perjalanan sejarah pengelolaan hutan produksi yang dilakukan oleh pengusaha HPH selama ini kepentingan masyarakat belum terakomodir di dalamnya. Selama ini pengelolaan hutan produksi yang dilakukan oleh pengusaha HPH didasarkan pada asumsi bahwa dengan adanya perusahaan HPH akan dapat menciptakan terjadinya tetesan ke bawah bagi masyarakat-masyarakat lokal. Dalam kenyataannya, hal itu tidak terbukti. Bahkan yang terjadi justru sebaliknya, pengelolaan hutan produksi oleh HPH telah menyebabkan teralienasinya masyarakat di dan sekitar hutan dari sumberdaya alam mereka.

Dalam pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara Universitas Tanjung Pura tahun 1993, Syarif Ibrahim Alqadri mengungkapkan bahwa kedatangan HPH telah menyebabkan berkurangnya penghasilan masyarakat Dayak di pedalaman Kalbar. Berkurangnya penghasilan tersebut dapat dilihat dari perbandingan penghasilan mereka rata-rata per bulan sebelum dan sesudah beroperasinya HPH. Sebelum ada HPH (tahun 1963/1965) penghasilan penduduk sebulan berjumlah Rp. 42.655 (US\$ 102,79), yang berasal dari pertanian Rp. 11.375 (US\$ 27,41), kehutanan Rp. 17.062 (US\$ 41,41), serta perkebunan Rp. 14.218 (US\$ 46,71). Jumlah ini lebih rendah dalam nilai rupiah sebesar Rp. 42.095, tetapi lebih tinggi dalam nilai instrinsik atau dolar sebesar US\$ 56,08, jika dibandingkan dengan penghasilan tahun 1990/1992 yang berjumlah Rp. 88.750 (US\$ 46,71) yang terdiri dari perladangan Rp. 35.500 (US\$ 18,68), kehutanan Rp. 17.750 (US\$ 9,35) dan perkebunan Rp. 35.500 (US\$ 18,68).

Berkurangnya secara instrinsik penghasilan penduduk setempat pada tahun 1990/1992 dibandingkan dengan tahun 1963/1965, menurut Alqadrie, bukan hanya disebabkan oleh inflasi tetapi bahkan oleh merosotnya penghasilan dari sub sektor kehutanan, yakni sebesar 20% dari kontribusi yang diberikannya, sebagai akibat dari berkurangnya areal hutan dan dari larangan bagi penduduk setempat untuk mengumpulkan hasil hutan. Kendati kekurangan sub sektor ini berusaha ditutupi dari sub sektor lainnya, tetapi sulit terpenuhi karena terbatasnya areal lahan dan kawasan hutan.

Lebih lanjut Alqadrie mengungkapkan, bilama hutan tidak dieksplorasi oleh perusahaan HPH, maka rata-rata penghasilan penduduk setempat pada tahun 1990/1992 berjumlah Rp. 133.125 sebulan, yang terdiri dari kontribusi perladangan Rp. 35.500, kehutanan Rp. 53.125 dan pertanian Rp. 44.375. Angka ini masih lebih besar (Rp. 44.375) dibandingkan dengan penghasilan riil tahun 1990/1992, ketika hutan dieksplorasi oleh HPH. Memang penduduk dapat menutupi kekurangan itu dengan cara bekerja pada perusahaan HPH dengan gaji rata-rata Rp. 60.000 sebulan, namun penghasilan ini hanya sebesar Rp. 15.626 lebih rendah daripada sektor pertanian yang hilang akibat kurangnya areal hutan. Padahal bersamaan dengan itu, mereka harus membayar mahal dengan menjadi buruh kasar di bawah kondisi kerja yang buruk, menjadi tergantung pada belas kasihan perusahaan dan hancurnya sistem pertanian lokal berdasarkan hubungan kerja yang menganut prinsip kekeluargaan dan hubungan yang erat dengan lahan.

Kehadiran HPH juga berpengaruh negatif terhadap kehidupan sosial budaya masyarakat. Dalam tulisan yang sama Alqadrie menyatakan, dampak negatif yang ditimbulkan perusahaan HPH terhadap kehidupan sosial dan budaya relatif lebih dirasakan oleh penduduk setempat, dibandingkan dengan dampak positifnya. Ekses-ekses negatif dalam bidang sosial dari hadirnya karyawan dan buruh perusahaan HPH dari berbagai tempat berbentuk antara lain perjudian yang lebih bervariasi jenis dan taruhannya, perkelahian, berkembangnya pelacuran, baik secara terang-terangan maupun tersembunyi, pelanggaran hukum adat, serta pengkambinghitaman penduduk setempat sebagai sumber utama kerusakan hutan. Dampak negatif lainnya adalah penebangan hutan secara besar-besaran yang dilakukan perusahaan HPH merupakan ancaman terhadap kehidupan budaya, khususnya kehidupan religius penduduk setempat.

HPH juga telah menyebabkan pesatnya laju penggundulan hutan di Indonesia. Berdasarkan hasil studi dari foto satelit yang dilakukan pemerintah pada tahun 1982, luas penutupan hutan (*forest coverage*) adalah 119,3 juta hektar (RePPProTT, 1990). Sementara itu hasil analisis citra satelit yang dilakukan Departemen Kehutanan menunjukkan luas penutupan hutan tahun 1993 sebesar 92,4 juta hektar, dengan kawasan hutan tetap yang tidak berhutan seluas 20,6 juta hektar (REPELITA VI, 1993). Dengan demikian, dari tahun 1982 hingga 1993 laju deforestasi yang terjadi sebesar 2,4 juta hektar. Angka ini jauh melebihi laju deforestasi yang diduga FAO selama 1982 - 1991, yakni seluas 1,3 juta hektar.

Hasil studi WALHI menunjukkan bahwa salah satu penyebab kerusakan hutan produksi adalah harga kayu yang terlalu rendah, karena sama sekali tidak mencerminkan adanya *opportunity cost* dan nilai kelangkaan (*scarcity value*) dari kayu bulat. Rendahnya harga kayu ini telah menghambat efisiensi, baik di areal penebangan (hanya 60%) maupun di industri kayu (hanya 50%). Selain

itu, harga kayu yang rendah juga mendorong investasi yang berlebihan dalam industri perkayuan, sehingga menimbulkan permintaan efektif yang sangat besar terhadap kayu alam. Akibatnya terjadi kesenjangan antara penyediaan kayu bulat dengan 80% kapasitas terpasang industri. Pada tahun 1990, misalnya, kebutuhan industri perkayuan sebesar 44 juta m³ sedangkan kemampuan suplai hutan produksi hanya 31,2 juta m³, atau terjadi kekurangan kayu gelondongan sebesar 12,8 juta m³. Kondisi-kondisi inilah yang mendorong terjadinya tingkat eksploitasi hutan yang tidak berkelanjutan.

Fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa pengelolaan hutan produksi belum menunjukkan bukti telah memberikan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat, bahkan sebaliknya telah menyebabkan rusaknya ekosistem hutan serta kian miskinnya masyarakat di dan sekitar hutan. Kendati pemerintah terus mengupayakan perbaikan terhadap praktek-praktek HPH ternyata tidak pernah memberikan hasil yang memuaskan. Bukti-bukti untuk hal ini dapat dilihat dari seringnya terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha, baik pelanggaran dalam bentuk teknis maupun administratif, seperti yang diungkapkan sendiri oleh Departemen Kehutanan melalui media massa pada bulan Juli 1994. Dalam pengumuman tersebut Departemen Kehutanan mengungkapkan hampir semua HPH mendapat peringatan dari pemerintah, bahkan ada 63 HPH yang mendapatkan peringatan sampai 3 kali.

Sanksi-sanksi administratif yang diterapkan oleh Departemen Kehutanan tampaknya belum merubah keadaan sebagai upaya antisipasi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh HPH. Contohnya, pada tahun 1990, Departemen Kehutanan telah memberikan sanksi kepada beberapa HPH yang dianggap salah. Sanksi tersebut meliputi : 294 HPH dinilai berpenampilan kurang, 272 HPH dikategorikan lampu kuning, 37 HPH dicabut (Pikiran Rakyat, 29 Oktober 1990), tetapi jumlah pelanggar pada tahun 1994 tetap menunjukkan angka yang tidak jauh berbeda. Ternyata sanksi tersebut tidak efektif, kalaupun tidak dilakukan oleh HPH yang sama, hal ini menandakan bahwa sanksi tersebut tidak memberikan pelajaran kepada pengusaha lainnya.

Sistem Pengelolaan Hutan Produksi Lestari

Pada masa mendatang, pengelolaan hutan produksi di Indonesia, mau tidak mau, harus mengalami perubahan. Hal ini terutama berkaitan dengan munculnya pemahaman baru tentang pengelolaan hutan yang harus memperhatikan aspek kelestariannya. Pemahaman baru ini bahkan diikuti dengan kesepakatan-kesepakatan internasional yang mengikat pola pengelolaan hutan di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Organisasi Kayu Tropis Internasional (ITTO), misalnya, telah menetapkan bahwa tahun 2000 semua produk kayu yang diperdagangkan negara anggotanya harus berasal dari hutan yang dikelola secara lestari.

Pada sisi lain, kepemilikan hutan telah melewati batas-batas antar negara. Hutan, utamanya hutan tropik, dipandang sebagai warisan dunia yang keberadaannya harus dipertahankan untuk dapat berfungsi sebagai paru-paru dunia. Kondisi ini mendorong lahirnya kepedulian di kalangan internasional untuk ikut berperan dalam menjaga kelestarian hutan tropis di Indonesia.

Konsepsi sistem pengelolaan hutan secara lestari setidaknya memiliki dua faktor penting yang satu sama lain saling berkaitan, yakni pertama, faktor pengelolaan internal pada tingkat unit area (perusahaan HPH). Kedua, faktor eksternal yang merupakan makro sistem, baik yang menyangkut kebijakan pembangunan kehutanan maupun kebijakan dan faktor lain di luar sektor kehutanan yang mempunyai dimensi ekonomi, sosial dan politik.

Pengelolaan hutan produksi secara lestari dalam manajemen unit area pada dasarnya adalah aspek teknis yang menyangkut perencanaan dan pelaksanaan kegiatan HPH di lapangan. Hal ini menjadi dasar bagi manajemen internal HPH agar pemanfaatan hutan tidak melebihi daya dukung alam (fisik, biotik dan sistem ekologinya). Hal ini dapat dilakukan selama pemanfaatan hutan produksi tidak melebihi kemampuan hutan untuk memulihkan dirinya kembali. Untuk mencapai hal tersebut maka volume pemanfaatan hutan tidak melebihi riap, efisien dalam pemanfaatan sumberdaya, serta tingkat pemanfaatan dan pembinaan hutan yang diarahkan untuk menjaga kelestarian ekosistem setempat, sesuai dengan karakteristik yang ada.

Beberapa hal yang mesti dipenuhi, diantaranya adalah tersedianya sumberdaya manusia yang terlatih dan memiliki komitmen terhadap kelestarian sumberdaya hutan, menggunakan teknologi yang sekecil mungkin dampaknya terhadap lingkungan, didukung dengan riset dan pengembangan yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan hutan secara lestari.

Pada dasarnya hal-hal yang diungkapkan di atas, bukanlah sesuatu yang terlalu sulit dilaksanakan selama ada komitmen untuk melakukannya. Dengan kata lain, secara teknis, hal itu dapat dilaksanakan sehingga tidak ada alasan untuk menghindari hal tersebut. Kendala yang terbesar justru bersumber dari berbagai faktor eksternal yang non teknis.

Beberapa isu non teknis yang sangat berpengaruh terhadap pengelolaan hutan secara lestari adalah :

1. Tata Batas

Selama ini pengelolaan hutan produksi seringkali menimbulkan konflik dengan pihak-pihak di luar kehutanan, baik dengan sektor-sektor lain maupun dengan masyarakat setempat. Hal ini bermula dari pemberian areal HPH yang tidak diikuti dengan pengkajian mendalam terhadap kondisi faktual di lapangan yang menyangkut kepemilikan adat dan kegiatan masyarakat yang masuk ke dalam kawasan kehutanan, sehingga seringkali terjadi dalam kawasan

kehutanan termasuk juga kota-kota, desa, dusun dan kawasan perladangan masyarakat.

Rancunya tata batas menyebabkan pengelola hutan (HPH) tidak dapat menghindari konflik dengan masyarakat setempat yang memanfaatkan areal hutan yang sama sebagai akibat dari, misalnya, masyarakat mengalokasikan lahan tersebut untuk kegiatan ladang bergilir sedangkan HPH memanfaatkan untuk produksi. Sebenarnya analisis pola berladang masyarakat dapat diamati perkembangannya dari foto udara yang telah dimiliki oleh HPH dan pemerintah sendiri. Akan tetapi, ketika interpretasi foto udara dilakukan oleh Departemen Kehutanan kawasan semak belukar yang sebenarnya merupakan areal perladangan masyarakat dianggap sebagai lahan tidak produktif atau lahan kritis dan tetap dianggap sebagai bagian dari wilayah konsesi HPH. Pihak pemerintah dalam hal ini tidak pernah berupaya untuk mencari tahu apakah semak belukar tersebut adalah areal perladangan atau akibat penebangan oleh pihak HPH. Dalam format pemerintah belum ada kebijakan untuk mengeluarkan kawasan perladangan masyarakat dari wilayah kerja HPH. Akibatnya, HPH tetap mempunyai kewajiban melakukan penanaman pada lahan yang diasumsikan sebagai lahan kritis, yang sebenarnya ladang masyarakat itu.

Kerancuan ini membawa konflik yang laten antara HPH dengan masyarakat, padahal mereka sebenarnya sama-sama korban dari ketidakpastian tata batas ini. Namun, karena HPH didukung oleh peraturan yang ada, maka kedudukannya jauh lebih kuat dibandingkan masyarakat yang sama sekali tidak didukung oleh sistem yang ada, maka sudah dapat dipastikan masyarakat selalu dalam pihak kalah ketika menghadapi HPH.

Mestinya sejak awal pemerintah mengantisipasi agar hal ini tidak terjadi dengan kebijakan tata guna hutan yang akomodatif, utamanya untuk kepentingan masyarakat di dan sekitar hutan. Pasalnya, jauh sebelum ditetapkannya areal tersebut sebagai konsesi HPH telah bermukim penduduk secara turun temurun. Pada sisi lain, ketidakpastian tata batas ini menyebabkan ketidakpastian kontrol atas wilayah masing-masing. Artinya, di lapangan HPH tidak memiliki kewenangan untuk melarang masyarakat berladang di hutan produksi, sedangkan masyarakat juga tidak merasa bersalah karena berladang adalah hak dan kebutuhan. Dalam ketidakjelasan ini, tentu saja menjadi kabur siapa yang sebenarnya melanggar, HPHkah atau masyarakat ?

2. Alokasi Sumberdaya untuk Masyarakat Setempat

Kepastian alokasi sumberdaya untuk masyarakat setempat adalah salah satu prasyarat penting yang mendukung pengelolaan hutan produksi secara lestari. Masyarakat tidak akan mendukung kebijakan pelestarian hutan produksi apabila masyarakat tidak mendapatkan manfaat dari hutan di sekitar mereka. Alokasi sumberdaya alam untuk masyarakat harus dipandang sebagai hak

masyarakat yang memang harus dipenuhi, bukan sebagai belas kasihan terhadap mereka. Hal ini menjadi penting untuk menghindari adanya persepsi yang keliru bahwa masyarakat menjadi obyek dari pembinaan, tanpa hak sama sekali. Alokasi sumberdaya alam bagi masyarakat setidaknya mencakup lahan untuk kegiatan pertanian dan sumberdaya kehutanan yang dapat mereka andalkan sebagai sumber pendapatan yang lokasinya di dalam areal HPH. Berkaitan dengan pemanfaatan hasil hutan non kayu di dalam areal HPH perlu adanya mekanisme yang tegas antara pengelola HPH dengan masyarakat setempat. Selama ini memang telah ada kewajiban bagi HPH untuk melindungi (tidak menebang) jenis-jenis tumbuhan yang dimanfaatkan oleh masyarakat. Namun karena tidak ada mekanisme untuk berkonsultasi dengan masyarakat untuk memastikan apakah kepentingan masyarakat telah terakomodasikan dalam keputusan yang dibuat oleh pengelola HPH, maka tidak ada peluang bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan atau keberatan terhadap apa yang dilakukan oleh pengusaha yang dijalankan, masyarakat semakin teralienasi dari sumberdaya alamnya. Akibat terbatasnya mata pencarian masyarakat maka seringkali hal ini menjadi pemicu bagi masyarakat untuk melakukan hal-hal di luar hukum. Apalagi, bila kemudian ada pemilik modal yang memberikan modal kepada masyarakat untuk melakukan penebangan liar.

Apa yang dicanangkan pemerintah dengan program HPH Bina Desa Hutan ternyata belum bisa menjawab permasalahan yang ada. Selain bersifat *top-down* (ukuran keberhasilannya ditentukan oleh format pemerintah, bukan pengembangan kegiatan yang sesuai dengan karakteristik alam setempat), program ini hanya diarahkan sebagai upaya pro-aktif pengusaha untuk menjaga hutannya. Jadi masyarakat yang terlibat dalam program ini tetap dipandang sebagai obyek pembangunan. Seharusnya HPH Bina Desa Hutan dipandang sebagai sebuah langkah pemberdayaan bagi masyarakat yang memang menjadi hak mereka. Persoalan apakah keberhasilan HPH Bina Desa Hutan mampun mengurangi tekanan terhadap hutan menjadi persoalan berikutnya yang harus dinegosiasikan lebih lanjut melalui kesepakatan-kesepakatan yang dibuat bersama. Apabila memang masyarakat yang bersalah setelah adanya kesepakatan sudah selayaknya untuk dijatuhi hukuman yang memadai. Jadi jangan memvonis masyarakat sebagai pihak yang salah, sebelum hak-hak mereka terpenuhi terlebih dahulu.

3. Insentif dan Disinsentif

Insentif dan disinsentif dapat pula dijadikan sebagai perangkat bagi terciptanya pengelolaan hutan secara lestari. Bagi pengusaha yang memiliki kinerja baik, perlu mendapatkan insentif agar lebih terpacu lagi, dan dapat dijadikan sebagai pendorong bagi pengusaha lain. Sebaliknya bagi pengusaha

yang berpenampilan buruk diberikan disinsentif berupa sanksi administrasi maupun denda.

Satu syarat utama bagi terciptanya mekanisme ini adalah bersihnya aparat pengawas yang berasal dari kalangan pemerintah, dari praktik kolusi dan korupsi. Kolusi dan korupsi dapat membuat upaya mendorong peningkatan kinerja sebuah perusahaan menjadi sia-sia. Sebab, HPH yang memiliki niat baik untuk melakukan perbaikan dapat menjadi frustasi apabila praktik kolusi dan korupsi ini terjadi. Tidak ada dorongan bagi pengusaha untuk memperbaiki kinerjanya, apabila aparat pengawasan dapat dibeli. Pengusaha akan lebih memilih berkolusi apabila biaya yang dikeluarkannya lebih sedikit, dengan keuntungan yang besar. Sementara itu, pengusaha yang sebenarnya berniat untuk melakukan hal yang baik, akan ter dorong melakukan praktik kotor apabila hal itu lebih menguntungkannya. Dengan demikian, sulit diharapkan adanya pengelolaan hutan secara lestari apabila praktik kolusi dan korupsi ini masih membudaya. Berkaitan dengan hal ini maka perlu adanya penguatan wibawa pemerintah dan penegak hukum terkait yang mempunyai kredibilitas yang baik sehingga pengawasan terhadap praktik-praktek melawan hukum yang merusak hutan dapat dijalankan dengan ketat.

4. Peran Serta Masyarakat

Sebenarnya tak ada satupun wilayah di Indonesia yang cukup luas termasuk hutan yang tidak dihuni oleh manusia. Semenjak beberapa ratus tahun yang lalu, di banyak tempat yang kini diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara sebetulnya sudah ada masyarakat-masyarakat tradisional yang hidup dengan mengelola sumberdaya alam, yang kemudian diabaikan keberadaannya. Untuk itu sudah selayaknya pula masyarakat dipandang sebagai *stake holder* dalam pengelolaan hutan produksi. Posisi ini bukan sekedar menempel tanpa fungsi, tetapi harus tersedia mekanisme konsultasi yang benar-benar menjamin proses pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hutan produksi.